

Les îles méditerranéennes au défi de la coopération transfrontalière

André Fazi

Maître de conférences en science politique à l'Université de Corse, UMR 6240 LISA

Lieux emblématiques de l'imaginaire, les îles ont longtemps été pensées au travers de représentations excessives voire mythifiées. Pays coupés du monde et arriérés... ou bien incompris et victimes de leur différence... ou encore derniers dépositaires de la pureté de l'état de nature... autant de tableaux dont la puissance évocatrice ne peut faire oublier la superficialité. Comme l'écrivait Febvre¹, chercherait-on « une nécessité, une "loi des îles" pesant sur les hommes, sur les sociétés humaines : on ne trouverait que variété et que diversité ».

La dépendance continentale comme constante

Si l'on doit identifier un trait politique dominant des îles méditerranéennes, ce serait la soumission à un pouvoir continental. Contrairement à ce que pensait Aristote, pour qui la Crète était « destinée à gouverner la Grèce », on peut considérer que la centralité géographique des îles de Méditerranée a fondamentalement conditionné leur périphéricité, politique d'abord mais aussi économique et culturelle. Depuis l'Antiquité, ces îles – généralement peu peuplées et sans unité politique – connurent toutes plusieurs dominateurs. Aucune n'a été souveraine depuis la reconquête du royaume de Majorque par l'Aragon (1343) jusqu'aux indépendances chypriote (1960) et maltaise (1964).

Ainsi, de façon générale, la situation politique des territoires insulaires de Méditerranée put très longtemps être pensée à travers une relation subordonnée, verticale et de nature monopolistique à un État continental. Si l'on ne saurait omettre la présence de résistances, leur ampleur et leurs impacts furent ordinairement faibles. Encensée notamment par Rousseau, la tentative d'une construction étatique en Corse, symbolisée par l'adoption en 1755 d'une « Constitution » prônant l'autodétermination d'un peuple « légitimement maître de lui-même », relève bien de l'exception.

La construction européenne : une ouverture ?

De nos jours la construction européenne tend à révolutionner le champ de relations des régions, à lui conférer une dimension horizontale prégnante et en quelque sorte émancipatrice. D'un côté, tout en les soumettant à de nouvelles formes de concurrence, la suppression des barrières économiques a offert aux acteurs insulaires un éventail d'opportunités infiniment plus

¹ In *La terre et l'évolution humaine. Introduction géographique à l'histoire*, Paris, Albin Michel, 1949.

étendu ; d'un autre, la construction européenne a encouragé les acteurs à se grouper sur des bases transnationales afin de défendre leurs intérêts communs². Enfin, les institutions européennes se sont engagées à réduire les disparités régionales et elles ont lancé des politiques visant au développement des échanges transfrontaliers³. Tout cela transcende largement la dimension économique, d'autant que la plupart des États d'Europe occidentale ont parallèlement mené des réformes décentralisatrices profondes, amenant elles aussi villes et régions à développer une politique internationale.

Pourtant, alors que ce type d'échanges paraît essentiel à l'intégration européenne, la coopération interinsulaire en Méditerranée demeure quasi-embryonnaire. Alors que son principe est souvent encensé et qu'un agenda politique en a été défini, sa faiblesse reste patente, tant d'un point de vue institutionnel qu'opérationnel.

Deux dimensions étroitement reliées permettent de mieux comprendre cette situation. La première est celle des programmes de coopération transfrontalière qui constituent l'un des grands axes de la politique régionale de l'Union européenne depuis 1989 ; la seconde est celle de ce que nous appelons les « groupements politiques interinsulaires », à savoir des associations de collectivités insulaires formées à leur propre initiative.

Des programmes européens ambitieux...

Les réformes de la politique régionale communautaire adoptées en 1988-1989 poursuivaient un objectif d'approfondissement de l'intégration – économique et politique – européenne. D'une part, les États membres étaient incités à associer les autorités locales à la définition et à la mise en œuvre des programmes de développement. D'autre part, elles posaient les bases de la politique de coopération transfrontalière, à travers le soutien à des « projets pilotes » qui « constituent des incitations à la réalisation d'infrastructures, d'investissements [...], en particulier dans les régions frontalières », et « favorisent l'échange d'expériences et la coopération en matière de développement entre régions de la Communauté ». Cela fut spécialement concrétisé par les programmes Interreg, apparus en 1990.

