

«LE CAHIER DES COMPÉTENCES POUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE
L'ITALIE ET LA FRANCE: SANTÉ, BIODIVERSITÉ, TRANSPORTS»

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

PROF. GIULIO M. SALERNO (UNIMC – CNR/ISSIRFA)



Résumé

1. Préambule.....2

2. Les résultats de la recherche : des « Rapports introductifs » et « Rapports thématiques » aux « Fiches comparatives » structurées sur la base des « domaines de compétence »..... 3

3. Le « degré de comparabilité » et les « indices évaluatifs synthétiques » correspondants dans les domaines de compétence identifiés en matière de santé, de biodiversité et de transports ..4

4. Considérations de synthèse sur les résultats de la recherche 6

1. Préambule

Dans le cadre du programme INTERREG France-Italie ALCOTRA 2021-2027, et plus particulièrement au cours du projet ALCOTRAITÉ qui a vu la participation de l'ensemble des Régions frontalières italiennes et françaises (Région Ligurie – chef de file, Région Piémont et Région autonome Vallée d'Aoste, Région SUD – Provence-Alpes-Côte d'Azur et Région Auvergne-Rhône-Alpes) ainsi que de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), basée à Paris, la nécessité d'élaborer un modèle comparatif des compétences législatives et administratives parallèles des Régions italiennes et françaises est apparue, avec une référence particulière à trois domaines spécifiques – la santé, la biodiversité et les transports – qui ont été considérés comme prioritaires en vue du renforcement de la coopération transfrontalière dans le « bassin de vie interconnecté » évoqué dans le Traité du Quirinal. Il s'agit de domaines qui, entre autres, sont expressément mentionnés à l'article 10, paragraphe 2, du Traité, également en relation avec l'engagement pris par les Parties d'adopter « les modifications réglementaires et de soumettre à leurs parlements respectifs les modifications législatives nécessaires pour éliminer les obstacles à la coopération frontalière, y compris pour la création de services publics communs dans les domaines social, sanitaire, environnemental, de l'énergie, de l'éducation, culturel et des transports ».

À cette fin, à la suite d'une convention opérationnelle spécifique conclue en mai 2025, la Région Ligurie, chef de file du projet ALCOTRAITÉ, a confié à l'Institut d'études sur les systèmes régionaux, fédéraux et sur les autonomies (ISSIRFA) du Conseil national de la recherche (CNR) la mission d'élaborer ce modèle comparatif, à partir de l'identification des autorités institutionnelles de référence de part et d'autre des frontières (Italie et France). Dans l'exécution de cette mission, le CNR/ISSIRFA s'est appuyé sur la collaboration du « Centre d'Études et de Recherche en Droit Administratif, Constitutionnel, Financier et Fiscal » (CERDACFF) de l'Université de Nice, et en particulier du groupe consacré au programme de recherche « DITER (Diplomatie Territoriale) ».

L'activité de recherche a été menée par un groupe de travail spécifique composé du professeur Giulio M. Salerno (Université de Macerata – CNR/ISSIRFA), en qualité de coordinateur scientifique, de Mme Gabriella Saputelli (premier chercheur CNR/ISSIRFA) en tant que responsable de projet, de M. Alessandro De Nicola (collaborateur du CNR/ISSIRFA) et de M. Jean-Baptiste Contargyris (collaborateur du CERDACFF-DITER/Université de Nice).

Les résultats de l'activité de recherche, remis le 3 décembre 2025, ont été rédigés dans les deux langues, italien et français, afin d'en permettre une utilisation équivalente dans les deux ordres juridiques, tant au niveau politico-institutionnel qu'au bénéfice de tous ceux qui sont intéressés ou, à divers titres, impliqués dans le processus de coopération transfrontalière entre l'Italie et la France.

Dans cette perspective, l'objectif de la présente activité de recherche a également été de favoriser la connaissance réciproque des compétences législatives et administratives attribuées aux Régions et aux collectivités territoriales limitrophes, italiennes et françaises, dans les domaines liés à la coopération transfrontalière visée par le Traité du Quirinal. Dans une perspective future, il est donc estimé que ce premier travail d'analyse comparée pourra

être utilement approfondi, développé et complété en relation avec l'ensemble des autres et multiples domaines auxquels le Traité du Quirinal et le « programme de travail » qui y est associé font référence.

