



**HAL**  
open science

# LA GOUVERNANCE DES ESPACES TRANSFRONTALIERS :

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LA GOUVERNANCE DES ESPACES TRANSFRONTALIERS : . Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal. Démocratie et management local, Dalloz, 2003. halshs-01535998

**HAL Id: halshs-01535998**

**<https://shs.hal.science/halshs-01535998v1>**

Submitted on 9 Jun 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 GOUVERNANCE DES ESPACES TRANSFRONTALIERS : LES ENJEUX DE L'INTERCULTURALITE

Michel CASTEIGTS \*

*Publié dans* Le Duff R. et Rigal J.J. (dir.), 2003, *Démocratie et management local*, Paris, Dalloz, pp. 260-277

## **RESUME**

Les espaces transfrontaliers relèvent de systèmes institutionnels irréductiblement distincts puisque fondés sur des légitimités nationales différentes. L'intégration européenne, si elle a permis d'assurer la libre circulation des biens et des personnes et la disparition des frontières monétaires, ne conduira pas, dans un horizon prévisible, à abolir cette césure juridique.

Pourtant, sur toutes les frontières intérieures, les acteurs appartenant aux espaces frontaliers s'activent, se concertent, élaborent ensemble des projets plus ou moins ambitieux pour « effacer les cicatrices de l'histoire » ou « assurer la revanche de la géographie sur l'histoire », selon deux expressions aujourd'hui consacrées. Quels que soient leurs contenus techniques particuliers, l'élaboration et la mise en œuvre de ces démarches communes ont pour objet fondamental de permettre à deux espaces frontaliers juxtaposés de se transformer en un territoire transfrontalier intégré. Ce processus passe nécessairement par le recours à des procédures de gouvernance, faute de capacité institutionnelle et de moyens de gouvernement adéquats.

Or, cette mise en place d'une démarche de gouvernance se fait dans un contexte tout à fait particulier, marqué du sceau d'une interculturalité qui ne concerne pas simplement la communication linguistique, mais les habitudes de travail, les procédures de management ou la conception même de l'action publique.

Face à ces phénomènes interculturels complexes, des dispositifs nouveaux d'élaboration et de mise en œuvre de la décision publique émergent. Ils comportent à la fois un noyau dur de mécanismes communs à l'ensemble des situations transfrontalières et des formes particulières d'adaptation aux spécificités culturelles de chaque frontière, comme le révèle l'analyse de la situation concrète de deux territoires transfrontaliers appartenant à des aires culturelles très différentes : le couloir Rhénan entre Alsace et Pays de Bade ; l'Eurocité basque Bayonne/Saint-Sébastien.

Ces espaces, qui tiraient de leur position frontalière autant d'avantages que d'inconvénients, se recomposent pour assumer leur nouvelle situation d'acteurs avancés et de laboratoire de la construction européenne. Dans ce cadre, une question clé se pose avec acuité : dans quelle mesure, et à quelles conditions, une identité et une citoyenneté transnationales sont-elles possibles ?

## **MOTS CLES :**

Frontière, transfrontalier, intégration européenne, gouvernance, projets de territoire, management interculturel, citoyenneté .

---

\* Inspecteur général de l'administration. Professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (IAE – CREG) <michel.casteigts@univ-pau.fr>

## INTRODUCTION

Le fédéralisme européen suscite des débats passionnés mais parfaitement platoniques. Le principe de subsidiarité, constamment réaffirmé, est essentiellement mobilisé pour défendre les prérogatives des Etats-membres face à un expansionnisme communautaire réel ou supposé. Tout cela montre que l'unification des cadres institutionnels, de part et d'autre des frontières intérieures de la communauté, n'est pas pour demain. A un moment où la globalisation suscite des craintes d'autant plus fortes que sa réalité est méconnue et que la plupart des médias en véhiculent une image fantasmatique, nos concitoyens ne peuvent qu'être rassurés de cette pérennité des identités juridiques nationales. Cette situation place cependant les territoires transfrontaliers dans une apesanteur institutionnelle durable, avec laquelle ils doivent apprendre non seulement à vivre, mais à décider et à agir.

Les progrès de l'intégration européenne exacerbent paradoxalement les inconvénients de cette situation. En effet, le développement effectif de la circulation des biens et des personnes et la disparition définitive des frontières monétaires conduisent inéluctablement à de profonds bouleversements des comportements économiques et sociaux. Ces phénomènes sont notablement amplifiés dans les zones frontalières, historiquement plus marquées que les autres par les *effets-frontière*, notamment en matière de spécialisation économique, d'organisation spatiale et de rapports humains ( voir Sayer, 1983 ; Ratti, 1993) . Les responsables politiques des régions concernées ne peuvent rester passifs face à cette évolution en profondeur des communautés dont ils ont la charge, sauf à se résigner à un dépérissement de l'action publique là où elle s'exprimait naguère de la façon la plus emblématique.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que, sur toutes les frontières intérieures de la communauté, des actions de coopération transfrontalière, plus ou moins ambitieuses ou globales, voient le jour, à l'initiative de collectivités locales, d'établissements publics ou même des Etats, comme dans le cas de la Conférence du Rhin supérieur. Soutenues financièrement par le programme d'initiative communautaire Interreg, souvent relayé en France par les contrats de plan Etat-régions, ces actions ont des objets concrets extrêmement variés, mais répondent toutes à la préoccupation d'effacer progressivement les effets de la frontière (cf. notamment Drewe, 1996).

Il s'agit souvent de défendre ou de valoriser l'environnement : traitement transfrontalier des déchets et de l'assainissement (Métropole lilloise; Eurocité Bayonne - Saint-Sébastien...) ; gestion commune de la ressource en eau ou de la qualité de l'air ( espace du Rhin supérieur ; agglomération Bâle – Saint Louis...) ; protection coordonnée d'espaces naturels ou d'espèces animales menacées (coopération entre parcs naturels dans les massifs alpins, pyrénéens ou vosgiens ; sauvegarde des ours, des bouquetins ou des faucons pèlerins ; coopération entre la Corse et la Sardaigne dans les Bouches de Bonifacio...). La coopération universitaire et scientifique alimente un grand nombre de projets, allant de programmes de recherche intégrés ( par exemple RECLIP, programme de recherches climatiques dans la région du Rhin supérieur) à des cursus de formation doublement diplômants (comme le partenariat entre l'ESTIA dans l'agglomération bayonnaise et l'Ecole d'ingénieurs de Bilbao).

