

LA MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER

Michel Casteigts

▶ **To cite this version:**

Michel Casteigts. LA MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER. Birte Wassenberg. VIVRE ET PENSER LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE (VOL. 1: Les régions frontalières françaises), Franz Steiner Verlag, pp.P. 307-321, 2010. halshs-01572146

HAL Id: halshs-01572146
https://shs.hal.science/halshs-01572146

Submitted on 4 Aug 2017

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 MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN TERRITOIRE TRANSFRONTALIER

MICHEL CASTEIGTS*

Publié dans Wassenberg B. (dir.), 2010, *Vivre et penser la coopération transfrontalière (V.1): les régions frontalières françaises*, Stuttgart, Franz Steiner.

Une compréhension sans malentendu entre les acteurs de terrain de la coopération transfrontalière et les représentants des Etats en présence implique plus qu'un rapprochement des points de vue : un basculement du regard.

Les praticiens de la coopération ont naturellement tendance à considérer la frontière comme un obstacle à dépasser pour mettre en œuvre leurs projets. Ce dépassement de la frontière est non seulement une condition de réussite mais souvent l'objectif primordial des projets en question. Bien sûr, cet objectif est rarement affiché en tant que tel. Mais derrière les contenus explicites des projets, formulés en termes techniques et fonctionnels, il y a toujours la préoccupation implicite de réduire la fracture frontalière. Quand cette volonté silencieuse mais essentielle vient à manquer, le projet est considéré comme un échec pour « défaut de valeur ajoutée transfrontalière »[1], quels que soient ses succès apparents. En effet, ce que cherchent fondamentalement les acteurs de la coopération, c'est à contribuer à la construction d'un territoire transfrontalier intégré ; dans cette perspective, le projet n'est jamais une fin en soi, mais l'instrument d'une ambition territoriale. Dans les régions transfrontalières, comme dans les agglomérations, c'est donc le projet qui crée le territoire et non le territoire qui crée le projet[2].

Du point de vue des Etats (nationaux, fédérés ou assimilés) qui mettent en œuvre des politiques publiques, la vision est rigoureusement inverse. La frontière est la limite naturelle de leur action. C'est elle qui borne les règles qu'ils édictent, les dispositifs dont ils ont la maîtrise, les principes de légitimité dont ils procèdent ou dont ils sont la source. La frontière est inhérente à la conscience ontologique, et non seulement existentielle, qu'ils ont d'eux-mêmes. Elle les renvoie à

---

* Professeur des universités associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (IAE, management public). Inspecteur général de l'administration. Ancien président de l'Euro-Institut de Strasbourg-Kehl.

1 Cette expression est fréquemment employée par les évaluateurs des programmes ou projets transfrontaliers.

2 Selon une formule introduite par BEHAR, D./MEJEAN, P., *Rapport sur l'opération « Site témoin – Contrat d'agglomération »*, Paris, 2000.

leur finitude fondamentale, alors qu'ils ont une propension naturelle à se croire infinis.

Pour analyser les conditions et les enjeux de cette prise de conscience d'un Etat confronté à la réalité de ses limites, il semble judicieux de prendre comme guide Michel Foucault, mettant lui-même ses pas dans ceux de Kant.

Dans « l'analytique de la finitude », à laquelle est consacré le chapitre IX d'un de ses livres majeurs, *Les mots et les choses*, Michel Foucault développe les conséquences de la posture « moderne », qui se forme dans le sillage de Kant au début du 19è siècle[3] et pour qui « les limites de la connaissance fondent positivement la possibilité de savoir »[4].

> « Au fondement de toutes les positivités empiriques, et de ce qui peut s'indiquer de limitations concrètes à l'existence de l'homme, on découvre une finitude… [où] la limite ne se manifeste pas comme détermination imposée à l'homme de l'extérieur (parce qu'il a une nature ou une histoire), mais comme finitude fondamentale qui ne repose que sur son propre fait et s'ouvre sur la positivité de toute limite concrète »[5].

Sans solliciter excessivement la pensée de Foucault, ni celle de Kant, on peut dire de la même façon que « les limites de l'Etat fondent positivement la possibilité de l'Etat », et son acceptabilité sociétale et le paragraphe qui précède conserve tout son sens si l'on remplace le mot Homme par le mot Etat. Dans cette transposition, il n'y a rien d'illégitime : dans la tradition occidentale, l'Etat est une personne ; à l'âge classique, il habite le « corps du roi » et s'incarne dans le souverain, avant d'acquérir une personnalité morale fortement anthropomorphique dans les républiques ou monarchies modernes, avec en surplomb l'autorité plus ou moins réelle, plus ou moins symbolique du chef de l'Etat. En outre, Michel Foucault a lui-même invité ses lecteurs à se saisir de ses œuvres pour produire leurs propres textes, en définissant ainsi le statut des « instaurateurs de discursivité ».

> « Ces auteurs ont ceci de particulier qu'ils ne sont pas seulement les auteurs de leurs œuvres, de leurs livres. Ils ont produit quelque chose de plus : la possibilité et la règle de formation d'autres textes... Quand je parle de Marx ou de Freud comme « instaurateurs de discursivité », je veux dire qu'ils n'ont pas rendu simplement possible un certain nombre d'analogies, ils ont rendu possible (et tout autant) un certain nombre de différences.

---

3 Il y a lieu de distinguer chez Foucault, comme chez Kant, l'analytique de l'analyse. Pour Kant, l'analytique est l'étude des formes de l'entendement permettant de découvrir les concepts et les principes a priori sans lesquels ni la connaissance ni l'expérience ne seraient possibles, cf. LALANDE,A., *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, 1926 (édition consultée : 16è édition 1988), p.56. Chez Foucault, l'analytique est l'étude du fondement commun à l'ensemble des représentations et aux analyses qui peuvent en être faites ; elle a, en d'autres termes, pour vocation de tracer le cadre à l'intérieur duquel se situe nécessairement toute analyse pertinente.