2. Les résultats de la recherche : des « Rapports introductifs » et « Rapports thématiques » aux « Fiches comparatives » structurées sur la base des « domaines de compétence »

Afin de permettre une pleine compréhension des résultats du travail sur les deux versants – italien comme français – il a été jugé nécessaire de fournir préalablement certaines indications de caractère général et systématique concernant les « caractéristiques structurelles » de l'organisation multiniveau de chaque ordre juridique. Des « Rapports introductifs » spécifiques ont ainsi été élaborés, dans lesquels ont été présentés au lecteur les éléments fondamentaux caractérisant tant l'ordre juridique italien que l'ordre juridique français en tant qu'États au sein desquels existent des systèmes institutionnels particuliers de gouvernance multiniveau de la collectivité, dans lesquels, autrement dit, les compétences d'autorité ne relèvent pas uniquement des autorités centrales, mais sont réparties et articulées entre une pluralité de niveaux territoriaux de gouvernement, de manière à valoriser également l'exercice des pouvoirs s'opérant dans un rapport plus direct et immédiat avec les communautés. Il s'agit donc d'États dits « composés », et donc tous deux caractérisés par la présence significative du principe de décentralisation territoriale, bien que celui-ci soit décliné, dans chacun des deux États, selon des formes et des modalités spécifiques et propres de répartition, de fonctionnement, d'organisation et d'interrelation des compétences publiques.

Dans ces « Rapports introductifs », ont ainsi été identifiés, en premier lieu, les éléments essentiels, distinctifs et caractéristiques de chaque système institutionnel en ce qui concerne les principes d'organisation et de fonctionnement qui, en Italie comme en France, régissent la répartition multiniveau des compétences publiques entre les différentes entités territoriales. En outre, une description synthétique des types spécifiques de compétences législatives et administratives attribuées, en Italie et en France, aux institutions territoriales a été fournie, à savoir aux Régions et aux collectivités locales en Italie, et aux collectivités territoriales en France.

Par la suite, il a été procédé à une analyse spécifique et détaillée de la distribution et de la répartition des compétences législatives et administratives entre l'État et les autonomies (ou collectivités) territoriales respectives en Italie et en France, dans les trois domaines susmentionnés qui ont été jugés prioritaires aux fins de la présente recherche (santé, biodiversité et transports).

Par conséquent, pour chacun de ces trois domaines, tant pour l'Italie que pour la France, des « Rapports thématiques » ont été rédigés, dans lesquels a été présentée, selon des critères inspirés par la clarté de l'exposé et donc par l'intelligibilité également pour les acteurs situés de l'autre côté de la coopération transfrontalière, la réglementation (constitutionnelle, statutaire ou législative) qui fonde les compétences relevant de chaque État et des autonomies (ou collectivités) territoriales respectives. En particulier, la répartition des compétences entre

les différents niveaux de gouvernement, l'existence de compétences fragmentées entre plusieurs niveaux de gouvernement, ainsi que le recours éventuel à l'externalisation de compétences d'intérêt public ont été détaillés.

Sur la base des éléments résultant des « Rapports thématiques », des « Fiches comparatives » spécifiques ont ensuite été élaborées, dans lesquelles, pour chacun des trois domaines susmentionnés (santé, biodiversité et transports), a été mise en comparaison la répartition des compétences législatives et administratives attribuées, respectivement en Italie et en France, à l'État et aux autonomies (ou collectivités) territoriales.

Plus précisément, cette comparaison a été effectuée non pas en référence à chaque fonction ou à chaque compétence publique de nature législative ou administrative prise isolément, mais sur la base de « domaines de compétence » identifiés par le groupe de travail au sein des trois domaines susmentionnés, en lien avec des champs ou secteurs spécifiques et significatifs d'intervention institutionnelle orientée vers la poursuite d'intérêts publics. Il convient donc de souligner cet aspect particulier d'originalité du présent travail de recherche : le niveau de détail retenu dans l'analyse comparée des cadres normatifs en vigueur en Italie et en France a été celui des « domaines de compétence », au sein desquels ont été regroupées les multiples compétences législatives et administratives considérées comme relevant, de manière unitaire et globale, d'un même champ ou secteur d'intervention des institutions publiques.