Les transports constituent également un domaine de coopération important, où le stade de la simple coordination de réseaux existants est souvent dépassé pour aller vers la création de nouvelles lignes de transports de voyageurs en site propre ( Sarrebruck – Sarreguemines ; Genève – Annemasse ; Bayonne – Saint-Sébastien...). Enfin il faut noter que la coopération économique, malgré des réticences liées à la situation de concurrence des territoires concernés, connaît des évolutions positives ( Pôle européen de développement de Longwy ; région Menton-Vintimille ; Métropole Lilloise...).

La diversité même des opérations mentionnées ci-dessus, qui ne représentent pourtant qu'une faible part de l'ensemble, traduit la principale faiblesse de la première génération des opérations de coopération transfrontalières. Lancées en fonction d'initiatives éparpillées, résultant souvent de réponses opportunistes à l'aubaine financière constituée par les fonds INTERREG, elles procédaient rarement d'une véritable stratégie d'intégration des territoires concernés et contribuaient médiocrement à la disparition durable des *effets-frontière*. C'est pourquoi, progressivement, le besoin s'est fait sentir de replacer ces actions thématiques dans le cadre de projets globaux et cohérents de développement territorial, afin que, quels que soient leurs contenus techniques particuliers, la mise en place de ces démarches communes permette à deux espaces frontaliers juxtaposés de se transformer progressivement en un territoire transfrontalier intégré. Dans l'élaboration conjointe de tels projets de territoires, l'absence d'un cadre juridique approprié et reconnu de tous se fait cruellement sentir.

Face à cette situation complexe, des dispositifs nouveaux d'élaboration et de mise en œuvre de la décision publique émergent. Ils comportent un noyau dur de mécanismes communs à l'ensemble des situations transfrontalières, qui passent nécessairement par le recours à des procédures de gouvernance, faute de capacité institutionnelle et de moyens de gouvernement adéquats ( I – La gouvernance transfrontalière) . Mais ils doivent également s'adapter aux spécificités culturelles de chaque frontière, comme le révèle l'analyse de la situation concrète de deux territoires transfrontaliers appartenant à des aires culturelles très différentes : le couloir Rhénan entre Alsace et Pays de Bade ; l'Eurocité basque Bayonne/Saint-Sébastien ( II – Le management interculturel des projets transfrontaliers),.

## **I – LA GOUVERNANCE TRANSFRONTALIERE**

La gouvernance est souvent considérée comme un complément facultatif et hétérodoxe aux procédés de gouvernement, qui seuls détiendraient la légitimité démocratique puisque procédant directement du suffrage universel. Il n'est pas question ici de rentrer dans ce débat, que l'on peut qualifier de théologique sans abus de langage tant notre pensée politique reste imprégnée de l'héritage ecclésial, même chez ceux qui font profession de laïcité. Force est cependant de constater que, dans le cas particulier des territoires transfrontaliers, le recours aux procédures de gouvernance est incontournable, en l'absence de tout système adéquat de gouvernement local (voir Saez et autres, 1997). Cette démarche de gouvernance est cependant fortement conditionnée par les spécificités des situations transfrontalières, qui donnent à chaque étape du projet de territoire un caractère particulier.

## **A - Les particularités d'un projet de territoire transfrontalier**

Les projets transfrontaliers n'échappent pas à la segmentation en séquences telle que la proposent tous les grands modèles de management de projet : analyse et diagnostic de l'existant; définition d'une stratégie et organisation du partenariat ; détermination des objectifs techniques et allocation des ressources; mise en œuvre ; évaluation. Mais la coopération transfrontalière constitue un domaine nouveau de l'action publique. Il n'existe pas de corpus méthodologique préexistant permettant d'asseoir le diagnostic sur des bases objectives admises de tous, d'en inférer une validation incontestable des objectifs ou de déterminer des modalités éprouvées de mise en œuvre. La plupart des actions conduites dans ce contexte conservent un caractère expérimental, adapté aux exigences du lieu et du moment et donc ni transposable ni reproductible. A cela s'ajoute l'absence d'adossement institutionnel stable, qui impose aux acteurs de la coopération d'inventer les outils de portage juridique au fur et à mesure qu'ils conçoivent les projets.

Dans une démarche nécessairement partenariale, où aucune institution ne peut prétendre au monopole de la vérité, le diagnostic est obligatoirement partagé. 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 dont nous n'avons généralement pas conscience. Travailler ensemble à 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.

La définition d'une stratégie politique commune est rarement facile dans le cadre des partenariats nationaux traditionnels. Les accouchements douloureux de nouvelles intercommunalités ou les négociations à l'arraché des contrats de plan sont là pour en attester. Il n'y a pas de raison que cela soit sensiblement plus facile dans un contexte transfrontalier, même si les difficultés sont d'un autre ordre. Les rivalités institutionnelles et les jeux politiques y tiennent évidemment une place bien moindre. Par contre, se font pleinement sentir les différences de culture politique, l'hétérogénéité des représentations mentales et le poids des contentieux historiques, d'autant plus prégnant qu'il reste la plupart du temps dans le non-dit. La simple délimitation du territoire pertinent peut renvoyer à des différences d'appréciation sur la priorité implicite donnée à la référence historique ou aux facteurs économiques, sur la place du fait urbain ou la complémentarité ville-campagne, sur la nécessité de prendre en compte la réalité géographique dans toute sa complexité ou sur l'intérêt de simplifier la donne institutionnelle.

