

Olivier Gomand
Université Lumière Lyon 2
Institut d'Etudes Politiques de Lyon

L'action internationale des niveaux régionaux de pouvoir en Europe illustrée par la région Rhône-Alpes et le Land du Bade-Wurtemberg.

Mémoire de fin d'études
Sous la direction de M. Laurent GUIHERY
Mémoire soutenu le 02/09/2010

Jury de soutenance : M. Laurent GUIHERY, M. Thomas HIPPLER

Table des matières

Remerciements . .	4
Introduction . .	5
I Le cadre de l'action décentralisée en Europe . .	10
A] La justification théorique de l'action extérieure des régions . .	10
1. Un nécessaire retour sur les théories de la décentralisation . .	10
2. Les théories explicitant l'action extérieure des régions . .	12
3. Bilan . .	18
B] Les bases juridiques françaises, allemandes et européennes . .	19
1. En France . .	19
2. En Allemagne . .	23
3. L'Europe et la coopération interrégionale . .	25
4. Bilan . .	37
II L'action des régions à l'international . .	38
A] Les raisons de l'action extérieure : pourquoi agir à l'international ? . .	38
1. L'arrivée des régions sur la scène internationale . .	38
2. Une action poussée par des motivations économiques . .	39
3. Une action motivée par l'intégration mondiale . .	41
4. Le nationalisme explique également pourquoi les régions agissent hors de leurs frontières . .	44
5. D'autres facteurs sont également à prendre en compte . .	46
6. Bilan . .	47
B] La coopération interrégionale . .	48
1. Eclaircissements sur la coopération interrégionale . .	48
2. La coopération transfrontalière reste majoritaire . .	54
3. Cas pratiques : Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg . .	57
4. Bilan . .	68
Conclusion . .	70
Sources . .	72
Les ouvrages . .	72
Les documents édités par des entités internationales, nationales ou régionales . .	72
Les rapports . .	73
Les articles issus de revues . .	73
Les articles issus de la presse . .	74
Documents disponibles sur Internet . .	74
<i>Région Rhône-Alpes . .</i>	74
<i>Land du Bade-Wurtemberg . .</i>	75
<i>Quatre Moteurs pour l'Europe . .</i>	75
<i>Conseil de l'Europe . .</i>	75
<i>Autres . .</i>	76
Les textes juridiques . .	76
Mémoires et travaux universitaires . .	77

Remerciements

Je remercie M. Laurent GUIHÉRY, responsable du séminaire *l'Europe à la croisée des Chemins quelles orientations entre approfondissement et élargissement* et directeur de ce mémoire.

Je tiens à remercier M. Thomas HIPPLER pour avoir accepté d'être membre du jury de soutenance de ce mémoire.

Mes remerciements s'adressent également à Mme Cécile BODET, responsable du service coopération européenne au sein de la Direction des Relations Internationales de la région Rhône-Alpes, pour m'avoir reçu le 18 mars dernier au siège de la région, à Charbonnières-les-Bains, et avoir répondu à mes questions avec patience et pédagogie.

Enfin, je remercie tous ceux qui m'ont adressé leurs conseils quant aux recherches et à la rédaction de ce mémoire, et mes parents pour avoir relu et corrigé ce travail.

Introduction

« Beaucoup d'Européens se retrouvent mais nous, nous nous connaissons déjà »¹. Ainsi se décrit, selon une brochure rédigée et publiée par les Quatre Moteurs pour l'Europe en 2008, à l'occasion de leurs 20 ans, la coopération menée entre Rhône-Alpes, la Lombardie, la Catalogne et le Bade-Wurtemberg depuis 1988.

A la lecture de la composition des Quatre Moteurs, une première question vient automatiquement à l'esprit : qu'est-ce qu'une région ? En effet, les différences historique, institutionnelle, économique... entre un Land allemand tel le Bade-Wurtemberg, une communauté autonome espagnole telle la Catalogne, une région française comme Rhône-Alpes ou italienne comme la Lombardie sautent aux yeux. Le Bade Wurtemberg peut, par exemple, prendre des décisions en matière d'enseignement, la Catalogne en ce qui concerne la sécurité, deux domaines qui échappent totalement à Rhône-Alpes. Les budgets diffèrent également fortement : en 2008, celui de la région française était de 2, 179 Milliards d'Euro² alors que le budget prévisionnel du Bade-Wurtemberg pour 2010 indiquait 31,081 Milliards d'Euro³ soit près de 15 fois plus⁴.

Il semble donc nécessaire de s'interroger davantage sur la notion de « région » qui a servi à la rédaction de ce travail universitaire et de proposer une définition, à garder en tête à la lecture de ce mémoire, entreprise ambitieuse et difficile du fait de la polysémie du terme.

Pour A.K. BOURNE, une région est « un segment d'espace territorial constituant une entité fonctionnelle, socioculturelle et politique distincte »⁵. Selon Yves Lacoste, « la région est une représentation spatiale confuse, qui recouvre des réalités extrêmement diverses par la taille et le contenu »⁶.

Les régions sont souvent méprisées, à la différence des Etats, mais elles existent bel et bien, notamment grâce aux villes qui « déterminent une zone d'influence qui recoupe nécessairement un espace régional »⁷. Selon HOERNER, la région aurait été créée par les hommes pour répondre à leurs besoins culturels, sociaux et économiques.

Il existe des régions historiques ou géographiques et des régions fonctionnelles (construites sur des flux) mais toutes sont en réalité des inventions institutionnelles, même si les régions ne sont pas créées par hasard, quelque soit le modèle étatique : centralisé

¹ Bade-Wurtemberg, *20 années Jubilé* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg, 2008. [page consultée le 09/08/10]. < http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/Broschuere_VierMotoren_20_Jahre_Jubilaum.pdf >

² Cf. Rhône-Alpes, *Les finances de la région en 2008* [en ligne], Conseil régional Rhône-Alpes, 2009. [page consultée le 15/08/10]. < www.rhonealpes.fr >

³ Bade-Wurtemberg, *Haushalt 2010/2011* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg, 2010. [page consultée le 15/08/10]. <<http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/Einzelpl%E4ne%20in%20den%20Haushalts%20jahren%202010%20und%202011.pdf>>

⁴ Cf. Annexes.

⁵ A.K. BOURNE, *The EU and Territorial Politics within Member States*, 2004 [Traduction personnelle].

⁶ Y. LACOSTE, *Dictionnaire de la géopolitique*, 1995, in Caroline DEKKIL, *Des régions dans l'Europe, des régions pour l'Europe ?* 2005.

⁷ J.-M. HOERNER, *Géopolitique des territoires, de l'espace approprié à la suprématie des Etats-nations*, 1996, p.65.

(France) ou fédéral (Allemagne). Il est ainsi nécessaire de tracer le contour de la région non seulement à partir d'elle-même, en relevant une unité territoriale, naturelle, historique, culturelle, économique mais aussi vis-à-vis d'un Etat lorsqu'elle constitue une subdivision de celui-ci. Ces deux approches doivent donc être croisées.

Une analyse historique est intéressante pour comprendre les évolutions qui ont abouti à la situation actuelle. Au Moyen-Age, certaines entités territoriales riches et puissantes, situées principalement dans le nord de l'Italie actuelle et en Flandres, commerçaient. Des parlements régionaux, en France, ont également été mis en place à la même période. Cette tendance a été freinée d'abord à la Révolution puis, du Premier Empire à la Troisième République. Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre Mondiale pour voir les collectivités territoriales reprendre du pouvoir, principalement en Italie et en Allemagne où un système fédéral est instauré. Les années 70 voient une nouvelle vague de décentralisation déferler sur l'Europe, en Espagne notamment, où 17 communautés régionales obtiennent des prérogatives importantes. En 1982, la décentralisation intervient enfin en France avec l'avènement de conseils régionaux.

J.F. DREVET⁸ fait un classement des collectivités territoriales d'Europe occidentale en cinq catégories et il sépare les Länder allemands (catégorie 1) des régions françaises (catégorie 2). Cependant, il les regroupe au sein d'un ensemble de 92 régions qui ont des particularités communes comme une taille moyenne de 20000 km² et une population moyenne de 2,8 millions d'habitants. L'action des collectivités territoriales est fonction de leur taille et à leurs compétences. Seules quinze régions (Ile de France, Lombardie...) auraient une taille suffisante pour être considérées comme des territoires économiques ; les autres doivent agir au travers d'associations de régions, les reliant pour des questions géographiques ou thématiques, pour exister sur la scène continentale.

La notion de région doit être, dans ce mémoire, surtout comprise comme le niveau de pouvoir arrivant directement après le niveau national, le premier niveau de décentralisation. Il s'agit d'aborder la lutte de pouvoir entre un niveau régional désireux de s'émanciper mais conscient de la nécessité d'acquiescer de nouvelles prérogatives accordées, paradoxalement, par un niveau national qui souhaite éviter au maximum de perdre sa souveraineté mais ne peut résister totalement aux pressions exercées sur lui par ce niveau régional allié à un niveau supranational, en l'occurrence l'Union Européenne. La concurrence avec les Etats est explicitement voulue par les régions comme le prouve le début du message de Jean-Jacques QUEYRANNE inscrit sur la plaquette éditée par Rhône-Alpes lors de son exercice de la présidence des Quatre Moteurs en 2006 : « Dimensionnée à l'échelle d'un pays comme la Suisse, avec une population aussi nombreuse que le Danemark, Rhône-Alpes est une grande Région ouverte sur l'Europe »⁹.

Les termes de « région », d' « entité infra-étatique » ou « subétatique » utilisés dans ce mémoire font tous référence à la description effectuée ci-dessus. Parfois, la notion de « collectivité territoriale » est employée ; l'élément auquel il est fait allusion est alors valable pour l'ensemble des niveaux infra-étatiques de pouvoir (ex : région, département, intercommunalité, commune en France) mais il est explicité à travers le prisme régional et particulièrement vrai pour les régions.

⁸ Cf. J.F. DREVET, *La nouvelle identité de l'Europe*, 1997.

⁹ Jean-Jacques QUEYRANNE, *Quatre Moteurs pour l'Europe* [en ligne], Conseil régional Rhône-Alpes, 2006. [page consultée le 10/10/09]. <<http://www.4motors.eu/documents/4moteurs.pdf>>

La différence entre les régions européennes a été prise en compte dans le processus de réflexion qui a mené à la rédaction de ce mémoire. P. KUKAWKA revient sur ces différences. Pour lui, différentes raisons ne nous autorisent pas à parler d'Europe des régions comme on parle d'Europe des Etats. D'abord, le terme de « région » reflète des réalités différentes selon les Etats. Même s'il est souvent utilisé pour désigner le niveau immédiatement en-dessous de l'Etat, la « région » d'un Etat fédéral et celle d'un Etat unitaire n'ont ni le même statut, ni les mêmes prérogatives, et encore moins la même légitimité qui est partagée entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés alors qu'elle est monopolisée par l'infrastructure centrale dans le cas des Etats unitaires. Dans le cas des Quatre Moteurs, la Catalogne et le Bade-Wurtemberg disposent de prérogatives exclusives à la différence de leurs deux partenaires qui les partagent toutes avec l'Etat central, pouvoirs plus étendus pour le Land que pour les trois autres régions. Ensuite, elles ont une fonction secondaire [mais tout aussi primordiale] dans la construction européenne. Selon l'universitaire grenoblois, même si elles ne sont pas les initiatrices de la construction, elles peuvent y participer si les Etats le leur permettent. Il parle ainsi d'Europe **par** les régions et se réfère au Quatre Moteurs **pour** l'Europe montrant par là que ces entités infra-étatiques sont plus que juxtaposées, elles interagissent [toutes] au profit de l'Europe.

Si deux entités régionales aussi différentes qu'une région française, Rhône-Alpes, et un Land allemand, le Bade-Wurtemberg, ont été choisies pour illustrer le thème abordé, c'est, d'abord, par leur forte présence sur la scène continentale et, ensuite, pour garder à l'esprit l'aspect hétérogène de ce niveau régional de pouvoir.

La scène continentale doit être également précisée même s'il s'agit d'une nécessité secondaire puisque l'Europe est, dans ce mémoire, utilisée comme cadre géographique, institutionnel et juridique. Son rôle d'acteur et de promoteur de l'action des régions ne sera que très peu abordé ; en effet, l'objectif de cet écrit est, de prime abord, de s'intéresser à l'action régionale décidée et entreprise par les régions elles-mêmes et non conséquence des projets d'une entité supranationale.

Définir l'Europe dans quelque domaine que ce soit n'est pas chose aisée. Géographiquement, les débats sur ses frontières ne se sont jamais tariés, preuve en est le débat sur l'adhésion de la Turquie à l'Union Européenne (UE), Nicolas SARKOZY justifie son refus de laisser entrer ce pays dans l'UE car il n'appartiendrait pas au continent européen. Classiquement, l'Europe serait limitée au Nord par l'Océan Arctique, à l'Ouest par l'Atlantique, au Sud par la Méditerranée et à l'Est par les montagnes du Caucase et de l'Oural.

Cependant, cette définition est bien trop floue et peu utile dans le cas de l'étude du niveau régional de pouvoir. Une définition politique est plus adaptée. Ainsi les éléments abordés dans ce mémoire concernent surtout les Etats de l'UE et, plus exactement, les Etats les plus à l'Ouest tels la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique ou encore les Pays-Bas. Même si les textes juridiques décryptés dans la première partie s'appliquent théoriquement dans une multitude de pays européens (ex : la convention-cadre de Madrid a été adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe dont sont membres 47 Etats dont la Russie et la Turquie), ils ne sont réellement utiles qu'aux régions ayant les prérogatives les plus grandes, celles qui se situent à l'Ouest du continent.

A la lumière de ces premières limites données au sujet traité, il est possible de s'intéresser à la notion générale d'action extérieure des régions et, plus précisément à celle de coopération interrégionale. La Commission nationale de la coopération décentralisée propose une définition de l'action extérieure des entités infra-étatiques, notion la plus large qui existe, explicitement acceptée par l'Etat à travers une circulaire du Premier Ministre

de mai 1983. Il s'agit de « l'ensemble des actions menées avec l'étranger par les régions [ce qui nous intéressera dans ce mémoire], les départements, les communes et leurs groupements »¹⁰. Ces actions peuvent être de différents types : économique, social, culturel, humanitaire,...

Pour préciser les actions menées par les collectivités françaises, le terme de coopération décentralisée peut être utilisé. Nécessitant une base juridique (une convention), il comprend « l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales [...] et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun »¹¹. Ces dernières peuvent être du Nord, européennes notamment [relations qui seront étudiées ici], ou du Sud. Dans un sens plus strict, la coopération décentralisée est « l'aide apportée par une ville à une autre pour contribuer à son développement économique et culturel, notamment en mettant à sa disposition des ingénieurs, des médecins, des techniciens »¹².

Pour continuer vers des notions de plus en plus précises, la Commission nationale de la coopération décentralisée distingue ensuite la coopération transfrontalière, une branche de la coopération décentralisée. Il faut la comprendre ainsi : « relations de voisinage qui s'instaurent avec des partenaires directement au travers des frontières terrestres »¹³.

Enfin, la coopération interrégionale « recouvre toute coopération entre des régions françaises et des entités de taille régionale étrangères, notamment au sein de l'Union européenne »¹⁴, sans obligatoirement avoir une frontière commune.

Selon le Ministère des Affaires étrangères, la coopération décentralisée a trois objectifs principaux. Outre promouvoir l'Etat de droit dans le monde, ce qui concerne quasi-exclusivement la coopération Nord-Sud et ne sera donc pas développé dans ce mémoire, elle permet à l'entité sub-étatique d'acquérir les connaissances (économiques, démocratiques...) de ses partenaires et de leur faire partager les siennes, et de promouvoir les valeurs et la culture françaises à l'étranger.

Dans ce mémoire est employé le terme de coopération décentralisée. Il doit être compris au sens large, i.e. comme la coopération entre deux entités infra-étatiques de pays européens différents et non selon la définition stricte donnée par le Grand Lyon sur son site Internet¹⁵.

La problématique à laquelle répond ce mémoire peut être définie ainsi : les régions européennes multiplient les initiatives hors les frontières de leur Etat d'appartenance mais cette forte activité internationale est-elle conséquence d'un réel besoin et aboutit-elle à des transformations concrètes ou n'est-ce qu'une mode, qu'une lubie superficielle et temporaire de la part d'entités infra-étatiques et d'élus en manque de reconnaissance?

¹⁰ Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006. p.9.

¹¹ Idem.

¹² Grand Lyon Communauté Urbaine, *Coopération décentralisée* [en ligne], 2010. [page consultée le 15/05/10]. < <http://www.grandlyon.com/Cooperation-decentralisee.117.0.html> >

¹³ Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006. p.9.

¹⁴ Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006. p.10.

¹⁵ voir supra.

La première partie de cet écrit étudie la base de l'activité extérieure des régions européennes. Ainsi nous aborderons les fondements théoriques et les soubassements juridiques de cette activité. Passer en revue les différents concepts décrivant l'action internationale des régions permet de cadrer cette action. S'intéresser à l'aspect juridique du problème aide à expliquer les fondations de la coopération entre régions mais aussi de cerner un obstacle, celui du droit, qui s'est dressé face aux régions.

La seconde partie se veut plus pragmatique. Il sera d'abord question des motivations des régions quant à leur action externe: pourquoi une telle émancipation de leur Etat respectif ? Ensuite, l'accent sera mis plus particulièrement sur la coopération interrégionale et les échanges d'égal à égal entre ces entités. Là aussi, les exemples de Rhône-Alpes, du Bade-Wurtemberg et de l'association des Quatre Moteurs pour l'Europe, déjà évoqués tout au long des parties précédentes, seront pris séparément et analysés.

I Le cadre de l'action décentralisée en Europe

A] La justification théorique de l'action extérieure des régions

1. Un nécessaire retour sur les théories de la décentralisation

a. Les théories libérales ou normatives

TOCQUEVILLE est l'écrivain qui a promu l'idée de décentralisation pour des raisons démocratiques. Selon lui, le centralisme étatique réduit les libertés individuelles et le pouvoir des collectivités locales, organes de la démocratie et premiers opposants à l'autoritarisme central. Il insiste sur « l'importance du gouvernement local et de la société civile pour le maintien et le développement des institutions démocratiques »¹⁶. Ses théories que l'on peut qualifier de « conception démocratique libérale » sont également défendues par MILL, WILSON ou encore RONDENILLI qui, avec CHEEMA, affirme que la décentralisation est un facteur positif pour la démocratie. Les citoyens, notamment ceux qui appartiennent aux groupes sociaux les plus défavorisés, se sentent plus proches du centre de pouvoir, ils participent davantage à la vie de la cité et contrôlent plus ceux qui les représentent. Ces derniers obtiennent ainsi une plus grande légitimité. Ces théories appartiennent aux concepts « normatifs libéraux », qui ont appuyé la décentralisation pour des questions d'efficacité de l'administration publique et de démocratie. Alexis de TOCQUEVILLE a ainsi écrit dans *De la Démocratie en Amérique* : « La décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elles les accoutument à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales [...] naît le plus efficace contrepois aux prétentions du pouvoir central ».

Les doctrines normatives libérales regroupent également la théorie du choix public portée par RUSSEL et NICHOLSON, et la théorie de la bonne gestion, de la bonne gouvernance d'HANDY et de MORIS. Ces derniers mettent en avant que la décentralisation permet une meilleure connaissance des spécificités locales par les gouvernants qui adaptent ainsi leurs politiques en fonction des données locales. Ils agissent et contrôlent donc mieux. La théorie du choix public est un corollaire de celle de la bonne gestion, elle affirme que les institutions locales même nombreuses agissent plus efficacement qu'une seule administration centrale.

¹⁶ Allan ROSENBAUM, *Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience*, Revue française d'administration publique, octobre-décembre 1998, n°88, p. 507.

Jean-Jacques ROUSSEAU avait déjà fait le lien entre démocratie, gouvernance et décentralisation alors qu'il observait l'organisation et le fonctionnement des cantons suisses.

La décentralisation serait le fruit d'un mouvement de déception vis-à-vis d'un pouvoir central jugé incapable de répondre aux besoins des citoyens. Elle permettrait de diviser et de disperser le pouvoir politique et de maintenir des contre-pouvoirs comme MONTESQUIEU et MADISON le jugent nécessaire dans leurs écrits.

TIEBOUT est un universitaire américain de la seconde moitié du XX^e siècle. Il a théorisé l'idée que la multiplication des collectivités locales (donc l'accroissement de la décentralisation) favorise une meilleure efficacité de celles-ci par le simple mécanisme du marché : la compétition entre elles favorise l'apparition de collectivités homogènes dans chacune desquelles les individus ont une même demande de service public. En résumé, la décentralisation en matière de biens publics permet une aussi bonne régulation que le libre jeu du marché en matière économique.

La décentralisation permet également de mettre sur pied « un espace civique supplémentaire »¹⁷, la société civile, qui en s'organisant, peut ainsi peser plus efficacement et facilement sur les décisions des acteurs locaux. Elle donne plus de place à l'opposition politique, celle-ci étant associée aux décisions de la majorité. De plus, comme Rousseau le remarque, des novices en politique peuvent développer une certaine expérience au niveau local avant de se lancer sur la scène nationale. Ils y apprennent les éléments nécessaires à la gouvernance démocratique tels que le compromis et la négociation. La population a l'impression que les gouvernants mènent une politique plus pragmatique, moins abstraite qu'au niveau national car ils sont directement touchés par ses effets. Ils ont ainsi l'impression d'une plus grande « efficacité politique »¹⁸. Enfin, les initiatives économiques et politiques locales ont plus de chance de déboucher sur du concret.

b. Les théories descriptives : une critique des doctrines précédentes

Les critiques, portées par les théories analytiques et descriptives, pointent la trop grande abstraction de la bonne gouvernance et du choix public, les premières reprochent aux secondes d'être trop éloignées de la réalité et de ne pas prendre en compte les inégalités à l'intérieur de la société, les pouvoirs publics, même, voire surtout, locaux, favorisant les classes sociales qui leur sont le plus proche. La décentralisation pourrait donc créer des pouvoirs locaux accaparés par les forces sociales locales, la démocratie pourrait ainsi diminuer et non augmenter à cause de ce phénomène, dans les zones qu'il touche. FESLER et SAMOFF affirment que plus est que la décentralisation est particulièrement injuste, RAKODI qu'elle pousse au clientélisme.

Le problème des ressources est également pointé du doigt par certains chercheurs : l'Etat ne donnerait pas le budget équivalent à son désengagement aux collectivités territoriales, ces dernières manqueraient donc de ressources financières mais aussi d'expertise, elles n'auraient ainsi pas les compétences pour mettre sur pied et en œuvre des décisions très techniques.

¹⁷ Allan ROSENBAUM, *Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience*, Revue française d'administration publique, octobre-décembre 1998, n°88, p. 511.

¹⁸ Allan ROSENBAUM, *Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience*, Revue française d'administration publique, octobre-décembre 1998, n°88, p. 512.

Pour une décentralisation efficace et réellement démocratique, Allan ROSENBAUM affirme nécessaire qu'elle possède certaines caractéristiques : un pouvoir local fort, la capacité d'édicter des normes et d'adopter les textes nécessaires, un fort soutien de la part du gouvernement central (par l'octroi de pouvoir ou de financement).

c. Une première approche de l'action extérieure des régions à travers ces théories

Les théories normative et libérale peuvent être appliquées à l'activité internationale des collectivités territoriales dans le sens où l'argent des contribuables n'est utilisé que pour des coopérations qui concernent ces derniers. Lors d'une conférence donnée à Sciences Po Lyon en janvier 2010, Bertrand GALLET, président de Cités Unies France, affirme ainsi qu'un intérêt à la coopération décentralisée est nécessaire car l'argent des contribuables locaux est en jeu. La théorie de la bonne gestion est peut être plus pertinente encore : les élus locaux, connaissant les particularités sociales, économiques, démographiques, historiques... de leur collectivité vont nouer des partenariats avec les entités infra-étatiques étrangères les plus semblables, dans les domaines qui les concernent le plus. L'appartenance de Rhône-Alpes au Quatre Moteurs pour l'Europe en est un bon exemple : la région française s'est regroupée avec d'autres entités infra-étatiques économiquement puissantes, parmi les plus en vue dans leur pays. Cependant, la multiplication des partenariats, noués par Rhône-Alpes, avec des entités qui diffèrent de la cette région et, même, qui ne se ressemblent pas entre eux, est un contre-exemple.

2. Les théories explicitant l'action extérieure des régions

a. Autour de la « multi-layered diplomacy »

La « multi-layered diplomacy »

HOCKING a défini le terme de « multi-layered diplomacy » [littéralement : « diplomatie multi-couches »] en tant que diplomatie produite par des interférences entre acteurs et ayant des effets sur leurs agissements. Il est encore nécessaire de définir la diplomatie, voici la définition proposée par Antoine VION et Emmanuel NEGRIER : « l'art de conduire des échanges valorisés subjectivement ou objectivement, des relations ouvertes ou fermées (basées sur des règles formelles ou informelles), ayant pour objet d'orienter le cours des relations plus ou moins violentes établies entre des groupements politiques »¹⁹.

L'expression « gouvernance à niveaux multiples », popularisée par HOOGHE et MARKS, décrit un allègement des rapports hiérarchiques entre l'Etat central et ses entités infra-étatiques en parallèle à une évolution vers plus de négociation dans la définition et la mise en place des politiques publiques accompagnés d'un accroissement de l'activité internationale des collectivités territoriales. Selon Martin NAGELSCHMIDT²⁰, ce phénomène est, en Europe, notamment dû à certains programmes communautaires comme INTERREG qui ont permis aux entités subétatiques de prendre des responsabilités et ont vu les Etats modifier leur constitution pour accorder plus de pouvoirs à ces entités.

¹⁹ Antoine VION, Emmanuel NEGRIER, *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, 2002, p.3.

²⁰ Cf. Martin NAGELSCHMIDT, *Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe*, 2005, p.224.

Les réactions à cette « multi-layered diplomacy »

Selon Eric PHILIPPART, la construction européenne « ne rentre pas dans le schéma général de "domestication" des relations internationales et d'internationalisation des politiques intérieures »²¹. Les théories des relations internationales ne prennent en compte que les Etats et considèrent l'action européenne et internationale des niveaux infra-étatiques comme une erreur ou un phénomène temporaire.

