



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

**COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET
TRANSNATIONALE, LA NOUVELLE EUROPE S'INVENTE
SUR SES MARGES**

**Séminaire organisé
par Unioncamere et par *Notre Europe*
à Bruxelles le 13 novembre 2001**

Compte-rendu rédigé par Jean-Louis Arnaud

Mai 2002

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS, ITALIEN ET ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Semi14-en>
<http://www.notre-europe.asso.f/Semi14-it>

© *Notre Europe*, mai 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi disponibles sur le site (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

Unioncamere

Unioncamere est l'Association italienne des Chambres de Commerce, d'Industrie, de l'Artisanat et de l'Agriculture.

En 1999, l'Association a créé à Bruxelles le « Laboratoire européen de recherche sur les rapports entre entreprises et institutions » pour répondre au besoin d'approfondir des sujets qui touchent directement la vie des entreprises européennes lorsqu'elles sont confrontées aux institutions : il s'agit du défi de la compétitivité et du phénomène de la mondialisation, du choix difficile d'un modèle de développement propre à l'Union qui doit tenir compte des spécificités des territoires et réaliser la cohésion économique et sociale. D'un point de vue institutionnel, l'Union s'interroge sur de nouvelles formes de gouvernance pour accroître la participation au projet européen des citoyens, des entreprises, de la société civile et de tous les acteurs publics et privés répartis sur le territoire.

Le Laboratoire a déjà organisé plusieurs séminaires sur les grands enjeux européens et publié le compte rendu de ces réflexions (<http://www.unioncamere.it>)

Les organisateurs remercient vivement le Comité des Régions pour son soutien.

AVANT-PROPOS

La disparition des frontières physiques et la liberté de circulation et d'échange entre les individus est l'expression la plus immédiate du rêve européen pour les citoyens de nos pays. Mais que se passe-t-il concrètement sur ces frontières censées être abolies – pour les actuels Etats membres – ou en passe de le devenir – pour les candidats à l'adhésion - ? C'est pour répondre à cette question que Notre Europe et Unioncamere ont organisé le 13 novembre 2001 un séminaire de réflexion à partir de six exemples de coopération transfrontalière et transnationale.

Une nouvelle façon de construire et de vivre l'Europe s'invente sur ces frontières. Les thèmes de coopération ne coïncident pas exactement avec les priorités politiques de l'Union européenne, mais accordent une large part à la culture et à la communication, à l'éducation, à l'emploi, à la santé et parfois à l'immigration. En bref, ils reflètent les préoccupations quotidiennes des populations. Les acteurs également ne sont pas ceux de l'Europe de Bruxelles ; ce sont avant tout des municipalités, des associations et des petites et moyennes entreprises. N'en déplaise à ceux qui voudraient tout de suite plaquer un modèle institutionnel sur ces pratiques : ceci n'est pas l'Europe des régions. C'est quelque chose de plus simple et de plus innovant : l'expression d'une évidente communauté d'intérêts qui transcende les frontières nationales et la volonté de s'affranchir de ces barrières pour vivre plus facilement.

Mais que de difficultés pour réaliser ce simple programme ! Absence de cadres juridiques et de circuits financiers pertinents, inadaptation des programmes communautaires et nationaux au fait transfrontalier : quinze ans après l'adoption de l'Acte unique, il semblerait que les administrations centrales prennent un malin plaisir à verrouiller les frontières nationales par des procédures.

Lorsqu'il s'agit de coopérations entre régions des actuels et des futurs membres (trois des six cas étudiés), ces difficultés prennent des proportions excessives d'autant que les problèmes rencontrés ont parfois un caractère inédit : le sort des minorités ethniques, la sécurité policière, la lutte contre l'immigration clandestine. Les décisions prises récemment pour faciliter l'articulation entre les programmes INTERREG - pour les actuels Etats membres - et PHARE - pour les futurs adhérents - paraissent bien timides. Et pourtant l'effet d'intégration, la clef de la réussite de la réunification de l'Europe, est patent dans les cas étudiés. L'apprentissage de nouvelles méthodes de gestion publique, l'échange d'idées et le partage des ressources pour le montage de projets communs jouent à plein. Quand on aura rappelé que les régions frontalières, les plus touchées par le choc de l'élargissement, regroupent 68% du territoire et 58% de la population des futurs membres, on aura mesuré la dimension de l'enjeu.

Ce séminaire n'avait pas pour objet de définir ce que pourraient être les futurs programmes européens, mais plutôt de porter un regard différent sur ces zones frontalières, les voir comme des lieux d'opportunité et de créativité, et plus seulement comme des zones marginales sources de problèmes. Notre Europe s'honore d'y avoir contribué avec l'aide d'Unioncamere. Je suis reconnaissant à Marjorie Jouen d'en avoir été à la fois l'inspiratrice et la cheville ouvrière avec Alessandra Pasetti.

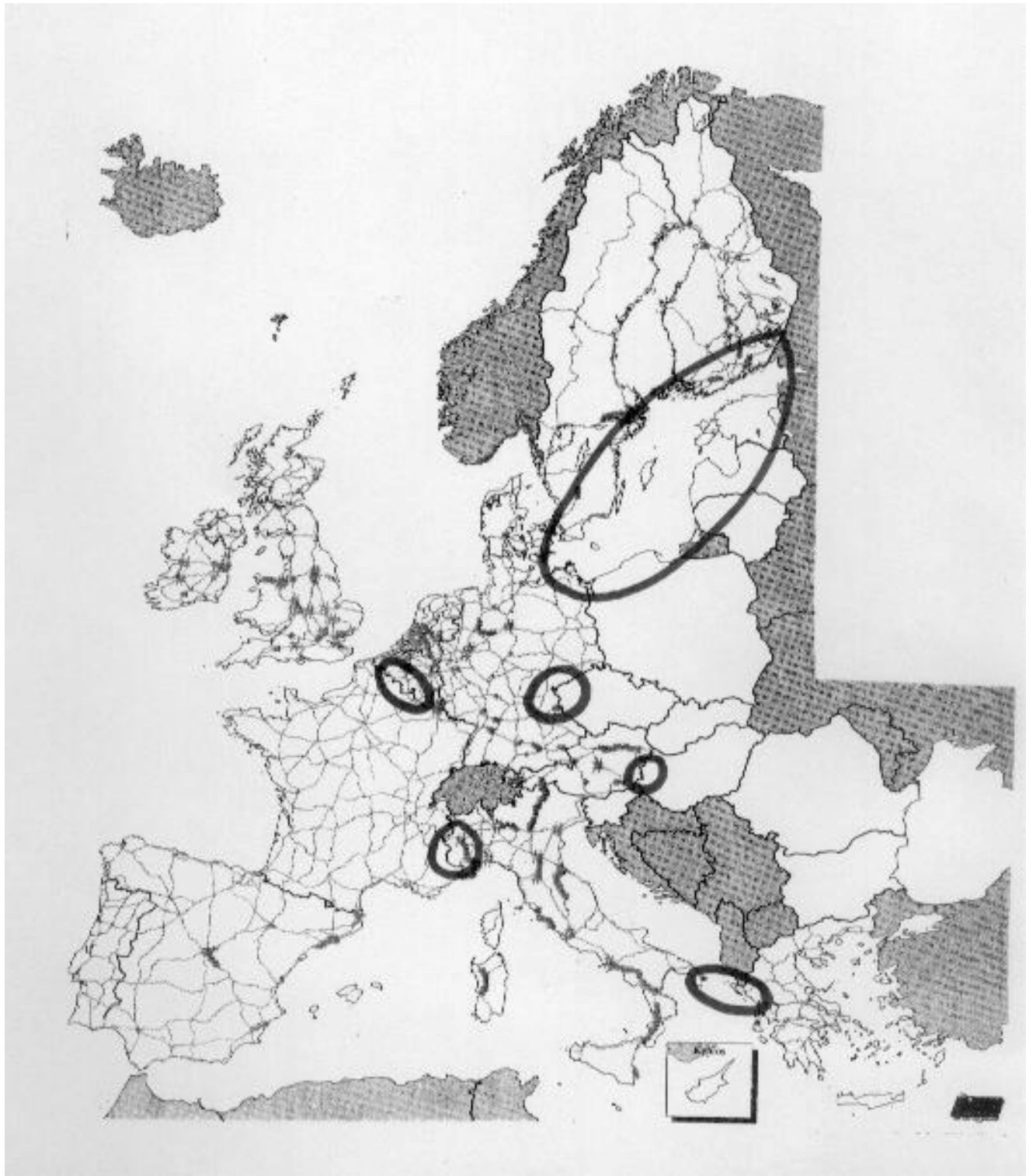
Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

Carte des études de cas

COMPTE-RENDU	1
1 - PRESENTATION DE LA RECHERCHE COMPARATIVE	3
2 - COMMENT MIEUX REpondre A L'ENJEU ECONOMIQUE, SOCIAL ET POLITIQUE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET TRANSNATIONALE ?	14
ANNEXES	23
La question frontalière en Europe, mise en perspective de la recherche (Liam O'Dowd)	23
Les programmes INTERREG et PHARE	28
Programme du séminaire	30

CARTE DES ETUDES DE CAS



COMPTE-RENDU

En exergue aux travaux de ce séminaire, une citation de l'écrivain italien Claudio Magris sur les ambivalences de la frontière, décrite comme un « pont pour rencontrer l'autre », mais aussi « une barrière pour le repousser et souvent, l'obsession de situer quelqu'un ou quelque chose de l'autre côté... »¹.

