



HAL
open science

**La coopération transfrontalière multi-nivelée en Europe.
L'invention de nouveaux espaces publics
transfrontaliers ?**

Dupeyron Bruno

► **To cite this version:**

Dupeyron Bruno. La coopération transfrontalière multi-nivelée en Europe. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers?. Marie-Thérèse BITSCH. Le fait régional et la construction européenne, Bruylant, pp.323-340, 2003, Organisation internationale et relations internationales. halshs-00150547

HAL Id: halshs-00150547

<https://shs.hal.science/halshs-00150547>

Submitted on 5 Sep 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La coopération transfrontalière multinivelée en Europe. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers ?¹

« Je n'ai rien à déclarer, sauf mon génie. »²

Oscar WILDE, à des agents de la douane nord-américaine, lors de son entrée sur le sol des Etats-Unis d'Amérique.

Oscar WILDE aurait ainsi donné à la presse nord-américaine un bon mot pour entamer une tournée de conférences sur la littérature. Cela fut surtout pour l'écrivain irlandais l'occasion de consigner ses rencontres dans *Aristote à l'heure du thé*, dans lequel on y découvre son admiration avec un œil tendrement moqueur pour ses cousins américains.

La coopération transfrontalière a pu multiplier en Europe des rencontres similaires, surtout depuis le milieu des années 1970. Des rencontres entre Allemands, Français et Suisses dans le Rhin supérieur, ou entre Français et Espagnols dans l'Eurorégion méditerranéenne, à la fois pigmentées d'étonnements, d'ironie et d'espoirs, se sont développées et renforcées, en particulier au niveau politique. Mais l'atténuation ou la disparition des frontières en Europe – au sens du droit communautaire – aurait-elle eu des effets pervers ? Effectivement, nous n'avons plus rien à déclarer aux frontières internes de l'Union européenne, mais aurions-nous égaré du même coup notre génie européen - s'il a d'ailleurs jamais existé ? Nous ne déclarons pratiquement plus rien à nos douanes, mais que déclarer à nos voisins frontaliers ?

La réponse de la Commission européenne à cette question transfrontalière se cristallise en particulier dans les programmes INTERREG : le degré d'intégration d'une région transfrontalière pourrait se mesurer en étant « faible », « moyen » ou « élevé »³. Cette conception renvoie à un processus de développement politique linéaire, unique, développementaliste. Suivre les recommandations de la Commission déboucherait donc sur une coopération transfrontalière réussie. Mais ces principes se transposent évidemment avec difficulté dans une réalité plus sibylline.

Notre approche se veut au contraire plus pragmatique et tente de rechercher plus particulièrement dans deux régions transfrontalières, le Rhin supérieur et l'Eurorégion

¹ Bruno DUPEYRON, doctorant - Groupe de Sociologie Politique Européenne (GSPE) de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg et Universitat Autònoma de Barcelona. Membre du Collège Doctoral Européen des Universités de Strasbourg. Thèse en codirection en cours.

² Oscar WILDE, *Aristote à l'heure du thé*, Paris, les Belles Lettres, 1994, p. 7.

³ COMMISSION EUROPEENNE, DG POLITIQUE REGIONALE, *Nouvelle période de programmation 2000-2006 : Documents de travail méthodologiques - Evaluation ex ante et indicateurs pour INTERREG (Volets A et B)*, Bruxelles, Commission européenne, octobre 2000, (lien internet : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/eval_fr.pdf)

méditerranéenne, comment se développe la coopération transfrontalière *multinivelée*⁴ - c'est-à-dire sur plusieurs niveaux (local, régional, étatique, communautaire) - et comment elle peut laisser entrevoir la construction de nouveaux espaces publics sur des territoires originaux. De cette manière, nous verrons si nous n'oublions pas notre génie quand nous traversons les frontières.

I. Naissance et mise en œuvre d'une coopération transfrontalière multinivelée

La coopération transfrontalière se met en marche à deux conditions : d'une part, la problématique transfrontalière doit être conçue comme un objet impliquant une intervention publique, problématique qui doit être portée sur différents agendas ; d'autre part, l'action publique mise en œuvre fait intervenir des représentations du monde et des intérêts qui sont mobilisés pour construire la politique publique transfrontalière.

A. Le processus de mise sur agenda de la problématique transfrontalière

La mise sur agenda d'un problème politique est processus complexe qui n'est pas nécessairement linéaire. Elle demande une construction sociale d'un problème qui doit ensuite être porté sur l'agenda politique. Une fois que cela est acquis, le traitement de cet agenda implique une autre série de processus.

1. L'objet transfrontalier et la synchronisation de différents agendas

Depuis les années 1970, pratiquement tous les niveaux politiques en Europe ont mis sur leur agenda la problématique transfrontalière, avec des acceptions parfois sensiblement différentes, qui évoluent dans le temps et en fonction de la structuration de l'espace public concerné. La mise en place progressive de structures locales de coopération dans les années 1960, dans le Rhin supérieur notamment, a amené les autorités gouvernementales et internationales à traiter du thème transfrontalier. Ainsi, en 1975, est signé l'Accord de Bonn entre la France, l'Allemagne et la Suisse. Le Conseil de l'Europe est une des premières organisations à avoir tenté de structurer la problématique transfrontalière au niveau européen, par la *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, ouverte à la signature de ses Etats membres le 21 mai 1980 à Madrid et par l'organisation de colloques. Cette Convention a pour but d'impulser des conventions entre Etats, donnant lieu à l'accord de Bayonne et à celui de Karlsruhe au milieu des années 1990. Cette lutte pour le monopole de l'agenda transfrontalier se cristallise au début des années 1990 avec l'initiative INTERREG, lancé par la Commission européenne, dans le but de tisser notamment des contacts directs avec les autorités infra-étatiques frontalières. Les moyens financiers relativement considérables mis à la disposition des régions