Cependant, la « many voices diplomacy » de E.H. FRY et la « constituent diplomacy » de J. KINCAID décrivent le phénomène d'action extérieure des collectivités territoriales comme les théoriciens de la « multi-level governance » qui affirment que les niveaux supranational et subnational interagissent directement en évitant le niveau national. C'est ce que l'Union européenne a voulu, et plus précisément la Commission européenne, avec ses fonds structurels, dans un but d'efficacité.

b. La paradiplomatie

Une naissance difficile

La paradiplomatie, dont les expressions « diplomatie multi-couches », « diplomatie infra-étatique » ou encore « affaires intermestiques [contraction d'international et de domestique] » sont des synonymes, est une notion peu connue même si elle reflète une large réalité (ex : San Francisco sanctionne un pays bafouant les droits de l'Homme). Elle est, en effet, peu étudiée par les universitaires, notamment les tenants du réalisme en relations internationales qui méprisent ces formes de relations qui ne concerneraient que des sujets de faible intérêt. De façon dogmatique, les réalistes affirment que seul l'Etat territorial est digne d'intérêt dans le cadre des relations internationales, la société internationale est d'ailleurs composée exclusivement d'Etats. Ils minimisent l'importance des entités sub-nationales car ils considèrent l'Etat-nation comme uni et indivisible et capable de réguler son territoire ; de plus, ces entités n'agiraient que dans le cadre de la politique interne, la politique externe étant réservée aux Etats. Ils considèrent la paradiplomatie comme voulue et dirigée par les Etats qui instrumentaliserait les entités infra-étatiques. K.C. WHEARE considère l'action à l'international comme une prérogative quasi-régalienne de l'Etat central²².

Stéphane PAQUIN critique cette vision réaliste, arguant « du nombre croissant d'autorités publiques subétatiques ayant développé une politique étrangère dans leurs champs de compétence, et même un peu plus »²³. Il prend pour exemple le cas de la Flandre qui possède plus de représentations à l'étranger que la Finlande ou la Norvège, agit selon ses propres intérêts bien plus qu'en faveur de ceux de la Belgique, participe à des événements internationaux et signe des traités avec des Etats souverains.

Martin NAGELSCHIMDT, dans un autre cadre, relativise voire critique également la théorie réaliste des relations internationales en mettant en avant l'apparition, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, d'institutions internationales et européennes et, par-là même, d'un niveau supranational, et l'augmentation de l'interdépendance économique et

²¹ Eric PHILIPPART, *Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures*, 1998, p.632.

²² Cf. K.C. WHEARE, *Federal Government*, p.169-170 in Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.117.

²³ Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.32.

sociale entre territoires qui a obligé les régions à nouer des contacts avec leurs homologues étrangères au détriment des Etats.

La paradiplomatie est, de plus, une notion mélangeant relations internationales et sociologie interne, deux milieux qui ne communiquent pas. Stéphane PAQUIN explique la méconnaissance de cette notion par la fragmentation des actions paradiplomatiques et son manque d'effets visibles. De plus, les entités infra-étatiques n'auraient pas les compétences pour agir à l'international, la paradiplomatie serait une pâle copie de la vraie diplomatie [entre Etats].

Signification et catégories de la paradiplomatie

Le terme de paradiplomatie a été créé par Panayotis SOLDATOS pendant les années 80, ce dernier le définit ainsi : « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'Etats fédérés, d'activités étrangères »²⁴. La notion a ensuite été approfondie par Ivo DUCHACEK qui a décrit quatre niveaux de paradiplomatie. Il qualifie les deux premiers de microdiplomatie régionale transfrontalière et de microdiplomatie transrégionale (deux régions coopèrent sans avoir de frontières communes mais en étant relativement proches géographiquement). Les troisième et quatrième niveaux sont respectivement la paradiplomatie globale et la protodiplomatie. Ici débute un conflit entre l'entité infra-nationale et l'Etat auquel elle appartient. Les entités concernées sont celles où un fort sentiment nationaliste existe (ex : Catalogne, Flandres) et où, dans le cas de la protodiplomatie, une velléité indépendantiste prolifère. Les régions françaises et les Länder allemands mènent plutôt des actions appartenant aux deux premières catégories, il est, en effet, difficile de qualifier de telles actions de paradiplomatie identitaire, la sécession n'étant pas à l'ordre du jour.

Eric PHILIPPART²⁵ préfère une classification en cinq catégories. Il qualifie la première de paradiplomatie minimale. Les échanges ne dépassent pas le cadre géographique transfrontalier, ils sont principalement économiques, parfois culturels (ex : jumelage, soutien des exportations).

Ensuite, on trouve la paradiplomatie mineure. Les échanges sont alors transfrontaliers ou transrégionaux, une action unilatérale d'une région (ex : établissement d'un bureau représentatif de ses intérêts) peut correspondre à ce groupe. Tout comme pour la paradiplomatie minimale, le domaine économique est majoritairement concerné ici. La majorité des collectivités territoriales françaises font de la paradiplomatie mineure.

La paradiplomatie majeure est, contrairement aux deux premiers types de paradiplomatie, géographiquement illimitée. L'ampleur des actions, très diverses, coopératives ou unilatérales, menées par les régions que l'on peut considérer comme appartenant à cette catégorie entraîne des conflits avec l'Etat central. Les dirigeants des entités infra-étatiques sont visibles au sein des instances internationales, notamment européennes, sans chercher à prendre la place des Etats centraux. Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg, par leur participation aux Quatre Moteurs pour l'Europe leur permettant de mobiliser moult moyens, appartiennent à cette catégorie.

²⁴ Panayotis SOLDATOS, « An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-Policy Actors » in Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.17.

²⁵ Eric PHILIPPART, *Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne*, in Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997.

La quatrième catégorie définie par Eric PHILIPPART est la paradiplomatie maximale. Ses caractéristiques sont semblables à celles de la précédente mais vient s'y ajouter un sentiment nationaliste, une volonté de s'affirmer par rapport au pouvoir central : l'élément identitaire dans l'action à l'international de la région permet d'affirmer qu'elle mène une paradiplomatie maximale. La Catalogne appartient à cette catégorie.

Enfin, le cinquième et dernier groupe existait déjà chez Ivo DUCHACEK, il s'agit de la protodiplomatie : la région menant une telle politique internationale cherche la reconnaissance des Etats souverains, autres que le sien avec lequel elle est, d'ailleurs, ouvertement en conflit, et, par-là même, l'indépendance. Il faut noter que les réalistes reconnaissent les entités infra-étatiques menant une protodiplomatie puisqu'elles sont appelées à devenir des Etats. La Flandre mène une politique extérieure protodiplomatique.

Caractéristiques de la paradiplomatie

Stéphane PAQUIN qualifie le phénomène paradiplomatique d'« intensif, extensif et permanent »²⁶, preuve en est le nombre croissant de représentations des régions à l'étranger. Les entités infra-étatiques ont des avantages par rapport aux Etats que ce soit leur statut flou (ex : les larges pouvoirs des collectivités territoriales en France), l'accès aux instruments de l'Etat central en matière d'action extérieure (ex : accès aux réseaux diplomatiques), des prises de positions plus fermes...

L'influence d'une région sur la scène internationale dépend d'ailleurs des ressources qu'elle possède. La taille de sa population est un facteur décisif quand on sait que certaines entités sub-étatiques ont plus d'habitants que de nombreux Etats. En 2010, Rhône-Alpes, par exemple, contient près de 6 millions de personnes soit plus que le Danemark²⁷, les habitants du Bade-Wurtemberg sont plus de 10 millions²⁸. La superficie, le budget, le nombre d'employés, le réseau d'information à disposition de l'entité, la capacité à développer des mécanismes pour protéger ses intérêts sont autant de facteurs déterminant cette influence.

La paradiplomatie concerne quasiment les mêmes domaines que la diplomatie (ex : droits de l'homme, commerce...) avec laquelle elle partage quasiment les mêmes outils (un responsable parfois qualifié de ministre, des délégations à l'étranger...) à l'exception de la force militaire.

Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau mais la période actuelle est particulière car la paradiplomatie cause un effet important sur l'action extérieure des Etats et multiplie le nombre d'acteurs sur la scène internationale.

Critiques de la paradiplomatie

La paradiplomatie a été critiquée dès sa création, par Brian HOCKING notamment. Ce dernier trouve la distinction entre l'action à l'international des Etats et celle des régions trop

²⁶ Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.19.

²⁷ Rhône-Alpes, *Découvrir Rhône-Alpes – Carte d'identité* [En ligne], Conseil régional Rhône-Alpes. [page consultée le 8 juin 2010]. < <http://www.rhonealpes.fr/23-dynamisme-en-rhone-alpes.htm> >

²⁸ Bade-Wurtemberg, *Le Bade-Wurtemberg – Notre Land* [En ligne]. Land du Bade-Wurtemberg. [page consultée le 8 juin 2010]. < http://www.baden-wuerttemberg.de/fr/Notre_land/86237.html >

artificielle. Il affirme qu'il y a un mélange entre les deux et préfère donc parler de « diplomatie à paliers multiples »²⁹, les entités subétatiques étant dépendantes des Etats.

D'autres universitaires, comme Liesbet HOOGHE, préfèrent le terme de *multi-level governance*³⁰, une notion très adaptée à la réalité européenne, notamment du fait de l'influence des collectivités territoriales sur le processus de décision de l'Union européenne. Selon Stéphane PAQUIN, ce terme ne permet cependant pas d'expliquer l'action hors UE des entités infra-étatiques.

Problèmes décrits par la paradiplomatie

La paradiplomatie décrit trois problèmes principaux. D'abord, les acteurs infra-étatiques ne sont pas reconnus par le droit international et agissent donc en marge de celui-ci, les Etats centraux leur accordent plus ou moins de pouvoir selon leur bon vouloir. Ensuite, l'arrivée de ces acteurs sur la scène internationale a causé une multiplication des interlocuteurs possibles et un certain désordre. Enfin, la construction westphalienne est remise en cause, les Etats voient, en effet, leurs prérogatives réduites jusqu'à un point parfois critique comme au Canada, où des accords internationaux signés par l'Etat fédéral peuvent être refusés par des entités fédérées. La paradiplomatie est donc porteuse de troubles et d'antagonismes.

Oppositions au sein même de la paradiplomatie

Deux courants s'opposent au sein de la paradiplomatie. Le premier regroupe les créateurs, tel SOLDATOS, qui affirment qu'elle améliore l'efficacité externe de l'action des Etats. Le second, dont fait partie Renaud DEHOUSSE, prétend, au contraire, qu'elle est source de conflits et de luttes de pouvoir entre entités nationales et infra-étatiques.

Pour Stéphane PAQUIN, les deux courants contiennent leur part de réalité ; la paradiplomatie peut créer des conflits, notamment dans des Etats où certaines entités infra-étatiques souhaitent acquérir l'indépendance, mais se révèle nécessaire pour attirer des investisseurs étrangers, par exemple.

Conclusion

Il est, en tous cas, évident que la paradiplomatie a un impact important sur la conduite des affaires étrangères par les Etats, ne serait-ce que parce qu'elle remet en cause le minimum de centralisation nécessaire à une action sereine hors de leurs frontières. Stéphane PAQUIN remarque que les Etats, qu'ils soient fédéraux [Allemagne] ou décentralisés [France], « subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales : pressions centralisatrices [...] imposées par la nécessité [...] d'avoir une politique cohérente ; pressions décentralisatrices [...] car les entités décentralisatrices cherchent à développer leurs propres politiques internationales »³¹. Les divisions internes se multiplient donc, le monopole étatique en matière de relations internationales est lourdement remis en question.

²⁹ Brian HOCKING, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, 1993, p. 3.

³⁰ Cf. infra.

³¹ Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.165.

Face à la paradiplomatie, les Etats essaient de brider des régions toujours plus entreprenantes à l'extérieur des frontières nationales. On observe une opposition entre une volonté centralisatrice du premier et des pressions décentralisatrices des secondes qui aboutit à un rééquilibrage progressif au profit des entités subétatiques. Un processus "bottom-up" serait ainsi à l'œuvre, principalement en Europe. Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF affirment que « ces transformations *de facto* aboutissent souvent à une formalisation *de jure* »³².

Le système international fonctionne de plus en plus difficilement car les acteurs sont de plus en plus nombreux et les conflits, principalement entre Etats et entités subnationales, augmentent même si les premiers savent utiliser les secondes dans des domaines difficiles dans lesquels ils rechignent à agir. La nécessité de se coordonner entre niveau national et niveau régional, en matière de politique internationale, est criante. Stéphane PAQUIN appelle à la création d'institutions de concertation et de synchronisation pour permettre aux Etats de parler d'une seule voix sur la scène internationale. Selon lui, les Etats et les entités infra-étatiques sont appelés à agir conjointement, chacun étant meilleur que l'autre dans certains domaines : la paradiplomatie serait donc vecteur d'amélioration de l'efficacité de la politique étrangère des Etats-nations.

c. Le régionalisme de Richard BALME

Richard BALME définit ainsi le régionalisme : « l'ensemble des actions destinées à constituer ou à conforter la dimension régionale des interactions socio-politiques, en particulier en affirmant leur cohérence et leurs spécificités culturelles, et en [...] accédant à une forme d'autonomie politique »³³. En parallèle à la montée d'un régionalisme, donc au pouvoir des dirigeants régionaux, le pouvoir de l'Etat central décroît.

Les régions ne sont plus des entités amorphes : elles ont réussi, par le biais de nombreuses initiatives, notamment par la « coopération inter-institutionnelle, avec des gouvernements locaux »³⁴, à s'imposer sur un terrain qui ne leur était pas prédestiné, la scène internationale. Richard BALME, qui parle de « coopérations inter-régionales de dimension transnationale »³⁵, affirme que le manque de vocabulaire pour qualifier ces actions à l'international des régions prouve qu'elles n'y sont pas attendues. Ni les grandes théories des relations internationales, comme le réalisme, ni la coopération décentralisée pour qui l'action extérieure d'une entité régionale se borne à apporter une aide au développement à une entité infra-nationale d'un pays en voie de développement, voire sous-développé, ne prévoient une action d'égal à égal entre deux régions de pays différents.

Richard BALME explique l'action des régions à l'extérieur de leurs frontières nationales en utilisant le terme de "régionalisme", i.e. un nationalisme adapté au niveau régional. Dans ce cas, la région est dotée d'un gouvernement propre et possède des spécificités culturelles locales qui sont mises en avant par ce gouvernement à travers des politiques typiques.

³² Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF, *Mutations de facto et conséquences de jure dans les rapports Etat-régions : le cas des régions Toscane et PACA*, 2005, p.190.

³³ Richard BALME, *Introduction Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ?* in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996. p.14

³⁴ Richard BALME, *Introduction Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ?* in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996. p.11.

³⁵ Idem

d. Le néo-régionalisme

Selon M. KEATING, le néo-régionalisme correspond à l'action des régions hors des frontières de leur Etat et à la perte du monopole que ce dernier possédait sur la construction des politiques européennes. La participation des régions à ce processus est devenue un aspect normal et institutionnalisé de l'exercice de leur pouvoir par ces entités.

D'après Jacques PALARD, l'arrivée des régions sur la scène internationale entraîne une redéfinition des rapports entre les acteurs, « le passage *tendanciel* d'un système hiérarchisé à un système réticulaire et multicentrique »³⁶. Reprenant Brian HOCKING et le néo-régionalisme, il affirme que ce dernier n'est pas seulement dû à une modernisation administrative, se traduisant par un nouveau système de gouvernance et des échanges entre acteurs privés et publics, une plus grande communication horizontale, mais aussi et surtout dû aux changements dans les échanges économiques. En effet, il existe de fortes différences entre régions en matière de facteurs de production et les firmes s'implantent selon les attributs économiques, sociaux et culturels des territoires régionaux qui se retrouvent ainsi en concurrence.

Le Centre de sociologie des organisations dirigé par Michel Crozier oppose centre et périphérie et décrit cette dernière, lorsqu'elle correspond à la région, par trois termes : distance, différence et dépendance dont les antonymes pourraient caractériser le centre. Si ce dernier accepte d'augmenter les prérogatives de ses périphéries, ce n'est que par simple soucis de régulation et de planification. L'action extérieure de cette périphérie semble donc difficilement compréhensible.

Jacques PALARD constate que les rapports entre régions et Etats ont fortement évolué du fait de l'intégration européenne, les niveaux infra- et supra-étatiques de pouvoir se sont vus renforcer et se sont alliés, parfois au détriment des Etats, pour gérer ensemble « tant [les] effets politiques du changement d'échelle des systèmes productifs que [les] effets économiques du changement d'échelle du politique »³⁷.

3. Bilan

Avant d'évoquer l'action extérieure des entités infra-étatiques, il a été nécessaire de s'appesantir sur les théories qui justifient voire promeuvent la décentralisation puisqu'elle constitue une phase antérieure obligatoire à l'arrivée des régions sur la scène internationale. Les théories normatives et libérales, notamment, ont justifié la décentralisation par des améliorations en matière de gestion, de démocratie et d'effectivité des élus. Il a été aussi démontré comment l'activité internationale des régions est également concernée par ces justifications.

Mais l'activité extérieure des régions a été, elle-même, théorisée. La diplomatie multi-couches (HOCKING), le régionalisme de R. BALME ou la paradiplomatie, notion créée par SOLDATOS mais longuement développée par S. PAQUIN, ont été décrites. Cette dernière remet en cause certaines théories des relations internationales comme le réalisme qui a dominé tout au long du XX^e siècle, et décrit les problèmes auxquels font face les Etats,

³⁶ Jacques PALARD, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, 1999, p.658.

³⁷ Jacques PALARD, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, 1999, p.667.

la perte du monopole qu'ils détenaient sur la politique extérieure tout particulièrement. Cependant, la paradiplomatie s'est retrouvée sous le feu des critiques, accusée notamment d'établir une séparation bien trop claire entre Etats et régions, rupture moins nette dans la réalité. Cette dernière critique est à relativiser si on lit le classement des entités, selon leur activité extérieure, établi par E. PHILIPPART, certaines ne pouvant être qualifiées d'Etat que pour des motifs juridiques.

Deux enseignements peuvent être tirés de cette partie. D'abord, d'un point de vue formel, ces nouvelles théories des relations internationales ont remis en question, voire en cause, les théories classiques. Ensuite, même si elles ont des approches différentes de la question, elles décrivent une même réalité : tous les Etats, fédérés ou centralisés, sont dépassés par l'activité, voire l'activisme, internationale de leurs collectivités territoriales, cette nouvelle donne s'impose à eux.

B] Les bases juridiques françaises, allemandes et européennes

1. En France

a. Les traités signés avec l'étranger

Pourquoi une multitude d'accords internationaux ?

En l'absence de norme continentale précise et pragmatique, les Etats ont dû signer des traités avec chaque pays frontalier pour garantir à leurs entités subnationales des conditions optimales de coopération. C'est le cas de la France qui a signé des traités avec l'Italie en 1993, l'Espagne en 1995, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse en 1996, la Belgique en 2002.

Les accords entre l'Etat français et ses voisins ont abouti à la mise sur pied de conférences régionales dont le but est de rassembler les acteurs locaux concernés, pour proposer des solutions adaptées aux problèmes rencontrés, tout en restant en contact avec les gouvernements centraux. Selon Alain LAMASSOURE, leur efficacité est variable selon le pouvoir administratif qu'elles détiennent, i.e. leur capacité à porter des projets et à les mener à terme. Une étendue trop grande et un nombre de partenaires trop important nuisent à l'efficacité de telles conférences.

Des premiers traités avec l'Italie et l'Espagne

En 1993, France et Italie signent l'accord de Rome par lequel elles autorisent leurs collectivités territoriales à coopérer dans de nombreux domaines tous cités dans le traité : développement régional, transports, traitement des déchets, enseignement et recherche, formation, santé, culture...

La France va encore plus loin avec l'Espagne lors de la conclusion du traité de Bayonne en 1995. En plus de pouvoir légalement coopérer avec des entités infra-étatiques

espagnoles, les collectivités territoriales françaises peuvent créer des organismes ayant la personnalité juridique (groupement d'intérêt public ou société à économie mixte) avec leurs partenaires. Ce traité prévoit également la mise en place d'une commission pour aider à l'application du traité et les collectivités concernées dans leurs démarches.

Le problème qui se pose alors est la multiplication des règles juridiques à l'intérieur même des Etats.

L'accord de Karlsruhe

En 1996, l'hexagone, son voisin d'Outre-Rhin, ainsi que le Luxembourg et la Suisse signent le traité de Karlsruhe. Outre l'autorisation donnée aux collectivités territoriales des pays concernés de coopérer entre elles, l'accord leur permet de mettre sur pied des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) ayant la personnalité juridique et l'autonomie financière. Il obéit au droit du pays dans lequel il a son siège. Selon Alain LAMASSOURE, il a deux avantages : « institutionnel [...] puisque le GLCT dispose d'un organe de décision propre et que ses règles de financement [...] sont fixées par ses statuts [et] opérationnel [...] puisqu'il peut disposer d'un personnel propre »³⁸. La création d'un tel GLCT a ensuite été étendue, par le biais d'accords, à toutes les frontières françaises de la Belgique à la Suisse.

En 2005, le député européen dresse un premier bilan de ces GLCT. Au nombre de 5, ils souffrent des différences de compétences accordées aux collectivités territoriales européennes qui doivent trouver un noyau commun de prérogatives à déléguer au GLCT dans le domaine de la coopération. De plus, la procédure d'autorisation d'un GLCT, de droit étranger, par le droit français est très lourde, nécessitant une longue période d'examen du projet préjudiciable étant donné les évolutions rapides touchant les entités subnationales. Ensuite, ni l'Etat français ni les établissements publics ne peuvent participer à un GLCT même si leurs compétences sont nécessaires à celui-ci, ils doivent alors signer un partenariat avec lui. Enfin, le fait, encore une fois, d'être à cheval sur deux territoires donc deux législations, rend difficile le recrutement de personnel, les travailleurs n'étant pas soumis aux mêmes droits selon leur pays d'origine.

b. La législation française

Les premiers textes

En France, les lois de décentralisation de 1982 autorisent les régions à nouer des liens extra-territoriaux (cf. art. 65), il s'agit du premier acte législatif reconnaissant l'action possible d'entités infra-nationales françaises à l'étranger.

L'action extérieure, de façon plus générale, n'est admise qu'avec la circulaire du Premier Ministre du 26 mai 1983 qui affirme que la France toute entière bénéficiera des liens noués avec l'étranger de ses entités infra-nationales. Toujours venant du Président du Conseil d'Etat, deux circulaires de 1985 et 1987 apportent des précisions sur l'action extérieure des DOM, les liens entre Commission européenne et régions françaises et la coopération transfrontalière, et reconnaissent la coopération décentralisée, reconnaissance officielle avec la loi du 6 février 1992 dont le but est d'éviter à l'Etat toute perte de souveraineté. Enfin, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (4 février 1995) donne encore d'autres informations sur les modalités de coopération.

³⁸ Alain LAMASSOURE, *Rapport sur la coopération décentralisée*, 2005, p.16.

Des limites à l'action des collectivités

Certaines règles s'imposent aux collectivités territoriales françaises voulant agir hors de France.

Cette loi d'orientation du 6 février 1992, précisée par la circulaire des ministères de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et des Affaires étrangères du 20 avril 2001, et intégrée au code général des collectivités territoriales, précise les modalités d'action extérieure des collectivités territoriales françaises.

La loi ne concerne que les collectivités territoriales (commune, groupement de communes, département, région), i.e. ces dernières, même si elles confient le partenariat à une association ou à un quelconque organisme indépendant, doivent garder la main sur celui-ci. Elles ne peuvent pas laisser leur partenaire tout entreprendre et doivent garder un contrôle sur le déroulement des opérations décidées lors de la conclusion de la coopération, même si une société d'économie mixte ou un groupement d'intérêt public sont chargés de s'occuper de la coopération. Ce partenaire doit d'ailleurs être une autorité locale, un accord entre une collectivité territoriale française et un Etat n'est pas à l'ordre du jour en France tout comme la signature d'un accord international : « aucune convention de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger » (art. 83 de la loi n°95-115 du 04/02/1995).

L'Etat français a attiré l'attention des collectivités territoriales désireuses de conclure un partenariat sur les différences de décentralisation au sein de l'Union européenne et leurs conséquences. En effet, même si les entités françaises ont droit de collaborer avec un partenaire étranger quel que soit son niveau, elles doivent vérifier qu'il lui est possible de nouer des liens avec elles, notamment si l'Etat d'appartenance de ce partenaire est très centralisé. De même, l'Etat français recommande aux collectivités de ne pas s'engager dans un domaine qui n'appartient pas à leur champ de compétences ni d'inclure un tiers sans son aval. Il est également nécessaire de s'instruire des modalités d'arbitrage en cas de conflits entre partenaires

Les régions ne peuvent agir à l'international que « dans les limites de leurs compétences » (art. 1115-1 CGCT) et doivent toujours respecter les accords internationaux signés par la France et les prérogatives régaliennes de cette dernière, i.e. elles ne peuvent pas agir en matière de défense nationale, de justice...

La circulaire de 2001

L'outil à privilégier, par les entités infra-étatiques françaises, pour conclure un partenariat est la convention comme le rappelle la circulaire de 2001 : « la convention est la voie privilégiée de la coopération décentralisée ». Cette même circulaire définit le terme de convention qui n'a pas de réalité juridique, il s'agit de « tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales françaises et étrangères, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'une ou l'autre partie ». Il ne peut s'agir que d'une déclaration d'intention, complétée ultérieurement, mais aussi d'un accord très détaillé. Elles doivent explicitement exprimer leur volonté de nouer un partenariat à travers une délibération de leur assemblée approuvant une telle collaboration. La convention entre en vigueur après une telle délibération, autorisant l'exécutif régional à conclure l'accord, pour prévoir un certain budget ou encore pour permettre à un élu d'accomplir une mission relative à l'accord, et un vote de l'assemblée territoriale, sa signature par le Président du Conseil régional, son déferrement au préfet concerné et sa publication officielle. Ainsi se passe le contrôle de légalité qui, comme pour tous les actes des collectivités territoriales depuis 1982,

se déroule a posteriori. Le préfet est donc informé à deux reprises de l'avancement dans le partenariat futur ; d'abord, le projet de convention lui est transmis, ensuite ce document signé par les différentes parties lui est communiqué, il vérifie sa conformité avec les textes en vigueur et le déferre, dans un délai de deux mois, devant le tribunal administratif s'il estime qu'il viole certaines lois.

La loi sur les Libertés et les Responsabilités locales

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 intègre le « district européen » (art. L 1115-4-1), un groupement local de coopération transfrontalière possédant personnalité morale et autonomie financière, dans la législation française.

Cette loi sur les Libertés et les Responsabilités locales autorise les collectivités territoriales françaises à agir avec des entités infra-étatiques étrangères, dans leur intérêt, en créant des districts européens, i.e. des Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière, et en gérant ensemble avec leurs partenaires des équipements publics. Le traité de Karlsruhe prévoyait déjà de telles dispositions pour les collectivités situées le long de la frontière franco-allemande, une frontière qui a été mise en avant à l'occasion des 40 ans du traité de l'Elysée en 2003, les gouvernements français et allemand ayant appelé à multiplier les districts européens le long de cette frontière. Ces Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière ont été traduits dans le jargon communautaire, sur demande de la Commission, en Groupement Européen de Coopération Transfrontalière³⁹.

