La politique transfrontalière, entre politique extérieure et politique régionale : le cas franco-italien

Maria Chiara Sereno

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/7581>

DOI : 10.4000/cdlm.7581

ISSN : 1773-0201

Éditeur

Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2014

Pagination : 235-254

ISSN : 0395-9317

Référence électronique

Maria Chiara Sereno, « La politique transfrontalière, entre politique extérieure et politique régionale : le cas franco-italien », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 88 | 2014, mis en ligne le 04 décembre 2014, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/7581> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cdlm.7581>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

© Tous droits réservés

La politique transfrontalière, entre politique extérieure et politique régionale : le cas franco-italien

Maria Chiara Sereno

- 1 Cet article analyse la dynamique transfrontalière des rapports au sein de l'espace franco-italien entre les États et les régions qui en font partie. Il étudie son cadre institutionnel et s'interroge sur l'évolution de l'interaction État-région et le futur institutionnel de cet espace de coopération transfrontalier.
- 2 Que faut-il voir dans ce mouvement de multiplication des niveaux d'intervention et dans la profusion des relations transfrontalières ? Une division géographique de l'action publique selon des niveaux de décision qui se rapprocheraient de la « vie réelle » des citoyens européens ? La montée en puissance d'acteurs dotés d'une compétence intentionnelle et d'une capacité d'action stratégique en faveur des pouvoirs locaux ? Si l'idée de contre-pouvoir vient facilement à l'esprit pour caractériser les collectivités et, en général, les acteurs engagés dans les coopérations transeuropéennes, elle semble insuffisante pour rendre compte de la dimension et de l'impact des politiques strictement communautaires. Ces initiatives s'opposent-elles à l'action des États-nations ou au contraire la complètent-elles, voire dans certains cas comblent-elles un vide ? Quelle que soit leur finalité, ces politiques servent, dans bien des cas, de laboratoire pour de nouvelles relations de voisinage dans le cadre de l'eupéanisation des pratiques et, surtout, reflètent une politique de cohésion mise en œuvre de manière tripartite et concertée, la mise en place d'une gouvernance européenne à niveaux multiples, avec autant de « petites Europes », et d'une subsidiarité tolérée (sinon encouragée) qui contribue aux nombreuses tentatives d'ajustement entre les institutions locales et les réalités post-nationales. Dans ce jeu à plusieurs, la figure hégémonique de l'État, bien qu'écornée, reste cependant majeure, d'autant que l'Union européenne ne s'est toujours pas dotée d'une compétence exclusive dans tous les domaines.

- 3 Ces dernières années, les relations interrégionales sont revenues avec vigueur sur le devant de la scène dans le cadre communautaire. Les rapports directs entre les autorités sub-étatiques des pays membres sont encouragés et considérés comme essentiels pour donner un nouvel élan au projet européen et affronter les défis difficiles de l'Europe à 27. Les coopérations entre régions en sont même venues à faire partie des principes de fond qui guident les politiques communautaires. Mais que sont les relations interrégionales ? Et, surtout, qu'entend l'Union européenne (UE) par cette expression ? Il est nécessaire d'éclaircir ce point parce que les relations interrégionales sont multiples et embrassent une large gamme de réalités, depuis les rapports de coopération de différents types à l'adhésion aux associations interrégionales et jusqu'aux pratiques dites de « paradiplomatie »¹.
- 4 La plupart de ces relations interrégionales passe actuellement par l'UE et c'est par elle qu'elles sont stimulées et favorisées : à travers des projets que l'UE finance, à travers les associations européennes de régions apparues pour donner voix aux niveaux sub-étatiques, à travers certaines arènes politiques qui permettent les contacts directs entre régions européennes. Mais, en réalité, le phénomène des relations entre régions, dans ses différentes formes, n'est pas nouveau et tire même sa force de décennies d'expériences sur et au-delà du territoire communautaire. Il n'est pas davantage lié à l'existence de l'UE : la preuve en est que nombre de ces relations sont nées à l'extérieur du cadre communautaire et que les premières pratiques remontent à bien avant la création du projet d'Europe unie et que des accords en tous genres entre autorités sub-étatiques des différents pays sont stipulés même sans l'aval de l'UE.
- 5 Ces relations directes entre les régions existent donc depuis longtemps, mais il est vrai aussi que certaines de ces formes « d'interrégionalité » jouissent depuis peu d'un succès énorme et sont au centre de l'attention communautaire, tandis que d'autres ne font pas l'objet du même intérêt.
- 6 Si, par exemple, l'adhésion à des associations régionales de différents niveaux continue à être pratiquée – fût-ce avec moins de vigueur que par le passé – ce sont en revanche les coopérations entre les régions qui ont connu une véritable explosion, au point d'être carrément promues parmi les pratiques à soutenir et diffuser entre les acteurs des arènes communautaires.
- 7 Par coopérations interrégionales, on entend toutes ces collaborations entre plusieurs régions visant à la réalisation d'initiatives et de projets communs ou, simplement, à l'instauration d'une relation privilégiée pour échanger des informations, expériences et connaissances de différents types. De telles coopérations se concrétisent ensuite sous une pluralité de formes différentes : partenariats, collaborations techniques (par exemple échanges de technologies, connaissances, procédures), projets, échanges culturels réciproques, jumelages, etc.

L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe

- 8 Alors que les mouvements de globalisation des économies et d'intégration régionale supranationale, tels que l'Union européenne, favorisent le dépassement des frontières, les espaces frontaliers sont l'objet d'enjeux renouvelés².

Ce regain d'intérêt couvre la politique, l'économie et la culture ; il est lié à des questions d'immigration et de citoyenneté, de loi et de désordre, de désastres écologiques et de régulation environnementale, d'identités nationales, régionales et autres³.

- 9 En effet, ces mouvements, associés à la révolution des techniques d'information et communication et à la fin de la guerre froide, ont reconfiguré et diversifié les fonctions, voire la signification des frontières étatiques. Liam O'Dowd distingue entre les « frontières barrières », les « frontières ponts », les « frontières ressources » et les « frontières symboles identitaires »⁴. Pour Kenichi Ohmae⁵, les zones transfrontalières deviennent des territoires stratégiques, dans un « monde sans frontières » où le modèle de l'État-nation cède le pas – tout au moins sur le plan économique – à celui des « États-régions », tels que l'Italie du Nord.
- 10 Jean-Philippe Leresche et Guy Saez distinguent, quant à eux, différents régimes politiques de la frontière⁶. Le *limes*, ou régime étatique de gouvernement, apparaît comme le niveau zéro de la coopération transfrontalière et relève des relations internationales ; la marche, ou régime de gouvernabilité, inaugure un nouvel espace institutionnel « à mi-chemin entre les organisations interétatiques [...] et les vastes regroupements interrégionaux » ; enfin, la synapse, ou régime de gouvernance, procède d'une déconstruction des modes traditionnels de l'action publique au bénéfice d'un mode coopératif dominant, « dépassionnant, dépolitisant et désidéologisant ». Cette dernière option n'est pas sans rappeler les thèses de Denis de Rougemont sur l'Europe des régions. Celui-ci voyait dans la coopération transfrontalière, de nature fonctionnelle et « terre à terre », un moyen de dépasser les revendications régionalistes pour former de « grandes régions » européennes sur une base ethnoculturelle et risquant de reproduire la logique d'un mini État-nation, à laquelle il tentait justement de proposer une forme alternative⁷.
- 11 Une des leçons de l'histoire de la formation des États européens est que la structure, les fonctions et le sens des frontières restent rarement stables ou fixes sur une longue période. Dans l'ouvrage précurseur sur les régions transfrontalières en Europe occidentale, dirigé par Malcolm Anderson⁸, on constatait déjà la multiplicité des coopérations à l'œuvre. En 2005, le Comité des régions de l'Union européenne a estimé que près de 40 % de la population de l'Union réside dans des régions frontalières, voire plus de 50 % pour les nouveaux États membres de l'Est⁹.
- 12 Dans ce sens, l'intervention croissante de l'Union européenne vient remettre en cause le monopole traditionnel des différents États membres en la matière. Prenons pour exemple le projet centralisateur français, « la première politique d'aménagement du territoire national »¹⁰ : force est de reconnaître que celle-ci est longtemps restée une prérogative étatique exclusive. Même si des modèles d'intervention ont pu circuler entre pays, les racines de l'aménagement du territoire, par exemple, sont généralement nationales, renvoyant à des préoccupations propres¹¹, au point que les termes officiels utilisés pour désigner les politiques équivalentes varient d'un pays à l'autre en fonction de leurs traditions¹². Ces ancrages nationaux sont aujourd'hui confrontés au défi posé par le passage à des schémas continentaux d'un côté et, de l'autre, à la multiplication des initiatives aux échelles locales.
- 13 Dans le cas français, l'époque où la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) était toute puissante est désormais révolue. Depuis, ont émergé de nouveaux acteurs publics qui, chacun à leur échelle,

