Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne

Bruno Dupeyron

▶ **To cite this version:**

Bruno Dupeyron. Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne. Science politique. Université Robert Schuman - Strasbourg III, 2005. Français. NNT : . tel-00150545

HAL Id: tel-00150545
https://theses.hal.science/tel-00150545

Submitted on 1 Jun 2007

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

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

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

UNIVERSITE STRASBOURG III – ROBERT SCHUMAN
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne

Thèse de doctorat en science politique
présentée par
Bruno DUPEYRON
sous la codirection de
Renaud DORANDEU et Francesc MORATA

Soutenue publiquement le 20 juin 2005

Jury :
M. Jean-Baptiste LEGAVRE, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
M. Francesc MORATA, Universitat Autònoma de Barcelona
M. Didier GEORGAKAKIS, Université Robert Schuman
M. Pierre ECKLY, Université Robert Schuman
M. Renaud DORANDEU, Université Robert Schuman

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

A Karin,
ma troisième directrice de thèse

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Le monde paraît se noyer dans le crépuscule, mais je raconte comme au début, dans ma monodie, qui me soutient, par le récit épargné des troubles du présent et protégé pour l'avenir.

C'en est fini du grand souffle de jadis, du va-et-vient à travers les siècles. Je ne peux plus penser qu'au jour le jour. Mes héros ne sont plus les guerriers et les rois, mais les choses de la paix, toutes égales entre elles. Les oignons qui sèchent valant le tronc d'arbre qui traverse le marécage.

Mais nul n'a encore réussi à chanter une épopée de la paix. Pourquoi la paix ne peut-elle pas exalter, à la longue, ne se laisse-t-elle pas raconter ? Renoncer ? Si je renonce, l'humanité perdra son conteur. Et si jamais l'humanité perd son conteur, elle perd du même coup son enfance.

Peter Handke et Wim Wenders [1]

[2]

[1] HANDKE, Peter, WENDERS, Wim, *Les Ailes du Désir*, Paris, Jade-Flammarion, 1987, p. 60-61.

[2] 2ème case (en zozotant) : « *Je suis désolé ! Ce crayon est à moi !* » ; 3ème case (en zozotant) : « *Nous sommes frère et sœur et nous nous aimons beaucoup, mais ce qui est à moi est à moi !* » ; 5ème case : « *Qu'est-ce que je peux faire ? Je suis presque résignée à ce qu'il soit mon pays limitrophe !* », in QUINO, *Mafalda 9*, Barcelona, Ed. Lumen, 1987.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Remerciements

Ainsi porte-t-il un fardeau
qui bouge,
qu'il protège,
(…).
Il le porte d'abord dans son ventre
et après sur son dos,
comme les femmes Peaux-Rouges.

Jean Cocteau
Discours du Grand Sommeil

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans la confiance, la patience et la générosité de mon directeur de recherche, le Professeur Renaud Dorandeu, que je remercie vivement pour le temps qu'il m'a accordé, la liberté qu'il m'a laissée afin de suivre mes aspirations et les conseils stimulants qu'il m'a prodigués.

J'aimerais également exprimer ma profonde gratitude au Professeur Francesc Morata, qui a accepté de codiriger cette thèse et de me soutenir sans faille, tout au long de ce travail, y compris dans des aléas administratifs franco-espagnols. Malgré la distance géographique, il a été constamment présent. Ses recommandations et ses orientations bienveillantes m'ont permis de réaliser un travail ouvert sur l'Europe.

Je tiens à remercier les Professeurs Jean-Baptiste Legavre, Didier Georgakakis et Pierre Eckly d'avoir accepté de faire partie de mon jury, et d'avoir, à ce titre, sacrifié une part conséquente de leur temps.

Ma dette est aussi lourde avec les membres du GSPE-PRISME (CNRS UMR 7012), qui ont contribué à élargir et à approfondir mes réflexions — les titulaires, les chercheurs associés et les candidats au doctorat avec lesquels j'ai eu des échanges amicaux et recueilli les fruits de débats féconds. Sans le travail de Mesdames Caroline Thouet et Ann Wolf, le GSPE ressemblerait à une nef des fous : avec clairvoyance et dévouement, elles contribuent à le fédérer quotidiennement.

Hors du GSPE, j'ai pu compter sur les conseils et soutiens des Professeurs Florence Benoît-Rohmer (URS) et Marie-Thérèse Bitsch (IHEE-URS), de Madame Sandrine Blaison (ENA), des Professeurs Marie-Pierre Bousquet (Université de Montréal), Olivier Dabène (IEP Aix-en-Provence), Martine Guibert (IPEALT) et Bernard Jouve (UQAM / Ministère de l'Equipement), Mesdames Florence Nuss (ACTE), Danièle Perez (ED-URS) et Mari Revilla (UAB), de Messieurs Oscar Ruiz (UAB) et Jacques Sparfel (EUCOR), de Madame Paola et Monsieur Gérard Soula, et de Madame Marielle Thiévenaz (URS).

Le Collège Doctoral Européen des Universités de Strasbourg fait partie des institutions qui m'ont permis de faire aboutir ce projet en m'accordant deux bourses de recherche. Que l'équipe du CDE reçoive ici l'expression de ma gratitude pour cette aide ainsi que pour leur appui : Mesdames Béatrice Bader et Danièle Eck, le Professeur Patrick Foulon, Mesdames Véronique Muller-Schlatter et Catherine Naud et le Docteur Michael Vorbeck.

Je tiens par ailleurs à exprimer ma reconnaissance aux membres du Conseil Régional d'Alsace qui m'ont permis de mener une année entière d'observation participante dans les meilleures conditions : Brigitte Blanquie, Catherine Cagnina, Marzena Eckerlé, François Gillet, Patrick Goeggel, Jean-Paul Heider, Patrice Herrmann, Michelle Karcher, Stéphanie Klipfel, Anne Léautier, Nicolas Loquet, Pierre Meyer, Anne Rouessard, Mireille Vogel, Birte Wassenberg, Gert Wodtke et Isabelle Zerr.

Que celles et ceux qui m'ont accordé une partie de leur temps pour témoigner de leur activité professionnelle ou me transmettre des informations et des documents reçoivent également mes remerciements sincères et veuillent bien m'excuser de ne pas pouvoir les citer nommément.

Les amis et proches, qui ont subi pendant plusieurs années mon inconstance et ma fausse tempérance, qui ont enduré mes monologues et m'ont néanmoins écouté et soutenu, ont leur part dans l'aboutissement de ce travail : Daniel Ambos, Stéphane et Angela Andine-Allard, Virginie Anquetin, les membres de l'APTE, Kathy Beaumian, Nicolas Berard, Blandine Bubendorff, Hélène Chatenier, François et Isabelle Dahmani, Eva Diaz, Moetsi Duchatellier, Florent Duplouy, Nicolas et Bénédicte Elias, Lulu Haccoun, Karin et Diesel Herr, Ciro Jaen Paniza, Jean-Pascal et Françoise Klein-Lorenzon, Olivier et Stéphanie Kuchly, Hélène Lepoutre del Tibidabo, Marie-Christine et Bruno Multrier, Sonja Praxl, Sophie Putz, Domnin et Hélène Rauscher, Almut et León Rentsch, Odette et Tahar Rohfritsch, Philippe et Stéphanie Rycek, Amaya Ubeda de Torres, Jean-Philippe et Frédérique Ulrich, Etty Verderber, Fernanda Vieira da Costa Cerqueira.

Ma famille m'a soutenu moralement et matériellement. A mes parents —Anne-Marie et Jean-Pierre—, mes frères —Eric, Franck et Pierre-Marie—, ma grand'mère Madeleine, Marie-Noëlle, Julie ; à ma Marraine Nicole, mes tantes et oncles. A ma belle-famille —Boris et Karin, Igor, Nathalie et Max, Serge et Chantal, Bonne-Maman. Qu'ils y trouvent, en vagabondant dans ces pages, la satisfaction d'une lecture consécutive à une longue attente. A la mémoire de mes grands parents —Amour, Michel Raoul et Raymonde—, grand' tantes —Paulette, Geneviève et Jeanne— et de mon oncle Gilbert. Ce travail n'existerait pas sans eux.

Enfin, *last but not least*, Karin peut se reconnaître dans tous les remerciements formulés jusqu'ici : elle a su tout excuser, tout croire, tout espérer et tout endurer. Elle n'a pas été seulement une « troisième co-directrice de recherche » : elle aussi été une co-candidate au doctorat qui m'a accompagné et soutenu dans toutes les épreuves. Cette thèse est la sienne.

Strasbourg, mai 2005

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Sommaire

Remerciements **7**

Sommaire **9**

Introduction **16**

Section 1. L'approche comparative binaire : intérêts et limites 19

§1. Etat des lieux de la méthodologie comparative en sociologie politique 20
A. Vers un « œcuménisme » de l'analyse comparée : des problèmes en passe d'être résolus ? 20
B. Les questions doctrinales débattues en politique comparée 23
C. Les apports de la méthodologie comparative pour un travail de thèse 24

§2. Stratégie d'une comparaison binaire 25
A. Le choix méthodologique initial de la comparaison binaire 26
B. Le Rhin supérieur et l'Eurorégion méditerranéenne comme terrains de recherche 27
1. Le Rhin supérieur – présentation sommaire 27
2. L'Eurorégion méditerranéenne Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées 30

Section 2. L'enquête qualitative complétée par des travaux de seconde main 33

§1. L'enquête qualitative à la base de l'étude de la coopération transfrontalière 33
A. Un total d'un an d'observation participante à la DCRI du CRA pour discerner des pratiques transfrontalières 34
1. L'observation d'acteurs du Rhin supérieur depuis une position privilégiée 35
2. Les risques de l'observation ethnographique : devenir prisonnier de son objet 36
3. Rédaction et usages des notes de terrain 37
B. Le recours à l'entretien semi-directif en vue d'approfondir l'observation participante 38
1. Les apports de l'entretien semi-directif : parcours biographiques et représentations des acteurs.. 39
2. Les risques mineurs d'instrumentalisation 41

§2. Les difficultés matérielles de l'étude 43
A. Les limites de l'enquête qualitative dans l'Eurorégion méditerranéenne 43
B. Le recours à des moyens d'enquête plus accessibles 44

§3. Le complément des sources et des travaux de seconde main 44
A. Sources primaires 44
B. Etudes, presse, Internet et productions transfrontalières diverses 46

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Titre 1. Les fondements fragiles de la coopération transfrontalière en Europe : processus d'émergence et conditions de mise en œuvre 49

Chapitre I. La mise sur agenda des problématiques transfrontalières en Europe 50

Section 1. L'élaboration des agendas transfrontaliers : éclairages conceptuels et logiques de mise en œuvre.. 53

§1. Eclairages conceptuels de la notion d'agenda et de concepts voisins 54
A. Des problèmes aux frontières construits socialement 58
B. Des problèmes produits politiquement 60
1. Les agendas transfrontaliers nourris de politiques antérieures 60
2. Un contexte transfrontalier favorable, soutenu par des configurations d'acteurs spécifiques 63

§2. Les critères de la mise sur agenda d'un problème transfrontalier 65
A. La propension des acteurs à inscrire un problème sur l'agenda : la typologie de Cobb, Ross & Ross 66
1. Le modèle de la médiatisation : une hypothèse assez limitée en pratique 66
2. Le modèle de la mobilisation dans le cadre transfrontalier : un usage ponctuel 69
3. Le modèle de l'offre politique confronté à un champ politique transfrontalier vidé de clivages partisans 69
B. L'utilisation de ressources d'expertise pour inscrire un problème sur l'agenda : le modèle de l'anticipation 72
C. Le modèle du lobbying ou modèle de « l'action *corporatiste* silencieuse » 73
D. Les limites juridiques de l'inscription d'un problème sur l'agenda : la délimitation des compétences légales des acteurs 74

Section 2. L'émergence et l'inscription de la thématique transfrontalière en Europe 77

§1. Le rôle déterminant des Etats dans l'agenda transfrontalier 80
A. Le transfrontalier envisagé comme une variante des relations internationales 81
1. Un instrument juridique inoffensif laissé aux entités infra-étatiques : le jumelage 81
2. L'accord interétatique : un instrument transfrontalier exclusif monopolisé par les Etats 86
B. Un acteur marginal surestimé : l'instrumentalisation du rôle du Conseil de l'Europe en faveur de la coopération transfrontalière 89
1. La Convention de Madrid : un tigre de papier 89
a. Les réserves à la Convention émises notamment par la France et l'Espagne : un obstacle à la coopération transfrontalière en Europe ? 90
b. Des réserves corrigées tardivement par le Protocole additionnel n°1 92
2. L a marque de la politique transfrontalière étatique : les accords interétatiques de Bonn, Karlsruhe (Rhin supérieur) et de Bayonne (Pyrénées) 93
a. L'Accord de Bonn (1975), symbole d'un droit étatique fort 93
b. Les Accord de Karlsruhe (1996) et de Bayonne (1995), symboles d'un droit étatique peu affaibli 96
C. La mainmise des Etats dans l'élaboration de la politique régionale communautaire 103
1. La mise en place par les Etats du FEDER en 1975, conséquence d'une « main invisible » du marché commun imperceptible 103
2. Le FEDER, une politique conçue dans une logique de guichet 104
B. Les Etats, acteurs privilégiés de la mise en œuvre des fonds INTERREG 106
1. La fonction de médiation de l'Etat avec Bruxelles et les acteurs régionaux et locaux : entre renseignement et contrôle 106
2. Le soutien budgétaire indispensable de l'Etat pour le montage de projets transfrontaliers 110

§2. La quête d'autonomisation de la Commission européenne par rapport aux Etats : le projet d'européanisation de la coopération transfrontalière par des politiques d'investissement multisectorielles 112
A. L'émergence d'une direction chargée de la politique régionale 112
B. Le pouvoir d'initiative de la Commission : une ressource privilégiée 113
C. La création de programmes contrôlés par la Commission 114

§3. L'émergence d'acteurs régionaux et locaux inégaux sur la scène européenne : la mise à profit de la niche que constitue la coopération transfrontalière 116
A. Les collectivités territoriales européennes, alliées recherchées de la Commission 120
1. Une stratégie de mise en relief des intérêts infraétatiques 120
2. L'influence à géométrie variable des acteurs 123
B. La mobilisation collective des autorités et collectivités territoriales : le recours à plusieurs types de lobbyings 124

Chapitre 2. Logiques de la coopération transfrontalière et modes d'action collective 127

Section 1. Logiques sociales de la coopération transfrontalière 129

§1. Qui se mobilise à l'appel de la coopération transfrontalière ? 129
A. Une coopération qui intéresse des ensembles limités d'institutions et d'acteurs 130
1. Des acteurs transfrontaliers faiblement dotés en ressources matérielles 131
2. L'intérêt de groupes restreints à se mobiliser : la récolte de rétributions sélectives 134
B. Des clivages à la source de mobilisations et d'anticipations spécifiques à chaque espace transfrontalier 143
1. Des intérêts particuliers en amont de mobilisations transfrontalières 144
2. Des identités nationales frontalières soudées par des référents transfrontaliers 152

§2. Les bénéfices attendus de la coopération transfrontalière 160
A. La coopération transfrontalière par des incitations sélectives 161
B. Une coopération renforcée par une sociabilité professionnelle particulière : l'investissement transfrontalier individuel nourri de bénéfices affectifs 171

Section 2. Entrepreneurs et réseaux transfrontaliers 177

§1. Entrepreneurs transfrontaliers 178
A. L'insertion d'entrepreneurs politiques régionaux et locaux dans un espace européen « des régions » 178
1. Elus et hauts fonctionnaires : une attitude européenne visionnaire qui justifierait une déviance électorale 179
2. Des soutiens aux élus constitué : une clientèle d'entrepreneurs secondaires 181
3. *Personae non gratae* : des entrepreneurs et des militants transfrontaliers exclus de la manne INTERREG 183
B. Des postes administratifs peu valorisés 184

§2. La constitution de réseaux transfrontaliers de coopération 186
A. Des réseaux d'action publique transfrontaliers : institutions, regroupements et associations de coopération propres à chaque région transfrontalière 187
1. Des communautés de politique publique transfrontalières dominantes 190
2. Des groupes exclus de ces communautés transfrontalières d'action publique 195
B. Le mécénat de la Commission Européenne par INTERREG : une tentative de structurer ces communautés et ces groupes exclus en un réseau commun? 202
C. L'hétérogénéité des mobilisations à la source de la vulnérabilité des réseaux 205

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Des partenaires insérés dans des hiérarchies multiples 205
a. L'égalité des partenaires transfrontaliers par le protocole : l'affichage symbolique de relations officiellement non hiérarchisées 205
b. Des hiérarchies variées : la concurrence des partenaires par la création d'institutions transfrontalières multiples 206
2. Les représentations dominantes de la coopération transfrontalière 209
a. Des projets transfrontaliers « nécessaires » 209
b. La coopération transfrontalière des acteurs infraétatiques : une action publique « européenne » 209
c. Les limites de la coopération transfrontalière 210

Titre 2. Contenus et effets de la coopération transfrontalière : vers de nouveaux espaces publics transfrontaliers ? 212

Chapitre 3. INTERREG, vecteur d'une européanisation improbable de l'action publique transfrontalière 214

Section 1. La politique d'investissement multisectorielle de la Commission européenne dans les espaces transfrontaliers : une stratégie de saupoudrage infraétatique 216

§1. L'intrusion de la Commission européenne dans les régions frontalières européennes grâce à une politique publique originale : INTERREG 217

Sous-§1. Les programmes pilotes, prémisses d'INTERREG en Europe (1989-1990) : une politique communautaire transfrontalière à l'essai 218
A. Le programme pilote franco-espagnol : la poursuite de la coopération transfrontalière étatique existante 218
1. Le cadre étatique préexistant DATAR-MOPU 218
2. Les projets mis en œuvre, nouveau répertoire d'action transfrontalier 221
B. Le programme pilote Pamina : l'émergence d'une micro-région transfrontalière inattendue 222
1. L'opportunisme et l'émergence d'une nouvelle féodalité transfrontalière dans le Rhin supérieur 223
2. Des projets estampillés « Pamina » : une stratégie de différenciation de la coopération franco-germano-suisse 224

Sous-§2. INTERREG I : naissance et premiers effets d'un programme communautaire inséré dans des réseaux préexistants (1991-1993) 227
A. Eurorégion Méditerranéenne et Pyrénées : inertie de l'héritage étatique et affirmation timorée des collectivités territoriales 228
1. Les effets de la force d'inertie des Etats français et espagnol : des collectivités territoriales à la marge du programme INTERREG France-Espagne 229
2. La captation des fonds communautaires par les collectivités territoriales : l'invention de nouvelles stratégies 232
B. La consommation du schisme de Pamina dans le Rhin supérieur : la maturation d'une reconfiguration des rôles à venir 240
1. Le maintien du programme Pamina 241
2. L'apprentissage d'INTERREG en vue d'une reconfiguration des rôles dans le programme Centre-Sud : neutralité de l'Etat français et affirmation des collectivités territoriales 248

§2. INTERREG II (1994-1999) et III A (2000-2006) : des réseaux transfrontaliers européens sous contrôle ? 260

Sous-§1. INTERREG II A : la ruée transfrontalière vers l'or communautaire (1994-1999) 261

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

A. Les hésitations de la Commission européenne : l'apprentissage d'un acteur en quête d'autorité sur les partenaires transfrontaliers 261
1. Le Programme Opérationnel (PO), un cadre d'action négocié pour chaque espace transfrontalier : politesses bureaucratiques et objectifs en trompe-l'œil 262
2. L'obsession de la dépense intégrale des fonds communautaires, génératrice de projets hétérogènes 267
3. Des contrôles suffisants ? 271
a. Des méthodes de contrôle limitées 271
b. Une autocritique impossible : comment améliorer un programme et des projets quand tout réussit ? 276
c. L'absence de contrôle démocratique 277
B. Des réseaux transfrontaliers qui orientent les fonds communautaires à leur profit : l'exemple de l'Eurorégion Méditerranéenne dans le cadre d'INTERREG France-Espagne 278
C. Le Rhin supérieur, un espace « exemplaire » ? 282
1. Des conditions élastiques d'organisation et de financement de projets 282
a. Des règles encadrées par la Commission mais posées par les réseaux transfrontaliers du Rhin supérieur 282
b. Des règles diversement appliquées par les réseaux transfrontaliers et la Commission 288
2. La délimitation d'un marché transfrontalier oligopolistique 296
a. Pamina et Centre-Sud : des réseaux transfrontaliers concurrents et cloisonnés 296
b. Une information restreinte du programme aggravée par un jargon bureaucratique 298
c. Pouvoir ou ne pas pouvoir monter un projet : un darwinisme transfrontalier qui implique pour un maître d'ouvrage d'avoir des reins financiers solides 300
3. Actionnariat et entreprenariat transfrontalier : la poule aux œufs d'or INTERREG 301
a. L'actionnariat et l'entreprenariat transfrontalier 301
b. Le Secrétariat technique commun, détenu par la Région Alsace : un « petit Quai d'Orsay » ? 303

Sous-§2. INTERREG III A : la reprise en main de réseaux transfrontaliers agités dans une perspective d'européanisation improbable (2000-2006) 306
A. La dépense nécessaire mais insuffisante des fonds INTERREG : la tentative d'européanisation des programmes à l'aube de l'élargissement de 2004 307
B. Des réseaux qui vivent leurs dernières années fastes ? Vers une européanisation improbable du transfrontalier 309
1. Les signes avant-coureurs de lendemains difficiles 310
2. La remise en question de la stratégie de programmation de Centre-Sud 316
3. Les stratégies de lobbyings de réseaux sur la sellette : des « laboratoires de l'Europe » qui n'auraient pas terminé leurs expériences transfrontalières 318
4. Le risque d'un INTERREG IV A qui profite quasi-exclusivement aux nouveaux Etats-membres 318

Section 2. L'ouvrage scolaire franco-germano-suisse : itinéraire d'un projet transfrontalier inadapté à la réalité sociale du Rhin supérieur 321

§1. Un bien transfrontalier coordonné par un entrepreneur français et coproduit par le réseau transfrontalier franco-germano-suisse 325
A. La coproduction du projet dans des formes collectives : entre tensions et adhésions 325
1. Un maître d'ouvrage « inattendu » : l'ADIRA 325
2. La définition collective progressive du projet : un « ouvrage scolaire » transfrontalier 329
3. L'insertion du projet dans les programmes INTERREG II A Pamina et Centre-Sud 339
a. la piste INTERREG : des ressources financières inespérées pour l'ADIRA et un réseau informatif préexistant 340
b. des partenaires inégalement intéressés par le projet : l'exception initiale suisse 343
c. le revers de la médaille INTERREG pour le maître d'ouvrage : un montage de projet lourd et problématique 346
4. Le travail administratif postérieur à la distribution (1999-2001) 354

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

B. Le travail du Comité de rédaction : une équipe transfrontalière de semi-exécutants ? 356
1. Les relations au sein du Comité de rédaction 357
2. Les relations du Comité de rédaction avec le Groupe de projet et le Comité de pilotage : entre relecture et censure 359

§2. La diffusion et les (non-)usages du manuel dans le Rhin supérieur : longues vies aux manuels nationaux ! 366
A. L'intérêt des médias pour le manuel - depuis sa genèse jusqu'à sa distribution : l'invention d'un mini-manuel scolaire européen 367
1. les fantasmes associés à un manuel transfrontalier rarement ouvert 368
2. Le retour médiatique pour l'ADIRA et les cofinanceurs 376
B. la répartition des exemplaires dans le Rhin supérieur : une diffusion ciblée et confidentielle 377
C. Les non-usages des manuels distribués 379
1. La condamnation aux oubliettes des manuels : un usage défini comme non obligatoire 379
2. La momification des manuels : témoignages de non-usages 381
3. L'arrivée prochaine sur Internet des manuels : un nouveau souffle ? 384

Chapitre 4. Une coopération transfrontalière aux effets controversés : la cohabitation problématique de réseaux formels et informels 387

Section 1. Les « frontaliers » dans le Rhin supérieur : travailleurs européens mais citoyens nationaux 391

§1. Les associations de défense de frontaliers face à la concurrence en trompe-l'œil des Infobest 396
A. La défense des frontaliers, une niche délaissée par les syndicats français 397
1. Les syndicats et l'Europe : une intégration régionale syndicale problématique 399
2. L'exception alsacienne en France : une prise de distance mutuelle entre syndicats français et associations alsaciennes de frontaliers 402
3. Le profil de dirigeants d'associations de frontaliers : le cas de Jean-Luc Johaneck (CDTF du Haut-Rhin), affilié au syndicat suisse UNIA 404
B. La double singularité des associations alsaciennes de frontaliers : « para-syndicalisme » original et usages européens du droit 406
1. Un répertoire d'actions para-syndicales renouvelé 406
a) le ciment des associations de frontaliers : une identité collective fondée sur la mobilité professionnelle 407
i) La revendication du nombre d'adhérents comme instrument de cohésion 407
ii) L'investissement bénévole comme emblème d'indépendance politique et financière 409
iii) Bénéfices et écueils de l'intrusion des associations de frontaliers dans l'économie marchande. 413
iv) Le travail sur l'image des frontaliers, figure de « Malgré-Nous » économiques 416
b) un lobbying multiple aux effets contrastés : reconnaissance communautaire et nationale *vs.* isolement transfrontalier 421
2. La régulation du travail frontalier par l'action juridique des associations : usages européens du droit 427

§2. Infobest, service public transfrontalier d'apparat ? L'externalisation des problèmes transfrontaliers par l'externalisation des instances 435
A. Les Infobest instrumentalisés et phagocytés par leurs cofinanceurs régionaux : des vitrines du Rhin supérieur et des pépinières de futurs cadres transfrontaliers 438
1. Une fonction formelle de « médiateur-expert » avec les pouvoirs publics 439
2. L'instrumentalisation de l'externalisation des instances : les Infobest comme oubliettes à problèmes transfrontaliers 443
B. Les Infobest, médiateurs faibles des frontaliers : le paradoxe d'une cause européenne locale 446

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Les limites du conseil aux frontaliers : manque d'autonomie et autodidaxie des conseillers Infobest 447
2. L'assistanat social par les conseillers Infobest : le ressort militant de prestataires de services 448

Section 2. Cultures et identités aux frontières : des instrumentalisations politiques décalées par rapport aux brassages des cultures frontalières 451

§1. Les langues au service d'entreprises politiques régionales 454
A. Le cas alsacien dans le Rhin supérieur : une culture et une identité encore vivaces mais majoritairement délaissées par le politique 455
B. Le cas du catalan en Roussillon et en Catalogne : l'instrumentalisation d'une langue pour des projets politiques inconciliables 462
1. Les fondements sociolinguistiques du catalan dans l'Eurorégion méditerranéenne : parenthèse franquiste au sud *vs.* usage dominant du français au nord 463
2. Des entreprises politiques linguistiques divergentes en Catalogne et dans le Roussillon 464
a. Le catalan hors de la Catalogne : une reconnaissance extérieure problématique 465
b. Le catalan dans le Roussillon : une identité culturelle construite à la marge de l'Etat français 467

§2. Usages culturels transfrontaliers dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne : vers de nouvelles cultures de frontières ? 472
A. L'interculturel, une représentation marginale et élitiste des relations transfrontalières 472
1. L'interculturel et le Conseil de l'Europe : la niche d'une institution européenne dominée 473
2. La réappropriation de l'interculturel par la Commission européenne : un outil symbolique et anecdotique au service des programmes INTERREG 475
3. Postures critiques de l'interculturel dans des relations transfrontalières non équivoques 480
B. Des cultures aux frontières revisitées et réinventées par des pratiques culturelles transfrontalières hétérogènes 482
1. Les limites de l'action culturelle transfrontalière : démocratisation réduite de l'offre et bénéfices électoraux restreints 483
2. Des usages culturels « du quotidien » caractérisés par une utilisation sélective de la langue du voisin 487

Conclusion 491

Bibliographie 506

Annexes 524

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Introduction

Le slogan de « laboratoire de l'Europe » présente notamment comme intérêt de ne pas s'attacher à un même espace transfrontalier : plusieurs régions frontalières européennes, associées sous la forme d'eurorégions, de communautés de travail ou sous d'autres formes, ont repris à leur compte cette expression courue dans les années 1990. Cela donne l'opportunité au chercheur, au moins en apparence, d'analyser au niveau régional ou local les effets des politiques européennes, et de repérer d'éventuelles gouvernances transfrontalières dans un espace politique original. Or ces espaces peu étudiés en sociologie politique présentent deux intérêts immédiats : d'une part, l'étude des configurations transfrontalières d'acteurs permet de questionner la thématique post-wébérienne du politique. Dans cette perspective, le monopole des Etats s'effriterait sur la scène internationale au profit de nouveaux acteurs, tels que les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises multinationales ou les acteurs infra-étatiques. Or les Etats européens se voient concurrencés par des acteurs infranationaux qui réinvestissent l'action publique, dans un espace transfrontalier. Selon Benz et Eberlein, « la plupart des chercheurs s'accordent pour considérer que l'Union européenne est mieux décrite comme un système multinivelé faiblement intégré de gouvernance, caractérisé par la fragmentation et la complexité. »[3] Notre travail permet donc d'appréhender le jeu des acteurs territoriaux dans un contexte multinivelé où la présence de ces acteurs a été renforcée sous l'effet du double phénomène de la décentralisation et de l'intégration européenne.

En outre, les relations tissées par les collectivités territoriales avec l'échelon communautaire, en utilisant des ressources aussi variées que le lobbying à Bruxelles ou la participation aux politiques de la Commission européenne, incitent à observer la manière dont se matérialisent ces espaces transfrontaliers. La Commission européenne a été décrite comme un acteur central en raison de son « aptitude à définir un agenda » (*agenda-setting*

[3] BENZ, A. et EBERLEIN, B., « The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance », *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, June 1999, p. 331.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

ability)[4], en encourageant les entités infranationales à développer des relations avec elle, qui contournent le rôle d'intermédiaire de l'Etat. Bien que ces entités s'impliquent dans ces politiques européennes du fait de leur propre initiative, plusieurs chercheurs suggèrent qu'elles répondent également aux incitations actives émanant de la Commission.[5] De ce point de vue, les programmes transfrontaliers de la Commission, INTERREG, entrent dans cette logique d'encouragement à entretenir des relations directes.

La thématique de la frontière linéaire de l'Etat-nation[6] n'a été remise en question en Europe qu'avec l'intégration régionale progressive. Le spectre de la Deuxième guerre mondiale est ainsi un vecteur essentiel d'une représentation européenne partagée : éviter un futur conflit passe par une union des Etats, union qui implique un démantèlement des Nations et de ses frontières. Mais cela suppose d'identifier ce qu'est l'Europe. Dans cette perspective, Jacques Derrida analyse avec originalité et profit l'expression : « *l'Europe* ». Il explique qu'en français, l'article défini s'emploie en principe devant un Etat ou un Etat-nation[7]. Il existe des exceptions, comme l'emploi impropre devant le nom propre d'une personne (par exemple, *la* Marie, *le* Robert), emploi qui est cependant toléré dans le langage courant. Une autre exception de taille est évidemment l'Europe. « L'article défini, écrit Jacques Derrida, accuse même la présomption selon laquelle ce nom se porte et se porte vers un référent à la fois singulier, irremplaçable et existant. Comme si l'on savait de quoi l'on parle, et qui ou quoi l'on nomme quand on dit l'Europe. (...) Comme nous le savons bien, ce n'est pas le cas. »[8] Par ailleurs, note-t-il, il existe une différence entre un nom commun et un nom propre : un nom propre n'est pas traduisible, tandis qu'un nom commun, porte avec son article défini « un concept, un esprit, une idéalité infinie. » Jacques Derrida en tire la

[4] MARKS, G., « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in CAFRUNY, A. et ROSENTHAL, G. (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond, Vol. 2*, Essex, Lynne Rienner, 1993.

[5] McCARTHY, R., « The Committee of the Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence », *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3, September 1997, pp. 439-454 ; TÖMMEL, I., « Transformation of Governance: The European Commission's Strategy For Creating a 'Europe of the Regions' », *Regional and Federal Studies*, Vol. 8, N° 2, Summer 1998, p. 52-80.

[6] V. à ce sujet l'exposé de Michel Foucher : FOUCHER, Michel, *L'invention des frontières*, Paris, FEDN, 1986, p. 97-149.

[7] Par exemple : *la* France, *l'*Allemagne, *la* Suisse.

[8] DERRIDA, Jacques, in CARREFOUR DES LITTERATURES EUROPEENNES DE STRASBOURG, *Géophilosophie de l'Europe - Penser l'Europe à ses frontières*, Paris, Ed. de l'Aube, 1993, p. 25-26.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

conclusion d'une « capitalisation exemplaire de cette nomination anormale. »[9] Cette rapide analyse de Derrida nous conduit par conséquent à envisager la dénomination du continent européen en français[10] comme un espace indéfini et intraduisible, et que l'on désigne néanmoins.

Au paragraphe 380 du *Gai Savoir*, Friedrich Nietzsche écrit : « Pour pouvoir examiner de loin notre moralité européenne, pour la mesurer à l'étalon d'autres moralités passées ou à venir, il faut faire comme un voyageur qui veut connaître la hauteur des tours d'une ville : il quitte cette ville. »[11] En suivant le conseil de Nietzsche, nous nous apercevons que, par rapport à d'autres continents, et dans la perspective de l'intégration européenne, les frontières changent de fonction. Philippe Rycek note avec pertinence que « l'intégration progressive des Etats au sein (...) de l'Union nécessite une redéfinition de la notion même de frontières. (...) Les frontières intérieures [acquièrent] un rôle affirmé d'intégration », grâce, notamment, aux régions transfrontalières, car « les régions regagnent une certaine neutralité en raison de l'élimination progressive de l'effet frontière. »[12]. Par ailleurs, la pluralité de territoires que dessinent ces frontières est dépeinte par Jean-Luc Nancy : « L'Europe n'est rien d'autre qu'une « mosaïque », (…), une configuration de pays un paysage de pays, « eine Landschaft von Länder », « a landscape of lands ». (...) Un paysage, ce serait la combinaison d'un ensemble, de la rythmique ou de la modulation, et de la singularité des « vues » qui peuvent le peindre ou l'écrire. »[13] Il nous suggère aussi que l'Europe ne connaît pas qu'un seul découpage, mais bien une multitude de frontières explicites ou implicites.