4 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses*, Paris, 1966, p. 327.

5 *Ibid.*, p.326.

> Ils ont ouvert l'espace pour autre chose qu'eux et qui pourtant appartient à ce qu'ils ont fondé…On rencontre, comme une nécessité inévitable dans de telles discursivités, l'exigence d'un « retour à l'origine »… [Ce] retour au texte n'est pas un supplément historique qui viendrait s'ajouter à la discursivité elle-même et la redoublerait d'un ornement qui, après tout, n'est pas essentiel ; il est un travail effectif et nécessaire de transformation de la discursivité elle-même »[6].

L'analytique de la finitude explore les frontières du savoir, « où l'être de l'homme pourra fonder en leur positivité toutes les formes qui lui indiquent qu'il n'est pas infini ».

> « Et le premier caractère dont cette analytique marquera le mode d'être de l'homme, ou plutôt l'espace dans lequel elle se déploiera tout entière, sera celui de la répétition, – de l'identité et de la différence entre le positif et le fondamental…C'est dans cet espace mince et immense ouvert par la répétition du positif dans le fondamental que toute cette analytique de la finitude – si liée au destin de la pensée moderne – va se déployer : c'est là qu'on va voir successivement le transcendantal répéter l'empirique, le cogito répéter l'impensé, le retour de l'origine répéter son recul… »[7].

Reprenant ces formulations générales, l'analytique de la frontière, comme cas particulier de l'analytique de la finitude, renverra à des réalités relativement faciles à appréhender, car la frontière est un lieu de contradictions très concrètes entre empirique et transcendantal, cogito et impensé, recul indéfini et retour des origines. Après en avoir établi les principaux éléments, il s'agira ici de mener sur ces bases une réflexion sur les processus de territorialisation de l'espace et sur les instruments de mise en cohérence des politiques publiques aux confins des Etats.

1. Pour une analytique de la frontière

Etablir l'analytique de la frontière, c'est baliser le cadre dans lequel toute analyse du fait transfrontalier se situe nécessairement. Il ne suffit pas pour cela de constater les effets tangibles de la frontière pour en inférer les mécanismes généraux qui sont à l'œuvre, ce en quoi consisterait une analyse, il faut surtout prendre acte de la singularité absolue de la situation de frontière pour en déduire les règles et principes spécifiques à travers lesquels cette singularité s'inscrit dans la réalité. Les couples de contradiction identifiés par Michel Foucault serviront de repères à cette entreprise, précisément parce qu'ils obligent à rompre avec les lieux communs et les représentations usuelles. Et pour que l'exercice aille au bout de sa logique, il s'engagera à chaque étape à partir du texte de Foucault.

---

6 FOUCAULT, M., « Qu'est-ce qu'un auteur », *Dits et écrits I*, 1994, Paris, pp. 819-837.

7 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, op.cit*., p.326.

1.1. L'empirique et le transcendantal

> « La pensée moderne n'a pas pu éviter […] de chercher le lieu d'un discours qui ne serait ni de l'ordre de la réduction ni de l'ordre de la promesse : un discours dont la tension maintiendrait séparés l'empirique et le transcendantal, en permettant pourtant de viser l'un et l'autre dans le même temps… [Ce] rôle si complexe, si surdéterminé et si nécessaire, il a été tenu dans la pensée moderne dans l'analyse du vécu. Le vécu, en effet, est à la fois l'espace où tous les contenus empiriques sont données à l'expérience ; il est aussi la forme originaire qui les rend en général possibles et désigne leur enracinement premier ; il fait bien communiquer l'espace du corps avec le temps de la culture, les déterminations de la nature avec la pesanteur de l'histoire »[8].

Les politiques publiques sont le registre d'action empirique de l'Etat, ses modes de faire. A la frontière, l'empirique se heurte au transcendantal : la capacité concrète d'agir de l'Etat bute sur les limites de sa réalité ontologique. Et c'est bien dans l'analyse du vécu transfrontalier, de la quotidienneté empirique de la vie aux frontières, qu'apparait dans sa vérité la plus élémentaire la façon dont l'espace de l'Etat se heurte en permanence au temps de la culture, aux déterminations de la nature et à la pesanteur de l'histoire. Qu'est ce qu'une situation de frontière, sinon une fragmentation de l'espace, la production d'une discontinuité inscrivant dans la réalité empirique de la géographie la marque de la transcendance du pouvoir. Mais ce pouvoir n'est marqué en ces lieux que parce qu'il y trouve ses limites; la coupure qui s'inscrit ici interrompt bien plus radicalement la puissance de l'Etat qu'elle ne fracture le paysage. Cette segmentation de l'espace est aussi une séparation des sociétés. De part et d'autre de la frontière, des principes de pouvoir particuliers et des règles de vie distinctes ont engendré des sociétés différentes, à la fois proches et irréductiblement autres, dont la culture est souvent le lieu privilégié de cette proximité comme de cette altérité.