interviennent explicitement sur les territoires. D'un côté, la décentralisation politique a conduit dans la plupart des pays de l'Europe – comme la France, l'Espagne, l'Italie ou le Royaume-Uni – à l'affirmation de nouveaux acteurs et collectivités dont les compétences ne cessent de croître, notamment à l'échelle régionale. L'épanouissement de ce niveau d'intervention, qualifié de « mésogouvernement », a été lui-même favorisé par le processus de construction communautaire qui s'est développé en parallèle, encourageant du reste la décentralisation régionale, au point que les gouvernements paraissent parfois pris en tenaille entre ces nouveaux venus apparus aux échelles infra et supranationales.

- 14 La « politique régionale » – dite désormais « de cohésion » – conduite au niveau communautaire a forcément une incidence sur les pratiques nationales. Le principe même d'une intervention européenne en faveur du développement spatial doit d'abord être accepté par l'ensemble des États membres. Cette politique de cohésion menée par l'Union européenne présente le paradoxe d'occuper une place grandissante malgré l'absence de toute compétence communautaire officielle en matière territoriale, tout en faisant face à des menaces récurrentes susceptibles d'en réduire les ambitions. Cette politique menée de concert impose aussi naturellement de s'entendre sur des objectifs communs, qui soient de surcroît compatibles avec ceux poursuivis au niveau national et régional. Cette nécessaire cohérence devrait impliquer non seulement une harmonisation entre politique de cohésion et politiques menées dans chaque pays, mais aussi une articulation entre les trois niveaux d'intervention majeure sur les territoires que sont aujourd'hui l'UE, les États et les régions. La construction communautaire crée *de facto* une responsabilité partagée sur le devenir des territoires. Ce prérequis est loin d'être une réalité.

Les organisations européennes, « maîtres d'ouvrage » de la coopération transfrontalière

- 15 La coopération transfrontalière européenne s'est principalement développée comme coopération entre autorités territoriales de part et d'autre des frontières étatiques. De ce fait, même si ce développement s'inscrit dans un contexte global, la prégnance des questions institutionnelles et de l'intervention publique qui font de la frontière l'objet d'actions d'aménagement et de structuration, apparaît comme une spécificité européenne par rapport aux coopérations transfrontalières développées dans d'autres parties du monde et davantage portées par des dynamiques de marché (*market driven*) que d'action publique (*policy driven*)¹³.
- 16 Ainsi, l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe est le produit de l'action d'une gouvernance à niveaux multiples, entendue comme un processus d'action publique faisant intervenir différents types d'acteurs situés à différents niveaux, en l'occurrence les organisations européennes, les autorités territoriales et les États. Or, si cette action a eu pour résultat commun l'émergence et la multiplication d'espaces et d'organisations de coopération aux frontières de l'Europe, cela ne va pas sans soulever des contradictions, à commencer par celles générées par cette « institutionnalisation sans institution », alors même que le droit européen ouvre de nouvelles perspectives de structuration juridique pour les organisations de coopération territoriale.

Le Conseil de l'Europe et les outils juridiques de la coopération transfrontalière

- 17 Alors que l'idée de la coopération entre autorités territoriales – ou coopération territoriale, dont la coopération transfrontalière est une des principales modalités – a été initiée et promue par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne a quant à elle été le cadre d'un apprentissage concret, notamment par la mise en place de programmes et de financements spécifiquement dédiés : « Transcender les frontières reste, en fait, un leitmotiv des politiques européennes, même après quarante ans d'intégration progressive des États-nations »¹⁴.
- 18 De manière générale, le positionnement du Conseil de l'Europe en faveur de la coopération territoriale peut être attribué aux interactions qui existent entre, d'une part, la défense des identités locales, régionales ou minoritaires, et, d'autre part, l'affirmation des pouvoirs infra-étatiques comme leviers des processus de démocratisation¹⁵.
- 19 Dans ce contexte, l'élément principal de l'action du Conseil de l'Europe est la mise en place de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite convention de Madrid, ouverte à la signature le 21 mai 1980 et entrée en vigueur le 22 décembre 1981¹⁶. Quarante ans plus tard, près de 76 % des quarante-sept États-membres du Conseil de l'Europe ont ratifié cette convention. Parmi les protocoles additionnels progressivement annexés à la convention – obligations légales des États en 1995, coopération entre territoires non contigus en 1998 –, le troisième et dernier en date ouvre de nouvelles perspectives d'évolution de la coopération. Présenté lors de la réunion ministérielle d'Utrecht en novembre 2009, il vise à l'établissement d'un instrument juridique de coopération commun : le Groupement eurorégional de coopération (GEC)¹⁷.
- 20 Ce nouvel outil doit composer avec le statut juridique de Groupement européen de coopération territoriale (GECT), créé auparavant dans l'Union européenne par règlement communautaire du 5 juillet 2006 (CE n° 1082/2006) et dont il est un équivalent¹⁸. Si le GECT vise à remédier à l'hétérogénéité des régimes nationaux applicables aux autorités de gestion des financements de l'Union européenne, le GEC possède un champ d'action élargi au-delà du cadre spécifique des programmes communautaires. Sa structure peut se révéler utile pour la coopération avec des collectivités de pays membres du Conseil de l'Europe au-delà de la seule Union européenne.
- 21 Le Conseil de l'Europe affirme régulièrement son soutien à la coopération transfrontalière et eurorégionale comme dans certains articles de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, ou encore à travers de nombreuses déclarations politiques telles les conférences qui, depuis 1972, réunissent tous les quatre ans les régions frontalières de la grande Europe. L'action du Conseil de l'Europe reste incitative et non contraignante. Elle a de ce fait une portée limitée qui relativise d'autant sa dimension innovante. Ainsi, la base de données Matching Opportunities for Regions in Europe (MORE), mise en place fin 2008 pour permettre la recherche de partenaires, le partage des expériences et des bonnes pratiques de coopération, a dû être désactivée faute de trouver un administrateur permanent. En cela, le Conseil de l'Europe ne fait que correspondre au « profil type » de la plupart des organisations internationales, dont les actions, procédant d'un compromis entre États souverains, ont souvent une

portée plus symbolique qu'opérationnelle. Ceci étant, les retombées potentielles de telles actions ne sont pas à négliger, pas plus que la capacité de ces organisations à se saisir de questions de manière parfois avant-gardiste.