Enfin, le statut de la frontière entendu strictement dans les termes du droit international public, s'est petit à petit érodé, dépendant de la souveraineté de chaque Etat[14]. L'importance

[9] Nous rappelons ce que Jacques Derrida entend par nomination anormale dans le cas de l'Europe : le fait d'utiliser un nom propre avec un article défini, autrement dit d'associer un nom propre intraduisible avec une universalité du concept ; in *Géophilosohie de l'Europe, op. cit.*, p. 27.

[10] Dans les langues étrangères que nous connaissons, la traduction de « *l'Europe* » se passe d'article défini : *Europe* en anglais, *Europa* en allemand, *Europa* en castillan, catalan et portugais.

[11] NIETZSCHE, Friedrich, *Le Gai Savoir*, Gallimard, Paris, 1950, p. 350-351.

[12] RYCEK, Philippe, *Construction européenne et gestion des espaces transfrontaliers : l'exemple de l'Alsace,* mémoire de l'IEP de Grenoble, sous la direction du Prof. Henri OBERDORFF, 1994-95.

[13] NANCY, Jean-Luc, in CARREFOUR DES LITTERATURES EUROPEENNES DE STRASBOURG, *Géophilosophie de l'Europe - Penser l'Europe à ses frontières*, Ed. de l'Aube, Paris, p. 14-15.

[14] V. par exemple sur ce thème de frontière perméable, remettant en question les prérogatives de l'Etat : BADIE, Bertrand et SMOUTS, Marie-Claude, *Le retournement du monde – sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP / Dalloz, 1992 ; BADIE, Bertrand et SMOUTS, Marie-Claude, *L'international sans territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; v. dans une perspective d'études moins globales : BALME, Richard (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme – Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

de la frontière a glissé, évolué, rendant sa perméabilité en Europe plus acceptable, plus légitime socialement et politiquement. La diversité ne serait plus antonyme d'unité ; ainsi, pour Jean-Baptiste Duroselle, le principe d'équilibre européen correspondrait à cette unité européenne prise dans sa diversité. Dans cette logique unitaire, le principe de « consentement mutuel » s'entendrait comme la construction d'un super-Etat fédéraliste[15].

La coopération transfrontalière peut être définie comme une coopération directe de bon voisinage entre autorités infra-étatiques des zones frontalières, avec la participation de tout autre acteur, dans tous les domaines. En reprenant pas à pas cette approche, nous remarquons que la coopération transfrontalière représente une politique multisectorielle, appelant à la collaboration de tous les acteurs insérés ou non dans le champ politique, à tous les niveaux de gouvernement, tout en considérant que la présence des acteurs infra-étatiques reste centrale. Bien que cette définition soit connotée sur le plan temporel, nous la retiendrons provisoirement. Cela a pour effet de rejeter les coopérations d'acteurs infraétatiques non fondées sur le partage d'une frontière commune —les coopérations transnationale et interrégionale.

Notre travail s'est fondé sur l'étude d'acteurs et de politiques dans deux espaces transfrontaliers européens, le Rhin supérieur (Allemagne-France-Suisse) et l'Eurorégion méditerranéenne (Espagne-France). Nous nous interrogerons dans un premier temps sur les avantages et les obstacles d'une telle approche, ayant pour fondement une comparaison binaire (Section 1). Dans une seconde sous-partie, nous présenterons les instruments qui nous ont servi pour réaliser cette étude, établie sur un travail d'enquête qualitative, lui-même complété par des recherches sur des sources et des documents de seconde main (Section 2).

Section 1. L'approche comparative binaire : intérêts et limites

Afin d'étudier la coopération transfrontalière en Europe, nous nous sommes limités à deux exemples. Cette approche comparative, dont nous pouvons rappeler les débats principaux en

[15] DUROSELLE, Jean-Baptiste, *L'idée européenne dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1965, p. 317.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

sociologie politique (§1), présente à la fois des avantages et des limites qui se matérialisent dans une stratégie binaire (§2).

§1. Etat des lieux de la méthodologie comparative en sociologie politique

Dans le domaine de la sociologie politique comparative, peu de chercheurs s'accordent sur la méthodologie qu'il convient d'employer pour mener à bien des travaux impliquant une comparaison, bien qu'un consensus tente d'être affiché, notamment à travers les publications de la *Revue Internationale de Politique Comparée*. Dans la perspective de ce travail de thèse portant sur la coopération transfrontalière, nous examinerons en premier lieu les questions de méthodologie qui ne divisent plus les comparativistes (A.) ; dans un second temps, nous tenterons de faire la lumière sur les débats qui existent actuellement dans ce champ d'étude (B.) ; enfin, nous essaierons de lier ces apports théoriques à nos préoccupations doctorales (C.).

A. Vers un « œcuménisme » de l'analyse comparée : des problèmes en passe d'être résolus ?

Plusieurs questions de méthodologie semblent emporter un consensus parmi les chercheurs, ce qui appelle l'ironie de Jean Blondel[16] en parlant d'œcuménisme de l'analyse comparée.

D'une manière générale, on pourrait considérer *a priori* que la politique comparée sert trois buts : dégager des lois générales, comprendre des phénomènes politiques et sociaux — par exemple, comprendre l'extrême droite en Europe—, relativiser des théories qui ne seraient valables que dans un seul pays.

Pour plusieurs chercheurs, la fonction principale de la comparaison en sociologie politique réside dans le *contrôle* de variables dépendantes[17]. Dans le même esprit, Bertrand Badie et

[16] Nous faisons référence ici à un article de Jean BLONDEL, « Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse politique comparée », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, N° 1, 1994, p. 5-18.
[17] V. dans ce sens : SARTORI, Giovanni, « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, N° 1, 1994, p. 20-22.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Guy Hermet considèrent que la comparaison offre un *substitut à l'expérimentation* dans les sciences du vivant[18]. Néanmoins, cette fonction de contrôle est au service de la compréhension des phénomènes sociaux : André-Paul Frognier rappelle ainsi que John Stuart Mill a jeté les bases des règles générales de l'explication sur une base inductive, avec son modèle des variations concomitantes[19]. Dans le même esprit, Andy Smith plaide pour le dépassement d'un simple *tourisme intelligent*[20].

Les chercheurs s'efforcent de démontrer que le débat opposant l'universalisme au culturalisme est dépassé. Giovanni Sartori cite à ce propos Verba ; ce dernier se plaint du fait que la politique ait connu beaucoup de mouvement, mais finalement peu en avant[21], en raison d'errances liées à des problèmes d'individualisations et de généralisations[22]. Pour Betrand Badie et Guy Hermet, il convient de « *surmonter le faux dilemme d'une science politique à tout jamais universaliste et d'une histoire seule capable de marquer les spécificités* »[23]. André-Paul Frognier met en garde contre deux pièges à éviter : d'une part l'assimilation trop rapide, et d'autre part, la fausse comparaison tautologique[24]. Mayer (cité par André-Paul Frognier) considère que l'analyse comparée a stagné ces dernières années pour trois motifs : d'abord, des théories ont été envisagées, mais très peu ont été testées, contrôlées ; ensuite, la conceptualisation n'a pas emporté de consensus parmi les chercheurs ; enfin, des *intérêts polémiques ou normatifs* ont supplanté l'approche explicative[25]. La même analyse du retard ou de la stagnation prise par l'analyse comparée est constatée par Betrand Badie et Guy Hermet qui interprètent ces problèmes en trois *crises* — n'en déplaise à Jean Blondel qui implore la fin de l'utilisation du mot « *crise* »[26] : crises de l'universalisme, de

[18] BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990, p. 17.
[19] FROGNIER, André-Paul, « Logique(s?) de la politique comparée », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, N° 1, 1994, p. 63-65.
[20] SMITH, Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 7, N° 1, été 2000, p. 7-8
[21] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 34.
[22] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 33-34.
[23] BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *ibid.*, p. 11.
[24] FROGNIER, André-Paul, « Logique(s?) de la politique… », *op. cit.*, p. 63-65.
[25] FROGNIER, André-Paul, *ibid.,* p. 74.
[26] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 8.

l'explication et du rapport à l'histoire[27]. Andy Smith évoque les « *chemins peu ambitieux* » pris par l'analyse comparative[28].

Des mises en garde concernant l'emploi approprié du vocabulaire sont faites à l'unanimité : Betrand Badie et Guy Hermet pensent que l'universalisme a insufflé un l'emploi généralisé d'un lexique occidental[29], qu'il faut dépasser ; ils appellent également à être prudent dans l'utilisation de certains concepts et dans certaines traductions[30]. André-Paul Frognier fait le même constat[31]. John Bendix demande que l'on fasse attention à la linguistique[32], au vocabulaire, et recommande d'affiner les différences de concepts, tout comme le conseillait son père, Reinhard Bendix. Justement, Giovanni Sartori nomme « *localisme* » l'emploi inadéquat de concepts dans une approche comparative[33].

Les écoles de pensée mises en cause sont diverses, mais appartiennent aux courants universalistes et culturalistes, que tous admettent vouloir dépasser. Jean Blondel rappelle les « *épisodes douloureux* » de trois écoles —structuro-fonctionnalisme, analyse systémique et marxisme— dont les travaux méritent un même effort œcuménique[34]. Bertrand Badie et Guy Hermet traitent à part le « *rapport à l'explication* » ; dans cette partie, les chercheurs français exposent l'explication séquentielle de Max Weber et la théorie des affinités électives[35]. John Bendix redonne la recommandation de son père, c'est-à-dire de veiller à lire les fondateurs et disciples de la pensée politique, car nombre d'idées personnelles nous paraissent peut-être nouvelles alors qu'elles ont déjà été abordées dans le passé[36]. Giovanni Sartori ajoute une trivialité, notamment à l'attention de ses collègues nord-américains : selon lui, la comparaison *implicite* ne peut pas être considérée comme une analyse comparative[37].

---

[27] BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *ibid.*, pp. 19-44.
[28] SMITH, Andy, « L'analyse comparée… », *op.cit.*, p. 12.
[29] BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *Politique comparée*, *op. cit.*, p. 24.
[30] BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *Politique comparée*, *op. cit.*, p. 27.
[31] FROGNIER, André-Paul, « Logique(s?) de la politique… », *op. cit.*, p. 65.
[32] BENDIX, John, « La comparaison dans l'œuvre de Reinhard Bendix », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 5, N° 3, 1998, pp. 563-565.
[33] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 24-26.
[34] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 15.
[35] BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *Politique comparée*, *op. cit.*, p. 35.
[36] BENDIX, John, « La comparaison dans l'œuvre… », *op. cit.*, p. 571.
[37] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 19-20

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

B. Les questions doctrinales débattues en politique comparée

Giovanni Sartori critique l'approche de certains de ces collègues par le biais de sa métaphore du « *chat-chien* » : outre la comparaison implicite, les risques de *mauvaise classification*[38], de *gradualisme*[39] et *d'élasticité conceptuelle*[40] doivent être évités. André-Paul Frognier constate que les approches sont fonction de l'approche du chercheur : soit l'objectif principal est l'explication (approche par les variables), soit il est de décrire des cas. Dans ce cadre, les méthodes ne sont pas critiquables en elles-mêmes, mais il convient de les utiliser à bon escient : ainsi, l'approche par les variables offre à André-Paul Frognier l'opportunité de présenter deux méthodologies, celle de Przeworsky & Teune[41], centrée sur l'objectif d'étudier les *interférences des facteurs macro sur les phénomènes micro*, et celle de Mayer ; l'approche par les cas, qualifiée de *sociologie historique*, donne à envisager trois méthodologies possibles : celle de Skocpol & Tilly, celle de Ragin et celle de Badie & Hermet, liée à la sociologie historique et à la sociologie de l'action.

Jean Blondel avance deux interrogations supplémentaires : faut-il avoir une approche déductive ou inductive ? La déduction a permis à l'économie de faire de grandes avancées en tant que discipline, mais c'est parce qu'elle s'est autorisée à accepter des simplifications[42], ce qui est moins le cas en politique comparée. L'induction présente quant à elle d'autres avantages, mais il faut veiller à ne pas avoir le vice d'un collectionneur[43]. Il conclut que des concepts généraux peuvent être utiles, sinon à quoi bon mener des recherches si elles n'aboutissent pas à des lois minimales ?[44]

John Bendix révèle le caractère très sceptique de son père à l'égard de la méthodologie comparative, principalement dû à sa trajectoire personnelle : Reinhard Bendix a en effet connu le fascisme, et redoute l'avancée de théories générales qui lui rappellent les théories nazies[45]. Il explicite sa pensée en disant que les politistes ont deux postures possibles : ou bien

[38] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 25-26.
[39] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 26.
[40] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *ibid.*
[41] FROGNIER, André-Paul, « Logique(s?) de la politique… », *op. cit.*, p. 70-74.
[42] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 11.
[43] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 12.
[44] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 15-16.
[45] BENDIX, John, « La comparaison dans l'œuvre… », *op. cit.*, p. 573.

appréhender l'homme comme un être libre, ou bien estimer que les structures sont beaucoup plus lourdes que la liberté de l'être humain. John Bendix se déclare au service de la Raison, de l'homme[46], et non pas au service des structures, de la manipulation de l'homme. Toutefois, il lui paraît envisageable d'étudier des thématiques précises, par exemple portant sur la nature de l'autorité[47].

Jean Blondel considère que la méthodologie se crée avec la pratique, et en conséquence, pratiquer « *l'école buissonnière* » a du bon[48] : l'avancée scientifique doit également compter sur la chance, le hasard, les errements, même si cette tendance doit être nuancée[49]. Pour lui, les balbutiements de la science politique comparative sont utiles, car ils activent la curiosité des chercheurs, qui est essentielle pour mener des recherches. Il rejette la distinction universalisme/ culturalisme, car, selon lui, la plupart des travaux sont « *middle-range* », de nature intermédiaire, avec le souci de décrire des cas sans dénier apporter d'explications, aussi modestes soient-elles[50]. Pour Andy Smith, enfin, l'analyse comparée des politiques publiques est en proie à deux débats, l'un français, l'autre anglo-saxon : les Français mettent l'accent sur la nature d'un *problème public* ; les Anglo-Saxons se penchent davantage sur les concepts d'idées, d'intérêts et d'institutions[51].

C. Les apports de la méthodologie comparative pour un travail de thèse

Giovanni Sartori interroge son lecteur en demandant : « *Comment comparer ?* »[52] Il propose deux possibilités, le choix du système de cas le plus similaire ou le plus différent. Le choix du système le plus similaire est particulièrement utilisé dans les *area studies*, où il importe d'avoir des cas relativement similaires, sauf concernant le problème précis étudié. Giovanni Sartori ajoute qu'il importe de ne pas ignorer le contexte de chaque cas étudié[53], et de ne pas se laisser submerger par l'idée d'incommensurabilité, c'est-à-dire que les cas

[46] BENDIX, John, « La comparaison dans l'œuvre… », *op. cit.*, p. 570-571.
[47] BENDIX, John, « La comparaison dans l'œuvre… », *op. cit.*, p. 574
[48] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 10-11
[49] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 12-13.
[50] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception… », *op. cit.*, p. 16
[51] SMITH, Andy, « L'analyse comparée… », *op.cit.*, p. 12 et suiv.
[52] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 27.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

étudiés, quoique assez semblables, sont trop différents pour être finalement comparables, ce qui revient à étudier deux cas en parallèle[54].

André-Paul Frognier avance que la division formelle en Etats offre un matériau opportun pour l'analyse comparative[55]. *A contrario*, on peut se demander si cette focalisation sur les études entre Etats n'a pas écarté pendant longtemps les territoires qui ne se conformaient pas à ce biais territorial étatique : ainsi, l'étude de la coopération transfrontalière tranche avec cette vision comparative stato-centrée, même si notre travail implique de ne pas ignorer les enjeux et effets produits par les systèmes étatiques de chaque région frontalière.

§2. Stratégie d'une comparaison binaire

Il nous semble en premier lieu que l'opposition entre déduction et induction est plus formelle que réelle : dans une étude comparative, même si un de ces deux éléments prédomine sur l'autre, déduction et induction accompagnent le chercheur tout au long de son étude ; ainsi, tantôt il aura une approche inductive, tantôt déductive, car il confrontera des théories à des faits ainsi que des faits à des théories. Néanmoins, notre démarche de départ est plus inductive que déductive, car elle suit l'objectif de comprendre un phénomène, celui de la coopération transfrontalière. De plus, les préoccupations d'ordres contextuel ou conceptuel peuvent être envisagés de plusieurs manières : emploi prudent du vocabulaire, des traductions ; demander à des acteurs d'expliciter des concepts-clef ; études de variables lourdes, comme les structures économiques et sociales, les constitutions et les structures administratives nationales, l'histoire (ou *les* histoires) de ces Etats/régions. John Bendix nous rappelle à l'humilité en livrant son scepticisme sur les promesses et les limites des connaissances humaines —en relisant Bacon et Weber. Nous partageons de loin son avis, car il ne nous paraît pas que les chercheurs en science politique puissent apporter des travaux ayant à terme un effet proprement cumulatif : la logique de la science politique n'est, à notre sens, pas tournée vers un *objet* mais vers un *projet* : la science politique étudie comment les

[53] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 32.
[54] SARTORI, Giovanni, « Bien comparer… », *op. cit.*, p. 30.
[55] FROGNIER, André-Paul, « Logique(s?) de la politique… », *op. cit.*, p. 68

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

individus atteignent leurs objectifs ou fins[56]. De ce fait, l'approche nous semble plus dialectique que cumulative.

Dans ce contexte méthodologique que nous pensons appréhender à mesure que nous menons nos recherches, nous nous sommes d'abord limités à une comparaison binaire (A.), puis nous avons choisi deux terrains de recherche (B.).

A. Le choix méthodologique initial de la comparaison binaire

Comment délimiter le champ de notre étude, sachant que cela conditionne fortement la qualité des travaux menés ? La coopération transfrontalière est identifiée d'abord comme une politique sectorielle, ce qui permet de limiter les contours de notre travail. Ensuite, notre choix consiste à établir le nombre et le type d'espaces qui seront étudiés. La comparaison binaire est commune dans notre discipline, essentiellement parce qu'il est plus aisé de connaître de manière approfondie deux pays ou deux ensembles qu'une dizaine.[57] Ce choix méthodologique initial est ensuite fondé sur des contraintes matérielles personnelles, qui déterminent, en fonction des ressources financières disponibles, la limitation de notre objet de recherche à un nombre de cas limité à deux exemples. L'étude d'un nombre de cas important aurait demandé *a contrario* de passer d'une logique qualitative à une logique quantitative, en construisant un appareil statistique qu'il nous paraît toutefois encore difficile d'établir, à mi-parcours d'INTERREG III. Mais la réduction de notre étude à deux cas offre la possibilité de mener une analyse approfondie. Une difficulté supplémentaire dans l'approche comparative d'espaces transfrontaliers résidait dans une comparaison cachée dans la première, résidant dans l'analyse des Etats et des entités infra-étatiques impliqués dans l'action publique transfrontalière : ainsi, on passe de deux espaces transfrontaliers à plus de deux Etats. Cela nous a donc convaincus de nous limiter à une comparaison binaire, dont les cas devaient être sélectionnés.

[56] DUPUY, J.P., « Convention et Common Knowledge », in *Revue économique*, N° 2, mars 1989, pp. 361-400, cité par TAPIA, Clause (Dir.), *Introduction à la psychologie sociale*, Paris, Les éditions d'organisation, 1996, p. 166.
[57] DOGAN, Mattei et PELASSY, Dominique (dir.), *La comparaison internationale en sociologie politique – Une sélection de textes sur la démarche du comparatiste*, Paris, Litec, 1980, p. 149.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

B. Le Rhin supérieur et l'Eurorégion méditerranéenne comme terrains de recherche

Nous avons opté pour un premier espace transfrontalier facilement accessible, où nous résidons, le Rhin supérieur, qui dispose de frontières communautaires à la fois *internes* entre la France et l'Allemagne et *externes* avec la Suisse (1.). Un deuxième cas devant apporter des éléments stimulants, nous avons considéré qu'une autre région transfrontalière établie sur une autre frontière française permettrait d'avoir la France comme pivot central et de voir en quoi les frontières françaises sont abordées différemment par les réseaux régionaux et locaux, mais aussi au niveau de l'appareil étatique central. Nous avons d'abord hésité entre la frontière franco-suisse et la frontière franco-espagnole. Notre connaissance initiale de la Catalogne et les conseils du Professeur Morata nous ont amené à considérer comme autre point de comparaison l'Eurorégion méditerranéenne (2.), qui contourne la difficulté de devoir étudier une frontière franco-espagnole très contrastée d'Est en Ouest, dans un espace dont la superficie se rapproche de celle du Rhin supérieur.

1. Le Rhin supérieur – présentation sommaire

L'espace transfrontalier franco-germano-suisse du Rhin supérieur regroupe quatre régions : l'Alsace, le nord-ouest de la Suisse, le Pays de Bade et l'extrême sud du Palatinat. De taille sensiblement égale, l'Alsace et le Pays de Bade occupent la plus grande partie, au total 76%. Le quart restant se partage entre le Palatinat du Sud (7%) et la partie suisse (17%); celle-ci est composée des cinq cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Jura, et Soleure. Cet espace transfrontalier couvre 21.500 km² et comptait un peu plus de 5,8 millions d'habitants en 2003.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Carte N°1. L'espace transfrontalier du Rhin supérieur

Le Rhin supérieur a une forte densité démographique. Mais c'est également un passage par lequel s'écoule une grande part des flux de voyageurs et de marchandises entre l'Europe du Nord et le bassin méditerranéen. Ces flux empruntent la vallée rhénane vers le sud, puis les tunnels suisses afin de se rendre en Italie ou le sillon rhodanien pour aller vers l'Espagne. Zone d'échange et de transit, l'espace du Rhin supérieur est doté d'un important réseau de communication aussi bien routier et autoroutier que ferroviaire. Le Rhin offre à ce territoire, économiquement très actif, une ouverture sur la Mer du Nord à travers les ports de Rotterdam et d'Anvers. Le fleuve est jalonné par une dizaine de plates-formes portuaires qui accueillent de nombreuses entreprises et qui jouent un rôle déterminant dans le dynamisme économique de cet espace transfrontalier. Sur les sites de Strasbourg, dans les ports rhénans de Bâle et de Karlsruhe, les transbordements dépassent les 6 millions de tonnes par an. Deux aéroports internationaux, Bâle-Mulhouse-Freiburg et Strasbourg-Entzheim, assurent la liaison avec les grandes cités européennes, et au-delà. En 2003, elles ont été empruntées par

4,6 millions de passagers. La densité de la population est de 270 habitants au km² en moyenne, malgré un important espace montagneux. La plaine du Rhin et les vallées sont marquées par une forte urbanisation avec quelque 1.800 villes, villes de petite ou de moyenne importance et cinq agglomérations de plus de 100.000 habitants (Karlsruhe, Strasbourg, Fribourg, Mulhouse et Bâle). Le poids de l'agglomération bâloise explique la densité singulièrement élevée en Suisse du Nord-Ouest (373 habitants par km²). Mais il existe aussi de fortes disparités entre les densités observées dans le Pays de Bade (296 hab. par km²), celle du Palatinat du Sud (200 hab. par km²) et celle de l'Alsace (214 hab. par km²).

Sur le plan économique, la moitié de la population dans le Rhin supérieur travaille ou est à la recherche d'un emploi, avec toutefois des différences notables entre les régions. En Suisse la population active est évaluée à 54% de la population totale, alors qu'en Alsace elle n'atteint que 46%. Dans la tranche d'âge de 15 à 65 ans, le taux d'activité oscille entre près de 80% pour la Suisse du Nord-Ouest et à peine 70% pour l'Alsace. En 2003, de sensibles écarts existaient aussi au niveau du taux de chômage : dans la Suisse du Nord-Ouest, le chômage touchait 3,9% de la population active contre 5,9% dans le Pays de Bade, 7,3% dans le Palatinat du Sud et 7,9% en Alsace. Les deux tiers des actifs du Rhin supérieur travaillent dans le secteur tertiaire, que ce soit dans le commerce ou dans les services. Cependant, cet espace dispose d'un tissu industriel cohérent et diversifié, avec des secteurs-clés, comme la chimie ou l'automobile. Au total, l'industrie, le bâtiment et les travaux publics emploient 31% des actifs. L'agriculture n'offre que peu d'emplois mais constitue toujours une activité importante pour l'économie, l'environnement et l'attrait touristique de la région. Très intensive, elle associe l'élevage bovin, les cultures céréalières et des cultures spécialisées avec, en particulier, des vignobles de renom. Délimité des massifs montagneux très boisés, la Forêt Noire à l'est, les Vosges à l'ouest et une partie du Jura à l'extrémité sud, ce territoire est couvert à 42% de forêts. 41% sont exploités à des fins agricoles. 5% sont constitués d'espaces non mis en valeur ainsi que des cours d'eau. Les surfaces bâties et les emprises des voies de communication représentent environ 13%.

Mais le niveau de vie dans cet espace transfrontalier, mesuré à travers le produit intérieur brut par habitant, varie sensiblement d'une région à l'autre. La Suisse se trouve largement en

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tête avec 32.600 euros par habitant. Le Pays de Bade se classe second avec 28.100 euros, devant l'Alsace (24.800 euros) et le Palatinat du Sud (21.400 euros). Ces différences se reflètent au niveau des salaires et expliquent en grande partie que de nombreux actifs ont préféré, au cours des vingt dernières années, franchir la frontière pour aller travailler. En 2003, 70.000 frontaliers alsaciens occupaient un emploi en Allemagne ou en Suisse, et 25.000 Badois se rendaient dans la région bâloise.[58]

Sur le plan politique, les premières initiatives locales ont lieu dans les années 1960 dans la partie sud avec la Suisse du Nord-Ouest, mais il faut attendre le milieu des années 1970 pour que la convention intergouvernementale franco-germano-suisse du 22 octobre 1975, dite « Accords de Bonn » définisse le périmètre actuel. Le terme « Rhin supérieur » serait emprunté au vocabulaire hydrographique, rappelant le partage commun d'une nappe phréatique rhénane ou « nappe du Rhin supérieur ».

2. L'Eurorégion méditerranéenne Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

L'Eurorégion méditerranéenne ou « Eurorégion méditerranéenne Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées » a été créée à la suite d'un accord intervenu entre les chefs d'exécutifs de ces trois régions, à Perpignan, le 19 octobre 1991, formalisant des relations entretenues au cours des années 1980. Elle a un statut d'association française régie par la loi de 1901 et a son siège à Perpignan.

[58] Offices statistiques du Rhin supérieur, *Rhin supérieur – Données statistiques 2004*, Kehl-am-Rhein (Allemagne), Conférence du Rhin supérieur, 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Carte N°2. L'Eurorégion méditerranéenne

Les dernières publications statistiques de l'Eurorégion datent de 1994 et 1995[59], ce qui témoigne du manque de priorité dont elle a souffert jusqu'en 2004. Le 29 octobre 2004, a été créée une « nouvelle Eurorégion Pyrénées-Méditerranée »[60], réinvestie politiquement et qui regroupe désormais les régions de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aragon, Baléares et Catalogne, la Communauté Valencienne et l'Etat d'Andorre. Cette nouvelle Eurorégion ne sera pas traitée dans le cadre de cette thèse. En revanche, nous nous intéresserons aux autres formes de relations qui impliquent le territoire de l'Eurorégion méditerranéenne Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées au niveau transfrontalier.

L'Eurorégion méditerranéenne a une densité démographique très inégalement répartie sur le territoire qui couvre un total de 104.779 km² : le Languedoc-Roussillon compte en 1999 2.295.648 habitants sur 27.316 km², la région Midi-Pyrénées 2.551.687 sur 45.349 km² et la

[59] Eurorégion méditerranéenne, *Atlas de l'Eurorégion*, 1995 (RECLUS) ; *Mémento statistique de l'Eurorégion*, 1994.
[60] Generalitat de Catalunya, *Acte de constitució – Euroregió Pireneus-Mediterrània*, Barcelona, Generalitat, 29 oct. 2004, p. 3.

Catalogne 6.343.110 en 2001 sur 32.114 km².[61] En nombre d'habitants par km², cela donne une moyenne de 106 hab./km² pour l'Eurorégion, avec un déséquilibre important entre les régions : 84 hab./km² pour le Languedoc-Roussillon, 56 hab./km² pour Midi-Pyrénées et 197 hab./km² pour la Catalogne. La densité moyenne rejoint celle de l'Union Européenne des 15 membres, évaluée à 121 hab./km² en 2002.

La géographie de l'Eurorégion, marquée par la présence centrale de la chaîne des Pyrénées qui lui confère un caractère de marginalité par rapport aux territoires français et espagnol, a sur son flanc Est maritime un couloir de flux de voyageurs et de biens Nord-Sud. Cette façade maritime joue un rôle déterminant dans le dynamisme économique observé surtout dans la partie catalane. En revanche, la faiblesse des infrastructures dans la partie centrale du massif renforce l'imperméabilité qu'il constitue physiquement. Les métropoles (Barcelone, Toulouse et Montpellier) ont un poids socio-économique très inégal, qui ne facilite pas leur rapprochement en termes économiques, politiques ou universitaires. Néanmoins, ces trois villes principales constituent le centre de gravité de chaque sous-ensemble, et expliquent les fortes disparités observées dans chaque région, où l'urbanisation est faible hors de la sphère d'influence de ces centres urbains.

Dans le domaine économique, le chômage frappe plus durement la partie orientale française : le taux de chômage s'élève à 13,5% en Languedoc-Roussillon en 2004, en Midi-Pyrénées à 9,9% pour la même période, et à 9,4% en Catalogne en 2004. Les actifs de l'Eurorégion travaillent majoritairement dans le secteur tertiaire, mais la répartition est très inégale en fonction des régions : l'agriculture est un secteur encore marqué sur le versant français (5,6% en Languedoc-Roussillon et 6% en Midi-Pyrénées en 2002) par rapport au versant catalan (2,6% en 2002). En revanche, l'industrie en Catalogne (38,8%) montre qu'il s'agit d'un secteur-clé par rapport au secteur industriel en France, moins présent (17,1% en Languedoc-Roussillon et 22,1% en Midi-Pyrénées). Le secteur tertiaire est par conséquent plus important du côté français (77,3% en Languedoc-Roussillon et 71,9% en Midi-Pyrénées contre 58,8% en Catalogne). Le tourisme constitue une branche d'activité qui résiste malgré l'atonie du reste de l'économie. Le taux d'activité est par ailleurs supérieur en Catalogne

[61] INSEE, données récoltées à partir des représentations régionales, site Internet : http://www.insee.fr; complétées par celles de

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

(57,9% en 2002 contre 49,9% en Languedoc-Roussillon en 1999 et 52,7% en Midi-Pyrénées en 1999). La mesure du niveau de vie illustre les disparités qui existent dans l'Eurorégion : en 2002, il atteint 22.025 euros/hab. en Midi-Pyrénées et 20.444 euros/hab. en Catalogne, alors qu'il n'est que de 19.416 euros/hab. en Languedoc-Roussillon.

Section 2. L'enquête qualitative complétée par des travaux de seconde main

Afin de rendre compte de l'activité des acteurs et de leurs représentations dans leur environnement, nous avons décidé de fonder les bases de notre travail sur une analyse qualitative de la coopération transfrontalière (§1). Néanmoins, cela doit être impérativement complété par des analyses de seconde main, autant pour vérifier des informations que pour confronter nos hypothèses (§2).

§1. L'enquête qualitative à la base de l'étude de la coopération transfrontalière

Cette étude s'appuie, pour une large part, sur un travail d'enquête qualitative empirique. Nous avons rencontré des chercheurs qui exercent leur activité professionnelle principale dans le milieu de la coopération transfrontalière ; or la difficulté de s'emparer de cette expérience professionnelle et de s'en distancier dans leurs travaux a représenté un avertissement personnel, sur les risques avérés de s'immerger au cœur de son objet de recherche. Les résultats de ce travail revêtent plusieurs natures : ces données permettent non seulement de formuler des hypothèses centrales, mais aussi de confronter des connaissances à la réalité du terrain. La manière dont ce travail a été abordé épistémologiquement et dont il s'est déroulé en pratique appelle plusieurs observations. D'abord, l'importance de la neutralité de l'enquêteur face à son objet constitue un fondement classique, nourri

l'IDESCAT : http://www.idescat.net/.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

notamment des travaux d'Emile Durkheim[62], Max Weber[63] ou Norbert Elias[64]. Mais bien que cette posture de distanciation ait été observée en mobilisant divers outils méthodologiques, l'expérience du chercheur compte manifestement : l'interaction sociale qui se noue, lors d'une observation directe ou d'un entretien, entre l'enquêteur et l'enquêté produit des effets sociaux dont on ne peut s'abstraire[65]. Nous sommes inévitablement tombés dans des pièges considérés aujourd'hui comme grossiers ; nous nous sommes efforcés de nous en préserver, grâce à une maîtrise progressive des techniques d'enquête qualitative, qui passe par la confrontation du terrain. Dans ce cadre, nous avons effectué deux séries d'observation participante de six mois (A.), complétée par des entretiens semi-directifs (B.).

A. Un total d'un an d'observation participante à la DCRI du CRA pour discerner des pratiques transfrontalières

De juillet à décembre 1999 et d'avril à septembre 2001, nous avons effectué deux vacations à la Direction de la Coopération et des Relations Internationales (DCRI) du Conseil Régional d'Alsace (CRA). Au cours de la première série de six mois, Patrice Herrmann, alors chargé d'études au sein de la cellule du Secrétariat commun du programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud, nous a proposé de nous immerger au sein de la DCRI, tout en réalisant le site Internet du programme. Au cours de la seconde période, nous avons participé à la réalisation du site actuellement en fonctionnement[66] et affiné nos observations. Au cours de ces deux moments, nous avons pu profiter d'une position privilégiée pour étudier la coopération transfrontalière (1.), tout en courant certains risques liés à notre choix d'enquête (2.) ; cela a eu des conséquences sur la manière de rédiger et d'utiliser les notes de terrain (3.).