Dans le cas des îles de Méditerranée occidentale – tout particulièrement la Corse et la Sardaigne – les objectifs visés étaient très consensuels⁴, et plusieurs initiatives menées attestent le bien-fondé de ce type de programmes et la variété des acteurs pouvant être impliqués : coopérations universitaires, réseau transfrontalier de PME pour le développement du secteur touristique, système de surveillance de la qualité des eaux maritimes, programmes radiophoniques, manifestations sportives, etc.

² Le Conseil des Communes d'Europe (devenu Conseil des Communes et des Régions d'Europe en 1984) a été fondé dès 1951.

³ Pour une analyse en forme de bilan : Oliveras González X., Durà Guimerà A., Perkmann M., « Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007) », *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 56, n° 1, 2010, p. 21-40

⁴ Pour exemples: « valoriser le patrimoine historique et culturel », « soutenir les activités agricoles agro-touristiques », « maîtriser des ressources en eau et l'énergie », « favoriser l'accès et l'intégration dans les zones transfrontalières », « améliorer la protection de l'environnement dans ces zones », etc.

... mais dont la mise en œuvre fut jusqu'à présent décevante

Pour séduisants qu'ils étaient, ces programmes, de façon globale, n'ont peu ou pas suscité l'institutionnalisation de réseaux d'acteurs – publics et privés – transfrontaliers. Ils n'ont pas même conduit, en règle générale, à une gouvernance partagée de projets communs à des partenaires issus de différentes régions. Ils ont en fait prioritairement financé des projets voulus par un seul acteur, le plus souvent une collectivité territoriale. Ainsi, sur les 38 premiers projets simples financés par le programme *Italie-France Maritime (2007-2013)*⁵, 35 avaient pour chef de file une unique collectivité. L'évaluation intermédiaire indique même que des acteurs privés ont été irrégulièrement exclus de certains appels à projets.

En réalité, les acteurs publics ont donc surtout utilisé ces programmes pour financer des projets n'ayant rien de transnational. S'agissant par exemple du programme *Interreg IIA Corse-Sardaigne (1994-1999)*, la sélection des projets fut elle-même habituellement effectuée de façon séparée ! Et 40% des crédits financèrent des projets urbains, routiers, portuaires et aéroportuaires locaux. Aussi les évaluateurs exprimèrent-ils leur « étonnement » devant la faible proportion d'actions « accroissant directement » la coopération interrégionale...

Des équivoques européennes et étatiques...

De cette situation les régions ne sont pas les seules responsables. La conception même de ces programmes, qui leur échappe, indique clairement que les échanges transnationaux n'étaient pas le dessein central. Le programme *Interreg IIIA Sardaigne-Corse-Toscane (2000-2006)* avait ainsi deux objectifs premiers : les « réseaux et services » (les infrastructures de transport, hydrauliques et énergétiques) et « l'environnement, le tourisme et le développement durable ». Les « échanges transfrontaliers » n'étaient mentionnés qu'en troisième position et, loin d'être essentiels à tout projet, ils ne constituaient donc une catégorie particulière d'actions. De surcroît, la part budgétaire qui leur était allouée était assez faible (12,8%)⁶ alors même que le programme finançait généralement (9,5% du budget) le sous-thème « développement et promotion touristique », c'est-à-dire, paradoxalement, un secteur sur lequel les régions dites « partenaires » étaient surtout en situation de concurrence.

Les programmes dits de coopération transfrontalière sont ainsi en réalité plutôt des programmes de développement des zones frontalières. Cette équivoque procède probablement de visions antagoniques s'exprimant aux niveaux étatique et européen. Sans doute existe-t-il une vision étatiste de la politique régionale qui privilégie l'intégration des régions périphériques à l'économie nationale et qui se méfie de la vision transnationale du développement.

...aux inerties régionales

La question de la capacité politique des régions concernées – c'est-à-dire de leur capacité de définir et de mener des politiques publiques – reste posée. Selon un haut-fonctionnaire cité

⁵ Regroupant la Sardaigne, la Corse, la Toscane et la Ligurie.

⁶ Contre 46,9% pour l'axe I, 32,5% pour l'axe II et 7,8% pour l'assistance technique.

par le rapport Glavany (1998)⁷, « peu d'acteurs sont capables de mener concrètement des coopérations transfrontalières sérieuses ». En ce sens, les régions éprouvent de graves difficultés à dépenser les financements alloués. Ainsi, à mi-parcours, les programmes sus-évoqués n'ont-ils utilisé que 3 à 6% du budget qui leur était alloué...