De cette manière, il a été estimé opportun de ne pas fragmenter excessivement l'analyse de la réglementation relative à chacun des trois domaines et, au contraire, de saisir, au sein de ces domaines, une pluralité de « domaines de compétence » suffisamment homogènes du point de vue de leur importance publique et institutionnelle, et donc du point de vue du modèle spécifique d'organisation publique utilisé. Il s'agit, bien entendu, de domaines de compétence dont la délimitation, dans la perspective d'une poursuite souhaitable du présent travail de recherche comparative, pourra être ultérieurement affinée également à la lumière des problématiques concrètes qui émergeront lors de la mise en œuvre du Traité du Quirinal.

3. Le « degré de comparabilité » et les « indices évaluatifs synthétiques » correspondants dans les domaines de compétence identifiés en matière de santé, de biodiversité et de transports

La rédaction des « fiches comparatives » a ensuite permis de déterminer le « degré de comparabilité » spécifique entre les configurations de gouvernance multiniveau en vigueur en Italie et en France, en relation avec chacun des domaines de compétence identifiés dans les trois matières susmentionnées (santé, biodiversité et transports). À cet égard, il convient de préciser que, pour certains domaines de compétence, il n'a pas été possible de déterminer le degré de comparabilité, dans la mesure où les domaines de compétence relevés dans un ordre juridique ne se retrouvaient pas, du moins avec une significativité suffisante et effective, dans l'autre ordre juridique. Dans de tels cas, il est évident qu'aucune évaluation du degré de comparabilité n'a été effectuée, faute d'avoir pu identifier l'élément à comparer. En tout état

de cause, il est tout aussi évident que la présence de domaines de compétence non comparables constitue un symptôme manifeste d'une divergence substantielle entre les configurations de gouvernance multiniveau des deux ordres juridiques.

Plus en détail, il a été décidé de distinguer trois « indices évaluatifs synthétiques » du degré de comparabilité — « faible », « moyen » et « élevé » (également identifiés par les couleurs rouge/jaune/vert) — aptes à indiquer de manière synthétique, pour chacun des domaines de compétence identifiés dans les trois matières précitées, le niveau de correspondance entre les configurations institutionnelles de gouvernance multiniveau existant en Italie et en France. La détermination desdits indices évaluatifs du degré de comparabilité a ainsi été réalisée en comparant les configurations nationales de répartition des compétences législatives et administratives, respectivement en vigueur en Italie et en France, entre les institutions centrales de chaque État et les institutions territoriales décentralisées correspondantes.

Plus précisément, l'identification d'un degré « élevé » de comparabilité indique que, dans le domaine de compétence considéré, un niveau élevé de similitude, ou du moins de correspondance organisationnelle et fonctionnelle, a été constaté entre les deux configurations de gouvernance multiniveau. À l'inverse, l'identification d'un degré « faible » de comparabilité indique que, dans le domaine de compétence considéré, les deux configurations de gouvernance multiniveau s'inspirent de principes entièrement divergents — voire contradictoires — dans la répartition des compétences entre les autorités centrales et les autorités décentralisées. Dans ce cas, il existe donc un rapport de divergence, et non de correspondance organisationnelle et fonctionnelle, entre les deux configurations de gouvernance multiniveau. Enfin, l'identification d'un degré « moyen » de comparabilité indique que les deux systèmes de gouvernance multiniveau ne sont ni particulièrement similaires ni totalement opposés, mais présentent néanmoins des éléments significatifs de diversité et, par conséquent, de distinction du point de vue de la répartition des compétences entre les autorités centrales de l'État et les autorités du niveau territorial décentralisé.