La dévolution des compétences entre les différents niveaux de collectivités publiques n'étant pas homogène d'un Etat à l'autre, le partenariat entre collectivités de même échelle territoriale ne garantit pas une coopération fructueuse. En pareil cas, deux réponses sont envisageables : un partenariat dissymétrique entre collectivités d'échelles géographiques différentes mais possédant en commun un large portefeuille de compétences ; la

diversification du tour de table inter-institutionnel, de façon à réunir l'ensemble des acteurs concernés de part et d'autre de la frontière. L'expérience montre que, dans la plupart des cas, il y a lieu de combiner les deux solutions à des moments différents de la genèse des projets.

Les finalités réelles assignées à une même démarche pouvant varier notablement d'un acteur à l'autre, le choix des objectifs techniques permettant de les traduire de façon pertinente constitue un enjeu majeur : les actions concrètes retenues devront en effet avoir du sens pour chacun des partenaires, quels que soient ses présupposés implicites. Les objectifs techniques formellement assignés à l'opération ne sont souvent qu'un prétexte rationnel, alors les finalités réelles relèvent d'un registre affectif ou irrationnel. Il s'agit souvent de dépasser des épisodes historiques tumultueux, de fonder sur des sentiments positifs une relation nouvelle, après des siècles de méfiance et de rivalité. Dès lors, la définition du système de référence à partir duquel on évaluera la pertinence des choix techniques ne peut s'en tenir à une simple logique instrumentale.

La première question à résoudre dans la mise en œuvre des projets de coopération est celle du choix du maître d'ouvrage susceptible d'être le mandataire commun des différents partenaires. Le recours à un organisme préexistant est pertinent lorsqu'il s'agit de mener une opération précise limitée dans le temps. Il trouve rapidement ses limites, dès lors qu'il s'agit de mener dans la durée une politique globale et complexe, se traduisant par une multitude d'actions concrètes différentes. La création d'un support juridique spécialisé devient alors indispensable. On peut pour cela utiliser un instrument relevant du cadre juridique général d'un des Etats concernés : association 1901 (par ex. Association transfrontalière de l'agglomération du pôle européen de développement entre communes luxembourgeoises, belges et françaises) ; association de droit étranger (par ex. EuRegio SaarLorLuxRhin, de droit luxembourgeois, sur les territoires de la Moselle, du Luxembourg, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat) ; GEIE de droit français ou étranger (par ex. Euro-Institut de Strasbourg – Kehl, de droit allemand, ou Agence transfrontalière de développement de l'Eurocité basque Bayonne – Saint-Sébastien, de droit espagnol). Cependant des accords interétatiques de coopération décentralisée transfrontalière ont prévu la création d'instruments juridiques spécifiques : accord de Rome (1993) entre la France et l'Italie ; traité de Bayonne (1995) entre la France et l'Espagne ; accord de Karlsruhe (1996) entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. La mauvaise volonté manifestée par certaines administrations centrales dans la transposition en droit interne des dispositions de ces accords n'a pas permis à ce jour d'en tirer pleinement profit pour doter la coopération transfrontalière des outils juridiques qui lui font défaut, à l'exception notable du Consorcio Bidassoa-Txingudi entre la commune française d'Hendaye et les communes espagnoles d'Irun et de Fontarrabie.

Le problème du portage juridique étant réglé, les difficultés dans la mise en œuvre des projets transfrontaliers restent nombreuses. Les différences patentes de réglementation budgétaire aggravent les effets de l'hétérogénéité des systèmes de financement publics. Le régime juridique des collectivités est très variable d'un Etat à l'autre (et quelques fois à l'intérieur d'un même Etat) et laisse aux initiatives locales des marges de manœuvre très inégales. Enfin, les relations entre responsables politiques et équipes techniques ne sont pas du tout les mêmes dans un pays qui pratique à large échelle le *spoil system*, comme l'Espagne, ou dans un pays, comme la France, où la neutralité de l'administration est une valeur républicaine. Cela ne contribue pas toujours à la simplicité des processus décisionnels ou à la cohésion des équipes de projet.

En l'absence de normes préétablies, l'efficacité de la mise en œuvre d'un projet transfrontalier ne peut être évaluée par simple comparaison avec une batterie d'indicateurs éprouvés. L'évaluation devra donc tenir compte d'une réalité d'autant plus complexe que la réussite technique d'une action ne traduit pas nécessairement une contribution effective à la dynamique globale du territoire transfrontalier. De ce point de vue, il est des échecs plus porteurs d'avenir que certains succès. C'est d'autant plus vrai que notre culture de l'évaluation se fonde largement sur des critères quantifiables d'efficacité économique, alors que l'objectif fondamental reste de faire disparaître les frontières, ce qui est évidemment plus difficile à mesurer. Un biais supplémentaire est introduit par le fait que les évaluations sont généralement commandées par les organismes qui financent les actions, Commission européenne ou cofinanceurs nationaux, ce qui conduit à privilégier les logiques de programme par rapport aux logiques de territoire.

## **B - L'opposition entre logique de programme et logique de territoire**

Dans une représentation simplifiée, la coopération transfrontalière est l'affaire de deux partenaires qui s'accordent à franchir la limite des Etats pour travailler ensemble. Dans la pratique, il en va tout autrement. A l'image idyllique du couple transfrontalier, il faut substituer un impossible ménage à trois, où l'apporteur de cofinancements joue le rôle du riche amant, à la fois haï et courtisé. Circonstance aggravante, ce troisième est souvent plusieurs, un cofinancement arrivant rarement seul. Chaque cofinancier a ses propres exigences, ce qui complique significativement la mise au point des projets. Généralement les crédits Interreg représentent entre 40 et 50% du budget d'une opération. Cela laisse de 25 à 30 % du coût à la charge des partenaires de chaque côté de la frontière. Les aides nationales pouvant représenter plus de la moitié de ce coût résiduel, le dispositif est fortement incitatif.