Dans une situation de frontière, cette répétition de l'empirique et du transcendantal s'inscrit dans une dialectique toujours renouvelée de la nature et de l'histoire. Les contradictions qui s'y expriment ne se règlent que rarement sur le registre logico-rationnel qui sied au gouvernement bien tempéré des Etats. De ces errements de la rationalité témoignent notamment les mythes entretenus autour des introuvables frontières naturelles, qui s'éloignent comme l'horizon dès qu'on les approche : la nature n'offre jamais qu'un fleuve, une mer, une montagne, à charge pour les Etats d'en faire à leur guise une coupure ou un trait d'union. Sinon comment comprendre que le Rhin soit frontière naturelle entre la France et l'Allemagne, et qu'il ne le soit plus quand il traverse la Rhénanie ? Comment expliquer que la mer fasse frontière entre Douvres et Calais, mais pas entre Marseille et Ajaccio ? On voit qu'ici les déterminations de la nature cèdent souvent aux pesanteurs de l'histoire. Mais avec l'histoire, la situation de frontière n'est pas

[8] *Ibid.,* pp.331 et 332.

mieux traitée qu'avec la nature : les aberrations des frontières historiques, nées de conflits inexpiables qu'elles contribuent à perpétuer, n'ont rien à envier sur le plan de l'irrationnel à l'évanescence des frontières naturelles.

1.2. Le cogito et l'impensé

> « L'impensé (quelque soit le nom qu'on lui donne) n'est pas logé en l'homme comme une nature recroquevillée ou une histoire qui s'y serait stratifiée, c'est, par rapport à l'homme, l'Autre : l'Autre fraternel et jumeau, né non pas de lui, ni en lui, mais à côté et en même temps, dans une identique nouveauté, dans une dualité sans recours »[9].

La frontière marque la limite du savoir de l'Etat, qui est avant tout un savoir sur lui-même. Au-delà sont les *terrae incognitae* comme en attestent les représentations cartographiques. En deçà de la frontière, l'organisation de l'espace est figurée dans des tracés précis, minutieusement repérés et dessinés; au-delà prévaut un no man's land informe, noyé dans une brume grisâtre. Ce brouillard ne recouvre pas une étendue vide, mais la figure même de l'altérité. Ce que signifie ainsi la carte n'est pas le jeu de l'être et du néant, mais celui du même et de l'autre : la carte tait et par son silence elle révèle, que non seulement l'Etat est fini, mais qu'il n'est pas unique et qu'au-delà de la frontière il y a un autre Etat dont il s'agit ici d'effacer le visage.

De là vient l'importance, aux frontières, des symboles muets (drapeaux, oriflammes, monuments…), pour signifier ce qui ne peut être dit, pour donner à voir, dans l'immédiateté des sens, ce qui est voué à rester fondamentalement implicite, sinon impensé. De même, la diversion des activités marchandes dissimule, dans le vertige des échanges, des bonnes affaires et des plaisirs faciles, l'insupportable mystère de la finitude des Etats[10].

1.3. Le recul indéfini des origines et leur retour

> « Ce n'est plus l'origine qui donne lieu à l'historicité ; c'est l'historicité qui dans sa trame même laisse se profiler la nécessité d'une origine qui lui serait à la fois interne et étrangère : comme le sommet virtuel d'un cône où toutes les différences, toutes les dispersions, toutes les discontinuités seraient resserrées pour ne plus former qu'un point d'identité, l'impalpable figure du Même, ayant cependant pouvoir d'éclater sur soi et de devenir autre… »[11].

---

9 *Ibid.,* p. 337.

10 Mystère insupportable en effet dans nos démocraties mal laïcisées, puisque si le pouvoir, et donc l'Etat, procède de Dieu (cf. Saint Paul, Epître aux romains, 13-1), quel sens donner à sa finitude sinon celui du « désenchantement du monde » dont parle M. GAUCHET dans *Le désenchantement du monde*, Paris, 1985?

11 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, op.cit.*, pp. 340-341.

> « Une tâche se donne alors à la pensée : celle de contester l'origine des choses, mais de la contester pour la fonder, en retrouvant le mode sur lequel se constitue la possibilité du temps, – cette origine sans origine ni commencement à partir de quoi tout peut prendre naissance »[12].

Puisque histoire et origine sont « deux récits liés l'un à l'autre et qui se font face »[13], la quête des origines ne peut se contenter d'emprunter les chemins de l'histoire. C'est particulièrement vrai dans le champ linguistique, où la matérialité de la frontière est la plus immédiatement tangible, hors de portée de toute injonction venue d'en haut, contrairement au déploiement des douaniers ou à l'usage des signes monétaires. Au mystère qui, dans toute pensée des origines, entoure l'origine du langage[14] s'ajoute celui qu'il y ait ici plusieurs langues en présence : la duplication des langues double le mystère des origines.

La frontière est fondamentalement un produit de l'histoire, mais son origine se perd littéralement dans « la nuit des temps » : l'histoire advenue y résiste opiniâtrement à l'histoire connue. Il est impossible de penser l'Etat d'avant la frontière comme il est impossible de penser l'avant-Etat. Même si on peut reconstituer sur quelques siècles l'histoire singulière d'une frontière particulière, cette frontière est toujours l'héritière d'une autre qui échappe au savoir. A cela s'ajoute un refus de plus en plus partagé de regarder en face la vérité historique de la frontière, dont on ne connait certes pas le détail des origines, mais dont on sait à coup sûr que, née de la guerre et tracée dans le sang, elle a été maintenue, au cours des siècles, par la guerre et par le sang. Non seulement l'origine échappe, dans le recul indéfini du temps, à toute appropriation rationnelle mais, quand l'histoire est plus proche et mieux connue, la conscience des origines, guerres récentes qui répètent les combats anciens, est systématiquement refoulée.