La présence d'un degré « moyen », voire plus encore d'un degré « faible », de comparabilité — et donc l'existence d'une diversité globale, tant organisationnelle que fonctionnelle, dans la répartition des compétences législatives et administratives entre les autorités centrales et territoriales des deux ordres juridiques — implique inévitablement une conséquence importante pour les domaines de compétence concernés. Plus précisément, il convient de considérer que le dialogue éventuel, et donc la confrontation, entre les autorités institutionnellement compétentes de chaque ordre juridique, en vue d'identifier des solutions partagées visant à renforcer la coopération transfrontalière dans le bassin de vie identifié par le Traité du Quirinal, ne peut pas se dérouler de manière « parallèle » entre des institutions tendanciuellement de même niveau, mais doit nécessairement s'opérer entre des institutions situées à des niveaux territoriaux de gouvernance différents. Tel est le cas, par exemple, lorsque, dans un ordre juridique, les fonctions dans un domaine de compétence sont attribuées à l'État, tandis que, dans l'autre ordre juridique, ces mêmes fonctions sont confiées aux régions ou aux collectivités territoriales.

Dans ces cas, la présence d'un degré « moyen », voire plus encore d'un degré « faible », de comparabilité peut être considérée comme un facteur objectif rendant inévitablement plus

articulées et, partant, plus complexes les tentatives visant à surmonter les obstacles de nature institutionnelle, administrative ou, plus largement, juridique, susceptibles de ralentir, voire d'entraver, la concrétisation du processus de renforcement de la coopération transfrontalière entre les deux ordres juridiques, y compris sur des questions d'une importance politique et sociale particulière.

L'identification du degré spécifique de comparabilité entre les configurations de gouvernance multiniveau des deux ordres juridiques doit, en tout état de cause, constituer un point de référence pertinent pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière dans les trois matières ici examinées (santé, biodiversité et transports). En effet, à notre avis, en présence d'un degré « moyen », voire plus encore d'un degré « faible », de comparabilité entre les configurations de gouvernance multiniveau des deux ordres juridiques, l'attention — et, par conséquent, les efforts conjoints — devrait s'accroître en faveur de l'introduction de mécanismes appropriés et spécifiques visant à surmonter les obstacles au renforcement de la coopération transfrontalière, mécanismes qui pourraient également déroger — voire fortement déroger — à l'attribution ordinaire des compétences respectives dans chaque ordre juridique.

En définitive, dans les domaines de compétence pour lesquels un degré « moyen », voire plus encore un degré « faible », de comparabilité entre les configurations de gouvernance multiniveau a été constaté, la réalisation des objectifs propres au renforcement de la coopération transfrontalière, visant à répondre aux besoins communs dans le bassin de vie évoqué par le Traité du Quirinal, devrait vraisemblablement passer par l'élaboration et la proposition d'instruments encore plus originaux et innovants que les procédures normalement mobilisables pour traiter les questions qui surgissent habituellement entre ordres juridiques voisins. En d'autres termes, dans les cas précités, la définition et la mise en œuvre de mécanismes spécifiques — y compris dérogatoires par rapport aux procédures ordinaires — apparaissent particulièrement nécessaires et opportunes afin de surmonter les difficultés d'ordre institutionnel, organisationnel et fonctionnel qui découlent également de conditions objectives de diversité et de distinction marquées, voire de divergence, entre les modèles respectifs de répartition et d'attribution des compétences entre les niveaux centraux et les niveaux territoriaux de gouvernance.

4. Considérations de synthèse sur les résultats de la recherche

Sur la base des résultats de l'analyse effectuée, les considérations de synthèse suivantes peuvent être formulées quant aux degrés de comparabilité relevés dans les domaines de compétence identifiés dans les trois matières jugées prioritaires aux fins de la présente recherche comparative, à savoir la santé, la biodiversité et les transports.

S'agissant de la matière de la santé, 17 domaines de compétence ont été identifiés, dont 2 ont été considérés comme non comparables, car inexistant dans les deux ordres juridiques. Parmi les 15 domaines de compétence considérés comme comparables, un seul cas présente un degré « élevé » de comparabilité, 9 cas (soit 60 % de ceux considérés) présentent un degré

« moyen », et les 5 cas restants (soit 33,3 % de ceux considérés) un degré « faible ». Globalement, dans 93,3 % des domaines de compétence considérés comme comparables dans la matière de la santé, des degrés de comparabilité « faibles » et « moyens » ont été relevés entre les deux systèmes de gouvernance multiniveau.