[62] DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1986 (1897).
[63] WEBER, Max, « Le métier et la vocation du savant », in *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 1963 (1919).
[64] ELIAS, Norbert, *Engagement et distanciation : contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1993.
[65] V. à ce sujet la controverse qui opposa Pierre Bourdieu à Nonna Mayer et Gérard Grunberg. Pierre Bourdieu formule ainsi la proposition suivante : « Si la relation d'enquête se distingue de la plupart des échanges de l'existence ordinaire en ce qu'elle donne des fins de pure connaissance, elle reste, quoi qu'on en fasse, une relation sociale qui exerce des effets […] sur les résultats obtenus. », in BOURDIEU, Pierre (dir.), *La misère du monde,* Paris, Seuil, 1993, p. 904.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. L'observation d'acteurs du Rhin supérieur depuis une position privilégiée

Dans le cadre de ces deux observations participantes, j'ai souhaité être clair dès le début : chacun savait à la DCRI que je préparais une thèse sur la coopération transfrontalière ; mes questionnements fréquents sur le sujet dépassaient d'ailleurs largement le cadre de la fonction d'informaticien qui m'avait été assignée, et ne pouvaient donc laisser subsister aucun doute. Pour effectuer ces observations, j'ai bénéficié de marges de manœuvres différentes en 1999 et en 2001, liées surtout à la personne qui m'encadrait : en 1999, j'ai eu la chance d'avoir Patrice Herrmann comme supérieur hiérarchique direct, conscient de la nature de mon travail, puisque lui-même travaillait sur une thèse en droit public sur le Rhin supérieur ; de ce fait, il m'a permis d'assister à toutes les réunions extérieures qui concernaient ma thèse ; la manière dont j'étais présenté aux autres acteurs était limpide : « doctorant travaillant sur la coopération transfrontalière, il réalise notre site ». Les déjeuners qui encadraient ces réunions ont permis d'avoir, dans un cadre informel et détendu, des échanges stimulants avec des Allemands et des Suisses, ainsi que des débats franco-germano-suisses sur des thèmes spécifiques. La tentation est de prêter aux propos de ces enquêtés une valeur subjective, qui doit être plutôt comprise dans l'instant qui les place « en représentation » lorsqu'ils évoquent leur expérience professionnelle, *a fortiori* devant un jeune et face à leurs homologues. Par le biais du secrétariat commun, j'ai pu avoir accès à de nombreux acteurs impliqués dans les programmes INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud et Pamina, et gravitant autour des autres structures transfrontalières du Rhin supérieur, ainsi qu'aux « bruits de couloir » qui stigmatisent une institution ou un acteur.

En 2001, la rotation du personnel au sein de la DCRI a eu pour conséquence que ma supérieure hiérarchique devienne Stéphanie Klipfel, sans doute moins sensibilisée à un travail de doctorat, si bien que mes participations à des réunions ont été conditionnées par l'objet de ma fonction officielle, la réalisation du site Internet.[67] Ce changement d'attitude n'a pas été sans effets, puisqu'il est arrivé que des membres de la DCRI, faisant d'abord appel à moi, en cas de problème informatique mineur, avant d'appeler la Direction informatique située dans un

[66] V. : www.interreg-dfch.org ; ce site a également permis d'étudier les limites de la transparence affichée par le réseau d'acteurs transfrontalier — v. *infra*.

autre bâtiment, croient en définitive que j'étais réellement informaticien. Préparé à cette schizophrénie très résiduelle, le problème majeur que j'ai rencontré, dans le cadre de ces deux semestres d'observation participante, était bien différent : il a semblé exactement inverse à celui rencontré par Magali Boumaza, avec ses jeunes frontistes.

2. Les risques de l'observation ethnographique : devenir prisonnier de son objet

Magali Boumaza explique, dans le chapitre relatif à son enquête de terrain en milieu frontiste, qu'en se présentant avec franchise à ses futurs enquêtés, elle a dû par moments afficher son « ethnocentrisme » et faire « de la résistance contre la violence symbolique des interviewés ».[68] Son terrain de recherche, « *a priori* hostile »[69], diffère sensiblement du nôtre. En effet, nos enquêtés sont des acteurs moins jeunes (25 à 55 ans), investis dans la coopération transfrontalière, dont les icônes sont des démocrates européens, et s'inscrivant dans un spectre partisan modéré. Ce profil correspond également à celui de l'enquêteur, qui a dû, au contraire, résister contre ces représentations *partagées* avec les enquêtés. Ce statut de prisonnier de son propre objet de recherche constitue un piège classique mais redoutablement efficace dans le cadre de l'enquête qualitative. Des méthodes ont permis toutefois de se défaire de cette proximité de vues avec les enquêtés. Cela nous a fait prendre conscience du même coup de la difficulté qu'ont les enquêtés de pouvoir neutraliser l'objet de leur activité professionnelle, surtout quand cette neutralité est insinuée en recourant à des concepts et à des problématiques connues en sciences sociales.

La rupture avec ces représentations s'est faite graduellement : d'abord, la prise de notes régulière a permis de faire un premier effort de distanciation par rapport au discours de nos enquêtés ; ensuite, la connaissance plus approfondie (à la fois personnelle et par recoupement d'informations) de nos enquêtés a permis d'observer des attitudes et des situations en contradiction avec ces représentations ; enfin, la mesure de distanciation la plus radicale est

[67] A titre exceptionnel, j'ai assisté à la tenue d'une réunion préparatoire à une réunion du Groupe de travail Centre-Sud pour laquelle j'étais concerné, entre Jean-Paul Heider et Stéphanie Klipfel.
[68] BOUMAZA, Magali, *Le Front national et les jeunes de 1972 à nos jours. Hétérodoxie d'un engagement partisan juvénile. Pratiques, socialisations, carrières militantes et politiques à partir d'observations directes et d'entretiens semi-directifs*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du Professeur Renaud Dorandeu, Strasbourg III, 2 vol., p. 117-121.
[69] BOUMAZA, Magali, *Le Front national et les jeunes…, op. cit.,* p. 104.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

apparue postérieurement à ces deux semestres d'observation participante, en voyageant à Barcelone pour recueillir des donnés, en effectuant des entretiens semi-directifs complémentaires, et en confrontant nos hypothèses au matériau accumulé.

3. Rédaction et usages des notes de terrain

Pour Daniel Céfaï, l'enquêteur se trouve au croisement de « trois types de cadres de pertinence (*relevance frames*) », dans la mesure où il est en même temps une personne ordinaire, un acteur social et un chercheur scientifique.[70] En tant que personne ordinaire, l'enquêteur est soumis à des préoccupations matérielles, existentielles ou familiales ; en tant qu'acteur social, il est pris dans les toiles d'interactions des groupes, collectifs et institutions que son action contribue à faire exister, tout en devant se positionner dans le noeud de relations sociales ; en tant que chercheur scientifique, il est a amené à participer à la production d'un ensemble de « connaissances objectives et impartiales »[71], tout en focalisant son attention sur des objets soumis à des débats où il est impliqué, tandis que son enquête détermine de près ou de loin sa carrière. Soumis à ces impératifs, l'enquêteur passe d'un cadre de pertinence à l'autre tout en devant comprendre les transactions qui s'opèrent sous ses yeux et en rendre compte. En considérant que cette compréhension a été progressive et dialectique, nous avons rencontré surtout des difficultés lors de l'utilisation de ce matériau, glané pendant plusieurs mois : la rédaction des notes de terrain ne s'est pas révélée problématique, mais leur utilisation ultérieure a dû être précautionneuse, voire emprunter des biais indirects.

Au cours de nos vacations à la DCRI, il a été possible de se réserver quotidiennement quelques minutes afin de prendre des notes lapidaires de nos observations. Ces notes ont été complétées le soir même ou, au plus tard, le lendemain. De même, en réunion internes ou extérieures, la prise de notes personnelle étant effectuée par toutes les personnes présentes, notre propre prise de notes n'était pas suspecte, mais témoignait au contraire de la marque d'un habitus professionnel commun.

[70] CEFAI, Daniel (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte-MAUSS, 2003, p. 535.
[71] CEFAI, Daniel (dir.), *L'enquête de terrain*, *op. cit.,* p. 536.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Nous avons donc bénéficié d'une assez grande liberté sur ce plan, tempérée par les contrats de travail que nous avions signés, contenant une clause de confidentialité classique, qui a représenté le principal obstacle à un usage intensif de ces notes de terrain. Nous n'avons par conséquent utilisé ces notes que de manière secondaire et complémentaire par rapport à d'autres sources. La sollicitation d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs que nous avions rencontrés au cours de nos vacations —tout comme des lectures dans des documents d'archives et de seconde main— a constitué un moyen de faire émerger officiellement des données accumulées dans nos notes de terrain.

B. Le recours à l'entretien semi-directif en vue d'approfondir l'observation participante

L'entretien est défini, à la suite de Madeleine Grawitz, comme « un procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale, pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé. »[72] Nous avons choisi de nous orienter méthodologiquement vers des entretiens de type semi-directifs : ce type d'entretien paraît adapté aux caractéristiques de nos enquêtés, constitués en majorité d'agents administratifs et d'hommes politiques[73]. Nos entretiens se sont déroulés de 1999 à fin 2004-début 2005.

Les personnes interrogées étaient d'abord des personnes choisies en fonction de critères s'apparentant à l'accessibilité immédiate correspondant aux cercles les moins élitistes, puis le tissu de relations s'établissant progressivement grâce à nos contacts et à nos recherches des recommandations ont permis de toucher d'autres acteurs. Certains acteurs ont été écartés au contraire choisis, en tenant compte de leur investissement réel et non formel : des acteurs particulièrement investis paraissent aussi « séduisants » que des acteurs apparemment démotivés en tant que futurs enquêtés. Le « qui avez-vous déjà interrogé ? » quasi-systématique, dans un champ professionnel réduit, conduit à dresser alors une liste qui aide à déterminer où se situe l'enquêté : avoir interrogé un acteur est approuvé tandis qu'un autre est poliment blâmé. Chronologiquement, nous avons commencé par des entretiens

[72] GRAWITZ, Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1993 (9e édition), p. 570.
[73] MONTANE, Michel-Alexis, « L'entretien semi-directif de recherche est-il adaptable à de nouvelles situations d'enquête ? », in : BLANCHARD, Philippe et RIBEMONT, Thomas (dir.), *Méthodes et outils des sciences sociales. Innovation et renouvellement*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 23.

exploratoires, puis pendant et après nos observations participantes, nous avons mieux ciblé nos interrogés et conduit nos entretiens avec plus d'expérience. Nous avons donc procédé par « cercles concentriques », allant des témoins et agents vers les élus ou fonctionnaires investis d'un pouvoir décisionnel. Dans le cadre de l'enquête sur le manuel scolaire, nous avons repris contact avec d'anciens professeurs d'histoire-géographie, en particulier dans l'objectif de bénéficier d'une relation préétablie qui facilite la transmission d'informations.

Le temps n'est pas une valeur également partagée par l'enquêté et l'enquêteur[74] : plus le rang hiérarchique de l'interrogé est élevé, plus l'enquêteur doctorant —par nature dépourvu de capital social ou professionnel à faire valoir— doit se soumettre aux aléas de l'agenda de son interlocuteur, notamment en matière de temps disponible ; néanmoins, aucune difficulté notable concernant la programmation de ces entretiens ne peut être sérieusement avancée, en dépit de rares reports ou annulations : le temps accordé par les interrogés est même parfois considérable (jusqu'à deux heures continues au lieu d'une heure prévue au départ). Comme l'ont confirmées nos observations participantes, les agendas des professionnels du transfrontalier restent, sauf dans le cas d'une urgence ou dans le cas de relations aléatoires avec le public, largement flexibles.

Ces entretiens semi-directifs, en dépit des risques limités d'instrumentalisation par les acteurs (2.), ont produit un matériau utile pour saisir les itinéraires de vie et les représentations des acteurs (1.).

1. Les apports de l'entretien semi-directif : parcours biographiques et représentations des acteurs

Les entretiens permettent de retracer les parcours biographiques des acteurs et d'avoir accès à leurs représentations. Ces trajectoires biographiques font apparaître dans certains cas un « bricolage identitaire », entrevu à travers l'influence de trajectoires familiales, académiques ou personnelles sur la trajectoire personnelle. Comment se sont présentés à nous les enquêtés ? Une tendance prévisible était de se trouver confronté à des acteurs s'appropriant un rôle de porte-parole de la coopération transfrontalière dans la région et, à la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

connaissance de notre sujet de thèse, en Europe. La réalité de nos entretiens a cependant été assez nuancée : un positionnement pluriel a fréquemment été observé, nos interrogés passant du rôle de professionnels de la coopération transfrontalière, tantôt libres tantôt contraints, situés dans un environnement institutionnel et politique dont les clivages étaient euphémisés, à un rôle politique critique, et parfois désabusé. Des prises de position en tant que membre d'une institution ou en tant que « national » servent à stigmatiser un partenaire, ce qui tranche avec l'affichage européen fraternel de principe. La maîtrise d'une langue étrangère servant dans le cadre professionnel est un des vecteurs qui permet d'infiltrer des trajectoires éducatives ou familiales ; cette recherche de « multipositionnalités »[75] est admise par certains interrogés, mais rejetée ou abordée de manière évasive par d'autres. Cela renvoie non seulement aux différentes classes d'âge des enquêtés, mais aussi aux interactions que ces classes d'âge autorisent ou limitent entre enquêté et enquêteur.

A la suite des travaux de Magali Boumaza, nous avons opté pour l'entretien compréhensif, qui permet de « pénétrer le monde de la personne interrogée pour comprendre son engagement ».[76] Or dans ce cadre, des représentations produites par l'intégration régionale européenne, la réconciliation franco-allemande, la place des régions en Europe paraissent déterminantes. Ainsi, on décèle, en particulier parmi les jeunes agents, une continuité ou une cohérence du modèle de socialisation chez certains enquêtés : l'ouverture à l'intégration régionale européenne, expérimentée par exemple à travers la réalisation d'une partie des études supérieures dans un pays de l'Union Européenne (programme Erasmus), est plus ou moins prolongée dans la sociabilité professionnelle transfrontalière. Cette continuité est complétée par d'autres socialisations, empruntées à leurs supérieurs hiérarchiques : ces derniers exploitent le modèle européen dans le sens de leur propre trajectoire, dans un laps de temps plus long, en soulignant l'importance de la paix retrouvée (Rhin supérieur) ou de la démocratie partagée (Eurorégion méditerranéenne). Ces cohérences générationnelles dans les modèles de socialisation ne s'avèrent pas cloisonnées : les représentations véhiculées s'interpénètrent et produisent un ensemble plus ou moins marqué en fonction de l'enquêté.

---

[74] MONTANE, Michel-Alexis, « L'entretien semi-directif… », *op. cit.*, p. 25.
[75] BOUMAZA, Magali, *Le Front national et les jeunes…, op. cit,* p. 113.
[76] KAUFMAN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 1996, cité par BOUMAZA, Magali, *Le Front national et les jeunes…*, *op. cit.*, p. 116.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les lieux des entretiens ne sont pas neutres et témoignent de l'ouverture du champ professionnel transfrontalier vis-à-vis de l'extérieur : en effet, j'ai presque toujours été reçu dans les bureaux, individuels ou partagés, où travaillaient les interrogés. Mon intrusion — connue, vue ou sue— au sein de certaines organisations permet pour les interrogés de se valoriser dans leur position parfois dominée. Ces endroits regorgent de détails (disposition et taille, décoration abondante ou au contraire sobriété) dont la prise en considération a été exploitée avec une extrême prudence, en fonction des trajectoires des interrogés. Certains entretiens ont été réalisés dans des bureaux vides ou des salles de réunion préservés de l'activité du reste de l'entité, certains interrogés anticipant d'être dérangés à leur poste habituel et marquant ainsi un témoignage de disponibilité exclusive à notre égard durant le temps de l'entretien ; dans d'autres cas, le renvoi explicite et ponctuel de leur ligne téléphonique au standard ou au secrétariat suffisait pour faire bonne figure[77] tout en s'affichant aguerri dans l'art de l'interview. Cette ouverture et cette volonté affichées de dialoguer vers l'extérieur ont pour double objet de produire une reconnaissance académique, extérieure au champ professionnel qui fait régulièrement défaut à l'enquêté dans son institution, et par ailleurs de matérialiser le concept très plastique de « subsidiarité », en voulant prouver qu'un dossier européen, tel que celui de la coopération transfrontalière, est accessible en dépit de sa technicité, en passant par le niveau local ou régional.

2. Les risques mineurs d'instrumentalisation

Le magnétophone s'avère déstabilisant pour certains interrogés qui peuvent être récemment installés dans leur poste ou qui n'ont pas l'habitude de l'exercice de l'entretien. Toutefois, une majorité semble accoutumée au jeu des questions-réponses : des relations avec des journalistes régionaux et locaux sont fréquentes, ou bien nous nous distinguons dans le défilé des étudiants affairés à la rédaction d'un mémoire de maîtrise ou de troisième cycle, dans la mesure où nous représentons, en raison de notre candidature doctorale, une espèce manifestement assez rare dans ce domaine. La méfiance concernant l'utilisation de l'entretien

[77] GOFFMAN, Erving, « Perdre la face ou faire bonne figure ? Analyse des éléments rituels inhérents aux interactions sociales », *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974, p. 9-42.

est rarement exprimée, mais le « retour » de ce travail doctoral dans le transfrontalier est en revanche expressément attendu. La réticence affichée dès le départ a parfois pu être limitée en recourant à des moyens proches de ceux employés par Eric Savarese, dans son enquête auprès des militants pieds-noirs.[78] Ce dernier commente son travail en rappelant dans quelle mesure des photos produites devant les enquêtés ont permis, avec le renfort d'autres biais méthodologiques, de s'abstraire de paroles convenues, de libérer la parole des enquêtés.[79] Or dans notre cas, la médiation des projets INTERREG a permis de donner une matérialité à la coopération transfrontalière, en replongeant les acteurs dans des parcelles objectivées de leur trajectoire professionnelle. Alors que des questions sur l'architecture institutionnelle, sur les acteurs, sur les valeurs véhiculées par la coopération transfrontalière n'apportent que des réponses superficielles, les projets donnent au contraire corps à ces relations immatérielles et éveillent les souvenirs des enquêtés, provoquent l'évocation de faits inconnus de l'enquêteur, ou suscitent des critiques jusqu'alors tues ou euphémisées.

Certaines « confidences » faites hors enregistrement ont posé problème en ce qui concerne leur exploitation ultérieure : en faisant la part des déclarations faussement sulfureuses, connues après vérification de tout le milieu, des affirmations mettant professionnellement en péril leur émetteur, nous avons choisi l'option d'en mentionner certaines sous couvert d'anonymat.

Les résultats de ces entretiens ont été variables et fonction de plusieurs critères : attitude de l'enquêteur, capacité à faciliter l'expression de l'interrogé ou à comprendre ce que l'enquêté veut dire. Le risque de « l'illusion biographique » exige que l'on puisse faire la part de ce qui est reconstruit sur le plan autobiographique, de manière consciente ou inconsciente, de ce qui est objectif. Le risque d'avoir un matériau qualitatif déséquilibré entre nos deux terrains d'études —Rhin supérieur et Eurorégion méditerranéenne— s'est révélé rapidement sérieux. Dans cette perspective, nous avons été amenés à recourir à d'autres méthodes d'enquête, afin de ne pas tomber dans un piège ethnocentrique rhénan.

[78] SAVARESE, Eric, *L'invention des Pieds-Noirs*, Paris, Séguier, 2002.

[79] SAVARESE, Eric, « Enquêter auprès de militants pieds-noirs en guerre de mémoire », in : BLANCHARD, Philippe et RIBEMONT, Thomas (dir.), *Méthodes et outils des sciences sociales. Innovation et renouvellement*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 49-59.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

§2. Les difficultés matérielles de l'étude

Les obstacles matériels majeurs de ce travail ont été d'ordre financier. Il ne nous a été possible d'effectuer un voyage à Barcelone qu'une fois dans le cadre de cette thèse, pendant une durée d'une semaine. De ce fait, il ne nous a pas été possible de reproduire l'équivalent de notre observation participante dans le Rhin supérieur à l'échelle de la frontière franco-espagnole orientale (A.). Cependant, nous avons tenté de compenser ce déficit qualitatif par le recours à des moyens d'enquête matériellement mobilisables depuis Strasbourg (B.).

A. Les limites de l'enquête qualitative dans l'Eurorégion méditerranéenne

Si nous avions voulu effectuer une enquête qualitative complémentaire en observant un parallélisme strict avec nos observations participantes dans le Rhin supérieur, nous aurions dû nous rendre à Bordeaux et travailler au sein du Secrétariat commun mis en place au sein des services du Conseil Régional d'Aquitaine pour le programme communautaire INTERREG III France-Espagne. Financièrement, cela n'a toutefois pas été envisageable.

Enquêter dans l'Eurorégion méditerranéenne aurait été encore plus épineux, car il aurait fallu multiplier les lieux d'observations, du fait de la somnolence de la structure institutionnelle de l'Eurorégion à Perpignan. Nous nous sommes donc limités à une semaine de recherches à Barcelone, au cours de laquelle nous avons bénéficié des orientations et des contacts de notre co-directeur ; les fonds de l'Institut d'Estudis Autònomics de Barcelone ont été abondamment consultés. Ce déficit d'enquête qualitative dans l'Eurorégion méditerranéenne sera néanmoins complété grâce aux travaux en cours de Xavier Marchand-Tonel (LEREPS, Toulouse 1).[80] Pour ces motifs, concernant l'Eurorégion méditerranéenne, nous avons opté pour des moyens d'enquête envisageables matériellement depuis Strasbourg.

[80] Selon les informations transmises par Sylvie Leguevaques, chargée d'études au Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de la Préfecture de la Région Midi-Pyrénées, email du 29 avril 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

B. Le recours à des moyens d'enquête plus accessibles

Nous avons pu rassembler un ensemble d'information en utilisant plusieurs types d'enquête parallèles : il faut d'abord exclure le recours à Internet dont les sources s'avèrent limitées en matière de coopération transfrontalière, en particulier en ce qui concerne l'Eurorégion méditerranéenne et le programme INTERREG France-Espagne qui ne disposent d'aucun site propre. Par conséquent, les contacts téléphoniques et par emails ont été privilégiés, à la fois pour obtenir des documents et pour avoir des entretiens courts, qui ont permis de vérifier des informations et d'avoir éventuellement des contacts supplémentaires. Nous avons donc dû tenir compte de cette carence en données d'enquête qualitative et nous efforcer de ne pas tomber dans un ethnocentrisme rhénan, en tentant, à chaque fois que cela était possible, de vérifier des hypothèses et de mobiliser des exemples pour les deux terrains de recherche.

§3. Le complément des sources et des travaux de seconde main

Les sources (A.) et travaux de seconde main (B.) ont permis de limiter le déséquilibre produit dans l'enquête qualitative et de contribuer à alimenter nos réflexions, tout en contrôlant nos hypothèses.

A. Sources primaires

Nos observations et nos entretiens, tout comme nos prises de contact indépendantes de l'enquête qualitative avec des acteurs, nous ont fréquemment donné l'occasion de recueillir des documents de travail relatifs à la coopération transfrontalière. Les acteurs semblent, en règle générale, plutôt enclins à communiquer leur production professionnelle, bien que l'on puisse être en but à des résistances auxquelles nous reviendrons.

Un socle fondamental de ces documents a été rassemblé au sein du Secrétariat commun de la DCRI du CRA, qui a l'avantage et l'intérêt de se trouver au cœur des interactions des acteurs

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

du Rhin supérieur ; de ce fait, on n'y a pas seulement trouvé des documents relatifs à INTERREG, mais aussi des données relatives aux autres institutions et réseaux du Rhin supérieur, où le CRA est investi. Cela a été complété par la mise à disposition de comptes rendus équivalents de la part de l'instance Pamina, à Lauterbourg (1999-2003), que nous avons exploités pour information et vérification. Le *Regierungspräsidium* de Freiburg nous a également aidés, en particulier avec l'aide de M. Wilderich von Droste. Ces sources primaires ont été complétées par des documents présents dans des archives locales et régionales, notamment celles du Département du Bas-Rhin, du SGARE, de la Région Alsace, de la Regio Basiliensis et de la Regio du Haut-Rhin, dont les fonds relatifs à la coopération transfrontalière ont été utilement dépouillés, intégralement ou partiellement, par Birte Wassenberg.[81] L'utilisation des documents non encore archivés a été assez aisée, puisque, sous réserve d'une mention anonyme des acteurs individuels cités dans les documents de la Région Alsace, nous avons eu un accès facilité à ces pièces.

Notre demande de communication des comptes rendus des réunions INTERREG France-Espagne à Bordeaux a, en revanche, été limitée par les réticences classiques des agents qui surestiment la nature et les effets de leur activité professionnelle : ainsi, la communication de ces comptes rendus —une « première » dans la petite histoire de la coopération transfrontalière pyrénéenne— aurait dû être soumise à un vote du Comité de suivi ; notre interlocuteur était disposé à intervenir en notre faveur auprès des élus et hauts fonctionnaires français et espagnols, mais, compte tenu du délai de six mois minimum qui devait alors être pris en compte, le temps nous aurait manqué pour dépouiller sérieusement ces documents. En l'espèce, comme nous l'avais justement indiqué le Professeur Dorandeu, cette condition posée par le Secrétariat INTERREG de Bordeaux n'aurait pas tenu si nous avions insisté en brandissant la menace de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Toutefois, cette possibilité a été rejetée d'un commun accord, faute de disposer de suffisamment de temps restant. Cela reste néanmoins un fond important à consulter pour des recherches ultérieures. D'autres données ont néanmoins pu êtres mises à notre disposition, notamment par voie électronique ou par voie postale, émanant de la Région Aquitaine, de la

[81] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000 : vers une "eurorégion" ?*, Thèse de doctorat (histoire), Strasbourg III, 2003, p. 736-765.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Generalitat de Catalunya, de la Préfecture de Région Midi-Pyrénées, et de la Communauté de Travail des Pyrénées.

B. Etudes, presse, Internet et productions transfrontalières diverses

Les travaux de seconde main ont constitué un apport primordial dans nos recherches : outre les travaux dans notre champ disciplinaire relatifs par exemple aux effets des politiques communautaires sur le niveau infra-étatique, à la gouvernance ou à l'européisation des politiques publiques, nous avons confronté nos sources à des rapports et études à lire prudemment, émanant de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe, de l'Association des Régions d'Europe (ARE), de l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) et de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). La presse régionale a été consultée fréquemment par Internet, bien que les résultats aient été assez maigres concernant la question spécifiquement transfrontalière[82] : *El Periódico, La Vanguardia, La Dépêche du Midi, Le Midi Libre*. Dans le Rhin supérieur, nos recherches à travers la presse ont été facilitées à partir de 2002, grâce à la revue de presse hebdomadaire rhénane, réalisée par Martin Villinger (Euroinstitut, Kehl)[83]. La presse nationale a été consultée épisodiquement par acquis de conscience : *Le Monde, Libération, El País,* et *ABC*.

Notre questionnement de départ consiste à nous interroger sur les acteurs et les politiques publiques menées au niveau transfrontalier : en effet, ces politiques mettent en scène des réseaux d'acteurs transfrontaliers apparemment vulnérables, qui mènent des politiques multisectorielles d'abord règlementaires dans les années 1970-1980, puis d'investissement à partir des années 1990, dans des territoires dont l'originalité est remarquable. Ces territoires transfrontaliers, inventés dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle, nous permettront de nous questionner sur leur insertion au niveau communautaire, et sur les interactions qui se nouent

[82] Néanmoins, cela nous a permis d'avoir une vision régionale, parfois frontalière, des questions soulevées.
[83] Martin Villinger (villinger@euroinstitut.fh-kehl.de) réalise cette revue de presse au format Adobe Acrobat PDF depuis janvier 2002, à partir de plusieurs quotidiens régionaux : *DNA, L'Alsace, der Basler Zeitung, der Badischen Zeitung, dem*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

avec d'autres territoires vraisemblablement mieux ancrés politiquement et socialement, par exemple aux niveaux local, régional, national et européen. Les politiques publiques de coopération transfrontalière prennent des formes extrêmement variées, qui ont évolué avec l'arrivée progressive de la Commission européenne dans les arènes transfrontalières européennes, à partir des années 1990. Or, malgré l'irruption de ce nouvel acteur et l'apport de fonds communautaires qui ont stimulé les réseaux transfrontaliers existants et bouleversé considérablement les politiques publiques mises en œuvre jusqu'alors, la coopération transfrontalière paraît soumise à une fragilité structurelle : situation périphérique de territoires dont la reconnaissance transfrontalière est douteuse, acteurs politiques souvent secondaires à l'échelon national qui leur est propre ou au niveau européen, politiques publiques accessoires, sans projet d'ensemble cohérent, méconnues des populations frontalières… Dans ces conditions, comment ces espaces transfrontaliers peuvent-ils se revendiquer en tant que « laboratoires de l'Europe » ?

Pour tenter de comprendre ce paradoxe, nous émettons l'hypothèse centrale que la vulnérabilité des acteurs investis au niveau transfrontalier, tout comme le manque de solidité et de cohérence des politiques publiques transfrontalières constituent les conditions et le ciment de la coopération transfrontalière en Europe. Autrement dit, la coopération transfrontalière doit selon nous, pour apparaître et exister, être menée par des acteurs dotés de ressources limitées à travers des politiques publiques chétives. *A contrario*, nous tenterons de vérifier que la cohésion des acteurs est remise en question lorsque l'intensité de la coopération transfrontalière devient trop forte, ou qu'un projet, faute de pouvoir être conçu ou assumé par les acteurs infra-étatiques, quitte le niveau transfrontalier pour être approprié, par l'échelon étatique, notamment.

Nous étudierons dans cette perspective la coopération transfrontalière en Europe à travers deux prismes : dans un premier temps, nous analyserons les modalités d'apparition de la coopération transfrontalière marquées par les intérêts particuliers des acteurs (Titre 1) ; en second lieu, nous nous intéresserons à l'action publique mise en œuvre par des réseaux d'acteurs et à l'efficacité sociale de ces politiques sur la population vivant dans ces espaces transfrontaliers (Titre 2).

Acher- und Bühler Boten und der Mittelbadischen Presse. Il est possible de s'y abonner et de la recevoir automatiquement par

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

email. — V. http://www.euro-institut.fh-kehl.de/

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Titre 1. Les fondements fragiles de la coopération transfrontalière en Europe : processus d'émergence et conditions de mise en œuvre

Nous nous intéresserons ici aux stratégies qui ont permis d'inscrire progressivement la coopération transfrontalière en Europe, à travers les expériences rhénane et pyrénéenne. Nous montrerons dans quelle mesure les fondements des politiques publiques de la coopération transfrontalière présentent un caractère de vulnérabilité, qui est au principe même de leur existence. Les conditions de mise sur agenda des politiques transfrontalières permettront de revenir sur la multiplicité de tactiques, mises en œuvre par des acteurs supra-nationaux, étatiques et infra-étatiques, en fonction de ressources et de contraintes qui évoluent des années 1970 à nos jours. L'échiquier transfrontalier représente une arène *a priori* compétitive, où des espaces concurrentiels aux frontières sont imaginés par des élites politiques et administratives ; la coexistence de ces mutliples espaces institutionnels transfrontaliers, qui représentent des intérêts difficilement conciliables, limitent (Chapitre 1). Ce cadre étant posé, nous tenterons de cerner selon quelles logiques sociales la coopération transfrontalière est gouvernée, et quels sont les principaux modes d'action publique mobilisés par les acteurs. Nous observerons également comment les acteurs investis dans les politiques de coopération transfrontalière se structurent en de multiples réseaux qui intereagissent et que nous tenterons de caractériser. Ces multiples acteurs exploitent enfin la niche que représente la coopération transfrontalière par un investissement en ressources minimales ; nous verrons que cela a pour effet de limiter l'approfondissement des politiques publiques transfrontalières, en les laissant dans un stade de développement moribond mais contrôlable (Chapitre 2).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Chapitre I. La mise sur agenda des problématiques transfrontalières en Europe

Les politiques publiques transfrontalières visibles aujourd'hui sont le fruit de plusieurs processus qui ont permis la mise en œuvre de certaines actions. Nous suivons dans un premier temps la définition de politiques publiques proposée par Jean-Claude Thoenig : une politique publique est « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »[84]. Bien que cette définition permette d'inclure la présence d'autorités publiques supranationales dans une politique publique, nous pensons que celle proposée par Philippe Braud s'avère plus pertinente pour notre analyse relative au transfrontalier : selon lui, elles « sont l'expression d'une volonté gouvernementale d'action (ou d'inaction) (…) [elles] sont des ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisations, imputables à une autorité publique (locale, nationale ou supranationale) »[85]. Il nous semble que, dans cette acception, on puisse parler de *politique transfrontalière*, repérables à différents niveaux territoriaux, aussi bien à l'échelon européen, avec les programmes INTERREG, que sur un plan national, avec la mise en place de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) française, ou régional/local, avec des actions plus ou moins ciblées.

Les politiques publiques sont marquées par trois éléments fondamentaux : la production d'actes normatifs, l'allocation de biens ou de ressources, leur cohérence minimale.

En premier lieu, cette politique transfrontalière à différents niveaux territoriaux se révèle par la production d'actes normatifs supranationaux (législation communautaire applicable aux Etats membres de l'Union Européenne), internationaux (conventions multilatérales et

[84] THOENIG, Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », in GRAWITZ, Madeleine et LECA, Jean, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, tome IV, p. 6.
[85] BRAUD, Philippe, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2002 (6ème édition), p. 543.

bilatérales signées entre Etats), et nationaux (actes législatifs et réglementaires). Cette production d'actes juridiques émane en principe d'organes de décision élus[86].