De 1992 à 2004, i.e. jusqu'à la loi sur les Libertés et Responsabilités locales, les collectivités territoriales ont bénéficié de trois améliorations en matière de coopération. D'abord, elles ont pu créer des sociétés d'économie mixte avec leurs homologues étrangères pour mettre sur pied un service public ; ensuite, des Groupements d'Intérêt Public Transfrontaliers ouverts à l'Etat et aux établissements publics ; enfin, elles ont été autorisées à participer au capital d'organismes de coopération de droit étranger mais de façon minoritaire.

La loi sur les Libertés et Responsabilités locales de 2004 permet à l'ensemble des collectivités territoriales françaises situées sur les frontières du territoire national de bénéficier des avancées du traité de Karlsruhe de 1996 qui avait créé le Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT), ce dernier ne pouvant ni admettre les organismes non locaux, ni créer de société d'économie mixte. En effet, elle autorise ces entités à créer un District Européen, équivalent au syndicat mixte ouvert en droit hexagonal, organisme de droit public avec la personnalité juridique et financièrement indépendant, il réunit différents niveaux d'entités infra-étatiques. Il prend en compte les disparités de compétences entre entités selon leur pays d'origine et peut être plus ou moins spécialisé. Son but est de « créer et gérer en commun des projets de territoire, des équipements et des services publics »⁴⁰. Il peut ainsi signer des contrats, faire des appels d'offre...tant qu'il agit dans l'intérêt de ses membres et aux frontières françaises. Le District Européen n'est limité que par l'obligation faite d'installer son siège en France et l'interdiction à un Etat d'y participer.

L'analyse d'Alain LAMASSOURE

Selon Alain LAMASSOURE, le développement d'outils de coopération a trois enjeux. Le premier est territorial, il s'agit de dépasser les inégalités existant entre les deux côtés de

³⁹ voir *infra*

⁴⁰ Alain LAMASSOURE, rapport sur la coopération décentralisée, 2005, p.18.

la frontière et de résoudre les problèmes liés à l'interdépendance. Le deuxième concerne l'intégration européenne et le troisième est économique.

Alain LAMASSOURE fait plusieurs recommandations pour améliorer encore les liens existant entre collectivités françaises et étrangères. Il préconise ainsi, entre autres, d'unifier les formes possibles de coopération, en créant un instrument plus adapté aux projets, et d'accroître la délégation de compétences ; de rendre l'Etat plus réactif aux demandes des collectivités en laissant à son représentant local les moyens de l'engager et en abordant la question lors des rencontres avec ses homologues européens ; de faire converger les coopérations intercommunales nationales et communautaires quant à leur forme et à leurs pouvoirs ; d'intégrer les liens transfrontaliers à l'aménagement du territoire. Il serait également nécessaire de rassembler tous les acteurs locaux et nationaux, français et étrangers, pour créer un réel et efficace pilotage politique des coopérations et encourager le consensus.

Alain LAMASSOURE insiste sur les difficultés financières que peuvent rencontrer les collectivités territoriales qui souhaitent coopérer et propose ainsi de créer des incitations financières aux actions transfrontalières, de mettre en place des instruments fiscaux destinés aux entités infra-étatiques situées sur les frontières de la France ou encore d'inclure, dans les plans nationaux (notamment les plans Etat-région), les actions de coopération.

2. En Allemagne

a. La difficile clarification entre compétences fédérales et prérogatives fédérées en matière de relations internationales

L'aspect fédéral de l'Allemagne est un des principes majeurs de la Loi fondamentale adoptée en 1949. Les pouvoirs sont séparés entre l'Etat fédéral, le Bund, et les Etats fédérés, les Länder qui possèdent chacun leur propre constitution, leur propre budget et des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires. Mais dans la réalité, la séparation n'est pas aussi nette, les Länder étant par exemple chargés d'appliquer les lois votées par l'Etat fédéral. Cette tendance s'est accrue depuis 1949 et les Länder ont ainsi perdu une partie de leurs prérogatives. En contrepartie, ils ont obtenu le droit de participer, par l'intermédiaire du Bundesrat, à la fabrication des lois et plus de moyens financiers. H. LAUFER et U. MÜNCH ont qualifié ce système de « fédéralisme de coopération », E.-W. BÖCKENFÖRDE de « fédéralisme de participation ». Les compétences des Länder sont reconnues dans le Grundgesetz (GG), la constitution allemande, et protégées (cf. art. 30, 70 et 83) par celle-ci sur la base du principe de subsidiarité.

En matière de relations internationales, le Bund avait, au départ, la prééminence et les Länder devaient obtenir son autorisation pour conclure des accords internationaux. Le Bund est toujours censé accaparer tout le pouvoir mais les Länder ont le droit d'émettre un avis lorsque leurs prérogatives sont concernées par un projet de traité et même de signer un accord avec une entité étrangère, Etat compris.

Suite à de nombreuses tensions entre niveau fédéral et niveau fédéré et avec pour objectif de faire parler l'Allemagne d'une seule voie sur la scène internationale tout en préservant les prérogatives des Länder, l'accord de Lindau (1957) clarifie la situation en améliorant la communication entre les deux niveaux et en imposant aux Länder une plus grande discipline dans l'application des traités signés par le Bund. Conclu entre l'Etat fédéral

et les Länder allemands, il permet au premier de conclure des accords internationaux touchant au domaine de compétences des seconds, s'ils en sont préalablement informés : « Si un traité international conclu dans les domaines de compétence des Länder crée une obligation pour l'Etat fédéral ou pour les Länder, l'accord des Länder doit être obtenu. Cet accord doit être donné avant que l'obligation ne lie juridiquement les parties »⁴¹. En retour, les Länder peuvent signer des contrats de coopération dans leur domaine exclusif de compétences, théoriquement avec l'accord de Berlin mais, en pratique, aucune convention de coopération n'a été jusqu'alors refusée par l'Etat fédéral.

Le fédéralisme allemand a dû s'adapter à l'accroissement de l'intégration européenne. Le gouvernement fédéral, s'appuyant sur l'article 24 de la Constitution, avait transféré non seulement ses compétences propres mais aussi celles des Länder aux institutions européennes.

Après la réunification, une révision constitutionnelle a abouti à l'obligation d'un accord de 60% des membres du Bundesrat pour tout transfert de compétences souveraines du Bund vers l'Union Européenne. Cette obligation est reprise à l'article 23.1 de la Loi fondamentale actuellement en vigueur Outre-Rhin. Les Länder ont su utiliser les négociations autour du traité de Maastricht pour faire affirmer dans la Constitution (art. 23) l'obligation pour l'Etat fédéral de respecter le principe de subsidiarité et l'affirmation de l'appartenance des politiques communautaires non aux affaires internationales, pré carré de l'Etat fédéral mais à la « politique communautaire interne »⁴² donc concernant les Länder. L'article 23.2 oblige le gouvernement à informer la chambre haute de toutes affaires européennes et à la faire participer à la création législative si tout ou partie des prérogatives législatives des Länder sont concernées (art. 23.5).

Depuis plus de 20 ans, le Bundesrat possède une *chambre européenne* chargée d'aider sa commission européenne qui s'occupe du processus législatif communautaire. En 1992, les Länder ont mis sur pied une *conférence des ministres des affaires européennes* réunie chaque trimestre.

b. L'activité législative du Bade-Wurtemberg en matière de politique extérieure

Dès l'introduction de la Constitution du Land, l'importance de l'Europe et la volonté explicite d'exister au niveau continental et, surtout, de nouer des relations avec d'autres régions sont inscrites ; le Bade-Wurtemberg veut ainsi, « dans une Europe unie, dont la construction s'imprègne des fondements fédéraux et du principe de subsidiarité, [...] participer activement à la mise en place d'une Europe des régions et à la promotion de la coopération transfrontalière »⁴³.

⁴¹ Lindauer Abkommen, [page consultée le 01/08/2010], http://www.lexexakt.de/glossar/lindauer_abkommentxt.html , « Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. » (traduction personnelle).

⁴² Jacques PALARD, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, 1999, p.673.

⁴³ Bade-Wurtemberg, *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 11 novembre 1953, <http://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm> : « in einem vereinten Europa, dessen Aufbau föderativen Prinzipien und dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht, [...] an der Schaffung eines Europas der Regionen sowie der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aktiv mitzuwirken » (traduction personnelle).

L'article 34a de la constitution du Land affirme le principe décrit dans le paragraphe précédent comme quoi le parlement du Bade-Wurtemberg a droit de regard sur tout projet de l'Union européenne concernant le Land et pouvant nécessiter une prise de position de sa part. Une telle prise de position devra être respectée et défendue par le gouvernement du Land.

Certains textes de loi adoptés par les autorités du Land incitent à la coopération avec des entités externes de façon plus ou moins précise. En témoigne cet arrêté gouvernemental concernant le plan de développement du Land pour 2002 adopté le 23 juillet 2002 qui affirme que « les coopérations intercommunale, régionale et transfrontalière, comme les réseaux de ville, les conférences et alliances régionales [...], doivent libérer les forces régionales, résorber les déficits régionaux, améliorer les attributs locaux et utiliser l'effet de synergie »⁴⁴. Ce texte insiste sur la responsabilité des acteurs régionaux dans le développement de la coopération décrite. Autre exemple, cette loi du 12 février 1996 qui transpose en droit local le traité de Karlsruhe. Cette transposition permet au traité d'entrer en vigueur sur le territoire du Bade-Wurtemberg et reprend le but du traité, le domaine concerné ou encore les groupements de coopération qu'il met en place.

3. L'Europe et la coopération interrégionale

Le problème d'un cadre juridique s'est rapidement posé dans le cadre de la coopération transfrontalière. Les Etats ont résisté à l'émergence d'un tel cadre ayant peur de se faire concurrencer par d'autres entités en matière de relations internationales et de se retrouver responsables des activités extérieures de leurs entités infra-étatiques, irresponsables au niveau international car non reconnues par le droit international, sans exercer aucun contrôle politique sur ces entités.

a. L'Union européenne

L'Union européenne (UE) privilégie depuis les années 80, la frontière [intra-communautaire] comme lien, comme lieu d'échange entre zones géographiques qui, pour nombre d'entre elles, se sont souvent opposées au niveau de ces frontières.

En 2004, la Commission européenne a proposé la création du Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT). Ce dernier permet d'homogénéiser encore un peu plus la racine juridique de la coopération transfrontalière en mélangeant droit de l'Union européenne et droits internes. Souple et polyvalent, composé d'Etats, de collectivités territoriales ou d'organismes publics, il peut s'occuper des programmes communautaires comme de la coopération directe entre ses membres, ses prérogatives ne sont limitées que par celles de ses membres. Le règlement européen (CE) n°1082/2006 de juillet 2006 a concrétisé la proposition de la Commission. Les GECT permettent « à des groupements coopératifs de mettre en œuvre des projets de "coopération territoriale" [article 1-2]

⁴⁴ Bade-Wurtemberg, Article 6.1.5, *Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002*, 23/07/02, <http://www.landesrechtbw.de/jportal/portal/t/1zyj/page/bsbawueprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-LEPIVerbEVBWplLEPG6%3Ajurislr00&documentnumber=3&numberofresults=15&showdoccase=1&doc.part=G¶mfromHL=true#focuspoint> : « Interkommunale, regionale und grenzübergreifende Kooperationen wie Städtenetze, Regionalkonferenzen, regionale Allianzen sowie regionale Entwicklungs- und Handlungskonzepte unter Einbeziehung der Wirtschaft und anderer regionaler Akteure sollen regionale Eigenkräfte freisetzen, regionale Defizite beseitigen, Standortfaktoren verbessern und Synergieeffekte nutzen » (traduction personnelle).

cofinancés par la Communauté ou de réaliser des actions de coopération territoriale à l'initiative des Etats membres »⁴⁵. Le GECT est doté de la personnalité juridique la plus large qui puisse être accordée aux personnes morales [article 1-4], dans l'Etat membre où il a son siège ; les collectivités territoriales peuvent l'utiliser depuis le 1^{er} janvier 2007. Il est d'ailleurs responsable face aux tiers. Son objectif est d'améliorer la coopération transfrontalière et interrégionale et de « renforcer la cohésion économique et sociale »⁴⁶. De manière plus précise, les tâches confiées au groupement sont bornées « à la mise en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté [européenne] »⁴⁷. Il est créé par le biais d'une convention de coopération qui précise son rôle, sa durée de vie et les modalités de dissolution de ce GECT. En se basant sur ce texte, les membres rédigent les statuts du GECT comportant leurs noms, l'objet, le rôle et les liens qui les unissent au groupement, la langue de travail, le financement... Ils doivent être adoptés à l'unanimité (article 9-1). Un budget prévisionnel est également décidé avec les statuts. La gestion des fonds du GECT sera ensuite contrôlée par les autorités aptes à le faire de l'Etat membre dans lequel le groupement a son siège. Quant aux actions qu'il effectue hors du territoire de cet Etat, elles sont contrôlées par les entités administratives compétentes de l'Etat concerné après concertation avec l'Etat où siège le GECT. Tout groupement doit posséder une assemblée réunissant des représentants des collectivités membres et un directeur, à mi-chemin entre ambassadeur et président du GECT.

La dissolution d'un GECT peut être demandée par toute « autorité compétente ayant un intérêt légitime [à le faire] »⁴⁸ si le groupement viole les articles 1^{er} et 7 (il outrepassé ses compétences), elle est prononcée par le juge compétent qui doit ensuite la notifier à tous les Etats membres concernés par ce GECT.

Selon Alain LAMASSOURE, il serait nécessaire de lui faire de la publicité chez les pays voisins de la France.

Le premier GECT a été créé en janvier 2008 entre des entités françaises et belges (« 4 arrondissements flamands, 3 arrondissements wallons et une communauté urbaine française »⁴⁹, il s'agit de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, la population concernée par ce groupement est de 2 millions d'habitants.

Rhône-Alpes, quant à elle, appartient au premier GECT doté d'un budget propre : l'Eurorégion Alpes-Méditerranée. Constitué en janvier 2008, il regroupe des entités françaises et transalpines : Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes, la Vallée d'Aoste, le Piémont et la Ligurie. (cf. infra).

Etonnamment, l'UE n'est pas à l'origine même de l'encouragement européen à la coopération interrégionale, le Conseil de l'Europe l'a doublée sur ce terrain avec sa convention-cadre européenne de Madrid du 21 mai 1980.

⁴⁵ Union européenne, *Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)* [en ligne]. [page consultée le 06/08/10]. < http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_fr.htm >

⁴⁶ Union européenne, *Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale*, article 7.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Union européenne, *Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale*, article 14.

⁴⁹ Lillemetropole, *L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* [en ligne]. [page consultée le 05/06/10]. < http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=986&art_id=15431 >.

b. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

Il s'agit du premier texte international qui a eu un réel effet sur l'action extérieure des collectivités territoriales, et plus particulièrement sur la coopération transfrontalière en Europe, il a été ratifié par la France le 23 décembre 1983, et est entré en vigueur, dans l'hexagone, le 14 mai 1984. Cette convention promeut la coopération transfrontalière pour des raisons de développement économique, d'environnement ou encore de transports et de communication. Les Etats signataires, comme la France et l'Allemagne, « s'engagent à faciliter à et promouvoir la coopération transfrontalière » entre leurs entités infra-étatiques et à « promouvoir la conclusion des accords [...] qui s'avéreront nécessaires à cette fin ».

Les Etats lèvent ainsi les derniers obstacles en 1980, à Madrid, avec la signature de cette *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*. Cependant, ce texte, même s'il reconnaît l'existence d'un mouvement européen de coopération transfrontalière, ne résout pas le problème du cadre juridique d'action des entités infra-étatiques.

Présentation générale

La Convention-cadre de Madrid n'est pas, matériellement parlant, le premier texte relatif à la coopération entre entités infra-étatiques discuté au sein du Conseil de l'Europe. En 1966, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe recommandait au Comité des ministres de mandater un groupe d'experts pour rédiger une convention portant sur la coopération européenne de pouvoirs locaux, ceci sans résultats. Il faut attendre 1974 pour qu'une première résolution (n°74) soit adoptée, elle concerne alors la « coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières »⁵⁰ et conseille la promotion d'une telle coopération, la modification de la législation nationale pour la rendre possible ou encore la création d'« instruments juridiques appropriés »⁵¹. L'année suivante des premiers accords-types ont été rédigés.

Que dit cette Convention-cadre ?

Dans son Préambule, les rédacteurs de la Convention-cadre de Madrid constatent qu'il appartient au Conseil de l'Europe de permettre aux collectivités territoriales européennes de participer à la réalisation des objectifs qui les concernent. Ils affirment aussi qu'outre l'association entre niveau régional et niveau européen, la coopération entre régions est susceptible d'améliorer leur efficacité et de renforcer les liens entre les peuples.

La Convention-cadre a deux objectifs principaux : mettre fin au flou juridique qui gêne les projets de coopération et aider les Etats à développer des moyens de contrôle pour éviter de voir leur souveraineté remise en cause.

Ses rédacteurs sont conscients de la trop grande diversité des législations et des types de collectivités des Etats membres du Conseil de l'Europe pour affirmer vouloir parvenir à une harmonisation, elle ne considère que les problèmes les plus importants.

L'article premier de la Convention-cadre exprime distinctement l'objectif du traité international : « faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités

⁵⁰ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. [page consultée le 18/05/10]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/106.htm>>

⁵¹ Idem.

ou autorités territoriales »⁵² appartenant aux Etats ayant signé et ratifié le texte. Il est clair, à la lecture de cet article, que seules les entités infra-étatiques partageant une frontière commune sont concernées.

L'engagement en faveur de la coopération décentralisée, tel que défini à l'article 1, reste général du fait du problème précédemment évoqué de trop grande diversité parmi les Etats membres.

Même si elle encourage la coopération, la Convention-cadre ne procède en aucun cas à des transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales, transfert laissé à la discrétion des Etats. De même, ce texte ne donne pas le caractère de relations internationales aux relations transfrontalières. Une distinction est opérée entre la concertation, i.e. une forme de discussion et la coordination, i.e. une action déterminée ensemble, ces deux notions appartenant au concept de coopération transfrontalière.

L'article suivant (article 2) précise les termes. Pour le Conseil de l'Europe, *coopération transfrontalière* signifie « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales »⁵³ appartenant à deux Etats différents et « la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin »⁵⁴ dans le cadre de leurs compétences. *Collectivités ou autorités territoriales* comprend les « collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat »⁵⁵.

Autant les liens entre collectivités de « nationalités » différentes sont favorisés, autant l'importance des Etats dans ces rapprochements n'est pas diminué comme le montre le rôle primordial des accords entre Etats prévus pour favoriser la coopération transfrontalière, à l'article 3 : « ceux-ci peuvent notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière »⁵⁶. La conception de collectivité territoriale est assez large pour laisser à chaque Etat le soin d'inclure ou d'exclure les entités qu'il considère comme faisant ou non partie de la notion.

Des règles administratives présentes dans la législation des Etats, telles la présentation des comptes ou budgets, les techniques de subvention, les normes de transferts de capitaux, peuvent gêner la coopération.

Les rédacteurs de la Convention-cadre avaient compris avant tout le monde le problème majeur auquel seraient confrontées les entités subnationales désireuses de travailler en commun avec leurs homologues étrangères : les disparités juridiques entre Etats membres. L'article 4 affirme la nécessité pour les Etats de combattre les embarras juridiques (ainsi que techniques et administratifs) que pourraient rencontrer ces entités.

La Convention-cadre insiste (article 6 à 8) sur l'importance des échanges de renseignements dans la coopération transfrontalière et donne aux Etats la mission de veiller

⁵² Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 1980, article 1.

⁵³ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 1980, article 2.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 1980, article 3.

à ce que les entités infra-étatiques soient conscientes qu'elles ont à leur disposition de nombreux moyens de nouer des liens avec des entités équivalentes étrangères.

Cette convention est destinée, bien entendu, aux Etats membres du Conseil de l'Europe (article 9) mais aussi ceux qui ne le sont pas : un moyen d'ouvrir de nombreux horizons géographiques aux collectivités et, peut être, d'attirer de nouveaux Etats par le biais de leurs entités territoriales.

Les annexes à la Convention-cadre

Cette Convention-cadre est très pragmatique puisqu'en annexe sont proposés deux types de modèles d'accords (actualisés fréquemment) : les premiers concernent les Etats, il s'agit alors de mettre en place un cadre de coopération transfrontalière, les seconds s'adressent aux collectivités territoriales et sont destinés à servir de supports de coopération.

En matière de modèles d'accords interétatiques, le but principal a été rappelé en septembre 1999, il s'agit « de fixer de façon précise le cadre, les formes et les limites dans lesquels les Etats souhaitent voir agir les collectivités territoriales, ainsi que d'éliminer les incertitudes juridiques »⁵⁷. Les accords-types à conclure entre Etats sont hiérarchisés (de 1.1 à 1.5) du fait des potentiels bénéficiaires ; en effet, le deuxième texte vise le niveau régional de pouvoir alors que du troisième au cinquième sont ciblés les échelons infra-régionaux avec « des formes de coopération de plus en plus poussées »⁵⁸, telle que « la concertation, la conclusion de contrats, la création d'organismes de coopération transfrontalière »⁵⁹.

Même si les accords interétatiques ne sont pas toujours obligatoires, notamment en matière contractuelle et de création d'organismes, ils peuvent permettre d'apporter des précisions procéduriers ou pratiques.

De même, pour des liens informels visant à des échanges de connaissances (ex : simple concertation), une base juridique n'est pas nécessaire.

Les auteurs de la Convention-cadre parient aussi sur les externalités positives créées par les accords de coopération noués (accroissement de la légitimité de tels accords et du nombre d'entités qui y recourent, clarification du rôle et des prérogatives des autorités de contrôle, atténuation des obstacles juridiques...). Des clauses générales se retrouvent dans chaque modèle de traité, elles consistent notamment en des définitions, permettant la distinction entre entités locales et entités régionales, et rappellent le dernier mot gardé par les Etats : cette Convention-cadre ne doit être en aucune manière vue comme une menace vis-à-vis de leur souveraineté.

Se basant sur des traités déjà existant (traité franco-espagnol relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signé à Bayonne le 10 mai 1995, accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996... : chaque source d'inspiration est rappelée dans une annexe explicitant d'où provient tel ou tel article), les nombreux accords-types interétatiques abordent différents aspects de la coopération [liste non exhaustive] :

⁵⁷ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales – Modèles d'accords interétatiques* (note liminaire), 1980.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

- sa promotion : alignement des conditions d'action internationale des entités infra-étatiques sur celles de leur action interne, combat contre les barrières juridiques et financières que peut dresser la coopération transfrontalière...
- la coopération entre régions : les organismes responsables de la coopération (avec les conditions de mise sur pied et de fonctionnement d'une Commission et d'un Comité régional dans le cas d'une coopération interrégionale), les domaines de la coopération transfrontalière (une liste est proposée)
- la concertation et la coopération contractuelle au niveau local
- les organismes de coopération transfrontalière (droit sur lequel ils se basent, statuts, autorité de contrôle de ces organismes,...)
- la coopération économique et sociale entre autorités territoriales
- la coopération transfrontalière en ce qui concerne les conditions de travail, la formation permanente et l'information
- la coopération intergouvernementale et locale en matière d'aménagement du territoire
- les parcs [ruraux] transfrontaliers
- les groupements de coopération transfrontalière ayant la personnalité morale (avec la présence d'une annexe expliquant les difficultés que peuvent rencontrer de tels groupements, le droit qui leur est applicable...)

En ce qui concerne les schémas d'accords et d'autres contrats, différents thèmes sont concernés [liste non exhaustive] :

- la création d'un groupe de concertation entre autorités locales
- la coordination dans la gestion des affaires publiques locales transfrontalières
- la fourniture ou la prestation de services entre collectivités transfrontalières (droit privé ou droit public)
- la création et/ou la gestion de parcs transfrontaliers

Le Protocole additionnel (Strasbourg, 9 mai 1995)

Les Etats se sont efforcés de démontrer que l'action internationale des collectivités territoriales ne relevait pas du droit international public et, donc, qu'elles étaient dépendantes du droit national. Pour cela, ils leur ont imposé deux conditions dans leur action à l'international : elles ne doivent agir que dans leurs domaines de compétences et ne traiter qu'avec d'autres collectivités territoriales, tout accord avec un Etat souverain est interdit. Ces deux conditions sont reprises dans le *Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* :

« Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction, [...] de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, [...] conformément à la législation nationale »⁶⁰

Ce protocole qui intervient quinze ans après la Convention-cadre de Madrid, est relatif au cadre juridique de la coopération transfrontalière et souhaite l'actualiser. Il ne faut pas croire que rien n'a été fait, au niveau du Conseil de l'Europe pendant ces quinze ans qui séparent la Convention de ce premier protocole. Ce dernier fait en effet référence à la *Charte*

⁶⁰ Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, 2005, p. 263.

de l'autonomie locale signée en 1985 et à la *Déclaration du Comité des Ministres sur la coopération transfrontalière en Europe* rédigée pour les 40 ans du Conseil de l'Europe.

En 1991, un rapport du Secrétariat du Conseil de l'Europe, montrant [une fois encore] les obstacles juridiques à la coopération transfrontalière, se base notamment sur une étude de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) qui constate en mars de cette année que la première barrière à la coopération est « l'absence de valeur juridique dans l'ordre interne des Etats des actes conclus par les collectivités territoriales dans ce contexte »⁶¹. La rédaction d'un protocole additionnel à la Convention-cadre vise ainsi à atténuer ce point noir.

Les constatations du Secrétariat et du CPLRE sont précisément qu'« aucun droit [des] collectivités ou autorités de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu »⁶² et que « la Convention-cadre n'apporte pas de précisions juridiques suffisantes dans le droit national des Parties »⁶³ pour résoudre différents problèmes comme « la valeur juridique, dans le droit interne de chaque Etat, des actes accomplis dans le cadre de la coopération transfrontalière »⁶⁴ ou le statut des organismes de coopération.

La Convention-cadre a laissé aux Etats le soin de préciser entre eux, par le biais de traités internationaux, le cadre de la coopération et le Secrétariat du Conseil conseille, en 1991, de promouvoir les instruments pertinents mis en place de cette manière.

Ce premier protocole affirme, d'abord, le pouvoir des collectivités territoriales au détriment des Etats en leur reconnaissant une certaine responsabilité : elles, et elles seules, sont en effet responsables des actes transfrontaliers qu'elles ont conclu. L'article premier autorise les entités infra-étatiques à contracter dans le but de coopérer, et cela avec l'aval des Etats. Cependant, il rappelle les règles que doivent respecter ces entités : ne pas outrepasser leurs compétences respectives, ne pas aller à l'encontre des traités signés par leur Etat respectif et, bien entendu, respecter leur droit interne. De plus, les compétences nécessitées par un accord doivent être possédées par toutes les collectivités qui le signent.