- 22 La défense d'instruments juridiques stables semble même avoir tellement porté ses fruits que la création du GECT par l'Union européenne a, comme on l'a vu, devancé celle du GEC par le Conseil de l'Europe. L'Union européenne semble avoir pris de court le Conseil de l'Europe, ce dernier n'ayant été informé qu'*a posteriori* du projet de GECT. La mise en place du GEC pourrait signaler une certaine convergence des fonctions entre ces organisations – traditionnellement partagées entre régulation juridique pour le Conseil et dynamisation de la pratique de coopération pour l'Union, à travers notamment les programmes communautaires de coopération territoriale.

Union européenne : des orientations politiques relayées par des financements

- 23 Dans la dernière décennie, les coopérations interrégionales, dans toutes leurs formes, ont connu un succès sans précédent et l'UE a contribué à ce succès de manière active et convaincue, surtout à travers la politique de cohésion communautaire qui a favorisé et promu les relations de coopérations entre régions en mettant le partenariat horizontal au centre de ses instruments et procédures. Cette attention croissante envers les rapports interrégionaux s'est affirmée de manière progressive dans les périodes successives de programmation de la politique régionale et des fonds structurels, mais elle a été particulièrement accentuée à partir de la troisième programmation (2000-2006) et dans la phase de lancement de la quatrième (2007-2013), avec la nouvelle politique de cohésion suivie à l'entrée des dix nouveaux États-membres.
- 24 D'un point de vue théorique, s'il est indubitable que le phénomène des coopérations peut être inséré dans un débat plus ample sur les réseaux européens, les *policy networks* et la *networked governance*, il est également vrai que, dans la perspective ici utilisée, l'eupéanisation est certainement le cadre conceptuel le plus approprié. L'eupéanisation, désormais de plus en plus décisive dans la vie politique des États-membres et leurs structures politico-administratives, se fait en effet aussi sentir dans des pratiques, comme les relations interrégionales, désormais consolidées depuis longtemps et carrément conçues de façon indépendante à la sphère communautaire. Elle leur a fait en outre adopter des caractéristiques partiellement différentes par rapport au passé : en substance, l'intérêt de l'UE pour ces pratiques a réduit la variété de coopérations interrégionales effectivement mises en pratique, mais, en même temps, elle en a renforcé les traits. Tâchons d'éclaircir ce point. L'attention de l'UE a réduit la variété des coopérations interrégionales dans le sens que les relations que l'Europe a favorisées dans ces dernières années ne représentent pas toutes les possibles occurrences de coopérations, mais seulement certaines d'entre elles, en particulier les partenariats. La raison réside dans le caractère plus concret et plus réel de la mise en œuvre de ces derniers : les partenariats sont des liens entre régions caractérisés par un certain degré de formalisation des rapports ou au moins par une habitude de relations étroites et directes entre les partenaires. Avec la conséquence que d'autres formes de coopération, comme les jumelages, les échanges, etc., tout en continuant à exister, sont cependant considérées avec moins d'attention de la part des régions parce que privées

du soutien communautaire explicite, ce qui signifie aussi des flux de financement moins importants.

- 25 En même temps, cependant, pour les coopérations aussi, comme dans tous les cadres dans lesquels elle intervient, l'UE a enclenché un processus de standardisation, en imposant des traits communs et des procédures partagées, délimitant les options pour toutes les régions et assujettissant la nature des coopérations à certains lieux communautaires, de type opérationnel et financier, établis auparavant de manière plutôt autonome par les régions impliquées. Avec ce résultat que les partenariats, ces dernières années, se forment, opèrent et se perpétuent selon des pratiques désormais clairement définies et plutôt uniformes.
- 26 Entrons plus dans le détail.
- 27 En 1999, l'Union européenne a adopté un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), dont l'objectif principal était d'atteindre un développement spatial polycentrique, c'est-à-dire équilibré et réparti entre plusieurs centres complémentaires¹⁹. Dans cette optique, la coopération territoriale apparaît comme un levier important. La terminologie communautaire distingue trois formes de coopération : transfrontalière, interterritoriale ou interrégionale entre territoires non contigus et transnationale au sein de macro-régions prédéfinies telles que l'arc atlantique. La coopération au sein de régions virtuelles transnationales a notamment pour but de matérialiser l'Union européenne comme *continuum* territorial et d'instiller un sentiment d'identité et de citoyenneté européenne²⁰. De telles orientations se retrouvent dans l'agenda territorial de l'Union européenne adopté en 2007, qui promeut la coopération transnationale, interrégionale et transfrontalière comme un instrument efficace de cohésion territoriale²¹.
- 28 Sur le plan opérationnel, la coopération a été lancée par la politique régionale communautaire, deuxième politique distributive après la politique agricole commune. Renforcée à partir de l'Acte unique européen de 1987²², elle vise la cohésion économique et sociale des territoires de l'Union et la réduction des inégalités de développement qui se sont accentuées au cours des élargissements, notamment les deux derniers de 2004 et 2007. La politique régionale repose sur la distribution par la Commission européenne de dotations financières, issues pour leur majeure partie des fonds structurels, sur la base d'objectifs prédéfinis et dans le cadre de programmes pluriannuels. La Commission complète ses budgets alloués à chaque État d'une répartition indicative par région, qui n'est généralement modifiée qu'à la marge par les pays au cours des négociations.
- 29 En France, la gestion des fonds structurels est confiée aux préfetures de région et non aux collectivités régionales qui en réclament du reste la décentralisation, à l'instar de nombreux pays d'Europe de l'Ouest. Toujours est-il que le système repose sur une architecture à trois niveaux :
 1. L'Union définit les Orientations stratégiques communautaires (OSC) ;
 2. Chaque État propose ensuite de les décliner dans un Cadre de référence stratégique national (CRSN) ;
 3. Ce CRSN est lui-même détaillé ensuite dans des Programmes opérationnels (PO) régionaux.
- 30 La coopération a été soutenue principalement via le programme d'initiative communautaire (PIC) INTERREG²³. Après une période de test au travers de programmes-

pilotes en 1989-1990, INTERREG a connu quatre périodes de programmation, des budgets en augmentation constante et s'est révélé être le principal moteur de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Ainsi, INTERREG est passé du statut d'outil innovant à celui d'instrument incontournable de l'aménagement du territoire communautaire validant, en quelque sorte, les travaux qui ont abouti à l'adoption du SDEC. Ce programme a progressivement adopté trois axes d'intervention correspondant aux trois formes de coopération établies par la terminologie communautaire, dont la coopération transfrontalière reste la principale modalité. Pour la programmation 2007-2013, la coopération territoriale, toujours déclinée selon trois axes, est devenue un objectif à part entière de la politique régionale, aux côtés des deux autres objectifs de convergence et de compétitivité régionale²⁴. L'évolution, qui s'est accompagnée, comme on l'a vu, de la création d'un instrument juridique dédié : le GECT, témoigne donc d'une montée en puissance de la coopération territoriale, avec l'intégration d'un dispositif développé à la marge de la politique régionale, INTERREG, dans les fonds structurels. Si la coopération territoriale, qui représente 2,5 % du budget total de la politique régionale, peut faire figure de parent pauvre de cette politique, son nouveau statut d'objectif à part entière s'est néanmoins traduit par une augmentation du budget qui lui a été alloué dans la programmation 2007-2013 du budget européen²⁵.