En outre, il convient de relever que ces actes normatifs autorisent l'allocation de biens ou de ressources, encadrées par des procédures juridiquement contraignantes. Pour Philippe Braud, ces procédures juridiques obligatoires « attestent la prérogative de puissance publique »[87]. Toutefois, nous considérons qu'elles ne reflètent pas seulement cet aspect de pouvoir réservé à la puissance publique : il s'agit aussi de procédures créées et imposées par certaines autorités (dans le champ transfrontalier, les procédures juridiques contraignantes émanent principalement de l'UE et des législations nationales) qui exercent un monopole juridique et bureaucratique sur d'autres autorités. Ces dernières, bénéficiaires des ressources allouées, prêtent allégeance à leurs contributeurs en se pliant à leurs exigences ; il se peut également que ces normes soient floues et permettent une lecture instrumentalisable par les bénéficiaires de ces fonds, comme c'est le cas dans des programmes INTERREG, où les différents partenaires tentent de s'emparer à leurs profits de normes dont la Commission n'a pas d'interprétation univoque, parfois avec réussite[88], parfois avec moins de succès[89]. Mais une lecture convergente des normes communautaires, permettant aux partenaires de servir leurs intérêts, peut aussi s'avérer contre-productive pour la Commission européenne : les critères relatifs à l'éligibilité de projets dans le cadre de programmes INTERREG sont extrêmement plastiques, d'une région transfrontalière à une autre. Ainsi, au cours d'INTERREG II A, la Commission Européenne a permis que les partenaires sur la frontière franco-espagnole

[86] BRAUD, Philippe, *ibid.,* p. 543.
[87] BRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 544.
[88] Dans le programme INTERREG II-A Rhin supérieur Centre-Sud (1995-1999), le souhait par les partenaires franco-germano-suisses d'utiliser le budget d'un projet à des micro-projets avait vu l'opposition du représentant de la Commission Européenne. Dépositaire dans les réunions de Groupe de Travail et de Comité de Suivi de la connaissance et de l'interprétation correcte du droit communautaire applicable aux projets transfrontaliers à venir ou en cours, la discussion s'arrêtaient ici, en raison de leur soumission à cette expertise juridique, et en raison surtout de l'incompétence des partenaires du programme en matière de droit communautaire. La démonstration juridique de son affirmation n'était pas demandée : un simple « c'est un fait » était suffisant pour couper court au débat. La stratégie de ces partenaires a donc été différente, en recourant à une ressource juridique parallèle et plus grossière, celle du « précédent ». Au début d'INTERREG III-A (2000-2006), l'utilisation d'une enveloppe budgétaire unique a été possible – projet « People-to-People » – en montrant à ce représentant de la Commission européenne que d'autres régions transfrontalières dans l'UE avaient pu mettre en place un projet similaire.
[89] Dans le Rhin supérieur, la réalisation préparatoire du dossier Interreg sur le « manuel scolaire transfrontalier » a ainsi mis en évidence, à peu près de la même manière, que certaines dépenses de personnels ne pouvaient être incluses dans le projet : le représentant de la Commission européenne, doutant de l'éligibilité de ces dépenses, « a saisi les services de la Commission » pour connaître leur analyse sur ce point. Sa conclusion, toujours non motivée et non questionnée, a obligé le maître d'ouvrage, l'ADIRA, à demander aux cofinanceurs de trouver une solution, consistant à prendre en charge les dépenses en personnel et à ne pas les inclure dans le budget éligible.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

financent des projets pseudo-transfrontaliers qui auraient été refusés dans le Rhin supérieur. Néanmoins, dans le Rhin supérieur, aussi bien dans le programme Pamina que Centre-Sud, le critère de transfrontalité a connu des interprétations très extensives. Des projets ont ainsi pu être reconnus comme éligibles, alors qu'ils ne comptaient qu'un seul partenaire : c'est le cas du projet 3.161 « Etudes Techniques préalables aux modifications du matériel ferroviaire roulant de la Région Alsace pour une circulation bi-réseaux (F et D) », dont le maître d'ouvrage et l'unique financeur est la Région Alsace. A l'inverse, cela a pu être un motif de rejet pour d'autres projets : un projet présenté par l'hebdomadaire culturel transfrontalier *Hebdoscope* n'a pas été accepté dans Pamina, car il n'avait trouvé aucun partenaire allemand ou suisse ; la rédaction franco-allemande n'était pas un motif jugé recevable.

Enfin, la notion de politique publique évoque l'idée d'une logique, d'une cohérence, soit volontaire, soit *a posteriori*. Or les acteurs d'une politique publique n'ont pas nécessairement une perception claire de la configuration à l'œuvre en amont, pendant et en aval, dont il faut tenir compte ; il n'est pas non plus sûr que les acteurs soient certains des effets attendus ou produits par leur politique. Cette idée n'est pas méconnue de partenaires transfrontaliers pour lesquels les objectifs d'un projet transfrontalier seront minimaux. Ainsi, les conventions signées par les maîtres d'ouvrage de projets INTERREG incluent dans une des clauses les obligations à atteindre. Ces obligations sont éventuellement suggérées par les partenaires du programme, afin que le projet soit élu en Comité de suivi. Mais en tout état de cause, ces obligations sont minimales. Par exemple, la convention du projet de « manuel scolaire transfrontalier » impose comme obligations à l'ADIRA la réalisation du livre et sa diffusion. Pour Philippe Braud, « la notion de politique publique incite à penser les décisions non plus isolément mais intégrées dans une continuité minimale, conditionnée par un amont et conditionnant un aval »[90].

En préalable à cette intervention publique transfrontalière, une interrogation majeure doit être posée : quelles sont les conditions qui érigent un problème de société inaperçu ou inconsidéré en un objet de politiques publiques, à la fois légitime et appelant des mesures administratives, techniques, budgétaires ? L'inscription à l'ordre du jour de ces préoccupations peut être qualifiée de « mise sur agenda ». Nous verrons ainsi que l'agenda

[90] BRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 544.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalier européen est multiple et s'étire dans le temps. Jean Padioleau définit l'agenda, à la suite de l'analyse de Roger Cobb et Charles Elder[91], comme « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes »[92]. Nous constatons en effet que, parmi la quantité de problèmes sociaux, de mobilisations collectives, de conflits d'ordres divers, la thématique transfrontalière européenne occupe une place relativement réduite —une place qui était pratiquement inexistante voici une trentaine d'années—, et qui est portée très différemment en fonction de la scène politique sur laquelle elle figure : scène supranationale, internationale, nationale, régionale ou locale. La manière dont ce « problème » doit être pris en charge, résolu ou seulement géré, constitue un autre élément essentiel dans chaque agenda. L'inscription du transfrontalier sur ces différents agendas politiques en Europe passe plusieurs filtres qui sont autant de critères de sélection et de fragilisation (Section 2). Avant d'examiner ces mécanismes, il nous semble nécessaire d'apporter notamment des éclairages préliminaires sur la notion d'agenda et les typologies qu'elle a suscitées, en offrant des exemples tirés de nos observations (Section 1).

Section 1. L'élaboration des agendas transfrontaliers : éclairages conceptuels et logiques de mise en œuvre

Les travaux de Philippe Garraud[93], de Cobb et Elder[94], ainsi que les contributions plus récentes d'autres auteurs[95] servent de point de départ à nos réflexions. Nous tenterons dans un premier temps de clarifier plusieurs notions (§1), avant de passer en revue plusieurs typologies qui peuvent aider à penser la mise sur différents agendas de la thématique transfrontalière (§2)

[91] COBB, Roger et ELDER, Charles, *Participation in American Politicas : the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1975, p. 14.
[92] PADIOLEAU, Jacques, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25.
[93] GARRAUD, Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », in *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, PUF, Paris, pp. 17-42.
[94] COBB, Roger et ELDER, Charles, *ibid.*
[95] BRAUD, Philippe, *ibid.*, pp. 544 et suiv. ; MENY, Yves, MULLER, Pierre et QUERMONNE, Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1995 ; COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

§1. Eclairages conceptuels de la notion d'agenda et de concepts voisins

La notion d'« agenda », tout comme les notions de « problèmes » et d' « enjeu », apparaissent pour Philippe Garraud comme des termes polysémiques dont il convient de faire la lumière avant de s'interroger sur le mécanisme de l'agenda. La notion d'*issue* est « très difficile sinon impossible à traduire »[96]. Les concepts distincts de *problème* et d'*enjeu* seront utiles pour clarifier la notion d'*issue*.

Le concept de *problème* est défini par Jacques Padioleau en deux temps : tout d'abord, il donne une définition basique : « Il y a problème quand des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être. Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques »[97]. Dans un deuxième temps, il tente de préciser cette notion de *problème* en apportant des critères jugés trop restrictifs et réducteurs par Philippe Garraud[98]. Ces dernières remarques sont pertinentes dans le cadre de la thématique transfrontalière, où seule la définition large de problème s'accorde avec « le » problème multisectoriel que constitue le champ transfrontalier ; comme nous le verrons plus loin, les précisions données par Jacques Padioleau sont loin de s'accorder avec nos observations effectuées au cours de cette thèse : ainsi, « l'agenda politique [compris comme] l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités publiques légitimes » ne reflète pas l'agenda du Conseil de l'Europe dans les années 1970 et 1980, où le thème du transfrontalier était davantage une « niche » originale qu'une demande provenant de groupes sociaux identifiés. Ensuite, « [l'agenda impliquant que] l'intervention de la société

[96] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 19. L'auteur explicite la polysémie du terme *issue* de la manière suivante : « La notion première d'*issue* signifie au sens le plus large du terme problème ou question. Mais elle est également souvent liée à l'idée de controverse, dans des expressions comme, par exemple, *to take issue with somebody* (engager une controverse avec quelqu'un) ou *the point at issue* (le point controversé). Elle n'est pas non plus sans rapport avec la notion de jeu voire d'enjeu dans des expressions comme *to confuse or to obscure the issue* (brouiller les cartes) ou *the factors at issue* (les facteurs en jeu). Enfin, dans certains cas, elle peut se traduire par décision, dans l'expression *to force the issue* (forcer une décision) ou même résultat, synonyme d'*outcome.* »

[97] PADIOLEAU, Jacques, *ibid.*, p. 25.

[98] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 19. Ce dernier rappelle que « la constitution et la structuration d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers ; le développement d'une controverse ou d'un débat public ; l'existence d'un conflit entre groupes organisés et autorités publiques » ne sont probablement pas des conditions « nécessaires et suffisantes » pour définir un problème inscrit sur l'agenda.

[soit] attendue —y compris l'option de ne rien faire » ne rejoint pas l'examen, même distrait, du transfrontalier qui n'est pas l'objet de débat ou de controverse en Europe— ou bien de manière ponctuelle et sur des questions sectorielles précises. Des débats liés à des questions d'écologie sur des territoires transfrontaliers peuvent soulever la question plus générale de la frontière et des relations qui doivent s'y jouer. Ainsi en va-t-il du problème récent, sur la frontière franco-espagnole, en Catalogne du Nord, du projet de ligne électrique à très haute tension (THT). Le débat central pour la population qui serait concernée est le suivant : les champs électromagnétiques ont-ils des effets sur la santé ? Un autre exemple est lié au projet de manuel scolaire transfrontalier qui a vu, au cours de sa rédaction, un débat ouvert à la suite du dessin d'une carte sur les transports :

> « Lorsque nous avions traité le problème des grands axes routiers (autoroutes notamment), notre carte démontrait d'une façon très claire le maillage mité du côté français, alors que du côté allemand une structure cohérente était visible, de même que du côté suisse où les travaux de connexion avec les voies autoroutières voisines sont actuellement en voie d'achèvement (…). Cette carte a été supprimée. »[99]

Enfin, pour Jacques Padioleau, « les agendas politiques sont dominés par des conflits. Le vocable *issue* employé sans cesse par les auteurs anglo-saxons traduit cette qualité conflictuelle »[100] ; cela est très variable et est fonction :

i) des espaces publics concernés. Ainsi, dans le Rhin supérieur, la coopération transfrontalière a été systématiquement affichée, même dans des périodes difficiles et sauf exception, sous le sceau d'une amitié immuable. Les échanges parfois houleux qui ont pu avoir lieu entre le Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS), Robert Grossmann, et le maire de la ville voisine allemande, Kehl-am-Rhein, Günther Petry, au sujet des projets de « Jardin des Deux Rives » et de « Passerelle Mimram », ont été replacés sur la scène médiatique dans un contexte amical exceptionnellement difficile : il était expliqué par l'entremise des médias locaux et régionaux que deux amis peuvent s'expliquer franchement sans que cela ne remette en question leur amitié ! Cette communication politique peu convaincante a desservi lourdement l'image de Strasbourg comme « capitale de l'Europe » de second rang après Bruxelles ; un des objectifs poursuivis par le Président de la CUS était de s'affranchir par des coups d'éclats de l'héritage du projet par l'équipe sortante socialiste,

[99] Témoignage écrit de Gérard GRIESBACH, l'un des rédacteurs français du manuel, avril 2004.
[100] PADIOLEAU, Jacques, *ibid.*, p. 56.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

initiatrice du projet ; l'ancien maire de Strasbourg, Roland Ries, revendique d'ailleurs explicitement, au cours d'un entretien accordé en 2002, la relation amicale qu'il a eue et a toujours avec Günther Petry – jetant ainsi un caillou dans le jardin de son successeur. A l'inverse, dans l'Eurorégion méditerranéenne, et sur la frontière franco-espagnole plus généralement, il a fallu attendre que la transition démocratique espagnole atteigne les représentants nationaux, régionaux et locaux français, qui doutaient fortement de la réalité des changements politiques espagnols, même au milieu des années 1980, alors que l'Espagne entrait dans la Communauté Européenne. Le dégel progressif et lent des positions françaises a permis, après plusieurs épisodes tendus, d'entamer une coopération transfrontalière qui s'est traduite par des relations différenciées de celles qui existent dans le Rhin supérieur, d'abord difficiles, elles se sont par la suite « normalisées » ; néanmoins, le gel des relations de la Generalitat de Catalunya avec Jacques Blanc, élu président de la région Languedoc-Roussillon avec les voies du Front National en 1998, ralentit l'essor de l'Eurorégion méditerranéenne – un essor timoré depuis sa création en 1987 ;

ii) des questions transfrontalières abordées. La ligne THT sur la frontière pyrénéenne orientale suscite des mobilisations transfrontalières formées de partis politiques, de mouvements écologistes et d'élus qui s'activent contre elle, et en particulier contre le Réseau de Transport Electrique français et derrière lui le ministère français de l'industrie et le projet européen d'un réseau électrique de THT qui irait de « de la Pologne jusqu'au Maroc ». [101]

Face à cette notion de *problème* perçue comme trop vaste, celle d'*enjeu* peut nous aider à préciser le type d'objets inscrits sur l'agenda politique. Philippe Garraud passe en revue trois interprétations différentes du terme *enjeu* :

> « Un enjeu au sens propre est ce qu'on risque de gagner ou de perdre dans un jeu, c'est-à-dire la mise. En ce sens, par exemple, le premier enjeu de la compétition politique, et électorale en particulier, est la conquête ou la conservation du pouvoir ou plus précisément de positions institutionnelles de pouvoir se traduisant par des mandats électifs. » [102] Toutefois, l'essentiel des relations sociales donnant lieu à des résultats assimilables à des bénéfices ou à des coûts, ce premier sens du terme enjeu demeure imprécis ou doit être précisé.
>
> Seconde conception, un enjeu n'est plus au sens propre ce que l'on risque de gagner ou de perdre dans une relation et une transaction mais certaines ressources utilisées par des acteurs dans ce but pour accroître leurs bénéfices ou imputer des coûts au partenaire-rival. Dans cette perspective, (…) ils contribuent à structurer ce qu'il est convenu d'appeler

[101] Entretien téléphonique avec M. Oliva, militant écologiste dans l'Eurorégion méditerranéenne, février 2004.
[102] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 20.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> le « débat politique », mais aussi des publics concernés et éventuellement des électorats. Les thèmes et les problèmes mobilisés dans le cadre de la compétition politique constituent des enjeux en ce sens qu'ils peuvent occasionner des gains ou des pertes de soutien, renforcer ou amoindrir la crédibilité des acteurs politiques. »
>
> Troisième conception au terme de ce glissement, la notion d'enjeu désigne alors les objectifs de l'action gouvernementale perçus comme prioritaires en rapport avec les problèmes les plus saillants du moment. Cette conception en termes d'objectifs prioritaires est aussi le produit de techniques d'enquêtes et de sondages visant à établir un classement. Dans cette perspective, l'agenda est le plus souvent lié à l'idée implicite de hiérarchisation qu'on retrouve dans la notion de « priorités de l'action gouvernementale ». Or, du fait de la division des tâches gouvernementales, l'agenda semble plutôt fonctionner sur le mode de la juxtaposition, voire du catalogue, (…). » [103]

Au terme de cette approche du terme polysémique d'*enjeu*, il convient de conclure provisoirement que les problèmes qui figurent sur l'agenda transfrontalier européen ne constituent pas des enjeux : non seulement ils ne mobilisent en général ni l'opinion publique ni des publics importants[104], mais de nombreux problèmes sont souvent laissés en marge de l'exploitation politique. La coopération transfrontalière en Europe n'est pas, en principe, un enjeu politique, dans la mesure où les partis politiques s'accordent, aux différents niveaux territoriaux, pour observer un consensus concernant cette problématique, par exemple, au nom de la construction européenne. Les débats autour de la construction européenne se trouvent faiblement réinvestis quand ils se situent au niveau transfrontalier local ou régional ; néanmoins, nous pourrions formuler l'hypothèse qu'existe, du moins en France, des oppositions qui traversent les partis de gouvernement, dans lesquels s'affrontent des conceptions jacobinistes et girondines qui seraient redynamisées à travers l'investissement ou l'absence d'investissement dans le transfrontalier[105]. On s'aperçoit en définitive que les problèmes transfrontaliers traités dans les programmes INTERREG ou en marge sont faiblement liés à des demandes sociales ; au contraire, la quasi-totalité des projets transfrontaliers réalisés dans le cadre de programmes INTERREG dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne, au cours des années 1990, montre que la demande sociale se trouve bien présente (existence de collectifs, d'associations de frontaliers, etc.) mais

[103] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, pp. 20-21

[104] Plusieurs enquêtes d'opinion transfrontalières montrent l'intérêt majoritaire de la population en faveur de relations avec le voisin frontalier, mais aussi et surtout un désintérêt important quand il s'agit de passer matériellement la frontière. Cette approche caricaturale, valable grossièrement pour les Alsaciens dans le Rhin supérieur, doit évidemment être nuancée dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne.

[105] C'est du moins une des justifications avancées par Roland Ries, utilisée pour se distinguer de Catherine Trautmann, qui avait été moins investie dans la thématique transfrontalière que lui. Des critiques similaires concernent Robert Grossmann.

est systématiquement exclue, à la fois dans les lieux de décisions de projets (groupes de travail et comités de suivis) et dans les institutions transfrontalières ou nationales qui gravitent autour de ces organes.

La définition de l'agenda proposée par Jacques Padioleau, qui reprend l'analyse de Cobb et Elder, paraît limitée et ne semble concerner que les enjeux politiques[106]. Or, comme nous l'avons vu précédemment, l'agenda transfrontalier régional ou local n'est pas phagocyté par les enjeux politiques existants. Au contraire, de nombreux problèmes de toute autre nature y sont inscrits. Une proportion non négligeable de projets transfrontaliers INTERREG répond à des questions plus techniques, par exemple les questions de transports, d'aménagement du territoire, etc. ; néanmoins, il faut admettre qu'une masse considérable de projets fait suite à des demandes clientélistes, s'inscrit dans le calendrier électoral des élus locaux et régionaux avec des accents légèrement démagogues, suit une volonté de réduire au silence les rares demandes sociales existantes.

Ces précautions conceptuelles prises, il nous faut à présent nous interroger sur la manière dont les problèmes transfrontaliers sont portés sur les différents agendas. Ils peuvent être envisagés comme des objets construits socialement (A) et comme des objets produits par des actions politiques antérieures (B).

A. Des problèmes aux frontières construits socialement

L'analyse d'un fait en problème dépend de sa perception sociale dans un contexte déterminé. La transformation d'un fait social en problème politique s'opère notamment par la médiation d'un ou plusieurs groupes dont l'action permet sa compréhension par une majorité des membres de la société. Ainsi, la ville de Strasbourg qui ne possédait, jusqu'au milieu des années 1990, que des cartes représentant la ville et son agglomération, la Communauté Urbaine de Strasbourg : la ville de Kehl y était exclue, car à l'Est du Rhin, représenté par un petit filet bleu, n'existait qu'un espace vierge, blanc, qui niait l'existence

[106] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 22. – Pour mémoire l'agenda est défini comme « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes », *ibid. supra.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

même de Kehl, autant sur le papier que dans les esprits français. Or en incluant sur les nouvelles cartes l'agglomération kehloise, les responsables politiques et les cadres chargés de l'aménagement du territoire ont constaté par l'artifice cartographique que Kehl « appartenait » à l'ensemble strasbourgeois : si l'on se représente géographiquement Strasbourg comme un camembert plus ou moins régulier, l'inclusion de Kehl a permis que toutes ses parts soient présentes sur la représentation cartographique[107]. Cela a donné une impulsion à des projets transfrontaliers et des hypothèses de travail entre les deux villes, comme le Jardin des Deux Rives, ouvert au public en avril 2004, le travail en commun dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCOTERS) qui a trouve son « originalité (…) [dans sa] dimension transfrontalière »[108], ou le projet d'étendre une ligne de tram strasbourgeois jusqu'à Kehl, le projet de créer en 2004 ou 2005 un *Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, avec le soutien du gouvernement français qui voit là une occasion de souligner le caractère de capitale européenne de Strasbourg. Dans cet exemple, nous constatons que la compréhension d'un problème ne suffit pas : l'existence d'un intérêt à faire figurer le problème sur l'agenda est également primordial. Dans cet ordre d'idées, l'intérêt peut être précipité par un évènement imprévu. Ainsi, la question du traitement politique de la pollution du Rhin a connu une évolution à partir d'un accident écologique, au milieu des années 1980. En novembre 1986, à la suite d'un incendie dans un entrepôt de pesticides de l'entreprise chimique suisse Sandoz, près de Bâle, des produits hautement toxiques, drainés par l'eau utilisée pour l'extinction de feux, se sont déversés directement dans le Rhin, provoquant une pollution sur près de 500 kilomètres, de Bâle à Coblence. Le captage d'eau potable à partir du Rhin a du être interrompu par précaution jusqu'aux Pays-Bas. Ce

[107] Entretien avec Roland RIES, qui s'attribue l'origine de ce changement dans les représentations cartographiques de la CUS, changement qui apparaît selon lui logique quand on regarde son investissement dans le transfrontalier au cours de son mandat, 2002.

[108] Le site Internet du SCOTERS développe en effet quatre points autour de « l'originalité du SCOTERS : sa dimension transfrontalière. » : « *i)* De part et d'autre du Rhin : une réflexion concertée. Le schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg ne pouvait ignorer la région de l'Ortenau, de l'autre côté du Rhin. Depuis la Gebietsreform de 1973, le Regionalplan (équivalent de notre schéma de cohérence) est élaboré par le Regionalverband Südlicher Oberrhein. *ii)* Le cadre administratif allemand : (…) L'aménagement du territoire, objet du Regionalplan, demeure (…) de la compétence des Länder. *iii)* Le Regionalplan : 1995-2010. Les collectivités territoriales et les administrations alsaciennes ont été associées à l'élaboration du Regionalplan, qui possède la particularité de pouvoir être modifié en cours d'application en fonction de l'évolution. *iv)* Vers un livre blanc de l'agglomération transfrontalière de Strasbourg-Ortenau : Des études transfrontalières, co-financées par la Communauté Européenne et par une dizaine de partenaires français et allemands ont été réalisées de 1995 à 2001. Approuvées par un comité de pilotage transfrontalier, elles se poursuivent avec les mêmes partenaires à travers le projet Interreg III. Elles aboutiront, en 2003, à la publication d'un livre blanc rassemblant les grandes orientations

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

grave sinistre a provoqué une réaction politique forte et favorisé une réorientation de l'action de la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (CIPR – organisation interétatique fondée en 1963). C'est désormais beaucoup moins par la méthode juridique, jugée trop lente et insuffisamment efficace, que par la mise en oeuvre de plans d'action plus souples, mais bénéficiant d'un engagement politique plus affirmé des pays riverains, que s'exerce le travail de la CIPR, relayé notamment sur le plan transfrontalier par les préfectures françaises, les *Regierungspräsidium* allemandes et les cantons suisses.

B. Des problèmes produits politiquement

Tous les problèmes qui sont amenés à être placés sur un agenda politique ne proviennent pas tous de produits sociaux. Ces problèmes ont deux sources complémentaires principales : elles ont pour origine des mesures lancées antérieurement, dont les conséquences doivent être prises en charge par d'autres politiques (1), ainsi que des configurations d'acteurs déterminés (2.).

1. Les agendas transfrontaliers nourris de politiques antérieures

Rejoignant Philippe Garraud, « il ne faut pas concevoir la relation problèmes-solutions de manière linéaire et rigide. Des solutions peuvent devenir des problèmes et l'action publique est elle-même génératrice de problèmes par réaction ou rétroaction »[109]. Cela se vérifie particulièrement dans les différents agendas transfrontaliers qui sont conçus, dans le droit fil de la politique régionale communautaire, comme un moyen de rééquilibrage du territoire européen, parallèlement à l'intégration régionale[110] : pour Richard Balme, « par-delà la poursuite de ses finalités explicites, la politique régionale est surtout un site institutionnel, un terrain de concessions mutuelles qui en fait un moyen plutôt qu'un objectif de l'intégration

transfrontalières, avec des projets concrets et les modalités d'une concertation spécifique. » URL consultée en février 2004 : http://www.scoters.org/franco_allemand.asp

[109] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 23.

[110] BALME, Richard, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », in MENY, Yves, MULLER, Pierre et QUERMONNE, Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1995, pp. 287-304.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

européenne. »[111] Dans ce cadre de concessions mutuelles, les politiques régionales communautaires tendent à stigmatiser certaines régions, en leur attribuant des critères d'éligibilité, établissant ainsi une « [hiérarchisation dynamique du] territoire par un processus de qualification et de disqualification. »[112] L'essor des politiques communautaires régionales transfrontalières, au tournant des années 1980-1990, obéit à cette stigmatisation qui avait laissé jusque là les régions périphériques des Etats membres sans subsides communautaires[113]. Or l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, en 1987, puis celle du Marché unique européen en 1993 associée à la création du Comité des Régions par le Traité de Maastricht donnent aux Etats et à la Commission Européenne des justifications alimentant des politiques d'intégration de régions, voire d'Etats[114].

Certains problèmes transfrontaliers naissent de la mise en œuvre de projets à vocation transfrontalière, qui mettent en évidence des lacunes ou des vides en matière juridique ou administrative. Ce fut le cas par exemple de la création du Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT), destiné à combler le vide relatif qui existait en matière juridique[115], dans le but de créer une structure transfrontalière disposant de la personnalité juridique pour

[111] BALME, Richard, *ibid.*, p. 293.

[112] BALME, Richard, *ibid.*, pp. 295-296. - Selon le site de la Commission Européenne, la politique régionale communautaire s'explique particulièrement en fonction du critère économique : « L'Union européenne est une des zones d'activités les plus prospères du monde. Mais les disparités entre ses États membres sont frappantes, et elles le sont encore plus entre ses quelque deux cent cinquante régions. Mesurer ces disparités, c'est tout d'abord mesurer et comparer les niveaux de la richesse produite par chacun, à savoir le produit intérieur brut (PIB). A titre d'exemple, en Grèce, au Portugal et en Espagne, le PIB moyen par habitant n'atteint pas 80% de la moyenne communautaire. Le Luxembourg dépasse cette moyenne de plus de 60 points. Les dix régions les plus dynamiques de l'Union ont un PIB près de trois fois plus élevé que les dix régions les moins développées. » URL du site consulté en février 2004 : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions3_fr.htm

[113] Dans le même ordre d'idées, les objectifs généraux de l'initiative Interreg III sont triples : « *i)* renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne grâce à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. *ii)* Interreg III vise aussi à favoriser le développement équilibré du territoire de l'Union européenne. *iii)* Une attention particulière sera accordée aux frontières extérieures de l'Union européenne, notamment dans la perspective de l'élargissement, et à la coopération concernant les régions ultrapériphériques de l'Union. » URL du site consulté en février 2004 :
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/foire/faq1_fr.htm

[114] BALME, Richard, *ibid.*, p. 293-294. Selon Richard Balme, *« il est (…) permis de douter de la vocation spécifiquement régionale de ces interventions, puisque la concentration des zones d'éligibilité en fait pour des cas limites (Grèce, Portugal, Irlande), des politiques d'intégration nationale à peine déguisées.* » V. sur ce point : DELFAUX, P., « La perception des disparités régionales dans la Communauté économique européenne », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1989, n° 1, pp. 41-70.

[115] A côté de toutes les approches informelles de coopération qui ont fait et font encore aujourd'hui leurs preuves, il existe plusieurs outils juridiques – indubitablement imparfaits – qui permettent d'institutionnaliser des relations transfrontalières : association, *consorcio*, GEIE, GIP ou SEML. V. en ce qui concerne des méthodes informelles utilisées pour tisser des relations qui se passent d'outils juridiques : HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne 'par le bas' », *Revue des sciences sociales* (Strasbourg), 2003, n° 30, p. 158-165.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

des acteurs publics[116]. Son utilisation étonnamment limitée[117] met également en évidence la pauvreté de la culture juridique des partenaires transfrontaliers[118]. Pour des acteurs privés, il n'existe pas de statut d'association européenne, ce qui peut poser des difficultés quand il s'agit d'associations de frontaliers souhaitant défendre leurs droits ; en attendant un texte durablement hypothétique[119], des associations recourent à des artifices juridiques qui contournent symboliquement mais inefficacement ces limites : ainsi, une association de journalistes alsaciens et badois a recouru à la création d'une association française où se sont inscrits les journalistes français et à la création d'une Verhein allemande à laquelle se sont affiliés les journalistes allemands ; chaque association a adhéré symboliquement à l'autre[120].

Contrairement aux modèles rationnels de décision et d'organisation, on s'aperçoit que les agendas sont fonction de « relations entre problèmes, solutions, opportunités et inscription à l'ordre du jour de l'activité gouvernementale (…) susceptibles de prendre des configurations fort diverses. »[121] Le « modèle de la poubelle »[122] ou des « anarchies organisées » correspond à cette perspective d'analyse de l'agenda : l'inscription de problèmes sur des agendas peut

---

[116] « Accord du 23 Janvier 1996 sur la Coopération Transfrontalière entre les collectivités territoriales et les Organismes Publics Locaux », signé entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse pour certains de ses cantons. L'objet de cet accord est de proposer des solutions pour permettre aux organismes publics de s'associer plus facilement, soit dans des formes dotées de la personnalité juridique, soit dépourvues de personnalité juridique. Les articles 11 à 15 sont relatifs au GLCT.

[117] En 1997, année de l'entrée en vigueur de l'Accord de Karlsruhe, la création d'un GLCT est envisagée dans la perspective de la construction d'un pont pour piétons entre Hartheim et Fessenheim. Le premier est créé en 1998, sous la dénomination de *Centre Hardt-Rhin supérieur*. Par ailleurs, pour des projets *ad* hoc (un projet de parc industriel et un autre de pont sur le Rhin) entre la communauté de communes des Trois Frontières et Weil-am-Rhein, les responsables politiques disent envisager la création de GLCT. Ce pont, entre Huningue et Weil-am-Rhein, dont la construction a été lancée officiellement en décembre 2003, a finalement bénéficié d'une convention de coopération transfrontalière entre les deux communes. En 1999, l'espace Pamina se constitue en GLCT. En 2000, le GEIE *EuroInstitut* se transforme en GLCT. En mai 2004, naît à Lahr le GLCT *Zweckerband*. Pour le projet *d'Eurodistrict Strasbourg-Kehl*, un GLCT serait envisagé. - Cette liste de GLCT ne se veut pas exhaustive.

[118] Bien que nous en soyons peu convaincus, Birte Wassenberg avance d'autres hypothèses pour expliquer l'utilisation encore rare du GLCT, comme la lourdeur juridique de la mise en œuvre du GLCT ou le choix d'autres options juridiques institutionnelles. V. WASSENBERG, Birte, *ibid.*, p. 502 et suiv. – En revanche, le manque d'expertise juridique dans les collectivités territoriales peut expliquer cette difficulté de mettre en œuvre un texte. En outre, l'utilisation du GLCT dans un objectif fonctionnel précis et limité, qui correspond à l'esprit du texte de Karlsruhe, ne semble pas avoir été comprise par tous : les cas de Pamina et de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl nous laissent dubitatifs. Il semble plutôt que les élus et agents cèdent aux sirènes des médias locaux et régionaux, grâce auxquelles la visibilité de leur action sera immédiate s'ils créent un GLCT, même si ce dernier s'avère peu adéquat en pratique.

[119] L'intérêt des Etats-membres et de la Commission n'irait pas dans le sens de créer un outil juridique comme l'association européenne, que pourraient ensuite utiliser des organisations comme *Attac*, contestatrices du projet d'intégration européenne d'inspiration néolibérale. Hypothèse avancée par Pierre Eckly, au cours d'une discussion informelle, au premier semestre 2004.

[120] *Dernières Nouvelles d'Alsace*, « Pamina : 10 ans de coopération transfrontalière », N° 10 - Vendredi 12 Janvier 2001, cahier Région ; « Des journalistes transfrontaliers », N° 160 - Dimanche 8 Juillet 2001, cahier Région ; « Médias français et allemands », N° 125 - Jeudi 30 Mai 2002, cahier Wissembourg.

[121] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 27.

provenir notamment de politiques antérieures ou de l'apparition conjecturale d'une opportunité. La théorie des « anarchies organisées » semble rentrer dans notre champ d'analyse du transfrontalier, mais elle n'offre qu'une explication partielle de l'inscription sur plusieurs agendas des problématiques transfrontalières.