⁴ Terme emprunté à Udo BULLMANN ; Richard Balme emploie la notion voisine de *néo-régionalisme* qui implique les niveaux d'appartenance infra-étatiques, nationaux et communautaire, de même que l'existence de réseaux d'action privés et publics – V. Richard BALME (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica (coll. Politique comparée), 1996.

transfrontalières tendent à calquer la mise sur agenda régionale et nationale du transfrontalier sur l'agenda de la Commission. La construction des problèmes politiques transfrontaliers évolue sensiblement à partir de cette période, puisque la Commission parvient à ce que les différents agendas du transfrontalier se synchronisent autour du sien.

La description par le professeur Francesc MORATA de l'Eurorégion méditerranéenne est significative de l'intrusion de la Commission dans la problématique transfrontalière : « *Instituée le 19 octobre 1991 par une charte signée par les présidents de la Catalogne, du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées, l'Eurorégion est définie comme une association régionale de coopération transfrontalière. (...) Elle cherche à promouvoir des relations plus étroites entre les trois régions sur la base de leurs caractéristiques et intérêts communs. Ses deux principaux objectifs sont, d'une part, le développement des politiques de coopération et l'accroissement des échanges entre les acteurs économiques et culturels et, d'autre part, le renforcement du rôle moteur au sein du marché unique, favorisant ainsi l'intégration européenne et le rééquilibrage de l'Europe au profit des régions du Sud.* »⁵

2. L'agenda transfrontalier et son traitement

Les outils de la mise sur agenda sont de plusieurs natures. La mobilisation collective de frontaliers, qui existe dans le Rhin supérieur et plus modérément sur la frontière pyrénéenne, pourrait appeler à la mise sur agenda de certains problèmes spécifiques : toutefois, l'exemple du *Comité de Défense des Travailleurs du Haut-Rhin* montre qu'en dépit de questions sociales conditionnées par leur statut de salariés frontaliers (retraite, chômage, etc.), il est possible de se couper partiellement de soutiens politiques locaux et régionaux, pourtant indispensables pour avoir des relais au Parlement. Cette situation conduit à l'isolement partiel de ces frontaliers sur l'agenda transfrontalier dans le Rhin supérieur. Un second outil pour mettre en exergue la question transfrontalière est l'intervention des médias. Toutefois, ces derniers ne relaient pas systématiquement les projets de coopération transfrontalière, en raison d'une logique commerciale interne à leur champ professionnel : tout dépend du dossier, peut-il intéresser le *quidam*?⁶ Des sondages auprès des populations de régions transfrontalières ont été réalisés récemment : une majorité se dit favorable à la coopération transfrontalière et à l'Europe, mais presque personne ne peut donner d'exemples de projets. En outre, la technicisation croissante du transfrontalier, tout comme les obligations de réserve que s'imposent les acteurs, ne favorise pas son affichage médiatique, même s'il existe à la marge, ne serait-ce que pour faire un bilan du travail des élus. La troisième et dernière possibilité de mise sur agenda est l'offre politique déterminante, faite par la Commission européenne aux autorités gouvernementales et infra-étatiques frontalières.

⁵ Francesc MORATA, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne » in Richard BALME, (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica (coll. Politique comparée), 1996, p. 122.

⁶ Entretien avec Patrick GOEGGEL, directeur adjoint de la Direction de la Coopération et des Relations Internationales de la Région Alsace, juin 2002.

3. L'investissement des élus locaux et régionaux dans l'agenda transfrontalier

Les élus locaux et régionaux ont un rôle central pour la gestion de l'agenda transfrontalier ; leur rôle d'entrepreneur politique est essentiel pour le maintien et la relance de la dynamique transfrontalière qui a souvent tendance à se dissiper. L'investissement des élus est d'ailleurs paradoxal, puisque la mise en question de leur action politique est assez aisée : compétences entre partenaires politiques très variées et souvent non convergentes, extrême lenteur des décisions, faible visibilité, technocratie... Dans ce cadre, leur investissement dans le transfrontalier présente-t-il un risque pour leur carrière politique ? Il semble au contraire que ce soit une ressource symbolique qui permette d'être étiqueté comme « plus européen ». Cela participe également de la conviction partagée de pratiquer l'Europe à leur niveau territorial, ce qui peut déboucher sur des amitiés entre élus et fonctionnaires, un paramètre essentiel qui montre également l'importance des relations interindividuelles.

B. L'action publique transfrontalière

L'action publique transfrontalière diffère sensiblement d'une région à l'autre, non seulement en profondeur, mais aussi dans sa variété. Trois éléments semblent néanmoins déterminants dans la définition de cette action publique transfrontalière : l'élaboration de référentiels parmi les acteurs transfrontaliers, l'usage de l'expertise et la constitution de réseaux pour se penser et se projeter.

1. L'élaboration des référentiels transfrontaliers

Les régions transfrontalières développent un ensemble de référentiels, un jargon qui structurent leur action. Ces référentiels permettent de décrire mais aussi de penser cette action. Ainsi, dans le Rhin supérieur, il est fait appel au concept de « micro-diplomatie »⁷, ou de « politesse du Rhin supérieur » (*“oberrheinische Höflichkeit”*) tandis que la *Generalitat de Catalunya* mobilise la notion de « projection extérieure catalane », comprenant l'Eurorégion et la Communauté de Travail des Pyrénées⁸.