Pour le secrétaire général d'*Unioncamere*, **Giuseppe Tripoli**, les six études sur la coopération transfrontalière et transnationale qui vont être présentées n'en sont que plus opportunes : L'abondance de frontières valorise l'Europe dans sa diversité, observe-t-il, et à l'heure de la mondialisation, lui tient lieu d'atout pour se différencier d'autres entités géographiques. Par ailleurs, ces frontières, stigmates d'affrontements rarement pacifiques, ont perdu depuis quelques dizaines d'années leur caractère de cicatrices, dit-il, et c'est le moment d'en gommer les dernières traces, en mettant en place un tissu conjonctif qui tisse des liens entre des zones longtemps séparées mais qui ne le sont plus de la même manière que par le passé.

L'euro va faciliter l'intégration, en même temps que les comparaisons de part et d'autre des frontières, tandis que l'élargissement modifie déjà le statut de milliers de kilomètres de frontières qui, d'extérieures à l'Union, deviendront intérieures, ce qui poussera à des investissements massifs dans les infrastructures, les biens d'équipement, les réseaux, les services, note encore Tripoli, avant d'insister sur trois points :

- A côté des Etats et des institutions européennes, les véritables acteurs de l'intégration européenne sont ceux qui travaillent sur le marché, c'est à dire les citoyens, les entreprises, les collectivités locales et leur apport n'est pas suffisamment valorisé.
- Quant aux acteurs de la concurrence, ce sont de moins en moins les Etats membres et, de plus en plus, les territoires en raison de leur homogénéité géographique, économique et culturelle.

¹ L'étude « La nouvelle Europe s'invente-t-elle sur ses marges ? » Ferruccio Dardanella, Marjorie Jouen, Peter Jurczek, Bernhard Köppen, Daniel Poulénard, Ferenc Miszlivetz, James W. Scott, (Octobre 2001 - 92 pages) peut être consultée sur le site : www.notre-europe.asso.fr. Elle est disponible en français, italien et anglais.

- D'où ce mouvement vers les régions et une nouvelle problématique politique qui substitue à un centre unique de gestion et de gouvernement un modèle de polycentrisme, chaque protagoniste étant en mesure d'activer le processus dans un système dit de gouvernance, où les Chambres de commerce notamment ont un rôle important à jouer.

1 – PRESENTATION DE LA RECHERCHE COMPARATIVE

Conseillère à *Notre Europe*, **Marjorie Jouen** a coordonné les travaux préparatoires. L'échantillon choisi pour ces coopérations, explique-t-elle, se veut représentatif d'une Union élargie et de la diversité des cas de figure : zones maritimes et terrestres, plaines et montagnes, frontières internes ou externes, très étanches ou, au contraire, perméables. Les études portent sur tous les aspects de la coopération et ne se limitent pas aux programmes financés par l'Union européenne (INTERREG et PHARE). Elles répondent à cinq questions principales portant sur l'adoption de nouvelles méthodes de gestion publique, les acteurs du changement, les effets qualitatifs de la coopération, ses thèmes de prédilection et son impact externe. Leur objet est de vérifier si les coopérations qui se nouent entre des régions frontalières préfigurent l'Europe de demain.

Oui, l'Europe est en train de s'inventer sur ses marges, par nécessité et parce qu'il n'y a pas d'autres possibilités, estime le sociologue hongrois **Ferenc Mészlivetz**², en présentant **l'étude sur la Pannonie occidentale**, petite euro-région que forment les trois comtés de Győr-Sopron, Vas et Zala, qui figurent parmi les plus prospères de Hongrie (en Transdanubie occidentale), avec le Burgenland, qui est en revanche le moins développé des Länder autrichiens.

Au carrefour de cinq pays (Autriche, Hongrie, Slovaquie, Croatie et Slovénie), cette Pannonie occidentale fonde sa stratégie sur une position géographique unique : 65% du trafic hongrois vers l'étranger irrigue ces frontières et, du côté hongrois, après Budapest et sa périphérie, c'est la région la plus prisée des investisseurs étrangers. Le taux de chômage y est le plus bas de tout le pays. Paradoxalement le statut juridique et administratif incertain des régions hongroises s'est révélé être un atout en donnant une plus grande marge de manœuvre aux trois comtés intéressés qui se sont retrouvés dans un même Conseil régional de développement en 1999, agissant comme un parlement local virtuel avec une Agence de développement en guise de moteur du développement régional.

² de l'Institut d'études sociales et européennes de Koszeg-Szombathely, en Hongrie.

Après l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne en 1995, la Hongrie a pu participer aux programmes de soutien à la coopération transfrontalière, notamment la Transdanubie. Entre autres réalisations, Miszlivetz cite des programmes de formation de managers socio-économiques et la création de centres d'information sur l'emploi, avec le jumelage de Szombathely (en Hongrie) et de Oberwart (en Autriche). Il mentionne aussi l'Association du Parc naturel de Kőszeg, qui a réuni les organisations nationales qui veillaient de part et d'autre de la frontière à la protection de ce massif d'un intérêt touristique exceptionnel et publie dans les deux langues des brochures, des cartes et des calendriers des événements touristiques locaux.

Les acteurs de la vie locale traditionnelle ont compris, note Miszlivetz, qu'il était impossible de résoudre les problèmes les plus urgents dans le cadre traditionnel des comtés et des municipalités et il estime que cette région de Pannonie occidentale, malgré ses insuffisances et ses hésitations, peut servir de modèle de développement régional à d'autres régions : la mise en réseau horizontale est entrée dans les mœurs et les protagonistes ont compris que la région ne pouvait être organisée « d'en haut » mais que c'était aux acteurs eux-mêmes de choisir comment contribuer au développement régional.

De son intervention on retiendra encore :

- que la coopération transfrontalière a souffert de l'incapacité de l'Union européenne à harmoniser les programmes INTERREG et PHARE,
- que la pratique d'une gouvernance au niveau intermédiaire est devenue une réalité en Hongrie,
- que le Burgenland, mais aussi d'autres provinces autrichiennes comme la Styrie, préoccupées par les conséquences sociales de l'élargissement à l'Est, ont changé d'attitude : 59% des habitants du Burgenland sont aujourd'hui favorables à l'adhésion de la Hongrie contre 21% seulement qui y sont catégoriquement opposés et le président du Land appelle à accélérer la coopération transfrontalière dans les secteurs des transports, de la communication et du tourisme.

« La raison et les intérêts régionaux et transfrontaliers se sont révélés plus forts que l'idéologie nationale », signale Miszlivetz, pour qui « la régionalisation peut être interprétée

comme un nouveau moyen de mobiliser les énergies dormantes de la société civile au niveau local » et qui constate à regret que « les représentants locaux des partis politiques nationaux se limitent à jouer le rôle d'observateurs passifs plutôt que d'instigateurs du changement. »

L'étude sur la coopération dans la région de la mer Baltique, présentée par **Andreas Uhrlau** sur la base du rapport de **James Wesley Scott** de l'Université libre de Berlin, met en évidence l'hétérogénéité de cette macro région où se retrouvent onze Etats³, relevant de deux systèmes économiques différents : pays démocratiques et hautement industrialisés à l'ouest et pays de l'ex-bloc soviétique à l'est, dont la qualité des infrastructures comme les niveaux de vie sont très inégaux et les discordances administratives très fortes. Depuis dix ans, la coopération régionale n'en a pas moins progressé, avec l'étape décisive du Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB) créé en 1992 pour promouvoir les institutions démocratiques ainsi que la coopération interrégionale. Avec la création également d'une série d'organisations, comme la Commission d'Helsinki (pour la protection de l'environnement marin), l'Association des chambres de commerce de la mer Baltique et l'Association des villes de la Baltique.

L'étude porte sur le rôle des initiatives structurelles européennes, et plus concrètement sur le programme INTERREG II « Mer Baltique », dont les objectifs principaux étaient la cohésion durable, la croissance équilibrée et la compétitivité : 120 propositions ont été soumises, 45 acceptées, avec un budget total de 45 millions d'euros pour la période de 1998 à 2000, la phase suivante INTERREG III B se poursuivant jusqu'en 2006. L'étude s'attache plus particulièrement à deux projets :

- *Baltic Bridge*, qui implique l'Allemagne, la Pologne et plusieurs régions suédoises, économies avancées de l'ouest et économies en transition d'Europe orientale, avec le Bureau de planification conjointe de Berlin-Brandebourg comme chef de file et quatre groupes de travail (gestion régionale stratégique, réseaux urbains, amélioration des communications et des transports, développement durable des zones rurales.)

³ Norvège, Danemark, Allemagne, Suède, Pologne, Biélorussie, Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie et Russie.

- *Via Baltica*, qui portait initialement sur un couloir de développement allant de Tampere et Helsinki (Finlande) à Riga (Lettonie), en passant par Tallinn (Estonie), avant d'évoluer vers une liaison Helsinki-Varsovie, longeant les côtes de la Baltique, impliquant la Pologne et l'Allemagne et évitant ainsi aux pays baltes et à certaines régions polonaises de rester à l'écart de la grande voie Paris, Berlin, Poznan, Varsovie, Moscou.