2. Un contexte transfrontalier favorable, soutenu par des configurations d'acteurs spécifiques

Pour compléter cette approche, il faut tenir compte, par ailleurs, d'une configuration d'acteurs particulière. Cette dernière peut être décrite par trois traits fondamentaux. D'abord, le rôle de l'institution en présence, la compétition politique dans laquelle elle se trouve immergée et la conjoncture politique, économique et idéologique appellent une sensibilité particulière à des problèmes existants ou émergents. La coopération transfrontalière n'aurait pas trouvé d'écho aussi favorable au sein du Conseil de l'Europe dans les années 1970 et au début des années 1980 si ce dernier ne s'était pas retrouvé concurrencé de manière croissante par les Communautés européennes dans son rôle symbolique de précurseur de l'intégration européenne ; l'exemplarité de l'Europe de l'Ouest, rendant plus perméable ses frontières pour le bien-être de ses citoyens, était également un outil idéologique face au bloc soviétique. Ensuite, les priorités accordées par les médias rendent la visibilité de certains sujets problématiques. Par exemple, les *Dernières Nouvelles d'Alsace* (DNA) ont accordé une importance croissante surprenante à la problématique transfrontalière dans le Rhin supérieur, depuis la fin des années 1990, alors que les confrères allemands et suisses diffusent depuis longtemps et plus largement des informations à caractère transfrontalier : le rédacteur en chef des DNA, Alain Howiller, nous confiait au début de 2000, que la coopération transfrontalière n'était pas une priorité pour son quotidien, non seulement parce que le sujet - assez technique - intéressait très peu de lecteurs, mais aussi parce que la population bilingue en Alsace était en baisse – l'édition allemande des DNA connaissait un tirage décroissant ; le changement d'attitude du responsable rédactionnel des DNA au cours des années suivantes – prolongeant ainsi l'intérêt croissant d'élus locaux, régionaux et nationaux pour le

[122] COHEN, M., MARCH, J. et OLSEN, J., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, n°1, March 1972, p. 3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalier et sa dimension européenne — a été souligné par la parution d'un ouvrage récent axé sur l'Europe et le transfrontalier[123] et la tenue du 9e Congrès Tripartite du Rhin supérieur consacré aux médias[124]. Enfin, l'influence d'événements catastrophiques ou dramatiques qui décuplent l'intensité et la portée des problèmes aide à les faire percevoir comme prioritaires : au cours d'une période historique récente, la concurrence entre Bruxelles et Strasbourg comme villes d'accueil « principales » des institutions européennes n'est pas étrangère à la posture des élus locaux et régionaux qui se disent ouvertement européens et participent à des mesures favorisant le maintien de Strasbourg comme siège du Parlement Européen pour les sessions parlementaires – la construction du nouveau siège du Parlement européen au cours des années 1990 en est un exemple frappant. Le corollaire de cette posture européenne est de s'afficher en tant qu'Européen de proximité, autrement dit en étant actif dans les activités de coopération transfrontalière. Sur un temps historique moins récent, la Deuxième guerre mondiale peut expliquer des « intimités dramatiques » héritées d'une histoire personnelle ou collective qui persistent dans le Rhin supérieur et presser de se retrouver sans se « comprendre »[125], en raison d'histoires personnelles et collectives contradictoires et intériorisées ; cet empressement est donc un biais qui évite de se replonger dans une histoire trouble, où ces intimités dramatiques encore bouillonnantes sont transfigurées sur un mode d'amitié qui évite le dialogue sur un passé douloureux. L'amitié franco-allemande présentée symboliquement à travers l'entente amicale de De Gaulle et d'Adenauer est un modèle qui est largement à l'œuvre dans le Rhin supérieur, où chaque élu revendique régulièrement une amitié sur l'autre rive du Rhin, sans pour autant avoir fait un travail commun de digestion du passé : les commémorations des Guerres Mondiales en France sont ainsi des indices de la difficulté de repenser les conflits européens avec les ennemis d'hier[126]. On ne trouve pas, à l'inverse, de perception similaire sur la frontière franco-espagnole : la Guerre civile espagnole puis l'installation du régime franquiste ont

[123] HOWILLER, Alain, *L'Europe au cœur,* La Nuée Bleue, Strasbourg, 2004.
[124] Regio Basiliensis, *9ème Congrès Tripartite, Médias et Communication dans le Rhin supérieur*, Bâle, 16 sept. 2004, organisé par la Regio Basiliensis.
[125] BOURDIEU, Pierre, « Comprendre », in Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du Monde*, Seuil, 1993, pp. 903-939 ; nous empruntons l'expression « intimités dramatiques » à Willy Beauvallet, qui l'utilise pour expliquer la difficulté constante pour des Israéliens et des Palestiniens de parler entre eux de leurs drames individuels ou collectifs.
[126] Si l'on fait exception des dernières commémorations du 6 juin 2004, au cours desquelles le chancelier Schroeder a accepté l'invitation qui lui était faite par le président Chirac. Toutefois, les témoignages d'anciens combattants (presque

plutôt produit une méfiance réciproque, d'ordre idéologique, qui s'est estompée à mesure que l'Espagne revenait dans le concert démocratique européen et que la France corrigeait ses préjugés à son égard. La coopération transfrontalière franco-espagnole n'a donc pas comme objet de solder symboliquement un passé lourd.

Nous retiendrons, avant d'examiner différentes classifications de mise sur agenda, la définition proposée par Philippe Garraud : « On peut définir assez largement l'agenda politique comme l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le « marché » politique ou non. »[127] Néanmoins, il convient de noter qu'un agenda est toujours en mouvement, de nature provisoire, qu'il doit être fractionné pour servir à des études concrètes[128], et qu'il suit une dynamique temporelle avec un rythme de fonctionnement propre[129].

§2. Les critères de la mise sur agenda d'un problème transfrontalier

Plusieurs modèles offrent la possibilité de souligner des logiques dominantes et variables dans les processus de mise sur agenda. Ces modèles doivent être appréhendés comme des « types idéaux », servant de guide —mêmes imparfaits— exposant des critères de mise sur agenda, dans la perspective d'analyses empiriques transfrontalières. Ces différents modèles ne s'appliquent pas globalement à des agendas transfrontaliers majeurs (agenda des Etats ou de la Commission Européenne), mais ils peuvent servir de guides pour analyser des agendas

systématiquement alliés) diffusés par les médias français sont parfois amers, même si beaucoup reconnaissent le lien d'amitié qui unit désormais le couple franco-allemand.

[127] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 29.

[128] Cobb et Elder suggèrent ainsi de « de privilégier l'agenda formel tout en le fragmentant en différents agendas spécifiques : gouvernemental, législatif et administratif (propre aux divers ministères), mais aussi médiatique et électoral; agendas emboîtés de toute évidence mais pouvant obéir à des processus, des procédures, des routines, des logiques et des rythmes spécifiques et singuliers. » V. *ibid*, pp. 14-16, cité par GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 28.

[129] Philippe Garraud (*ibid.,* p. 29) donne un exemple emprunté à Light : « LIGHT, P. *(The President's Agenda: domestic policy choices from Kennedy to Carter,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982) considère que la première année d'exercice du pouvoir constitue une période favorable au renouvellement de l'agenda politique et qu'ensuite les initiatives gouvernementales diminuent progressivement au fur et à mesure que les élections approchent et que leurs contraintes sont prises en compte. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

périphériques. Nous exposerons dans un premier temps la typologie proposée par trois chercheurs Américains (A), qui sera complétée par deux autres modèles (B et C) et un ultime critère limitatif de l'inscription d'un problème sur un agenda (D).

A. La propension des acteurs à inscrire un problème sur l'agenda : la typologie de Cobb, Ross & Ross

En fonction de l'initiative des acteurs et de la stratégie observée, Cobb, Ross et Ross[130] distinguent trois modèles de mise sur agenda : le modèle de la médiatisation (1), celui de la mobilisation (2) et celui de l'offre politique (3). Cette typologie nous permettra d'appréhender plusieurs points d'entrée applicables à nos espaces transfrontaliers.

1. Le modèle de la médiatisation : une hypothèse assez limitée en pratique

Dans ce modèle, l'origine de l'inscription sur l'agenda provient de l'extérieur, en particulier sous l'effet de mobilisations protestataires, relayées par les médias. Deux variables principales déterminent, selon les auteurs, le contenu de l'agenda médiatique[131] : *i)* des choix manifestés par des stratégies professionnelles ou commerciales orientent certains médias vers des thèmes spécifiques, des traitements particuliers ou l'utilisation de sources marquées d'informations ; *ii)* des limites imposées par le champ des médias aménageraient les priorités prétendument « imposées par l'actualité », en évacuant ou en créant des problèmes en fonction des besoins du moment. Les différences de traitement des informations ayant un caractère transfrontalier doivent être repérées en fonction de l'appartenance nationale des médias régionaux et locaux et en fonction de l'agenda politique transfrontalier qui rythme fortement la parution d'articles.

[130] COBB, Roger, ROSS, J.K., ROSS, M.H., « Agenda Buildingas a Comparative Political Process », *American Political Science Review*, 1976, pp. 127-128.
[131] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 34.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Pierre Bourdieu, dans une étude sur la télévision et sur les pratiques journalistiques observées notamment dans l'audiovisuel[132], propose plusieurs hypothèses relatives aux mécanismes qui s'exercent dans ce champ professionnel :

i) le premier mécanisme est qualifié de « censure invisible »[133] et renvoie à la violence symbolique qui s'exerce dans les rapports de la communication médiatique, avec une sélection de nouvelles *omnibus* (des nouvelles de nature à intéresser tout le monde – par exemple les faits divers ou *faits de société*) qui font diversion et attirent l'attention des téléspectateurs sur des sujets consensuels et dérisoires, dans un champ médiatique de plus en plus compétitif ;

ii) le second mécanisme consiste à « cacher en montrant », en focalisant l'attention sur des éléments dramatiques : « [la télévision] met en scènes, en images, un événement et elle en exagère l'importance, la gravité et le caractère dramatique, tragique »[134] ;

iii) un troisième mécanisme est qualifié de « circulation circulaire de l'information »[135] : en raison des contraintes collectives et de la concurrence qui sont particulièrement fortes dans le monde journalistique (« Pour les journalistes, la lecture des journaux est une activité indispensable et la revue de presse un instrument de travail : pour savoir ce qu'on va dire, il faut savoir ce que les autres ont dit. »[136]), il se produit une homogénéisation des informations.

iv) L'urgence est une autre caractéristique mise en évidence par Bourdieu : cela conduit les rédactions des différents supports médiatiques à être en quête de *scoops* et à demander à des intervenants de délivrer des idées reçues – et non pas des analyses et des démonstrations qui seraient longues à développer et qui iraient contre les idées reçues[137] ;

v) Les débats proposés mettent en scène des débats qui s'avèrent soit faux soit faussement vrais : les débats totalement faux font intervenir des compères et fonctionnent « dans une logique d'auto-renforcement permanent »[138] ; les débats faussement vrais appellent des règles qui sont variables en fonction des différents invités (qui n'ont pas forcément pu se prononcer

[132] BOURDIEU, Pierre, *Sur la télévision – suivi de L'emprise du journalisme*, Liber, Paris, 1996.
[133] BOURDIEU, Pierre, *ibid.*, pp. 13-17.
[134] BOURDIEU, Pierre, *ibid.*, p. 18.
[135] BOURDIEU, Pierre, *ibid.*, pp. 22-29.
[136] BOURDIEU, Pierre, *ibid.*, p. 24.
[137] BOURDIEU, Pierre, *ibid.*, pp. 29-32.
[138] BOURDIEU, Pierre, *ibid.*, p. 32.

sur la pertinence du choix de leurs interlocuteurs), avec des temps de parole inégaux, des questions posées par le présentateur qui mettent plus ou moins en difficulté, etc. ;

vi) Enfin, la pénétration de la télévision dans la société depuis une trentaine d'années a fait évoluer certains champs professionnels, comme les champs scientifique, artistique et culturel, qui sont en partie en contradiction avec leur logique propre, dans la mesure où leur production appelle une certaine autonomie par rapport à la logique de marché. Or la valorisation de cette production par l'apparition de leurs producteurs à des émissions télévisées, suivies par l'audimat, insère une logique contradictoire pour cette production de biens particuliers. Par ailleurs, des tensions croissantes s'expriment dans le champ médiatique, où les compétences et les connaissances de nombreux personnels sont appelées à servir cette logique économique.

Ce modèle, qui conduit souvent à des agendas rapidement constitués et éphémères, se caractérise par : « l'absence de demande sociale constituée ; une controverse publique autour du rôle joué par l'autorité gouvernementale ou administrative ; un rôle de relais de certains groupes organisés, [mais] pas nécessairement ; une exploitation politique ponctuelle et essentiellement tactique. »[139] Dans cet ordre d'idées, l'inscription sur les agendas médiatiques régionaux de questions transfrontalières est rare. Une exception notable est celle du projet de « Jardin des Deux Rives » dans le Rhin supérieur, où a été exploité un événement inattendu dans le Rhin supérieur : une mauvaise entente entre partenaires allemands et français, qui produisaient des effets négatifs sur le projet binational franco-allemand d'Eurodistrict. Un des arguments développés par la majorité municipale strasbourgeoise contre le projet utilisait doublement des accents partisans : d'une part, l'équipe socialiste précédente avait voté un projet jugé trop coûteux pour Strasbourg (or l'opposition de l'époque avait voté en faveur du projet, ce qui correspond à un principe couramment observé de gel des luttes partisanes en matière transfrontalière) ; d'autre part, le choix de ce projet était lié à l'appartenance partisane voisine de Günther Petry (CSU) et de Roland Ries (PS) (mais c'est oublier que le conseil municipal de Kehl avec lequel doit négocier quotidiennement Günther Petry est d'obédience CDU – autrement dit, Kehl connaît un régime municipal que nous qualifierions en France de

[139] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 35.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

cohabitation). Cela a conduit Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires Européennes, à sommer, sur des accents de rappel partisan, les Strasbourgeois appartenant comme elle à l'Union pour la Majorité Présidentielle (UMP) de s'entendre avec les Kehlois[140].

2. Le modèle de la mobilisation dans le cadre transfrontalier : un usage ponctuel

Ce modèle est fondé sur l'action d'organisations qui jouent un rôle prépondérant et défendent des intérêts socio-professionnels et (ou) une cause plus idéologique.[141] Les relations entre les autorités politiques et ces groupes peuvent se matérialiser par des traits variés : l'interpellation des pouvoirs publics directement ou par l'entremise des médias ; la controverse portant sur les moyens de résoudre les problèmes identifiés ; la prise à témoin de l'opinion publique pour renforcer la légitimité du groupe face aux autorités ; des soutiens partisans éventuels. Ce modèle lié aux mobilisations de mouvements sociaux peut être illustré par des mouvements aussi divers que les mobilisations des organisations de défense des intérêts de frontaliers dans le Rhin supérieur (v. *infra*), les réseaux écologistes transfrontaliers observés dans les Pyrénées contre la mise en place de la ligne électrique THT, ou dans la vallée rhénane contre l'implantation d'infrastructures préjudiciables à la faune et la flore.

3. Le modèle de l'offre politique confronté à un champ politique transfrontalier vidé de clivages partisans

Selon Philippe Garraud, ce modèle « repose essentiellement sur l'action des organisations politiques. Certaines formations politiques proposent ou se saisissent d'un thème parce qu'elles en pressentent la rentabilité politique et en escomptent des gains pour leur crédit

[140] *Dernières Nouvelles d'Alsace*, « L'heure de la réconciliation », N° 152 - Mardi 1er Juillet 2003, cahier Strasbourg. On lit notamment : « Un des premiers résultats concrets du comité de pilotage pour l'Eurodistrict, réuni hier soir à l'Hôtel de Ville de Strasbourg, a été la fin de la brouille qui a opposé depuis plus de deux mois Fabienne KELLER [maire de Strasbourg] et Robert GROSSMANN [président de la CUS] à Günther PETRY [maire de Kehl-am-Rhein] (...) Au sortir de la séance de travail présidée par Noëlle LENOIR et Hans-Martin BURY, ministres délégués aux affaires européennes de France et d'Allemagne, le maire de Kehl a confirmé qu'il avait serré la main du président de la CUS : « Nous avons passé un contrat verbal selon lequel nous allons nous efforcer de travailler ensemble dans le respect mutuel pour le succès de la Landesgartenschau », a déclaré Günther PETRY sous les applaudissements de ses collègues élus (…) ».

[141] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, pp. 31-32.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

politique. Dans ce but, elles politisent certains thèmes afin d'agir sur le « marché politique » et la compétition électorale. L'offre politique joue dans ce modèle un rôle essentiel, un rôle moteur. »[142] Néanmoins, ce modèle semble peut exploitable dans une région transfrontalière comme le Rhin supérieur où les initiatives transfrontalières dépassent les clivages partisans, et où existe un consensus large sur les enjeux européens. De ce fait, hormis des inscriptions en fin de programmes électoraux régionaux et locaux rappelant les investissements d'élus dans le transfrontalier, ainsi que l'enjeu du transfrontalier en tant que biais pour vivre l'Europe à proximité, le transfrontalier n'est pas un moyen électoral en principe exploitable. Les budgets en faveur de projets transfrontaliers sont votés régulièrement à l'unanimité. Néanmoins, on voit que cela peut le devenir exceptionnellement et de manière implicite. Ainsi, Pascal Mangin, adjoint au maire de Strasbourg et chargé des affaires européennes, tente de montrer que l'équipe précédente était absente du transfrontalier :

> « Strasbourg avait jusqu'alors plutôt tendance à tourner le dos au fleuve. Ce projet marque ainsi, pour la ville et pour la Communauté Urbaine, la reconquête des rives du Rhin. L'aménagement de ces rives, d'une grande qualité, permet de souligner l'unité du fleuve, une unité urbanistique et symbolique qui augure d'un développement de plus en plus harmonieux de part et d'autre de la frontière. »[143]

De la même manière, Roland Ries entaille au cours d'un entretien la politique du « couple Keller-Grossmann », en mettant en avant l'expérience qu'il a acquise par rapport à des néophytes :

> « Donc il faut secouer sans arrêt, pour faire avancer le jeu. Et je crois que mes successeurs, quand ils sont arrivés, ont trouvé tous les projets évidemment un peu suspects [inaud.] est-ce que ça va coûter de l'argent [inaud.] Mais ils ont assez vite compris que s'ils faisaient ça, ils allaient se mettre à dos une partie de la population de Strasbourg - qui est, je crois, très attachée à la coopération transfrontalière (...). Quel est le bénéfice électoral qu'on peut tirer de la coopération transfrontalière? Je pense que le bénéfice direct est probablement faible, mais l'échec de la coopération transfrontalière et la tension entre les deux côtés de la frontière, elle, serait très défavorable. Je pense que c'est ce que Keller et Grossmann ont compris, il y a quelques mois. »[144]

En revanche, en Allemagne, il semble y avoir un consensus large qui évite des anicroches partisanes, en matière de coopération transfrontalière. La mairie de Kehl vit à l'heure de la

[142] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 33.
[143] MOT, Rubrique « Point de vue avec Pascal Mangin », in *L'actualité transfrontalière,* n° 5, juin 2004, p. 1.
[144] Entretien avec Roland Ries, 28 avril 2003, annexe du rectorat, 14h40-15h30.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

cohabitation : le maire est SPD tandis que la majorité municipale est CDU. Roland Ries confirme cet état de fait :

> « Alors, ça, c'est une caractéristique allemande : le maire est élu sur son nom, et c'est tout, et il est élu en dehors du conseil municipal [inaud.]. Et on trouve à Kehl ce qu'on trouve dans beaucoup de villes allemandes, à savoir que le président de l'exécutif n'a pas la même couleur politique que la majorité de son conseil. C'est un peu étonnant pour nous, mais ça fonctionne. Il négocie avec son conseil municipal [inaud.]. Sur le transfrontalier, je crois sincèrement que le SPD et la CDU sont sur la même longueur d'ondes. Je n'ai jamais senti de tension particulière, à l'intérieur des délégations où il y avait chacun de ces camps politiques (…) »[145]

En revanche, des clivages internes à chaque parti en France sont mis en évidence par l'ancien maire de Strasbourg, clivages où peut accessoirement être inscrite la coopération transfrontalière :

> « Oui, le PS qui rassemble des courants, des pensées différentes, et en matière transfrontalière, la question principale qui est posée, c'est la question du rôle de l'instance d'Etat par rapport à des décisions qui sont prises au niveau local. Et donc il y a un courant à gauche qui reste très jacobin, et l'autre courant dont je fais partie, qui est plus décentralisateur, plus girondiste. Les Girondins ont, je crois, bien progressé à gauche, dans le PS, [inaud.]. Et maintenant je crois à un équilibre entre ces deux courants. Il est évident que le courant girondin ou girondiste est plus favorable à la coopération transfrontalière. [inaud.] Je pense que sur l'Eurodistrict, cette question, quand on arrivera au vif du sujet, va diviser les formations politiques - je ne sais pas jusqu'à quel point - mais le même débat entre Jacobins et Girondins [inaud.]. L'ex-RPR a une forte tendance jacobine, et du côté de l'UDF, il y a une tendance plus libérale, plus régionale. Je suppose que la question se posera quand on mettra du contenu concret dans l'Eurodistrict, que, éventuellement, on demandera un statut spécifique, avec un abandon de souveraineté. (…) » - « (…) Ce débat, disons, ancien, qui remonte aux origines de la gauche - le régionalisme disons -, a existé dans la fédération du Bas-Rhin du Parti Socialiste dans les années 1970. Mme Trautmann était plus jacobine que moi-même. On a eu un débat sur l'identité régionale. Elle était un petit peu en retrait par rapport à tout ce qui était spécificité régionale à défendre. Elle considérait ça comme des thèmes de droite. Moi, j'ai toujours été, dès les années 70, et bien évidemment à l'époque où j'étais maire de Strasbourg, j'ai toujours été sur l'idée que l'identité régionale n'était pas un thème étalonné à droite. C'est une certaine conception de l'identité régionale qui est à droite, voire l'extrême-droite, que l'extrême-droite revendique, Alsace d'abord, qui défend une certaine idée de l'identité régionale - ce n'est pas la mienne. Mais la défense des langues régionales, du bilinguisme [inaud.], je pense que c'est inscrit dans une conception ouverte de l'identité. Donc, ce qui était vrai dans ce domaine-là l'était aussi dans la question transfrontalière. »[146]

[145] Entretien avec Roland Ries, *ibid.*
[146] Entretien avec Roland Ries, *ibid.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Dans l'Eurorégion méditerranéenne, à l'exception du trouble politique durable produit par l'élection régionale de J.-M. Blanc avec des voix Front National, le dépassement des clivages partisans modérés évacue la possibilité d'utiliser ce modèle. Un second cadre théorique permettant d'appréhender la mise sur agenda des politiques transfrontalières mobilise l'expertise en termes de ressources.

B. L'utilisation de ressources d'expertise pour inscrire un problème sur l'agenda : le modèle de l'anticipation

Ce modèle se définit par plusieurs critères : d'une part, les autorités publiques y occupent un rôle central, en exploitant les ressources en termes d'expertise dont elles disposent, afin de construire des situations comme problématiques ; d'autre part, ce modèle se caractérise, essentiellement en raison de ce recours à l'expertise qu'il n'est pas toujours aisé de contredire, par « une absence de conflits, de controverse politique, d'exploitation médiatique ou partisane »[147]. Dans le domaine de la coopération transfrontalière, ces ressources sont monopolisées par un petit nombre d'acteurs : du côté français, les services techniques attachés aux préfectures sont exploités largement comme des atouts par les Préfets et leurs représentants engagés dans le transfrontalier. Ainsi, la tutelle exercée par les préfectures sur les collectivités territoriales françaises change de nature, en se transformant en une dépendance technique pour les partenaires français, voire allemands, suisses ou espagnols. La mobilisation de ces ressources d'expertise est fréquemment souhaitée par le représentant du Préfet ou demandée par les représentants des collectivités territoriales françaises et étrangères, afin de jauger la faisabilité technique d'un projet transfrontalier, généralement durant sa phase d'examen en Groupe de Travail. Ce monopole, qui peut être partagé avec des collectivités étrangères (*Generalitat de Catalunya*, *Regierungspräsidium*, Cantons), est perçu à la fois avec reconnaissance et envie[148].

[147] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 37.

[148] Entretien avec Jean-Paul HEIDER, Vice-Président du Conseil Régional d'Alsace et Président du Groupe de Travail du programme Interreg Rhin supérieur Centre-Sud, mai 2003.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

C. Le modèle du lobbying ou modèle de « l'action *corporatiste* silencieuse »

Ce modèle[149] est fondé sur une double hypothèse, celle d'une demande sociale forte, de type catégoriel, et des modes d'action invisibles, rappelant ceux de groupes de pression. L'autorité est donc saisie pour que le problème qui lui est porté soit résolu, en vue de dégager des bénéfices matériels ou symboliques, ou d'éviter de subir des contraintes futures. Différents biais contre-productifs de ce mode d'action sont évités : la médiatisation, l'affrontement partisan, le débat public, etc. Ce modèle, utilisé dans le cadre d'agendas transfrontaliers, peut être envisagé de deux manières : soit l'action de lobbying réussit, soit elle échoue. En Comité de Suivi du programme Rhin supérieur Centre-Sud (au cours de la phase INTERREG II[150]), le dossier d'un porteur de projet inhabituel dans cette arène transfrontalière passe le filtre du Groupe de Travail – il a donc réussi à rassembler des lettres de cofinancement allemandes, françaises et suisses et à constituer un dossier complet. Ce « client » inattendu dispose du soutien d'un élu siégeant au Comité de Suivi, qui explique que la personne à l'initiative du projet présente un dossier avec un coût modeste, et qu'il toque fermement à toutes les portes pour le mettre en œuvre. Cet élu souligne que ce projet est transfrontalier et que l'on ne reverra pas cette personne de sitôt. Sur ce ton mi-ironique, mi-embarrassé, cet élu réussit à convaincre le Comité de Suivi d'accepter le projet.

Au contraire, de rares projets peuvent essuyer une fin de non-recevoir surprenante, malgré la présence exceptionnelle en Comité de Suivi du président de l'institution qui porte le projet : pour la première fois dans le programme Rhin supérieur Centre-Sud, un projet est refusé, en raison de l'opposition du Préfet. Les décisions étant prises à l'unanimité, le Préfet bloque ainsi le projet, suscitant un silence glacial dans l'assemblée, silence qui traduit autant l'étonnement de ce refus jamais vu que le risque de création d'un précédent qui gèle à l'avenir des projets nourrissant des intérêts particuliers. Pour un ancien membre du Secrétariat

[149] GARRAUD, Philippe, *ibid.*, p. 37. L'expression « modèle de l'action 'corporatiste' silencieuse » est employée par Philippe Garraud, bien que lui-même estime ce qualificatif « de toute évidence approximatif et sans doute impropre ». Dans la mesure où cela décrit selon nous une action qui s'assimile à du lobbying, nous prenons le risque de rebaptiser ce modèle de cette manière.

[150] Observations personnelles faites au cours du premier stage à la DCRI du CRA, juillet 1999.

Commun de ce programme, les prises de position du Préfet et de ses représentants ont contribué à limiter le clientélisme à l'œuvre dans le Rhin supérieur[151].

D. Les limites juridiques de l'inscription d'un problème sur l'agenda : la délimitation des compétences légales des acteurs

Les acteurs sur les différentes scènes politiques doivent avoir les compétences nécessaires, non seulement individuellement, mais aussi collectivement pour investir un ou plusieurs agendas en matière transfrontalière. Or cette double limite juridique contraint singulièrement les possibilités d'inscrire des problèmes sur l'agenda.

Comme le note André-Jean Arnaud, la question de la souveraineté étatique est au centre de la problématique de la régulation par le droit[152]. Cependant, nous considérons que la souveraineté des Etats n'est pas aussi profondément remise en question que le diagnostic qui en est fait : en effet, selon ce dernier auteur, la régulation sociale contemporaine impose à l'Etat une triple redéfinition de la place du droit étatique. Le droit étatique serait d'abord relayé par des ententes régionales comme l'UE, le Mercosur ou l'ALENA, des organisations internationales, mais aussi par des instances privées qui opèreraient au niveau sub-étatique[153], de même que par des instances locales et régionales. Les interventions de ces acteurs impliquent de la part des Etats des modes d'action relevant de la négociation, de la médiation ou de la conciliation[154]. En second lieu, le droit étatique serait suppléé par un certain nombre de politiques publiques qui appellent des réponses à l'échelon planétaire, comme les questions environnementales et de sécurité : la reconnaissance implicite que le droit ne répond pas aux problèmes climatiques et de sécurité qui se globalisent exigent la suppléance d'une régulation qui fasse état de cette inefficacité du droit[155]. Sur le thème de la sécurité globale, les différentes approches intègrent la question militaire, mais aussi les questions

[151] Entretien avec Nicolas LOQUET, 18 mars 2003.
[152] ARNAUD, André-Jean, « La régulation par le droit en contexte globalisé », in COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998, pp. 147-175.
[153] V. à ce sujet : PAJAUD-GUEGUEN, Solange, *Essai sur le pouvoir normatif des organismes de droit privé*, Thèse en droit, Toulouse I, 1995 (dir. par Jean Arnaud MAZERES).
[154] ARNAUD, André-Jean, *ibid.*, pp. 150-151.
[155] YOUNG, Oran Y., JDEMKO, George, RAMAKRISHNA, Kilaparti (Ed.), *Global environmental change and international governance*, Univ. Press of New England, Hanover, NH, 1996.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

économiques, humanitaires et encore une fois environnementales ; cela conduit les Etats à traiter des problèmes qui étaient inconnus voici quelques décennies encore[156]. Enfin, le droit étatique serait supplanté « par d'autres types de régulation globale, en raison de l'émergence d'ordres spontanés qui échappent à la régulation étatique, ainsi qu'au titre de la menace qui pèse sur l'équilibre international »[157]. André-Jean Arnaud donne ici plusieurs exemples : l'émergence des marchés financiers, la diffusion progressive d'une démocratie à l'occidentale, ou la mise en œuvre de politiques environnementales qui cachent une forme de néo-colonialisme.

Cette étude dépasse notre champ d'analyse, car elle traite de questions non seulement transfrontalières, mais aussi transnationales ; néanmoins, certains constats peuvent s'avérer pertinents dans le cadre strictement transfrontalier : ainsi, les questions environnementales, économiques, ainsi que l'intégration régionale européenne sont des points qui pourraient être présents dans l'agenda transfrontalier. Toutefois, seuls des problèmes locaux et dénués d'enjeux pour des niveaux politiques plus élevés sont traités sur les territoires transfrontaliers : dans le Rhin supérieur, quelques projets environnementaux ont été traités au cours du programme INTERREG I, dans la première moitié des années 1990[158], et au cours d'INTERREG II, durant la deuxième moitié de la même décennie[159]. Ces projets peu ambitieux sont liés à trois considérations principales : *i)* les instances sub-étatiques qui ont pris en charge la maîtrise d'ouvrage de ces projets ont des compétences limitées en matière d'environnement – il faut donc penser ces projets comme des mesures d'affichage qui permettent aux acteurs du Rhin supérieur de se présenter comme sensibles aux questions environnementales ; *ii)* la thématique environnementale n'a été valorisée ni par la Commission Européenne ni par les acteurs locaux et régionaux, au profit d'autres questions de nature principalement économique ; *iii)* le développement économique dans le Rhin supérieur est très hétérogène et constitue un point d'achoppement entre les différentes

[156] ARNAUD, André-Jean, *ibid.*, p. 156.
[157] ARNAUD, André-Jean, *ibid.*, p. 157.
[158] On citera à titre d'exemples le projet d'« Usine d'incinération des ordures ménagères de Strasbourg », piloté par la Communauté Urbaine de Strasbourg, le projet de « Plan de protection atmosphérique Strasbourg/Ortenau », mené par l'Umweltministerium Baden-Württemberg, la « Cartographie hydrogéologique du fossé rhénan » effectuée par la Région Alsace ou l'« Etude de droit comparé en matière d'environnement » réalisée par le Land Baden-Württemberg.
[159] On signalera ici : une étude constituant l' « Inventaire de la qualité des eaux souterraines dans la vallée du Supérieur », la création d'un « Centre régional et transfrontalier de l'environnement », des études portant sur un « Diagnostic de la santé de l'arbre en milieu urbain » et sur la « Reconnaissance de l'aquifère profond entre Fessenheim et Breisach ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

instances politiques pour lesquelles les questions d'emploi demeurent une priorité : développer l'emploi en Alsace par l'implantation classique d'industries lourdes le long de la frontière est facilité par l'existence de vents dominants Ouest-Est qui rejettent les émissions polluantes dans le Bade, région thermale et touristique. Pour tous ces motifs, les projets environnementaux transfrontaliers restent symboliques et n'incluent pas les écologistes du Rhin supérieur, jugés peu responsables[160].

André-Jean Arnaud s'attache ici à observer la régulation opérée par le droit étatique de manière très générale, plutôt que sa mise en œuvre dans des cas particuliers, comme nous le faisons dans des espaces transfrontaliers. Dans ces territoires, aucun changement juridique n'est intervenu pour rapprocher les compétences des acteurs définies nationalement. La mise en œuvre des programmes INTERREG, depuis le début des années 1990, révèle sur ce point un investissement quasi inexistant des Etats pour faciliter la coopération transfrontalière sur le plan juridique. Des exceptions peuvent être toutefois mentionnées concernant l'investissement des Etats sur le plan international pour faciliter les coopérations transfrontalières : d'une part, les accords de Karlsruhe (1996) clarifient la question de la création d'entités transfrontalières dotées ou non de la personnalité juridique, créent le statut très lourd de GLCT (art. 5) ; d'autre part, le Traité de Bayonne (1995) apporte des clarifications au sujet de l'adhésion d'acteurs publics dans des entités existantes, dont l'objet serait transfrontalier. Par conséquent, cette pénurie de moyens juridiques et ces compétences incompatibles contribuent à faire perdurer les investissements symboliques des acteurs dans le transfrontalier.

Les principales logiques de la mise sur agenda de problèmes politiques permettent d'appréhender une multiplicité de configurations et d'arènes où se construisent et cohabitent plusieurs agendas. La thématique transfrontalière en Europe permet d'être étudiée dans ce contexte.