Malheureusement, la contrepartie de ce système est une grande complexité dans le montage des dossiers. Le principe de subsidiarité ayant conduit les autorités communautaires à transférer aux Etats-membres la mise en œuvre opérationnelle du programme Interreg, les règles du jeu de part et d'autre de la frontière ne sont pas les mêmes, ce qui est le comble du paradoxe pour une politique visant précisément à effacer la frontière. Alors que les exigences bruxelloises sont relativement modérées, leur cumul avec les règles financières et administratives nationales rend le dispositif particulièrement inefficace. En la matière la France bat des records, comme le montre la mauvaise consommation des crédits mise en évidence par l'évaluation d'Interreg 2.

Cette complexité administrative et financière n'est qu'un symptôme parmi d'autres de la contradiction fondamentale entre logique de programme et logique de territoire. Les logiques de programme traduisent essentiellement les objectifs généraux des organisations qui financent les actions. Elles sont déterminées à l'échelle de grands ensembles géographiques (l'Union européenne, l'Etat...) et adaptées ensuite aux situations locales. Mais il ne faut pas se méprendre sur la portée de cette adaptation. Au niveau de la frontière franco-espagnole, elle se fait à l'échelle de l'ensemble du massif, prétendant faire rentrer dans le même cadre les hautes vallées des Pyrénées centrales et la conurbation littorale Bayonne – Saint-Sébastien, c'est à dire utiliser les mêmes outils pour traiter du pastoralisme et du développement urbain : on voit bien les limites de l'exercice. Or, pour être efficace, une démarche transfrontalière doit certes prendre en considération les attentes des institutions, mais surtout tenir compte des

projets des acteurs de terrain, qui seuls sont à même d'engager et de développer durablement des dynamiques territoriales réelles.

Pour surmonter au moins partiellement cette contradiction, un projet de territoire transfrontalier doit se situer dans une recherche permanente de compromis entre logiques institutionnelles et logiques de territoire. Il n'y a pour ça d'autre méthode que de réunir l'ensemble des intéressés autour d'une même table et de discuter jusqu'à ce que chacun y trouve son compte, sachant que dans ce débat là il n'y a ni modérateur ni arbitre. Tout cela demande du temps, beaucoup de temps. L'inscription dans la durée est une condition du succès. Il a fallu vingt siècles à l'Europe pour constituer ses frontières, il n'y a rien d'anormal à prendre vingt ans pour les effacer. Encore faut-il une adhésion populaire qui reste encore le point faible des politiques transfrontalières et de leur système de gouvernance.

### **C - La gouvernance inachevée**

La notion de gouvernance n'est pas une appellation contrôlée. Tout le monde s'accorde *volens nolens* à reconnaître qu'elle constitue un mode nouveau et probablement irréversible d'élaboration de l'action publique et de prise de décision collective à l'échelle d'un territoire (Ostrom, 1990). On ne peut dès lors méconnaître l'ampleur de ses enjeux pour le bon fonctionnement de notre démocratie.

Il serait dangereux de réduire la gouvernance à sa seule dimension de partenariat entre institutions de nature et de vocations diverses, en vue de concevoir et de mettre en œuvre ensemble des politiques publiques d'intérêt commun, chaque collectivité renonçant à une partie de sa marge d'initiative au profit d'une instance partenariale où se définit l'essentiel de la stratégie. Cette instance étant dépourvue de personnalité morale et de responsabilité juridique, elle échappe de ce fait à tout contrôle démocratique et à toute sanction. Si on en restait là, les conseils démocratiquement élus seraient dessaisis de prérogatives essentielles au profit d'une oligarchie à la légitimité incertaine. Ce partenariat interinstitutionnel doit donc impérativement être complété par des procédures renouvelées de participation démocratique afin d'assurer une réelle adhésion de l'opinion aux orientations communes (Marks et autres, 1996) .

Dans le cas des territoires transfrontaliers, ce bel édifice est condamné à rester quelque temps inachevé : le citoyen transfrontalier est encore à inventer. Autant les mécanismes de constitution des partenariats entre institutions sont à l'œuvre, autant le peuple transfrontalier est introuvable. L'Union européenne en est consciente, puisqu'elle a prévu dans le programme Interreg III des projets dits « *people to people* ». L'intention est louable, mais les effets tarderont à se faire sentir : il est facile de susciter une coopération entre collectivités, mais une prise de conscience populaire ne se décrète pas. Tout au plus peut-on espérer que l'introduction de la monnaie unique renforcera le sentiment d'une communauté d'intérêts et, si possible, de destin. Dans les territoires transfrontaliers, l'Euro aura une valeur d'usage tout à fait particulière car il permettra une appropriation beaucoup plus large de l'espace et un accès transparent à des services de proximité que la frontière monétaire rend aujourd'hui psychologiquement inaccessibles.

De part et d'autre des anciennes frontières, la citoyenneté est donc un objectif et non un préalable. C'est une citoyenneté à inventer et à construire. Dans ce contexte, la gouvernance n'est pas un ensemble de normes qu'il conviendrait d'appliquer pour améliorer

la gouvernabilité des territoires et faciliter l'expression de la citoyenneté, mais un processus constamment à l'œuvre d'où émergent à la fois le territoire et ses citoyens (dans un processus interactif du type de celui que Paoletti, 1998, décrit dans un autre contexte).

## II – LE MANAGEMENT INTERCULTUREL DES PROJETS TRANSFRONTALIERS

Cette mise en place d'une démarche de gouvernance se fait dans un contexte tout à fait particulier, marqué du sceau d'une interculturalité qui ne concerne pas simplement la communication linguistique, mais les habitudes de travail, les procédures de management ou la conception même de l'action publique ( voir l'analyse remarquable de l'espace Rhin-Meuse dans Beek, 1996).