Analysant les résultats souvent contradictoires de ces expériences, l'auteur de l'étude déplore que le projet Mer Baltique ait été coordonné par deux secrétariats différents, l'un en Allemagne, l'autre en Suède, et qu'il ait fonctionné comme un instrument de collecte de projets disparates, plutôt que d'intégration, conduisant ainsi à un saupoudrage des ressources. Il relève aussi que les administrations publiques, avec leurs intérêts propres en matière de planification, ont dominé le programme et que la contribution des ONG et des acteurs à vocation commerciale s'est avérée peu importante. En revanche, le programme a favorisé une réorientation des priorités locales et régionales dans un contexte géographique plus vaste et fait comprendre aux acteurs locaux que le lobbying est absolument indispensable à la promotion des objectifs de coopération.

Il se félicite aussi que le projet ait réussi à créer des réseaux horizontaux par delà les frontières administratives et sectorielles mais il signale l'incompatibilité des mécanismes de financement entre l'Est et l'Ouest, ce qui tend à exacerber les déséquilibres entre partenaires inégaux, c'est-à-dire entre Etats membres, Etats associés et ceux qui ne participeront pas au prochain élargissement. Les partenaires baltes du projet *Via Baltica*, note-t-il, ont ainsi découvert que les bureaux locaux de PHARE, responsables de la coordination de l'aide communautaire au développement, très orientés sur les projets nationaux, étaient peu enclins à soutenir la coopération transnationale !

L'expérience des « **Alpes de la Mer** » dont va parler le président de la Chambre de commerce de Cuneo, **Ferruccio Dardanella** a commencé en 1994 avec les trois chambres de commerce de Cuneo, Nice et Imperia mais a rapidement attiré d'autres partenaires : les chambres de commerce de Gênes, Turin, Marseille et Asti, l'Union des chambres du Piémont, le port de Savone, la municipalité de Cuneo et la Banque régionale européenne et quelques autres.

Ces « Alpes de la Mer » recouvrent le Piémont, la Ligurie et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit 70.000 km² et 11 millions d'habitants (l'équivalent de la Belgique), avec 150 ports de tourisme, 140 stations de ski, 6500 hôtels, des parcs naturels, des milliers de monuments historiques et des traditions de gastronomie centenaires.

L'outil de ce partenariat est un groupe européen d'intérêt économique, le GEIE Eurocin qui étend ses activités sur 55% du territoire de l'euro-région et plus de 78% de sa population. L'objectif de ce consortium de collectivités locales et de sociétés transfrontalières est de faciliter l'activité économique de ses membres, d'encourager l'intégration de la région en développant les flux transfrontaliers et de promouvoir une image commune à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières.

Le GEIE a la capacité de :

- publier et diffuser revues et bulletins pour informer les entreprises et les acteurs sociaux,
- participer à des foires, expositions, marchés nationaux ou internationaux,
- lancer des études de marché, proposer des plans de promotion de ventes, ainsi que des campagnes de publicité et de relations publiques,
- favoriser la commercialisation des productions,
- susciter enfin des financements nationaux ou communautaires.

Le GEIE met l'accent sur le patrimoine, sur la nature et sur le côté unique de ce territoire qui s'est construit petit à petit comme une mosaïque et il encourage la population à se rallier à une culture commune essentielle à la réussite du projet. Il a signé des accords de partenariat avec les universités de Turin, de Nice et de Gènes pour des actions communes dans le domaine de la formation ; il édite un magazine bilingue des Alpes de la Mer, baptisé *Il rendez-vous* et collabore avec les quotidiens *La Stampa* et *Nice Matin*. Son objectif est de se servir de l'Europe pour intégrer davantage cette région transfrontalière, dans ses aspects touristiques, mais aussi industriels et commerciaux, avec un logo et un label unique qui valorise tous ses produits, qu'il s'agisse d'agro-alimentaire ou de services d'une nature ou d'une autre. Au premier rang de ses préoccupations, les transports et la communication. D'où son intérêt pour un projet de TGV qui relierait les parties française et italienne par un tunnel, la construction

de nouvelles routes et l'installation d'un site commun sur Internet qui réunirait les 800.000 entreprises de la région.

A cheval sur la République tchèque et, du côté allemand, sur la Bavière, la Thuringe et la Saxe, **l'euro-région Egrensis**, a présenté une unité ethnique et linguistique jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, lorsque fut expulsée du nord-ouest de la Tchécoslovaquie une grande partie de sa population, en majorité allemande. En évitant le terme de Sudètes, évocateur de drames mal cicatrisés, c'est ce que rappelle **Bernhard Köppen**, géographe de l'université de Chemnitz, qui signe avec le professeur **Peter Jurczek** le rapport sur la coopération dans ce territoire.

Carrefour de l'Europe moyenne, depuis longtemps lieu de transit et d'interactions culturelles et économiques, cette région de montagnes basses et de grandes forêts, célèbre pour ses centres de cure thermale, a été divisée par le rideau de fer et réduite à la condition de zone périphérique d'où elle commence à sortir non sans difficulté depuis dix ans. Elle est inégalement peuplée : 76 habitants au km² dans la partie tchèque, 114 en Thuringe, 115 en Bavière et 218 en Saxe. Son économie basée sur l'agriculture, le tourisme et une industrie traditionnelle (textile, verrerie, porcelaine) est fragile. D'où les flux migratoires qui conduisent nombre de travailleurs frontaliers tchèques et saxons en Bavière. D'où aussi les migrations clandestines et la contrebande.

Avec des objectifs culturels (développer le sentiment d'appartenance à une même culture et favoriser les échanges scolaires) autant qu'économiques, la coopération transfrontalière s'est heurtée d'abord à la centralisation tchèque et au fait que tout devait passer par Prague, mais aussi aux complications administratives du financement, aux délais (jusqu'à 19 mois !) décourageants pour les acteurs sur le terrain ainsi qu'au manque de personnel.

Les auteurs de l'étude signalent cependant d'importantes améliorations depuis dix ans : notamment, une meilleure disponibilité des acteurs de part et d'autre de la frontière et une meilleure compréhension des intérêts réciproques, une présentation et une publicité communes au niveau national et international, une bonne pratique de la coopération

professionnelle dans des domaines tels que la sylviculture, le tourisme, la protection de la nature, l'enseignement scolaire et universitaire, la culture et le sport. Ils déplorent, eux aussi, l'incompatibilité des programmes INTERREG et PHARE. Ils invitent à financer les projets en fonction de leur pertinence transfrontalière, en allégeant au maximum le fardeau bureaucratique, et ils insistent sur le risque de migrations massives si on ne limite pas temporairement l'afflux des travailleurs et des prestataires de services d'Europe centrale et orientale après l'adhésion de leurs Etats respectifs à l'Union européenne.

Entre la Belgique et la France, **entre les provinces du Hainaut d'une part, le Nord-Pas de Calais et la Picardie de l'autre**, nous sommes en présence d'une frontière typiquement « non étanche ». Dans cette plaine sans accident géographique, explique **Daniel Poulenard**, du réseau Parcourir France, la frontière administrative apparaît comme totalement illogique. Elle est le produit de marchandages historiques qui ont séparé des ensembles économiques cohérents et coupé en deux des villes ainsi que leurs aires d'extension. Ce territoire témoigne par ailleurs de 200 années d'histoire économique commune, pendant lesquelles se sont développés les bassins miniers de France et de Belgique avant de connaître récemment de graves difficultés de reconversion. La population est forte - 2,5 millions d'habitants pour le seul département du Nord et 1,3 dans le Hainaut - et le taux de chômage très élevé - supérieur à 12% en France en l'an 2000 (2 points de plus que la moyenne nationale), 23% en Belgique (soit 8 points de plus que la moyenne). D'où le classement d'une partie de ce territoire dans la catégorie « objectif 1 », notamment Valenciennes en 1994. D'où aussi les investissements successifs d'INTERREG : 32 millions d'euros de 1991 à 1993, 72 millions de 1994 à 1999.

Dans cette région, les programmes INTERREG I et II se situent au point de rencontre entre une forme d'échanges frontaliers issus de l'histoire et une logique européenne dont l'objectif premier est d'organiser ces flux, dit Poulenard en distinguant les coopérations de raison - c'est le cas des agglomérations transfrontalières comme Lille - et les coopérations d'opportunité politique ou économique, celles où il n'y a pas d'obligation absolue de coopérer avec le voisin.

Au premier rang des acteurs, Poulenard place les collectivités territoriales et les autorités locales ou régionales qui opèrent dans une phase d'expérimentation. Il note en revanche « un

très lourd déficit » du côté des acteurs privés, « peu mobilisés, parce que soumis à la logique de la concurrence », mais aussi découragés par les lourdeurs administratives. Il signale la place importante occupée par les ONG qui, souvent, se sont développées grâce aux programmes de coopération eux-mêmes.

Quels enseignements faut-il tirer de ces actions ? Bien souvent, les expériences engagées n'ont pas encore débouché sur une gestion commune des projets, observe Poulénard qui, parmi les acquis, énumère la prise en compte de la dimension territoriale, l'ouverture de bassins d'emploi transfrontaliers et la disparition de certains handicaps liés à la frontière (transports et services sanitaires).