Regrettable est par ailleurs le refus parfois opposé aux évaluateurs officiels de leur remettre des données permettant de mesurer la « profondeur et l'intensité de la coopération territoriale ». Le programme Sardaigne-Corse-Toscane faisait partie des sept programmes *Interreg IIIA* (sur 64) dans cette situation, qui témoigne vraisemblablement soit de résultats dérangeants soit d'une gestion déficiente.

Ces carences ne sont évidemment pas propres à la Corse et à la Sardaigne. Les programmes de coopération transfrontalière ont pris des formes et obtenu des résultats très différents, et moins le capital social régional – la capacité d'initiative des acteurs privés, la qualité de l'administration, etc. – est élevé, moins l'intensité de la coopération et l'efficacité du programme le sont aussi⁸.

Un bilan très mitigé

Certes, l'Union européenne considère que le niveau de coopération progresse, et l'actuelle crise financière devrait pousser à l'optimisation de cette ressource. Toutefois, cette même crise pourrait conduire les acteurs nationaux et locaux à privilégier plus encore des projets formellement coopératifs mais restant pratiquement voués au financement de projets locaux, ce que semble suggérer le versement d'une dotation propre à chaque partenaire. Ainsi, dans le cadre du programme 2007-2013, le projet « réseau des villes portuaires et des services urbains intégrés » ne compte pas moins de 23 autorités bénéficiaires.

En somme, malgré des impacts significatifs en termes d'infrastructures, et quelques projets partagés de grand intérêt (tel le parc marin international des bouches de Bonifacio), les programmes de coopération transfrontalière ont eu là des effets très limités en matière d'intégration économique et politique transnationale.

Le bilan est-il moins décevant à l'échelle des groupements politiques unissant à leur initiative les régions insulaires de Méditerranée ?

Les groupements interinsulaires : des lobbys à l'influence limitée

Les régions insulaires européennes forment depuis longtemps un groupe d'intérêt. En 1980, elles créèrent la première commission spécialisée de la Conférence des régions périphériques et maritimes. Cette Commission des îles se donna pour objectif premier la confection d'un « rapport général sur le problème insulaire en Europe », et présentait déjà

⁷ Assemblée nationale, XIe législature, n° 1077, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse*, enregistré le 3 septembre 1998.

⁸ Magone J. M., « The end of the borders? The politics of territorial cooperation in the multi-level governance system. A comparative study of cross-border cooperation initiatives », *IX Congreso Español de Ciencia Política*, Málaga, 23-25 septembre 2009, http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area02/GT01/08.pdf.

quelques « recommandations » aux institutions européennes, dans les domaines jugés les plus sensibles (transports, coût de la vie, pêche, etc.).

Loin d'être marginal, le groupe d'intérêt insulaire compta rapidement de nombreux soutiens : Conseil de l'Europe, Comité économique et social européen, Comité des Régions, et surtout Parlement européen. Ainsi, depuis le Traité de Maastricht (1992) jusqu'à celui de Lisbonne (2007), l'insularité a-t-elle été progressivement reconnue comme un handicap structurel pouvant légitimer des politiques singulières. Toutefois cette reconnaissance semble principalement due aux positionnements des États grec, maltais et chypriote, et force est de constater que ses effets ont été ténus.

Cette revendication de politiques différenciées a aussi motivé des formes de coopération plus intégrées. Ainsi, les régions Sardaigne, Îles Baléares et Corse créèrent en 1995 le groupement IMEDOC. Il s'agissait d'abord d'obtenir de l'Union européenne une pleine reconnaissance des handicaps liés à l'insularité (accessibilité, vulnérabilité environnementale, etc.), et des mesures visant à les pallier. Parmi les demandes on retrouvait le maintien et l'actualisation des régimes fiscaux dérogatoires, l'élévation du plafond d'intensité des aides aux PME, la prise en compte du facteur insulaire afin de définir les régions en retard de développement, l'adaptation des politiques de la pêche et de l'agriculture, etc.

Il est néanmoins difficile de mesurer l'influence de ces groupements sur l'Union européenne et les États membres, faute de politiques prenant réellement en compte leurs requêtes. De plus, plusieurs positionnements contradictoires, les intercessions des gouvernements nationaux ainsi que le défaut de soutien de la Conférence des régions périphériques et maritimes lors de la Convention européenne, donnent l'image d'un *lobbying* mal structuré, peu cohérent et inefficace.