[160] Entretien avec Jean-Paul Heider (2002), selon lequel le recours des écologistes allemands contre la décision de construire la passerelle Mimram sur le Rhin, au motif que des oiseaux protégés pourraient être gênés dans leur migration par les haubans de la passerelle, est jugé peu sérieux et fait perdre du temps au projet du Jardin des Deux Rives. Les *Grünen* ont été déboutés par le Tribunal de Mannheim en novembre 2002.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Section 2. L'émergence et l'inscription de la thématique transfrontalière en Europe

Une difficulté centrale dans l'analyse d'agendas transfrontaliers européens et régionaux réside dans la spécificité de notre étude : en effet, l'originalité des interactions entre acteurs du transfrontalier tout comme leur plasticité[161] appellent à nous focaliser sur leurs rapports. Il convient ainsi d'adopter une perspective incluant des « travaux portant sur les configurations d'acteurs significatifs dans le cadre de l'intégration européenne »[162]. Xavier Marchand-Tonel et Vincent Simoulin retiennent, conformément à une proposition de Christian Lequesnes[163], deux perspectives classiques relatives aux configurations d'acteurs dans le cadre de l'intégration européenne, comprenant le courant néofonctionnaliste et le courant intergouvernementaliste. A ces deux courants, ils ajoutent une hypothèse inspirée du concept de gouvernance multinivelée que nous partageons largement, mais que nous nuancerons en fonction de notre approche comparative qui inclut le Rhin supérieur et l'Eurorégion méditerranéenne.

Un premier courant qualifié de *néofonctionnaliste* met l'accent sur le rôle primordial d'instances supra-nationales. Ce courant considère que la création d'une autorité supra-nationale a un effet de *spill-over* : dans cette approche, cette autorité chercherait à étendre son pouvoir et son influence à d'autres secteurs. Par exemple, Ernst Haas analyse la CEE comme un *spill-over* de la CECA, partant de deux secteurs, le charbon et l'acier, vers des secteurs plus étendus, touchant notamment à d'autres secteurs de l'économie : il y décèle " la logique expansive de l'intégration sectorielle "[164]. Haas prédit que le processus de *spill-over* de la CECA qui amène à la création de la CEE se développerait dans la CEE, conduisant à un nouveau *spill-over*. Selon lui, la libéralisation du commerce au sein d'unions douanières conduirait à une harmonisation des politiques macro-économiques et se transformerait en définitive en politiques communes, et conduirait à la création d'une sorte de communauté

[161] HASSENTEUFEL, Patrick et SUREL, Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne,* n°1, 2000, p. 8-24.
[162] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance en trompe-l'œil ? », document polycopié, 2004, 18 p.
[163] LEQUESNE, Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique,* vol. 46, n° 3, 1996, p. 389-408.
[164] Dans le texte: "the expansive logic of sector integration" (Haas, 1958, v. *infra*)

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

politique.[165] Le concept de *spill-over* a été avancé par Ernst Haas, puis repris par Leon Lindberg : « ... le *spill-over* se réfère à une situation dans laquelle une action donnée, liée à un objectif spécifique, engendre une situation dans laquelle le but initial peut uniquement être atteint en menant d'autres actions qui, à leur tour, produisent une condition supplémentaire et la nécessité d'agir à nouveau, et ainsi de suite. »[166] Leon Lindberg renouvelle l'analyse de Haas, remise en question au milieu des années 1960, alors que le processus d'intégration européen connaissait une crise[167]. Lindberg, accompagné de Stuart Scheingold, jette un second regard sur l'intégration[168]. Ensemble, ils reformulent la théorie de l'intégration néofonctionnaliste en prenant en considération le leadership politique (ou l'absence de leadership politique). Cela a pour effet de réduire la capacité prédictive de la théorie. Lindberg et Scheingold analysent ainsi la Communauté Européenne comme un système politique, où les demandes, les soutiens et le leadership sont appréhendés comme des *inputs*. Ces *inputs* sont transformés par le système en *outputs* (formes de décisions et d'actions) qui influencent à leur tour les *inputs,* par un processus de *feedback*. Ils ont emprunté le concept de système à David Easton[169], mais ont ajouté le leadership dans les *inputs*, afin d'arriver à une analyse dynamique de la Communauté Européenne. Dans cette optique, le Commission Européenne fournit le leadership supranational, le leadership national étant fourni par les gouvernements nationaux. Lindberg et Scheingold concluent que les variables les plus déterminantes sont le leadership et les demandes dirigées vers le système.[170]

Une seconde approche, qualifiée de *néoréaliste* ou *intergouvernementaliste*, réserve une place capitale aux Etats ; elle est soutenue notamment par les travaux de Stanley Hoffmann[171]. Stanley Hoffmann argumente que les configurations nationales et les perceptions de rôle sont encore trop variées au sein de la Communauté Européenne : « Chaque système international

---

[165] HAAS, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958, p. 311.

[166] « […] 'spill-over' refers to a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth. » - LINDBERG, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Stanford, Stanford University Press, 1963, p. 10. [traduction personnelle]

[167] Haas reconnaît avoir eu une analyse trop déterministe et ne pas avoir tenu assez compte d'objectifs « politico-dramatiques » d'hommes d'Etat tels que le Général de Gaulle. – V. HAAS, Ernst B., " The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America ", *Journal of Common Market Studies,* 5, p. 315-343, 1967.

[168] LINDBERG, Leon N. et SCHEINGOLD, Stuart A., *Europe's Would -Be Polity: Patterns of Change in the European Community,* Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1970.

[169] EASTON, David, *A Systems Analysis of Political Life,* New York, Wiley, 1965.

[170] LINDBERG, Leon N. et SCHEINGOLD, Stuart A., *Europe's Would –Be…*, *op. cit.*, p. 114.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

trouve sa logique interne et son ampleur dans les déterminants nationaux, les situations géo-historiques et les objectifs extérieurs de ses membres. »[172]. Il oppose la logique de l'intégration à celle de la diversité. Hoffmann pense que les Etats minimisent la marge d'incertitude sur les politiques touchant aux sujets d'intérêt national, en faisant davantage confiance en eux-mêmes qu'en une intégration incontrôlée : « dans les secteurs clef de l'intérêt national, les nations préfèrent la certitude, ou une incertitude auto-maîtrisée, de la confiance nationale, plutôt que l'incertitude non maîtrisée de l'intégration »[173]. Dans ces conditions, l'effet d'engrenage (*spill-over*) produit par la Communauté Européenne est limité à des domaines qualifiés par Hoffmann de « low politics ». Andrew Moravcsik s'affirme lui aussi en opposition très nette par rapport à l'approche néo-fonctionnaliste[174]. Moravcsik voit le processus d'intégration comme « une convergence d'intérêts nationaux »[175]. Moravcsik s'inspire, dans son approche intergouvernementaliste libérale (*liberal intergovernmentalist approach*) de l'intégration européenne, des théories contemporaines d'économie politique internationale : « De telles théories suggèrent que la Communauté Européenne est mieux perçue comme une entité internationale de coordination de politiques, dont le développement autonome et institutionnel peut être expliqué par l'analyse séquentielle de formations de préférences nationales et d'interactions stratégiques intergouvernementales. »[176] Selon Moravcsik, les institutions communautaires ont renforcé le pouvoir des Etats membres de deux manières: d'une part, les Etats augmentent l'efficacité du marchandage interétatique en réduisant les coûts de

---

[171] HOFFMANN, Stanley, « Obstinate or obsolete ? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe », *Daedalus,* n° 95 (3), 1966, p. 862-916. — cité par MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux… », *op. cit.*

[172] « Every international system owes its inner logic and its unfolding to the diversity of domestic determinants, geo-historical situations, and outside aims among its units » - HOFFMANN, Stanley, « Obstinate or… », *op. cit.*, p. 864. [traduction personnelle]

[173] HOFFMANN, Stanley, « Obstinate or… », *op. cit.*, p. 882. (« in areas of key importance to the national interest, nations prefer the certainty, or the self-controlled uncertainty, of national self-reliance, to the uncontrolled uncertainty' of integration. »)

[174] Selon lui : « Where neo-functionalism emphasizes domestic technocratic consensus, liberal intergovernmentalism looks to domestic coalitional struggles. Where neo-functionalism emphasizes opportunities to upgrade the common interest, liberal intergovernmentalism stresses the role of relative power. Where neo-functionalism emphasizes the active role of supranational officials in shaping bargaining outcomes, liberal intergovernmentalism stresses instead passive institutions and the autonomy of national leaders. Ironically, the EC's 'democratic deficit' may be a fundamental source of its success. » — MORAVCSIK, Andrew, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies* Vol. 31, No. 4, December 1993, p. 473-524 (p. 518).

[175] MORAVCSIK, Andrew, « Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », *International Organization,* 45, 1991, p. 651-688.

[176] « Such theories suggest that the EC is best seen as an international regime for policy co-ordination, the substantive and institutional development of which may be explained through the sequential analysis of national preference formation and intergovernmental strategic interaction. » - MORAVCSIK, Andrew, « Preferences and… », *op. cit.*, p. 480 [traduction personnelle]

transaction qui lui sont attachés ; d'autre part, les Etats renforcent l'autonomie des leaders nationaux par rapport aux groupes sectoriels nationaux, en donnant de la légitimité et de la crédibilité aux politiques communes[177].

Une troisième et dernière série de travaux, liée par le concept de gouvernance multinivelée[178] (*multi-level governance*), tente de prendre en considération les aspects de l'intégration européenne développés aussi bien par l'approche néofonctionnaliste que par l'approche intergouvernementaliste. Par ailleurs, l'approche par la gouvernance multi-niveaux fournit une théorie de niveau intermédiaire ou « méso » (*meso-level theory*). Enfin, cette théorie entend, d'une part, réintroduire le rôle d'institutions et d'autres acteurs, laissés à la marge du fait d'analyses stato-centrées et, d'autre part, focaliser l'attention sur l'implication d'acteurs multiples dans le processus politique[179].

Ces trois approches nous paraissent complémentaires, non seulement par le faisceau d'hypothèses que chacune permet de mobiliser, mais aussi parce qu'elles offrent la possibilité de nuancer le rôle de chaque acteur dans la mise sur agenda de la coopération transfrontalière.[180]

§1. Le rôle déterminant des Etats dans l'agenda transfrontalier

La place des Etats est déterminante dans la mise sur agenda de la coopération transfrontalière en Europe. Pour tenter d'analyser cette place qui varie en fonction de l'arène

[177] MORAVCSIK, Andrew, « Preferences and… », *op. cit.*, p. 507.

[178] Pour avoir un aperçu de la littérature consacrée au concept de gouvernance multinivelée, v. par exemple : MARKS, Gary, « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in CAFRUNY, A. et ROSENTHAL, G. (eds), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond, Vol 2,* Essex, Lynne Rienner, 1993 ; HOOGHE, L., « Subnational Mobilisation in the European Union », *West European Politics,* Vol. 18, No. 3, July 1995, p. 175-198 ; MARKS, G.; HOOGHE, L.; BLANK, K., « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance », *Journal of Common Market Studies,* Vol. 34, No. 3, September 1996, p. 341-378 ; HIX, S., « The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and Its Rival », *Journal of European Public Policy,* Vol 5, No 1, March 1998, p. 38-65 ; TÖMMEL, I., « Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions' », *Regional and Federal Studies,* Vol. 8, No 2, Summer 1998, p. 52-80; BENZ, A. and EBERLEIN, B., « The Europeanization of regional policies: patterns of multilevel governance », *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 1999, p. 329-348.

[179] SLOAT, Amanda, « Multi-Level Governance: An Actor-Centred Approach », Paper for the Conference on *MultiLevel Governance: Interdisciplinary Perspectives*, June 2001 University of Sheffield, UK, p. 1.

[180] Cette approche en trois temps – Etats, Europe communautaire et acteurs infra-étatiques – peut évoquer une démarche chronologique avec laquelle il convient d'être prudent : certes, il est plus que probable que les Etats prédominent dans l'agenda transfrontalier européen et dans les espaces transfrontaliers jusqu'aux années 1970 et 1980 ; par ailleurs, dans les années 1980, la Commission Européenne s'affirme par rapports aux Etats membres, notamment à travers la politique régionale européenne ; enfin, les autorités et collectivités infra-étatiques émergent dans les espaces transfrontaliers et sur la scène européenne, à la fin des années 1980. Toutefois, malgré l'intuition qu'existent des tendances lourdes - tendances qui donnent à voir une évolution du poids et de la configuration des acteurs dans l'inscription de l'agenda transfrontalier -, ces processus doivent être resitués dans une échelle de temps qui permette de saisir les dynamiques à l'œuvre.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

dans laquelle l'Etat se situe, nous procéderons en recourant à une triple approche, centrée sur trois niveaux : d'abord le transfrontalier envisagé comme une simple variante des relations internationales dont le monopole revient aux Etats (A.), puis sur la scène d'une organisation internationale marginale et instrumentalisée, le Conseil de l'Europe (B.), et enfin dans le cadre de l'intégration européenne (C.).

A. Le transfrontalier envisagé comme une variante des relations internationales

La scène internationale était envisagée jusqu'à peu[181] comme une arène quasi-exclusive réservée aux Etats. Or la coopération transfrontalière a été inscrite dans cette logique étatique, non seulement lorsque l'on examine un instrument déterminant dans l'émergence d'initiatives transfrontalières, le jumelage (1.), mais aussi quand on analyse les accords interétatiques à objet transfrontalier qui ne laissent pratiquement aucune marge de manoeuvre aux collectivités territoriales et qui ont été l'objet d'enjeux surévalués en matière de coopération transfrontalière (2.).

1. Un instrument juridique inoffensif laissé aux entités infra-étatiques : le jumelage

Les jumelages[182] ne sont pas valorisés par les acteurs de la coopération transfrontalière que nous avons rencontrés comme des activités transfrontalières que l'on pourrait intégrer à la noblesse actuelle des activités de coopération. Toutefois, il convient de remarquer avec Pierre Eckly que, malgré sa désuétude, « le rattachement réglementaire de 'tous les échanges internationaux dans le domaine communal' à la 'matière' des 'jumelages' (…) constitue une première invitation à restituer au droit de la coopération transfrontalière l'enracinement

[181] BALME, Richard, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in BALME, Richard (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 11-39.

[182] V. par exemple HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne 'par le bas' », *Revue des sciences sociales* (Strasbourg), 2003, n° 30, p. 158-165. - V. également le mémoire de MEDINA, Caroline, *Les jumelages, un instrument innovant d' 'Institution Building' pour favoriser l'élargissement de l'Europe*, Strasbourg : Université Robert Schuman, 1999. A titre anecdotique, on pourra consulter dans le bulletin municipal de Marckolsheim l'article de FEYT, Marie-Thérèse, relatif à un des jumelages franco-alsaciens existant, Le Bugue (Périgord)-Marckolsheim (1986).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

historique duquel il est souvent détaché »[183]. Jusqu'au début des années 1980 en France, la coopération transfrontalière était envisagée comme une compétence classique et exclusive de l'Etat, dans le cadre de ses activités internationales ; par conséquent, il est facile de mettre en évidence, dans les accords et traités conclus antérieurement entre les Etats, des éléments tangibles de coopération transfrontalière. Ainsi, sur la frontière rhénane, le traité de capitulation du 30 septembre 1681 règle le sort de la ville de Strasbourg « et [de] toutes ses dépendances », qui tombent « en [la] royale protection » du roi de France. Les précisions relatives à la nouvelle frontière établissent en principe un cloisonnement strict du territoire annexé par la France : une rupture de « toutes les communications » de la ville « avec le Rhin et les routes d'Allemagne » avait été établie, de même que la « réunion de l'Alsace » au royaume de France.

Philippe Hamman situe l'apparition des jumelages en Europe avec la création, en 1951, par une cinquantaine de maires, du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE)[184]. Cette association n'est pas un organe communautaire, mais « un regroupement privé d'édiles retenu comme interlocuteur privilégié sur les questions de jumelages depuis 1988 »[185]. Le CCRE couvre toutefois d'autres champs d'activité[186]. Ces jumelages connaissent un essor particulier dans les espaces frontaliers. A partir des années 1960, les jumelages se sont multipliés dans l'espace rhénan et ont constitué les premières relations formelles entre

[183] ECKLY, Pierre, « Le droit de la coopération transfrontalière », in RISCH, Paul (coord.), *Guide juridique de la coopération transfrontalière*, Strasbourg, PUS, 1995, p. 9-49 (citation : p. 18-19). – Le texte qui encadre les jumelages correspond au décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, *JORF*, Lois et Décrets, 26 janvier 1956, p. 965 ; cité par Pierre Eckly, *ibid.*, p. 18.

[184] Site Internet consultable à l'adresse suivante : http://www.ccre.org

[185] HAMMAN, Philippe, " Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne 'par le bas' ", *Revue des sciences sociales* (Strasbourg), 2003, n° 30, p. 158. – Grâce à cette position d'interlocuteur privilégié, la Commission Européenne participe au budget du CCRE : « Le budget annuel du CCRE s'élève à 2 millions d'Euros, provenant principalement de la cotisation des associations membres. La Commission européenne contribue au budget à hauteur de 15% par le biais d'une subvention annuelle. » (http://www.ccre.org/presentation.htm - consulté dernièrement en août 2004). Ces relations concernent la DG Education et culture de la Commission.– Dans la même perspective, v. le mémoire de MEDINA, Caroline, *Les jumelages, un instrument innovant d'"Institution Building" pour favoriser l'élargissement de l'Europe*, Strasbourg, Université Robert Schuman, 1999.

[186] Les domaines d'action exposés sur le site Internet du CCRE concentrent une variété de sujets impressionnante : les autorités locales et régionales en tant qu'employeurs, la coopération Nord-Sud, la démocratie locale et régionale, le développement durable, l'égalité des chances, l'emploi, l'énergie, l'environnement, la gouvernance et l'avenir de l'UE, les autorités locales dans le monde, la politique régionale, la politique sociale, la politique urbaine et rurale, les services et marchés publics, la société de l'information et les transports.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

collectivités alsaciennes et allemandes, et dans une moindre mesure avec des collectivités suisses. Ce mouvement s'explique essentiellement pour deux raisons[187].

D'une part, l'inscription de jumelages s'opère dans un agenda plus vaste, celui de la réconciliation franco-allemande. Cette participation a lieu à la suite du Traité franco-allemand dit « de l'Elysée », signé le 22 janvier 1963 par le Général de Gaulle et le Chancelier Konrad Adenauer. Le jumelage entre Kingersheim (France) et Hirschau (Allemagne) témoigne de cette volonté de rapprochement :

> « L'année même où de Gaulle et le Chancelier Adenauer signaient le traité franco-allemand pour la construction européenne, Eugène Béhé, maire de Kingersheim, et Franz Reisch, son homologue d'Hirschau, s'engageaient avec le même enthousiasme dans le jumelage de leurs deux villes. Il s'agissait 'de maintenir et de renforcer les liens permanents entre les municipalités des deux communes' mais aussi 'd'encourager, dans tous les domaines, de fructueux échanges afin d'obtenir grâce à ces relations pacifiques la réalisation de l'idéal démocratique'. Symbole d'engagement et d'amitié, la rue Principale de Kingersheim était d'ailleurs baptisée rue de Hirschau, tandis qu'une rue de Hirschau se voyait nommée 'Kingersheimerstrasse'. »[188]

Cela est rappelé au cours de la célébration du quarantième anniversaire du jumelage, en 2003, à travers le discours du maire allemand, Hermann Endress, qui souligne « son profond respect pour la Ville de Kingersheim qui a signé, vingt ans après la guerre et la destruction de la moitié de ses habitations, un pacte de réconciliation avec une commune allemande »[189]. Les délégations se retrouvent également autour du monument aux morts :

> « Par les méandres de l'histoire, nous honorons ensemble les hommes qui sont tombés pour s'être battus les uns contre les autres… Heureusement, depuis, la fraternité est redevenue la règle entre nous. C'est avec une grande émotion que je me joins à vous pour rendre hommage à tous ceux qui reposent à Hirschau et à Kingersheim. Leurs enfants et leurs petits-enfants, cinquante ans plus tard, se donnent la main et se souviennent d'eux côte à côte… »[190]

Cela renvoie à l'« invention d'une tradition » liée à une utopie européenne[191]. A l'inverse, on ne trouve pas de commémoration de cette nature dans la coopération transfrontalière rhénane : bien que la réconciliation franco-allemande soit présente en toile de fond, de

[187] FINCK, Olivier, *La coopération décentralisée des collectivités locales. L'exemple alsacien*, Strasbourg, Ronald Hirlé et Académie de la Coopération Transfrontalière (ACTE), 1996, p. 28-31.
[188] Site Internet de Kingersheim – Présentation du jumelage :
http://www.ville-kingersheim.fr/kingersheim.php?tpl=2_7 (dernièrement consulté en août 2004).
[189] Site Internet de Kingersheim – Présentation du jumelage, *op. cit.*
[190] Extrait d'un discours prononcé en allemand par Jo Spiegel, maire de Kingersheim, le 10 mai 2003
[191] HOBSBAWM, Eric, « Inventing Traditions », *Enquête*, n° 2, 1995, p. 171-189 ; cité par HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir… », *op. cit.*, p. 163.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

nombreux sujets relatifs à l'occupation allemande de 1871-1918 et à la seconde guerre mondiale restent tabous. Le projet d'ouvrage scolaire transfrontalier franco-germano-suisse en témoigne amèrement (v. *infra*).

D'autre part, des activités sportives et culturelles constituent le cœur des activités de jumelages, réunissant « les responsables municipaux et associatifs »[192] Les formes de jumelage évoluent depuis les années 1960 vers une forme moins marquée par une emprise communale : une volonté d'émancipation de la population à avoir des relations sans encadrement institutionnel se fait jour[193]. Les difficultés de maintenir un jumelage en vie sont aussi liées à l'alternance des équipes municipales. En effet, le jumelage ne s'écarte pas des autres politiques d'une municipalité : elles sont « susceptibles de diviser les élus, dans la mesure où sa concrétisation passe effectivement par du volontarisme et une adhésion personnelle au projet »[194].

En revanche, dans les Pyrénées, ce mouvement des jumelages ne vient que tardivement, et s'insère dans un agenda séparé qui démarre à partir de la transition démocratique espagnole et surtout de l'intégration de l'Espagne dans l'Europe. A l'image notamment des pays de l'Est avec lesquels la Commission Européenne favorise l'instauration de jumelages[195], les premiers rapports entre les collectivités territoriales frontalières des Pyrénées s'exercent à travers des jumelages, au début des années 1980, quelques années à peine après la fin du régime franquiste. Les jumelages avec des municipalités catalanes sont pour moitié orientés vers des municipalités de l'Eurorégion méditerranéenne. 47 jumelages sont donc conclus entre municipalités frontalières de l'Eurorégion méditerranéenne, sur un total de 95 jumelages franco-espagnols recensés par le Consulat Général de France à Barcelone.

[192] HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir… », *op. cit.,* p. 162.
[193] Le maire de Zetting – jumelée avec Tholey, en Sarre - déclare ainsi : « Les déplacements de masse ont cédé le pas à des rencontres plus informelles et des relations amicales entre familles. Un engouement certain au début… et un intérêt en baisse auprès des jeunes générations qui veulent se déplacer, communiquer sans être prisonniers de l'encadrement d'un jumelage. » - HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir… », *op. cit.*, p. 162.
[194] HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir… », *op. cit.*, p. 163.
[195] Le programme TACIS est illustre la possibilité de nouer des jumelages avec des collectivités territoriales des NEI. Par ailleurs, le programme « Jumelages des villes », ouvert sur l'ensemble du territoire communautaire, est parrainé par la DG Education et culture de la Commission Européenne. Depuis 1993, elle « décerne chaque année le prix des "Étoiles d'Or" à dix projets de jumelage particulièrement remarquables par la contribution fructueuse qu'ils apportent à l'intégration européenne et au rapprochement des citoyens européens. »
(http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/towntwin/best_fr.html).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les jumelages ont permis à l'Etat, notamment français, de contrôler très strictement la coopération décentralisée des collectivités. Ainsi, dans une circulaire du 26 mai 1994[196], les Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères rappellent le cadre juridique contraignant dans lequel s'inscrit cette coopération. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi, dans l'affaire Commune de Pierrefite-sur-Seine du 23 octobre 1989, qu'il est inenvisageable pour une collectivité de s'immiscer dans les relations interétatiques : cette dernière s'était en effet jumelée avec une collectivité nicaraguayenne et avait pris parti en faveur du gouvernement sandiniste ; or le gouvernement sandiniste était alors attaqué par les *contras* et les Etats-Unis dans un conflit de basse intensité ; le gouvernement français ne souhaitait pas, à l'époque, contrarier les Etats-Unis impliqués dans le conflit et affichait une passivité qui ne menace pas ses propres intérêts. Ce jumelage franco-nicaraguayen a été censuré par le Conseil d'Etat, dans la mesure où il existait un « défaut d'intérêt communal non par absence de lien matériel entre la commune et l'organisme destinataire de la subvention, mais par la nature politique du conflit (Nicaragua) auquel les communes sont ainsi amenées à prendre parti. » Le jumelage est par conséquent un instrument juridique contrôlé par l'Etat, et qui limite les relations entre municipalités jumelées à des activités symboliques et dénuées d'enjeu politique international.

Ceci explique peut-être que plusieurs professionnels de la coopération transfrontalière interrogés dans le Rhin supérieur balayent le jumelage d'un revers empressé : il ne s'agit pas de coopération transfrontalière, mais de pratiques du passé, folkloriques, antérieures à la coopération transfrontalière.[197] Les chronologies officielles d'Infobest et de la Regio Basiliensis[198] ne mentionnent pas le jumelage. La thèse d'histoire de Birte Wassenberg, fonctionnaire territoriale, attachée de la Région Alsace, ne contient aucune partie relative aux jumelages. Pourquoi cette stigmatisation collective du jumelage s'opère-t-elle dans le Rhin supérieur ? Plusieurs hypothèses peuvent être évoquées : d'abord, le jumelage est dévalorisant, dans la mesure où toute collectivité, y compris la plus insignifiante, détient les ressources en vue de monter un jumelage. Soulignons que la coopération transfrontalière n'a

[196] « Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères », Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 26 mai 1994.
[197] Entretien avec Patrick Goeggel ; entretien avec Patrice Herrmann.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

pas fait disparaître les jumelages : les deux coexistent et présentent un rapport concurrentiel entre collectivités, notamment parce qu'elles sont chacune soutenues dans leurs initiatives par la Commission Européenne, soit DG Regio pour le transfrontalier, soit DG Education et culture pour le jumelage. Par ailleurs, le jumelage renvoie les collectivités françaises à des relations de dominées par rapport à l'Etat, dans un contexte d'intégration européenne perçue comme moins avancée. En troisième lieu, les activités de municipalités jumelées —activités principalement culturelles (appartenant parfois à un registre folklorique) et sportives— tranchent avec des questions techniques sensées être traitées dans le cadre de la coopération transfrontalière. Enfin, cette stigmatisation du jumelage renvoie au statut « noble »[199] de ceux qui opèrent cette stigmatisation : détenteurs d'un capital culturel et technique spécifique, les agents et élus investis dans la coopération transfrontalière se démarquent de la plèbe des jumelages afin de s'inscrire dans une forme de « noblesse européenne ». L'adoubement opéré par la Commission Européenne, à travers les programmes INTERREG dans chaque espace transfrontalier, leur donne le droit d'appartenir à un ordre dominant qui certifie leurs aptitudes.

2. L'accord interétatique : un instrument transfrontalier exclusif monopolisé par les Etats

L'accord interétatique sert, après la Seconde guerre mondiale, comme instrument juridique de résolution de problèmes transfrontaliers, notamment dans l'espace transfrontalier franco-germano-suisse. Immédiatement après 1945, l'état du droit international public et de l'ordonnancement juridique interne de chaque Etat - hormis en ce qui concerne la Suisse confédérale - laisse peu de place à d'autres dispositifs juridiques transfrontaliers. Ainsi, la Convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim[200], donne le coup d'envoi d'une série d'accords et d'échanges de notes à finalité transfrontalière. Outre les Accords de

[198] La chronologie d'Infobest commence en 1963 avec la création de la Regio Basiliensis. Le mot " jumelage " n'est employé à aucun moment. http://www.infobest.org/FR/DEFINITIONS_FR/COOP/chrono.html. - Celle de la Regio Basiliensis, à quelques nuances près, est la même que celle d'Infobest. V. : http://www.regbas.ch/f_datescle.cfm

[199] Au sens où l'entend P. Bourdieu. V. : BOURDIEU, Pierre, *Noblesse d'Etat, Grandes écoles et esprit de corps*, Editions de Minuit, Paris 1989.

[200] http://www.eda.admin.ch/intagr/f/foreign/e_19490164.html

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Bonn, en 1975, il est possible de mentionner des échanges de notes entre la Suisse et la France qui concernent l'aéroport de Bâle-Mulhouse : « Echange de notes des 19 octobre 1992/26 janvier 1993 entre la Suisse et la France relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à l'aéroport de Bâle-Mulhouse et portant délimitation des secteurs »[201], « Echange de notes du 12 août 1982 entre la Suisse et la France relatif au statut de la halle de fret à l'aéroport de Bâle-Mulhouse »[202], « Echange de notes du 16 janvier 1985 entre la Suisse et la France relatif au statut de la halle de fret à l'aéroport de Bâle-Mulhouse »[203], « Echange de notes des 6/16 mai 2003 relatif aux conditions d'application du régime de TVA à l'aéroport de Bâle-Mulhouse »[204].

La lourdeur de ces démarches incite les collectivités infra-étatiques à souhaiter un allègement, par exemple en ce qui concerne la construction de ponts sur le Rhin.[205] La France et l'Allemagne ont signé le 12 juin 2001 un accord relatif à la construction et l'entretien de ponts frontières sur le Rhin[206] dont les parties contractantes n'assurent pas la maîtrise d'ouvrage. Le développement de la coopération transfrontalière dans la plaine rhénane a conduit les collectivités territoriales d'Alsace et du Bade-Wurtemberg à lancer plusieurs projets de construction de ponts et passerelles sur le Rhin : une passerelle pour piétons et cyclistes entre Huningue et Weil-am-Rhein, un pont entre Fessenheim et Hartheim et une passerelle pour piétons et cyclistes entre Strasbourg et Kehl. Mais c'est surtout lors des réunions et des études relatives à l'édification du pont Pierre Pflimlin, au sud de Strasbourg, que la problématique des ponts sur le Rhin a été inscrite sur l'agenda interétatique franco-allemand[207] : 30 ans ont en effet été nécessaires pour édifier ce pont franco-allemand[208]. Afin

[201] http://www.eda.admin.ch/intagr/f/foreign/e_19930018.html
[202] http://www.eda.admin.ch/intagr/f/foreign/e_19820189.html
[203] http://www.eda.admin.ch/intagr/f/foreign/e_19850004.html
[204] http://www.eda.admin.ch/intagr/f/foreign/e_20030601.html
[205] http://www.senat.fr/rap/l02-151/l02-151.html
[206] Pour consulter l'accord, v. le site de *Légifrance* :
http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MAEJ0330099D
[207] Construit et financé conjointement par la France et le Land du Bade-Wurtemberg, cet ouvrage attendu depuis plus de quarante ans a coûté 47,2 millions d'euros. En 2003, le trafic s'établit à 5 500 véhicules par jour dont 1 000 poids lourds les jours ouvrés. Ce trafic empruntait auparavant le pont de l'Europe et a trouvé dans le nouvel itinéraire rocade sud de Strasbourg (RN 353) - L 98, une liaison rapide et confortable d'accès à l'autoroute allemande A5 (Francfort - Bâle) et à la ville de Offenburg. En choisissant de lui donner le nom de Pierre Pflimlin, européen convaincu et homme public charismatique, symbole de la réconciliation et de l'unité de l'Europe, la France et l'Allemagne ont souhaité valorisé le caractère emblématique de ce pont.Son inauguration et sa mise en service ont eu lieu le jeudi 10 octobre 2002 dans l'après midi. Ce pont a été inauguré par Gilles de Robien - Ministre de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer et Erwin Teufel - Ministre-Président du Land de Bade-Wurtemberg - Adrien Zeller - Président du Conseil Régional d'Alsace et Philippe Richert - Président du Conseil Général du Bas-Rhin. En 2003, le trafic s'établit à 5 500 véhicules par jour dont

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

de mener à bien ces projets moins ambitieux de passerelles et de ponts pour piétons et cyclistes, les autorités françaises et allemandes ont souhaité conclure des accords relatifs à la construction et à l'entretien de ces ouvrages de manière simplifiée, en recourant à des échanges de notes, postérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord. En effet, en application de l'accord de 1953 relatif aux ponts fixes et bacs sur le Rhin, la construction de ponts relevait de la compétence des Etats et impliquait la signature d'un accord international pour l'érection de tout nouvel ouvrage, ce qui constitue une procédure extrêmement lourde. C'est pourquoi les Gouvernements français et allemand, saisis de cette difficulté juridique par les collectivités du Rhin supérieur, ont convenus de conclure un accord déterminant les principes et le cadre juridique nécessaires à l'assouplissement de la réalisation de ces projets. Mais cet accord ne traite que de la construction et de l'entretien de ponts sur le Rhin en liaison avec des voies publiques en dehors du réseau des autoroutes et des routes nationales en France, et en liaison avec des voies publiques en dehors du réseau des routes fédérales de grande communication en République fédérale d'Allemagne. Le champ d'application est donc restreint sur le plan routier aux axes les moins importants. Il s'applique aux ponts dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée par les parties contractantes —les Etats français et allemand (article 1). Après avoir précisé la définition des termes importants (article 2), l'accord fixe le contenu de l'acte juridique (délibération, contrat ou convention) adopté par les collectivités territoriales ou leurs groupements et toutes personnes morales autres que les parties contractantes (article 4). Cet acte détermine les dispositions concernant le programme, les travaux de construction, le financement et, le cas échéant, l'exploitation de l'ouvrage. Pour chaque projet, un groupe de travail franco-allemand est créé. Il a un rôle consultatif et formule des propositions aux instances compétentes (article 5). Ces instances peuvent également consulter le dossier technique relatif à la construction du pont que le maître d'ouvrage met à leur disposition à titre gratuit (article 6). Les éventuels différends seront réglés par voie diplomatique (article 11). Cet accord, dans l'esprit de l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics locaux, a été présenté comme un moyen de simplifier la procédure à suivre par les instances compétentes lorsqu'elles souhaitent

1.000 poids lourds les jours ouvrés. Ce trafic empruntait auparavant le pont de l'Europe et a trouvé dans le nouvel itinéraire rocade sud de Strasbourg (RN 353) - L 98, une liaison rapide et confortable d'accès à l'autoroute allemande A5 (Francfort - Bâle) et à la vile de Offenburg.

construire un pont sur le Rhin, dans un cadre néanmoins strictement défini et étroit. Cet accord a contribué à l'édification de la passerelle Mimram, entre Strasbourg et Kehl.