Ce qui freine, c'est d'abord l'absence d'outils juridiques appropriés, qui condamne trop souvent la coopération de proximité au bricolage. « Le passage d'une dynamique transfrontalière à un territoire transfrontalier ne sera pas possible sans des avancées significatives dans l'harmonisation juridique, mais aussi technique, fiscale et administrative au niveau des Etats », dit-il, en citant l'absence de structure européenne adéquate pour une maîtrise d'ouvrage transfrontalière comme l'exemple le plus frappant. Ce qui freine, c'est aussi l'organisation des programmes, qui sur-valorise les institutions publiques au détriment des entreprises et de la société civile. A court terme, Poulénard voit deux voies de progrès : ouvrir les programmes à la société civile, qu'il s'agisse de médias, d'échanges ou de coopération scolaire, et créer des agences de développement qui servent d'outils pour débloquer les situations institutionnelles et passer de l'expérimentation à l'action et à la gestion communes.

C'est au tour du président de la chambre de commerce de Lecce, **Sergio D'Oria** de présenter le dernier cas retenu pour ce séminaire, celui de **la coopération en Mer ionienne entre l'Italie et la Grèce, la province de Lecce et celle de Ioannina** qui relèvent toutes les deux pour les fonds structurels communautaires de l'objectif 1.

Au crédit des Pouilles et de Lecce, une industrialisation récente, mais intense, avec la création de petites et moyennes entreprises, des jeunes très disponibles et bien préparés pour entrer

dans le monde du travail, une université qui est un pôle d'excellence reconnu en matière de sciences humaines et de technologie, sans oublier une tradition de cohésion sociale très forte. Mais aussi des goulets d'étranglement qui nuisent à son développement : une faible capacité pour produire de l'innovation technologique, des infrastructures insuffisantes, en particulier dans le domaine touristique où les conditions d'accueil et d'hébergement laissent sérieusement à désirer.

Du côté de l'Épire et de Ioannina, D'Oria signale une situation d'étouffement socio-économique, avec un niveau de vie inférieur aux moyennes européennes, une population concentrée autour de la ville de Ioannina, en augmentation du fait des migrations de retour et un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale. Mais en revanche, un potentiel de développement considérable en ce qui concerne la transformation des produits agricoles (lait, huile, poisson, vin), des richesses naturelles, historiques et architecturales qui ouvrent la voie à l'investissement touristique, des ressources hydroélectriques et une université de plus en plus fréquentée ces dernières années.

Le projet de coopération a reçu 3,6 millions d'euros, dont 65% du Feder, le reliquat étant à la charge de la Chambre de commerce de Lecce. Son objectif est de travailler à la promotion commune des produits et des sites, en partant d'études économiques sur le secteur agroalimentaire afin de définir la stratégie de développement économique la plus appropriée. D'Oria insiste sur l'organisation des foires de Galatina et de Salento qui doivent héberger des manifestations italo-grecques et il relève au chapitre des premiers résultats l'intensification des échanges entre les deux zones et les effets positifs d'une politique de promotion commune vers l'extérieur, en Europe, au Japon et au Canada. Il signale aussi une hausse sensible de l'emploi dans les entreprises en citant le chiffre de 20 à 25% et fait allusion à une future liaison aérienne directe entre Lecce et Ioannina.

A **Marjorie Jouen** de tirer ensuite **les enseignements qui ressortent de l'ensemble des six études** et de constater que c'est bien une nouvelle Europe qui se construit sur ses anciennes frontières, internes ou externes, même si ce n'est pas exactement celle qu'on attendait. Dans ce portrait de l'Europe en gestation, ce qui retient son attention c'est d'abord :

- le changement des comportements, plus que l'émergence de nouvelles structures correspondant à des réformes institutionnelles,
- l'occasion d'un apprentissage accéléré de la décentralisation, qui conduit à une meilleure maîtrise des outils de gestion publique locale,
- les décideurs locaux d'un côté de la frontière qui prennent en compte ce qui est décidé par les voisins de l'autre côté, pour réorienter éventuellement leurs propres décisions ou même pour s'entendre avec eux sur des projets communs qui répondent à un besoin de leur zone frontalière commune,
- une volonté collective de travailler ensemble plus déterminante que l'ancienneté de la coopération.

Quels sont les acteurs les plus dynamiques ? D'abord les acteurs locaux, les maires et les élus des villes frontalières, mais aussi les entreprises opérant à proximité de la frontière, constate Marjorie Jouen. Ensuite les acteurs publics, c'est-à-dire ceux qui relèvent de l'administration, dans une moindre mesure les représentants de la société civile, ce qui traduit sans doute une dérive de l'instrument INTERREG. Enfin, les acteurs qui privilégient les enjeux de société, les problèmes de vie quotidienne de la population ainsi que ses demandes culturelles ou éducatives, plutôt que des besoins plus structurels.

Quant aux acteurs économiques, ils sont fréquemment évincés par les acteurs publics mais, en l'absence de l'Etat, ils occupent volontiers la place qui devrait partout être la leur. Elle note aussi leur envie d'innovation et leur disponibilité à intervenir sans attendre que soit mis en route un programme de coopération européenne. En fait, ce sont souvent des organisations représentant les acteurs économiques, plutôt que les acteurs eux-mêmes, qui jouent un rôle moteur.

Marjorie Jouen constate que la coopération de proximité rend la frontière plus fluide pour ceux qui la vivent au quotidien et que des régions longtemps marginalisées sont en voie de désenclavement quand elles ne sont pas en train de devenir des zones de fort transit. Elle constate aussi que la communication, l'information et la culture sont prédominantes dans les programmes de coopération : les médias, la presse, les universités et d'autres acteurs culturels

sont sur-représentés par rapport aux catégories relevant d'activités plus traditionnelles. Suivent l'éducation et la recherche, puis tout ce qui touche à la vie quotidienne, l'emploi et la santé, avant l'économie et l'innovation, ou les loisirs et le tourisme. Elle note également des formes de coopération en matière de police et de sécurité, pour lutter contre l'immigration clandestine ou les trafics financiers. Paradoxalement, dans cette énumération, l'aménagement du territoire vient à la dernière place. Elle constate enfin que des obstacles juridiques, financiers, ou comptables ont empêché l'émergence d'entités régionales transfrontalières. La nature et l'ampleur des problèmes posés à certaines frontières n'y sont pas étrangères, la prédominance du secteur public non plus, avec ce qu'elle suppose de lenteur et d'absence de dynamisme.

En guise de conclusion, Marjorie Jouen invite à :

- regarder les zones frontalières comme des lieux d'opportunité et de créativité et non plus comme des zones à problèmes et des sources de dépenses,
- surmonter les limites du système INTERREG par une approche plus politique et une disponibilité pour les techniques de gouvernance,
- définir les priorités au niveau compétent, européen si nécessaire, comme c'est le cas pour les problèmes d'immigration et de criminalité ou pour le statut des minorités,
- mettre au point les instruments juridiques adaptés en s'inspirant des recommandations du Comité des régions sur les GEIE, de façon à encourager la coopération transfrontalière pour que les programmes puissent être développés dans une logique de laboratoire, avec les moyens humains et comptables adéquats.

2 - COMMENT MIEUX REPONDRE A L'ENJEU ECONOMIQUE, SOCIAL ET POLITIQUE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET TRANSNATIONALE ?

Directeur du centre de recherche sur les frontières internationales à la *Queen's University* de Belfast, **Liam O'Dowd** est bien placé pour apprécier l'originalité et les mérites de cette étude comparée de la coopération frontalière dans une Europe où, depuis la chute du Mur de Berlin, les frontières prolifèrent tout autant que prospèrent l'intégration et la globalisation. «Mais attention, pas d'aveuglement ! dit-il, les frontières peuvent changer sans pour autant disparaître, tant il est vrai qu'en matière de frontières, l'homme tout à la fois les crée, les maintient et les élimine. »

« La frontière est inhérente au comportement humain. Elle est le produit d'un besoin d'ordre, de contrôle et de protection et reflète nos aspirations contradictoires de similitude et de différence, notre désir de placer une borne entre *nous* et *eux*, » dit-il, avant de constater que, paradoxalement, les frontières ont conditionné le développement de la démocratie et de l'Etat providence, tout en leur imposant des limites géographiques. C'est dire «qu'elles incluent autant qu'elles excluent, qu'elles jouent le rôle de barrières autant que de ponts, et que la construction d'un système politique suppose création ou maintien de frontières. »

Les six cas étudiés, note-t-il, abordent les problèmes de gouvernance à différents niveaux et sous les deux formes d'une gouvernance qui s'adresse à des autorités à vocation pluraliste, dont la base est territoriale (commune, région, Etat), ou à une gouvernance de type plus fonctionnel articulée sur des réseaux et des organisations spécialisées opérant dans des territoires qui dépendent d'autorités administratives diverses.