L'article 2 revient au thème central : les difficultés juridiques de la coopération transfrontalière car il impose un transfert des décisions prises par l'organisme de coopération dans le droit interne de chacun de ses membres (ex : par un vote de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale). La conséquence d'une telle disposition tient aux effets juridiques des décisions prises par l'organisme et ensuite transposées en droit interne ; les effets sont différents selon les Etats : les décisions ont « la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités »⁶⁵.

Mais le point principal développé par ce premier protocole à la Convention-cadre de Madrid a trait aux organismes de coopération transfrontalière. Les articles 3 à 5 concernent en effet l'organisme de coopération transfrontalière pouvant être mis en place dans le cadre d'accord de coopération. Encore une fois, celui-ci dépend du droit interne d'un Etat,

⁶¹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif du Premier Protocole à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. [page consultée le 20/05/10]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/159.htm>>

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 1, 1995, article 2.

différents types d'organismes peuvent ainsi apparaître. Cet organisme est soit de droit public (ses actes ont alors même valeur que ceux pris par les autorités infra-étatiques desquelles il dépend) soit de droit privé (article 3). Ce protocole envisage plusieurs possibilités selon que l'organisme n'obéit qu'au droit de l'Etat dans lequel il a son siège ou que les conséquences juridiques de ses actes sont identiques dans tous les Etats ; le protocole imite, avec cette seconde possibilité, les dispositions de la convention Benelux signée le 12 septembre 1986. Ces deux possibilités peuvent se retrouver côte à côte dans un même pays. Dans tous les cas, l'organisme possède la personnalité juridique mais il lui est interdit de prendre des initiatives relevant de la puissance publique. Il est soumis au contrôle des mécanismes prévus par l'Etat dans lequel il a son siège mais le protocole recommande une coordination entre les autorités de contrôle des Etats des collectivités territoriales concernées. L'article 4 précise d'autres limites rencontrées par ces organismes ; outre un rôle d'exécutant, ils ne peuvent pas « prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes »⁶⁶, lever l'impôt (ils sont financés par les entités qui les ont créés).

Selon Nicolas LEVRAT, ce protocole entraîne deux conséquences pour les Etats. D'abord, ils ne peuvent pas remettre en cause, autrement que par la loi, les compétences qu'ils ont accordé à leurs entités infra-étatiques, donc les accords internationaux qu'elles ont signés dans leurs domaines de compétences. Ensuite, les Etats ne peuvent pas intervenir en tant que tiers ou même partie à un accord entre collectivités territoriales.

Le Protocole n°2 (Strasbourg, 05 mai 1998)

Le premier protocole a certainement servi de déclencheur en matière de coopération transfrontalière puisque trois ans quasiment jour pour jour après sa signature, un deuxième protocole relatif à la coopération interterritoriale entre en vigueur le 5 mai 1998. Ce protocole marque un tournant puisqu'il dépasse la simple coopération entre entités partageant une frontière commune pour tendre vers des liens noués entre collectivités quelle que soit leur situation géographique.

La Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) avait enjoint, en 1993, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'élaborer un nouveau texte pour ses membres se basant sur une de ses résolutions traitant de la coopération interterritoriale. Ce type de coopération concernant des régions ne se jouxtant pas avait été également abordé à Vienne, la même année, par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres.

Il a été décidé de ne pas réécrire de nouvelle convention puisque cette nouvelle problématique n'était pas très éloignée, en matière juridique notamment, de celle concernant la coopération transfrontalière. Il a cependant fallu exclure de traiter les relations extérieures qu'auraient pu conduire les entités infra-étatiques concernés avec d'autres entités hors Conseil de l'Europe. De plus, un protocole additionnel est plus aisé à faire accepter par les Etats qu'une convention ou une recommandation et ne lie que ceux qui le ratifient.

La rédaction de ce Protocole n°2 vient du constat que de nombreuses entités subnationales européennes géographiquement peu proches se sont rapprochées notamment à la suite d'accords signés entre leurs Etats respectifs pour promouvoir de tels rapprochements. Les experts du Conseil de l'Europe qui se sont penchés sur la question

⁶⁶ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 1, 1995, article 4.

ont conclu à une expansion vraisemblable de ce type de liens dans le futur et la nécessité de ne pas les laisser dans un flou juridique qui leur serait préjudiciable.

L'article 1^{er} donne une définition de la coopération interterritoriale : « toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs [Etats] Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines »⁶⁷.

Dès l'article 2, les limites à la coopération interrégionale sont évoquées pour protéger la souveraineté des Etats. Ainsi, les collectivités territoriales ne peuvent conclure un accord que dans leur cadre commun de compétences, en respectant les traités signés par leurs Etats et selon les procédures et les lois décidées par ces derniers. De plus, ces accords de coopération n'engagent que les entités qui les signent.

L'article 3 explicite l'exclusion de la notion de « coopération transfrontalière » de la définition donnée à l'article 1^{er} : « les Parties contractantes au présent Protocole appliquent, *mutatis mutandis*, la Convention-cadre à la coopération interterritoriale »⁶⁸, l'expression *mutatis mutandis* étant expliquée un peu plus loin : « dans la Convention-cadre et le Protocole additionnel, le terme "coopération transfrontalière" doit se lire comme "coopération interterritoriale" »⁶⁹ (article 5).

L'article 8 prévoit « que chaque partie contractante indique si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles »⁷⁰, i.e. si elle reconnaît à l'organisme de coopération créé pour satisfaire les besoins de cette dernière, la personnalité juridique, le caractère de droit public ou les deux.

Ainsi ce protocole généralise les possibilités pour les entités territoriales d'agir en coopération avec leurs homologues étrangères, à l'ensemble du territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Le Protocole n°3 (Utrecht, 16 novembre 2009)

Ce dernier protocole, au jour d'aujourd'hui, a été rédigé par le Comité Européen sur la Démocratie Locale et Régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe, les Etats membres peuvent le signer depuis novembre 2009. Il fait suite aux deux premiers protocoles additionnels à la Convention-cadre de Madrid de 1980 complétés par des recommandations du Comité des Ministres dont une de 2005 qui encourageait la destruction des barrières existantes entre entités infra-étatiques voulant coopérer. Depuis les premiers textes du Conseil de l'Europe, sont arrivées sur la scène continentale des « eurorégions », i.e. regroupements d'entités régionales provenant de différents Etats européens dont le but est de « promouvoir entre leurs partenaires l'information mutuelle, la coordination des activités et les actions directes,

⁶⁷ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 2, 1998, article 1.

⁶⁸ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 2, 1998, article 3.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 2, 1998, article 5.

⁷⁰ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif du Protocole n°2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. [page consultée le 30/05/10]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/169.htm>>

selon les moyens et les circonstances »⁷¹. Cependant ces « eurorégions » n'ont quasiment jamais un statut juridique identique et ne sont que peu considérées au niveau continental. La nécessité de résorber ces divergences a été affirmée lors de conférences des ministres européens que ce soit à Budapest en février 2005, à Varsovie en mai de la même année (où un lien a été fait entre assistance et soutien à la coopération interrégionale, et démocratie) ou à Valence en octobre 2007 (où l'aspect juridique a repris le dessus).

Il se trouve que parallèlement aux travaux de la CDLR sur le protocole n°3 qui ont débuté en 2005, l'Union européenne a rédigé et adopté en 2006 un règlement sur les groupements européen de coopération territoriale (GECT) que le Conseil de l'Europe ne pouvait pas ignorer.

Le rapport explicatif relatif au troisième protocole liste les difficultés que rencontrent, encore en 2009, les collectivités territoriales souhaitant coopérer : « grande diversité aux plans des systèmes politiques, des fonctions et des pouvoirs des collectivités ou autorités territoriales, des traditions juridiques, mais aussi des langues »⁷². Et la solution apportée par ce troisième protocole, qui, comme ses deux prédécesseurs et comme la Convention-cadre de Madrid, liste toujours les mêmes problèmes, est l'organisme de coopération transfrontalière avec ou sans droit d'ester en justice en appelant à une simplification des législations concernant la mise en place d'un tel organisme.

Faisant référence à la Déclaration du Troisième Sommet des chefs d'Etats et de gouvernement du Conseil de l'Etat (Varsovie, mai 2005), il crée donc les Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) et complète ainsi le premier protocole relatif aux organismes de coopération. Ce texte reconnaît que le problème des différences juridiques entre Etats n'est toujours pas réglé depuis 1980 malgré les interventions des institutions de l'Union Européenne.

Le GEC est défini ainsi : « un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale entre des collectivités ou autorités territoriales »⁷³ mais des Etats et des organismes peuvent aussi y adhérer. L'article 3 prévoit en effet que, même si le GEC est prévu pour des entités infra-étatiques, les Etats membres du Conseil de l'Europe dont une ou plusieurs entités participent à un GEC, sont également membres de ce GEC tout comme d'autres personnes morales à but non industriel et commercial sous certaines conditions. Il a pour but « de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leur domaine de compétences communs ». Au sein de l'Etat dans lequel il a son siège, il a la capacité juridique la plus large qui puisse être accordée à un tel organisme et peut notamment signer des contrats, recruter son personnel... Il est créé pour une durée déterminée ou non. Il a son propre budget soumis à un audit financier.

Dès l'article premier, il est clair que les contraintes pesant sur le Conseil de l'Europe n'ont pas changé en trente ans : il se doit toujours de veiller à remettre le moins possible en cause la souveraineté des Etats et à ne pas augmenter les compétences des régions même s'il essaie d'autoriser le maximum de souplesse aux collectivités territoriales et propose un

⁷¹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif au Protocole n°3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. [page consultée le 01/06/10]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/206.htm>>

⁷² Idem.

⁷³ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 3, 2009, article 1-1.

ensemble de règles communes concernant la création, le fonctionnement et les membres du groupement de coopération. Il faut noter que ce protocole n'a pas vocation à uniformiser tout groupement déjà existant car il n'oblige pas ceux qui existent à se conformer aux règles qu'il liste. Il ne cherche ainsi pas à réduire le nombre important d'outils de coopération d'ores et déjà existants. Le fait de prévoir la création de GEC a pour objectif « de créer des réseaux eurorégionaux durables, mais non de nouvelles entités territoriales »⁷⁴.

Les membres d'un GEC définissent entre eux et selon leurs besoins mais en respectant les règles de l'Etat dans lequel cet organisme a son siège, la catégorie de personne morale qui leur convient.

Malgré cette importante puissance reconnue au GEC, les Etats peuvent mettre leur veto à la création d'un tel organisme notamment si son statut ou ses missions (article 7-1) sont contraires au droit national et établissent une liste des entités autorisées à y participer. Il n'est d'ailleurs pas autorisé à prendre des mesures de nature réglementaire ni à décider de prélèvements fiscaux comme les organismes décrits au sein du protocole de 1998. Ses actes sont soumis à un contrôle identique à celui exercé par l'Etat dans lequel il a son siège sur ses collectivités territoriales.

L'article 4 protège les Etats de toute velléité indépendantiste de la part d'un GEC en imposant son enregistrement selon les lois nationales, gage d'assurance juridique et de clarté. De plus, les membres d'un GEC doivent annoncer à leur Etat que le groupement fonctionne.

L'article 7 montre concrètement la volonté des rédacteurs de laisser de la souplesse aux entités souhaitant créer un GEC, notamment en matière d'établissement de ce groupement : moult raisons peuvent le justifier (se prémunir contre des difficultés précises ou travailler ensemble dans différents domaines), de missions ou encore de niveaux juridiques des actes qu'il prend.

Selon l'article 9, le GEC doit respecter et le droit interne de l'Etat au sein duquel il a été mis sur pied, celui des autorités territoriales qu'il regroupe et ses statuts. Malgré quelques limites, le GEC peut être tenu responsable de « ses actes vis-à-vis des tiers »⁷⁵ et « de toute infraction à la loi »⁷⁶. D'ailleurs, les litiges sont réglés de façon effective et équitable (article 10). Sans tribunal clairement compétent pour régler un litige concernant un GEC et un tiers, un mécanisme d'arbitrage prévu à l'article 10 peut être utilisé. Cet article précise également le droit des tiers vis-à-vis des GEC. Ces derniers sont surveillés par les autorités administratives et judiciaires compétentes des Etats concernés.

L'article 17 prévoit que ce protocole n'est qu'un socle minimal et invite les Etats à y apporter des compléments juridiques lors de son application.

On le comprend bien, il s'agit d'un mécanisme de coopération très souple et donc très favorable à la multiplication du nombre d'accords de coopération entre collectivités territoriales européennes. Les grandes responsabilités du GEC sont également synonymes de larges pouvoirs.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 3, 2009, article 9-1.

⁷⁶ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 3, 2009, article 9-2.

Comme dans le protocole précédent : « aucune réserve au [...] protocole n'est autorisée »⁷⁷.

c. La critique de Nicolas LEVRAT

Selon Nicolas LEVRAT, les entités subnationales sont ainsi isolées dans un cadre juridique particulier et pas intégrées au système européen ; on peut en déduire que la coopération transfrontalière, voire transrégionale si on extrapole, s'opère en parallèle aux activités communautaires.

Malgré ces conventions adoptées au sein du Conseil de l'Europe, l'absence de sécurité et d'efficacité juridique demeure lors d'accords entre entités infra-étatiques. En effet, chaque collectivité territoriale ayant signé un tel accord doit le retranscrire dans son droit national : « les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec le droit national »⁷⁸, elles ont ainsi « la valeur juridique et les effets » prévus par ce droit. Ces effets risquent d'être différents selon le pays auquel appartient la collectivité territoriale. Les acteurs des entités infra-étatiques doivent donc prendre en compte leur environnement juridique et institutionnel ainsi que celui de leur(s) partenaire(s) pour s'assurer des réels effets du partenariat dans lequel ils s'engagent. Il n'est pas garanti que les collectivités territoriales bénéficient de suffisamment d'expertise pour faire une telle analyse qui augmente, en tous cas, les coûts d'une coopération internationale.

Ce flou juridique aurait, d'après Nicolas LEVRAT, trois conséquences. D'abord, l'efficacité de la coopération serait moindre : chacun étant limité par son système juridique et celui de son cocontractant. Ensuite, la transparence démocratique serait également moindre, la complexité d'action rendant plus difficile la compréhension des liens tissés entre entités par le simple citoyen. Enfin, les actions concrètes seraient rendues difficiles par l'absence de cadre juridique.

Il est évident qu'en cas de litige juridique quant à un accord de coopération, la juridiction d'une des deux entités sera chargée de trancher : elles sont donc en position inégale, l'entité subnationale qui n'est pas de la même nationalité que la juridiction se trouve défavorisée.

Nicolas LEVRAT condamne l'inadéquation des outils juridiques avec la réalité de la coopération transfrontalière. Il les juge trop stricts, trop contraignants pour un tel mouvement expansif. Ce qu'il qualifie de « droit de la coopération transfrontalière » ne permet pas aux collectivités territoriales « de développer des projets stratégiques, essentiels d'un point de vue politique »⁷⁹. La Commission européenne aurait compris ce problème avec son Groupement Européen de Coopération Transfrontalière⁸⁰ qui permet d'appliquer aux coopérations transfrontalières le droit communautaire donc de rendre compétente la Cour de Justice de l'UE en cas de litige. De plus, ce groupement serait composé, outre de représentants des collectivités territoriales, de délégués d'Etats membres. Nicolas

⁷⁷ Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 3, 2009, article 17

⁷⁸ Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, 2005, p. 265.

⁷⁹ Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, 2005, p. 269.

⁸⁰ voir *supra*

LEVRAT affirme ainsi voir la preuve d'une prise de conscience, par les Etats membres, de l'importance de la coopération transfrontalière. De plus, « c'est du constat des limites [de la] coopération strictement horizontale que naît la demande de la réinsertion d'éléments de verticalité »⁸¹.

4. Bilan

En France, l'émancipation des collectivités territoriales date des lois de décentralisation de 1982, elles ont été complétées, en ce qui concerne plus particulièrement leur action extérieure, par deux circulaires et une loi (en 1992). Cependant, la réelle avancée dans ce domaine a été apportée, d'abord par une circulaire de 2001, puis par la loi sur les Libertés et Responsabilités Locales de 2004.

En l'absence de norme internationale, l'Etat français, décidé à encadrer, en droit interne mais aussi en droit international, l'activité extérieure des collectivités territoriales françaises pour perdre aussi peu de souveraineté que possible, a signé des accords avec ses voisins. Le plus important d'entre eux est le traité de Karlsruhe liant, depuis 1996, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse ; il est le premier texte international en matière de coopération décentralisée à prévoir la création d'entités, les groupements de collectivités, pour faciliter leur travail en commun.

La situation est fort différente en Allemagne où les Länder ont beaucoup plus de pouvoir. Pour éviter que les deux niveaux ne se marchent sur les pieds, ils ont signé l'accord de Lindau en 1957 qui clarifie les compétences de chacun.

Au niveau fédéré, l'exemple du Bade-Wurtemberg a servi à donner des éclaircissements sur la place de l'environnement international dans les textes juridiques des Länder. Ainsi, dès le début du Préambule même de la Constitution du Land sont explicitement évoquées l'Europe et la coopération transfrontalière.

Au niveau européen, l'Union européenne a fait preuve d'initiative à partir de 2004 avec un projet de la Commission : le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT), projet concrétisé par un règlement de 2006. L'Eurorégion Alpes-Méditerranée, constituée en janvier 2008 et comprenant notamment Rhône-Alpes, est le deuxième groupement à avoir été créé et surtout le premier GECT doté d'un budget propre.

Mais, plus que l'Union européenne, c'est le Conseil de l'Europe qui a démontré un grand intérêt pour la question avec la *Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* signée en 1980 et les protocoles qui la complètent dont le dernier (n°3, 2009) prévoit la possibilité de création d'organismes juridiquement semblables aux GECT mais englobant une réalité plus large : la coopération interrégionale, les Groupements Eurorégionaux de Coopération.

La prise en compte juridique de la réalité de la coopération interrégionale en Europe s'est intensifiée depuis cinq ans mais, comme Nicolas LEVRAT le déplore, le problème majeur reste juridique. La diversité des statuts des régions européennes ou encore l'absence d'un droit uniforme pour les actes des groupements de coopération qu'elles peuvent créer sont autant de freins à l'expansion du phénomène présent de coopération interrégionale. A quand une régulation complète des activités continentales des régions par le droit communautaire ?

⁸¹ Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, 2005, p. 271.

II L'action des régions à l'international

A] Les raisons de l'action extérieure : pourquoi agir à l'international ?

1. L'arrivée des régions sur la scène internationale

Les régions ont acquis un nouveau rôle depuis les années 80, elles se sont constamment étendues hors de leurs limites où elles ont multiplié leurs activités. Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF⁸² défendent l'idée que l'arrivée des régions sur la scène internationale a deux caractéristiques. D'abord, cette arrivée s'est faite de facto au détriment de la volonté des Etats et, ensuite seulement, ces derniers l'ont acceptée et y ont apporté le cadre juridique nécessaire.

En France, le rôle des collectivités territoriales dans l'action à l'international prend de l'ampleur « tant du point de vue de la programmation que de l'implantation et des financements »⁸³ depuis les lois de décentralisation de 1982, cette action a été accélérée principalement du fait des partenariats avec des régions de pays en voie de développement. L'Etat s'est adapté peu à peu et a posteriori aux velléités régionales en matière d'actions extérieures ; les régions réussissent toujours à anticiper sur ce dernier en lui proposant l'adoption de mesures leur permettant ces actions. Elles se regroupent en association pour rendre plus efficiente ces actions et s'émanciper de la tutelle étatique. Cependant, selon J.F. DREVET, les collectivités territoriales seraient trop nombreuses pour se poser en alternative aux Etats.

Jacques PALARD distingue trois caractéristiques principales dans l'avènement du niveau régional de pouvoir sur la scène internationale : « le développement d'une gouvernance "multi-niveaux" [niveaux européens et régionaux viennent s'ajouter au niveau national], [avec une] dé-hiérarchisation relative des relations entre niveaux de gouvernement [...] ; [la] prise en considération du marché pour évaluer la performance des institutions et des acteurs publics ; [le] partenariat entre acteurs publics et acteurs privés »⁸⁴.

⁸² Cf. Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF, *Mutations de facto et conséquences de jure dans les rapports Etat-régions : le cas des régions Toscane et PACA*, 2005.

⁸³ Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF, *Mutations de facto et conséquences de jure dans les rapports Etat-régions : le cas des régions Toscane et PACA*, 2005, p.182.

⁸⁴ Jacques PALARD, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, 1999, p.678.

Pour Cécile BODET, les intérêts qu'a une région [française] d'agir hors des frontières sont ses compétences et son territoire : « elle peut traiter de manière coordonnée des grandes questions comme l'économie, les transports, elle a une vision d'ensemble »⁸⁵.

2. Une action poussée par des motivations économiques

a. Pourquoi les régions sont-elles concernées par les problèmes économiques ?

La première motivation d'action des régions au niveau international est économique. Depuis les années 80, les Etats se sont retirés du devant de la scène laissant la place aux mécanismes de marché et, par-là même, causant un vide institutionnel. Les collectivités territoriales se sont alors emparées des questions économiques et ont pris leur part de responsabilité dans la création d'emplois, la diminution du chômage... Les régions françaises sont les collectivités territoriales les plus concernées par la coopération en matière économique puisqu'elles sont compétentes en la matière.

Selon Richard BALME, la mondialisation entraîne un mouvement accru des agents économiques mais rend, paradoxalement, la localisation plus pertinente. Les régions ont un fort rôle en matière de politique économique, notamment parce qu'elles ont une taille intéressante pour qu'un investisseur s'implante et se développe et du fait des compétences qui leur sont attribuées par l'Etat central (outre l'économie, la formation professionnelle ou encore l'aménagement du territoire sont des prérogatives nécessaires à la création d'un espace favorable aux investisseurs). Richard BALME considère que le niveau régional est adapté à l'action politique visant à résoudre certains problèmes sociaux et économiques, car plus apte à définir les solutions adaptées à ses particularités, mais cette action régionale a besoin d'une véritable volonté politique pour être opérant et efficace. L'action des régions a été promue par deux phénomènes. D'abord, un changement d'échelle, le niveau étatique étant dépassé, pour traiter les problèmes rencontrés par la société, ensuite le contexte néo-libéral des années 80 qui a vu des réformes de décentralisation accompagner les privatisations.

Les motifs économiques sont importants mais pas exclusifs pour comprendre la coopération interrégionale mais, comme Richard BALME l'écrit, ils doivent correspondre à des objectifs portés par les acteurs politiques. Pour que le travail entre régions soit réel, ces acteurs ne peuvent pas laisser libre cours aux mécanismes du marché, une motivation économique ayant justifié la mise en place d'une coopération doit donner lieu à la création d'institutions adéquates pour réguler les nouveaux échanges ainsi créés.

b. Quel type d'action peut mener une région dans ce domaine ?

Les régions agissent à l'international pour attirer les investissements étrangers en promouvant notamment leur image à l'extérieur des frontières et en y diffusant quantité d'informations pouvant être utiles à tout investisseur potentiel. Stéphane PAQUIN distingue quatre aspects à la politique d'auto-promotion que les régions européennes mènent. D'abord, elles construisent « une image attractive ou ouverte aux affaires pour le territoire »⁸⁶, elles cherchent ainsi à détruire les stéréotypes existant, ensuite elles

⁸⁵ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

⁸⁶ Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.43

mettent sur pied des « services aux investisseurs potentiels »⁸⁷ avant, pendant et après l'investissement (aide juridique, visite de sites, rencontre avec des banquiers), puis elles définissent une « politique de ciblage des investisseurs potentiels »⁸⁸, enfin, elles déterminent des « incitatifs financiers »⁸⁹. Les régions connaissent leurs particularités et peuvent s'adapter aux investisseurs ou aider ces derniers à s'accommoder à celles-ci. Pour Robert MAURY, directeur de l'Association pour le développement de la région de Lyon : « l'Europe des régions est une Europe des entreprises »⁹⁰.

Elles essaient également de trouver des marchés pour leurs entreprises et de les aider à acquérir de nouvelles technologies, ce qui favorise principalement les petites entreprises n'ayant pas les moyens de faire de la recherche elle-même. La diffusion des acquis technologiques et scientifiques est, d'ailleurs, un des objectifs des Quatre Moteurs pour l'Europe. Les régions semblent avoir, plus que les Etats, profité des avancées techniques récentes pour entrer dans la mondialisation économique.

En matière économique, la coopération interrégionale permet des transferts de technologie ou de bons procédés, d'aider les entreprises régionales à créer des liens avec des firmes des régions partenaires, entreprises qui peuvent ensuite réaliser des investissements conjoints. Les régions mettent ainsi en place des institutions régionales ou des outils particuliers. Par exemple, la région Rhône-Alpes a créé, en 1987, *Entreprise Rhône-Alpes International* (l'ERAI). Ayant 29 bureaux dans près de 25 pays, sur tous les continents (hors Océanie et Antarctique), il « constitue le bras armé de la région en matière économique »⁹¹. Son but principal est le conseil aux entreprises soit souhaitant s'implanter en Rhône-Alpes (« ERAI invest ») soit basées dans la région et souhaitant travailler hors des frontières régionales voire nationales (« ERAI export »). L'ERAI soutient également les clusters et pôles de compétitivité régionaux (« ERAI clusters et pôles ») et promeut l'image de la région à l'international (« ERAI coopérations »).

Le bilan 2009 de l'ERAI⁹², dressé par l'organisme lui-même, est très positif du fait, entre autre, de l'ouverture de six nouvelles antennes à l'étranger et de la participation de Rhône-Alpes à l'Exposition universelle de Shanghai 2010. On le comprend aisément en lisant ce bilan, l'objectif de l'ERAI est de valoriser les initiatives originales, pédagogiques ou encore innovatrices des entreprises de la région comme ce « projet Villes Lumière »⁹³ qui a vu deux entreprises de la région réaliser l'éclairage de certaines zones et bâtiments de Shanghai de façon soucieuse de l'environnement. L'ERAI travaille main dans la main avec des acteurs publics (agences de développement économique, chambres de commerce et d'industrie, ...) et privés (banques, ...). L'ERAI a aidé la direction des relations internationales de Rhône-Alpes à organiser des missions au Brésil, notamment à créer de nouveaux liens

87 Idem

88 Idem

89 Idem

90 John NEWHOUSE, *Europe Adrift*, 1997 in Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.53.

91 Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

92 Etablissement Rhône-Alpes International (ERAI), *ERAI 2009 Votre réseau international* [en ligne]. [page consultée le 08/08/10]. < http://www.erai.org/module/00012/44/data/ERAI_rapportAnnuel_2009.pdf >

93 Idem.

avec l'équivalent des Quatre Moteurs en Amérique du Sud, les Quatre moteurs pour le MERCOSUR dans le but de rapprocher les deux associations.

c. Quelles conséquences a eu la prise de conscience de leur importance dans le domaine économique pour les régions ?