Le recours à une nouvelle historiographie transfrontalière est également primordial pour se situer et penser pouvoir écrire une histoire commune :

« Ces initiatives dans le cas de la région Languedoc-Roussillon marquent une nette rupture d'avec le climat de méfiance et d'hostilité envers le voisin espagnol qui y régnait encore il y a à peine dix ans, hostilité accrue avec l'annonce de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté économique. La coopération transfrontalière décentralisée entre les collectivités territoriales du Languedoc-Roussillon et leurs homologues espagnols affiche aujourd'hui sa prétention à constituer le laboratoire européen d'une expérience originale. »⁹

⁷ Entretien avec Patrick GOEGGEL, *ibid.*

⁸ CENTRE CATALÀ DE PROSPECTIVA, *Catalunya 2015 - Opcions polítiques per el segle XXI*, in *Papers de Prospectiva*, n° 7, déc. 1997, p. 21.

⁹ Patrice NDIAYE, « Collectivités locales et frontière pyrénéenne : la coopération transfrontalière en Languedoc-Roussillon », in *Frontières*, n° 3, 1993, Université de Perpignan, p. 51.

Une page de présentation du Rhin supérieur est tout aussi évocatrice de la reconstruction sociale transfrontalière d'un passé commun :

« Trois pays – deux langues – un espace de vie

Parmi les régions frontalières d'Europe, celle du Rhin supérieur joue un rôle bien particulier :

- *en position centrale au cœur de l'Europe*
- *au point de jonction entre Europe de l'ouest et Europe centrale*
- *dans l'axe reliant l'Europe du nord et du sud*
- *avec une frontière interne à l'UE entre la France et l'Allemagne*
- *et une frontière externe, avec la Suisse*
- *représentant un site de qualité avec des potentiels économique, scientifique et technologique incontestés*
- *important carrefour en liaison avec le transit alpin*
- *espace de vie transfrontalier entre Palatinat du sud et Suisse du nord-ouest, et entre Alsace et Bade-Wurtemberg*
- *pratiquant une coopération transfrontalière de longue date faisant office de modèle*

Dans la chronologie de la coopération transfrontalière se reflète le développement constant de contacts, au départ sous forme de visites de bon voisinage, passant par un échange d'informations croissant jusqu'à la réalisation de projets communs concrets et d'instances transfrontalières.

La région du Rhin supérieur a fait usage de la force motrice de programmes communautaires. C'est plus particulièrement par le biais du programme INTERREG que fut déclenchée une forte dynamique en matière de coopération transfrontalière.

De nombreux organes et contacts transfrontaliers, tant institutionnels qu'informels sont aujourd'hui les garants de liens solides et d'une coopération intensive entre voisins frontaliers français, allemands et suisses. »

Cela contraste fortement avec une expérience de rédaction d'un manuel scolaire trinational, *Vivre dans le Rhin supérieur : « Leben am Oberrhein : 3 pays, 2 langues : manuel pour une Europe sans frontières »*¹⁰, où la tentative d'écriture d'une histoire commune germano-franco-suisse s'est heurtée à des obstacles et à des impasses qui se traduisent par des oublis et des raccourcis factuels et théoriques. Néanmoins, les agents administratifs spécialisés dans la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur n'hésitent pas à évoquer entre eux, de manière informelle, des épisodes historiques douloureux qui sont bien plus tabous au niveau politique.

2. Les usages transfrontaliers de l'expertise

L'expertise est une des voies royales de l'action publique transfrontalière. Cela se justifie par une éventuelle méconnaissance de données et de problèmes communs, par la difficulté de mobiliser des compétences communes, mais aussi par une difficulté de mobiliser une vision politique que ne tempère pas le discours prophétique d'une Europe des régions – et par conséquent des régions transfrontalières. La découverte mutuelle et les ajustements constants justifient également l'importance donnée à l'aménagement

¹⁰ ASSOCIATION DE DEVELOPPEMENT DU BAS-RHIN, *Vivre dans le Rhin supérieur : Leben am Oberrhein : 3 pays, 2 langues : manuel pour une Europe sans frontières*, Obernai , Gyss, 1999.

du territoire, considéré comme un « plus petit dénominateur commun » qui fédère les volontés.

L'expertise transfrontalière se joue notamment en matière d'aménagement du territoire : la neutralité supposée de cette discipline et sa transversalité dans les problématiques transfrontalière facilitent sa mise en oeuvre. Dans le Rhin supérieur, l'aménagement du territoire constitue un de ces biais d'expertise, qui connaît deux schémas très contrastés : du côté allemand, aucun doute n'existe – on dessine et modèle le territoire, tandis que du côté français, la décentralisation rend l'aménagement du territoire assez flou.¹¹ A la Communauté Urbaine de Strasbourg, il est frappant de constater que les cartes de Strasbourg et de sa périphérie s'arrêtaient jusque dans le milieu des années 1990 (concomitance avec les premiers projets transfrontaliers d'importance financés par INTERREG) au Rhin : à l'Est du Rhin, en effet, un voile blanc recouvrait très pudiquement Kehl-am-Rhein; de nouvelles cartes ont ensuite inclus Kehl dans les environs de Strasbourg. Dans la même région de Strasbourg-Ortenau et dans le prolongement de cette nouvelle lecture du territoire, le Schéma de cohérence Territorial de la région de Strasbourg (SCOTERS) et son équivalent allemand, le *Regionalplan*, tentent d'être coordonnés; les Comités de pilotage politique transfrontalier montrent dans leurs compte-rendus¹² que l'objet de ces rencontres est de plusieurs ordres : procéder à des échanges d'informations entre services liés à l'aménagement du territoire, mettre en route ou relire des études communes d'aménagement du territoire¹³, solliciter le programme Interreg quand des projets communs sont lancés¹⁴.