Le rôle des « principales intéressées » : les autorités territoriales ou l'institutionnalisation « par le bas »

- 31 L'activisme des autorités territoriales en faveur de la coopération s'est traduit par la création de plusieurs structures communes, représentatives de leurs intérêts, qui sont finalement les porte-voix des collectivités membres : l'Association des régions frontalières européennes (ARFE)²⁶, la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM)²⁷ ou encore l'Assemblée des régions d'Europe (ARE)²⁸. Ces forums eurorégionalistes ont beaucoup fait pour permettre l'avancée de la coopération territoriale. La CRPM a par exemple contribué à institutionnaliser la voix des collectivités territoriales auprès de la Commission européenne. La reconnaissance par le traité de Maastricht de nouveaux droits pour les autorités territoriales et la création du Comité des régions de l'Union européenne en 1994 sont à mettre au crédit de ces réseaux d'action collective²⁹.
- 32 Par ailleurs, de nombreux programmes pilotes de coopération ont été initiés à la fin des années 1980, en concertation avec les territoires concernés. Lors de la mise en place de la politique régionale, on a parfois décelé une volonté de « contournement » de la part de la Commission qui tentait d'instaurer un dialogue direct avec les collectivités, ce qui souligne le statut d'acteur à part entière de la gouvernance communautaire que ces dernières ont acquis grâce à leur investissement dans des actions et des réseaux de coopération transeuropéens³⁰.
- 33 Michael Keating dénombre plus de deux cents « ambassades » régionales à Bruxelles et plusieurs collectivités ont fait le choix de mutualiser leurs structures de représentation auprès des institutions communautaires, traduisant l'importance de la coopération entre collectivités³¹. Le succès des *Open Days*, semaine européenne des régions et des villes organisée par la Commission européenne depuis 2003, illustre bien cette tendance³². À cette occasion, des groupements de collectivités ont mené des actions conjointes sous le label *Euroregions for territorial cooperation*, un type d'action qui,

d'après certains professionnels, pourrait être amené à se développer dans le cadre de la politique régionale communautaire pour 2014-2021 et de la réforme en discussion du statut de GECT³³. Ceci étant, l'action des organisations européennes et des autorités territoriales en faveur de la coopération transfrontalière reste soumise, pour une large part, aux prérogatives des États – que ceux-ci soient centralisés ou fédéraux –, notamment en matière d'action et de relations extérieures.

- 34 La frontière pose en effet de nombreux problèmes de gestion. Si les entreprises et les sociétés frontalières ont progressivement réussi à franchir les frontières grâce aux différents traités européens, les droits des collectivités restent encore largement contingentés par leurs isolats nationaux respectifs.

L'omniprésence des États

- 35 La convention de Madrid, un des actes fondateurs de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière, a été dès le départ instrumentalisée par certains États, conditionnant son application à la signature d'accords interétatiques préalables pour encadrer les modalités de la coopération, comme par exemple l'accord de Rome de 1993 entre la France et l'Italie, l'accord de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse en 1996 ou encore le traité de Valence signé en 2002 entre l'Espagne et le Portugal³⁴. Ainsi, l'action du Conseil de l'Europe doit passer sous les fourches caudines de la diplomatie interétatique, et ce d'autant plus que la coopération transfrontalière relève du domaine des relations extérieures des collectivités, parfois nommé coopération décentralisée ou paradiplomatie, dont les États continuent de déterminer les marges de manœuvre et les conditions de développement. Par conséquent, les droits des collectivités restent encore largement contingentés par leurs isolats nationaux respectifs.
- 36 Seul un véritable droit transfrontalier et plus largement européen permettrait de formaliser de manière satisfaisante la coopération transfrontalière. Rares sont les lois ou règlements nationaux incitant à la recherche de solutions transfrontalières. En outre, de nombreux règlements nationaux ne sont pas adaptés à des situations frontalières.
- 37 Le différentiel des attributions et pouvoirs entre collectivités de part et d'autre des frontières génère de nombreuses difficultés, notamment d'ordre administratif : État centralisé ou non, compétences d'État plus ou moins étendues pour certaines collectivités (notamment leur droit aux relations internationales), existence ou absence de notion de tutelle entre collectivités.
- 38 Même si l'Union européenne fait figure d'organisation intégrée, les États-membres restent des opérateurs incontournables des politiques communautaires. Ils négocient les financements et établissent les cadres de référence stratégique nationaux qui vont déterminer la répartition des fonds et les priorités d'intervention, même si, dans certains États fédéraux ou régionalisés, les autorités sub-étatiques peuvent participer au processus.
- 39 Souvent et par conséquent, la collaboration transfrontalière vit sans moyens propres ou presque. Concrètement, elle fonctionne aujourd'hui grâce à des sources de financement très ponctuelles :

- pour les études et l'organisation du dispositif partenarial, grâce à INTERREG et aux contreparties des collectivités territoriales et des États ;
- pour ses investissements, principalement par une contribution des partenaires complétée par les financements éligibles à INTERREG.

- 40 On a même pu constater une certaine reprise en main de la coopération transfrontalière de la part des États entre les programmes INTERREG I et II. Pour la programmation 2007-2013, seules l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie et l'Irlande ont affiché une décentralisation intégrale des fonds structurels. En France, pour l'objectif « coopération territoriale », l'État a décentralisé les autorités de gestion des programmes tout en conservant un engagement de ses services déconcentrés avec la désignation de préfets de région coordonnateurs des programmes. Concernant la création de GECT, le règlement communautaire rappelle que les États doivent donner leur accord quant à la participation des membres potentiels sur leurs territoires respectifs. En France, une autorisation préfectorale officialise cette création.
- 41 D'autre part, certains intérêts nationaux français sont situés de l'autre côté de la frontière. Le développement du Luxembourg, de Monaco et de Genève, villes francophones où siègent des organisations internationales, des banques ou des sociétés multinationales, représente un enjeu aussi important pour la France entière que pour les villes frontières françaises directement concernées. L'implication de l'État est à ce titre une obligation. Mais cette obligation conduit trop souvent à une marginalisation de fait des collectivités locales françaises limitrophes, parfois court-circuitées dans leurs relations de voisinage (exemple de Monaco, ville-État qui a tendance à privilégier le contact direct avec Paris et à négliger l'entretien de relations suivies avec les collectivités françaises frontalières pour régler les problèmes de proximité).
- 42 De manière générale, les gouvernements centraux gardent la main sur la gouvernance communautaire par l'action du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, notamment dans un contexte post-élargissement de remontée de l'intergouvernementalisme en Europe. Or, une telle situation n'a pas empêché la montée en puissance de la coopération transfrontalière. Ce sont bien *in fine* les États qui ont décidé de l'évolution des programmes communautaires. La France, réputée fortement centralisatrice, a largement soutenu la création du GECT.

Entre eurorégions et GECT, quelles perspectives ?