Cependant, en même temps, ces origines sans cesse enfouies sont sans cesse rappelées. Témoignent concrètement de ce retour des origines les revirements répétés dans les modalités d'application des accords de Schengen, notamment au regard des vicissitudes de la lutte contre le terrorisme, ou les tensions permanentes entre le principe de libre-circulation des personnes et les exigences du contrôle des flux migratoires. La disparition de la frontière, comme mythe fondateur de toute pratique transfrontalière, renvoie ainsi à la double et contradictoire impossibilité, existentielle autant qu'ontologique, de penser l'Etat sans la frontière et le territoire transfrontalier avec la frontière. Penser simultanément l'Etat et le territoire implique donc de prendre en considération à la fois le recul indéfini des origines et leur retour perpétuel, non pas comme une absurdité de la situation mais comme le fondement de son sens, tel un clignotant qui ne signifie rien quand il est toujours éteint ou toujours allumé et qui n'a de sens que dans la dis-

---

12 *Ibid.,* p. 343.

13 FOUCAULT, M., *L'archéologie du savoir*, Paris, 1969, p.36.

14 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, op.cit,* p.341 : « Quand il essaie de définir son essence de sujet parlant, en deçà de toute langue effectivement constituée, [l'homme] ne trouve jamais que la possibilité du langage déjà déployée, et non pas le balbutiement, le premier mot à partir de quoi toutes les langues et le langage lui-même sont devenus possibles ».

continuité du signe. Ces points de vue contradictoires sont appelés, sur la frontière, non seulement à se croiser, mais à s'articuler, puisque les projets se développent dans des champs territoriaux couverts et structurés par des politiques publiques et que ces politiques contribuent significativement à leur financement.

2. Territorialisation des espaces frontaliers et mise en cohérence des politiques publiques

Les modalités concrètes de cette articulation des systèmes de contradictions conditionnent la nature et l'intensité des dynamiques territoriales dont l'ouverture – et non la disparition, comme on le dit trop souvent – de la frontière va être l'occasion. Comprendre les mécanismes à l'œuvre dans de telles mutations implique de les resituer dans la logique générale de territorialisation de l'espace. En effet, puisqu'un territoire est un espace socialisé, il a été modelé au cours des siècles par les manières de vivre ensemble et d'habiter, par les activités de production ou d'échange, par l'organisation de la défense et de la sécurité. Cette territorialisation physique est le support d'une « institution imaginaire »[15] du territoire, nourrie de représentations communes et de solidarités partagées.

En bouleversant à la fois ces structures matérielles et ces images mentales, l'ouverture des frontières devrait conduire logiquement à l'émergence d'une nouvelle territorialité, par incorporation de territoires frontaliers juxtaposés à un territoire transfrontalier intégré. Sous réserve évidemment que des pratiques sociales elles-mêmes intégrées soient au rendez-vous. Or, ces pratiques sociales ont été profondément façonnées par la finitude frontalière et son système de contradictions, par les compromis souvent chaotiques entre l'empirique et le transcendantal, le cogito et l'impensé, le recul et le retour de l'origine. Ces compromis sont d'autant plus hétérogènes et difficilement conciliables qu'ils ont été construits séparément de part et d'autre de la frontière, à des époques différentes, sous la pression d'événements particuliers, à partir d'histoires nationales et de réalités institutionnelles spécifiques. L'émergence d'un territoire transfrontalier n'a donc rien d'évident ni de spontané. Il passe notamment par le règlement positif des tensions entre projets de coopération et politiques publiques, qui entretiennent, les uns et les autres, des relations complexes avec ces compromis et les pratiques qu'ils conditionnent.

2.1. Des tensions créatrices ?

> « D'une organisation à l'autre le lien, en effet, ne peut plus être l'identité d'un ou plusieurs éléments, mais l'identité du rapport entre les éléments […] et de la fonction qu'ils assurent »[16].

---

15 Selon une expression empruntée à C. CASTORIADIS, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, 1975.

16 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, op.cit.*, p.230

Dans un contexte général d'atténuation des effets-frontière, les régions frontalières sont le lieu de processus de territorialisation multiples. Trois rationalités y sont à l'œuvre, qui engendrent chacune un mode différent de territorialisation. Premièrement, au niveau des pratiques sociales transfrontalières, les usages communs de l'espace seraient parfaitement banals s'il ne s'agissait, à moment donné ou à un autre, de franchir une frontière pour travailler, acheter, se distraire ou se livrer à bien d'autres activités relevant de la vie quotidienne et privée ; ce qui est en jeu ici est essentiellement une rationalité individuelle actionnée par des motifs d'intérêt personnel à fort marquage économique[17]. Ensuite, la mise en œuvre plus ou moins harmonisée de politiques nationales ou l'application plus ou moins coordonnée des politiques communautaires (concurrence, sécurité, libre circulation, environnement etc.), peuvent donner lieu à des comportements d'entraide interinstitutionnelle qui vont rarement jusqu'à une véritable coopération ; si les procédures et les modes opératoires peuvent être adaptées à la marge, précisément pour permettre l'entraide, le contenu des actions relève de dispositifs nationaux ou communautaires rigides, car ici prévaut une rationalité institutionnelle fortement ancrée dans des dispositifs juridiques. Enfin, la coopération transfrontalière vise au contraire à produire de l'intégration territoriale et à accélérer l'effacement progressif de la frontière en atténuant ses effets ; elle s'organise dans des projets partenariaux où s'exprime une rationalité stratégique et territoriale.

Si, en première approximation, on considère que le développement des pratiques transfrontalières relève d'un fonctionnement autonome de la société[18], maîtriser les interférences entre les deux processus de territorialisation relevant directement d'initiatives politiques constitue donc un enjeu central pour les décideurs publics. Or, ces processus de territorialisation sont partiellement complémentaires et partiellement concurrents, car celui qui procède du projet transfrontalier se situe par construction de part et d'autre de la frontière, alors que celui qui relève des politiques publiques se déploie par nature d'un côté ou de l'autre. La performance globale du territoire et des forces sociales qui s'y inscrivent dépend directement de la façon dont les systèmes de tension entre ces deux processus sont organisés et régulés. La présence à la frontière de fortes différences de potentiel peut conduire à la paralysie si ces écarts de températures sont résolus par la production d'eau tiède. Elle peut au contraire constituer un facteur exceptionnel de développement si la source chaude et la source froide s'intègrent dans une machine thermodynamique sociétale cohérente. C'est tout l'enjeu des conditions concrètes dans lesquelles les deux processus de territorialisation sont effectivement mis en cohérence.