3. Les réseaux de politiques publiques transfrontalières, espaces du pensable et du possible

Les différents partenaires associés dans des projets ou des réflexions de coopération transfrontalière se retrouvent dans de nombreux réseaux, aussi bien informels qu'institutionnalisés. Leur multiplicité peut amener à une probable confusion¹⁵. Toutefois, un examen attentif montre que des systèmes de contraintes et de ressources conditionnent leur naissance et leur existence. Dans ces réseaux qui s'interpénètrent, quatre éléments majeurs doivent être considérés pour analyser leur évolution : la dimension historique, la conjoncture, la structuration des rôles et les jeux de pouvoir.

¹¹ Entretien avec Patrick GOEGGEL, directeur adjoint de la Direction de la Coopération et des Relations Internationales de la Région Alsace, juin 2002.

¹² V. le site internet du SCOTERS - partie *Bibliothèque*, <http://www.scoters.org>

¹³ V. par exemple le *Livre blanc Strasbourg-Ortenau*, disponible en version bilingue sur le site du SCOTERS, *ibid.*

¹⁴ Par exemple, le "Jardin des deux rives", associant principalement Strasbourg et Kehl-am-Rhein, des études sur la possibilité de mieux desservir en transports en commun la région de Strasbourg-Ortenau, la question liée à la voie ferroviaire à grande vitesse destinée aux TGV français et ICE allemand.

¹⁵ Dans le Rhin supérieur, on peut notamment citer la Conférence du Rhin supérieur, le Conseil Rhénan, les Congrès tripartites, les programmes INTERREG Pamina et Centre-Sud; dans l'Eurorégion méditerranéenne, on peut relever l'existence de la Communauté de Travail des Pyrénées, le C-6, la *Commissió interpirinenca de poders locals*, etc.

Ainsi, dans le Rhin supérieur, la naissance du Conseil rhénan¹⁶ se comprend dans un cadre existant particulier : les chefs de délégations à la Conférence perçoivent la création du Conseil comme une concurrence à leur monopole dans le Rhin supérieur. Les présidences tournantes dans ces deux institutions laissent transparaître des réflexes nationaux et des pratiques jurisprudentielles entre ces instances : quand les présidences sont françaises, le Conseil rhénan se montre plutôt déférent vis-à-vis de la Conférence, tandis que les Suisses et Allemands, habitués à un schéma plus parlementaire, voient la Conférence comme un exécutif et le Conseil rhénan comme un parlement. Néanmoins, et même dans ce dernier cadre parlement-exécutif, la Conférence se montre parfois réticente à accorder toutes les demandes émanant du Conseil rhénan. Toutefois, quand les présidences sont liées par une amitié (Adrien ZELLER pour le Conseil et Sven VON UNGERN-STERNBERG pour la Conférence), les probabilités de parvenir à des points d'accord sont plus élevées.

Dans l'Eurorégion méditerranéenne, ces organismes impliqués dans la coopération transfrontalière remplissent trois fonctions principales : constituer un forum, une plateforme de lobbying et une fonction de réseau.¹⁷ Ainsi, la fonction de forum permet à des villes, en général mal informées, d'avoir à disposition les sources d'information des Communautés autonomes. Pour la *Generalitat de Catalunya*, d'autres instances sont utiles dans sa recherche de liens avec l'UE, en évitant de passer par l'intermédiaire du pouvoir central espagnol : l'Association des régions d'Europe (ARE), l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) ou les Quatre Moteurs sont des instruments de lobbying qui permettent de mettre en oeuvre une activité de représentation publique (faire connaître les intérêts auprès des décideurs à Bruxelles) ainsi qu'une activité technique (orienter l'influence concernant la législation communautaire et sur les fonds structurels). La fonction de réseau jouée par ces organismes joue d'autant plus quand elles sont sectorielles : l'Assemblée des régions européennes viticoles (AREV), Eurocities, l'Association des collectivités textiles européennes (ACTE), Partenalia tentent de favoriser les échanges d'informations par secteurs d'activité et le développement de projets. Comme le note Francesc Morata, « *ceci ne fait que traduire (...) la mutation en cours du territoire en Europe, à partir du moment où une même unité est en mesure de participer simultanément à plusieurs réseaux indépendamment de leur continuité ou discontinuité spatiale. Dans une Europe sans frontières, la rigidité des juridictions administratives laisse progressivement la place à la souplesse et à l'expérimentation. De nouveaux espaces de coopération fonctionnelle se multiplient, se superposant aux espaces physiques.* »¹⁸

Ces différents organismes permettent donc d'orienter dans de multiples directions l'action des collectivités impliquées. Or la multiplicité de ces activités de coopération

¹⁶ Le Conseil Rhénan, dont la convention de création a été signée le 16 déc. 1997 à Baden-Baden et qui a tenu sa réunion constitutive le 23 avr. 1998 à Strasbourg, est la première instance à rassembler en son sein tous les niveaux d'élus français, allemands et suisses. Il est le pendant politique de la Conférence du Rhin supérieur et a mis en place 4 groupes de travail thématiques : « Economie – marché du travail », « Transports – aménagement du territoire », « Agriculture – environnement » et « Culture, jeunesse, formation ».