### A - La question de la langue

Même si la question de la langue en est la manifestation la plus tangible, l'interculturalité ne se réduit pas au domaine linguistique. L'analyse des actions de coopération entre la Wallonie et les régions françaises voisines, entre la Bavière et les länders autrichiens limitrophes ou entre l'Ecosse et l'Ulster (Walker, 1995) suffisent à s'en convaincre. Il y a des caractéristiques de culture politique, de pratiques administratives, de conception du droit et, bien au-delà, de vision de l'homme et du monde, qui peuvent différer bien qu'on parle la même langue. Or, paradoxalement, l'effort même d'élucidation des idées et de clarification des présupposés implicites peut introduire, dans la définition des projets, dans leur conduite et dans leur évaluation de nouveaux malentendus à caractère interculturel. Tout se passe comme si, au delà d'un certain degré de subtilité, le génie propre de chaque culture échappe à l'investigation, qui devient contreproductive.

Il serait cependant absurde de méconnaître les effets des biais linguistiques dans la coopération transfrontalière. Il suffit pour s'en convaincre de comparer les deux versions d'un résumé de cette communication traduit « en miroir » (du français vers une langue étrangère, puis retraduit en français par quelqu'un qui ne connaît pas le texte initial), l'une via l'espagnol, l'autre via l'allemand, dans les conditions concrètes de la communication transfrontalière, c'est à dire par de bons locuteurs des deux langues, mais oralement et sans dictionnaire (cf. documents en annexe). L'exercice est très révélateur de la proximité des univers linguistiques et culturels: malgré quelques dérapages mineurs la version qui a transité par l'espagnol conserve l'essentiel de son sens ; il n'en va pas de même du texte passé par l'allemand, qui comporte des dérives majeures, comme la mutation du concept de *citoyenneté* en *nationalité* (nous reviendrons ci-dessous sur l'interprétation culturelle de ce glissement).

Le risque de malentendu est d'autant plus fort que les nécessités matérielles du travail en commun conduisent en général à retenir comme principe que « chacun parle sa propre langue et comprend la langue du voisin ». Ce postulat volontariste, au moins s'agissant du deuxième terme de l'affirmation, conduit souvent à des approximations dans la compréhension qui rendent totalement vaines les subtilités sémantiques dont nous sommes si friands. De façon plus fâcheuse, il conduit à une communication appauvrie, confinée dans un domaine essentiellement instrumental d'où le débat d'idées est soigneusement proscrit, faute de capacité linguistique à le soutenir.

Par ailleurs, la question de la langue ne se résume pas aux problèmes de communication. Tout au long de notre vie, mais surtout à ses débuts, les outils linguistiques modèlent en profondeur notre façon d'exprimer notre pensée et donc de la produire. Les schémas logiques à travers lesquels nous analysons la réalité et nous formalisons notre relation au monde sont fortement déterminés par les structures les plus intimes de la langue que nous utilisons. Pour rester le plus souvent du domaine de l'inconscient, ces conditionnements n'en sont que plus efficaces et ils influent sur la totalité de nos comportements. Une comparaison de la relation du sujet à son action, en euskara (basque) et en béarnais, nous permet d'illustrer ce phénomène :

- L'euskara est une langue ergative, c'est à dire que, sur les seize cas que comporte sa déclinaison, le sujet d'un verbe transitif relève d'un cas (l'ergatif) distinct de celui du sujet d'un verbe intransitif (l'absolutif). L'objet de l'action rétroagit donc, par l'intermédiaire de l'ergatif, sur la forme de son sujet. Sans faire du lacanisme primaire, doit s'étonner dans ces conditions que le projet politique du Pays basque, tel que le traduit le schéma de développement adopté en 1996, soit tout entier construit autour du principe de réciprocité territoriale ?
- La logique du béarnais-gascon, branche de l'occitan, est tout à fait différente : il interpose systématiquement, entre le sujet de l'action et le verbe qui la caractérise, le pronom personnel invariable *que*. Par conséquent, grammaticalement, le sujet n'est jamais directement impliqué dans ce qu'il fait. Est-ce un hasard si le Béarn répugne à affirmer son identité à travers un programme d'action?

En raison de l'imperfection des instruments linguistiques dont elle dispose, la coopération transfrontalière fait largement appel à d'autres modes de communication. L'importance des manifestations protocolaires, la charge symbolique d'événements sportifs ou culturels que l'on peut partager sans traduction, l'inscription directe dans l'espace de marques irréfutables des projets (itinéraires balisés, signalétique commune, chartes graphiques ou visuelles) sont autant de voies pour échapper aux contraintes du langage. Les repas partagés, les fêtes organisées et vécues en commun, toute une convivialité de la relation familière procèdent de la même recherche.

## **B - La représentation du territoire, au confluent de la géographie et de l'histoire**

La leçon de l'histoire est sans appel : c'est dans le sang qu'ont été enfantés les Etats-nations et tracées leurs frontières. On se l'avoue plus ou moins, mais la coopération transfrontalière, ça sert d'abord à ne plus se faire la guerre, qu'il s'agisse d'exorciser les souvenirs d'un passé douloureux, comme sur la frontière franco-allemande, ou de conjurer la menace de nouveaux dangers, comme le terrorisme au Pays basque. Les expressions traditionnellement utilisées pour caractériser cette démarche, comme *effacer les cicatrices de l'histoire* ou *assurer la revanche de la géographie sur l'histoire* tracent un programme plus facile à énoncer qu'à mettre en œuvre. C'est que notre lecture du territoire est totalement tributaire de la conscience que nous avons de son histoire et cette histoire est irréductiblement différente de part et d'autre de la frontière.

L'oubli de l'histoire n'est ni possible ni souhaitable. Mais la mémoire du passé ne saurait empêcher de se doter d'une représentation commune du présent, dont chacun des partenaires doit admettre le caractère conventionnel et accepter la logique de compromis.

Cette représentation ne peut être ni la traduction fidèle de l'imaginaire historique ni l'expression d'une improbable objectivité géographique, mais la construction délibérée d'un objet nouveau, destiné à porter des projets et non des données ou des souvenirs.