- 43 Le terme « eurorégion » fait figure d'appellation générique, voire de standard, pour désigner les principaux produits de la coopération territoriale européenne car, même s'il renvoie à plusieurs types de coopérations et de regroupements, ceux-ci présentent, malgré leurs spécificités, des caractéristiques communes³⁵. Ainsi, les eurorégions peuvent être définies comme des organisations européennes de coopération plus ou moins structurées, de part et d'autre d'une frontière, entre des collectivités allant de la commune à la région ou leurs équivalents, associées pour la réalisation d'objectifs et de projets communs en fonction d'intérêts partagés et dans le cadre de « territoires de projets ».
- 44 Si les premières eurorégions ont été créées le long de la frontière germano-néerlandaise (Euregio en 1958), ces structures se sont multipliées à partir des années 1990 en Europe, ce qui montre que l'apport financier des programmes communautaires

a été décisif pour l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. De trente-cinq au début des années 1990, on est passé à plus de cent structures pouvant être considérées comme des eurorégions. Or, un tel développement n'est pas sans soulever des contradictions, car le foisonnement d'initiatives est allé de pair avec des statuts institutionnels généralement précaires et peu adaptés, compromettant la durabilité et, par là même, la légitimité des processus et des organisations de coopération³⁶.

- 45 Les possibilités ouvertes par le GECT et le GEC devraient venir modifier le paysage de la coopération territoriale en Europe, en permettant de dépasser les barrières administratives et juridiques auxquelles les collectivités sont confrontées lors de la mise en œuvre de coopérations. Cette potentialité est à mettre en perspective avec le fait, par exemple, que l'absence de tels instruments transnationaux apparaît comme un « facteur inhibiteur » de la coopération territoriale en Amérique du Nord³⁷. Le GECT, par exemple, possède une capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales et peut agir au nom de ses membres. Une dizaine de GECT ont été mis en place et près d'une vingtaine sont en préparation. Pourtant, malgré une dimension inédite et novatrice, il serait prématuré de considérer ce nouveau statut comme un « statut-miracle »³⁸. Il s'agirait plutôt de raison garder à propos des potentialités et des ressorts de ce nouvel instrument, sans pour autant le dénigrer :

Il s'agit, du moins *a priori*, d'un changement intéressant par rapport à la situation précédente. En tout cas, moyennant cette formule, l'Union tente de répondre, à la fois, à la multiplication des frontières au sein de l'Union européenne consécutif à l'élargissement (plus de 15 000 km) et au besoin de renforcer la coopération avec les régions des nouveaux pays voisins dans le cadre de la politique de voisinage³⁹.

État des lieux de la coopération transfrontalière franco-italienne

- 46 Dans le contexte transfrontalier, étant donné l'impossibilité d'un gouvernement en tant que tel, il est essentiel de parler de gouvernance : c'est-à-dire d'un dispositif permettant de faire coopérer divers acteurs publics et privés par-delà les frontières. S'intéresser à la gouvernance transfrontalière signifie se poser la question de pérenniser des projets, structurer des actions ponctuelles au sein d'une relation à plus long terme, ou bien se doter d'une stratégie intégrée (ou d'un plan d'actions commun) sur un territoire transfrontalier. Une analyse des rôles des acteurs institutionnels impliqués dans la coopération transfrontalière, en particulier franco-italienne, relève la diversité et le dynamisme des positionnements.
- 47 Premièrement, les différences d'organisation des systèmes politiques, administratifs et juridiques de part et d'autre des frontières justifient la création de structures de gouvernance avec des configurations très diverses (en termes de composition, de fonctionnement, de missions, d'échelle territoriale, de forme juridique). Deuxièmement, notamment par rapport au cas français, les collectivités assument de plus en plus un rôle moteur dans la coopération, en même temps que l'État est en cours de repositionnement vers un rôle d'accompagnateur des démarches locales.
- 48 En termes d'échelle territoriale, il est possible d'identifier plusieurs grands types de structures :
- Locales (les eurodistricts de la frontière franco-allemande : SaarMoselle, Strasbourg-Ortenau, Regio Pamina, Eurodistrict Trinational de Bâle, Région Freiburg / Centre et

Sud Alsace ; les agglomérations ou conurbations transfrontalières : Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, Grand Genève, Eurocité basque, etc.) ;

- Intermédiaires (Conférence des Alpes franco-italiennes⁴⁰, coopérations bilatérales départements/provinces/comtés, etc.) ;
- Eurorégionales (Alpes-Méditerranée⁴¹, Pyrénées-Méditerranée, Aquitaine- Euskadi, etc.) ;
- À l'échelle de la frontière (Communauté de travail des Pyrénées).

- 49 Dans les politiques transfrontalières, le caractère multi-niveaux de la gouvernance est un enjeu important, en raison des différences d'organisation, des asymétries de distribution des compétences et des interdépendances entre différentes thématiques. Il existe ainsi de nombreux exemples de gouvernance multi-niveaux, mais non pas entre France et Italie. Jusqu'à présent, aux frontières françaises et italiennes, les modèles de gouvernance transfrontalière sont essentiellement composés d'acteurs institutionnels de part et d'autre de la frontière. Cependant, l'implication de la société civile et des acteurs privés est un enjeu important⁴².

Spécificité de la frontière franco-italienne

- 50 Actuellement, aucune instance permanente, ni dialogue politique bilatéral au niveau des États centraux, ne permet d'aborder les questions de voisinage franco-italien en matière de développement territorial. En effet, la commission intergouvernementale franco-italienne ne s'est plus réunie depuis 1996. Malgré les tentatives de relance au cours des dernières années, les travaux de la CIG n'ont pas été repris. Cependant, une spécificité de cette frontière est l'existence de plusieurs types de coopérations sectorielles. Outre les CIG, le PRES Euro-Méditerranéen⁴³ créé en 2006 se proposait de regrouper les universités de Nice Sophia Antipolis, du Sud Toulon-Var, de Corte, l'université Pierre Marie Curie (Paris-VI) et les universités italiennes de Gênes et Turin.
- 51 En 2010 a été rédigé un projet pour la création d'un GECT « Euro campus méditerranéen »⁴⁴ qui est encore en attente d'approbation. Il existe depuis 2009 un réseau des chambres de commerce (CCI ALP-MED), impulsé par la création de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée⁴⁵. Actuellement sous la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) de droit belge, ce réseau regroupe les sept CCI régionales françaises et italiennes qui coordonnent 36 CCI territoriales. Enfin, il faut mentionner que l'Eures Transfrontalier Eurazur (constitué en 1995 entre les régions Ligurie et Provence-Alpes-Côte d'Azur) n'existe plus.
- 52 À l'échelle des régions, celles-ci sont très impliquées dans la coopération transfrontalière, avec toutefois des difficultés de gouvernance et de montage de projets dues à l'asymétrie de compétences, les collectivités italiennes ayant beaucoup plus de pouvoir que leurs équivalents français. Le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur est très actif dans la coopération franco-italienne, notamment dans le suivi et l'animation du programme ALCOTRA, bien qu'il soit tourné stratégiquement plutôt vers la Méditerranée à l'échelle transnationale du programme MED dont il est autorité de gestion⁴⁶. Le conseil régional Rhône-Alpes était jusqu'à présent plus orienté sur sa frontière suisse et l'Espace Alpin. Il est cependant partenaire de projets ALCOTRA, contribue à l'animation par le biais d'une gestion déléguée au niveau des départements et soutient les démarches de Plans intégrés transfrontaliers (PIT) via sa politique de CDDRA (contrats de développement durable Rhône-Alpes) dans le cadre du CPER. La