¹⁷ Olivia TAMBOU, *La coopération transfrontalière à l'échelle de la Catalogne*, Barcelone, Institut Universitari d'Estudis Europeus (coll. Documents de debat), 2000, pp. 53-58.

¹⁸ Francesc MORATA, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne » in Richard BALME, (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica (coll. Politique comparée), 1996, p. 128.

transfrontalière pourrait-elle laisser penser à l'émergence de nouveaux espaces publics transfrontaliers?

II. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers ?

Des espaces publics transfrontaliers peuvent-ils résulter de cette institutionnalisation de la coopération transfrontalière depuis les années 1970 dans le Rhin supérieur et les années 1980 dans l'Eurorégion méditerranéenne et de son financement principal par l'UE depuis le début des années 1990? Certains facteurs le laisseraient d'abord supposer, mais il convient de rester prudent, car de nombreux indicateurs peuvent mettre en question cet optimisme.

A. L'émergence de nouveaux espaces publics transfrontaliers

Pour certaines régions frontalières, qui n'ont pas bénéficié de liens avec les instances des Communautés vers le début des années 1990, pour des motifs liées à leur non-éligibilité de fonds ou à leur statut constitutionnel qui les maintenait éloignées des services de la Commission, INTERREG a permis de leur permettre de tisser des liens, directs ou indirects, avec Bruxelles. Par ailleurs, les Etats n'ont pas limité le développement de ces nouvelles relations car il présentait de nombreux avantages.

1. L'initiation rituelle des institutions européennes grâce à la problématique transfrontalière par la mise en place de réseaux

*"Du point de vue analytique, le concept de « réseau politique » appliqué aux diverses études de cas présente un intérêt particulier dans la mesure où il traduit une tendance ou style de gouvernement au niveau infra-étatique. (...) Par ailleurs, la notion de réseau s'applique aussi aux accords de coopération entre les diverses collectivités territoriales."*¹⁹

En matière de coopération transfrontalière, les réseaux constitués aux niveaux transfrontalier, sectoriel ou européen ont pour but majeur de tisser un ensemble de relations avec les services de la Commission, afin de permettre l'attraction maximale de fonds pour chaque région. La coopération transfrontalière est dans ce cadre un jeu à somme positif, puisque pour la mise en oeuvre d'un projet, la mise des partenaires transfrontaliers est assez faible : en effet, INTERREG permet - sauf exception - de financer un projet avec des fonds communautaires à hauteur de 50% du montant total. Dans le cas relativement rare où les partenaires transfrontaliers se limitent à deux, chacun financera environ 25% du projet. Une moyenne établie sur les projets de la zone Rhin supérieur Centre Sud d'INTERREG I et II révèle que les partenaires financent entre 10 et 15% de chaque projet²⁰.

Les échanges d'informations entre régions transfrontalières d'Europe par le biais du réseau LACE-TAP, aujourd'hui disparu, a permis par exemple d'étendre la pratique des projets dits *"People to people"* dans les programmes INTERREG, jusque là systématiquement refusés par les représentants de la Commission dans les Groupes de travail ou Comités de suivi INTERREG. Cela consiste à mettre sur pieds un projet dans le but

¹⁹ Francesc MORATA, *ibid.*, p. 127.

²⁰ Calculs personnels fondés sur les données fournies par le Secrétariat commun.

de financer des sous-projets. Une pratique jurisprudentielle avait eu lieu dans le nord de l'Europe, l'information avait ensuite été donnée aux autres régions transfrontalières qui avaient pu revendiquer la possibilité de créer de tels projets sur la base du principe d'égalité. Le 8e Congrès Tripartite intitulé « *Vivre ensemble dans le Rhin supérieur* » a profité de cette possibilité. Le marchandage avec la Commission est donc une variable supplémentaire de la constitution de ces liens.

Néanmoins, les réseaux d'action publique ne permettent d'avoir une vue que parcellaire de l'action publique mise en oeuvre au niveau transfrontalier. En premier lieu, « (...) *l'application empirique du concept des réseaux de politique publique se révèle difficile. Identifier un réseau et le séparer de son environnement ou de son contexte est loin d'être facile : il est essentiel de savoir quels acteurs sont inclus et lesquels sont exclus, et ainsi de pouvoir tracer les frontières du réseau.* »²¹ Par ailleurs, « *ces critiques sont d'autant plus pertinentes qu'elles s'appliquent à une lacune majeure des réseaux de politique publique : le peu de place donnée au changement. En effet, les dynamiques de changement des relations entre acteurs ne sont pas au cœur de l'approche des réseaux de politique publique, qui reste très statique.* »²²

L'observation de l'évolution de ces relations donne des indices supplémentaires sur ces espaces publics transfrontaliers.