Cette nouvelle fonction des entités infra-étatiques que l'on peut qualifier de promoteur d'elles-mêmes, a une conséquence principale : le développement d'une concurrence accrue entre collectivités territoriales pour attirer le plus d'entrepreneurs étrangers possible. Il est nécessaire de remarquer que l'intervention de l'Etat change également, il pourra avantager telle ou telle entité par rapport à une autre alors qu'elles se concurrencent : les tensions infra-étatiques augmentent donc. Il faut noter que les entités infra-nationales sont présentes sur les marchés financiers où elles peuvent emprunter de l'argent comme les Etats et les firmes. Ayant besoin d'une [bonne] notation pour trouver cet argent, leurs représentants sont en contact régulier avec les prêteurs pour gager de leur bonne santé économique.

3. Une action motivée par l'intégration mondiale

La deuxième raison qui voit les entités infra-étatiques développer une politique extérieure a été légèrement abordée dans les paragraphes précédents puisque ces deux premières causes d'action sont fortement liées. Il s'agit de l'internationalisation et de la macro-régionalisation du monde.

Alors que les thèmes principaux de politique internationale étaient, avant les années 60, principalement centrés sur les conflits, le commerce ou la monnaie, i.e. du ressort seul des Etats, les questions abordées sur la scène internationale se sont multipliées : environnement, culture, transport... Or ces questions concernent aussi, voire avant tout, les collectivités territoriales. Les évolutions structurelles ayant eu lieu au niveau international et macro-régional auraient ainsi, selon Stéphane PAQUIN, eu des conséquences sur les relations entre les Etats et leurs entités subétatiques. En effet, ces dernières ont vu leur domaine de compétences concerné par les échanges internationaux et, ne souhaitant pas renoncer à leurs prérogatives, s'y sont mêlées.

a. Des régions longtemps exclues du système international

L'intégration mondiale permet aux entités subétatiques, longtemps exclues des organisations internationales, de participer à leurs activités. Trois causes sont à énumérer pour comprendre les causes d'une aussi longue exclusion. D'abord, les Etats seraient les seuls à pouvoir agir sur la scène internationale ; ensuite, le nombre élevé d'Etats souverains freinerait déjà suffisamment le fonctionnement des institutions internationales pour laisser les entités infra-nationales y entrer ; enfin, l'objectif, au sein de ces organisations, est souvent de préserver l'intégrité des Etats.

Pour accéder aux instances internationales, soit les régions coopèrent financièrement à certains des programmes mis en place par ces dernières, soit elles y interviennent par l'intermédiaire des Etats : les Länder ont ainsi négocié un accès à certaines institutions internationales (ex : la politique européenne, i.e. décidée au sein de l'UE, qui ne serait plus internationale mais interne) en Allemagne. Ils avaient d'ailleurs perdu une partie de leurs prérogatives d'action à l'international avec le traité de Rome en 1957, compétences qu'ils ont réussies à retrouver avec l'Acte Unique de 1986 et le traité de Maastricht de

1992 en remettant au premier plan le Bundesrat. Ce dernier doit être informé de toutes les affaires européennes et pouvoir y participer, il a le droit de remettre en cause un accord communautaire ou d'envoyer un représentant au Conseil des ministres si les compétences des Länder sont concernées. Enfin, les Länder ont mis en place une conférence, regroupant leur ministre des affaires étrangères, se réunissant deux à quatre fois par an et décidant d'une position commune vis à vis de l'UE et, surtout, de l'Etat allemand.

Enfin, si une entité infra-étatique fait de la paradiplomatie maximale, voire de la protodiplomatie, pour reprendre les termes d'Eric PHILIPPART, l'Etat central peut se voir obliger de prendre en compte, dans la définition de sa politique étrangère, les revendications et les orientations des entités subétatiques comme cela s'est passé avec le gouvernement de José Maria AZNAR, concurrencé, à la fin des années 90, par les Catalans de Jordi PUJOL.

b. L'interdépendance économique oblige les régions à sortir de leurs frontières

La coopération décentralisée est due à des motifs politiques, idéologiques et surtout économiques. En effet, les Etats sont économiquement interdépendants et une coordination même minimale est nécessaire pour établir certaines règles. Les régions l'ont bien compris comme elles ont intégré ce qui a été démontré par KEOHANE et NYE en 1978, que la séparation entre politique intérieure et politique extérieure n'existe plus, les thèmes abordés sur la scène internationale (environnement, santé, culture...) sont trop nombreux pour qu'elle conserve une quelconque pertinence.

Manuel CASTELLS résume ainsi le pouvoir croissant pris par les régions sur la scène internationale qu'il affirme mu par la mondialisation : « l'internationalisation croissante des activités économiques dans toute l'Europe accroît la dépendance des régions vis-à-vis de l'extérieur. Celles-ci, par conséquent, sous l'impulsion de leurs gouvernements et des élites du secteur privé, se restructurent pour devenir compétitives dans l'économie globale »⁹⁴. Les territoires les plus actifs forment des réseaux européens voire internationaux.

c. L'intégration européenne : un tremplin pour les régions !

Selon John LOUGHLIN et Daniel SEILER⁹⁵, la pensée politique "corporatiste" des chrétiens démocrates et les mouvements régionalistes des années 50 seraient à l'origine de la représentation des niveaux régionaux de pouvoir auprès des institutions européennes. D'un point de vue plus pragmatique, la crise économique des années 70 a obligé à une réforme des Etats qui ont accordé de nouvelles prérogatives aux régions et, par-là même, leur ont permis de s'émanciper. Cette évolution a permis d'entrevoir « une Europe des régions », notamment avec la mise en place du Comité des régions qui serait un « laboratoire d'idées, au sein duquel les régions et les villes peuvent faire l'apprentissage de l'action au niveau international »⁹⁶.

L'UE et, plus généralement, l'intégration européenne ont contribué à effacer cette frontière interne/externe en affaiblissant les Etats [affaiblissement accru par les réformes de décentralisation].

⁹⁴ Manuel CASTELLS, *La société en réseaux. L'ère de l'information*, 1998, p.430 in Jacques PALARD, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, 1999, p.677.

⁹⁵ Cf. John LOUGHLIN et Daniel SEILER, *Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe*, 1999.

⁹⁶ John LOUGHLIN et Daniel SEILER, *Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe*, 1999, p.763.

La construction européenne est bien le parfait exemple de cette mise à l'honneur des niveaux décentralisés de pouvoir dans le processus international de décision. En effet, les relations internationales, au sens classique du terme, sont des politiques publiques nécessitant un personnel particulier. Cependant, le cadre européen et communautaire en particulier a remis en cause cette perception. Toutes les politiques publiques sont aujourd'hui concernées par l'Union européenne, et par extrapolation considérées comme internationales. Les prérogatives des régions se sont ainsi vues internationalisées par le mouvement européen.

La paix et l'ouverture des frontières dans le cadre du marché commun, ainsi qu'une augmentation des politiques communautaires tournées vers les régions (ex : INTERREG) ont vu le nombre de partenariats interrégionaux s'envoler même s'ils sont plus ou moins efficaces et actifs.

Dans le sens inverse, les régions, actives dans la coopération, sont des moteurs pour l'Europe, elles constituent des lieux d'homogénéisation économique, de rapprochement de sociétés auparavant coupées par une frontière nationale.

Selon HOOGHE et MARKS⁹⁷, cinq voies d'action se sont offertes aux régions du continent au sein de l'Union européenne. D'abord, le Comité des Régions, créé par les Etats membres, leur permet de faire entendre leur voix sur les questions régionales même s'il a été officiellement institué pour faire connaître aux institutions européennes les conséquences des politiques qu'elles mettent en place sur les régions du continent mais il a dépassé ce simple rôle pour devenir un véritable réseau où chaque membre fait bénéficier les autres de son savoir-faire et de son expérience. L'UE a démontré une volonté d'efficacité qui se retrouve dans le principe de subsidiarité mis en avant lors de la création de ce Comité. Ce dernier a rencontré plusieurs difficultés, notamment de représentativité, « région » n'ayant pas la même signification selon les pays, et de compétences. Son avis doit être pris en matière d'éducation, de santé, de culture, de transport et de communication, et de cohésion sociale et économique. Le Comité des Régions peut également donner sa position quand il le juge utile mais il manque de moyens pour effectuer une analyse pertinente. Il constitue surtout un réseau où les acteurs locaux échangent des informations. Voulu par le traité de Maastricht de 1992, il est le symbole de l'empathie régionale de Bruxelles. Il a deux atouts qui assoient sa légitimité : d'abord, les régions appliquent elles-mêmes certaines politiques européennes et, ensuite, certains membres de ce comité sont reconnus par leur Etat. Cependant, la diversité de ces membres (représentants des autorités régionales mais aussi locales) pose le problème de son homogénéité et entraîne des dissensions internes.

Le Comité des Régions n'est en rien homogène puisque des collectivités territoriales institutionnellement et économiquement différentes y participent. Il ne montrerait qu'« une nouvelle hiérarchie territoriale que n'atténuent guère les politiques communautaires de cohérence économique et de cohésion sociale et qu'amplifie même la constitution de réseaux inter-régionaux »⁹⁸.

Deuxièmement, les régions peuvent agir par le biais du Conseil des ministres soit en prenant la place de leur Etat en son sein, soit en bénéficiant du cumul des mandats de leur représentant. Le Bade-Wurtemberg, par exemple, peut représenter l'Allemagne au sein du Conseil des ministres lorsque les sujets abordés concernent ses prérogatives.

⁹⁷ Liesbet HOOGHE et Gary MARKS, *"Europe with the Regions" : Channels of Regional Representation in the European Union*, 1996.

⁹⁸ Jacques PALARD, *Conclusion-Disparités des intérêts régionaux et convergence du système d'action européen*, 1999, p.787.

Selon Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF, le rapport Etat/régions a d'ailleurs été modifié par l'intégration européenne et plus précisément : « premièrement par un engagement croissant des régions dans les politiques européennes et donc par leur capacité à agir dans un contexte extra-étatique, et deuxièmement par leur rôle d'acteur européen toujours plus autonome par rapport au pouvoir central »⁹⁹. Le programme INTERREG est un bon exemple de l'évolution de ces rapports puisque les régions se sont vues considérer, par l'UE, comme des acteurs à part entière, des interlocuteurs crédibles, capables de gérer des ressources.

Troisièmement, les entités infra-étatiques bénéficient de liens avec la Commission notamment parce qu'elles sont chargées de s'occuper des fonds structurels attribués par la Commission.

Quatrièmement, les régions ont installé leurs propres représentations à Bruxelles, qu'il s'agisse d'un employé à temps partiel ou de l'équivalent d'une petite ambassade, comme celle de la Catalogne. Selon HOOGHE et MARKS, la qualité de représentation d'une région n'est pas déterminée par ses capacités financières mais par ses atouts institutionnels et sa force politique.

Enfin, elles ont créé leurs propres associations, comme l'Assemblée des Régions d'Europe, qu'on peut regrouper dans deux catégories principales. Soit, elles bénéficient d'un mandat et représentent l'ensemble des régions auprès de l'UE, pouvant alors faire des propositions à cette organisation internationale, soit elles ont une logique fonctionnaliste et ne concernent qu'un cadre géographique strict, il s'agit d'associations transfrontalières, dont le but est souvent de résoudre des problèmes communs (ex : pollution d'un milieu naturel) mais qui peut aboutir à une découverte mutuelle de la culture et des particularités du partenaire, ou transrégionales (ex : les Quatre Moteurs pour l'Europe). Ces organisations ont d'autres objectifs. D'un point de vue horizontal, elles permettent aux régions de s'échanger des bons procédés et d'un point de vue vertical, les entités décentralisées profitent de cette coopération pour s'émanciper de la tutelle étatique : elle zappe le niveau national pour échanger directement avec l'UE.

Ainsi, trois organisations marquent l'essor de la coopération interrégionale européenne dans les années 80 : l'Assemblée des régions d'Europe créée en 1985, les Quatre moteurs pour l'Europe (1988) et l'Arc atlantique (1989). Il est à noter que les Quatre moteurs inaugurent la voie des coopérations entre régions dépourvues de frontières communes et prouvent qu'indépendamment de l'Union européenne (les programmes communautaires ont peu d'effets sur ce regroupement), des régions d'Etats différents peuvent agir de concert. Tous ces types de coopération montrent l'émancipation du cadre et du pouvoir étatiques centralisés mais ne remplacent pas le travail diplomatique effectué par les Etats, ils le complètent.

4. Le nationalisme explique également pourquoi les régions agissent hors de leurs frontières

a. Le nationalisme régional

⁹⁹ Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF, *Mutations de facto et conséquences de jure dans les rapports Etat-régions : le cas des régions Toscane et PACA*, 2005, p.184.

La troisième raison permettant d'expliquer l'essor de l'activité internationale est le nationalisme. Stéphane PAQUIN parle de « paradiplomatie identitaire »¹⁰⁰ et avance qu'une politique internationale peut constituer un instrument pour développer une politique nationaliste, i.e. séparatiste vis-à-vis de l'Etat central. Renaud DEHOUSSE explique ainsi ce phénomène : « On pourrait poser en règle générale que le désir d'une présence internationale se manifesterait avec une intensité particulière dans les secteurs où ce sentiment d'aliénation est le plus développé : les relations économiques pour les régions transfrontalières, relations culturelles pour les régions ethniquement asymétriques »¹⁰¹. Les instigateurs de mouvements nationalistes infra-étatiques promeuvent le développement d'agréments régionaux et la déréglementation des échanges.

Les entités infra-étatiques acquièrent le statut d'acteur international ce qui améliore leur image. En développant des relations avec des Etats nations, elles sont obligées de définir leurs intérêts propres pour les défendre, ces derniers peuvent être contraires à ceux de l'Etat auquel elles appartiennent.

Dans le cadre du nationalisme, l'image a un grand rôle et les entités infra-étatiques et leurs représentants vont utiliser au mieux les médias pour s'approprier la sympathie des populations tiers.

Bien entendu, le sentiment d'appartenance régional n'existe pas dans toutes les régions (ex : Pays de la Loire) et, vice-versa, un groupe peut se sentir uni par des caractéristiques communes sans constituer une région (ex : Ecosse).

Outre le régionalisme, i.e. un sentiment fort d'appartenance à un espace régional, l'influence des institutions politiques pèse sur l'action des décideurs, en particulier des décideurs régionaux.

b. L'identité régionale

D'après R. RENARD¹⁰², la notion d'identité régionale est apparue à côté de celle d'identité nationale et européenne. A la différence de l'identité européenne qui est acceptée seulement en théorie par les citoyens français, l'identité régionale est une réalité pour eux. Une raison suffit à expliquer un tel sentiment : l'éloignement de Bruxelles et la proximité de la région. Cette dernière constitue d'ailleurs une solution de remplacement à l'Etat providence qui s'efface peu à peu. Encore une fois, région et Europe diffèrent car l'UE fait peur aux Français qui, à l'exception des classes sociales les plus hautes, craignent une dissolution de l'identité nationale dans le moule européen.

Cette perception positive de la région peut permettre aux Français d'accepter cette notion d'Europe et même, selon E. DUPOIRIER, de soutenir la construction européenne.

Les nationalismes régionaux ont bien compris l'intérêt de l'intégration européenne, les Catalans en particulier. Leur économie étant fortement liée à l'Europe, la Catalogne doit améliorer sans cesse sa compétitivité et donne la priorité à ce que Jacques PALARD qualifie

¹⁰⁰ Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004.

¹⁰¹ Renaud DEHOUSSE, *Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral*, 1989 in Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.74.

¹⁰² Cf. R. RENARD, *Les identités territoriales dans l'histoire* in Marc CENSI, *L'identité des régions en France et en Europe*, 1995.

de « mobilisation externe »¹⁰³, ce qui expliquerait sa participation aux Quatre Moteurs. Elle joue ainsi sur deux tableaux : intégration européenne et valeurs identitaires pour affirmer sa différence et sa condition de « nation sans Etat ».

c. Les Quatre Moteurs sont-ils concernés ?

Au sein des Quatre Moteurs pour l'Europe, le Bade-Wurtemberg et surtout Rhône-Alpes semblent peu concernés par cette motivation et on peut légitimement douter qu'ils aient commencé à agir à l'international pour réclamer plus d'indépendance. La Catalogne est un meilleur exemple de velléité indépendantiste utilisant les relations internationales pour arriver à ses fins. Agir en Europe lui a permis de se débarrasser du carcan espagnol qui limitait ses exportations au seul marché national et régional. Le but de la Catalogne en agissant ainsi est de promouvoir son économie, sa politique et sa culture (avec des maisons de la Catalogne à l'étranger), élément particulièrement important pour une région aspirant à plus d'autonomie voire à l'indépendance, à l'extérieur pour être reconnue par l'Espagne. En plus de se faire connaître à l'étranger comme une zone géographique d'accueil possible d'investissements, la Catalogne affirme son identité hors des frontières de l'Espagne. Il faut remarquer que la Catalogne a réussi, tout en solidifiant sa position au niveau international, à améliorer les relations qu'elle entretient avec le gouvernement central de Madrid en évitant de concurrencer trop directement les autorités madrilènes en matière de politique internationale. Selon Stéphane PAQUIN, ce cas catalan montre que la paradiplomatie est un multiplicateur de puissance et non un vecteur de divisions.

A.K. BOURNE se pose la question de savoir comment l'UE agit sur les relations entre les partis régionalistes et des minorités nationalistes, et ceux présents sur la scène nationale : l'organisation européenne crée-t-elle de nouveaux conflits en favorisant le régionalisme ou, au contraire, permet-elle de résoudre les tensions déjà existantes ?

5. D'autres facteurs sont également à prendre en compte

Richard BALME s'interroge sur d'autres causes possibles de la coopération entre régions européennes. D'après lui, trois autres facteurs sont à prendre en compte. D'abord, les élus locaux ressentent le besoin présent ou futur de leurs administrés d'une ouverture à l'international. Ensuite, ils subissent les pressions supranationales, celles de l'UE par le biais de ses programmes communautaires, par exemple. Enfin, ils veulent laisser leur trace dans l'histoire, se construire une certaine notoriété. L'universitaire lyonnais ajoute que les régions créent des biens collectifs propices au développement de leurs agents économiques et orientent l'action de ces derniers vers les investissements les plus sûrs en sélectionnant les régions partenaires.

F. MORATA rappelle les buts de l'action internationale fédérée de ces entités : « définir des positions communes, exercer des pressions sur les institutions de l'UE et coopérer entre elles »¹⁰⁴. Cette action contribue à restaurer la démocratie dans une Europe complexe, éloignée des citoyens.

¹⁰³ Jacques PALARD, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, 1999, p.670.

¹⁰⁴ Francesc MORATA, *Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne*, p.107, in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996.

La collectivité territoriale peut vouloir valoriser son image à l'extérieur ou avoir une once de pouvoir sur la mondialisation actuelle. Agir à l'international peut permettre à une entité infra-étatique française de lutter contre l'exclusion de certains de ses habitants en les impliquant dans les projets menés au sein des partenariats noués.

L'action extérieure en Europe permet à la région de se légitimer et d'engranger des connaissances qu'elle pourra ensuite faire valoir auprès de ses partenaires régionaux européens et, surtout, de l'Etat central qui pourrait alors lui confier la réalisation de politiques publiques lourdes.

Pour résumer, l'action des régions à l'international serait « une invention du territoire dans le cadre européen [avec] de nouvelles structures organisationnelles, de nouvelles coalitions et de nouvelles formes dans la mobilisation des intérêts locaux »¹⁰⁵. Cette définition très positive ne doit pas faire oublier que la coopération décentralisée a un intérêt majeur pour une région : se faire connaître à l'extérieur pour attirer les investisseurs privés et institutionnels, nationaux et communautaires.

6. Bilan

Les régions s'intéressent à leurs homologues étrangères d'abord pour des questions économiques. Les Etats ayant en effet laissé, depuis les années 80, le champ libre au marché, un manque institutionnel s'est fait ressentir, un espace vide que les régions ont décidé de combler. Elles ont diverses ambitions que ce soit attirer des investisseurs étrangers, capter de nouveaux procédés (nouvelle technologie) pour leurs petites et moyennes entreprises (PME) qui n'ont pas les moyens d'aller seules les chercher, ou encore aider leurs firmes à s'implanter à l'étranger. Rhône-Alpes a créé Entreprise Rhône-Alpes International (ERAI) pour réaliser ces diverses missions.

La deuxième motivation des régions est liée à la mondialisation, i.e. à l'augmentation des liens entre les acteurs quel que soit leur lieu d'implantation. Les questions abordées au niveau continental et mondial se sont en effet multipliées. Les entités infra-étatiques participent aujourd'hui à l'activité d'organisations internationales comme l'Union Européenne (UE) dont de nombreuses politiques sont tournées vers ce niveau de gouvernance. Inversement, les régions agissent sur les institutions communautaires pour qu'elles aillent dans la direction de leurs intérêts comme le montre le rôle des représentations régionales à Bruxelles. Une Europe des Régions s'est établie, plus ou moins en parallèle avec l'UE (ex : Assemblée des Régions).

Enfin, la dernière motivation principale ne peut être illustrée par Rhône-Alpes, relativement difficilement par le Bade-Wurtemberg mais un autre membre des Quatre Moteurs en donne un parfait exemple : la Catalogne. Il s'agit du « nationalisme régional », i.e. d'une identité régionale forte qui pousse l'entité à s'affirmer vis-à-vis de l'Etat central en entreprenant des actions hors des frontières de cet Etat.

Outre ces trois principales raisons, des auteurs ont avancé, pour expliquer le phénomène, d'autres causes comme le désir de notoriété pour l' élu ou la région, la volonté d'acquérir plus de légitimité...

¹⁰⁵ Richard BALME, Sylvain BROUARD, François BURBAUD, *La coopération inter-régionale atlantique et la genèse de l'espace public européen*, p.43, in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996.

Ainsi, les collectivités territoriales européennes, Rhône-Alpes en est le parfait exemple, ont profité d'un vide national et d'une expansion supranationale pour affirmer une réalité et une volonté régionales.

B] La coopération interrégionale

Jacques BLANC¹⁰⁶ compare les régions à des maçons construisant les fondations et le toit de la maison Europe sans concurrencer le travail d'architecte effectué par les Etats. Il effectue une métaphore filée puisqu'il analyse la coopération interrégionale et transfrontalière, même si cette dernière est très variable selon les entités subnationales concernées, comme étant les fondations, et la reconnaissance des régions par et dans les institutions communautaires comme le toit de cette maison.

Les échanges interrégionaux ont plusieurs buts : ils servent à protéger et promouvoir (lobby) une communauté d'intérêts, à entrer en contact avec d'autres ensembles régionaux d'autres continents économiquement dynamiques, à nouer des liens avec les régions d'Europe de l'Est, également en plein développement.

Les relations entre régions de pays différents sont « bilatérales ou multilatérales, [...] transfrontalières [souvent les plus anciennes] ou transnationales sans contiguïté territoriale »¹⁰⁷, il faut noter que les associations de régions peuvent être plus ou moins restreintes selon les buts poursuivis. Au départ, les gouvernements centraux avaient un pouvoir de décision important sur les coopérations menées par leurs entités infra-étatiques, aujourd'hui, ces entités ont mis en place, en collaboration avec leurs partenaires, des institutions relativement indépendantes pour gérer ces coopérations.

1. Eclaircissements sur la coopération interrégionale

a. Une accélération du processus de coopération interrégionale dans les années 80

Les premières actions de coopérations décentralisées datent de 1947 avec les jumelages, principalement franco-allemands. VION et NEGRIER remarquent une accélération de telles actions dans les années 80, peu importe la couleur politique de l'élu en charge de diriger la collectivité territoriale. Ils qualifient alors le phénomène de massif.

Avant les années 80, les représentants de l'Etat français chapeautent l'activité internationale des régions, à la différence de l'Allemagne notamment, en cadrant l'activité extérieure des entités infra-étatiques françaises. Par exemple en matière franco-germano-suisse, une Commission intergouvernementale des Ministères des Affaires étrangères, dont le but est de cadrer juridiquement les possibles coopérations entre niveaux régionaux des trois Etats, est créée en parallèle à des comités régionaux, aux faibles moyens, chargés de résoudre les problèmes transfrontaliers en matière de transports, d'environnement...

¹⁰⁶ Cf. J. BLANC, *Les régions dans l'Europe* in Marc CENSI, *L'identité des régions en France et en Europe*, 1995.

¹⁰⁷ Richard Balme, *Introduction Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ?* in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996, p.24

A partir des années 80 et des lois de décentralisations françaises, cette « coopération à deux niveaux étatiques »¹⁰⁸ a évolué pour les collectivités territoriales hexagonales. Les institutions régionales de coopération, dans le cas franco-germano-suisse les comités, ont vu leurs compétences clarifiées, devenir permanentes et se réunir au sein d'une "conférence du Rhin supérieur", les compétences des acteurs locaux ont ainsi augmenté par rapport aux pouvoirs des représentants de l'Etat.

En 1998, un "Conseil rhénan" a été mis sur pied dans lequel les régions ont pris l'ascendant sur l'Etat et les autres niveaux de collectivités.

Après avoir étudié le cas rhénan, Martin NAGELSCHMIDT conclut que le contexte et les évolutions institutionnelles ont joué un rôle crucial dans la coopération transfrontalière, et que l'absence de complémentarité entre institutions allemandes et françaises, à tous les niveaux de décentralisations, a préservé la forte place des Etats.

b. Le rôle de l'Etat central

L'Etat français a fait, peu à peu, évoluer sa position quant à l'action extérieure des entités infra-étatiques.

Les informations allant du centre vers la périphérie, les services de l'Etat à l'étranger, i.e. les ambassades et autres consulats, sont, selon le Ministère des Affaires Etrangères¹⁰⁹, à la disposition des collectivités pour les aider dans leurs démarches et les renseigner sur leurs partenaires potentiels. Ce même Ministère se vante également d'avoir mis en place un site Internet (<http://cncd.diplomatie.gouv.fr>) pour informer non seulement le public de l'état actuel de la coopération décentralisée mais également aider les élus locaux qui souhaiteraient s'engager dans de telles actions. Le *Guide de la coopération décentralisée*, réalisé par la Commission nationale de la coopération décentralisée sous tutelle du Quai d'Orsay, a les mêmes ambitions que le site Internet. Le Conseil des ministres nomme, enfin, depuis juin 1983, un délégué pour l'Action extérieure des collectivités locales rattaché au Quai d'Orsay. Il a pour mission principale de rassembler un maximum d'informations auprès du personnel diplomatique français, à travers le monde, quant à l'action extérieure des collectivités territoriales. De plus, il aide les services du Quai d'Orsay et de Beauvau à avoir une position coordonnée, il récolte des statistiques sur la coopération décentralisée et les examine, il émet des suggestions aux ministres concernés, il travaille en relation avec les services de l'Etat à l'étranger ou en région, il aide à l'amélioration des outils juridiques nationaux ou internationaux concernant la coopération transfrontalière.