S'agissant de la matière de la biodiversité, 14 domaines de compétence ont été identifiés, tous considérés comme comparables, car existant dans les deux ordres juridiques. Parmi ces domaines de compétence, 2 cas présentent un degré « élevé » de comparabilité, 7 cas (soit 50 %) un degré « moyen », et les 5 cas restants (soit 35,7 %) un degré « faible ». Globalement, dans 85,7 % des domaines de compétence de la matière de la biodiversité, des degrés de comparabilité « faibles » et « moyens » ont été relevés entre les deux systèmes de gouvernance multiniveau.

S'agissant de la matière des transports, 19 domaines de compétence ont été identifiés, dont un seul a été considéré comme non comparable, car inexistant dans les deux ordres juridiques. Parmi les 18 domaines de compétence considérés comme comparables, 2 cas présentent un degré « élevé » de comparabilité, 5 cas (soit 27,8 %) un degré « moyen », et les 11 cas restants (soit 61,1 %) un degré « faible ». Globalement, dans 88,9 % des domaines de compétence considérés comme comparables dans la matière des transports, des degrés de comparabilité « faibles » et « moyens » ont été relevés entre les deux systèmes de gouvernance multiniveau.

Si l'on procède ensuite à une comparaison des degrés de comparabilité observés dans les trois matières précitées, il apparaît que, dans toutes les trois, les cas présentant un degré « élevé » de comparabilité sont très limités, voire tout à fait exceptionnels. On peut en déduire que, sur la base de la présente recherche, la nécessité est objectivement établie, dans ces trois matières, de progresser avec la plus grande attention réciproque vers la recherche d'instruments particulièrement originaux, innovants et spécifiques pour résoudre les questions découlant de la présence d'obstacles au renforcement de la coopération renforcée, obstacles qui résultent notamment de la diversité des configurations de gouvernance multiniveau en Italie et en France.

Enfin, s'il est vrai que la matière de la santé présente la proportion la plus élevée de domaines de compétence caractérisés par des degrés de comparabilité « faibles » et « moyens », la matière des transports est, de loin, celle qui présente la proportion la plus élevée de domaines de compétence caractérisés par des degrés de comparabilité « faibles » entre les deux systèmes de gouvernance multiniveau : plus précisément, cela concerne 61,1 % des cas examinés dans la matière des transports, contre 33,33 % des cas dans la matière de la santé et 35,7 % des cas dans la matière de la biodiversité.

En outre, en ce qui concerne les cas de non-comparabilité entre les domaines de compétence, deux cas ont été relevés dans la matière de la santé, un cas dans la matière des transports, et aucun cas dans la matière de la biodiversité, ce qui constitue un indice supplémentaire de la présence plus marquée de facteurs critiques de comparabilité dans les deux premières matières par rapport à la dernière, où, vraisemblablement, l'importance particulière de la réglementation commune d'origine européenne a pu entraîner une moindre différenciation globale entre les configurations de gouvernance multiniveau en Italie et en France.

En conclusion, il ressort de la présente recherche comparative sur les trois matières précitées que la matière des transports est celle qui met en évidence, de manière nettement plus marquée et manifeste que les deux autres, l'existence de la plus forte proportion de domaines de compétence dans lesquels ce n'est pas seulement la distinction, mais surtout la divergence entre les configurations de gouvernance multiniveau en Italie et en France qui apparaît particulièrement significative.

Dans cette matière, en conclusion, l'attention des institutions compétentes des deux ordres juridiques devrait être tout particulièrement concentrée et mobilisée en vue de la mise en place d'instruments spécifiques, adaptés et innovants de résolution des questions qui entravent le renforcement de la coopération transfrontalière dans le « bassin de vie interconnecté » mentionné dans le Traité du Quirinal.