Dans cet exercice délicat, il faut accepter que tout ne puisse être dit, ni a fortiori écrit. Ce qui est dicible n'est pas identique des deux côtés et, comme dans la relation amoureuse, le respect de l'autre passe par celui de sa part d'ombre. Nul n'empêchera un habitant du pays de Bade d'avoir au fond de lui la nostalgie secrète d'un temps où le Rhin n'était pas une frontière. Nul ne peut reprocher à un élu du parti nationaliste basque de penser en son fort intérieur que le Pays basque est un et indivisible, de part et d'autre de la Bidassoa, à charge pour lui d'accepter que son partenaire bayonnais considère qu'il en va de même de la République, d'Hendaye à Lauterbourg.

### **C – La philosophie politique et la culture juridique**

En matière de philosophie politique, les références sont largement communes, héritage du secteur social de la scolastique et des pères fondateurs de la pensée politique occidentale. Mais leur mise en situation révèlent de forts écarts, liés à l'histoire des Etats et à la place très différente que l'idéologie a occupé dans la structuration du système politique de chaque pays.

Ainsi la notion de citoyenneté, qui nous vient d'Athènes et de Rome, a été totalement réinterprétée dans la France du XVIIIème siècle, pour constituer le socle central de l'idéologie révolutionnaire ; depuis lors, elle n'a jamais été remise en cause comme référence majeure et occupe encore une place essentielle dans le débat politique national. Dans une Espagne imparfaitement guérie des séquelles du franquisme, elle a constitué une des lignes principales de clivage idéologique au moment de la guerre civile et conserve aujourd'hui une signification forte ; c'est particulièrement vrai au Pays basque, où la résistance idéologique au franquisme s'est organisée autour d'un mélange étonnant d'héritage jésuite et de références républicaines, mêlés de pensée marxiste. Il n'y a donc rien d'étonnant que l'expérience de traduction en miroir ne révèle aucune divergence significative. Il n'en va pas de même de l'Allemagne, dont l'unification nationale s'est référée beaucoup plus à la littérature et à la musique qu'à la philosophie : Goethe et Beethoven plutôt qu'Hegel ou Marx. Traditionnellement empreinte de juridisme, la pensée politique allemande se méfie d'autant plus des débats idéologiques que l'aventure nazie et le régime communiste ont montré à quels excès ils pouvaient conduire ; elle a donc renforcé son ancrage dans l'instrumentalisation juridique, agrémentée de référence constantes à l'efficacité économique et à la justice sociale. Dans ce dispositif logico-rationnel, le lyrisme révolutionnaire n'a pas sa place et la citoyenneté apparaît comme un concept d'autant plus flou qu'il est pratiquement intraduisible ; les interprètes utilisent, en fonction du contexte des débats, deux termes différents pour le restituer : Staatsangehörigkeit, qui signifie littéralement « appartenance à l'Etat », et par extension « nationalité » ; Bürgerschaft, dont le sens général est « bourgeoisie », mais qui peut également marquer l'appartenance à une ville. Les dérapages constatés dans la traduction en miroir n'ont donc rien d'étonnant ; ils traduisent simplement des différences réelles dans la culture politique de chaque pays. Cela permet de mesurer l'ampleur des malentendus auxquels peuvent donner lieu des débats sur des thèmes qui nous semblent pourtant dépourvus d'ambiguïté, comme « gouvernance et citoyenneté » ou « la citoyenneté transfrontalière »...

Une autre difficulté réside dans le fait que les principes qui régissent la distribution des rôles entre Etat et collectivités territoriales ne sont pas identiques. En France, le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales de la même façon qu'en Allemagne ou en Espagne. Dans notre pays, la mise en cohérence de politiques publiques ne repose pas sur une spécialisation stricte des domaines d'intervention par échelles géographiques, mais sur la pratique de relations contractuelles qui conduisent l'Etat et les collectivités à être potentiellement partenaires sur l'ensemble des territoires. Bien qu'elle se traduise par des dispositifs techniques, la différence renvoie à des conceptions idéologiques marquées : le principe de subsidiarité d'interprétation stricte répond à des préoccupations d'efficacité économiques et managériales, alors que la procédure contractuelle renouvelle le principe républicain du contrat social entre l'Etat et les citoyens.

Ces quelques éléments, qui sont loin d'être exhaustifs, esquissent des configurations multiples dans l'organisation possible des dispositifs transfrontaliers. On peut dire, de façon sommaire, que la philosophie nous rapproche de l'Espagne et que l'organisation politique nous en éloigne ; selon le terrain que l'on choisira, il sera plus ou moins facile de dégager les compromis nécessaires. De l'Allemagne, l'idéologie nous sépare mais, comme elle compte peu pour nos partenaires, il n'y a là rien d'irréparable ; nos sensibilités juridiques sont différentes, mais pas incompatibles ; en outre nos habitudes administratives et nos attitudes managériales sont relativement proches, notamment en matière de marchés publics ou de conduite de projet.

#### **D - Les habitudes administratives et les attitudes managériales**

L'Allemagne partage avec la France une certaine conception de l'organisation administrative, reposant sur une fonction publique très professionnelle et sur une forte formalisation des procédures, notamment écrites. Lorsque les règles sont fixées, elles sont intangibles tant qu'elles ne révèlent pas de dysfonctionnement patent. Il est donc relativement facile d'asseoir une pratique stable de la coopération transfrontalière sur la détermination d'un ensemble de procédures formalisées, dont tout laisse à penser qu'elles seront durablement respectées. Pour peu qu'elles aient été correctement définies au regard des objectifs politiques généraux, elles assureront une progression régulière de la démarche, même en l'absence d'impulsion politique majeure.