La coopération transfrontalière s'accommode plus facilement d'une gouvernance du deuxième type que d'une gouvernance pluraliste, plus ouverte au contrôle démocratique, mais peu souple, attachée à la hiérarchie administrative, et à des compétences géographiques non extensibles. La gouvernance fonctionnelle est mieux armée pour résoudre les problèmes, plus

disposée à accepter une reconnaissance mutuelle des normes de chacun, sans se heurter à des exigences d'harmonisation, mais elle est vulnérable au reproche d'élitisme et de technocratie et elle manque de légitimité démocratique.

Pour O'Dowd, une des questions clés est de savoir comment l'extension du marché et le démantèlement des frontières qui en découle peuvent s'accommoder de la construction de systèmes politiques qui supposent au contraire leur création ou leur maintien ; comment une politique de coopération fonctionnelle, souvent conduite par des technocrates ou par des groupes d'intérêts particuliers, peut cadrer avec des préoccupations de sécurité collective, de démocratie représentative et de redistribution sociale. « Quelles que soient les réponses, conclut-il, il est clair que les frontières et les régions frontalières resteront des laboratoires de choix pour les chercheurs qui s'intéressent aux mutations des rapports entre économie, politique et culture dans une Europe elle-même en mutation. »

Pour le professeur **Manfred Dammeyer**, premier vice-président du Comité des régions, cette table ronde sur la coopération transfrontalière est une occasion de plaider en faveur de l'extension du pouvoir régional dans une Union européenne en pleine évolution.

« Les régions, et particulièrement les régions frontalières, sont devenues des acteurs essentiels du processus d'intégration » dit-il, « et tandis que, pas à pas, la compétence de l'Europe s'étend à de nouveaux domaines, comme les Affaires intérieures, la Justice et la Sécurité, l'Etat national perd le rôle prééminent qui était le sien. De son côté, la globalisation a modifié la configuration historique qui voulait que l'Etat, la société et l'économie opèrent à l'intérieur d'un même cadre, celui des frontières nationales. »

« Empêtré un peu plus chaque jour dans les interdépendances de l'économie mondiale et de la société mondiale, l'Etat, dont la base est restée territoriale depuis le Traité de Westphalie en 1648, perd en autonomie et en capacité juridique autant qu'en substance démocratique » poursuit Dammeyer qui voit en regard croître inexorablement l'importance politique, économique et culturelle des régions et qui estime que l'on va vers une nouvelle répartition du pouvoir politique entre trois niveaux : les régions, les Etats membres et l'Union européenne.

Pour que les Etats membres et les régions puissent protéger et développer leur singularité politique, économique et culturelle, il faut leur reconnaître un haut degré d'autonomie, poursuit-il, avant d'expliquer que le Comité des régions est partisan de faire du principe de subsidiarité l'instrument d'un partage des compétences entre les régions, les Etats membres et l'Union. « Une claire répartition des compétences est la première tâche qui nous attend » affirme-t-il.

Dans la foulée, Dammeyer, qui rejette l'idée d'une seconde assemblée parlementaire européenne, plaide pour que l'on reconnaisse plus de pouvoir au Comité des régions, à la fois dans son rôle de mandataire des régions participant au processus de décision communautaire et dans celui d'avocat de la subsidiarité, de la décentralisation et de la proximité des citoyens. Il plaide aussi pour une mobilisation des forces endogènes au niveau des régions et pour une coopération élargie à l'ensemble des partenaires. Pour lui, la question n'est pas de savoir « qui fait quoi ? », ni « qui est compétent pour quoi ? », mais de se demander « Comment et avec qui travaillons-nous ensemble ? » et il conclut : « la coopération transfrontalière entre régions de différents Etats membres n'est pas un luxe, mais une nécessité politique, économique et sociale. »

Membre du Comité des régions et conseillère régionale de Picardie, **Claude du Granrut** va dresser une liste des problèmes que pose la coopération entre régions et qui méritent à ses yeux d'être étudiés avant la prochaine réforme des fonds structurels :

- le statut juridique des coopérations et l'amélioration des circuits financiers propres à ce type de coopérations,
- la globalisation des projets, puisque l'expérience invite à les rassembler pour mieux servir un territoire, afin que l'ensemble des actions convergent vers le développement de ce territoire ,
- la sectorisation des politiques communautaires, qui devrait être abandonnée, en tout cas retouchée, lorsqu'il s'agit de coopération et de cohésion économique entre différents territoires de l'Union,

- la recherche d'un outil durable et cohérent qui permette d'élargir les programmes de coopération de façon que le territoire devienne le lieu de mise en œuvre de l'ensemble des aides communautaires.

Claude du Granrut a le sentiment que l'aide de l'Union aux pays candidats à l'adhésion pourrait avantageusement se tourner vers les systèmes de coopération transfrontalière. En tout cas, dit-elle, la question mérite d'être posée, de même que celle de savoir si ces pays d'Europe centrale et orientale ne devraient pas mettre en œuvre des coopérations transfrontalières avec certains de leurs voisins qui ne sont pas encore - ou ne seront jamais - candidats à l'adhésion. Elle attache aussi beaucoup d'intérêt aux expériences et aux études sur la gouvernance dont la Convention (qui va se réunir en mars 2002) pourrait s'inspirer dans sa recherche de nouvelles formules de gestion politique.

« Toute coopération frontalière est une opération politique. Elle a - ou elle doit avoir - des retombées politiques », observe-t-elle avant de se demander s'il n'y a pas dans les coopérations frontalières « une revanche de la géographie sur l'histoire et un triomphe des peuples sur l'histoire. »

De régions obstacles, les régions frontières sont devenues depuis une quinzaine d'années des régions carrefours, remarque **Jacky Marteau**, du cabinet du commissaire Barnier chargé de la politique régionale. Il propose de les aborder « en termes d'opportunités et de perspectives de développement » et note que l'élargissement va modifier sensiblement cette donne puisque les régions frontalières représentent 68% du territoire des pays candidats et 58% de leur population.

Marteau se félicite de ce qui a été dit sur la gouvernance. C'est ce qui explique, dit-il, une bonne partie du succès d'INTERREG et d'autres initiatives communautaires comme LEADER, qui offrent à des acteurs la possibilité de faire la preuve de leur savoir-faire. Il invite donc à préserver le caractère atypique d'INTERREG, en observant que cette confrontation des pratiques et des méthodes est riche de promesses pour l'avenir.

Dans la mesure où les chambres de commerce sont très impliquées, on ne devrait pas s'étonner autant que le font les études présentées, de la faible représentation des entreprises individuelles, dit-il, en ajoutant : « Une entreprise individuelle ne peut pas automatiquement participer à la gestion d'un programme tandis que c'est le rôle normal de structures représentatives comme les chambres de commerce. »

Marteau insiste sur l'importance de l'initiative INTERREG, qui « est une illustration de ce qui devrait être la future politique interrégionale communautaire. » A côté de la dimension transfrontalière, la coopération transnationale lui apparaît tout aussi riche d'enseignements et de promesses : « Le développement de la région Rhône-Alpes passe au moins autant par un axe Lyon-Turin-Milan que par un axe Lyon-Paris, » dit-il, en ajoutant que le cadre d'analyse transnational devra s'imposer.

Apportant de l'eau au moulin de Jacky Marteau, **Arnaldo Abruzzini**, secrétaire général d'Eurochambres, signale que plus de deux cents chambres de commerce opèrent dans des régions frontalières et insiste sur le fait que nombre d'expériences intéressantes viennent des acteurs du territoire concerné et non pas des autorités publiques. « Le monde en général n'avance pas exclusivement sur la base de frontières construites à la lumière d'expériences politiques et historiques, dit-il, il est également propulsé par la société civile dont les entreprises sont une émanation. »

« Les perspectives de coopération ne sont pas nécessairement liées à la volonté d'améliorer certains aspects de la vie sociale et économique du territoire mais elles naissent souvent du désir de concurrencer d'autres régions ou portions de territoires », déclare Abruzzini pour qui cet esprit de compétition et de concurrence sert d'aiguillon à toutes les entreprises. Il insiste sur la concurrence comme dimension d'une coopération qui vise à améliorer les paramètres économiques de l'environnement dans lequel opère l'entreprise, plutôt que de l'entreprise elle-même : « Si nous étions capables de mieux interpréter ce besoin de compétition dans des zones mal définies institutionnellement, nous aiderions certains réseaux, certaines organisations, qui n'existent ni au niveau national, ni au niveau régional, à s'exprimer davantage ». Il cite alors l'exemple de la mer Baltique et de ces actions auxquelles aucun des

pays concernés ne reconnaît la priorité mais qui méritent pourtant de faire l'objet d'une coopération transnationale ou trans-régionale.

Rinaldo Locatelli, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux⁴, se propose d'apporter un éclairage extérieur à l'Union européenne proprement dite et demande de ne pas oublier l'existence de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière. Cet instrument juridique date de 1980 mais a été largement complété en 1996 et 1998 par deux protocoles, dont le premier porte sur la valeur juridique des actes qui font l'objet de cette coopération et sur le droit applicable aux groupements qui y sont engagés, le second sur la coopération transnationale, entre des entités territoriales qui n'ont pas de frontière commune. Et Locatelli d'insister sur l'importance qu'aura dans la Grande Europe de demain cette forme de coopération «à distance» par exemple entre la région Rhône-Alpes et une région de Pologne, de Slovaquie ou de Hongrie.