B. Un acteur marginal surestimé : l'instrumentalisation du rôle du Conseil de l'Europe en faveur de la coopération transfrontalière

Régulièrement, dans la littérature touchant à la coopération transfrontalière, le Conseil de l'Europe est mentionné comme le point de départ de la coopération transfrontalière en Europe[209]. Ce point de départ présente le Conseil de l'Europe comme une arène internationale où les Etats auraient été contraints d'ouvrir aux collectivités la possibilité de coopérer entre elles, de part et d'autre des frontières nationales. Cela marquerait l'origine d'avancées, notamment en termes juridiques au profit des collectivités. Or contrairement à cette littérature, le Conseil de l'Europe doit être considéré comme un acteur mineur, doté de ressources réduites et instrumentalisé par les Etats et les collectivités. Afin de contribuer à modifier cette historiographie juridique erronée, nous nous appuierons sur une série de deux exemples constamment ressassés, glorifiant l'action du Conseil de l'Europe en matière de coopération transfrontalière : il s'agit tant de la Convention de Madrid, un accord international non contraignant (1.), que des accords internationaux postérieurs et spécifiques de Karlsruhe et de Bayonne qui se fonderaient sur cette Convention (2.).

1. La Convention de Madrid : un tigre de papier

La Conférence Européenne des Ministres chargés de l'Aménagement du Territoire (CEMAT), organe consultatif du Conseil de l'Europe fondé en 1970, publie une *Stratégie d'aménagement du territoire européen* qui est un des premiers documents proposant une

[208] http://www.structurae.info/fr/structures/data/s0001819/index.cfm

[209] V. par exemple TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontalière européenne à l'échelle de la Catalogne*, Barcelone, Institut Universitari d'Estudis Europeus (coll. Documents de débat), 2000 ; FINCK, Olivier, *La coopération décentralisée…*, *op. cit.*., p. 157 ou NAULT, Michel, « La coopération transfrontalière, rocher de Sisyphe », in " Le rural. Une chance pour l'Europe ? ", *Actes des Ateliers Ruraux d'Automne. Communautés rurales. Communauté européenne.* Saint-Maximin (Var) — Décembre 1988. Publiés avec l'aide de la Commission des Communautés Européennes, G.R.E.P, Groupe de Recherche pour l'Éducation et la Prospective, Paris (v. *infra*).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

stratégie de coopération transfrontalière exhumé des archives du Conseil de l'Europe et dont le développement se poursuit dans l'enceinte de cette organisation internationale jusque dans les années 1980[210]. Ce développement atteint son apogée dans la *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière*, signée à Madrid le 21 mai 1980 et entrée en vigueur le 22 décembre 1981, (dite « Convention de Madrid »[211]) qui constitue une structure juridique à l'échelon européen pour les relations transfrontalières des autorités territoriales. Des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats sur divers thèmes y sont annexés; ils n'ont qu'un caractère indicatif et aucune valeur conventionnelle. Cette Convention constitue moins un instrument juridique convaincant qu'un moyen d'inscrire collectivement la problématique transfrontalière dans les esprits des gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui représente un espace relativement consensuel. Les clauses sont en effet trop générales pour être applicables, et les modèles et schémas d'accords constituent de simples exemples[212].

Cette absence de valeur contraignante est accentuée par les réserves émises par plusieurs Etats signataires (a.), corrigées tardivement par un premier Protocole additionnel (b.).

a. Les réserves à la Convention émises notamment par la France et l'Espagne : un obstacle à la coopération transfrontalière en Europe ?

Ainsi, des réserves émises par certains Etats comme la France ou l'Espagne limitent la portée de la Convention[213]. Selon Pierre Eckly, « Au moment d'exprimer leur consentement à être lié par la Convention-cadre, plusieurs Etats ont déclaré subordonner "l'application de celle-ci à la conclusion d'accords interétatiques" (D'après la déclaration française dont le texte a inspiré pour partie les déclarations italienne et espagnole, journal officiel de la République française, Lois et Décrets, 9 juin 1984, page 1804). Ainsi, en même temps qu'ils s'étaient engagés à appliquer la Convention-cadre, lesdits Etats avaient déclaré ne pas s'engager à

[210] ARFE, LACE, *Aspects institutionnels de la coopération transfrontalière*, Gronau, (Document de travail), sept. 1988, p. 4.
[211] Pour avoir accès au texte de la Convention, veuillez consulter cette URL : http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=1&CL=FRE.
[212] ECKLY, Pierre, « Le droit de la coopération transfrontalière », in RISCH, Paul (coord.), *Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Strasbourg, PUS, 1995, pp. 9-50.
[213] En ce sens, ECKLY, Pierre, *ibid.*, p. 45.

l'appliquer immédiatement. » Ces réserves seraient formulées à tort, pour plusieurs motifs d'ordre juridique rappelés[214] par Pierre Eckly[215] : « Une réelle analyse juridique se doit pourtant de mettre en évidence [cette incohérence juridique – i.e. les réserves des Etats] en cernant les griefs qui motivent l'invalidité des déclarations en cause. » Ainsi, « les Etats auteurs de ces déclarations ont tout d'abord méconnu une importante règle du droit international public qui interdit aux parties à une convention internationale d'assortir leur engagement de réserves incompatibles avec l'objet et le but de la convention. » En second lieu, des réserves formulées par des Etats ne peuvent viser à « exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité et non du traité dans son ensemble »[216]. Or en l'espèce, les réserves portent sur l'ensemble de la convention-cadre. Enfin, « (…) il aurait été possible [au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe], en s'appuyant sur les responsabilités juridiques que lui confère son rôle de dépositaire, de faire remarquer à l'adresse des Etats en infraction qu'ils privaient les autres Etats de leur droit à s'engager à appliquer la convention-cadre. Quand, par exemple, la France exige qu'un accord étatique soit conclu avec la République fédérale d'Allemagne pour que la convention-cadre s'applique à leurs relations mutuelles, elle empêche partiellement la RFA d'honorer l'engagement allemand à appliquer la convention-cadre même en l'absence d'accord inter-étatique. »[217]

Par la suite, une enquête menée en 1990-1991 par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe montre que de sérieux obstacles juridiques freinent la mise en œuvre effective de la Convention. La *Conférence Permanente des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe* (CPLRE) souligne également ces limites, au point 17 de sa Résolution 227 (adoptée en mars 1991) :

> a) la Convention-cadre ne contient aucun engagement précis de la part des Etats, qui sont simplement invités à "faciliter", "promouvoir" ou "favoriser" les initiatives des collectivités ou autorités territoriales. Aucun droit de ces collectivités ou autorités de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu;

[214] Pierre Eckly décèle une absence de critiques parmi certains auteurs : « L'incohérence juridique de ce comportement étatique a pu échapper à l'attention de ceux qui se contentent de décrire les " circonstances dans lesquelles s' « ébauche " un... droit ". » (NAULT, Michel, « La coopération transfrontalière, rocher de Sisyphe », in "Le rural. Une chance pour l'Europe ?", *Actes des Ateliers Ruraux d'Automne. Communautés rurales. Communauté européenne.* Saint-Maximin (Var) — Décembre 1988. Publiés avec l'aide de la Commission des Communautés Européennes, G.R.E.P, Groupe de Recherche pour l'Éducation et la Prospective, Paris, p. 57). – V. aussi ARFE, LACE, *Aspects institutionnels de la coopération…, op. cit.,* p. 5 : « Bien que plus de 20 pays l'aient signée, elle ne s'est avérée utile que lors de sa mise en œuvre par le biais de traités spécifiques entre Etats. ». - ECKLY, Pierre, *ibid.*, p. 45.

[215] V. ECKLY, Pierre, *ibid.*, pp. 45-46.

[216] Article 2. I. d. de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 – cité par Pierre Eckly (*ibid.*, p. 46).

[217] ECKLY, Pierre, *ibid.*, pp. 46-47.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

b) la Convention-cadre n'apporte pas de précisions juridiques suffisantes dans le droit national des Parties Contractantes pour régler les problèmes soulevés par la coopération transfrontalière tels que:

i) la mise en oeuvre d'une coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dans un cadre de droit public;

ii) la valeur juridique, dans le droit interne de chaque Etat, des actes accomplis dans le cadre de la coopération transfrontalière par les collectivités ou autorités territoriales;

iii) la personnalité juridique et le statut de droit public ou privé reconnus aux organismes de coopération transfrontalière que peuvent créer les collectivités ou autorités territoriales. [218]

Grâce à ces restrictions, les Etats comme la France et l'Espagne imposent à leurs collectivités, mais également à d'éventuels Etats cosignataires, de passer par une voie conventionnelle internationale spécifique. Ce mode d'action renforce l'Etat français et l'Etat espagnol dans leur domination face à des régions qui souhaitent s'émanciper dans le concert européen, notamment par le biais de la coopération transfrontalière. Conscient de ces limites, le Conseil de l'Europe mandate tardivement un comité restreint d'experts en vue d'élaborer un protocole additionnel à la Convention.

b. Des réserves corrigées tardivement par le Protocole additionnel n°1

Ce protocole[219], signé à Strasbourg le 9 novembre 1995, est entré en vigueur le 1er décembre 1998[220]. Le protocole additionnel vise à renforcer la Convention-cadre en reconnaissant expressément, sous certaines conditions, le droit des collectivités territoriales à conclure des accords de coopération transfrontalière : toutefois, ces conditions imposent des contraintes liées à la validité en droit national des actes et décisions pris dans le cadre des accords de coopération transfrontalière et de la personnalité juridique des organismes de coopération transfrontalière, créés en vertu d'un accord. L'Etat espagnol n'a pas signé ce protocole.

Dans les cas transfrontaliers que nous étudions, l'Etat français et l'Etat espagnol ont su contourner les mesures incitatives du Conseil de l'Europe et les obligations à venir contenues

[218] Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif au Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 1995.

[219] Un autre protocole adopté le 17 mars 1998, le Protocole n° 2, ne concerne pas le champ de cette étude : il fixe en effet la base juridique de la coopération entre autorités territoriales non contiguës.

[220] Pour consulter le texte du protocole et les pièces juridiques qui lui sont attachées, v. le site du Conseil de l'Europe : www.coe.int

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

dans le Protocole n°1. Trois accords interétatiques ont en effet été signés à partir du milieu des années 1970, sur la coopération transfrontalière intéressant notamment les acteurs du Rhin supérieur et de l'Eurorégion méditerranéenne.

2. L a marque de la politique transfrontalière étatique : les accords interétatiques de Bonn, Karlsruhe (Rhin supérieur) et de Bayonne (Pyrénées)

Un accord international est un accord conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière[221]. Dans le cas de la coopération transfrontalière, le Rhin supérieur connaît deux accords majeurs, en 1975 et en 1995. L'Eurorégion méditerranéenne est concernée en 1996 seulement. Ces différences temporelles correspondent à deux périodes bien distinctes : dans les années 1970, les Etats parties dans le Rhin supérieur sont les seuls acteurs dotés de pouvoir. En revanche, dans les années 1990, les accords tiennent compte de l'intégration communautaire et des programmes INTERREG qui soutiennent une coopération intégrant les collectivités territoriales.

a. L'Accord de Bonn (1975), symbole d'un droit étatique fort

Avant qu'il ne soit question de la Convention-cadre, existent dès la fin des années 1960 dans l'espace rhénan des structures locales de coopération mises en place progressivement : ainsi, l'association Regio Basiliensis, l'association Regio du Haut-Rhin, la CIMAB, la Conférence tripartite de coordination régionale, les rencontres périodiques de coordination ou la conférence des aménageurs rhénans dessinent un ensemble d'entités en voie de cristallisation institutionnelle, qui tissent un noeud de relations dont le centre de gravité penche vers le Sud du Rhin supérieur[222]. Or ce développement de structures, souvent informelles et sans pouvoir de décision, amène la France, l'Allemagne et la Suisse à créer un

[221] Dans le sens générique reconnu par la Convention de Vienne de 1969 et par la Convention de Vienne de 1986. Il existe une tendance générale à utiliser le terme « accord » pour des traités bilatéraux ou des traités multilatéraux restreints.
[222] FINCK, Olivier, *op. cit.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

cadre transfrontalier de coopération, en signant en le 22 octobre 1975 l'Accord de Bonn[223]. Cet accord réserve une place centrale aux Etats dans la coopération transfrontalière de l'espace rhénan. Les collectivités territoriales à la marge sont essentiellement françaises, avec les départements et la région. En effet, du côté allemand, le Land de Bade Wurtemberg représente les autres acteurs, tandis que la Suisse intègre les cantons bâlois. Cet accord met en place trois organes de coopération : la Commission Intergouvernementale franco-germano-suisse pour les questions de voisinage, le Comité régional tripartite franco-germano-suisse, et le Comité régional bipartite franco-allemand. Lors de la définition des compétences de chaque instance au cours des négociations de l'accord, le problème résidait dans la délimitation des compétences nationales et régionales : une compétence définie comme nationale reviendrait à la Commission intergouvernementale[224], tandis que les questions régionales iraient aux Comités régionaux[225]. Or la Regio Basiliensis - qui représente les cantons suisses de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne - considère que certains thèmes doivent rester du domaine régional ; autrement dit, il faut éviter que la Commission tripartite ne s'approprie les lauriers de solutions trouvées au niveau régional : « Il serait regrettable qu'on impose à chaque solution d'un problème transfrontalier le tampon national »[226].

La Commission Intergouvernementale est composée essentiellement des fonctionnaires des gouvernements nationaux. Pour la France siègent les préfets, les représentants du ministère des Affaires Etrangères, et les représentants des ministères concernés par l'ordre du jour. Son domaine de compétence est large[227]. Elle se réunit une fois par an, selon les termes de l'accord. Or cette fréquence annuelle, d'abord respectée, a été par la suite rarement

[223] Juridiquement, il s'agit d'un « échange de notes du 22 octobre 1975 entre les gouvernements de la République française, de la République fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse concernant la création d'une commission intergouvernementale pour les problèmes de voisinage dans des régions frontalières », publié en France par le Décret n° 76-1318 du 20 décembre 1976.

[224] Ces problèmes de voisinage recouvrent des thèmes sensibles comme celui des centrales nucléaires, des industries, etc. La Regio Basiliensis propose de définir les compétences selon un principe de subsidiarité inversé: " la tâche de la Commission tripartite serait probablement de régler toute question de voisinage qui concernerait le pays de Bade, l'Alsace et la Suisse du Nord-Ouest et qui ne pourrait être résolue au niveau régional. " in Regio Basiliensis, *Regio Report 1975*, p. 11 - cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.,* p. 158.

[225] WASSENBERG, Birte, *op. cit.,* p. 159.

[226] Regio Basiliensis, *Jahresbericht 1973-74*, p. 11 - cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.,* p. 159.

[227] Selon l'art. 2 des notes échangées : « La Commission traite notamment des questions concernant: a) l'aménagement du territoire ; b) l'environnement ; c) la politique économique régionale ; d) l'énergie ; e) les transports et les communications ; f) l'emploi et les affaires sociales, notamment les travailleurs frontaliers ; g) les implantations industrielles et agricoles ; h) l'urbanisme et l'habitat, la construction de logements, la politique foncière ; i) l'enseignement, la formation professionnelle et la recherche ; j) la santé et la protection sanitaire ; k) la culture, les loisirs, le sport et le tourisme ; l) l'entraide en cas d'urgence. »

observée : à partir de 1986, elle ne s'est plus réunie pendant plusieurs années. La Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur (ou Conférence du Rhin supérieur) est l'appellation des deux Comités régionaux tripartite et bipartite, qui ont décidé de se réunir conjointement à partir du 25 novembre 1991[228]. Cette dénomination est strictement formelle, puisque juridiquement, chaque Comité existe toujours. Pour appuyer leurs réflexions, la Commission Intergouvernementale et les Comités régionaux peuvent créer des groupes de travail, composés de fonctionnaires ou d'experts. Leur fonction consiste à préparer les projets de résolution de la Conférence du Rhin supérieur.

Trois types de problèmes cristallisent les tensions, soit internes à certaines délégation, soit propres à la structure conférée par l'Accord de Bonn. *i)* En premier lieu, la coopération transfrontalière interétatique[229] est menée du côté français sous la houlette du Préfet, chef de la délégation française. Ce statut lui confère par ailleurs, aux yeux des autorités allemandes et suisses, une position dominante par rapport à celle des Présidents du Conseil Régional et des Conseils Généraux. Cette prédominance du préfet s'avère doublement problématique : d'une part, elle est épineuse lors des prises de décision de la Conférence, puisque chaque délégation ne dispose que d'une seule voix. Dans la délégation française, composée du Préfet et des Présidents du Conseil Régional et des Conseils Généraux, la concertation préalable est quasi-obligatoire. Or les résultats de cette concertation reflètent la diversité des intérêts et les motivations plus ou moins fortes de chaque partenaire, parfois au détriment de la cohérence régionale. D'autre part, cette domination est problématique face aux délégations allemandes et suisses, structurées de manière beaucoup plus unies —Länder et Cantons. *ii)* En outre, la Conférence du Rhin supérieur fonctionne moins comme un lieu de débat et de décision que comme une chambre d'enregistrement. Cela est lié au mode de fonctionnement des groupes de travail où les fonctionnaires et experts s'attachent à relayer les intérêts de l'entité qu'ils représentent, plutôt que de développer des analyses plus neutres. La conflictivité qui en résulte au sein des groupes de travail donne lieu à des résolutions très limitées, qui passent sans difficulté en Conférence. *iii)* Enfin, outre ces dysfonctionnements, aucun consensus n'existe entre les trois délégations, afin d'orienter les travaux de la Conférence. Les ordres du

[228] Le motif principal de ce souci de se réunir ensemble répond à des considérations d'économie budgétaire.

[229] Cette coopération, qualifiée également d'institutionnelle, se distingue de la coopération soutenue par les programmes Interreg, de la coopération entre élus et de la coopération ad hoc (congrès tripartites, forums juniors, etc.).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

jour sont fixés en réunion de chefs de délégations. Les collectivités françaises n'y participent pas, bien qu'elles soient consultées au préalable par le Préfet. Les structures de la coopération interétatiques ont été établies en 1975. A cette époque, le droit positif français ne permettait pas aux collectivités territoriales d'agir en matière de relations extérieures; c'est pourquoi il était de l'intérêt des collectivités de siéger aux côtés du préfet dans les Comités régionaux, en dépit de la prédominance de ce dernier[230].

b. Les Accord de Karlsruhe (1996) et de Bayonne (1995), symboles d'un droit étatique peu affaibli

Les Accords de Karlsuhe et de Bayonne entendent résoudre les problèmes nouveaux apparus sur les frontières européennes et donner un cadre juridique distinct à la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur et sur la frontière pyrénéenne. Or ces accords montrent que le droit international public et le droit interne, monopolisés jusque là par l'Etat[231], se voient légèrement affaiblis au profit des autorités et collectivités territoriales. Néanmoins, ces deux accords révèlent aussi que l'Etat français est contraint d'agir vis-à-vis des régions pyrénéennes.[232]

En France, à la suite de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, de la loi du 6 février 1992 traitant notamment de la coopération décentralisée, et de celle du 4 février 1995 sur l'orientation et l'aménagement du territoire, et en raison de l'intervention de la Commission Européenne par les programmes INTERREG dans les espaces transfrontaliers, la configuration établie par l'Accord de Bonn est considérablement modifiée dans le Rhin supérieur. Une

[230] Entretien avec Patrick Goeggel.

[231] Nous devons toutefois nuancer cette affirmation, en excluant les *Länder* et cantons suisses dont les compétences sont plus larges et clarifiées concernant leurs relations extérieures que pour leurs homologues français et espagnols.

[232] Selon une analyse interne de la Generalitat, *Document de travail sur la coopération transfrontalière, Les divers conditionnements légaux suivis de quelques expériences territoriales : vers un nouveau cadre pour le cas catalan* : « les Etats espagnol et français par exemple, ont signé des accords bilatéraux afin de permettre [la mise sur pieds des coopérations transfrontalières locales], par l'intermédiaire du droit des Etats respectifs. C'est le cas du *Traité de Bayonne* (1995), qui est à l'origine de la création de divers consortium de coordination transfrontalière d'un côté et de l'autre des Pyrénées (comme par exemple le consortium basque « Bidasoa-Txingudi », que nous expliciterons un peu plus loin[232]). Le traité a également permis de cautionner *a posteriori* des espaces de coopération plus larges et plus généralistes (de *lobbying* pourrait-on dire), du type Communauté de Travail (comme celle des Pyrénées) et Eurorégions (comme l'ex « Méditerranée-Nord Occidentale », aujourd'hui « Pyrénées-Méditerranée »). », 2005, p. 2.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

question soulevée par la mise en œuvre de projets INTERREG montre qu'il est problématique, parmi le choix de statuts juridiques envisageables, de trouver une possibilité de gérer des fonds publics dans un cadre transfrontalier : le GEIE[233], la société d'économie mixte locale[234] ou le groupement d'intérêt public[235]. Pour remédier à cette situation, l'Accord de Karlsruhe apporte principalement deux solutions : la première consiste à autoriser la conclusion de conventions de coopération entre collectivités ou organismes publics locaux, et la seconde permet de créer un GLCT qui facilite à des collectvités ou à des organismes publics locaux de s'associer dans des thématiques transfrontalières.

L'Accord de Karlsruhe, né d'une initiative franco-allemande, a été accepté dans son principe lors du sommet franco-allemand de Bonn en 1994. Le lien entre l'Accord de Karlsruhe et le Protocole additionnel à la Convention de Madrid apparaît dans son préambule : il se place ainsi formellement dans son prolongement[236]. L'Accord de Karlsruhe est plus précis d'un point de vue juridique que le Protocole Additionnel à la Convention de Madrid. Après avoir reconnu l'importance de la coopération transfrontalière entre les collectivités locales et les organismes publics locaux, les parties s'engagent à en faciliter le développement dans le respect du droit interne de chacune d'elles, en dépit des différences qui existent[237]. Les conventions de coopération transfrontalières autorisées sont celles qui sont déjà décrites dans les lois françaises du 6 février 1992 et du 4 février 1995. La création de

[233] Selon son objectif affiché, le GEIE a pour but de « faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres ou d'en augmenter les résultats; non de dégager des bénéfices. L'activité du GEIE doit être en rapport avec l'activité économique de ses membres et ne doit constituer qu'une activité d'appui. » (Règlement CE sur le GEIE, art. 3). L'Euroinstitut de Kehl a connu ce statut de GEIE, avant de passer à celui de GLCT.

[234] La société d'économie mixte locale, dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun, permet à des collectivités étrangères de participer à son capital ; toutefois, une triple lourdeur ne facilite pas sa mise en œuvre, puisqu'il faut à cette fin un accord interétatique préalable, une obligation de réciprocité et un contrôle français majoritaire du capital. Toutefois, les modifications apportées au régime des SEML par la loi «SRU » et la loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des SEML devraient favoriser le recours à ce type de structure. Les collectivités françaises et étrangères peuvent désormais participer à parité au capital de la SEML.

[235] La loi du 6 février 1992 met en place deux types de groupement d'intérêt public auxquels peuvent participer les collectivités des Etats membres de l'Union. Il s'agit, d'une part, des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière « *créés pour mettre en oeuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne* », et d'autre part, des groupements « *créés pour exercer pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain* ». (TAMBOU, Olivia, *ibid.*, p. 152). Ainsi, un GIP français peut s'ouvrir, pendant la durée d'un programme communautaire comme Interreg, à des collectivités d'autres Etats-membres. Le problème principal réside alors dans le fait qu'il exclut les partenaires suisses, du fait de son statut qui reste évidemment français.

[236] ROUSSET, Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, Paris, 1998, p. 72. Nous savons néanmoins que ce prolongement est moins dû à la Convention-cadre de Madrid qu'à la volonté des Etats de contrôler l'action des collectivités territoriales.

[237] ROUSSET, Michel, *ibid.*, pp. 72-73.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

la formule juridique du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) constitue l'apport majeur de l'Accord de Karlsruhe. Instrument spécifique de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics locaux, il est régi par les articles 11 à 15 de l'Accord, est doté de la personnalité juridique et dispose de l'autonomie budgétaire, ce que réclamaient les collectivités territoriales. Cette formule est particulièrement appropriée lorsqu'il y a nécessité de création d'installations communes à plusieurs autorités locales telles que des stations d'épuration, des zones de loisirs et la collecte des ordures ménagères. On peut également envisager l'utilisation de la formule pour la gestion commune d'un système de transports urbains (tramway transfrontalier) ou pour la gestion de zones industrielles situées sur une frontière. La mise en œuvre de ce nouveau statut par les collectivités territoriales montre leur déficit en expertise juridique. Le premier GLCT a été créé seulement à la fin de 1998 : le Centre Hardt Rhin supérieur est constitué du dictrict Essor du Rhin, du Gewerbepark Breisgau et des communes de Hartheim, Bad Krozingen, Eschbach et Staufen im Breisgau. En outre, plus d'un an aura été nécessaire entre les collectivités locales françaises et les services de l'Etat central et déconcentré pour trouver un point d'accord sur la création de ce premier GLCT.

En revanche, on remarque d'emblée que le Traité de Bayonne, qui représente la base actuelle de la coopération transfrontalière dans l'Eurorégion méditerranéenne, ne dispose pas de la formule du GLCT. La CTP a d'ailleurs demandé aux Etats français et espagnol que ce dispositif juridique soit également créé sur la frontière franco-espagnole. Après avoir examiné les origines du Traité de Bayonne, nous porterons notre attention sur son contenu, avant de pointer ses limites. Les origines du Traité de Bayonne seraient juridiquement à rechercher dans la Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe[238] : les parties contractantes du Traité s'y reportent de manière explicite dans le Préambule[239]. Toutefois,

[238] Sur cette convention et ses liens avec la coopération transfrontalière pyrénéenné, v. LEVRAT, Nicolas, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre les collectivités publiques infraétatiques*, PUF, Paris 1994, pp. 93-112 ; DECAUX, E., *La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales*, RGDIP, T.88/3,1984, pp .538-620 ; ALBIOL G. DE, " Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980 ", *Revista de instituciones Europeas*, 1983, p. 455 et suiv. et CLOTET i MIRO, M.A., *La cooperación intemacional de los municipios en et marco del Consejo de Europa, la obra de la conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Madrid, Civitas, 1992, p. 257 et suiv.

[239] « Souhaitant faciliter l'application de la Convention Cadre Européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités locales, dont les principes essentiels inspirent la coopération instituée par le présent Traité, (…) ».

une autre hypothèse suggère que les Etats auraient été pressés, comme du côté franco-germano-suisse, d'encadrer les initiatives transfrontalières locales, en particulier du côté basque. Conformément à la réserve qu'avait formulée l'Espagne au moment de la ratification de la Convention de Madrid, subordonnant cette dernière à l'adoption d'un traité interétatique[240], le Traité de Bayonne constitue la mesure d'application de cette réserve espagnole.

Le contenu du Traité de Bayonne, résumé dans le Préambule[241], est de trois grands ordres :

i. d'abord, la compétence des collectivités frontalières pour conclure des conventions de coopération est consacrée par le Traité. Plus précisément, les collectivités territoriales ont le droit d'entreprendre des opérations de coopération transfrontalière[242] ; mais pour ce faire, les collectivités françaises et espagnoles doivent conclure des conventions de coopération transfrontalière ;

ii. en second lieu, le régime de la coopération transfrontalière est clarifié sur la frontière franco-espagnole : ce régime détermine le droit applicable à la convention elle-même[243], les procédures particulières de conclusion des conventions[244], et un certain nombre d'autres éléments[245] ;

---

[240] V. *BOE* du 16 octobre 1990. Notons que la France avait également émis une réserve de même nature, avant de la retirer en 1995. V. le décret n° 95-913 du 5 août 1995, *JORF*, 15 août 1995.

[241] « Conscients du dynamisme de la coopération entre collectivités territoriales, [les Etats entendent poser les fondements] d'un cadre juridique approprié pour permettre l'application des principes contenus dans la Convention cadre de Madrid. »

[242] V. en particulier l'art. 3 al. 1 du Traité, disposant que l'objet de la coopération transfrontalière est *" en vertu du droit interne de chacune des parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et l'autre collectivité territoriale "*. Dans cet ordre d'idées, la coopération transfrontalière doit permettre aux collectivités d'exercer leurs compétences prévues en droit interne au-delà de la frontière nationale, ce qui sous-entend que certains problèmes appellent une collaboration transfrontalière de collectivités sub-étatiques. Les collectivités doivent par conséquent apporter l'existence d'un « *intérêt commun* », qui sert de base à toute relation de coopération. Soulignons avec Olivia Tambou (*ibid.*, pp. 143-144) que le Traité ne fixe pas de limites en termes de nombre de collectivités parties à une convention de coopération transfrontalière, ni en termes de types de collectivités territoriales devant coopérer entre elles : elles sont libres de se lier comme elles le souhaitent, ce qui permet de répondre partiellement au problème de l'hétérogénéité des compétences définies nationalement.

[243] Chaque convention de coopération transfrontalière doit prévoir une disposition particulière qui déterminera le droit national qui lui sera applicable en cas de litige. Cela peut être problématique dans l'ordonnancement juridique espagnol, où les Communautés autonomes sont dotées d'un ordre juridique et de juridictions particulières.

[244] Au paragraphe 3 de l'art. 3, les conventions de coopération transfrontalière *" sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de la partie contractante dont elle relève. "* Deux étapes doivent en principe être suivies au sein de chaque Etat : chaque convention doit être transmise à un organe étatique, puis faire l'objet d'une publication. En France, la transmission est menée auprès du Préfet dans les mêmes conditions que celles relatives au contrôle de légalité des actes des collectivités françaises (v. Circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que du Ministre des affaires étrangères, 26 mai 1994 ; v. également art. L-1112-1 du Code général des collectivités locales.). Le Préfet peut, dans les deux mois qui suivent la transmission, déférer la convention au tribunal administratif s'il considère qu'elle n'est pas conforme à la légalité. La transmission au Préfet donne un effet immédiat à la convention. En Espagne, les projets de convention impliquent une communication préalable au Secrétariat d'Etat pour les administrations territoriales (SEAT) du Ministre des administrations publiques (MAP). L'administration étatique est réputée avoir donné son accord si aucune objection n'est formulée dans le mois qui suit la réception de la convention. L'entrée en vigueur est alors liée à l'accord tacite de l'administration publique espagnole. Les questions de publication se font en suivant le droit commun (par voie d'affichage et au recueil des actes administratifs en France, au BOE en Espagne), ce qui rend la convention opposable aux tiers.

[245] Cela renvoie à plusieurs points juridiques traités par Olivia Tambou auxquels nous renvoyons (*ibid.*, pp. 148-149), notamment la nullité de la convention, la responsabilité exclusives des parties contractantes aux conventions de coopération transfrontalière, la responsabilité financière si une convention donne naissance à un organisme transfrontalier.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

iii. enfin, des mécanismes juridiques institutionnels sont mis en place afin de servir de base aux relations de coopération : il peut s'agir d'entités créant un nouvel organisme transfrontalier, ou s'associant à des entités déjà existantes dans l'autre Etat. Dans ces deux hypothèses, les organismes de droit interne retenus sont, pour la France, le groupement d'intérêt public (transfrontalier) (GIPT) et la société d'économie mixte locale[246] (SEML), pour l'Espagne le *consorcio*[247]. Cela implique que le droit applicable sera celui de sa catégorie et de l'Etat où il a son siège : le GIPT et la SEML seront par conséquent soumis au droit français[248], tandis que le *consorcio* sera soumis au droit espagnol[249]. Mentionnons rapidement la possibilité

A titre d'exemples, on peut mentionner plusieurs structures ayant choisi différents statuts juridiques. L'association de droit français (Loi 1901) est utilisée par la Communauté de travail des Pyrénées et par l'Eurorégion : son recours est dû au fait qu'en l'absence de dispositions dans le droit espagnol permettant explicitement aux collectivités territoriales espagnoles de créer et d'adhérer à des associations de droit espagnol. La solution du GEIE a notamment été retenue par les collectivités membres de l'Eurocité Basque en 1997, pour mettre en place l'Observatoire transfrontalier de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián, chargé d'« améliorer et de développer la coopération entre les membres au sein de la conurbation Bayonne-San Sébastian, ainsi que leurs relations communes et cela dans la mise en place d'un Observatoire Urbain ». Devenu « Agence transfrontalière pour le développement de

[246] A titre d'exemple, on peut citer l'unique SEML transfrontalière franco-espagnole qui concerne le secteur du ski. Depuis 1998, la commune espagnole de Bielsa (Aragon) participe à la SEML d'Aragnouet Piau Engaly qui gère au titre d'une convention d'affermage les remontées mécaniques de la station de ski de Piau Engaly (département des Hautes Pyrénées). Cette SEML créée en 1984, est détenue à hauteur de 59% des parts par la commune d'Aragnouet et de 1% par la commune espagnole de Bielsa.

[247] Le *consorcio* espagnol est une structure de coopération inter-administrative dotée d'un caractère très plastique. Il peut s'agir d'une coopération entre entités locales d'une même Communauté autonome, entités locales et administrations autonomiques, entités locales, administrations autonomiques et administrations nationales, administrations nationales et autonomiques. Le *consorcio* comprend la coopération entre chacune des entités précitées et des entités privées sans but lucratif qui poursuivent des buts d'intérêts publics concurrents de ceux des collectivités territoriales. Tout comme le groupement d'intérêt public français, il s'agit de l'une des rares structures permettant la coopération entre l'ensemble des collectivités publiques territoriales et locales sans pour autant exclure totalement la participation d'entités privées. Par ailleurs, le *consorcio* est doté d'une personnalité juridique relevant du droit public. Enfin, certains domaines privilégiés du *consorcio* sont relativement similaires à ceux du groupement d'intérêt public. On pense ainsi à l'enseignement supérieur et la recherche.

[248] Pour le GIPT, le droit applicable est multiple : art. 21 de la Loi d'orientation et de programme pour la recherche et le développement technologique en France du 15 juillet 1982, art. 133 de la Loi du 6 février 1992 (art. L-1112-3 et L-1112-4 du CGCT) et Circulaire du 16 juin 1994 édictée par le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ainsi que par le Ministre du budget. Pour la SEML, le régime dépend de la Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 relative aux sociétés anonymes sous réserve des dispositions spécifiques de la Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 (art. L-1523-1 et suiv. du CGCT).