collectivité territoriale de Corse est impliquée surtout dans la coopération maritime, notamment avec la Sardaigne, avec laquelle elle souhaite signer un accord de coopération bilatérale abordant leur insularité et leur identité commune. Intéressée surtout par les sujets liés à son insularité, elle considère également comme un partenaire pertinent les îles Baléares. Le Piémont a un positionnement stratégique plus large, à l'échelle du massif alpin, concrétisé par un appui fort à l'élaboration d'une macro-stratégie alpine. Par ailleurs, cette région est autorité de gestion du programme ALCOTRA, son interlocuteur français étant la préfecture Provence-Alpes-Côte d'Azur (autorité nationale française). La Vallée d'Aoste a des partenariats privilégiés avec la Haute-Savoie (dont un accord de coopération datant de 2007), la Savoie et, dans une moindre mesure, avec Rhône-Alpes. La Ligurie est à cheval entre les deux programmes franco-italiens, de sorte que ses intérêts sont partagés entre la dynamique ALCOTRA et la dynamique maritime. La Toscane, autorité de gestion du programme Italie-France Maritime, a des relations privilégiées avec la Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur et une orientation stratégique vers la Méditerranée. Enfin, la Sardaigne coopère notamment avec la Corse, sur des enjeux territoriaux communs. Les préfectures françaises sont impliquées dans la coopération de manière variable. La préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est très active et volontariste. Autorité nationale française pour ALCOTRA, elle assure l'instruction des projets en amont du comité de suivi et représente le principal interlocuteur des régions italiennes dans le cadre du programme, laissant les collectivités françaises en retrait. La préfecture Rhône-Alpes est moins active, étant plus orientée vers la frontière suisse. Enfin, la préfecture de Corse se mobilise graduellement dans la coopération, alors qu'en début de période 2007-2013 son implication était minime.

- 53 À l'échelle des départements, les Français sont très impliqués dans la coopération, notamment au niveau des programmes INTERREG. Le conseil général des Alpes-Maritimes s'intéresse notamment à la coopération dans le domaine des transports, mais semble en retrait face à la montée en puissance des coopérations menées par la métropole niçoise. Les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, la Savoie et la Haute-Savoie contribuent à la coopération notamment autour des domaines clés des politiques de montagne. Les provinces italiennes sont traditionnellement parties prenantes à la coopération, notamment Cuneo et Turin ; mais elles sont soumises à une réorganisation menée dans le cadre de la réforme territoriale en Italie, ce qui affaiblit actuellement leur capacité de coopération.
- 54 La création de la métropole Nice Côte d'Azur (NCA) en 2011 a renouvelé l'intérêt pour la coopération⁴⁷. Cependant, bien qu'elle ait une continuité territoriale avec le Piémont de par ses territoires de montagne, la métropole se projette vers la Ligurie et en particulier vers Gênes, avec laquelle NCA a signé en 2011 un protocole de collaboration. Ainsi, des synergies entre fonctions métropolitaines, comme le transport, sont envisagées (complémentarité portuaire et aéroportuaire entre Nice et Gênes)⁴⁸. Pour la communauté d'agglomération de la Riviera française, la coopération transfrontalière semble moins prioritaire depuis le changement de président en 2008, alors qu'elle avait une relation privilégiée avec Vintimille. La principauté de Monaco est insuffisamment présente dans la coopération impliquant des partenaires régionaux et locaux français et italiens. En effet, en raison de son statut d'État, elle préfère communiquer directement avec le niveau central français. La principauté est quasiment absente du programme ALCOTRA, n'ayant participé qu'aux premiers comités de suivi.

Fonctionnement d'ensemble du système

Stratégie

- 55 Il n'y a pas de stratégie de coopération sur l'ensemble de la frontière franco-italienne, les enjeux étant trop hétérogènes et partagés entre les territoires de montagne, de littoral et insulaires. Cependant, cette frontière fait partie de deux réflexions stratégiques macrorégionales autour de la Méditerranée et du Massif alpin. Dans les premières années de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée, les régions partenaires ont réalisé un travail d'identification d'axes stratégiques en fonction de leurs intérêts communs et de leurs compétences, qui a débouché sur le développement de six projets stratégiques dans le cadre du programme ALCOTRA. Avec la perte de vitesse de l'Eurorégion, le portage politique de ces réflexions stratégiques a diminué. Au niveau local, plusieurs territoires transfrontaliers, comme l'Espace Mont-Blanc, les Hautes-Vallées, la coopération Alpi Marittime-Mercantour et le Parc marin international des Bouches de Bonifacio, se sont dotés de stratégies territoriales propres, mises en œuvre avec l'aide de financement INTERREG pour partie. Enfin, il faut mentionner les opportunités importantes de développement territorial transfrontalier liées aux futurs axes de transport de la LGV Lyon-Turin, et de la LGV PACA et de son prolongement vers Gênes.

Gouvernance

- 56 Sur la frontière franco-italienne, la gouvernance de la coopération s'est structurée tant au niveau régional qu'au niveau départemental/provincial et local. L'objectif initial de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée était de doter la coopération franco-italienne d'un pilotage politique capable de coordonner, d'une part, les fonds européens, afin qu'ils bénéficient mieux aux territoires ; d'autre part, elle avait vocation à mettre en cohérence les politiques régionales de ses membres (en matière de transports, éducation, culture, tourisme, innovation, montagne). Les cantons suisses n'ont pas souhaité faire partie de l'Eurorégion au moment de sa création, préférant attendre sa stabilisation. Après une phase initiale de développement entre 2006 et 2010, pendant laquelle ont été préparés la création d'un GECT pour l'Eurorégion ainsi que les projets stratégiques du programme ALCOTRA, cette structure de gouvernance est entrée dans une phase ralentie, notamment suite au changement politique en Piémont. Une réunion a eu lieu en février 2012 entre les présidents des régions dans la perspective d'une relance de l'Eurorégion. Au niveau départemental/provincial, la CAFI, précurseur de la coopération franco-italienne, est dans une phase critique de transition, vu le processus de réorganisation des provinces italiennes actuellement en cours. Au niveau local, il existe plusieurs instances de gouvernance impliquant le niveau communal, comme l'Espace Mont-Blanc et les Hautes-Vallées, mais aussi les structures de coopération entre le Parc national du Mercantour et le Parco delle Alpi Marittime, ainsi que celle du Parc marin international des Bouches de Bonifacio.

Programmes INTERREG ⁴⁹

- ⁵⁷ Les programmes ALCOTRA et Italie-France Maritime constituent l'épine dorsale de la coopération transfrontalière franco-italienne⁵⁰. Les deux programmes présentent des difficultés liées aux périmètres. Le territoire d'ALCOTRA pose problème étant donné que Turin est dans la zone éligible, alors que deux des pôles majeurs de développement du côté français, Lyon et Marseille, sont hors zone éligible. Leur participation reste restreinte par l'allocation d'un maximum de 20 % des subventions du FEDER du programme, ce qui limite leur implication sur des thèmes comme les pôles de compétitivité ou l'enseignement supérieur. Le programme Italie-France Maritime a un territoire déséquilibré, trop réduit du côté français étant donné qu'il couvre uniquement la Corse. Ainsi, se pose la question de son évolution pour la prochaine période, étant donné le déséquilibre démographique entre la Corse et les régions italiennes et par conséquent le petit nombre de partenaires corses par rapport aux partenaires italiens. Les programmes ont également une gouvernance asymétrique. Dans ALCOTRA, l'État français, et ses représentations en région coordonnées par la préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, assure seul la sélection des projets, alors que du côté italien ce sont les trois régions italiennes qui en ont la charge. Par ailleurs, dans le comité de suivi, seule la préfecture Provence-Alpes-Côte d'Azur est membre français de droit. Néanmoins, les collectivités françaises régionales et départementales ont mis en place des réunions de concertation nommées 3CTI (Comité de coordination et de coopération territoriale interrégionale) afin de construire des positions communes dans le cadre du programme. Enfin, pour Italie-France Maritime, la gouvernance est déséquilibrée étant donné qu'une région française, la Corse, est face à trois régions italiennes (Ligurie, Sardaigne, Toscane) et que la gestion est très centralisée par la Toscane.
- ⁵⁸ La principauté de Monaco est le grand absent d'ALCOTRA. De manière générale, se pose aujourd'hui la question de la prolongation et du développement de cette initiative. À l'échelle régionale, la relance de l'Eurorégion Alpes-Méditerranée peut apparaître comme une opportunité afin de permettre un pilotage politique et stratégique fort de la coopération, tandis qu'à l'échelle de la frontière, il semble utile de renforcer une gouvernance impliquant les deux États (y compris du côté français le préfet coordonnateur de massif et le préfet de façade maritime), afin de traiter les thématiques de compétence étatique (transports, sécurité, environnement, etc.) et de façon à explorer les synergies entre la zone terrestre et la zone maritime de cette frontière.
- ⁵⁹ Le programme maritime pourrait lui aussi connaître une extension, avec l'élargissement envisagé à la Ligurie et à une partie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mais se pose la question de la continuité de la coopération entre les îles et avec le continent.