Il souligne que pour les pouvoirs publics locaux ou régionaux, la coopération transfrontalière ne peut pas aller au delà des compétences qui sont celles des municipalités ou des régions. D'où la nécessité d'améliorer la décentralisation, « vaste problème dans les pays actuellement membres de l'Union, mais plus vaste encore pour les pays candidats qui viennent d'accéder à la démocratie depuis peu de temps », dit-il, en mentionnant le travail fait par le Conseil de l'Europe ces dernières années pour mettre en œuvre dans ces pays la démocratie locale et régionale.⁵

A l'intention de Marteau, Locatelli signale que, dans les pays candidats qui n'ont pas encore créé leurs régions – ou qui sont en train de les créer – on dit souvent que les négociations avec la Commission les obligent à donner à ces régions une taille et une efficacité qui leur permettent de traiter ensuite avec Bruxelles, même si leur fonctionnement démocratique devait en souffrir. Il se félicite en tout cas de la floraison des coopérations entre « euro-régions » qui n'ont pas attendu l'élargissement mais il note deux sujets d'inquiétude :

⁴ Une organisation du Conseil de l'Europe qui compte 43 pays et en réunira 45, en 2002, c'est-à-dire la totalité des pays européens.

⁵ Avec la Charte européenne d'autonomie locale et le projet de Charte d'autonomie régionale.

- la crainte que l'exigence de visas ne vienne séparer des pays ou des régions de leurs voisins immédiats qui partagent souvent la même origine ethnique ,
- le sentiment que les effets combinés de la bureaucratie nationale et européenne éloignent les aides INTERREG ou PHARE des réalités de leur territoire et les soumettent abusivement au seul bon vouloir de leur gouvernement.

Pour **Jean-Eric Paquet**, membre du cabinet du commissaire Verheugen chargé de l'élargissement, «la pertinence de la coopération frontalière n'a jamais été aussi grande que dans le contexte de l'élargissement qui se conçoit au quotidien, avec son lot d'espoirs et son lot de craintes, avant tout – et parfois uniquement - dans les régions frontalières, dans les régions limitrophes de l'Union européenne et des pays candidats. »

Les inquiétudes qui se cristallisent dans ces régions, explique-t-il, sont de nature économique : les entreprises craignent la très grande compétitivité de leurs concurrents qui bénéficieront pendant un certain temps de salaires moins élevés. Certaines peurs tiennent à la sécurité, à la liberté de circulation des personnes et à l'émigration. D'autres sont liées à des standards différents en matière d'environnement ou encore aux flux de transports qui vont augmenter avec l'intégration économique.

Pour remédier à ces difficultés, la Commission a adopté en juillet 2001 une série de dispositions en faveur des régions frontalières :

- un accroissement des investissements dans les infrastructures de transports, sur le territoire actuel de l'Union, mais aussi du côté des pays candidats,
- des actions en faveur des PME, notamment dans un contexte transfrontalier, avec l'aide des chambres de commerce européennes,
- une meilleure coordination entre les instruments communautaires existants, notamment les programmes INTERREG et PHARE CBC lorsqu'ils touchent à l'amélioration de la vie quotidienne des citoyens,
- une attention particulière pour les aspects transfrontaliers des programmes communautaires existants, dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse,

- un traitement particulier pour la libre circulation des personnes,
- une place spéciale faite aux régions dans la politique de communication sur l'élargissement lancée par la Commission.

A propos de l'impact de la coopération transfrontalière sur les structures politiques et administratives des régions qui la pratiquent, Paquet signale que l'Union n'a pas un seul modèle à proposer mais plusieurs et que la Commission a ouvert l'instrument du jumelage aux régions. Dans plusieurs cas, précise-t-il, ce sont les représentants des régions de l'Union qui expliquent et aident les pays candidats à mettre en place les structures et les politiques nécessaires pour utiliser, le moment venu, les fonds structurels.

ANNEXES

LA QUESTION FRONTALIERE EN EUROPE, **MISE EN PERSPECTIVE DE LA RECHERCHE**

Liam O'Dowd

Centre de recherche sur les frontières internationales (Belfast, UK)

1 - Le développement de la recherche scientifique parallèlement à l'expansion de la coopération transfrontalière

Au cours des dix dernières années il y a eu une augmentation très importante de la recherche disciplinaire et interdisciplinaire sur les frontières nationales et les régions frontalières. La majeure partie s'est concentrée sur le développement rapide de la coopération transfrontalière (CTF) en Europe poussée par l'élargissement et l'approfondissement de l'UE. Les chercheurs en sont venus à considérer la CTF comme une réponse à deux aspects interdépendants des changements survenus aux frontières :

- Les processus de fragmentation (ou de création de frontières) - la multiplication des frontières nationales dans l'Europe après 1989. Selon certaines estimations, 8000 miles de nouvelles frontières étatiques sont venues s'ajouter en Europe depuis cette date (Foucher 1998). De plus, l'expansion de la régionalisation a créé ou renforcé les frontières à l'intérieur des Etats.
- Les processus d'intégration - l'impact de la globalisation accélérée dans ses formes économiques, politiques, culturelles et technologiques sur le sens et l'objet des frontières nationales.

Bien sûr, la coopération transfrontalière régionale n'a pas commencé en Europe en 1990. Il y a eu de nombreux pionniers dans la Vallée du Rhin dès les années 1950 et le Conseil de l'Europe a longtemps aidé, même sans financement, beaucoup de ces efforts précoces (Anderson, O'Dowd et Wilson 2001). Cependant, ce n'est qu'après la fin de la guerre froide que les contours d'une politique communautaire des frontières plus cohérente a commencé à se cristalliser avec la multiplication des Eurorégions le long des frontières nationales.

Depuis 1989, la Commission européenne a été la cible privilégiée institutionnelle pour la CTF. Ceci a rendu la CTF plus accessible à la recherche scientifique et sociologique, au moins au niveau de la politique générale. L'immense variété des frontières et des régions frontalières en Europe est plus difficile à maîtriser sur le plan analytique - avec des histoires différentes de formation des frontières, et en tenant compte d'une grande diversité de conditions géographiques, socio-économiques et culturelles. Certainement, il y a eu de nombreuses études éclairantes sur des régions frontalières précises et des exemples de coopération transfrontalière. Les progrès sont moins évidents, cependant, dans l'analyse comparative des régions frontalières et de la CTF. Aussi l'initiative coordonnée par Marjorie Jouen constitue une tentative bienvenue et finalement peu répandue d'évaluation à partir d'une comparaison de quelques expériences de CTF.

2 - La nécessité des processus de délimitation

Alors qu'on constate un nouvel enthousiasme et un élan pour faire avancer et analyser la CTF, il est important de noter cependant que les analystes comme les praticiens ne se cachent pas certaines réalités persistantes : les frontières peuvent changer mais elles ne disparaîtront pas. De manière évidente, les humains simultanément créent des frontières, les maintiennent et les transcendent. Alors que la CTF s'identifie clairement avec le dépassement ou la traversée des frontières, elle ne peut pas être totalement analysée et comprise si l'on ne reconnaît pas sa co-existence avec la création perpétuelle de frontières et leur maintien. Les frontières séparent et relient ; il n'est pas possible d'avoir la séparation sans le lien et vice-versa.

Ainsi, les frontières font partie intégrante de la conduite humaine . Elles sont le produit d'un besoin d'ordre, de contrôle et de protection de la vie humaine et elles reflètent nos désirs contradictoires de ressemblance et de différence, de repère entre "nous" et "eux". Ce sont des constructions humaines omniprésentes, les résultats inévitables de la portée et des limites du pouvoir et de la coercition, de l'organisation sociale, de la division du travail et de la promotion collective de l'identité à l'intérieur d'un territoire borné. Bien sûr, toutes les frontières doivent être suffisamment fluides et perméables pour rendre possible la survie et le changement et permettre les échanges transfrontaliers (Duchacek 1986).

Les frontières nationales, qui représentent les limites politiques les plus significatives des deux derniers siècles, ont été typiquement les produits de la guerre, de l'invasion, de la coercition et de l'abus. Peu de frontières ont été créées par un plébiscite démocratique. Pourtant, paradoxalement, elles ont été la condition *sine qua non* du développement des démocraties parlementaires et des Etats-providence. Cependant ces derniers ont seulement prospéré lorsque les origines coercitives des frontières nationales ont été oubliées ou au moins éliminées des préoccupations quotidiennes de la vie politique.

Ainsi, les frontières demeurent un phénomène ambiguë et même contradictoire. Elles facilitent la démocratie tout en lui imposant des limites géographiques. Elles incluent autant qu'elles excluent. Ce sont des barrières autant que des ponts. Pour beaucoup, y compris les résidents des régions frontalières, elles apportent des ressources matérielles (à la fois légales et illégales) et elles sont d'importantes sources de symbolisme et d'identité.

3 - Les frontières de la construction des identités politiques et de la construction des marchés

Un élément nécessaire à la construction d'une conscience politique collective est la création et le maintien de ses frontières. De plus, des règles doivent être établies pour la traversée des frontières. Jusqu'à une date assez récente, l'UE / CEE n'avait pas de politique explicite des frontières - cette question était vue comme une compétence des Etats-membres - les élargissements successifs ont créé un processus fragmentaire de définition et de gestion des frontières de l'UE de manière plus collective – comme en atteste le développement du processus de Schengen et les tentatives croissantes de réglementer au niveau européen les mouvements transfrontaliers des immigrés et des réfugiés au passage de la frontière externe. De même, le changement de nature de la sécurité et de l'insécurité de la frontière, au regard des problèmes tels que le terrorisme, la criminalité et le risque environnemental, a intensifié la pression pour une politique des frontières au niveau européen.