2. L'activisme régional extérieur n'affaiblit pas nécessairement le pouvoir des administrations centrales

Selon un avis partagé par Andy SMITH, l'UE produit des effets déstabilisateurs : « (...) *on comprend mieux la crise de sens qui semble accompagner un transfert de pans entiers de régulation politique à l'échelon communautaire. Effectivement, l'émergence d'un espace politique communautaire donne lieu à deux séries de déstabilisation : en premier lieu, l'addition d'un niveau d'autorité politique communautaire diminue la capacité de régulation autonome des Etats membres. En second lieu, l'émergence simultanée de réseaux d'acteurs sur le plan communautaire a pour effet de transformer la nature du jeu. (...) Autrement dit, pour un nombre croissant de politiques publiques, l'arène politique est désormais internationale et les codes produits sont le résultat de la confrontation de systèmes d'interprétation divers. Cette situation donne lieu à de nouvelles formes d'incertitude et de nouveaux modèles de pouvoir asymétriques.* »²³ Une opinion plus tranchée est celle de Patrice NDIAYE : « (...) *la véritable opposition se situe dans l'attitude des Etats centraux face au développement de cette pratique qui remet en question leur monopole dans les rapports au monde extérieur, hérité d'une époque où seuls les Etats intervenaient sur la scène extérieure.* »²⁴ Dans le Rhin supérieur, les relations cordiales entre la Conférence du Rhin supérieur et le Conseil rhénan témoignent de la difficulté pour l'Etat français et les

²¹ Mark THATCHER, « Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique », in Patrick LE GALES et Mark THATCHER, (Dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995, p. 236.

²² Mark THATCHER, *ibid.*, p. 241.

²³ Andy SMITH, « Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique », in Patrick LE GALES et Mark THATCHER, (Dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995, p. 119.

²⁴ Patrice NDIAYE, « Collectivités locales et frontière pyrénéenne : la coopération transfrontalière en Languedoc-Roussillon », in *Frontières*, n° 3, 1993, Université de Perpignan, p. 52.

Länder de se situer par rapport aux autres niveaux de pouvoir infra-étatiques qui revendiquent leur place dans des domaines non régaliens.

Mais il reste difficile de reconnaître qu'existent des formes de déstabilisations ou de remise en question du droit public international. Les pratiques sont devenues sans doute plus fluides, plus complexes et malléables. Mais les Etats nationaux ne s'opposent pas aux régions transfrontalières, puisqu'ils mettent en jeu leur image (signature et ratification d'accords et de conventions sur le sujet), puisque des possibilités de financement d'INTERREG pour les projets d'entités infra-étatiques sont autant de subsides à ne pas octroyer, et enfin puisque les compétences des régions ou Etats fédérés sont encadrés juridiquement. Par ailleurs, se tourner vers Bruxelles oblige les éventuels pouvoirs autonomistes à se modérer et à offrir une image présentable dans l'Union européenne.

B. Les limites de l'existence de ces espaces transfrontaliers

« *Avoir encore les frontières dans les têtes* »²⁵ se manifeste notamment par le fait qu'en matière de coopération transfrontalière, si un projet est jugé réalisable, il aura l'aval des élus, mais en cas de frictions possibles, il sera préféré de refermer le dossier : dans le cas de concurrence économique, les projets sont soigneusement évités. Mais si ces décisions sont faites au nom du transfrontalier existant qui pourrait être mis en péril, d'autres limites marquent l'existence d'espaces publics transfrontaliers en gestation. Par exemple, la Catalogne se plaint des marges de manoeuvre moins grandes de leurs voisins français : en excluant la question des compétences et des moyens qui diffèrent sensiblement entre collectivités françaises et espagnoles, des délais seraient plus longs dans la mise en oeuvre des fonds communautaires.²⁶ D'autres limites doivent aussi être envisagées : non évaluation des politiques publiques transfrontalières, management interculturel révélateur des problèmes relationnels entre acteurs, citoyens en retrait et élargissement de l'UE.

1. L'absence générale d'évaluation des politiques publiques transfrontalières

Les conséquences de la démission de la Commission SANTER ont également touché la coopération transfrontalière. Le renforcement des mesures administratives n'a pas épargné le programme INTERREG qui ne s'est pas simplifié, malgré les demandes répétés des acteurs transfrontaliers lors des négociations avec la Commission, en vue de définir les règles d'INTERREG III. La position de la Commission consiste à ouvrir le parapluie constamment, en amont du moins. Le frein constitué par ces règles administratives et le temps d'instance de chaque dossier n'empêchent pas la Commission de regretter que peu d'acteurs privés soient partie prenante au sein de projets transfrontaliers. Certes, certains acteurs comme le SGARE, pouvaient être des coupables faciles pour justifier l'absence d'entreprises, mais le respect des règles de la convention et les délais d'attente et de paiement sont les premiers facteurs de dissuasion pour toute institution qui n'aurait pas « les reins solides ».

²⁵ Expression employée par Patrick GOEGGEL, entretien de juin 2002.

²⁶ Neus GOMEZ-MATARAN, « Cross-border Co-operation in Southern Europe: The Catalunya/Languedoc Roussillon/ Midi Pyrennes Euroregion », in G. BRUNNI et P. SCHMITT-EGNER (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlags, 1998, p. 168.

Des évaluations pour les projets INTERREG n'existent pas réellement : un contrôle tatillon des dépenses a lieu, mais aucune évaluation générale des programmes INTERREG I et II, ni même en particulier, n'a été effectuée. Cela reflète une double préoccupation : d'une part, se protéger d'éventuels dérapages derrière une complexité bureaucratique et un contrôle quasi-obsessionnel, et d'autre part, ne pas laisser stigmatiser une politique transfrontalière qui connaît des résultats fort hétérogènes - ce qui est inévitable pour une telle politique qui se justifie par sa nouveauté, et par la clientèle acquise au niveau infra-étatique. Le renouvellement des programmes INTERREG n'est donc pas mis en question, du moins jusqu'au prochain élargissement de l'Union.