---

17 Aucune connotation péjorative ne doit évidemment être attachée à cette caractérisation.

18 Cette hypothèse, excessivement simplificatrice, n'est admissible que parce que ce texte n'a pas pour objet l'analyse de l'ensemble des interactions entre dynamiques sociales et action des pouvoirs publics et qu'il s'attache à une question beaucoup plus circonscrite, celle de la mise en cohérence des politiques publiques.

2.2. La mise en cohérence des politiques publiques dans une dynamique de coopération

Mettre en cohérence les politiques publiques dans un territoire transfrontalier, c'est dépasser les couples de contradiction mis en évidence par l'analytique de la frontière, en établissant les principes et les conditions d'une complémentarité entre politiques publiques et projets de coopération. Cela passe par un remaniement des représentations (instruments cognitifs), la reconfiguration des dispositifs d'action et des systèmes d'acteurs (instruments stratégiques), des adaptations du cadre juridique (instruments contractuels) et la redéfinition des processus décisionnels (instruments politiques).

Les instruments cognitifs ont pour objet de dépasser la contradiction entre l'impensé et le cogito, dans une reconstruction commune du réel.

> « L'essentiel, c'est que la pensée soit pour elle-même et dans l'épaisseur de son travail à la fois savoir et modification de ce qu'elle sait, réflexion et transformation du mode d'être de ce sur quoi elle réfléchit »[19].

Le premier pas est généralement constitué de diagnostics partagés, permettant une mise en commun des visions du monde et des représentations de l'avenir. Or, dans ce domaine, comme dans bien d'autres, les pratiques nationales varient considérablement de part et d'autre de la frontière. Des instruments dont l'usage est devenu tellement banal qu'on ne leur prête généralement aucune attention, comme les outils cartographiques et statistiques qui sont à la base de toute représentation des territoires, nécessitent dans le contexte transfrontalier un long travail d'harmonisation. Lorsque les données existent des deux côtés, ce qui n'est pas toujours le cas, elles ne sont pas exploitées de la même manière et cette différence révèle souvent des présupposés théoriques et politiques traduisant la façon dont le transcendantal travaille, souterrainement, l'empirique. Elaborer ensemble un diagnostic partagé, c'est renoncer à ses propres certitudes, découvrir un univers proche mais méconnu, accepter des questionnements inconfortables et des réponses imparfaites. C'est faire lentement converger les données objectives des analyses et la variété des images mentales des territoires[20]. Cela explique que la première préoccupation des structures de coopération soit souvent de produire une vision commune du territoire et de son avenir, comme ce fut le cas pour la métropole transfrontalière Lille – Kortrijk – Tournai : cartographie (dans le cadre d'Interreg I) de l'agglomération transfrontalière à l'initiative des intercommunales belges concernées et de l'Agence d'urbanisme de Lille, aboutissant à la création d'un Système d'information géographique (SIG) intégré ; schéma transfrontalier d'aménagement et de développement réalisé dans le cadre du projet *Grootstad*. On retrouve les mêmes séquences dans beaucoup d'autres territoires, comme l'eurocité basque Bayonne-

---

19 FOUCAULT, M*., Les mots et les choses, op.cit,* p. 338.

20 Cf. CASTEIGTS, M., « La gouvernance transfrontalière. Les enjeux de l'interculturalité », dans LE DUFF, R./RIGAL, J.J. (dir.) *Démocratie et management local*, Paris, 2005.

San Sebastian (cartographie, intégration des SIG, production d'un *Livre blanc* sur l'aménagement du territoire).

Autant ce regard sur le présent et cette projection dans l'avenir suscitent une adhésion assez générale, autant le questionnement du passé se heurte à des réticences majeures. Mais on ne pourra pas indéfiniment construire un destin commun sur des non-dits mémoriels. Certains se sont pourtant risqués à affronter le retour des origines, avec succès : l'extraordinaire image d'Helmut Kohl et François Mitterrand se tenant par la main à Verdun, à l'occasion du soixantième anniversaire du début de la bataille la plus emblématique de la première guerre mondiale, montre que « l'origine est alors ce qui est en train de revenir […], le retour de ce qui a toujours déjà commencé, la proximité d'une lumière qui de tout temps a éclairé »[21].

Les instruments stratégiques mettent l'empirique au service du transcendantal, la dynamique du projet façonnant sur un mode nouveau l'ontologie des territoires, à la fois objets et supports de nouveaux dispositifs de pouvoir.

> « On peut appeler « stratégie de pouvoir » l'ensemble des moyens mis en œuvre pour faire fonctionner ou pour maintenir un dispositif de pouvoir. On peut aussi parler de stratégie propre à des relations de pouvoir dans la mesure où celles-ci constituent des modes d'action sur l'action possible, éventuelle, supposée des autres. On peut donc déchiffrer en termes de stratégies les mécanismes mis en œuvre dans les relations de pouvoir[22] ».