Conclusion

- ⁶⁰ La coopération transfrontalière constitue un sujet fascinant et paradoxal à bien des égards. Il s'agit d'une initiative de matrice intergouvernementale, qui obéit aux canons de la politique étrangère et de la diplomatie. La signature d'accords internationaux, bi ou multilatéraux, a permis la mise en place de cette politique. À l'origine, nous

trouvons donc un acte de souveraineté classique. Cette emprise des États reste forte, qu'elle s'exerce au sein de l'Union européenne ou bien par le biais des représentants qui participent directement aux programmes, avec le rôle des préfetures. Déjà cependant, nous voyons que la fonction diplomatique, celle qui a permis la mise en place de ce cadre, s'efface lors de la mise en place des programmes, et ce alors que les institutions territoriales s'affirment. La diplomatie ne disparaît cependant pas complètement, elle intervient lors des négociations visant à renouveler les tranches de programmes et les budgets alloués au niveau européen. D'autres logiques voient le jour : le dispositif de la coopération transfrontalière semble entrer dans une nouvelle phase d'institutionnalisation, et se pose la question de la capacité des eurorégions à incarner un être institutionnel nouveau, notamment auprès des populations. De plus, les tentatives, même inachevées, de créer des regroupements transfrontaliers (les GECT) font bouger les frontières institutionnelles. La vision de coopération transfrontalière apparaît comme un mécanisme défini par le haut, dont l'initiative est inter-gouvernementale et communautaire, mais elle modifie la réalité des territoires concernés. C'est par exemple le cas dans le contexte franco-italien qui représente un exemple de cette application. Même s'il s'agit d'une initiative relativement récente, nous pouvons constater qu'elle s'est sédimentée auprès des acteurs concernés. Les différentes institutions, parfois pour bénéficier d'effets d'aubaines, se positionnent vis-à-vis des programmes INTERREG. Ces processus de coopération sont désormais acquis, même si leurs finalités ne semblent pas stratégiques. Un autre facteur remarquable de cette coopération tient à son caractère périphérique. Comme nous l'avons évoqué, ce sont les régions frontalières qui sont concernées, et donc des territoires éloignés de Paris ou de Rome. Bien sûr cet éloignement géographique est relatif, mais il contribue également à cette perception d'un effet « aux marges » de la coopération transfrontalière. Les dynamiques politiques et économiques bilatérales passent par les capitales, et les enjeux de ces programmes de voisinage sortent la plupart du temps de la sphère des décideurs nationaux. Ainsi, l'action inter-gouvernementale qui a poussé à la création de ces mécanismes détermine la création partielle de dynamiques endogènes et périphériques qui entendent bien revendiquer leur existence propre par rapport au centre. D'ailleurs les revendications identitaires, celles d'une « communauté de la périphérie », sous-tendent ces différents programmes : le renforcement de l'identité transfrontalière est une constante des motivations officielles des différents programmes⁵¹. La question de la spécificité de la politique transfrontalière dans le cadre franco-italien se pose donc. Même si le discours de renforcement d'une identité transfrontalière est clamé haut et fort, l'importance du cadre normatif européen décrit dans cet article illustre un concept finalement européen et théorique (la volonté d'effacer ou de gommer les frontières) dont les instruments d'applications sont homogènes d'une frontière intra-européenne à l'autre. Ainsi nous pourrions être tentés de relever les effets relativement marginaux dans le contexte franco-italien. Mais le diable se cache dans les détails, et il nous faut observer que la création d'une identité aux marges de ces deux États-membres, pour autant marginale qu'elle soit, n'est pas dénuée d'effets. Elle représente un indicateur de l'eupéanisation des institutions territoriales. Mais surtout, elle forge un discours d'identité qui vient se superposer à celles déjà existantes, mais qui renouvelle aussi le maillage territorial. Nous pouvons donc formuler l'hypothèse d'une singularité naissante de l'identité transfrontalière franco-italienne, qui ne peut qu'être partiellement reconduite aux dynamiques franco-espagnoles ou franco-allemandes, pour citer certains des exemples les plus importants

en matière de coopération transfrontalière. La coopération transfrontalière contribue donc à renouveler les relations entre la France et l'Italie, une dynamique qui représente un terrain stimulant pour des recherches ultérieures.

NOTES

1. Eric Philippart, « Le comité des régions confronté à la “paradiplomatie” des régions de l'Union européenne », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 6-13. On verra également Kepa Sodupe « The European Union and Inter-regional Co-operation », *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 1, 1999, p. 58-80.
2. Marcus Perkmann et Ngai-Ling Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002, 280 p.
3. James Anderson, Liam O'Dowd et Thomas M. Wilson, *New Borders for a Changing Europe. Cross-Border Cooperation and Governance*, Londres, Frank Cass Publishers, Cass Series in Regional and Federal Studies, 2003, 208 p.
4. *Ibid.*
5. Kenichi Ohmae, *De l'État-nation aux États-régions*, Paris, Dunod, 1996, 214 p.
6. Jean-Philippe Leresche et Guy Saez, « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud*, n° 7, 1997, p. 27-47.
7. On verra Denis De Rougemont, *Lettre ouverte aux Européens*, Paris, Albin Michel, 1970, 214 p.
8. Malcolm Anderson (éd.), *Frontier Regions in Western Europe*, Londres, Frank Cass & Company, 1983.
9. Francesco Morata, « Euroregions i integració europea », *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, n° 1, 2010, p. 41-56.
10. Christel Alvergne et Pierre Musso, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2003, 399 p.
11. Patrice Caro, Olivier Dard et Jean-Claude Daumas, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, coll. « Espace et Territoires », 2002, p. 65-77.
12. Andreas Faludi, *European Spatial Planning*, Cambridge (Mass.), Lincoln institute of land policy, 2002, p. 237. On verra également Andreas Faludi, « Territorial cohesion : old (French) wine in new bottles ? », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, 2004, p. 1349-1365. Voir aussi Guy Baudelle et Klaus R. Kunzmann, « Regards croisés sur l'aménagement du territoire en France et en Allemagne », *ESO*, n° 22, 2004, p. 69-77, http://eso.cnrs.fr/TELECHARGEMENTS/revue/ESO_22/Baudelle_Kunzmann.pdf, consulté le 10 décembre 2013.
13. Markus Perkmann, « Policy entrepreneurship and multilevel governance : a comparative study of European cross-border regions », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 25, n° 6, 2007, p. 861-879.
14. James Wesley Scott, « A networked space of meaning ? Spatial politics as geostrategies of European integration », *Space & Polity*, vol. 6, n° 2, 2002, p. 147-167.
15. Malcolm Anderson (éd.), *Frontier Regions...*, *op. cit.*
16. <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/106.htm>, page consultée le 10 décembre 2013.