2. Les limites du « management interculturel » - la persistance des stigmates nationaux

Le management interculturel se comprend dans une logique que rappelle Jacques PATEAU. Trois étapes ont lieu pour cerner la problématique interculturelle : *awareness, knowledge, implementation* - autrement dit : formation interculturelle (ouverture vers le voisin), transmission de connaissance (comprendre le voisin) et management interculturel (comment mener des projets en commun)²⁷. En vogue depuis le début des années 1990, le management interculturel a fait l'objet de travaux essentiellement tournés vers la pratique. Ainsi, l'accent est bien sûr mis sur les préjugés et stéréotypes²⁸, et des notions telles que cultures implicites et explicites²⁹, mais aussi sur des suggestions pratiques afin de mener à bien un projet transfrontalier ou transnational. Aucune étude sociologique ou psycho-sociologique ne focalise à notre connaissance l'observation sur la réalisation d'un projet transfrontalier dans le Rhin supérieur ou dans l'Eurorégion méditerranéenne : les témoignages rapportés sont ceux des acteurs, éventuellement mis en forme ou retraduits par des experts de l'interculturel. « *On est dans une conscientisation très active de l'interculturel franco-allemand. La norme est toutefois plutôt la " conscientisation passive " : on est au courant du modus operandi du voisin au travail, on sait à quoi s'attendre, mais on ne change pas pour autant ses habitudes. On a donc mis de côté certains préjugés.* », note Patrick GOEGGEL.

Toutefois, recadrer ces connaissances pratiques dans des travaux théoriques existants pourrait être opportun. Effectivement, des ouvrages comme celui d'Erving GOFFMAN³⁰ ou celui d'Howard S. BECKER³¹ donnent des points d'ancrage pour la réflexion dans des contextes apparemment éloignés de celui qui nous préoccupe. Ainsi les métaphores de stigmates et de déviants cadrent assez bien avec la problématique transfrontalière, où le voisin frontalier est perçu avec un ensemble de caractéristiques rarement comprises ou envisagées au mieux sur le mode de l'étonnement ou de l'ironie. Sans doute est-il difficile de comparer un projet transfrontalier germano-franco-suisse avec un projet associant des bourgeois et des fumeurs de haschisch, mais la perception de l'étranger concorde avec de nombreuses observations effectuées dans des milieux sociaux marginaux ou marginalisés.

²⁷ Jacques PATEAU, *Une étrange alchimie. La dimension interculturelle dans la coopération franco-allemande*, Paris, CIRAC, 1998, p. 10.

²⁸ Thomas BÜRGI et al., *Compétence interculturelle - Manières d'une gestion réussie de projets*, Aarau (Suisse), Bildung Sauerländer, 2002, p. 18-19.

²⁹ Thomas BÜRGI et al., *ibid.*, pp. 38-39.

³⁰ Erving GOFFMAN, *Stigmates : les visages sociaux des handicaps*, Paris, éd. de Minuit, 1975, 175 p.

³¹ Howard Saul BECKER, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, 247 p.

3. Les citoyens en retrait des espaces transfrontaliers

Le 8ème Congrès Tripartite sur les citoyens (2002) est né d'une proposition des agents de la Région Alsace.³² D'abord frileux à cette idée, les élus français, suisses et allemands auraient ensuite été conquis. Le choix du titre en français et en allemand a toutefois été épineux et ubuesque, puisque le titre allemand original était « *Bürger sein am Oberrhein* » avec un équivalent français « *Etre citoyen dans le Rhin supérieur* » ; le titre français est devenu, au cours d'une réunion d'une commission thématique du Conseil régional d'Alsace, « *Vivre ensemble dans le Rhin supérieur* » : pour certains élus, le concept de *citoyen* était intolérable dans ce cadre transfrontalier.

Une problématique centrale touche l'aspect linguistique qui est aussi complexe dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion méditerranéenne. Dans le Rhin supérieur, l'heure est au trilinguisme : le *Regierungspräsident* de Freiburg témoigne d'une des mesures inscrites sur l'agenda du Rhin supérieur : « *D'ici la rentrée 2004, dans les arrondissements situés le long du Rhin, de Lörrach à Karlsruhe, il est prévu que tous les Badois de 6-7 ans commencent l'apprentissage du français. On s'est heurté à la fronde des parents qui préféraient l'anglais. Ils n'ont pas compris que c'était une sorte d'assurance pour leur avenir. Leurs enfants apprendront de toute façon l'anglais par la suite : le Rhin supérieur pourrait ainsi devenir une région trilingue, ce qui augmentera les chances des jeunes sur le marché du travail tout en favorisant le Rhin supérieur sur le terrain de la compétition économique.* »³³ Du côté français, quelques classes de maternelles ont vu le jour, mais il faut compter avec les programmes pédagogiques du Ministère qui ont facilité la baisse constante de l'enseignement de l'allemand et sa troisième position derrière l'anglais et l'espagnol³⁴.

En dépit des volontés, les freins administratifs restent nombreux pour les associations qui souhaitent créer des initiatives communes, comme ont pu en témoigner des représentants associatifs à une des tables rondes du 8^e Congrès Tripartite. Pour la majorité de la population, l'heure en est à l'ignorance du voisin dans les zones transfrontalières ; néanmoins, les images réciproques que se donnent les populations frontalières sont positives. Francesc MORATA considère « (...) *que l'absence de contrôle démocratique ou, si l'on veut, le technocratisme qui caractérise les diverses associations [de coopération transfrontalière] est directement corrélé à leur faible degré d'institutionnalisation. Les limites légales imposent des contraintes importantes aux différents acteurs. Paradoxalement, elles semblent aussi favoriser l'innovation institutionnelle, moyennant l'expérimentation de nouvelles formes d'action collective au plan européen.* »³⁵

4. De futures priorités transfrontalières en Europe centrale et orientale

Comme le note justement Jacques PALARD, « *les actions de coopération sont finalement le produit d'opportunités politiques dessinées par la construction européenne. En*

³² Entretien avec Patrick GOEGGEL, *ibid.*

³³ DERNIERES NOUVELLES D'ALSACE, *Von Ungern-Sternberg: « Tout faire pour rapprocher Strasbourg et Kehl »*, mercredi 24 juillet 2002.