L'Etat français a mis en place, avec les dernières lois de 1992 et 2005, un cadre juridique pour les collectivités territoriales souhaitant travailler avec des entités étrangères semblables. Outre le fait de créer ce cadre juridique propice à la coopération, notamment grâce à la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur et à la Direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay, l'Etat vérifie, par l'intermédiaire des préfets, la légalité des actions extérieures entreprises par les régions. Il prévoit avec les régions leurs futures actions extérieures grâce au contrat de plan Etat-régions.

¹⁰⁸ Martin NAGELSCHMIDT, *Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe*, 2005, p.227.

¹⁰⁹ Cf. Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006, p.5.

Le riche réseau diplomatique de la France, 149 ambassades et 113 consulats¹¹⁰, joue également un rôle important. Les ambassadeurs et les consuls informent les collectivités s'engageant à l'international du contexte local, ils leur donnent des informations sur les institutions, l'économie, la situation politique et juridique du pays. Des renseignements plus précis mais toujours utiles aux régions peuvent également provenir de deux conseillers présents dans les ambassades françaises à travers le monde, le premier est chargé des domaines culturel, scientifique et de coopération, l'autre s'occupe des questions économiques et commerciales.

Cependant, la réalité est moins rose que ce que le *Guide de la coopération décentralisée* veut bien faire croire. Selon Cécile BODET, responsable du service coopération européenne au sein de la Direction des Relations Internationales de la Région Rhône-Alpes, l'Etat français « ignore les régions. Il essaie de reprendre la main »¹¹¹.

c. Des éclaircissements sur la notion

Pour C. GALLAND¹¹², il est difficile de théoriser la coopération décentralisée puisqu'il n'existe pas de stratégie d'ensemble, chaque acteur agissant selon ses moyens et ses objectifs. Les accords se font donc entre deux ou trois régions, rarement plus. Il faut différencier les coopérations interrégionales reliant des entités partageant une frontière ou non, celles s'inscrivant dans le cadre communautaire et celles se voulant hors de ce cadre.

Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF distinguent deux types de coopérations interrégionales. Tout d'abord, les coopérations historiques, antérieures aux politiques régionales menées par l'UE, permettent aux régions concernées, liées de longue date, de travailler ensemble sur des projets divers. Ensuite, les coopérations ad hoc qui, comme leur nom l'indique, n'ont pas vocation à durer mais ont pour but de réaliser un projet concret et de bénéficier des fonds européens sans durer. Le premier type de coopération a tendance à prendre le dessus sur le second, les régions souhaitant s'engager sur le long terme avec leurs partenaires.

Selon la Commission nationale de la coopération décentralisée, il est nécessaire de différencier les différentes modalités d'action d'une région à l'étranger. Différents termes permettent de classer les actions en catégories. Soit, la région se fixe un objectif très particulier, très ciblé et à très court terme, on peut ici parler de micro-projet, soit elle engage « une action homogène, courte et évaluable »¹¹³, il s'agit alors d'un projet, soit, enfin, elle décide d'un programme, i.e. « une orientation générale touchant à tel ou tel domaine d'intervention, [...] défini[e] pour une période annuelle ou pluriannuelle et se déclin[ant] en projets »¹¹⁴.

¹¹⁰ Cf. Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006.

¹¹¹ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

¹¹² Cf. C. GALLAND, *Coopération interrégionale dans l'UE* in Marc CENSI, *L'identité des régions en France et en Europe*, 1995.

¹¹³ Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006, p.33.

¹¹⁴ Idem.

Quatre étapes, menant à une coopération interrégionale, peuvent être distinguées¹¹⁵. Tout d'abord, les acteurs locaux doivent entrer en contact à l'initiative de l'un ou de l'autre, plus rarement des deux simultanément ; ensuite, une convention est signée entre les partenaires pour formaliser la relation nouvellement établie. La troisième phase correspond en la détermination des domaines d'action avant une quatrième et dernière phase, la coopération à proprement parler. Les couleurs politiques des élus locaux ont souvent peu d'importance dans l'action à l'international d'une région. Par exemple, Rhône-Alpes a intégré les Quatre moteurs pour l'Europe alors que la majorité y était de droite et la région continue à agir au sein de cette organisation même si depuis 2004, son président est socialiste.

MOLL évoque la « surcharge territoriale » : il existerait un problème de taille en matière de coopération si les partenaires ne délimitent pas un cadre géographique de coopération suffisamment restreint, et n'affirment leur volonté et leur motivation pour conduire à bien des projets dans le cadre de cette coopération. De même, les habitants des régions concernées se sentiraient moins touchés car ne partageant pas d'identité avec ceux des partenaires.

d. La conception européenne de la coopération interrégionale et le rôle de l'UE

la conception

La coopération décentralisée version Union Européenne, à la différence de la perception française, s'attache à dépasser un simple accord entre entités infra-étatiques et à insister sur la nécessaire participation de la société civile à la coopération donc à mélanger le travail des élus et des fonctionnaires à celui des simples citoyens, oeuvrant, par exemple, au sein d'ONG.

L'Union européenne envisage d'ailleurs la coopération au sens large, i.e. elle inclut les accords conclus par des associations, des ONG...alors que, pour la France, seules les liens noués entre collectivités territoriales comptent.

Dans une note d'orientation du 23 décembre 1999 adressée à la Direction Générale du Développement, la Commission européenne dresse cinq principes de la coopération décentralisée. Même si cette note concerne de prime abord la coopération entre entités d'Etats du Nord et leurs homologues du Sud, elle est valable pour certains partenariats en Europe, notamment entre collectivités d'Etats développés et d'Etats anciennement communistes (ex : le partenariat entre Rhône-Alpes et Malopolska en Pologne) par exemple.

D'abord, tous les participants à une telle coopération doivent être de réels acteurs et ne pas faire preuve de passivité. Ensuite, l'action doit se baser sur une caractéristique commune des parties, condition de la logique du partenariat. La Commission insiste également sur le principe de subsidiarité, les actions prévues par le partenariat doivent être entreprises au niveau le plus proche des acteurs concernés, pour une efficacité optimale. Quatrièmement, le dialogue doit être privilégié et le processus doit rester humain, technicité et bureaucratie sont à éviter. Enfin, les actions menées doivent avoir un maximum d'externalités positives, outre le fait d'atteindre leurs buts, elles doivent, par exemple, renforcer les institutions locales du partenaire.

¹¹⁵ Cf. Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006.

Le rôle de l'UE : l'importance d'INTERREG

L'Union européenne doit être prise en compte par les collectivités territoriales françaises contemporaines en matière de développement. En effet, elle leur donne des possibilités d'ouverture nouvelle et les incite à coopérer avec leurs homologues européennes (cf. INTERREG) : « la coopération entre collectivités territoriales apparaît comme une des clés de l'intégration »¹¹⁶.

J.-P. CARRIERE donne plusieurs raisons pour expliquer la nécessité de la coopération interrégionale pour des entités infra-étatiques souhaitant jouer un rôle réel au niveau national et communautaire.

D'abord, cette coopération permet aux collectivités situées en bordure des Etats, de ne plus être à la marge mais de devenir un réel centre, la frontière est ainsi « une zone de contact et d'intermédiation »¹¹⁷, elle ne constitue plus une limite mais un espace structuré à aménager que J.-P. CARRIERE qualifie d'eurorégion.

Ensuite, être membre de l'UE signifie, pour les Etats mais aussi pour leurs collectivités locales, devoir régler de nombreux problèmes (transports, eau, énergie...) en adéquation avec leurs voisins étrangers : l'UE a entraîné une interdépendance accrue entre ses membres et a mis en place des outils pour résoudre les conséquences de ces interactions et a conduit à l'adoption par les ministres de l'aménagement du territoire européen d'un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) en 1999. Il fixe des objectifs : « la construction d'un espace européen polycentrique et équilibré, l'accès équivalent aux infrastructures et au savoir, la gestion prudente du patrimoine naturel et culturel »¹¹⁸ à atteindre à travers la coopération décentralisée.

Enfin, l'Europe a considéré que les collectivités territoriales, notamment regroupées, étaient les mieux à même de mettre en pratique les politiques communautaires. Le programme INTERREG a été mis en place dans cette optique.

Les obstacles à la coopération interrégionale sont nombreux depuis les dissemblances institutionnelles, juridiques et administratives jusqu'aux barrières linguistiques et culturelles. INTERREG a vocation à aider les collectivités territoriales agissant au sein d'organismes de coopération décentralisée à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent. Les types de coopérations décentralisées sont classés en trois volets : transfrontalière, transnationale et interrégionale. INTERREG III, actif de 2000 à 2006, a soutenu 53 programmes qui, en ce qui concerne les collectivités françaises, sont également inscrits dans les plans Etat-régions.

La Corse permet d'illustrer ce programme. Selon Jean BAGGIONI¹¹⁹, Les liens créés au niveau méditerranéen et motivés par les programmes communautaires INTERREG I et II, notamment, permettent de promouvoir, hors de l'île, l'identité corse. Cette coopération interrégionale contribue à l'amélioration des échanges humains et économiques entre l'île et le continent ou encore à donner une meilleure image de l'espace naturel.

La Corse a développé une réelle politique extra-territoriale comme le prouve sa participation à l'Arc méditerranéen et au programme « PACTE-échanges d'expériences » et POSEICOR. De plus, l'UE a souhaité affirmer, lors du sommet intergouvernemental d'Essen

¹¹⁶ Jean-Paul CARRIERE, Les coopérations entre collectivités : facteur d'intégration à l'Union européenne, 2007, p.45.

¹¹⁷ Jean-Paul CARRIERE, Les coopérations entre collectivités : facteur d'intégration à l'Union européenne, 2007, p.46.

¹¹⁸ Jean-Paul CARRIERE, Les coopérations entre collectivités : facteur d'intégration à l'Union européenne, 2007, p.47.

¹¹⁹ Cf. J. BAGGIONI, *La Corse et l'Europe* in Marc CENSI, *L'identité des régions en France et en Europe*, 1995.

de 1994, sa volonté d'assurer la stabilité, le développement économique et la sécurité de la région méditerranéenne.

HOERNER qualifie INTERREG de contradictoire car « tout en ayant pour objectif majeur l'intégration du territoire européen, [ce programme] développe surtout des actions sectorielles et non territoriales »¹²⁰.

Le but de l'UE est également de combler les différences de niveaux entre régions d'Europe grâce aux programmes qu'elle met en place (FEDER, FSE, FEOGA). Elle s'est fixée six objectifs prioritaires de développement dont trois concernent plus particulièrement les régions. Il s'agit d'abord d'aider les régions en retard à rattraper les autres, ensuite d'assister celles touchées par les délocalisations pour les faire changer d'activités, enfin de contribuer à préserver et à développer les zones rurales instables.

e. Etat des lieux de la coopération décentralisée

Quelques chiffres

En 2000, les régions françaises ont investi 14,5 millions de francs dans la coopération décentralisée soit un peu plus de 20% du budget de l'ensemble des collectivités territoriales consacré à ce domaine. Il faut cependant noter que certaines régions sont plus actives que d'autres. Rhône-Alpes, par exemple, était alors la région ayant créé le plus de coopérations (32), même si certaines sont probablement inactives. Avec plus de 6 millions de francs investis dans la coopération décentralisée, elle se classait au deuxième rang, derrière l'Île de France, en terme de financement.

Cependant, il ne faut pas généraliser ; en effet, les régions françaises les plus riches et les plus peuplées ne sont pas forcément celles qui nouent le plus de liens à l'étranger. Par exemple, le Poitou-Charentes a conclu de nombreux partenariats. Que la présidence de la région soit occupée par Ségolène Royal, i.e. un personnage politique souhaitant exister au niveau national et international, est probablement une explication. Les logiques géographiques, i.e. situation à proximité d'une frontière nationale ou d'une bordure du pays (ex : une côte) sont plus pertinentes pour expliquer les partenariats extérieurs des régions. VION et NEGRIER insistent sur le nécessaire cumul entre trois facteurs pour expliquer quelles régions ont tendance à être active dans la coopération décentralisée : « densité de la population, puissance économique des territoires, position frontalière »¹²¹.

Les services en charge de la coopération extérieure au sein des régions et des Länder

Le *Guide de la coopération décentralisée* éditée par la Commission nationale de la coopération décentralisée recense différentes organisations possibles des services en charge de l'action extérieure au sein des régions. Il peut y avoir, tout simplement, une « direction des relations internationales et de la coopération décentralisée »¹²², une « mission internationale »¹²³, un « bureau des relations internationales »¹²⁴ ou encore un

¹²⁰ J.-M. HOERNER, *Géopolitique des territoires, De l'espace approprié à la suprématie des Etats-nations*, 1996, p.200.

¹²¹ Antoine VION, Emmanuel NEGRIER, *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, 2002, p.31.

¹²² Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, 2006, p.77.

¹²³ Idem.

« chargé de mission pour les relations internationales »¹²⁵. Il est à noter, et Rhône-Alpes est dans ce cas-là, que les fonctions concernant l'action extérieure en Europe et celles relatives à l'aide au développement peuvent être séparées.

Avantages et limites de cette coopération

Les domaines dans lesquels les collectivités territoriales agissent sont souvent nouveaux pour elles, particulièrement en France, elles manquent donc d'expérience. Des partenariats avec des régions étrangères peuvent être source de transfert de savoir et limiter ces lacunes.

L'ancien chef du gouvernement catalan, M. PUJOL, a clairement exprimé le but de la prise de position des régions sur la scène européenne et internationale : « construire des espaces géographiques plus larges, susceptibles de jouer un rôle compétitif au plan européen »¹²⁶.

La diversité institutionnelle des régions en Europe peut souvent poser des problèmes lorsqu'il s'agit de nouer un partenariat. Rhône-Alpes en a fait l'expérience avec la Catalogne qui dispose d'un pouvoir financier, politique et organisationnel très important¹²⁷.

2. La coopération transfrontalière reste majoritaire

Selon Jacques PALARD, il est nécessaire de différencier l'action extérieure des régions situées au centre du territoire national [ou qui ne sont pas à proximité de ses frontières] et celle des entités infra-étatiques frontalières. Les premières auraient pour but de gagner en autonomie et en pouvoir, et d'affirmer l'existence d'un réel niveau régional en Europe. En revanche, les secondes suivraient une logique d'intégration au niveau supranational européen : elles souhaiteraient collaborer avec les institutions communautaires et les gouvernements nationaux. Cette divergence serait la conséquence de considérations pragmatiques plus qu'idéologiques et caractéristique, Outre-Rhin, d'une « régionalisation sans régionalisme »¹²⁸.

a. Quelques précisions sur la notion

Nicolas LEVRAT définit ainsi la coopération transfrontalière : « phénomène horizontal, visant à associer entre elles des collectivités territoriales de différents Etats européens, au sein de structures coopératives horizontales, éventuellement en réseau »¹²⁹.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Francesc MORATA, *Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne*, p.111, in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996

¹²⁷ Cf. Entretien avec Cécile BODET, Cf. Annexes.

¹²⁸ Arthur BENZ, *Les régions allemandes dans l'Union européenne : de la politique conjointe à la gouvernance polycentrique*, in Patrick LE GALES et Christian LEQUESNE, *Les paradoxes des régions en Europe*, 1997, p.129, in Jacques PALARD, *Conclusion-Disparités des intérêts régionaux et convergence du système d'action européen*, 1999, p.783.

¹²⁹ Nicolas LEVRAT, *L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé*. p. 257.

Les territoires institutionnalisés sont limités par des frontières. Dans les espaces frontaliers européens, il y aurait une contradiction entre des cultures semblables voire quasi-identiques et des états d'esprit différents. Il est nécessaire de différencier une réelle ligne frontalière et une zone-frontière à l'intérieure de laquelle se multiplient les échanges de toute nature.

En Europe, de nombreuses frontières partagent des ensembles géographiques relativement homogènes, au moins culturellement, car auparavant unis. Cette homogénéité, lorsqu'elle est économique, pose paradoxalement un problème. En effet, n'étant pas régulées par une autorité supérieure, les régions transfrontalières se concurrencent sur un même marché (celui de l'attrait pour les investisseurs) ce qui cause une montée des antagonismes.

L'Europe serait sujette plus que d'autres endroits du monde à la coopération horizontale car elle est composée de nombreuses frontières nationales et la densité de population y est forte. Des problèmes vont se poser de façon identique des deux côtés d'une frontière et les collectivités locales concernées doivent se regrouper pour y répondre.

b. Un développement de la coopération transfrontalière datant des années 70

A partir des années 70, les établissements publics régionaux français nouent des liens avec leurs homologues partageant la même frontière. Les raisons de ce mouvement sont extrêmement diverses : outre la contiguïté géographique, des similitudes économiques, culturels, technologiques ou encore le fait de faire face à des problèmes identiques permettent à ces établissements de nouer de tels liens. Les premières coopérations transfrontalières ont prouvé que les régions avaient leur place sur la scène internationale. Ce phénomène est à l'origine de la coopération interrégionale comme le montrent les nombreuses organisations créées depuis le début des années 70 : Association des Régions Transfrontalières Européennes (ARFE, 1971), Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM, 1973), Alpen Adria (1978), Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO, 1982)... Les associations de régions vont devenir de plus en plus importantes et s'étendre géographiquement pour peser en Europe comme le prouve la création du Conseil des Communes et Régions d'Europe (1984)... Comme le rappelle Pierre KUKAWKA, le but de ces organisations est de « promouvoir le rôle et la coopération des collectivités territoriales en Europe »¹³⁰. Il insiste aussi sur l'aspect désordonné de la construction de systèmes interrégionaux de coopération.

En 1972 est organisée, au sein du Conseil de l'Europe de Strasbourg, une rencontre sur le thème de la coopération transfrontalière qui aboutira en 1980 à la Convention de Madrid (cf. Supra). Pour Nicolas LEVRAT, le principe de subsidiarité est à l'origine de la prise d'importance des régions sur la scène européenne, à ce moment-là, les États n'ayant pas daigné traiter des questions telle la collecte des ordures, la voirie municipale..., jugées insuffisamment pertinentes.

c. L'analyse de P. HAMMAM sur la construction d'une relation transfrontalière

¹³⁰ Pierre KUKAWKA, *Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions*, p.93, in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996

P. HAMMAM considère que les pays européens sont face à une nouvelle gouvernance locale car la coopération transfrontalière fait intervenir, de façon complémentaire, l'Etat et les acteurs locaux alors qu'ils étaient auparavant opposés.

Les acteurs de la coopération transfrontalière doivent montrer que celle-ci se justifie, qu'elle est fondée sur certains éléments comme une frontière qui ne représente plus une limite mais un lieu d'échange. Pour P. HAMMAM, le « discours de l'unité géographique » est utilisé ici¹³¹. De même, il qualifie de « discours de l'unité historique »¹³², le fait de réécrire le passé pour qu'il s'accorde avec celui du partenaire ; de « discours de l'unité socio-économique »¹³³, la volonté de mêler des agents privés au processus de coopération en établissant des correspondances entre les industries des partenaires ; de « discours de la continuité pratique »¹³⁴, l'insistance sur les anciens partenariats pour justifier celui que les acteurs locaux veulent créer.

Les coopérations transfrontalières permettent de créer un réseau d'élus locaux qui, tout en nouant des contacts personnels et en améliorant leur connaissance les uns des autres, s'échangent des bons procédés.

d. Les obstacles à la coopération transfrontalière

En 1992, le groupe de travail n°6 de l'Assemblée des régions d'Europe a publié un livre blanc sur les liens entre régions frontalières européennes. Il s'est basé, pour cela, sur l'analyse des réponses à un questionnaire préparé par le Centre d'observation européen des régions et rempli par les régions de l'ARE, et sur des rapports d'activité d'organismes de coopération transfrontalière.

Les régions affirment avoir rencontré des problèmes à différents niveaux dans les actions de coopération qu'elles mènent. Tout d'abord, en matière juridique, le fait que les organismes de coopération ne puissent pas acquérir la personnalité juridique sème le trouble quant aux actes qu'ils adoptent, ces derniers n'ont ainsi aucune valeur légale ; ces organismes restent donc surtout consultatifs. Au niveau institutionnel, les Etats ont souvent accaparé les relations extérieures et les régions ont des compétences différentes selon les pays. De plus, les gouvernements sont souvent réticents à leur accorder plus de pouvoir. En matière administrative, les entités infra-étatiques pointent le manque de moyens attribués à la coopération transfrontalière, l'absence de budget commun à deux régions coopérant et regrettent la pénurie d'échanges entre administrations de pays transfrontaliers. Au niveau économique et social, des niveaux de développement différents ainsi qu'un marché du travail [trop] protégé freinent l'élan du partenariat. Enfin, en matière culturelle, les idées reçues, les stéréotypes négatifs et le nationalisme ralentissent le rapprochement entre régions tout comme, de façon évidente, la barrière de la langue.

Le Livre blanc de l'Assemblée des régions de 1992 proposaient déjà des solutions. En matière de coopération transfrontalière, il invite à trouver un véritable mode d'institutionnalisation, à quitter le symbolique pour entrer dans le réel, i.e. à viser le long terme et à mettre en place des politiques concrètes. Quant à la coopération interrégionale, le Livre blanc insiste sur une nécessaire coordination des actions avec les politiques engagées par les Etats et conseille aux régions d'utiliser les canaux institutionnels (telle l'Assemblée

¹³¹ Cf. P. HAMMAN, *La coopération intercommunale transfrontalière : vers une nouvelle gouvernance locale*, 2003.

¹³² Idem.

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

des régions) pour développer ce type de coopération. Il est également nécessaire de trouver un cadre juridique pour les actes adoptés dans le cadre de la coopération interrégionale, ceci dépend, bien évidemment, principalement des Etats. L'Assemblée des régions préconise également d'intensifier le processus de décentralisation en Europe et d'autoriser les collectivités territoriales ayant une frontière commune à créer des organismes de coopération qu'ils gèreraient en commun. Cette politique de travail, en commun, transfrontalier doit, de toute façon, être promue, non seulement au niveau administratif mais aussi quant aux partis politiques, voire même aux syndicats. Au niveau budgétaire, comme au niveau de l'organisation, il est nécessaire de mettre en commun les budgets des régions partageant une frontière commune et d'égaliser entre elles le niveau des fonctions fiscales. Enfin, en matière socio-économique, le Livre blanc propose de cibler les points communs pour débiter le travail de coopération et, ensuite, de corriger les disparités, et, en matière culturelle, il espère que les espaces transfrontaliers voient une unification de conscience et, de façon plus pragmatique, il recommande d'accroître les échanges de jeunes entre les régions et d'améliorer la maîtrise de la langue du ou des partenaire(s) par les populations concernées.

La coopération transfrontalière s'est développée fortement. Elle est passée d'une volonté de faciliter la tâche d'acteurs privés gênés dans leurs activités par la frontière à une politique affirmée et revendiquée. La frontière n'est donc plus un obstacle, une limite à la politique d'une entité infra-étatique, elle est intégrée à cette politique, voire utilisée et promue par cette dernière.

3. Cas pratiques : Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg

a. Le Bade-Wurtemberg et l'Allemagne

Les affaires étrangères et les Länder allemands

Martin NAGELSCHIMDT affirme que l'arrivée des Länder sur la scène internationale est due à l'évolution du fédéralisme allemand et l'ouverture des Länder vers d'autres régions d'Europe voire du monde dans les vingt-cinq dernières années. Le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Rhénanie du Nord Westphalie seraient les plus actifs dans cette action à l'international.

Le pouvoir des Länder, contrairement au cas des régions françaises, est relativement ancien puisqu'il date de la fin de la Seconde Guerre Mondiale, et est réel car il se base sur des compétences bien définies et des ressources financières importantes. Par comparaison avec d'autres Länder, le Bade-Wurtemberg s'est très tôt positionné sur la scène internationale. Dieter EISSEL explique cela par les frontières qu'il partage avec des régions de pays étrangers, par la volonté politique d'éviter d'éventuels problèmes économiques futurs en mettant en réseau politique, économie et recherche, et par l'ouverture de la population sur le monde. Dieter EISSEL dresse ainsi, en 1996, un constat de la coopération interrégionale menée par les Länder. Il affirme ainsi que cette coopération n'est pas le fruit de la volonté des Etats fédérés allemands mais le résultat de l'influence d'acteurs extérieurs, Bruxelles principalement. Les Länder, principalement les plus forts politiquement et économiquement, comme le Bade-Wurtemberg, ont d'ailleurs développé une puissante politique à l'international sous l'effet conjoint de deux facteurs : la mondialisation et l'intégration européenne. Les bénéficiaires principaux sont les petites

et moyennes entreprises mais les politiciens gardent la main sur la gouvernance de telle coopération.

Selon Dieter EISSEL, les gouvernements des Länder allemands agissent à l'international pour des questions de prestige et pour se faire connaître hors de leur territoire, voire hors des frontières de leur pays.

Martin NAGELSCHMIDT distingue les *relations supranationales* que les Länder ont avec l'UE et ses institutions, les *relations transnationales* qu'ils entretiennent avec les entités infra-étatiques européennes et les *relations internationales classiques* avec des gouvernements nationaux non européens.

L'action des Länder à l'international se réalise, d'abord, à travers l'influence exercée par le Bundesrat sur la politique extérieure de l'Allemagne. Au début des années 90, avec la réunification allemande, les Länder ont exigé et obtenu que leur droit d'agir à l'extérieur (coopération avec des entités étrangères notamment) soit constitutionnellement reconnu. Face à l'Union européenne, les Länder ont affirmé quatre exigences : « l'ancrage du principe de subsidiarité dans les traités sur l'UE, la participation des représentants des Länder et régions au Conseil des Ministres, la création d'un Comité des Régions, et l'invention d'un droit spécifique de recours face aux institutions européennes en faveur des Länder et régions »¹³⁵, les trois premières ont reçu un écho favorable de la part des institutions européennes. Les Länder les plus actifs ont également ouvert des antennes permanentes à Bruxelles pour un meilleur transfert de l'information vers et en provenance de l'Europe.

Au sein même des Länder, les affaires européennes ont occupé une place différente. Au départ, à la fin des années 70, en parallèle avec les premières élections du Parlement européen au suffrage universel direct, un simple *Chargé de mission des affaires européennes* s'en occupe. Son rôle est de coordonner les différents politiques du Land en matière européenne. Il coopère avec les bureaux de représentation à Bruxelles et avec les fonctionnaires fédéraux à Berlin. Ce poste est occupé par des ministres en charge d'autres secteurs politiques. A noter que dans chaque ministère, on peut trouver un *Rapporteur des affaires européennes*. Il faut attendre la seconde moitié des années 80 et l'Acte Unique Européen pour voir les Länder nommer des ministres qui s'occupent des affaires fédérales et européennes.