Il n'en va pas tout à fait de même au bord de la Bidassoa. En Espagne et, pour ce qui nous concerne, en Euskadi, la politisation de la fonction publique rend l'action administrative beaucoup plus tributaire du portage politique des projets. Les incertitudes électorales ou les renversements d'alliance se traduisent immédiatement dans l'efficacité du travail. L'importance d'un dossier peut diminuer brutalement si l'élu qui le porte est en perte de vitesse. Rien n'est jamais acquis et les compromis dégagés peuvent être remis en cause si les conditions changent. Cette navigation à vue n'est pas nécessairement préjudiciable à la dynamique globale de la coopération. Elle permet de brusques accélérations et assure une sélection naturelle des projets, qui ne se développent que s'ils répondent à une demande réelle. Elle traduit aussi l'incertitude dans laquelle la persistance des actions terroristes plonge la société politique d'Euskadi.

## CONCLUSION

Il ressort de ce qui précède qu'en matière de coopération transfrontalière il n'y a pas de sujet ni de procédure qui soient purement techniques. Le pluralisme institutionnel implique un partenariat où la dimension politique est essentielle. Le contexte interculturel exige que soient pris en considération des facteurs humains irréductibles à la rationalité technique.

Placés aux avant-postes de l'intégration européenne par la proximité des frontières, les territoires transfrontaliers vivent une expérience singulière riche de leçons dont l'intérêt dépasse très largement leurs limites géographiques.

Développant un espace de vie commune pour des populations d'appartenances nationales différentes, les dynamiques transfrontalières permettent de mesurer les progrès de l'idée européenne et d'anticiper les évolutions à venir. Pour spécifiques que soit la situation des régions frontalières, les questions qui s'y posent ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui se poseront tôt ou tard sur tout le territoire de l'Union. Elles viennent seulement plus tôt.

Il en va ainsi du problème de la citoyenneté. Nous avons vu qu'il convient de le relativiser, mais cela ne signifie pas de ne pas le poser, car pour nous il a un sens. Cependant, si nous voulons qu'il ait un sens pour d'autres que pour nous, nous devons sans doute en modifier les termes.

Il nous faut d'abord accepter que la notion de citoyenneté n'ait pas la même signification ni le même impact sur l'ensemble du territoire européen, c'est à dire la retirer du piédestal quasi-théologique où nous l'avons placée et en faire un objet de débat comme les autres. Pour réduire les malentendus qu'elle risque de susciter, nous devons cesser de la penser exclusivement en termes abstraits, de caractère philosophique, mais l'aborder à travers ses manifestations tangibles, aussi bien au niveau des pratiques de proximité qu'au regard de la traduction concrète des principes républicains.

Cela doit nous conduire à repenser la relation du local et du national, non pas sur le mode de la juxtaposition de réalités distinctes, mais sur celui de la manifestation d'un même principe à différents niveaux. Cela posera inéluctablement la question du statut des ressortissants communautaires non nationaux : jusqu'à quand pourront-ils être à la fois des citoyens « locaux », puisque participant aux élections municipales, et « européens », puisque pouvant être élu dans n'importe quel pays de l'Union, sans être des citoyens nationaux ?

## Annexe

### Texte original

Les espaces transfrontaliers relèvent de systèmes institutionnels irréductiblement distincts puisque fondés sur des légitimités nationales différentes. L'intégration européenne, si elle a permis d'assurer la libre circulation des biens et des personnes et la disparition des frontières monétaires, ne conduira pas, dans un horizon prévisible, à abolir cette césure juridique.

Pourtant, sur toutes les frontières intérieures, les acteurs appartenant aux espaces frontaliers s'activent, se concertent, élaborent ensemble des projets plus ou moins ambitieux pour « effacer les cicatrices de l'histoire » ou « assurer la revanche de la géographie sur l'histoire », selon deux expressions aujourd'hui consacrées. Quels que soient leurs contenus techniques particuliers, l'élaboration et la mise en œuvre de ces démarches communes ont pour objet fondamental de permettre à deux espaces frontaliers juxtaposés de se transformer en un territoire transfrontalier intégré. Ce processus passe nécessairement par le recours à des procédures de gouvernance, faute de capacité institutionnelle et de moyens de gouvernement adéquats.

Or, cette mise en place d'une démarche de gouvernance se fait dans un contexte tout à fait particulier, marqué du sceau d'une interculturalité qui ne concerne pas simplement la communication linguistique, mais les habitudes de travail, les procédures de management ou la conception même de l'action publique.

Analyser les interactions complexes entre ces enjeux interculturels et l'émergence de formes spécifiques d'élaboration et de mise en œuvre de la décision publique, tel est précisément l'objet de la communication proposée qui s'appuiera sur l'analyse de la situation concrète de deux territoires transfrontaliers : le couloir Rhénan entre Alsace et Pays de Bade ; l'Eurocité basque Bayonne/Saint-Sébastien.

Il s'agira de montrer comment ces espaces, qui tiraient de leur position frontalière autant d'avantages que d'inconvénients, se recomposent pour assumer leur nouvelle situation d'acteurs majeurs - et de laboratoire ... - de la construction européenne. Dans ce cadre, une question clé se pose avec acuité : dans quelle mesure, et à quelles conditions, une identité et une citoyenneté transnationales sont-elles possibles ?

### TRADUCTION MIROIR VIA L'ESPAGNOL

Les espaces transfrontaliers relèvent de systèmes institutionnels distincts parce que leurs fondements légitimes nationaux diffèrent. L'intégration européenne, bien qu'elle ait permis d'assurer la libre circulation des biens et des personnes et la disparition des frontières monétaires, ne permettra pas, à court terme, d'effacer cette césure juridique.

Malgré cela, sur toutes les frontières intérieures, les acteurs de ces espaces transfrontaliers se mobilisent, se concertent et élaborent ensemble des projets plus ou moins ambitieux pour « effacer les cicatrices de l'histoire » ou « assurer la revanche de la géographie sur l'histoire », selon deux expressions consacrées aujourd'hui. Quel que soit son contenu technique, l'élaboration et la mise en œuvre de ces procédures communes ont en commun de permettre à deux espaces frontaliers juxtaposés de se transformer en un territoire transfrontalier intégré. Ce processus suppose de recourir à des procédures de gouvernance, par faute de solution institutionnelle ou de moyens de gouvernement adéquats.