³⁴ V. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *L'évolution de l'étude des langues vivantes dans le second degré depuis trente ans.* (<ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni9640.pdf>).

³⁵ Francesc MORATA, *ibid.*, p. 129.

l'occurrence, ces opportunités conjuguent des possibilités d'influence sur la politique régionale de l'Union européenne et de redéfinition des relations centre-périphérie dans les Etats membres. L'ambiguïté de ces enjeux et de ces motivations fait de la coopération un vecteur de transformation du pouvoir régional, selon des configurations nécessairement asymétriques.»³⁶

Or les opportunités financières qui ont présidé à l'essor de la coopération transfrontalière dans l'Union européenne risquent de se tarir, ou du moins de se déplacer vers l'Est. Effectivement, l'élargissement conduira à des arbitrages en 2005-2006 dont souffriront les régions transfrontalières actuelles, au bénéfice des nouvelles régions transfrontalières internes et externes, dans les pays d'Europe centrale et orientale. Lors de la réunion d'un Comité de suivi, en 2002, un représentant de la Commission européenne aurait d'ailleurs stigmatisé le programme INTERREG III en motivant étrangement les partenaires : il fallait s'attendre à ce que ce soit le dernier dans la région !

Mais si cela s'avère véridique, ce sera indubitablement un test pour les partenaires transfrontaliers : le développement de la coopération transfrontalière pendant une quinzaine d'années dans l'Europe des 15 était-il principalement lié à la manne des fonds communautaires ?

Sans doute ce rappel de points saillants de la coopération transfrontalière dans l'UE est sujet à discussions ou contient des éléments déraisonnables. Envisager cette possibilité est assez naturel, car si le principe sain du débat scientifique ne m'y contraignait, un écrivain et poète allemand du XIX^e siècle, NOVALIS, m'y obligerait : « 'Le plus grand des sorciers, selon un passage mémorable de Novalis, serait celui qui s'ensorcellerait au point de prendre ses propres fantasmagories pour des réalités. Ne serait-ce pas là notre cas?' *Je présume qu'il en est bien ainsi. C'est nous - la divinité indivise qui opère en nous - qui avons rêvé l'univers. Nous l'avons rêvé solide, mystérieux, visible, omniprésent dans l'espace et fixe dans le temps; mais nous avons permis qu'il y eût à jamais dans son architecture de minces interstices de déraison, pour attester sa fausseté.* »³⁷

³⁶ Jacques PALARD, *L'Europe aux frontières : la coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, Paris, Presses universitaires de Paris, 1997, p. 129.

³⁷ Jorge Luis BORGES, *Discussions*, Paris, Gallimard, 1986, p. 37.

Bibliographie sommaire

- ADEUS et Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur, *Pour un avenir commun de l'espace du Rhin Supérieur - Livre Blanc*, juin 2001
- BALME, Richard (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica (coll. Politique comparée), 1996
- BECKER, Howard Saul, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié, 1985
- BÜRGI, Thomas, LEZZI, Maria et WASSENBERG, Birte, *Compétence interculturelle - Manières d'une gestion réussie de projets*, Aarau (Suisse), Bildung Sauerländer, 2002
- Centre Català de Prospectiva, *Catalunya 2015 - Opcions polítiques per el segle XXI*, in *Papers de Prospectiva*, n° 7, déc. 1997
- GOFFMAN, Erving, *Stigmat - Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Ed. de minuit, 1975
- GOMEZ-MATARAN, Neus, "Cross-border Co-operation in Southern Europe: The Catalunya/Languedoc Roussillon/ Midi Pyrennes Euroregion", in BRUNNI, G. et SCHMITT-EGNER P. (Hrgs.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlags, 1998, pp. 162-171.
- JONAS, Stéphane et WEIDMANN, Francis, *Compétitions ferroviaires transfrontalières et conflits d'acteurs dans le Rhin supérieur (1830-1870) - Contribution à l'histoire de la naissance du chemin de fer en Alsace*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques sociales), 2002
- MORATA, Francesc, *La gestión del FEDER en Cataluña*, in *Autonomies*, n° 18, juill. 1994, pp. 291-302
- LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (Dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995
- LLIMONA, Joaquim, "Les regions a la Comunitat Europea: instruments i vies d'actuació", in *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht - Brussel·les, 4 i 5 de juny de 1992*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Quaderns de treball n° 39, pp. 48-70.
- NDIAYE, Patrice, "Collectivités locales et frontière pyrénéenne : la coopération transfrontalière en Languedoc-Roussillon", in *Frontières*, n° 3, 1993, Université de Perpignan
- OGIEN, Albert, *Sociologie de la déviance*, Paris, A. Colin, 1999
- PALARD, Jacques, *L'Europe aux frontières : la coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, Paris, Presses universitaires de Paris, 1997.
- PATEAU, Jacques, *Une étrange alchimie. La dimension interculturelle dans la coopération franco-allemande*, Paris, CIRAC, 1998
- TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontalière européenne à l'échelle de la Catalogne*, Barcelone, Institut Universitari d'Estudis Europeus (coll. Documents de debat), 2000