Les Länder ont surtout mis en place de nombreuses coopérations transfrontalières ou transrégionales. Certains Länder, comme la Bavière, ont utilisé les relations internationales pour s'émanciper. Hubertus DESLOCH qui dirigeait alors l'office européen du gouvernement de Bavière, affirme ainsi, en 1997 : « Nous les Bavarois avons inventé l'idée même du régionalisme. [...] Nous sommes en train de nous mondialiser »¹³⁶.

L'Allemagne illustre l'idée que des tractations politiques internes (entre acteurs fédéraux et locaux) peuvent aboutir à accroître les possibilités d'action externe de ses entités (avec la reconnaissance constitutionnelle du droit des Länder à agir internationalement).

Le Bade-Wurtemberg a bénéficié de ses longues frontières internationales et de ses PME actives pour agir hors des limites du territoire allemand.

¹³⁵ Groupe de recherche « Coopération inter-régionale en Europe » de l'université de Giessen (dirigé par Dieter EISSEL), *La deuxième vague de coopération inter-régionale en Allemagne : les partenariats de la Hesse*, p.139, in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996.

¹³⁶ John NEWHOUSE, *Europe Adrift*, 1997 in Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, 2004, p.120

Le Bade-Wurtemberg

Selon Stéphane PAQUIN, le Bade-Wurtemberg est porteur de sentiments régionalistes, des sentiments catalysés par une politique extérieure multiforme et très intense : outre les Quatre Moteurs pour l'Europe, ce Land entretient des relations avec des régions d'anciens pays communistes mais aussi américaines et asiatiques.

Le Bade-Wurtemberg est un des Länder considéré comme le plus actif en matière de politique étrangère et européenne, notamment du fait de sa longue frontière internationale et de sa présence dans la « banane bleue ». Il n'a pas seulement nouer de nombreux contacts avec l'extérieur, il est aussi très présent pour influencer la politique étrangère du Bund au Bundesrat mais Bund et Länder peuvent aussi coopérer. Par exemple, l'administration et les experts des ministères du Bade-Wurtemberg travaillent souvent avec ceux du Bund en matière européenne. Ce Land a créé en 1992 une *Division des affaires internationales, de la politique européenne et de la coopération régionale du ministère d'Etat* qui coordonne les différents ministères en matière européenne, prépare la politique européenne du ministre-président et rédige, chaque année, un rapport sur cette politique. Un Ministre des Affaires fédérales, européennes et internationales siège au gouvernement ; le poste est occupé depuis le 24 février 2010 par le Prof. Dr. Wolfgang REINHART. Il représente le Land à chaque niveau et vote au nom du Bade-Wurtemberg au Bundesrat, assemblée au sein de laquelle il dirige la commission des affaires européennes. Il s'exprime également, dans la presse notamment, sur toute question en rapport avec les affaires européennes et internationales (ex : la crise en Grèce au printemps 2009). Un département de l'administration régionale est chargé de la politique européenne ainsi que des affaires internationales, et, directement sous la direction du Ministre, deux autres départements s'occupent des affaires fédérales et extérieures¹³⁷.

La vis-à-vis de Mme Cécile BODET pour le Land s'appelle Nicola SCHELLING, elle s'occupe de la coopération transfrontalière et interrégionale du Bade-Wurtemberg au sein du département chargé des affaires internationales. Elle est à ce poste depuis 2007 et est plus particulièrement en charge des Quatre Moteurs, de l'Assemblée des Régions et du Comité des Régions.

Des bureaux d'information ont été mis en place à Bruxelles moins pour agir que pour comprendre ce qui s'y passe et communiquer les positions du Land ou développer des relations avec d'autres entités non allemandes. Le Bade-Wurtemberg a notamment agi en faveur de la création du Comité des Régions et y est représenté par son ministre-président.

Au sein de la *Division des affaires internationales, de la politique européenne et de la coopération régionale du ministère d'Etat*, le *Service de la coopération interrégionale et transfrontalière* s'occupe de « coordonner les activités intersectorielles dans le cadre des commissions respectives »¹³⁸. Outre le Comité des Régions, le Bade-Wurtemberg a également participé à la création de l'Assemblée des Régions d'Europe en 1985, d'abord destinée à affirmer le rôle des régions face aux Etats puis censée renforcer les liens entre entités infra-étatiques de l'Ouest et de l'Est de l'Europe. Selon Martin NAGELSCHMIDT, le Bade-Wurtemberg est également à l'initiative des Quatre Moteurs. Cette organisation dont la raison d'être est la force économique et technique de ses membres, se veut une voie supplémentaire des régions au niveau supranationale.

¹³⁷ Cf. Annexes : Organigramme du Land Bade-Wurtemberg.

¹³⁸ Martin NAGELSCHMIDT, *Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg*, 1999, p.690.

Le Bade-Wurtemberg n'est pas seulement membre des Quatre Moteurs, il appartient également à la Communauté de travail des Alpes, première communauté interrégionale d'Europe, fondée en 1972. Elle réunit des entités infra-étatiques suisses, italiennes, allemandes et autrichiennes. Elle intervient dans des domaines aussi vastes que l'économie, l'écologie ou encore la culture. Outre un échange de connaissances entre ses membres, comme c'est le cas dans la majorité des coopérations, ces derniers ont voulu unifier leur représentation aux niveaux national et supranational et servir d'interface aux entreprises et aux associations présentes sur leur territoire. Le Land allemand est membre de la Communauté de travail des pays de la région du Danube créée en 1990 qui a également mis sur pied des commissions et autres groupes de travail.

Ayant la frontière internationale la plus longue, le Bade-Wurtemberg est bien entendu très actif en matière de coopération transfrontalière avec ses homologues français, autrichiens et suisses. Selon Martin NAGELSCHMIDT, « une partie de ces coopérations fut fondée sur des accords intergouvernementaux dans les années 70. Toutefois, ce n'est que depuis les années 90 que la coopération transfrontalière a développé une nouvelle dynamique »¹³⁹. En seraient responsables l'ouverture des barrières douanières au niveau européen et l'article 24.1 de la Loi fondamentale allemande qui permet aux Länder de transférer certaines de leurs prérogatives aux organismes de coopération transfrontalière. La Conférence internationale du Lac de Constance réunit des entités allemandes, autrichiennes et suisses dans un but principal d'aménagement et de développement du territoire commun. Ses orientations politiques sont décidées lors de réunions des présidents ; des hauts-fonctionnaires sont mobilisés en permanence pour assurer son secrétariat et des commissions assurent la transformation des orientations en réalité. Concrètement, cette coopération bénéficie d'un bureau et d'un budget dont s'occupe le Service de la coopération interrégionale et transfrontalière du Bade-Wurtemberg.

En matière de coopération transfrontalière, les liens avec des homologues francophones du Bade-Wurtemberg existent bel et bien. La coopération franco-germano-suisse du Rhin supérieur date de 1975, l'Alsace en est membre. Sa structure est particulière puisqu'elle réunit les représentants non seulement des entités régionales mais aussi des Etats. Son origine se retrouve, en effet, dans un accord triparti entre France, Suisse et RFA qui prévoyait la présence de représentants des gouvernements de chaque pays au sein de l'organisme de coopération. Cette dernière bénéficie du programme INTERREG depuis les années 90, décennie où cet accord a évolué en une « Conférence du Rhin Supérieur » regroupant « au niveau des trois pays concernés, les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales »¹⁴⁰. Elle a abouti, entre autres, à la création d'une université administrative franco-allemande (Euroinstitut) qualifié d'« institut pour la coopération transfrontalière »¹⁴¹. Les élus locaux ont acquis plus de pouvoir au sein du Conseil Rhénan mis en place en 1997. Ce conseil a plusieurs buts majeurs : concrétiser politiquement les objectifs de la Conférence du Rhin Supérieur, diversifier et accroître les projets transfrontaliers, ou encore homogénéiser le Rhin Supérieur. Le Bade-Wurtemberg participe également aux congrès tripartites qui ont lieu en moyenne tous les deux ans et réunissent les trois régions autour de discussions thématiques différentes d'une fois sur l'autre.

¹³⁹ Martin NAGELSCHMIDT, *Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg*, 1999, p.694.

¹⁴⁰ Région Alsace, *La coopération institutionnelle* [En ligne]. [page consultée le 12/04/10]. <http://www.region-alsace.eu/dn_cooperation-transfrontalire/cooperation-institutionnelle.html>

¹⁴¹ www.euroinstitut.org/wFranzoesisch/index.php [page consultée le 14 juillet 2010].

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer pour des régions françaises, le Bade-Wurtemberg a noué des liens avec des Etats indépendants et reconnus internationalement telles que la Hongrie (création d'une commission intergouvernementale bilatérale en 1991), la République tchèque, la Roumanie (coopération en matière de recherche scientifique), la Croatie ou encore l'Ukraine. Ce Land a également établi des contacts avec de nombreuses entités infra-étatiques appartenant à des pays dits du Sud : « en 1996, il a fourni un tiers de toutes les ressources consacrées à l'aide au développement des Länder allemands »¹⁴².

Martin NAGELSCHMIDT considère que l'action à l'internationale des Länder allemands, facteur positif pour l'Allemagne, représente « une différenciation et une multiplication considérable des structures et des activités extérieures de l'Etat allemand à tous les niveaux de son organisation »¹⁴³ et « a fait émerger de nouvelles structures et procédures de coopération interrégionale et transfrontalière qui facilitent l'élaboration de politiques communes [aux Länder et au Bund] »¹⁴⁴. Les Länder agissent de façon complémentaire au Bund.

Dans sa préface au *Rapport au Parlement du Bade-Wurtemberg sur la politique européenne du gouvernement du Land 2007/2008*¹⁴⁵, le Ministre du Land en charge des affaires fédérales et européennes, le Dr Wolfgang REINHART, affirme que le Bade-Wurtemberg ne peut ignorer la réalité européenne, une Europe qu'il souhaite démocratique et transparente. Le Land doit activement participer à la réalisation d'une Europe des régions, lui qui participe déjà aux Quatre Moteurs pour l'Europe. Ainsi, en 2008, les Quatre Moteurs qui ont quasiment 20 ans restent, pour le Dr Wolfgang REINHART, une preuve que cette Europe qu'il appelle de ses vœux est en marche. Cependant, il ne faudrait pas croire qu'il oppose Europe des régions et Europe des Etats, structures de coopération comme les Quatre Moteurs et Union Européenne. En effet, l'UE occupe une place primordiale pour le Bade-Wurtemberg et les problèmes qu'elle rencontre (à cette période, la ratification du traité de Lisbonne) concernent directement le Land. Comme son introduction le montre, ce rapport démontre bien ce rôle fondamentale de l'UE puisque sa quasi-totalité concerne l'UE : traité de Lisbonne, politique environnementale, amélioration de la concurrence, marché commun, Euro, budget... A chaque fois, les retombées des politiques pour le Land et ce qui le concerne directement sont rappelées et la position du Land par rapport au sujet traité est exprimée. Par exemple, en matière de politique environnementale, le gouvernement du Land soutient la réalisation d'un marché commun de l'énergie en Europe tout comme il supporte les politiques communautaires d'amélioration de l'efficience énergétique.

b. Rhône-Alpes et la France

Dans un article du Monde daté de février 1998¹⁴⁶, Claude FRANCILLON rappelle l'aventure internationale de la région Rhône-Alpes, une région qui aime se comparer à la Suisse du

¹⁴² Martin NAGELSCHMIDT, *Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg*, 1999, p.698.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Cf. Bade-Wurtemberg, *Baden-Württemberg in Europa – Bericht an den Landtag von Baden-Württemberg über die Europapolitik der Landesregierung für die Jahre 2007/2008* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg. [page consultée le 15/07/10], < http://smbw.baden-wuerttemberg.de/de/Europabericht_der_Landesregierung/85729.html . >

¹⁴⁶ Cf. Claude FRANCILLON, Rouler en première classe européenne, *Le Monde*, 24 février 1998.

fait de leur proximité géographique, de leur superficie et de leur nombre d'habitants proches et d'une économie diversifiée dans les deux cas.

La région a longtemps bénéficié de la renommée de sa capitale, Lyon. En effet, entre 1850 et 1930, le commerce de la soie a drainé vers la capitale des Gaules une foule d'entreprises et a assuré son développement et « son rayonnement à travers l'Europe et le Monde »¹⁴⁷, une expansion stoppée par la crise économique de 1929. Il faut attendre 1982 et les lois de décentralisation pour que Rhône-Alpes retrouve son statut de grande région européenne. Charles MILLON, le président régional d'alors, ne se voyait pas structurer la région sans développer les échanges avec ses voisins suisses et italiens avec lesquels les premiers accords ont été signés. Puis les hommes politiques quelle que soit leur couleur ont soutenu l'expansion des relations internationales de la région vers d'autres entités partageant moins de points communs avec Rhône-Alpes ce qui abouti à la création des Quatre Moteurs notamment. Ce consensus politique dans la gestion des affaires internationales se ressent encore aujourd'hui. Ainsi, les Quatre Moteurs ont été créés par la droite (Charles MILLON) alors au pouvoir puis continués par la gauche lors de l'arrivée aux affaires de Jean-Jacques QUEYRANNE en 2004. L'équipe de ce dernier a souhaité développer les relations de Rhône-Alpes avec des régions situées autour du Bassin méditerranéen. Bernard SOULAGE, aujourd'hui 12^e Vice-Président délégué à l'Europe et aux relations internationales, demandait ainsi en 1998 « Pourquoi ne pas gérer avec Provence-Alpes-Côte d'Azur l'enjeu méditerranéen ? »¹⁴⁸ et se félicitait de la diversité d'une population régionale originaire de tout le Bassin méditerranéen. En 2006, les socialistes ont mis en place « Eurorégion Alpes Méditerranée » avec Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Ligurie, le Piémont et la Vallée d'Aoste. Les objectifs sont les mêmes que pour les Quatre Moteurs : influencer les institutions européennes et développer des projets communs. L'objectif est « de régler des mêmes problèmes sur un territoire commun et de se coordonner de façon interrégionale »¹⁴⁹. Les régions concernées ont souhaité, tout d'abord, sécuriser les parcours professionnels et ont insisté sur la culture en créant un fond européen régional pour les artistes. Selon Cécile BODET, l'Eurorégion Alpes Méditerranée fonctionne mieux que les Quatre Moteurs « car il s'agit de gérer un projet commun »¹⁵⁰.

La gestion des affaires européennes diffère d'une région à l'autre. Comme le remarquent des étudiants de l'INET en 2002¹⁵¹, la moitié des régions françaises a mis en place une Direction ou un Service Europe et International ayant plus ou moins de pouvoir selon les cas. Dans 75% des cas le directeur général des services encadre la structure, ce qui met l'accent sur l'importance du service. Aucune structure particulière n'est optimale, si elle n'est pas adaptée à la région et ne se voit pas attribuer les moyens adéquats à son bon fonctionnement.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Claude FRANCILLON, Rouler en première classe européenne, *Le Monde*, 24 février 1998.

¹⁴⁹ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

¹⁵⁰ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

¹⁵¹ CAIVEAU Jean-Luc, CHIRIS Anne Valérie, GOUGEON Samuel, MUNSCH Simon, *L'ingénierie européenne des régions :*

Quelle organisation pour quelle performance ? [en ligne], INET, 2002. [page consultée le 10/03/10]. < http://www.coopdec.org/UPLOAD/mediaRubrique/file/100_Ingenierie_europeenne_des_regions.pdf >

En Rhône-Alpes, un élu régional [Bernard SOULAGE] et le directeur du service [Laurent VAN SOEN] impulsent les relations internationales de la région. Cécile BIDE¹⁵² insiste sur la légitimité politique de l'élu qui prend les décisions les plus importantes et donne les grandes orientations. Un « collectif Europe » a été mis en place à la région, il réunit tous les Vices-Présidents autour d'une même table pour évoquer les sujets transversaux relatifs à l'Europe, notamment les fonds structurels communautaires.

Entre 50 et 60 personnes travaillent à la direction des relations internationales qui est divisée en départements entre six services (Coopérations européennes, Programmes européens en région, Afrique subsaharienne et Méditerranée, Amériques, Asie et Organisation, accueil et déplacements internationaux, traductions) en plus de la délégation présente à Bruxelles. Le budget annuel est de 12 millions d'Euro, un des budgets les plus importants en France.

La direction des relations internationales s'occupe principalement de développement économique et d'environnement. Cependant, chaque coopération concerne un domaine différent : formation, culture, environnement, tourisme, transports... décidé selon le domaine de compétence de la région partenaire. Par exemple, un partenariat lie Rhône-Alpes et la Transdanubie du Sud (Hongrie), depuis 2006, avec pour objectif le développement de la viticulture. Cependant, la crise économique et le peu de compétences de la Transdanubie du Sud ont limité les ambitions du départ. Un autre accord lie Rhône-Alpes avec Malopolska en Pologne sur un projet agricole. Par ces deux coopérations, la région française souhaite montrer à l'Europe de l'Est son intérêt. Pour Cécile BODET, elles ont permis « une rencontre de cultures »¹⁵³ où les différences budgétaires entre entités sont criantes. La responsable de la coopération constate cependant une faible médiatisation de l'activité qu'elle mène.

Selon Cécile BODET¹⁵⁴, Rhône-Alpes, comme les autres régions françaises, a intérêt à un partenariat avec les autres collectivités territoriales hexagonales : villes, intercommunalités et départements.

Malgré les lois de décentralisation successives, « les régions peuvent difficilement traiter avec des Etats pour des questions de compétences et parce que ces derniers ont peu d'intérêt à collaborer avec elles »¹⁵⁵. Cependant, Rhône-Alpes travaille parfois avec le gouvernement suisse.

L'UE considère Rhône-Alpes comme une région dynamique, notamment d'un point de vue économique mais lui dédie, tout de même, une partie de ses fonds de développement pour que la région revitalise ses aspects agricoles et forestiers et continue à soutenir son secteur touristique.

c. Les Quatre Moteurs pour l'Europe

Les Quatre Moteurs pour l'Europe ont ceci d'original que les quatre régions qui le composent ne partagent ni frontière, ni culture, ni histoire communes mais une économie forte et un dynamisme robuste. Les quatre régions qui se sont regroupées en 1988 au sein des Quatre Moteurs pour l'Europe constituent des pôles économique, politique et culturel dans leur pays respectif. Le but d'une telle alliance n'était pas folklorique mais de réunir des

¹⁵² Cf. Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

¹⁵³ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

entités similaires au sein d'un groupement commun et leur permettre de s'armer face à la concurrence qui sévit entre les régions européennes pour attirer les investisseurs étrangers. Pierre KUKAWKA qualifie cette organisation de « laboratoire expérimental des coopérations interrégionales en Europe »¹⁵⁶.

La création de l'organisation

L'accord final instituant les Quatre Moteurs pour l'Europe a été signé après plusieurs accords bilatéraux, le premier ayant lié Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg, après une initiative, selon Pierre KUKAWKA, du Land allemand. Le président de ce dernier, Lothar SPÄTH aurait souhaité établir des liens forts avec des régions françaises et, l'Île-de-France ayant refusé son offre, il se serait tourné vers le Sud-Est de la France pour des raisons de similitudes économiques et technologiques. L'accord est d'ailleurs centré sur ces domaines (coopération entre entreprises, transfert de technologies...) mais il comprend également des aspects que l'on pourrait qualifier d'idéologiques comme le rappel de l'apport démocratique de la coopération entre entités décentralisées. Il faut noter que le champ de domaines concernés par l'accord s'est largement élargi au cours des années 90 pour atteindre la communication, les transports ou encore l'environnement. Pour Rhône-Alpes, cet accord doit être considéré comme un catalyseur pour apparaître sur la scène européenne comme une grande région européenne, le Land de Bade-Wurtemberg, étant de par ses prérogatives importantes et ses gros moyens (financiers,...) une source de motivation pour gagner en pouvoir et, surtout, en ambition sur la scène nationale et continentale. C'est ce lien entre le land allemand et la région française qui en entraînera d'autres avec la Catalogne puis avec la Lombardie, toujours dans des domaines économiques, culturels et scientifiques, ces deux entités étant déjà liées avec le Bade-Wurtemberg. Le 9 septembre 1988 est signé un mémorandum instituant les Quatre moteurs pour l'Europe entre Rhône-Alpes, le Bade-Wurtemberg, la Lombardie et la Catalogne.

Les objectifs des Quatre Moteurs

Le but de cette association est d'obtenir une plus grande visibilité en Europe et de « créer, au cœur de l'Europe, une nouvelle dynamique de développement régional »¹⁵⁷. Il est important de noter que la coopération a été élargie, dès le début des années 90, à l'Amérique du Nord (Ontario) puis au Pays de Galles et à la Flandre. Les Quatre Moteurs sont également un moyen d'affirmer des identités régionales. La Catalogne ayant une langue et une culture propre et forte, elle est la première concernée à la différence de Rhône-Alpes qui serait « beaucoup plus artificielle »¹⁵⁸ car créée dans les années 60 pour des questions économiques et administratives. Malgré la forte différence entre les départements qui composent Rhône-Alpes et les dissemblances de ressources et de compétences avec ses partenaires, une identité régionale serait en train d'apparaître. De fortes personnalités politiques locales pourraient également servir de catalyseur au développement d'une identité rhône-alpine.

¹⁵⁶ Pierre KUKAWKA, *Le Quadrige européen*. 1999, p.18.

¹⁵⁷ Pierre KUKAWKA, *Les enjeux du Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions*, p.96, in Richard BALME [direction], *Les politiques du néo-régionalisme*, 1996.

¹⁵⁸ Pierre KUKAWKA, *Le Quadrige européen*, 1999, p.16.

Le Bade-Wurtemberg est dans la même situation que Rhône-Alpes puisqu'il résulte d'un rassemblement de trois petits Länder datant de 1951. Les populations du Bade et du Wurtemberg affirment encore aujourd'hui leurs différences.

Les différences étaient encore nombreuses entre la France et ses voisins en matière d'entités régionales malgré les lois de décentralisation de 1982 et 1983. Dans une tribune paru dans le Monde du 6 septembre 2005, Jean-Jacques QUEYRANNE plébiscite presque la création d'un Etat fédéral français et regrette le faible budget de la région qu'il dirige : « six fois moins que le budget lombard, huit fois moins que le catalan, dix fois moins qu'au Bade-Wurtemberg »¹⁵⁹.

Les Quatre Moteurs se réunissent pour définir leur stratégie et leurs objectifs. Au fil des années, ils se sont, par exemple, engagés à mettre en avant le principe de subsidiarité, à tout mettre en œuvre pour renforcer le Comité des Régions, à affirmer leurs compétences dans différentes politiques.

En 2006, à la veille de prendre la présidence des Quatre Moteurs, Jean-Jacques QUEYRANNE décline son programme en quatre points principaux. Il veut d'abord promouvoir la mobilité internationale des jeunes qu'ils soient étudiants, chercheurs ou déjà travailleurs. Ensuite, il veut que les quatre partenaires homogénéisent, encore plus que ce qui se passe déjà, leur parole vis-à-vis de l'Union Européenne et favoriser le développement économique des régions à l'international. Enfin, le président de Rhône-Alpes souhaite accroître les échanges culturels et sportifs.

Le programme de Rhône-Alpes édité en 2006 est un bon exemple des domaines dans lesquels s'investissent les Quatre Moteurs dans le cadre de l'association. Il montre que même s'ils sont larges (économie, éducation, environnement...), les ambitions tout comme les réalisations restent floues.

Selon Nicola SCHELLING, chargée de la coopération transfrontalière et interrégionale au Bade-Wurtemberg, on a « surmonté les frontières et on s'est rassemblé pour utiliser les forces communes et profiter des avantages. [...] La compétition entre les quatre régions a été limitée pour développer la synergie commune et cela pour se positionner non seulement sur le marché européen mais aussi sur le marché mondial »¹⁶⁰.

Le fonctionnement des Quatre Moteurs

Le fonctionnement des Quatre moteurs est relativement simple. La présidence est tournante, chaque région l'assume à tour de rôle pour une durée d'un an. Les présidents de chaque région se réunissent au moins une fois par an pour faire un bilan de l'année écoulée et se mettre d'accord sur ce qui sera entrepris l'année suivante. Le travail de fond et le secrétariat sont à la charge d'un comité de coordination dont la tâche est, en amont, de préparer la conférence des présidents et, en aval, de mettre en œuvre les décisions prises lors de cette conférence.

Chaque membre des Quatre Moteurs dirige une commission : le Bade-Wurtemberg s'occupe de la formation et de la recherche, Rhône-Alpes de l'aménagement du territoire, la Catalogne des questions sociales et de la culture et la Lombardie de l'économie. Les Présidents se réunissent chaque année pour établir le programme des commissions. Les

¹⁵⁹ Jean-Jacques QUEYRANNE, Réformer l'Etat, c'est accorder l'autonomie régionale, *Le Monde*, 6 septembre 2005.

¹⁶⁰ Tanja VELTER, *Acteurs et modalités d'action des « Quatre Moteurs pour l'Europe » L'exemple de la coopération interrégionale entre le Land de Bade-Wurtemberg et la région Rhône-Alpes*, 2008, p.141.

commissions font des propositions concrètes qui sont ensuite entérinées par des accords entre les présidents.

Quelles actions concrètes ?

Les Quatre Moteurs ont abouti à de nombreux échanges en matière professionnelle, universitaire et scolaire, et de formation. Ils ont été aussi l'occasion de mettre en place des événements sportifs et des expositions artistiques.

Comme le développe Pierre KUKAWKA¹⁶¹, un mémorandum a été signé dès 1989 sur des questions de transport pour faciliter les liaisons aérienne, ferroviaire et routière entre les quatre régions et améliorer ainsi les échanges entre elles. D'autres accords suivent comme la charte des régions sur l'environnement (1990) complétée par un document au titre évocateur : « Vers une observation commune de l'environnement » (1994). Les régions décident, en 1995, d'établir une position commune sur la scène européenne en signant la « Résolution pour une stratégie européenne des Quatre Moteurs ». Ainsi, il est prévu que toute action vis-à-vis d'une quelconque institution européenne sera élaborée conjointement par les représentations permanentes de chaque région établies à Bruxelles.

Si, au départ, les Quatre Moteurs sont envisagés en parallèle de l'action communautaire bruxelloise, rapidement, les prérogatives de l'Union européenne par rapport aux compétences des régions étant importantes, l'organisation va servir de lobbying pour faire entendre avec force les intérêts de chaque région à Bruxelles. Les quatre régions se sont d'ailleurs parfois alliées pour faire entendre leur voix à la Commission comme *Le Monde* s'en fait l'écho en 1993 alors que les régions ont signé un mémorandum commun à Lyon pour exiger de Bruxelles et de leur gouvernement respectif « d'œuvrer au sein du GATT pour l'ouverture réciproque de tous les marchés mondiaux et la suppression de la " piraterie internationale" [en matière de textile] »¹⁶².