Le groupement IMEDOC ou l'impossible institutionnalisation

Les régions partenaires projetaient aussi une coopération permanente, transcendant le cadre du groupe d'intérêt et suscitant de nombreux échanges et projets économiques, culturels... et politiques, avec, pour symbole, le projet d'une « Assemblée des îles de la Méditerranée », chargée de débattre du développement insulaire et de transmettre constats et propositions à l'Union européenne. Le groupement IMEDOC était même imaginé en acteur structurant des relations internationales, jouant un « rôle de passerelle entre les deux rives, dans la perspective de la constitution du futur espace de libre échange euroméditerranéen ».

Ces objectifs ne purent être concrétisés, car le groupement – élargi à la Sicile en 2000 – n'entra jamais dans un véritable processus d'institutionnalisation, et les très rares initiatives ayant bénéficié de son label (par exemple, la « Route des sens authentiques », ou le programme radiophonique commun *Mediterradio*) ressortirent plus au symbolique qu'à la construction ou à la consolidation d'importants réseaux de coopération. Les mesures adoptées en 1999, afin de « renforcer la structure et le fonctionnement » du groupement, reflétaient en fait une situation de quasi-vacance.

Symptomatique fut au demeurant le caractère laborieux de l'élargissement du groupement. En janvier 2001, le président du conseil exécutif de Corse affirmait que les deux archipels de l'Égée, Gozo, Chypre et la Crète, étaient en discussion avancée pour s'y intégrer. Or, ne furent enregistrées que les adhésions de la Crète en 2004 – à l'occasion du changement de dénomination d'IMEDOC à EURIMED – et de Gozo en 2006.

Un changement de sigle aux conséquences encore incertaines

À l'initiative des Baléares et de la Sicile, les six membres d'EURIMED ont décidé de s'associer plus étroitement en mars 2007 en fondant un groupement européen de coopération territoriale⁹. Leur groupement, baptisé ARCHIMED, n'a cependant été créé qu'en novembre 2010 et par trois partenaires seulement : la Sicile, les Baléares et le district de Larnaca (Chypre). Ceux-ci ont été rejoints par la Sardaigne, la Crète, l'association des îles mineures d'Italie et un collègue universitaire sicilien, mais pas par la Collectivité territoriale de Corse, apparemment plutôt intéressée par une intégration à l'Eurorégion Alpes-Méditerranée, qui existe depuis 2006. Sachant qu'il est possible d'appartenir à deux groupements de ce type, à l'instar des Baléares, cet isolement de la Corse ne paraît compréhensible qu'à l'aune de la disponibilité de compétences. C'est bien sur cette base que le président de l'exécutif de Corse a fait part, en juillet 2013, de sa réticence à accepter la régionalisation de la gestion des fonds structurels européens sans qu'il y ait préalablement transfert de ressources humaines.

Choisir l'interdépendance contre la dépendance ?

La construction européenne et ses corollaires – politique régionale, ouverture des frontières, etc. – ont créé de nouvelles opportunités et de nouvelles formes de concurrence, encourageant les collectivités locales à développer leur action internationale.

Cependant, malgré le *storytelling* fabriqué par l'Union européenne, cette action n'est pas devenue partout une priorité. Plus les régions disposent d'entreprises potentiellement exportatrices, plus elles ont intérêt à développer des coopérations. Or, la majorité des régions insulaires méditerranéennes n'exportent quasiment rien (pour la Corse 69 millions d'euros en 2011, soit 0,85% seulement du PIB), leur secteur privé repose sur le tourisme (domaine dans lequel on enregistre bien plus de concurrence que de coopération transfrontalière !), et elles continuent à dépendre très fortement des dotations étatiques.

Il n'est dès lors pas évident que les îles méditerranéennes puissent aisément entrer dans un type nouveau de coopération, fondé sur l'institutionnalisation d'une gouvernance partagée, et jouant un réel effet-levier sur les dynamiques économiques et culturelles. Au demeurant, l'intérêt de la coopération interrégionale, du fait de la libéralisation de l'économie et de la crise des finances publiques, ne cesse de croître. Cela étant, les régions les plus entreprenantes, celles dont les besoins d'ouverture économique sont les plus forts, pourraient jouer un rôle-clé dans l'intégration des plus hésitantes. En tout cas, ces dernières ne pourront pas sans risques demeurer à la marge d'un processus multipliant les interdépendances, sauf à ne se concevoir encore et toujours que dans la dépendance vis-à-vis des États.

⁹ Cette forme d'organisme transnational, dotée de la personnalité juridique, a été instituée par l'Union européenne en 2006, justement afin de faciliter les démarches coopératives de tous ordres.