L'intégration des projets et la mutualisation des dispositifs opérationnels produisent à la fois une configuration d'acteurs spécifique et une territorialité renouvelée. Puisque c'est le projet qui crée le territoire, de ses dispositions concrètes émerge une réalité ontologique nouvelle, irréductible à l'ordre ancien ; en d'autres termes, « ce sont les contenus [empiriques] eux-mêmes qui fonctionnent comme réflexion transcendantale »[23]. Quelques textes, choisis presque au hasard parmi bien d'autres, illustrent sans besoin d'exégèse cette relation empirico-transcendantale. Dans l'agglomération Strasbourg–Kehl, l'appel à projet du *Jardin des Deux Rives*, lancé en 1995, définissait les objectifs du projet comme suit.

> « Pour les villes de Kehl et Strasbourg, les rives du Rhin offrent un vaste site sur lequel elles envisagent de réaliser des aménagements durables. Des animations urbaines et touristiques, ainsi que des événements culturels pourront y être organisés. Il s'agit également d'assurer la transformation équilibrée des séquences de paysage qui se succèdent de part et d'autre du fleuve: zones portuaires et urbaines, secteurs boisés au sud. Le concours doit permettre l'élaboration d'aménagements ainsi que les outils opérationnels visant à valoriser les rives du Rhin et le pont de l'Europe comme lieu de rencontre et site privilégié de l'agglomération

---

21 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, op.cit*, p. 343

22 FOUCAULT, M., « Le pouvoir, comment s'exerce-t-il? », dans DREYFUS, H./RABINOW, P., *Michel Foucault. Un parcours philosophique*, Paris, 1984, p.319.

23 FOUCAULT, M., *Les mots et les choses, op.cit,* p.330.

> transfrontalière Strasbourg-Kehl ; modifier l'identité symbolique du site : de la perception de frontière passer à celle de continuités physiques et culturelles ; prendre en compte les enjeux d'environnement et de protection de la nature ; offrir de nouveaux espaces publics ».

Ce texte est très révélateur de la relation subtile entre l'empirique et le transcendantal. A quelques lignes d'intervalle, les villes de Kehl et Strasbourg deviennent « l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl », montrant dans la matérialité même des mots la contribution du projet à l'ontologie du territoire. Au-delà, c'est la finitude de l'Etat qui est elle-même transfigurée par la modification de « l'identité symbolique du site », « la perception de la frontière » laissant place à celle de « continuités physiques et culturelles ». En d'autres termes, dans le jardin des deux rives, le paysage est une métaphore du/des pays.

Le 14 mai 1996, à Londres, Jacques Chirac, président de la République, portait le toast suivant, à l'occasion du « dîner d'État offert par sa Majesté Elisabeth II et son Altesse Royale le Prince Philip ».

> « L'Histoire, les rivalités, la succession des guerres et des alliances, ont tissé entre nos deux peuples les liens les plus forts qui se puissent imaginer… Il y a deux ans, nous commémorions aussi le quatre-vingt-dixième anniversaire de l''Entente cordiale. Aujourd'hui, l'expression d'entente cordiale, plus que jamais d'actualité, est devenue le symbole même de notre amitié. Mais, ces dernières années, nous n'avons pas seulement évoqué notre passé. Nous avons ensemble tourné nos regards vers l'avenir et réalisé un vieux rêve : ce tunnel sous la Manche qu'il y a tout juste deux ans, Madame, vous inauguriez avec mon prédécesseur, le président François Mitterrand. Ce tunnel que j'ai emprunté pour répondre à votre aimable invitation. En liant physiquement nos deux pays, le tunnel sous la Manche prend toute sa signification. La France et le Royaume-Uni ne se font plus face, ils sont devenus des partenaires naturels ».

En quelques mots tout est dit, le rappel de l'histoire et son refoulement, la répétition du transcendantal dans l'empirique, la dialectique de la nature et de l'histoire.

Le texte suivant a été mis en ligne sur le site internet du consulat général de France à Barcelone, le 21 août 2007.

> « Le premier hôpital transfrontalier d'Europe verra le jour en 2010, à Puigcerdà, en Catalogne, à la frontière franco-espagnole. Ce projet ambitieux, qui mobilise les énergies des deux pays, montre que la construction européenne est désormais une réalité tangible, incarnée dans des programmes de progrès et de solidarité… Chacun des deux pays aurait pu tenter de régler séparément son problème. Cependant, le projet d'une coopération transfrontalière pour la construction d'un nouvel hôpital s'est imposé en raison de la configuration géographique de la région… L'hôpital fonctionnera en réseau, notamment pour la prise en charge des pathologies graves, grâce à des conventions avec les

> responsables des centres hospitaliers de Toulouse et de Perpignan ainsi que leurs homologues espagnols. Cette expérience unique n'est possible qu'au prix de gros efforts d'harmonisation. Il s'agit notamment de faire coïncider des systèmes profondément différents : en Espagne, par exemple, le domaine de la santé est entièrement décentralisé. La *Generalitat* de Catalunya (l'administration régionale de Catalogne) est donc souveraine sur ce dossier ; tandis qu'en France, les décisions incombent entièrement à l'Etat. Pour la première fois, la République française va donc contribuer au financement et à la gestion d'un établissement de soins situé hors de ses frontières ».

Ici, l'empirique conduit à un dépassement du transcendantal, en obligeant l'Etat français à coopérer avec une administration régionale. La transgression de la frontière est soulignée avec d'autant plus d'insistance qu'elle a des effets ambivalents : renoncement par l'Etat à un de ses attributs majeurs, le privilège de ne traiter qu'avec des pairs ; mais dans le même mouvement extension de sa capacité d'action empirique au-delà de ses limites ontologiques, c'est-à-dire « hors de ses frontières ». Le transcendantal y trouve d'autant plus son compte que tout cela montre « la réalité tangible » de la construction européenne : à la détranscendantalisation partielle de l'Etat répond une transcendantalisation relative de l'Europe.