Rhône-Alpes entretient des rapports spéciaux avec la Catalogne du fait du projet de ligne TGV entre Lyon et Barcelone [prévu pour 2022]. Cependant, Rhône-Alpes a rapidement perçu les limites de ses compétences quand les Catalans ont proposé un programme de sécurité qu'elle n'a pu accepter.

Quels bilans ?

En 1996, Pierre KUKAWKA tire un premier bilan des Quatre Moteurs pour l'Europe¹⁶³, sept ans après leur création. Il liste les avancées en matière de culture, de transport, de communication, d'environnement, d'enseignement et d'économie. Pour ces deux derniers domaines, il décrit les projets développés dans le cadre de la coopération interrégionale, projets souvent peu connus par le grand public. En matière d'enseignement [dont le groupe de travail est animé par le Bade-Wurtemberg] par exemple, l'universitaire grenoblois cite tour à tour « la formation linguistique des cadres administratifs », « le projet MIBP (Multiregional International Business Programm) », « le projet Multimédia pour l'éducation et la formation », « les rencontres des recteurs et présidents d'université », « un séminaire sur la biotechnologie »,... En matière économique, il présente quatre programmes.

¹⁶¹ Jean-Jacques QUEYRANNE, Réformer l'Etat, c'est accorder l'autonomie régionale, *Le Monde*, 6 septembre 2005.

¹⁶² Gérard BUETAS, Les négociations sur la libéralisation du commerce international. Quatre régions européennes réclament une protection de l'industrie textile, *Le Monde*, 22 octobre 1993.

¹⁶³ Cf. Op. Cit.

Selon lui, les Quatre moteurs sont surtout un multiplicateur de pouvoir pour chaque région et un facteur d'homogénéisation entre ces quatre grandes entités territoriales européennes. Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg, malgré leurs prérogatives fort différentes, conduiraient ce partenariat. Les Quatre Moteurs auraient le mérite de poser la question de la mise en doute de la toute puissance du centre de chaque Etat concerné, les quatre régions concurrencent en effet directement leur région capitale respective et ont gagné de l'importance aux yeux de l'Europe institutionnelle.

Selon P. KUKAWKA, cette « authentique coopération multilatérale » a besoin d' « un nouveau souffle et de nouvelles perspectives pour le moyen et le long terme »¹⁶⁴.

Sinon, les bilans les plus récents sont faits par les membres de l'association eux-mêmes après qu'ils aient assuré la présidence.

Ainsi en 2006, la Catalogne publie un document de cinq pages¹⁶⁵ dans lequel elle insiste sur son rôle dans l'ouverture des Quatre Moteurs vers le Bassin méditerranéen et l'Afrique du Nord, en l'occurrence le Maroc en matière d'environnement et de développement économique. Le but de l'action catalane a, en effet, été de créer des ponts entre les petites et moyennes entreprises européennes et marocaines agissant dans le développement durable et les technologies vertes. Il semble légitime de se poser des questions sur cette action économique et technologique dont la Catalogne se félicite puisque la Commission Economie est dirigée par la Lombardie et la Commission traitant de l'environnement par Rhône-Alpes.

En 2008, le Bade-Wurtemberg a publié un document de 13 pages pour fêter les 20 ans des Quatre Moteurs. Ce fascicule très coloré et illustré par de nombreuses photos ferait pâlir n'importe quelle agence de voyage mais la platitude des textes [traduits dans la langue de chaque membre] démontre le faible bilan concret de l'association. Une phrase résume à elle seule ce constat : « Pour les Quatre Moteurs, partager son savoir c'est unir ses forces. En organisant des colloques, congrès et projets communs, les Quatre Moteurs créent des synergies et peuvent participer avec encore plus de succès aux programmes d'aide européens »¹⁶⁶.

En 2009, le gouvernement du Land tirait également un bilan [plus poussé] de sa présidence à la tête des Quatre Moteurs dans les maigres quatre pages du *Rapport au Parlement du Bade-Wurtemberg sur la politique européenne du gouvernement du*

*Land 2007/2008*¹⁶⁷ traitant des Quatre Moteurs pour l'Europe malgré les promesses qui apparaissaient implicitement dans l'introduction. Après avoir remémoré au lecteur les raisons de sa création, il est rappelé que le Land a dirigé les Quatre Moteurs en 2007 et 2008 [la Lombardie lui a succédé en 2009 et début 2010 puis, depuis le 15 juin 2010, la Catalogne a pris les rênes]. Ce rapport tire donc un premier bilan [positif] de cette présidence. Six objectifs ont été suivis durant ces mois de gouvernance. Outre moderniser et adapter le travail et la fonction de l'association aux évolutions de la coopération internationale et interrégionale, le Bade-Wurtemberg a souhaité impulser « une plus forte perception de la

¹⁶⁴ Pierre KUKAWKA, *Le Quadriège européen*, 1999, p.13.

¹⁶⁵ Catalogne, *Pour un développement durable et des technologies « vertes » dans le Bassin Méditerranéen* [en ligne], 2006. [page consultée le 30/05/10]. <<http://www.4motors.eu/documents/Catalogue1FR.pdf>>

¹⁶⁶ Bade-Wurtemberg, *20 années Jubilé* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg, 2008. [page consultée le 09/08/10].< http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/Broschuere_VierMotoren_20_Jahre_Jubilaeum.pdf >

¹⁶⁷ Cf. Bade-Wurtemberg, *Baden-Württemberg in Europa – Bericht an den Landtag von Baden-Württemberg über die Europapolitik der Landesregierung für die Jahre 2007/2008* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg. [page consultée le 15/07/10], < http://smbw.baden-wuerttemberg.de/de/Europabericht_der_Landesregierung/85729.html >

nécessité de représentation commune des intérêts auprès des institutions communautaires tout comme le renforcement de l'orientation internationale des Quatre Moteurs »¹⁶⁸ (liens avec d'autres entités infra-étatiques). Quelques actions entreprises dans le cadre de l'accord sont décrites comme cette organisation commune suivie de l'inauguration d'une foire à Stuttgart avec Jean-Jacques QUEYRANNE et Roser CLAVELL (Catalogne).

L'importance de l'échange d'informations entre partenaires dans la coopération interrégionale semble particulièrement valable pour les Quatre Moteurs. En témoigne, le fait que les rédacteurs de ce rapport se flattent d'un cycle de conférences ayant jalonné la période pendant laquelle le Bade-Wurtemberg a présidé l'association et auxquelles ont participé de nombreux acteurs de la société civile (syndicats,...). Certains thèmes sont donnés pour l'exemple comme ceux de la dernière conférence : la promotion de l'activité des seniors ou encore l'amélioration de l'accès au marché de l'emploi pour les immigrés. Les rédacteurs se félicitent également de l'échange entre les quatre entités infra-étatiques en matière de promotion de l'innovation, échange matérialisé par un « Clusterdialogue » en novembre 2007.

Le Bade-Wurtemberg a également profité de sa présidence pour organiser un forum Europe-Russie sur l'économie visant à rapprocher les deux ensembles et auquel ont notamment participé des représentants de l'Union européenne.

L'important est d'améliorer la coopération en matière de sciences, de recherche et d'universités. Le Bade-Wurtemberg est très actif en matière de jeunesse et de sport.

Il est difficile de tirer un réel bilan de l'activité des Quatre Moteurs, principalement si l'on se base sur les documents les plus récents édités par les membres de l'association. En effet, chacun d'entre eux s'auto-félicite des actions qu'il a entreprises alors qu'il était à la tête de l'organisation, actions qui couvrent de très nombreux domaines mais restent superficielles.

4. Bilan

La coopération interrégionale date de l'après Seconde Guerre Mondiale mais a réellement débuté dans les années 80. Elle est de différents types et constitue l'aboutissement d'une logique complexe que certains auteurs ont décomposé en plusieurs étapes.

Dans ce domaine, les Etats gardent un rôle important. La France, avec son réseau pléthorique de représentations diplomatiques et la construction d'un cadre juridique adapté, a officiellement voulu accompagner ce mouvement.

La coopération transfrontalière occupe une place majeure au sein de la coopération interrégionale. En effet, la frontière reste un espace d'échanges important même s'il est parfois en partie artificiel.

Les régions ont mis en place des structures pour s'occuper de leurs activités de coopération. Le Bade-Wurtemberg dispose ainsi d'un service de la coopération interrégionale et transfrontalière au sein de la division des affaires internationales et de la politique européenne du Land, division dirigée par un Ministre des affaires fédérales, européennes et internationales. La politique du Land est riche dans ce domaine, en témoigne sa participation à de nombreuses organisations de coopération.

¹⁶⁸ Idem « eine stärkere Wahrnehmung der Aufgabe als gemeinsame Interessensvertretung bei den europäischen Institutionen sowie die Verstärkung der internationalen Ausrichtung der „Vier Motoren“ » (traduction personnelle).

Rhône-Alpes est active depuis le milieu du XIXe siècle mais surtout grâce à Lyon et ses canuts avant les lois de 1982. La région dispose d'une direction des affaires internationales et européennes divisée en six services et comptant plus de cinquante personnes. Elle a également développé de nombreux partenariats en Europe et dans le monde ; elle compte aujourd'hui beaucoup sur Eurorégion Alpes-Méditerranée car « il s'agit de gérer un projet commun »¹⁶⁹.

Enfin, le troisième exemple développé dans cette dernière partie est les Quatre Moteurs pour l'Europe. Il s'agit d'une association originale puisque constituée par des entités qui partagent très peu en commun (aucune histoire, frontière, culture communes). Le but initial était de créer une nouvelle dynamique de développement régional mais cette organisation permet surtout à Rhône-Alpes de se montrer aux côtés de grandes régions européennes comme le Bade-Wurtemberg ou la Catalogne et de profiter de leur expérience, bien plus importante que la sienne. Selon P. KUKAWKA, les Quatre Moteurs sont un multiplicateur de pouvoir et un facteur d'homogénéisation.

¹⁶⁹ Entretien avec Cécile BODET, cf. Annexes.

Conclusion

Ce mémoire a permis d'aborder différents aspects de l'action internationale des régions européennes. D'abord, la question a été abordée d'un point de vue théorique. Le concept de paradiplomatie dont SOLDATOS est à l'origine mais qui a été longuement développé par PAQUIN a pris une place centrale dans la première partie. Il s'agit, en effet, d'une théorie très récente, la première à se focaliser aussi exclusivement sur les régions. Elle remet totalement en cause les théories réalistes des relations internationales qui ne reconnaissaient qu'aux Etats le statut d'acteur sur la scène extérieure. La théorisation d'un mouvement s'appuie sur le constat d'une réalité. Ainsi, l'arrivée des régions sur la scène internationale a causé un séisme théorique : des doctrines dominantes tout au long du XXe siècle ont été bien plus qu'ébranlées, elles ont été mises de côté.

Ensuite, la base juridique de la coopération interrégionale a été traitée. La manière avec laquelle la France a conçu un cadre légal pour ses collectivités territoriales sans leur laisser les coudées trop franches a été décrite avant que ne soit abordée la problématique allemande fort différente du fait du fédéralisme. Enfin, le rôle majeur des institutions européennes et communautaires a été montré ; le Conseil de l'Europe, d'abord qui est actif depuis plus de 30 ans en la matière et a, tout en souffrant d'un gênant manque de puissance, pavé la voie juridique de la coopération décentralisée. L'Union européenne, ensuite, seule organisation internationale qui, du fait de l'existence d'un droit qui lui est propre, semble en mesure de créer un espace juridique propice au développement d'une telle coopération, s'est profondément impliquée depuis 2006 avec la mise sur pied des Groupements Européens de Coopération Transfrontalière (GECT). Cependant, malgré tous ces progrès, l'obstacle juridique reste la première difficulté dans la coopération interrégionale et, plus généralement, dans l'action extérieure des régions. Tant qu'un seul droit ne régira pas l'ensemble du processus de coopération, de l'accord entre élus à l'exécution des mesures décidées ensemble en passant par la création d'un organisme de coopération, les régions ne pourront pas envisager de passer au stade supérieur dans la concrétisation des projets communs qu'elles peuvent avoir aujourd'hui. Il faut noter que le droit communautaire semble le plus à même de jouer ce rôle.

Puis, les motivations des régions expliquant leur attrait pour ce qui se passe hors de leurs frontières ont été passées en revue. Les trois principales sont l'économie, l'intégration mondiale et continentale et le régionalisme, i.e. le développement d'une identité régionale forte débouchant sur une action internationale. A noter que ce dernier exemple ne concerne pas [encore ?] Rhône-Alpes mais plutôt des entités comme la Catalogne ou la Flandre.

Enfin, dans une dernière partie, la coopération interrégionale a été abordée de façon pragmatique. Un aperçu du développement et de l'importance de l'administration régionale en charge des questions européennes et internationales, que ce soit au Bade-Wurtemberg ou en Rhône-Alpes, dus à la coopération interrégionale croissante et à l'[hyper-]activité des régions sur la scène européenne, a permis de cerner la structuration du mouvement. Les Quatre Moteurs sont un exemple, comme l'écrit P. KUKAWKA, de l'homogénéisation du niveau régional européen grâce à des coopérations qui, sans voir aboutir des projets concrets, permettent un échange d'informations bénéfiques aux régions les moins dotées en prérogatives comme Rhône-Alpes.

Il est en effet nécessaire de comprendre que l'absence de conséquences concrètes, de réalisations palpables des multiples accords, associations voire groupements de coopérations n'est en rien synonyme d'échec. Cette coopération est source d'échanges dans tous les domaines pour les collectivités territoriales, des échanges fructueux pour celles qui, comme les régions françaises, sont devenues plus que des entités déconcentrées depuis peu, des échanges équivalents à autant de liberté prise vis-à-vis de l'Etat central. Ce dernier, l'Etat français, malgré son très enthousiaste Guide de la Coopération Décentralisée, cherche à limiter cette émancipation qu'il ressent comme une menace pour ses prérogatives voire sa souveraineté. La coopération interrégionale en est à ses débuts, la quantité de partenariats prime sur leur qualité qui viendra certainement par la suite, lorsque citoyens et élus auront totalement intégré ce nouveau type de relations internationales. Multiplication des partenariats extérieurs rime avec prise de conscience et de confiance interne, et augmentation des initiatives dans des domaines aussi variés que possible.

Les régions trouvent, et trouveront certainement à l'avenir, un soutien franc et massif dans l'Union européenne et ses politiques régionales. Ce soutien est probablement la preuve de l'évolution des luttes de pouvoirs entre institutions communautaires, le Parlement, organe le plus indépendant des Etats, et la Commission, dans une moindre mesure, augmentant peu à peu leurs prérogatives au détriment du Conseil de l'Union et du Conseil européen. L'organisation, tant crainte par les souverainistes qui ne veulent pas d'une Europe supranationale, ce cheval de Troie dans les entrailles duquel les régions se dissimulent pour mieux surprendre des Etats trop naïfs, semble être, aujourd'hui, la solution d'ouverture des régions à la scène européenne, tremplin vers les autres continents. Cette alliance entre niveaux supra- et infra-national risque de poser des difficultés aux acteurs nationaux. L'Union européenne est aujourd'hui le meilleur atout des régions pour surmonter l'obstacle juridique qui se dresse devant leur course à la coopération.

Mais les Etats n'ont pas dit leur dernier mot, la France plus particulièrement. La réforme des collectivités territoriales, actuellement en cours, pourrait se traduire par une perte de pouvoir pour les entités décentralisées et un suivi difficile des partenariats qu'elles ont d'ores et déjà noués par le passé. Les responsables politiques et administratifs de l'Eurorégion Alpes Méditerranée ont d'ailleurs écrit au gouvernement pour demander des clarifications et s'inquiéter des conséquences de la transformation prévue. Le projet de loi sur la réforme territoriale a été adopté, après quelques modifications, le 8 juillet 2010 par le Sénat, un mois après avoir passé l'obstacle de l'Assemblée Nationale. Il devra donc repasser début septembre 2010, au moins devant les députés. Le point le plus important en ce qui concerne l'action internationale des régions concerne la suppression de la clause de compétence générale des régions (et des départements), les prérogatives de ces dernières seraient listées et il est à craindre qu'elles ne puissent plus répondre à toutes les sollicitations de leurs homologues étrangères. Réforme à suivre !

Sources

Les ouvrages

BALME Richard [direction], *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Paris : Economica, 1996. 301p.

BOURNE Angela K, *The EU and territorial politics within member states : conflict or co-operation ?*, Boston : Brill, 2004. 245p.

CENSI Marc [direction], *L'identité des régions en France et en Europe*, Actes de la journée d'étude organisée par l'Observatoire Interrégional du Politique (OIP) et de la Région Midi-Pyrénées, 1995.

DREVET Jean François, *La nouvelle identité de l'Europe*, Paris : PUF, 1997. 319p.

HOCKING Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Hants : Palgrave Macmillan, 1993. 249p.

HOERNER Jean-Michel, *Géopolitique des territoires, de l'espace approprié à la suprématie des Etats-nations*, Perpignan : Presses Universitaires de Perpignan, 1996. 341p.

Pierre KUKAWKA, *Le Quadrige européen*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1999. 160p.

LEVRAT Nicolas, *L'Europe et ses collectivités territoriales : réflexions sur l'organisation du pouvoir territorial dans un monde globalisé*, Bruxelles/Bern/Berlin : P.I.E. – Peter Lang, 2005. 304p.

PAQUIN Stéphane, *Economie politique internationale*, Paris : Montchrestien, 2005. 160p.

PAQUIN Stéphane [direction], *Introduction aux relations internationales : théories, pratiques et enjeux*, Montréal : Chenelière-éducation, 2009. 406p.

PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles : Presses Inter-universitaires Européennes – Peter Lang, 2004. 191p.

Les documents édités par des entités internationales, nationales ou régionales

Assemblée des régions d'Europe, *Les régions transfrontalières et l'intégration européenne : livre blanc de l'Assemblée des régions d'Europe*, Zaragoza Genève :

-
- Diputación general de Aragon : Centre d'observation européen des régions, 1992. 109p.
- Bade-Wurtemberg, *Rhône-Alpes Partnerregion von Baden-Württemberg*, Ulm : Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm mbH, 2004. 67p.
- Commission européenne, *Rhône-Alpes dans l'UE*, Paris : Représentation en France de la Commission euro, 1996. 32 p.
- Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de la coopération décentralisée*. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, Paris : Documentation française, 2006. 178p.
- Observatoire interrégional du politique et la région Midi-Pyrénées, L'identité des régions en France et en Europe : actes de la journée d'étude du 26 janvier 1995 à Toulouse, Toulouse : Privat, 1995. 155p.

Les rapports

- LAMASSOURE Alain, Rapport sur la coopération décentralisée, 2005. 34p.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), Les apports du groupement européen de coopération territoriale (GECT) au cadre de la coopération transfrontalière, 2006. 2p.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), Guide des projets transfrontaliers, Guide opérationnel et financier à l'attention des porteurs de projets, 2010, 150p.

Les articles issus de revues

- BOLGHERINI Silvia et RIEUF Charlotte, Mutations de facto et conséquences de jure dans les rapports Etat-régions : le cas des régions Toscane et PACA, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol 12, n°2, 2005. p.179 à 190.
- BURDEAU, François, "« Tocqueville et la régionalisation », L'actualité de Tocqueville", *Cahiers de philosophie politique et juridique*, Centre de publications de l'Université de Caen, 1991. p. 103-105.
- CARRIERE JP, Les coopérations entre collectivités : facteurs d'intégration à l'UE, *Regards sur l'actualité*, n°331, mai 2007, p.45-52.
- HAMMAN P, La coopération intercommunale transfrontalière : vers une nouvelle gouvernance locale, *Politique et management public*, Vol 21, mars 2003, p.131 à 161.
- LOUGHLIN John et SEILER Daniel, Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe, *Études internationales*, vol. 30, n° 4, 1999, p. 763-780.
- NAGELSCHMIDT Martin, Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg, *Études internationales*, vol. 30, n° 4, 1999, p. 679-699.

- NAGELSCHMIDT Martin, Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol 12, n°2, 2005. p.223 à 236.
- PALARD Jacques, *Conclusion-Disparités des intérêts régionaux et convergence du système d'action européen*, Études internationales, vol. 30, n° 4, 1999, p. 781-788.
- PALARD Jacques, *Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges*, Études internationales, vol. 30, n° 4, 1999, p. 657-678.
- PAQUIN Stéphane, Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ?, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol 12, n°2, 2005. p.129 à 142.
- PERINEL H, Coopération décentralisée : bons sentiments et professionnalisation, *La lettre du cadre territorial*, n°330, janvier 2007. p.14 à 16.
- PHILIPPART Eric, Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures, *Etudes Internationales*, Volume 29, numéro 3, 1998, p. 631-646.
- QUEVIT Michel, La Grande Région et la problématique des rapports 'Etat-nation et région » dans l'Union Européenne, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol 12, n°2, 2005. p.207 à 221.
- ROSENBAUM Allan, Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience, *Revue française d'administration publique*, n°88, octobre-décembre 1998.

Les articles issus de la presse

- BUETAS Gérard, Les négociations sur la libéralisation du commerce international. Quatre régions européennes réclament une protection de l'industrie textile, *Le Monde*, 22 octobre 1993.
- FRANCILLON Claude, Rouler en première classe européenne, *Le Monde*, 24 février 1998.
- Jean-Jacques QUEYRANNE, Réformer l'Etat, c'est accorder l'autonomie régionale [tribune], *Le Monde*, 6 septembre 2005.

Documents disponibles sur Internet

Région Rhône-Alpes

Etablissement Rhône-Alpes International (ERAI), ERAI 2009 Votre réseau international [en ligne]. <http://www.eraï.org/module/00012/44/data/ERAï_rapportAnnuel_2009.pdf>

Rhône-Alpes, Découvrir Rhône-Alpes – Carte d'identité [En ligne], Conseil régional Rhône-Alpes. <<http://www.rhonealpes.fr/23-dynamisme-en-rhone-alpes.htm>>

Rhône-Alpes, Les finances de la région en 2008 [en ligne], Conseil régional Rhône-Alpes, 2009. <www.rhonealpes.fr>

Land du Bade-Wurtemberg

Bade-Wurtemberg, Baden-Württemberg in Europa – Bericht an den Landtag von Baden-Württemberg über die Europapolitik der Landesregierung für die Jahre 2007/2008 [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg, < http://smbw.baden-wuerttemberg.de/de/Europabericht_der_Landesregierung/85729.html >

Bade-Wurtemberg, *Haushalt 2010/2011* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg, 2010. <<http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/EinzelpI%E4ne%20in%20den%20Haushaltsjahre%202010%20und%202011.pdf>>

Bade-Wurtemberg, *Le Bade-Wurtemberg – Notre Land* [En ligne]. Land du Bade-Wurtemberg. < http://www.baden-wuerttemberg.de/fr/Notre_land/86237.html >

Quatre Moteurs pour l'Europe

Bade-Wurtemberg, *20 années Jubilé* [en ligne], Land du Bade-Wurtemberg, 2008.

< http://www.baden-wuerttemberg.de/fm7/1899/Broschuer_VierMotoren_20_Jahre_Jubilaem.pdf >

Catalogne, *Pour un développement durable et des technologies « vertes » dans le Bassin*

Méditerranéen [en ligne], 2006. <<http://www.4motors.eu/documents/Catalogue1FR.pdf>>

Quatre Moteurs, *Déclaration des Présidents des Quatre Moteurs pour l'Europe au sujet du livre blanc sur la gouvernance en Europe* [en ligne], 2001. <http://ec.europa.eu/governance/presidentsqm_fr.pdf>

Rhône-Alpes, *Quatre Moteurs pour l'Europe* [en ligne], Conseil régional Rhône-Alpes, 2006. <<http://www.4motors.eu/documents/4moteurs.pdf>>

Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/106.htm>>

Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif du Premier Protocole à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/159.htm>>

Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif du Protocole n°2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/169.htm>>

Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif au Protocole n°3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* [en ligne]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/206.htm>>

Autres

CAIVEAU Jean-Luc, CHIRIS Anne Valérie, GOUGEON Samuel, MUNSCH Simon, L'ingénierie européenne des régions : Quelle organisation pour quelle performance ? [en

ligne], INET, 2002. <http://www.coopdec.org/UPLOAD/mediaRubrique/file/100_Ingenierie_europeenne_des_regions.pdf>

Grand Lyon Communauté Urbaine, Coopération décentralisée [en ligne], 2010. <<http://www.grandlyon.com/Cooperation-decentralisee.117.0.html>>

Lillemetropole, L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai [en ligne]. <http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=986&art_id=15431>.

Région Alsace, La coopération institutionnelle [En ligne]. <http://www.region-alsace.eu/dn_coopration-transfrontaliere/cooperation-institutionnelle.html>

Union européenne, Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) [en ligne]. <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_fr.htm>

Les textes juridiques

Bade-Wurtemberg, Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002, 23 juillet 2002.

Bade-Wurtemberg, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 11 novembre 1953.

Conseil de l'Europe, Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, 1980.

Conseil de l'Europe, Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Protocole 1, 1995.

Conseil de l'Europe, Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Protocole 2, 1998.

Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Protocole 3, 2009.

Etat fédéral Allemand, Lindauer Abkommen, 14 novembre 1957.

Ministères de l'intérieur – Direction générale des collectivités locales, Circulaire sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, 20 avril 2001.

Union européenne, Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale, 5 juillet 2006.

Mémoires et travaux universitaires

CRIEKEMANS David, How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy'. The case of Flanders (1993-2005), International conference : Challenges for Foreign Ministries : Managing Diplomatic Networks and Optimising Value, Genève. Université d'Antwerp (Belgique), 2006. 27p.

DE BECDELIEVRE Florent, *Collectivités territoriales et Union européenne : rencontre de deux acteurs publics sur la scène internationale*. Mémoire de fin d'études à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2006-2007. 192 p.

DEKKIL Caroline, *Des régions dans l'Europe, des régions pour l'Europe ?* Mémoire de fin d'études à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2004-2005. 91 p.

VELTER Tanja, *Acteurs et modalités d'action des « Quatre Moteurs pour l'Europe » L'exemple de la coopération interrégionale entre le Land de Bade-Wurtemberg et la région Rhône-Alpes*. Mémoire de Master 2 en Sciences Politiques spécialité recherche « Sociologie politique »/ « Interdisziplinäre Studien. Sozial- und Geisteswissenschaften », Institut d'Etudes Politiques de Lyon – Université Lyon 2 et Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2008. 156 p.

VION Antoine, NEGRIER Emmanuel, *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*. Document de travail L.E.S.T. – CNRS – UMR 6123, Université de Provence et Université de la Méditerranée, 2002. 55p.