17. On verra Jean-Claude Guibal, n° 3996 et n° 4002, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale*, 22 novembre 2011, Paris, Assemblée nationale, 2011, 35 p., <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r3996.pdf>, page consultée le 13 mars 2014.
18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1082:FR:NOT>, page consultée le 10 décembre 2013. On verra également http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_fr.htm, page consultée le 8 décembre 2013.
19. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_fr.pdf, page consultée le 10 décembre 2013.
20. James Welsley Scott, « A networked space of meaning... », art. cit.
21. <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/users/jribot/public/JCM%20REGI%202009/Territorial%20Agenda.FR.pdf>, page consultée le 10 décembre 2013.
22. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_fr.htm, page consultée le 10 décembre 2013.
23. <http://www.interact-eu.net/interreg/interreg/342/5898>, page consultée le 10 décembre 2013.
24. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm, page consultée le 10 décembre 2014.
25. *Id.*
26. <http://www.aebr.eu/fr/>, page consultée le 17 septembre 2013.
27. <http://www.crpm.org/fr/>, page consultée le 17 septembre 2013.
28. <http://www.aer.eu/fr/>, page consultée le 17 septembre 2013.
29. Paul Alliés, « L'Eurorégionalisme ou "l'Europe d'en bas" ? Les valeurs heuristiques de la notion d'Eurorégion », *Pouvoirs locaux*, n° 72, 2007, p. 127-132.
30. Silvia Bolgherini et Christophe Roux, « Les régions d'Europe et l'enjeu des coopérations », *Pôle Sud*, n° 29, 2008, p. 111-130.
31. Michael Keating, « Paradiplomacia y consitución de redes regionales », *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, n° 36, 2001, p. 39-50.
32. http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2014/about_od.cfm, page consultée le 13 mars 2014.
33. <http://euroalert.net/en/news.aspx?idn=13768>, page consultée le 12 mars 2014.
34. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/106.htm>, page consultée le 6 juillet 2013.
35. On verra Thomas Perrin, « Eurorégions, eurorégionalisme et construction de l'Europe "aux frontières" », dans Yves Denéchère et Marie-Bénédicte Vincent (dir.), *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Bern, Berlin etc., Peter Lang, 2010, p. 175-190. On verra également Francesc Morata, « Euroregions i integració europea », art. cit.
36. Henri Comte et Nicolas Levrat, *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 2006, 366 p.
37. Michael Keating, « Paradiplomacia y consitución... », art. cit., p. 8.
38. Nicolas Kada, « L'eurorégion : un statut avantageux ou un cadre contraignant pour la coopération transfrontalière », dans *Les entretiens du transfrontalier. Expertise collective des territoires transfrontaliers en Europe. Actes et synthèse des rencontres 2005-2006-2007*, sous la direction de Michel Casteigts, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Evenements_MOT/actes_ENTRETIENS-DU-TRANSFRONTALIER.pdf (Actes des 3^{es} entretiens du transfrontalier, Eurocité basque, 13 et 14 décembre 2007), p. 250-256.
39. Francesc Morata, « Préface », dans Bruno Dupeyron, *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières. Expériences rhénane et pyrénéenne*, Bern, Peter Lang, 2008, p. 3.
40. <http://www.cafiweb.eu/>, page consultée le 8 décembre 2013.
41. <http://medalp.eu/fr/>, page consultée le 8 décembre 2013.
42. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/fr/>, page consultée le 16 janvier 2014.

43. <http://unice.fr/pres>, page consultée le 12 juillet 2013.
 44. <http://etudiants.nice.fr/creation-du-gect-euro-campus,438.html>, page consultée le 12 juillet 2013.
 45. <http://www.ccialpmed.eu/>, page consultée le 16 janvier 2014.
 46. <http://www.interreg-alcotra.org/2007-2013/?lang=fr>, page consultée le 10 décembre 2013.
 47. <http://www.nicecotedazur.org/>, page consultée le 13 octobre 2013.
 48. On verra « La métropole Nice Côte d'Azur », *L'actualité transfrontalière*, n° 76, février 2012, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Newsletter/FR_NL76_2012_02.pdf, consulté en ligne le 15 janvier 2014.
 49. <http://www.interreg-alcotra.org>, page consultée le 10 septembre 2013.
 50. <http://www.maritimeit-fr.net/>, page consultée le 10 septembre 2013.
 51. On verra <http://www.interreg-alcotra.org/pages.asp?p=08&lang=it>, page consultée le 15 janvier 2014.
-

RÉSUMÉS

Les coopérations interrégionales connaissent une croissance depuis les années 50 : elles constituent aujourd'hui un trait central de la politique de cohésion communautaire. Cet article analyse les principaux aspects des instruments de cohésion et de coopération transfrontalière en tâchant d'identifier le rôle et la dynamique des acteurs dans ce processus. Aujourd'hui, la construction communautaire modifie en profondeur les modalités de l'action publique sur les territoires. Elle conduit d'abord à coordonner les politiques des États membres sur la base d'objectifs partagés. La politique de cohésion renforce aussi le besoin d'une gouvernance multiniveaux associant l'Union européenne, les États et les régions. Les espaces de coopération transnationale illustrent parfaitement ce partage croissant des politiques territoriales entre de nouveaux acteurs, évolution qui modifie le monopole traditionnel de l'État aménageur. Le cas franco-italien nous permet de nous interroger à la fois sur la portée européenne mais aussi la spécificité régionale de cette coopération.

Interregional cooperation has steadily increased during the last fifty years, achieving a central position in the process of European Union (EU) cohesion. This article analyzes the principal instruments of cohesion and cross-border cooperation so as to identify the roles and dynamics of the relevant actors. The construction of the EU has had a significant impact on public policy management in its territories, leading to a need for coordination among member states on the basis of shared objectives. Cohesion policy also reinforces the need for multilevel governance involving the EU, states and regions. Transnational cooperation perfectly illustrates this tendency to share territorial policies among new players, a trend that modifies the traditional monopoly of states. The Franco-Italian case offers an opportunity to study both European trends as well as regional specificities of cooperation.

INDEX

Keywords : European Union, France, Italy, cross-border cooperation, regions

Mots-clés : Union européenne, France, Italie, Coopération transfrontalière, Régions

AUTEUR

MARIA CHIARA SERENO

Maria Chiara Sereno est doctorante en civilisation italienne au Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine de l'université Nice Sophia Antipolis. Sa thèse porte sur les « Parcs naturels d'Italie et coopération transfrontalière : la question de l'identité collective dans l'espace franco-italien : la question de l'identité collective dans l'espace franco-italien ». Après son baccalauréat en Italie, elle a effectué tout son parcours universitaire à l'université de Nice. C'est par le biais d'un DEA politiques européennes comparées qu'elle a commencé à traiter le sujet de la coopération transfrontalière. Elle a ensuite poursuivi une carrière internationale au sein de multinationales ainsi que dans le domaine de la formation. Elle est chargée de cours dans le Master 2 Pro langues et affaires internationales, relations franco-italiennes à l'université de Nice. Ses recherches portent sur la transformation de l'identité franco-italienne dans le cadre des coopérations transfrontalières. serenbella@libero.it