Les instruments contractuels au contraire mettent le transcendantal au service de l'empirique. De tous temps, les normes juridiques ont eu un caractère transcendantal, au moins dans les civilisations marquées par les religions du Livre, et à ce titre elles ont largement contribué à la transcendantalisation du pouvoir.

> « Le droit n'a pas été simplement une arme habilement maniée par les monarques ; il a été pour le système monarchique son mode de manifestation et la forme de son acceptabilité. Depuis le Moyen Age, dans les sociétés occidentales, l'exercice du pouvoir se formule toujours dans le droit »[24].

Instrument de nature juridique, le contrat procède cependant d'un droit détranscendantalisé, qui cesse d'être une règle unilatérale à caractère général pour s'investir dans un outil empirique à vocation particulière. Or, les procédés contractuels (contrats, conventions, accords, traités) fournissent le cadre juridique de droit commun en matière transfrontalière. Ils réunissent le même et l'autre, dans un « bricolage juridique » qui permet de dépasser, par la définition d'un dispositif ad-hoc, l'hétérogénéité des normes et les dissymétries dans la dévolution des compétences.

Sur le registre des instruments politiques, des processus décisionnels spécifiques doivent assurer, dans la conduite quotidienne des affaires, le dépassement effectif des contradictions en assurant concrètement « la répétition du positif dans le fondamental ». Ces dispositifs ne se substituent pas aux procédures de décision institutionnelle, ils s'y ajoutent dans un complexe décisionnel dont l'organisation et le fonc-

---

[24] FOULCAULT, M., *La volonté de savoir*, Paris, 1976, p. 115.

tionnement sont très directement conditionnés par leur contexte stratégique, car « le pouvoir, ce n'est pas une institution et ce n'est pas une structure, ce n'est pas une certaine puissance dont certains seraient dotés : c'est le nom qu'on prête à une situation stratégique complexe dans une société donnée »[25].

Ces dispositifs décisionnels spécifiques se conforment généralement à deux figures particulières, celle de la gouvernance et/ou celle du réseau. La gouvernance, qui implique le renoncement au marquage institutionnel et à ses prérogatives, se fonde sur une légitimité plurielle et territoriale. Elle traduit une coupure avec les procédés de gouvernement, caractéristiques de la « gouvernementalité de la raison d'Etat [qui] s'appuie sur deux grands ensembles de savoirs et de technologies politiques, une technologie politico-militaire et une *police* »[26]. Faute d'institutions politiques intégrées, donnant aux territoires transfrontaliers une légitimité démocratique traditionnelle, ces territoires sont voués à la gouvernance, selon des schémas très variables. Les structures de gouvernance de la région du Rhin supérieur, caractérisées par le polycentrisme et l'emboitement des échelles territoriales, diffèrent radicalement de celles de l'agglomération de Genève, géographiquement plus simples mais politiquement enchevêtrées ; elles ont cependant en commun une grande complexité. La figure du réseau établit l'identité commune sur un espace à construire et non sur un temps révolu : dépassement de l'histoire et refoulement radical des origines peut être, mais aussi prétention à fonder une historicité nouvelle, telles les villes hanséatiques qui, fortes de leurs échanges et de leur solidarité, s'autonomisèrent au 13è et 14è siècle défiant l'Empereur d'Allemagne et le roi du Danemark. Gouvernance et réseau se combinent souvent pour dessiner une configuration décisionnelle d'un type radicalement nouveau, comme le réseau des villes de *l'Eixo Atlantico* entre le nord-Portugal et la Galice.

Vers un management territorial stratégique

Mutualisation des connaissances et partage des représentations ; définition contractuelle d'un dispositif opérationnel ad-hoc ; processus de gouvernance permettant l'élaboration de décisions communes entre partenaires de nationalité, de statut et d'ancrage territorial différents ; mise en cohérence de l'action collective autour de projets stratégiques : toutes les composantes d'une configuration de management territorial stratégique[27] sont ici réunies. Il s'agit bien d'une configuration et non d'un modèle, car il n'y a là aucune procédure standardisée, aucun prêt-à-porter stratégique : simplement les voies d'une exploration qui ne peut que partir des réalités locales pour définir les contours et les objectifs d'un partenariat local. Ce qui est transposable d'une

[25] *Ibid*., p. 123

[26] FOULCAULT, M., « La gouvernementalité », Cours au Collège de France, 1977-1978 : Sécurité, territoire, population, 4è leçon, 1.2.1978.

[27] Cf. CASTEIGTS, M., « Le management territorial stratégique », dans SEDJARI, A. (dir.), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21è siècle*, Paris, 2003.

frontière à une autre, ce n'est pas le contenu des solutions, mais la façon de poser les problèmes.

Cette règle n'est pas propre aux situations de frontière. Elle est inhérente à toute dynamique territoriale authentique, quand les cadres institutionnels sont inadaptés pour assurer la mobilisation des forces vives d'un territoire, quand le rôle traditionnellement dévolu aux principaux acteurs ne leur permet pas de coopérer à la réussite commune, quand le pilotage de l'action collective nécessite de nouveaux processus de décision. De la capacité collective à faire émerger de nouvelles façons de travailler ensemble va dépendre le succès ou l'échec de l'action de chacun. C'est là l'enjeu et la portée d'une démarche de management territorial stratégique, comme pensée et mise en œuvre de l'action collective, dégageant sa cohérence non pas malgré les contradictions, mais dans les contradictions et par leur dépassement.