Mais cette mise en œuvre d'une procédure de gouvernance se réalise dans un contexte très particulier, caractérisé par le siseau de l'interculturel qui ne concerne pas uniquement la communication linguistique, sinon aussi les habitudes de travail, les modes de « management » ou même la conception de l'action publique.

Analyser les interactions entre les défis interculturels et l'apparition de nouvelles formes spécifiques d'élaboration et de mise en œuvre de la décision publique seront l'objet de cette communication qui s'appuiera sur l'analyse concrète de deux territoires transfrontaliers : le couloir rhénan entre l'Alsace et le Pays de Bade et l'Eurocité Basque Bayonne – Saint-Sébastien.

Il s'agira de démontrer comment deux espaces, dont la situation frontalière leur procurait autant d'avantages que d'inconvénients, se recomposent pour assumer leur nouveau rôle d'acteurs principaux (et de laboratoires) de la construction européenne. C'est dans ce cadre que se pose une question clé : dans quelle mesure, et dans quelles conditions, une identité et une citoyenneté transnationales sont-elles possibles ?

## **TRADUCTION MIROIR VIA L'ALLEMAND**

Les espaces transfrontaliers appartiennent à des systèmes juridiques totalement différents car ils reposent sur des souverainetés distinctes. L'unification européenne, bien qu'elle autorise la libre circulation des biens et des personnes et l'abolition des frontières monétaires, n'obligera probablement pas à supprimer ces distinctions juridiques.

Cependant, sur toutes les frontières intérieures, les personnes qui agissent dans les régions frontalières se concertent et déterminent ensemble des projets relativement ambitieux pour « effacer les cicatrices de l'histoire » ou « permettre la revanche de la géographie sur l'histoire », comme le disent aujourd'hui deux expressions courantes. Indépendamment de leurs particularités techniques, la préparation et la réalisation de ces actions communes permettent à deux régions près d'une même frontière de devenir un ensemble intégré sur le plan transfrontalier. Ce processus nécessite l'usage d'un procédé de gouvernance, faute d'avoir l'habilitation juridique et de disposer des moyens suffisants pour gouverner.

Cette mise en œuvre du procédé de gouvernance intervient dans un environnement tout à fait particulier, d'un point de vue interculturel qui ne vise pas seulement à la communication linguistique, mais également aux habitudes de travail, aux méthodes de management ou à la préparation des actions des collectivités publiques.

La communication projetée analysera de façon détaillée les synergies entre actions communes à caractère interculturel et mise en place de méthodes particulières de préparation et d'application des décisions des collectivités publiques, en référence à la situation concrète de deux régions transfrontalières : le couloir Rhénan entre Alsace et Pays de Bade ; l'Eurocité basque Bayonne/Saint-Sébastien.

Il s'agira de démontrer que ces régions trouvaient dans leur situation près de la frontière autant d'avantages que d'inconvénients et qu'elles se transforment pour assumer leur nouvelle situation d'agents importants - comme de laboratoire ... - de la construction européenne. Alors, une question clé est posée avec insistance : jusqu'à quel point et de quelle façon, une identité et une nationalité sont-elles possibles au delà des nations actuelles ?

## BIBLIOGRAPHIE

Beek C. van, 1996, *Samenwerking ? Er zijn grenzen !* (Coopération ? Là sont les limites !), *Ondezoed naar de invloed van de culturele factor op het proces economische en politiek-bestuurlijke integratie in de euregio Maas-Rijn* (Recherche sur l'influence du facteur culturel sur le processus d'intégration économique et politico-administrative dans l'eurorégion Rhin-Meuse), Rotterdam / Tilburg, Barjesteh Meeuwes & Co. / Syntax Publishers.

Brunn G. et Schmitt-Egner P. (éds.), 1998, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa* (Coopération transfrontalière en Europe), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Casteigts M., Drewello H. et Eisenberg E. (éds.), 1999, *Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa* (Evaluation de projets transfrontaliers et interrégionaux en Europe), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Casteigts M. et Eisenberg E., 1994, *The peculiarities of evaluation in a multi-cultural context : the evaluation of European policies of interregional cooperation*, communication au 1<sup>er</sup> congrès de la Société européenne d'évaluation (European Evaluation Society), La Haye.

Drewe P., 1993, « Infrastructure barriers, cooperation and innovative policies in a frontier region : the Scheld estuary », in Ratti R. et Reichman S. (eds.), *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel et Francfort a.M., Helbing & Lichtenbahn.

Drewe P., 1996, « La coopération transfrontalière en Europe, un bilan critique », communication pour les *IVèmes rencontres de l'APDR*, Universidade de Beira Interior, Covilhã.

Grimm F., 1997, « Grenzen und grenzregionen im mittleren und östlichen Europa ( Frontières et régions frontalières en Europe centrale et orientale) », in *Beiträge zur regionalen Geographie*, Leipzig.

Leonardi R., 1992, « The role of sub-national institutions in European integration », in *Regional politics and policy*, 2 - 1992

Marks G., Scharpf F.W., Schmitter P.C. et Streeck W., 1996, *Governance in the European Union*, London, Sage Publications.

Martinez O.J., 1994, « The dynamics of border integration : new approaches to border analysis », in Schofield H. (éd.), *Global boundaries*, London, Routledge

Ostrom E., 1990, *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge University Press.

Paoletti M., 1998, « Le citoyen acteur du territoire », in *Pouvoirs locaux n°39-4*.

Ratti R., 1993, « Spatial and economic effects of frontiers : overview of traditional and new approaches and theories of border area development », in Ratti R. et Reichman S. (éds) *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn

Saez A., Leresche J.-P. et Bassand M. (éds.), 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan

Sayer S., 1983, « The economic analysis of frontier regions », in Anderson M. (éd.), *Frontier regions in Western Europe*, London, Frank Cass.

Walker G., 1995, *Intimate strangers : political and cultural interaction between Scotland and Ulster in modern times*, Edinburgh, John Donald.