Cependant, comme le montrent ces études de cas, le but premier de la politique des frontières de l'UE reste l'édification d'un marché, d'abord, et la construction d'une entité politique commune, ensuite. En dépit de l'importance économique de la CTF, cependant, une des caractéristiques essentielles de la coopération transfrontalière en Europe, comme le montrent les études de cas, est le rôle relativement faible joué par les entreprises privées et par la part importante occupée par les autorités publiques et les ONG (C'est l'inverse qui se produit sur la frontière USA/Mexique, par exemple). En fait, le danger que les régions frontalières soient ignorées par le monde des affaires dans le Marché unique est une des justifications majeures de la promotion de la coopération économique transfrontalière. Les régions frontalières sont peut-être surchargées de règles juridiques qui s'affrontent, d'institutions avec des compétences inégales de chaque côté, sans parler des séquelles d'une séparation, d'une méfiance et parfois d'une franche hostilité sur une longue durée.

Une des caractéristiques du changement des frontières est que la relation entre les frontières économiques, politiques et culturelles est dans une certaine mesure plus lâche qu'elle ne l'était pendant la Guerre froide. Aussi, les chercheurs doivent être vigilants à l'égard des conséquences imprévues de l'intensification de la coopération transfrontalière et des contacts dans les régions frontalières. Une telle coopération encourage parfois les souvenirs subversifs qui rappellent les origines souvent coercitives ou « imposées » de la frontière. Elle revitalise parfois les vieilles frontières et les liens entre les communautés et les groupes ethniques des deux côtés de la frontière ; elle facilite la transformation du rôle géo-politique et géo-économique des régions frontalières. De plus, bien que les frontières et les régions frontalières soient importantes en elles-mêmes, elles fournissent des clés très utiles pour comprendre le type de communauté politique que l'UE est en train de devenir.

4 - Deux types de gouvernance

Le croisement de ces six études de cas s'intéresse à la gouvernance, et en particulier à la gouvernance multi-niveaux. Une façon d'étudier la gouvernance dans les régions frontalières pourrait être d'adapter la distinction de Hooghe et Marks (2001) entre les deux types de gouvernance. Bien que l'on puisse les distinguer de manière analytique, elles sont corrélées peut-être de manière plus visible dans les régions frontalières.

Le premier type de gouvernance est associé à la construction d'une communauté politique et inclut les autorités à compétences territoriales et polyvalentes comme les villages, les municipalités, les régions, les Etats. L'UE peut être ajoutée à la liste dans la mesure où elle assume un certain nombre de compétences semblables à celles des Etats. Le deuxième type de gouvernance est fonctionnel et comprend les organisations de réseaux, celles tournées vers la résolution des problèmes, et à vocation unique, où la compétence géographique n'est pas exclusive mais multiple. La construction du Marché unique européen a stimulé ce type de gouvernance dans l'UE.

Chaque type de gouvernance présente différentes caractéristiques. La gouvernance polyvalente est potentiellement plus démocratiquement fiable et répond davantage à un souci d'identité collective même si, souvent, elle manque de flexibilité et d'expertise. Sa structure est typiquement hiérarchique et centralisée ; elle facilite l'homogénéisation et l'harmonisation à l'intérieur des frontières étatiques fixes, exclusives, multi-fonctionnelles. Son potentiel pour mobiliser le soutien populaire est plus grand que le second type de gouvernance, en partie parce qu'elle s'occupe de problèmes de sécurité collective, de bien-être et de redistribution

sociale. En fait, ses frontières sont des barrières plutôt que des ponts, tout en renfermant d'importantes ressources matérielles et symboliques pour la population délimitée. Cette gouvernance traverse difficilement les frontières étatiques existantes à moins que ces frontières se déplacent elles-mêmes. Comme le montrent les études de cas, le processus d'accélération de la CTF n'a pas encore engendré de régions transfrontalières qui pourraient être considérées comme des exemples de gouvernance polyvalentes capables d'attirer un certain degré d'identification populaire ou collective.

De l'autre côté, la gouvernance fonctionnelle est poussée par les problèmes et les projets de politique individuelle et pratiquée par des commissions inter-régionales, des forces de police, des task-forces, des agences intercommunales et des organisations sans but lucratif. Ce mode de gouvernance est typiquement basée sur des réseaux et multi-niveaux dans sa forme. Elle fait aussi des différences. Elle aboutit plutôt à la reconnaissance mutuelle des normes qu'à l'harmonisation ou l'homogénéisation de telles normes. C'est ce genre de gouvernance qui a été le plus promu jusqu'à aujourd'hui dans la coopération transfrontalière cofinancée par l'UE (comme le montrent les études de cas présentées). Elle est tournée vers la résolution de problèmes plutôt que vers les questions de distribution. En tant que telle, elle est faite pour faciliter et réguler les relations de marché. Ses limites territoriales sont variables, mais elle souffre fréquemment d'une bureaucratie excessive et du manque de coordination. Un thème fort qui court tout au long des études de cas est la bureaucratie sous-jacente d'INTERREG et des initiatives qui y sont liées. Elle est aussi fréquemment tirée par l'Etat, par des groupes d'intérêt influents et par les élites locales qui manquent de responsabilité démocratique directe. Pour que ce type de gouvernance prospère, les frontières étatiques doivent être davantage vues comme des ponts que comme des barrières.

Ce second type de gouvernance domine l'analyse de la recherche Unioncamere-Notre Europe. Ses mérites sont clairs : flexibilité, construction de liens, une rhétorique de la coopération et de l'intérêt commun plutôt que de la division et de l'hostilité. Ces inconvénients sont aussi montrés clairement : une bureaucratie excessive et un manque de coordination, des budgets limités et sa difficulté à franchir les frontières qui sont asymétriques en termes politiques et économiques. Elle reproduit également dans les zones frontalières quelques-uns des problèmes perçus de l'intégration européenne dans son ensemble : sa nature élitiste et technocratique, un manque de légitimité populaire et un certain degré de déficit démocratique.

5 - Les thèmes futurs de recherche.

La CTF entendue dans ce type de gouvernance doit être soumise à une analyse approfondie et rigoureuse, à travers plusieurs thèmes de recherche transversaux ou questions qui prennent en compte la grande diversité des régions frontalières de l'Europe.

Ces thèmes pourraient être :

- 1 - La longévité et les différents chemins empruntés par la CTF dans chaque région à la lumière des spécificités historiques de la formation de la frontière.
- 2 - La durabilité, c'est-à-dire dans quelle mesure les programmes de l'UE ont encouragé des liens transfrontaliers durables et à long terme.

3 - Le degré auquel la CTF a aidé le transfert de bonnes pratiques dans les activités du secteur public et du secteur privé. A-t-elle apporté une plus-value aux organisations travaillant des deux côtés de la frontière?

4 - Les obstacles persistants à la CTF.

5 - Quels sont les effets externes de la CTF sur le positionnement géo-politique et géo-économique des régions potentiellement transfrontalières ?

6 - Les effets symboliques de la CTF comme une ressource potentielle pour former ou reconstituer des identités transfrontalières.

Ces études de cas apportent un début de réponse utile à certaines de ces questions.

Ce qui est plus difficile, cependant, c'est la question de savoir si ce type de gouvernance multi-niveaux se rattache en pratique à d'autres types de gouvernance, celle des autorités polyvalentes, notamment les régions, les Etats et les municipalités. L'absence de cadre financier et juridique transfrontalier efficace mis en évidence dans ces études est en partie due aux activités de création et de maintien des barrières par ces autorités.

Un des défis majeurs rencontrés par les praticiens et les analystes de la CTF est de déterminer comment les initiatives de construction de marchés (transfrontaliers) peuvent être liées à des initiatives de construction d'identité politique, qui sont quant à elles sources et gardiennes de frontières (O'Dowd 2001). Comment une politique de coopération fonctionnelle souvent poussée par des technocrates et des groupes d'intérêt particuliers peuvent se mêler de manière fructueuse avec une politique de sécurité collective, de démocratie représentative et de redistribution sociale ? La CTF européenne a-t-elle le potentiel de devenir créatrice d'identité collective ? Peut-elle ou devrait-elle aider à créer des régions polyvalentes et transfrontalières qui seraient les éléments constitutifs d'une identité politique commune émergente transnationale au niveau UE ? Quelles que soient les réponses à ces questions, il est clair que les frontières et les régions frontalières restent des laboratoires exemplaires pour la recherche des relations changeantes entre l'économie, la politique et la culture dans une Europe en transformation.

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, J., O'Dowd, L. and Wilson, T. (eds) *Administration*, Vol 49 (2), Special Issue on 'Cross-Border Co-operation'.

Duchacek, I. (1986) 'International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond', in O.Martinez (ed.) *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso: Texas Western Press.