ÖFFENTLICHE POLITIK IM GRENZÜBERSCHREITENDEN RAUM KOHÄRENT GESTALTEN

Dieser Beitrag befasst sich mit einem grundsätzlichen Widerspruch: öffentliche Politik ist als nationales Mittel vor allem vom Begriff der Grenze abhängig, der die Identität eines Staates begründet. Dennoch betrachtet der grenzüberschreitende Akteur die nationale Grenze als Relikt der Vergangenheit und bezweckt mit der Zusammenarbeit gerade die Überwindung der Grenzen. Wie kann im grenzüberschreitenden Raum also öffentliche Politik kohärent gestaltet werden?

Die grenzüberschreitende Dynamik bezieht sich auf neu erscheinende Territorien, die nicht von einer Institution abhängen, sondern im Bezug auf ein Projekt entstehen. Nicht der Raum schafft das Projekt, sondern das Projekt schafft den Raum. Grenzüberschreitende Projekte stehen also am Anfang eines Territorialisierungsprozesses und bilden einen neuen Politikbereich, auf den öffentliche Politik angewendet wird. Dieser Prozess steht im Mittelpunkt der öffentlichen Politik selbst, die ebenfalls mehr und mehr territorialisiert werden muss. Grenzüberschreitenden Projekte haben in diesem Kontext die wesentliche Funktion, gemeinsame soziale Praktiken zu erzeugen, die im neu geschaffen Raum einen Integrationseffekt ausüben. Die grenzüberschreitende Dynamik ist aber für die Identität der Staaten eine echte Herausforderung, da diese die öffentliche Politik in neuen territorialen Bereichen anwenden müssen. Dies führt zu der Frage der Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, bei der Kompetenzfelder der Gebietskörperschaften neu definiert werden müssen. Wie sollen grenzüberschreitende Verwaltungsidentitäten geschaffen werden, ohne eine Hierarchie zwischen den verschiedenen nationalen und grenzüberschreitenden Akteuren zu bilden? Wie soll die Frage der *Governance* in einem institutionellen grenzüberschreitenden Kontext geregelt werden?

Drei Arten von Instrumenten können aufgeführt werden, die die im grenzüberschreitenden Raum geführte öffentliche Politik zusammenbringen können. Die kognitiven Instrumente zunächst, die eine gemeinsame Basis für Informations- und Repräsentationsformen schaffen. Darauf folgen die strategischen Instrumente, durch die Projekte und Institutionen zusammengeführt werden können. Schließlich gibt es die juristischen Instrumente, mit deren Hilfe Verträge, Konventionen und gemeinsame Entscheidungsprozesse festgelegt werden können, indem ein permanentes institutionelles Gestalten stattfindet, durch das allein die Verschiedenartigkeit der Kompetenzen zwischen den Verwaltungen kompensiert werden kann. Damit die öffentliche Politik ihr Ziel erreichen kann, braucht es eine Konfiguration der kollektiven Aktion, die alle drei Elemente mit einbezieht. Auch wenn eine Perfektionierung der grenzüberschreitenden juristischen Mittel und der *Governance*-Modelle in den letzten Jahren beobachtet werden konnte, zeigen die Verwaltungsidentitäten noch die Tendenz auf, sich eher zu juxta-positionieren, als zu integrieren. Ein strategisches territoriales Management wird daher immer notwendiger. Der Begriff der Grenze sollte außerdem in einer mehr philosophischen Perspektive behandelt werden. Die Grenze ist der Ort, an dem drei gegensätzliche Pole aufeinandertreffen: die Spannung wischen dem Empirischen und dem Übergeordneten, zwischen dem Denkbaren und Undenkbaren und die Frage nach der Koexistenz des Staates und der Grenze selbst, da die Grenzen des Staates auch die Grenzen der Staatsgewalt bedeuten.

MAKING PUBLIC POLICIES COHERENT IN CROSS-BORDER AREAS

This contribution focuses on one basic contradiction: public policies are, as national tools, dependent on the notion of the national border which determines the identity of a state. However, the cross-border actor considers the border as an archaism and regards it as the main objective of cross-border cooperation to overcome borders. How can public policies be made coherent in cross-border areas?
Cross-border dynamics involve emerging territories that are not linked to an institution but are formed with relation to a project. The project creates the territory, it is not the territory which creates the project. Cross-border projects therefore set off a process of territorialisation by which new political fields of intervention are created which have to be covered by public policies. This process is at the heart of the public policies themselves which have to be more and more territorialised. In this context, cross-border projects have the main objective of bringing forward common social practices that help to integrate the new cross-border territory.

Cross-border dynamics are nonetheless a challenge for the identity of the states which have to articulate their public action according to new areas of intervention. This leads to the question of institutional-

ising cross-border cooperation, where new competences must be defined for the local and regional authorities. How can administrative identities be integrated without establishing a hierarchy between the different national and cross-border actors? How, in an inter-institutional cross-border context, can the question of governance be tackled?

Three types of instrument can be distinguished which are capable of bringing together existing public policies in a cross-border area. First of all, there are the cognitive instruments which help to produce common means of information and representation. Secondly, strategic instruments can mutualise the existing pattern of institutions and projects. Finally, legal instruments are used to develop contracts, conventions and shared decision-making processes, by means of a permanent institutional patchworking, which is necessary to make up for existing differences of competences between the administrations. In order for a public policy to attain its goal, a configuration of public action is needed where all three elements are combined. Even though legal tools and governance models for cross-border cooperation have been perfected, the administrative identities still have a tendency to be juxtaposed instead of being integrated. Therefore, it becomes more and more essential to develop a territorial management.

The notion of the border has to be increasingly regarded from a philosophical perspective. The border is a place around which three contradictions are articulated: the tension between the empirical and the transcendental; between the thinkable and unthinkable; and the question of the coexistence of the state and the border itself, for the boundaries of the state also determine positively the limits of the state’s power.