Foucher, M. (1998) 'The Geopolitics of European Frontiers' in M.Anderson and E.Bort (eds.) *The Frontiers of Europe*, London: Pinter.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001) 'Types of Multi-level Governance', *European Integration Online Papers*, Vol 5 No 11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

O'Dowd, L. (2001) 'State Borders, Border Regions and the Construction of European Identity', in M.Kohli and M.Novak (eds) *Will Europe Work?: Integration, Employment and the Social Order*, London: Routledge.

LES PROGRAMMES INTERREG ET PHARE

(Communications de la Commission du 28/4/2000 – JOCE C 143 du 23/5/2000, d'août 2001 – JOCE C 239 du 25/8/2001 et du 7/5/2001 – JOCE du 15/5/2001)

Source : <http://www.europa.eu.int>

La troisième phase du Programme d'initiative communautaire INTERREG intervient après INTERREG I (1989-1993) et INTERREG II (1994-1999), doté de 3519 millions d'écus (1996). Pour la période 2000-2006, INTERREG III dispose d'un budget de 4875 millions d'euros à la charge exclusive du FEDER.

La contribution communautaire ne dépasse pas 75% du coût total du programme dans les régions de l'objectif 1 et 50% ailleurs. L'initiative communautaire INTERREG III vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union par la coopération transfrontalière (volet A), transnationale (volet B) et interrégionale (volet C) et à favoriser l'intégration et un développement équilibré et harmonieux du territoire européen.

Volet A « coopération transfrontalière »

Il a pour objet de développer des pôles économiques et sociaux transfrontaliers à partir de stratégies communes de développement territorial durable. Les Etats membres consacrent au moins 50% de leur dotation totale INTERREG III à ce volet. Les zones éligibles à INTERREG III sont toutes de niveau NUTS III dans la nomenclature d'Eurostat. Il s'agit de toutes les zones jouxtant les frontières terrestres intérieures et extérieures de la Communauté ainsi que certaines zones maritimes, et des zones qui jouxtent ou sont enclavées dans ces zones éligibles dans la limite de 20% du budget du PIC concerné.

Les domaines d'action prioritaire sont les suivants :

- la promotion d'un développement urbain, rural et côtier transfrontalier ;
- le développement de l'esprit d'entreprise et des Petites et Moyennes Entreprises (PME), le tourisme et les initiatives locales de développement et d'emploi (ILDE) ;
- l'émergence d'un marché du travail intégré et l'inclusion sociale ;
- la coopération dans les domaines de la recherche, du développement technologique, de l'enseignement, de la culture, de la communication, de la santé et de la protection civile ;
- la protection de l'environnement, le rendement énergétique et les énergies renouvelables ;
- les infrastructures de base relevant d'un intérêt transfrontalier ;
- la coopération dans les domaines juridiques et administratifs ;
- la coopération entre citoyens et institutions ; l'assistance technique.

Volet B « coopération transnationale »

Il vise à promouvoir un plus haut degré d'intégration territoriale au sein de vastes groupements de régions européennes. Il a pour objectif de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré dans la Communauté, ainsi qu'à une meilleure intégration territoriale avec les pays candidats et les autres pays voisins.

Les zones éligibles couvrent l'ensemble du territoire de l'Union. Elles comprennent 13 groupements de régions : Méditerranée occidentale, Espace alpin, Espace atlantique, Sud-ouest Europe, Nord-ouest Europe, Région de la Mer du Nord, Région de la Mer Baltique,

CadSES, Périphérie Nord, Archimède, Espace Caraïbe, Espace Açores-Madeira-Canaries, Espace Océan Indien-Réunion.

Les Etats membres dotent le volet B d'au moins 14% de leur allocation totale INTERREG III. En prenant en compte les priorités des politiques communautaires et les recommandations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), les domaines de coopération sont les suivants :

- les stratégies de développement territorial ;
- le développement de systèmes de transport efficaces et durables et l'amélioration de l'accès à la société de l'information ;
- la promotion de l'environnement, la bonne gestion du patrimoine culturel et des ressources naturelles et notamment l'eau ;
- l'assistance technique à la constitution de partenariats transnationaux.

Coordination entre FEDER et PHARE, TACIS, MEDA, CARDS, FED, SAPARD et ISPA

Dans la période 2000-2002, la coopération transfrontalière bénéficie selon les pays participant à INTERREG III :

- d'une aide à hauteur de 480 millions d'euros dans le cadre du programme de coopération transfrontalière PHARE-CBC ;
- d'une aide des programmes nationaux de PHARE, ISPA et SAPARD ;
- des allocations déterminées dans le cadre des procédures budgétaires annuelles pour TACIS, MEDA, CARDS et FED

Pour le volet A d'INTERREG III, les contributions de PHARE, TACIS, MEDA, CARDS, SAPARD ou ISPA respectent les principes et les règles de ces instruments. L'application d'une taille minimale pour les projets (2 millions d'euros pour PHARE-CBC et 5 millions d'euros pour ISPA) peut bénéficier d'une dérogation sur la base d'un examen au cas par cas et des recommandations du comité de suivi

PROGRAMME DU SEMINAIRE

Vendredi 13 novembre 2001, Bruxelles

9h00 **Discours d'ouverture** : **Guiseppe Tripoli**, Secrétaire général Unioncamere

9h30 **Session 1: Présentation de la recherche comparative**

Modérateur : **Vittorio Macchitella**, Coordinateur du Laboratoire Européen de Recherche, Unioncamere

Introduction méthodologique **Marjorie Jouen**, Notre Europe

1^{ère} étude de cas « La coopération en Pannonie Occidentale entre l'Autriche et la Hongrie »
Ferenc Miszlivetz, Institut des Etudes Sociales et Européennes – Szombathe ly (H)

2^{ème} étude de cas « La coopération en Mer Baltique et la gouvernance »
Andreas Uhrlau, Université Libre de Berlin (D)

3^{ème} étude de cas « La coopération des Alpes de la mer entre la France et l'Italie »
Ferruccio Dardanella, Président de la Chambre de Commerce de Cuneo (I)

4^{ème} étude de cas « La coopération Egrensis entre l'Allemagne et la République Tchèque »
Bernhard Köppen, Université de Chemnitz (D)

5^{ème} étude de cas « La coopération Nord-Pas de Calais – Wallonie entre la France et la Belgique »
Daniel Poulenard, Réseau Parcourir (F)

6^{ème} étude de cas « La coopération en Mer Ionienne entre l'Italie et la Grèce »
Sergio D'Oria, Président de la Chambre de Commerce de Lecce (I)

Synthèse des résultats et propositions
Marjorie Jouen, Notre Europe

11h00 **Session 2: Comment mieux répondre à l'enjeu économique, social et politique de la coopération transfrontalière et transnationale ?**

La question frontalière en Europe, mise en perspective de la recherche
Liam O'Dowd, Centre de Recherche sur les Frontières internationales, Belfast

Table-ronde animée par **Vittorio Macchitella**, Coordinateur du Laboratoire Européen de Recherche, Unioncamere

Manfred Dammeyer, Vice-Président, Comité des Régions (D)

Claude du Granrut, Membre du Comité des Régions, Conseillère régionale de Picardie, Maire-adjoint de Senlis (F)

Jacky Marteau, Membre du Cabinet de M. Barnier, Commissaire chargé de la politique régionale

Arnaldo Abruzzini, Secrétaire Général, Eurochambres

Rinaldo Locatelli, Directeur exécutif du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe

Jean-Eric Paquet, Membre du Cabinet de M. Verheugen, Commissaire chargé de l'élargissement

13.00 **Conclusion du séminaire.**

LISTE DES SEMINAIRES DEJA PARUS

(les plus récents sont disponibles sur le site internet de *Notre Europe* :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Seminaires.htm>)

- *Paris (31-1 janvier 2002) : Quelles perspectives pour les fonds structurels et la politique de cohésion ?*
Disponible en français et allemand.
- *Bruxelles (23 mai 2001) : Comment renforcer la cohésion économique et sociale après 2006 ?*
Disponible en français et anglais.
- *Berlin (11-12 avril 2001) : Vers un nouveau contrat social en Europe. France-Allemagne : modèle sociaux et mutations économiques*
Disponible en français et allemand.
- *Bruxelles (28 novembre 2000) : Réunifier l'Europe*
Disponible en français, anglais et italien.
- *Paris (4 septembre 2000) : UE : Une nécessaire réforme du Conseil des Ministres*
Disponible en français et anglais.
- *Berlin (3-4 février 1999) : Le moteur franco-allemand à l'épreuve de l'Agenda 2000*
Disponible en français uniquement.
- *Madrid (27-28 novembre 1998) : Quinze pays dans un bateau, la cohésion économique et sociale, pierre angulaire de la construction européenne*
Disponible en français, anglais, allemand et espagnol.
- *Athènes (13-14 novembre 1998) : L'Europe en quête d'identité (s)*
Disponible en français, anglais, allemand et grec.
- *Bruxelles (10 juin 1998) : Les pactes nationaux pour l'emploi.*
Disponible en français, anglais, allemand et italien.
- *Luxembourg (11 septembre 1997) : Les relations industrielles dans l'UE.*
Disponible en français et anglais.
- *Bruxelles (29 mai 1997) : La convergence économique et l'emploi en Europe. Quelles promesses pour l'UEM ?*
Disponible en français uniquement.