[249] Pour le *consorcio*, on suivra utilement les orientations bibliographiques d'Olivia Tambou : CASTILLO BLANCO, F.A, *Los consorcios de entidades locales : análisis y valorización a la luz de la nueva legislación de régimen local*, RAP, n°124, janv-avril 1991, p. 397; MARTIN MATEO, *Los consorcios Locales : una institución en auge*, RAP, n°129, sept-décem. 1992, p. 7; MARTIN MATEO, *Entes locales complejos*, Tivium, Madrid, 1987; E. NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, Barcelona, 1997; E. NIETO GARRIDO, *El consorcio como instrumento de cooperación administrativa*, REALA n°70, avril-juin 1996, p. 327; E. PEREZ PEREZ, *El*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián », ce GEIE gère actuellement un site Internet et un atelier de réflexion sur l'aménagement du territoire. Le consorcio a été utilisé par les communes d'Hendaye (F) et d'Irun et de Fontarrabie (E) afin de créer le Consorcio Bidasoa-Txingudi, chargé de mener une concertation sur des actions communes dans les domaines du tourisme, de la culture, de l'action sociale et du développement économique.

Les limites du Traité de Bayonne sont de deux ordres :

i) d'abord, la notion de « coopération transfrontalière » y est définie de manière très vaste[250]. Le champ géographique fixé par le Traité de Bayonne[251] dépasse d'ailleurs très largement celui établi par la Commission Européenne pour son initiative INTERREG[252]. Selon Olivia Tambou, on peut néanmoins lever ces ambiguïtés en se référant à des définitions française[253] et espagnole[254] plus restreintes. Ce choix pourrait être lié principalement à la volonté d'insérer dans le champ d'application du Traité de Bayonne les membres de la CTP,

consorcio real en el Derecho positivo español, MOPU, Madrid 1986; R. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios locales*, Civitas Madrid 1997, p. 214-227.

[250] L'article 2.1. de la Convention cadre de Madrid, en application de laquelle le Traité de Bayonne a été adopté, précise: « Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin. » Le Traité dispose d'ailleurs que « aucune condition de contiguïté n'est imposée si bien que des collectivités non frontalières peuvent conclure des accords de coopération ou y participer pourvu qu'elles soient incluses dans le périmètre général défini par le Traité. » - V. Rapport du Sénat n°132 du 11 décembre 1996 sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995

[251] Le Traité de Bayonne inclut une zone qui perce jusqu'à 250 km de part et d'autre de la frontière, et exclut la Principauté d'Andorre : du côté français, les régions d'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon ainsi que les départements, communes et groupements compris dans ce territoire ; du côté espagnol, les Communautés autonomes du Pays Basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne, leurs provinces, leurs Territoires Historiques et leurs communes ainsi que certains de leurs regroupements tels que les Comarcas, les aires métropolitaines, les syndicats de communes (*Mancomunidades de municipios*).

[252] Le périmètre d'Interreg sur la frontière franco-espagnole inclut, du côté français, les départements des Pyrénées Atlantiques, des Hautes Pyrénées, de la Haute Garonne, de l'Ariège et des Pyrénées Orientales, et du côté espagnol, la province de Guipuzcoa, de Navarre, de Huesca, de Lérida et de Gérone.

[253] En France, la notion de coopération transfrontalière implique un rapport de proximité. On en veut pour preuve les distinctions faites en France par des circulaires administratives relatives à l'interprétation de la loi du 6 février 1992. La doctrine gouvernementale française actuelle oppose trois concepts : la notion générique de *coopération décentralisée***,** la notion de *coopération transfrontalière* **(**qui « implique une *action de* proximité entre des collectivités voisines *de part et d'autre* de la frontière. Elle *a pour* but notamment toute *concertation visant à renforcer* des *rapports de voisinage entre* les *collectivités* territoriales ou autorités *territoriales,* de promouvoir et de faciliter la coopération entre des collectivités *territoriales de pays* voisins *placées en situation de proximité* de *part et* d'autre d'une *frontière* commune ») et la notion de coopération interrégionale.

[254] La coopération transfrontalière publique comprend « tout type d'action concertée entre des institutions publiques de deux (ou plusieurs) états voisins, appliquée dans des zones ou des territoires situés des deux côtés de la frontière dans le but de renforcer les relations de voisinage entre ces Etats et ces collectivités territoriales respectives par l'utilisation de tous les moyens de la coopération », Cette coopération transfrontalière publique implique donc nécessairement un élément de proximité. – V. à ce sujet PEREZ GONZALEZ, Manuel, « Algunas observaciones sobre et empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales », in *Hacia un nuevo orden intemacional pùblico y europeo. Homaje al profesor Manuel Diez de Velasco*, Madrid, Tecnos 1993, p. 545.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

afin de s'appuyer sur le cadre transfrontalier existant. De ce point de vue, la définition très large donnée par les rédacteurs du Traité pourrait répondre à ce souhait de tenir compte juridiquement de la réalité du terrain, au moins de manière formelle. On peut aussi adopter un autre point de vue en considérant que l'activité de la CTP est dorénavant encadrée juridiquement par le Traité, ce qui renforce la position forte des Etats par le droit.

Par ailleurs, l'absence de l'Etat d'Andorre est due, non seulement au fait qu'il s'agit depuis la constitution du 14 mars 1993 d'un Etat « indépendant »[255], mais aussi au fait qu'Andorre n'a pas ratifié la Convention cadre de Madrid et pourrait ainsi difficilement intégrer le Traité de Bayonne dans son ordonnancement juridique, en dépit des demandes de ses collectivités locales et de la CTP. Mais il se peut aussi que l'Etat andorran constitue, comme le suggère Olivia Tambou, un biais conduisant « à l'émergence d'un ensemble catalan important politiquement peu souhaitable pour les Etats français et espagnol »[256].

ii) des questions juridiques sont aussi soulevées par le Traité de Bayonne : d'une part, les mécanismes institutionnels proposés ne sont pas adaptés aux besoins des collectivités sub-étatiques et aux nécessités de la coopération transfrontalière[257] ; d'autre part, le régime juridique n'est pas suffisamment clarifié par le Traité[258].

La loi française du 18 août 2004 répond partiellement à la demande de la CTP de bénéficier d'un GLCT, en créant le dispositif de « district européen », qui est une transposition des dispositions relatives au GLCT de l'Accord de Karlsuhe en droit interne français[259]. De plus, La Commission a adopté le 14 juillet 2004 une proposition de cinq nouveaux règlements pour la remise à jour des *Fonds et instruments structurels pour la période 2007-2013*, parmi lesquels figure une proposition de nouveau règlement établissant un « Groupement européen de coopération transfrontalière »[260].

---

[255] Art. 1er alinéa 1 de la Constitution de l'Etat d'Andorre : « L'Andorre est un Etat de droit, indépendant, démocratique et social. »

[256] TAMBOU, Olivia, *ibid.*, p. 171.

[257] V. à ce sujet TAMBOU, Olivia, *ibid.*, pp. 175-182.

[258] V. TAMBOU, Olivia, *ibid.*, pp. 182-197.

[259] MOT, *L'actualité transfrontalière*, n° 7, septembre 2004, p. 2. – http://www.espaces-transfrontaliers.org/docdivers/newsletter/newsletter7.pdf - V. également Légifrance : http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0300078L

[260] Commission Européenne, *Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière,* COM(2004) 496 final - http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/com(2004)496_fr.pdf

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les Etats n'affichent pas seulement leur pouvoir dans la coopération transfrontalière par un droit qu'ils continuent de maîtriser fortement : la politique régionale communautaire a également été instrumentalisée pour répondre aux intérêts définis par les Etats européens.

C. La mainmise des Etats dans l'élaboration de la politique régionale communautaire

Pour comprendre la logique des programmes INTERREG, il convient de remonter aux sources de la politique régionale communautaire, afin de resituer les conditions de leur émergence. La mise en place du Fonds européen de développement régional (FEDER) correspond, selon l'hypothèse retenue, à une prise de conscience de la part des Etats membres des effets limités du marché pour réduire les disparités régionales européennes (1.) ; le FEDER est donc conçu dans une perspective de guichet, destinée notamment aux nouveaux entrants dans la Communauté (2.).

1. La mise en place par les Etats du FEDER en 1975, conséquence d'une « main invisible » du marché commun imperceptible

La mise en place du FEDER est la conséquence de la constatation par les Etats des effets réduits du Traité de Rome[261]. En 1957, le Traité de Rome a notamment pour objectif de contribuer à « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales »[262] mais il n'envisage pas la mise en place d'une politique publique spécialisée en la matière[263]. L'esprit du Traité repose sur une logique macro-économique d'inspiration libérale, par laquelle le marché s'auto-régulerait : la libéralisation des mouvements des facteurs de production se traduirait par une

[261] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 3.
[262] Traité de Rome, 1957, art. 130A, alinéa 2. – V. : http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/fr/frtr6d14.htm#140
[263] PASCALLON, Pierre (1990), « Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire. Du Traité de Rome à l'Acte unique », *Revue d'économie régionale et urbaine,* n° 5. – Xavier Marchand-Tonel remarque que le seul instrument mis en place concernait celui « d'une banque à vocation régionale (la Banque européenne d'investissement) » (p. 3). Notons qu'il existait, antérieurement à la création du FEDER, dès 1957, le Fonds social européen (FSE) destiné à promouvoir l'emploi et à favoriser la mobilité des travailleurs au sein du territoire communautaire, et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) conçu dans le but de soutenir la production agricole dans la Communauté.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

diminution des écarts régionaux. Dans ce cadre, seuls les Etats membres sont en charge de la politique d'aménagement du territoire : ils doivent simplement respecter les principes du droit communautaire relatifs à la concurrence. Mais les effets attendus par la « main invisible » du marché, inscrits dans le Traité de Rome, n'apparaissent pas sur le territoire de la Communauté. Au contraire, le fossé entre régions européennes riches et pauvres se creuse.

Plusieurs hypothèses peuvent être retenues pour expliquer ces disparités entre régions. D'abord, les élargissements communautaires successifs s'effectuent avec des Etats situés à la périphérie économique de l'Europe de la « banane bleue ». En outre, des régions qui cumulent une faible croissance économique et un taux de natalité important induisent un taux de chômage conséquent qui frappe notamment une classe d'âge jeune, incitée à émigrer vers des régions plus dynamiques. Enfin, les conditions structurelles d'un développement économique - des investissements dans des réseaux de transports, dans des réseaux de télécommunications, dans du personnel qualifié, etc. - sont limitées par la concurrence avec des territoires européens plus compétitifs[264].

Lors du Conseil européen de Paris du 22 octobre 1972, les États-membres indique qu'ils sont favorables à la création du FEDER pour promouvoir la cohésion économique et sociale du territoire européen. Les fondements du FEDER sont établis au cours de négociations qui s'espacèrent jusqu'en 1975 et dans lesquelles les gouvernements nationaux, notamment français et allemand, jouèrent un rôle déterminant[265]. Le FEDER voit donc le jour en 1975 et sert dans un premier temps à la reconversion des régions en déclin industriel du Royaume Uni, et à compenser, notamment pour cet État membre, le peu de « retour » qu'il reçoit de la politique agricole commune (PAC).

2. Le FEDER, une politique conçue dans une logique de guichet

De 1975 à 1979, les règles de gestion du FEDER ne laissent aucune autonomie à la Commission pour mettre en place une politique spécifiquement communautaire

[264] BALME, Richard, *op. cit.*, p. 242-243.
[265] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni,* Paris, l'Harmattan, 1995 - cité par MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 3.

d'aménagement du territoire. Les sommes pouvant être versées aux différents États sont déterminées par des quotas nationaux fixés par le Conseil européen. En outre, la distribution des subventions ne peut bénéficier qu'à des régions déjà aidées par les États eux-mêmes et se trouvait placée sous le contrôle des administrations nationales. La Commission est donc étroitement contrainte dans ses décisions par les politiques de chaque Etat-membre. « Une situation s'est très vite développée où les agents des administrations nationales, et encore plus les ministres, ont considéré que la partie [du FEDER] qui leur était allouée devenait 'leur argent' »[266]; à cette époque le système des aides régionales de la CEE obéit donc clairement à une logique de guichet.

La réforme des fonds structurels de 1988 occasionne le développement majeur de la politique régionale communautaire. En effet, les interventions communautaires obéissent jusque là à une logique de saupoudrage qu'il faut corriger, si l'on veut permettre aux Etats les plus vulnérables économiquement d'intégrer le Marché Unique. Le Marché Unique place les Etats et les territoires les plus faibles dans un ensemble qui fragilise leur économie. Pour atténuer ces effets, la réforme prévoit le doublement des fonds entre 1987 et 1993. Cinq objectifs président à l'orientation de ces fonds[267]. Le concept de « partenariat » émerge et implique des procédures de concertation réunissant la Commission, l'Etat-membre concerné et les autorités et groupes désignés par l'Etat au niveau régional ou local[268].

Pour la période couvrant 1994-1999, les fonds structurels sont reconduits après la signature du Traité de Maastricht. Les grandes lignes de la réforme de 1988 sont suivies, hormis quelques exceptions[269]. Les Etats ne limitent pas leur influence à l'élaboration de la

[266] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni,* Paris, l'Harmattan, 1995 — cité par MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 4.

[267] Objectif 1 : ajustement structurel des économies régionales marquées par un retard de développement ; objectif 2 : reconversion des régions industrielles en déclin ; objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée ; objectif 4 : insertion professionnelle des jeunes ; objectif 5 : modernisation agricole et développement des zones rurales.

[268] BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité : l'Europe des régions' comme catégorie générique du territoire européen », in BALME, Richard, GARRAUD, Philippe *et al.*, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 248.

[269] Richard Balme en remarque deux essentiellement : d'abord, le zonage tient compte du nouveau contexte politique, postérieur à 1989, en intégrant les Länder d'ex-Allemagne de l'Est et Berlin-Est dans l'objectif 1 ; par ailleurs, un redécoupage fonctionnel intervient. Mais, pour les quatre Etats-membres concernés par le nouvel instrument de cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal), la donne reste inchangée : un doublement des crédits européens vient les soutenir - le deuxième doublement depuis l'introduction de la réforme en 1988. BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 248-250.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

politique régionale communautaire : la mise en œuvre de cette politique, notamment dans des régions transfrontalières, implique un rôle non négligeable des Etats.

B. Les Etats, acteurs privilégiés de la mise en œuvre des fonds INTERREG

Deux hypothèses tendent à appréhender dans quelles conditions les Etats demeurent des acteurs privilégiés dans la politique régionale communautaire en général, et dans les programmes INTERREG en particulier. En effet, les agents de l'Etat ont conservé l'essentiel de leurs prérogatives en ce qui concerne la mise en œuvre des fonds structurels.[270] (1.) Mais la place centrale des Etats dans la coopération transfrontalière se cristallise également dans la nécessité des cofinancements étatiques pour l'émergence de projets transfrontaliers (2.)

1. La fonction de médiation de l'Etat avec Bruxelles et les acteurs régionaux et locaux : entre renseignement et contrôle

L'investissement des agents de l'Etat dans la mise en application des fonds structurels s'explique de deux manières au moins[271] : *i)* les agents de l'Etat central disposent de ressources informatives déterminantes avec l'UE ; *ii)* ils sont dans une position de « médiation »[272] entre les différents acteurs locaux, qui aboutit en définitive à l'exercice d'une forme de contrôle.

Dans l'Eurorégion méditerranéenne, la place des Etats est centrale. A côté de la première Conférence des régions pyrénéennes, en 1982, qui marque l'émergence de la conscience d'une identité pyrénéenne commune, le pas le plus significatif date de 1985: le 31 janvier, les autorités françaises et espagnoles représentées respectivement par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et le Ministère des Travaux Publics et de l'Urbanisme (MOPU), concluent un accord réglant une coopération en matière

[270] BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 256 et suiv. — cité par MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 4.
[271] SMITH, Andy, « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? », in LE GALES, Patrick et LEQUESNE, Christian (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe,* Paris, La Découverte, 1997, p. 57-71.
[272] MULLER, Pierre, *Les politiques publiques,* Paris, PUF, 1998, cité par MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'aménagement du territoire. Le comité de coordination de l'accord se fixe pour objectifs de contribuer à l'amélioration de la fluidité et des articulations entre les systèmes de transport des deux Etats et de contribuer au développement des Pyrénées. Deux groupes de travail mêlant représentants des régions françaises et des communautés autonomes espagnoles sont créés pour mettre en œuvre cette politique. Cette initiative s'est traduite par la conduite de plusieurs études portant, notamment, sur le franchissement routier des Pyrénées et sur les évolutions du massif, mais aussi sur l'organisation d'un colloque ayant pour titre « Pyrénées, Montagne d'Europe », à Jaca, en Aragon[273]. Or cela laisse les collectivités territoriales françaises et espagnoles en marge de cette coopération transfrontalière limitée à la DATAR et au MOPU. Par conséquent, des cercles regroupant les collectivités territoriales franco-espagnoles de niveau régional, comme la CTP ou l'Eurorégion, ont été créés dans les années 1980 ; néanmoins, l'essor des collectivités dans l'arène transfrontalière pyrénéenne reste laborieux. La place prépondérante des Etats dans la politique transfrontalière pyrénéenne, dans la décennie 1980, est accentuée dans l'initiative pilote et les programmes INTERREG I A / II A France-Espagne, à la fin des années 1980.

Ainsi, la France et l'Espagne ont présenté une démarche commune pour répondre à l'invitation de la Commission d'élaborer un programme d'actions pilotes transfrontalières. Une démarche similaire a été engagée dans l'espace Pamina, avec la Belgique ou encore le Luxembourg. Ces projets pilotes ont été financés par l'article 10 du règlement du FEDER, qui favorise des actions novatrices et des opérations pilotes de diffusion de savoir faire, d'évaluation, d'expérimentation qui ont permis de tester de nouveaux types d'aides communautaires. Les objectifs de ce programme pilote franco-espagnol peuvent être considérés comme une préparation à INTERREG et une poursuite de la place de leadership des Etats à travers la DATAR et le MOPU. Dans cette perspective, ces actions[274] peuvent être appréhendées comme un premier pas pour créer un réseau de relations dans l'Europe communautaire, devant déterminer les lignes d'action qui pourraient s'intégrer dans un futur

[273] SARASA, Agnès, *Interreg sur la frontière pyrénéenne, de la coopération transfrontalière et de ses difficultés*, Université de Provence, Mémoire pour l'obtention de la Maîtrise des Sciences et techniques, 1999, p. 8

[274] Les projets retenus ont concerné un éventail très large, comprenant notamment l'information et la communication, la cartographie, le patrimoine culturel, les potentialités de la culture d'élevage et forestières, la formation et les prospectives en matière de coopération. Les projets impliquaient donc globalement soit des actions d'investissement soit un contenu analytique sur la thématique de la coopération transfrontalière. Financé à hauteur de plus de deux millions d'écus par la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

programme transfrontalier et améliorer les connaissances dérivées de la coopération établie dans le cadre de l'accord DATAR-MOPU[275].

Par la suite, le PIC INTERREG[276] est présenté comme une nouvelle aide visant à la consolidation d'une coopération déjà existante, mais également comme un projet devant aller au-devant des difficultés résultant de l'ouverture des frontières prévue pour 1992. La préparation et la mise en oeuvre du programme INTERREG I A France-Espagne révèlent le rôle central des Etats, et par conséquent la place secondaire des collectivités territoriales. Le Programme Opérationnel est préparé par la DATAR et le MOPU[277], avec des réunions de concertation impliquant les acteurs régionaux[278] et locaux[279]. La gestion et le suivi des dossiers dépendent des domaines d'action[280]. Les crédits communautaires transitent par les ministères respectifs puis par les administrations déconcentrées de l'Etat[281]. Le processus de programmation montre encore la centralité des administrations d'Etat[282]. Le Comité de Suivi

---

Communauté Européenne, le programme a permis d'entreprendre un total de 21 actions qui constituent l'antécédent de l'initiative Interreg.

[275] SARASA, Agnès, *op. cit.*, p. 9.

[276] On retrouve la double problématique communautaire / locale dans la démarche de la Commission Européenne lorsqu'elle crée, le 2 mai 1990, douze Programmes d'Initiatives Communautaire (PIC), se basant sur l'article 11 du règlement CEE n° 4253/88 qui donne à la Commission le pouvoir de disposer d'une part du budget des fonds structurels pour mener des actions non couvertes par les plans et qui présenteraient un intérêt particulier au niveau communautaire. Il s'agit de pallier aux difficultés propres aux zones frontalières (isolement par rapport aux principaux centres économiques, situation marginale dans les zones périphériques de l'Etat membre, faiblesse des ressources naturelles, niveau de revenu par habitant et de chômage moins favorables que ceux de l'Etat dont elles font partie et de les préparer à l'avènement du Marché Unique. (Sarasa, Agnès, *op. cit.*, p. 10)

[277] « Les préfets de région ont été chargés de la rédaction du projet et de la sélection des dossiers, celui de Midi-Pyrénées assurant la coordination et la cohérence du projet global dans le cas franco-espagnol. […] Les projets recueillis ont été communiqués fin 1990 au Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, chargé de la centralisation des dossiers. […] Enfin, les différents partenaires ont été réunis par le Préfet coordonnateur pour un Comité de Sélection afin de préparer le document opérationnel devant être présenté aux autorités nationales espagnoles en vue de la négociation interétatique, le dossier final devant être élaboré par la DATAR et le MOPU. Le programme opérationnel a été présenté conjointement par la France et l'Espagne à la Commission des Communautés Européennes à la fin du mois de février 1991. » – SARASA, Agnès, *op. cit.*, p. 10-11.

[278] « […] les conseils régionaux d'Aquitaine, de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées ont été consultés pour examiner leurs propositions dans le cadre du programme. » – SARASA, Agnès, *op. cit.*, p. 11.

[279] « Les préfets de département concernés ont […] organisé des réunions de concertation avec les élus locaux, les chambres consulaires et les autorités locales espagnoles. » – SARASA, Agnès, *op. cit.*, p. 10.

[280] La gestion et le suivi des dossiers ont été assurés par les préfectures de département pour les fonds FEDER et par la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) pour les fonds FEOGA. Les crédits FSE sont particuliers : ils sont suivis au niveau régional par la Délégation Régionale au Travail et à la Formation Professionnelle (DRTEFP).

[281] Chaque fonds a un cheminement qui lui est particulier mais du budget communautaire à l'ordonnateur secondaire au niveau départemental, ils transitent tous par le budget de l'Etat. Le Ministère de l'Intérieur délègue le FEDER au Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR), le Préfet de région, ordonnateur secondaire, étant le dernier relai vers le Préfet de Département. Le Ministère de l'Agriculture initie le même mouvement pour le FEOGA vers la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), qui transmet ensuite soit au préfet de département, soit à la DDAF (ceci varie en fonction du département). Enfin, c'est le Ministère du Travail et de l'Emploi qui fait transiter le FSE jusqu'à la DRTEFP qui gère elle même ces fonds.

[282] Les services de l'Etat ayant instruit les dossiers, le dispositif de sélection des projets et d'attribution des subventions repose tout d'abord sur un comité de pré-sélection au niveau départemental. Présidé par le Préfet de département, il regroupe les

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

se limite ici à une fonction de contrôle, et est composé de représentants de chaque Etat, sans qu'aucune collectivité territoriale française n'y siège[283].

A l'inverse, dans le Rhin supérieur, l'Etat est moins ostensiblement présent bien que, historiquement, la Conférence du Rhin supérieur soit un centre de gravité institutionnel déterminant. Alors que les collectivités territoriales françaises voient dans INTERREG un moyen de s'émanciper[284] – au moins symboliquement - de la tutelle de l'Etat, ce dernier s'efforce de ralentir ce processus. Ainsi, au cours des E*ntretiens d'Oberkirch*, qui ont lieu le 27 août 1991 sur l'initiative du Dr. Heinz Eyrich, alors Ministre des Affaires Fédérales et Européennes du Bade-Wurtemberg, l'Etat français construit une stratégie en vue d'encadrer les collectivités. Ces entrevues font un état des lieux de la coopération dans le Rhin supérieur et concluent à la nécessité de simplifier les structures existantes et de les adapter à de nouveaux défis, comme peut l'être le programme INTERREG. Cette réflexion est confiée à un groupe ad-hoc, « perspectives nouvelles de la coopération transfrontalière ». Ce groupe, qui s'est réuni à plusieurs reprises, présente ses propositions lors de la réunion de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur du 25 novembre 1991, à Liestal. L'une de ces propositions consiste à créer un *Forum du Rhin supérieur*, dont le principe consiste en une manifestation annuelle ouverte à tous ceux qui sont impliqués ou simplement concernés par la coopération transfrontalière. Du côté français, l'Etat se montre comme étant un ardent défenseur de cette idée : cela permet d'associer les collectivités alsaciennes et notamment les villes à la coopération institutionnelle, en les gardant sous contrôle et en évitant ainsi qu'elles ne créent leur propre structure. La Région Alsace et les Départements du Bas-Rhin et du

différents partenaires concernés (éventuellement les partenaires espagnols) et a pour tâche d'arrêter la liste des opérations susceptibles d'être retenues à la programmation, sur avis des services instructeurs. Le comité de programmation est le second échelon de la procédure. Il se tient au niveau interrégional, sans les partenaires espagnols, et est présidé par le Préfet de région Midi-Pyrénées, coordonnateur du programme. Il est chargé d'arrêter la liste des opérations devant bénéficier de l'enveloppe interrégionale. Il s'agit en général de projets trop importants pour être financés grâce aux fonds d'un seul département ou de projets qu'il est impossible de circonscrire aux limites de celui-ci. Les listes interrégionales françaises et espagnoles sont ensuite examinées par un comité technique franco-espagnol.

[283] Le Comité de Suivi se compose de représentants de l'Etat membre, c'est à dire pour la France les Préfets de région Midi-Pyrénées, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, les cinq Préfets de départements concernés, la DATAR, le Ministère du Travail et de l'Emploi, le Ministère de l'Agriculture et le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées et pour l'Espagne les délégués des Ministères de l'Economie et des Finances, de Travaux Publics et de l'Urbanisme, de l'Emploi et de la Sécurité Social, de l'Agriculture de la Pêche et de l'Alimentation ainsi que les représentants des quatre Communautés Autonomes frontalières. Les autres membres émanent de la Commission et de la BEI. Le comité est chargé de veiller à la bonne réalisation des projets. Il se réunit en règle générale deux fois l'an, soit à l'initiative de l'Etat membre, soit à celle de la Commission.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Haut-Rhin se montrent en revanche frileux quant à ce projet, y voyant surtout la création d'une structure supplémentaire dans laquelle elles auraient un rôle secondaire. La partie allemande est favorable au projet, le Land de Bade-Wurtemberg rencontrant les mêmes problèmes que l'Etat français, concernant la participation des villes à la coopération institutionnelle. La partie suisse subordonne sa participation à ce projet à la création d'un secrétariat commun, qui prendrait en charge toutes les tâches administratives liées à la coopération institutionnelle. Bien que ce projet soit d'abord entériné, il ne connaîtra pas de succès, en raison du manque de convergence d'intérêts des acteurs. Néanmoins, l'Etat reste déterminant dans le versant relatif au cofinancement de projets.

2. Le soutien budgétaire indispensable de l'Etat pour le montage de projets transfrontaliers

Les montants financiers apportés par l'État en complément des aides communautaires ne sont pas sans incidence sur sa position d'acteur central. Dans l'espace pyrénéen, les données fournies par la Préfecture de la Région Midi-Pyrénées montrent que l'Etat a participé à une centaine de projets sur 468 au cours du programme INTERREG II A France-Espagne. Ces données permettent de présenter le tableau synthétique suivant :

[284] Les déclarations " de Wissembourg " (12 décembre 1988) pour Pamina et du " château de Bürgeln " (1989) pour Centre-Sud sont des appels du pied faits à la Commission, afin de montrer la mobilisation d'acteurs transfrontaliers, voire d'entrepreneurs transfrontaliers prêts à aider la Commission à dépenser ses fonds (v. *infra*).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Tableau n°1 – INTERREG II A France-Espagne : données par mesure

Numéro de mesure	Projets	Total (écus)	Participation de l'Etat français (écus)	Participation des collectivités territoriales françaises	FEDER	FSE	FEOGA
B-1/1.1 *Diversification de l'activité agricole, forêt, élevage, gestion de l'espace rural*	126	19.397.817	700.156	1.079.561	0	0	7.177.188
B-1/1.2 *Diversification dans le cadre transfrontalier des activités économiques non agricoles : industrie, artisanat, commerce, tourisme, santé, mise en valeur du patrimoine naturel*	120	36.787.636	2.217.952	15.271.331	10.630.654	0	0
B-1/2.1 *Renforcer l'identité du territoire, développer la connaissance réciproque*	85	864.798	12.724.395	2.553.248	4.483.030	0	0
B-1/2.2 *Favoriser la coopération transfrontalière par la formation des hommes*	66	4.255.358	1.275.259	737.671	0	1.915.718	0
B-1/3.1 *Améliorer la perméabilité des Pyrénées, la circulation de l'information et des hommes, la réalisation des petits équipements transfrontaliers*	70	31.139.146	1.646.449	14.664.665	6.192.718	0	0
B-1/4.1 *Mise en œuvre et suivi du programme*	1	38.273	19.137	0	19.137	0	0
Total	**468**	**92.483.028**	**16.365.396**	**34.306.476**	**10.694.885**	**1.915.718**	**7.177.188**

Dans le Rhin supérieur, dans le cadre d'INTERREG II A Centre-Sud, l'Etat français est venu soutenir plusieurs projets. Dans de nombreux cas, son apport financier s'est avéré utile pour monter quinze projets sur une centaine, ce qui permet de compléter les partenariats régionaux et locaux. Sans être exhaustif, on peut citer le projet *Extension de l'Euro-Institut (phase 2)*, dans lequel l'Etat français est intervenu à hauteur de 98.000 écus, pour un montant total estimé de 1.568.000 euros, dans le projet *INFOBEST Palmrain*, l'Etat a mis 46.662 écus sur un montant total estimé de 825.000 écus, dans le projet de *Centre européen de management* avec une participation de 265.000 écus sur un montant total estimé de 2.660.000 écus, dans le projet *Création d'un centre européen de rencontres de Lucelle* avec une participation de 472.440 écus sur un montant total estimé de 1.587.300 écus. A l'inverse, l'Etat est peu enclin à

être maître d'ouvrage de projets, puisque seulement un projet est conduit par la Préfecture de la région Alsace : *Etude plurimodale des transports dans le Rhin supérieur* (IIA-RSCS, n° 3.151).

Mais la place des Etats en Europe se voit progressivement entamée par la Commission Européenne, dont l'affirmation graduelle reste toutefois timorée.

§2. La quête d'autonomisation de la Commission européenne par rapport aux Etats : le projet d'européanisation de la coopération transfrontalière par des politiques d'investissement multisectorielles

La Commission Européenne cherche à s'autonomiser par rapport aux Etats et à s'affirmer, notamment dans le cadre de la politique régionale européenne, par trois biais : elle crée d'abord une commission spécialisée sur cette thématique (A), puis mobilise une de ses ressources qu'est le pouvoir d'initiative (B), pour aiguiller finalement une partie du budget communautaire vers des politiques non déterminées par les seuls Etats (C).

A. L'émergence d'une direction chargée de la politique régionale

L'action publique régionale de la Commission européenne est largement antérieure à la mise sur pieds du FEDER[285]. Ainsi, sans remonter aux années 1950 où, déjà, les régions défavorisées font l'objet de points à l'ordre du jour sur l'agenda européen, le rapport Bersani, publié en 1966, avance officiellement la nécessité d'une politique régionale[286]. En 1968, à la faveur de la réorganisation de ses services consécutive à la fusion des exécutifs de la CECA, de la CEE et d'Euratom, la Commission se dote d'une Direction Générale de la Politique Régionale, estampillée « DG XVI », puis « DG Regio » au début des années 2000. La DG XVI, qui n'a pas les moyens d'infléchir les politique nationales d'aménagement du territoire, ne reste

[285] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux… », *op. cit.*, p. 5.
[286] BALME, R., GARRAUD, P., HOFFMANN-MARTINOT, V., RITAINE, E. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 246.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

pas inactive pour autant : elle se tient informée des mesures adoptées par les États et cherche à les coordonner. Toutefois, l'action de la Commission est retenue. P. Romus résume cette timidité : « Chaque fois qu'un article du règlement du fonds aurait pu donner à la Commission un droit de regard sur les politiques régionales des Etats, il faisait l'objet de graves réserves de la part des Etats »[287]. Afin de ne plus être bridée par les Etats, la Commission mobilise une ressource dont elle dispose et qui l'aidera à s'émanciper, le pouvoir d'initiative.

B. Le pouvoir d'initiative de la Commission : une ressource privilégiée

La procédure qui conduit à adopter des politiques communautaires représente une ressource que la Commission mobilise à son avantage. Certes, les orientations politiques communautaires sont déterminées par le Conseil européen et sont suivies de propositions d'action qui sont soumises au Conseil des ministres. Néanmoins, ces propositions soumises au Conseil des ministres sont rédigées par la Commission Européenne. Par ailleurs, ces propositions ne peuvent être amendées qu'à l'unanimité[288]. Grâce à son quasi monopole d'initiative, la Commission a un pouvoir important pour modeler les politiques communautaires en fonction de ses intérêts. Elle l'a instrumentalisé pour élargir le champ d'interprétation des normes liées à la gestion des fonds structurels de développement régional[289]. Pour Richard Balme, cette évolution inscrit l'émancipation de la Commission européenne à travers sa politique régionale : cette politique régionale communautaire dispose « d'une marge de manoeuvre non négligeable dans la répartition de ses crédits et d'une capacité d'harmonisation des politiques nationales qui doivent, pour obtenir les concours du FEDER, s'inscrire dans des Plans de Développement Régional répondant à un schéma précis

[287] ROMUS, P., « La création du FEDER, début de la politique régionale européenne », *Revue du marché commun*, n° 184, avril 1975, p. 149-153. Cité par ALVERGNE, Christel et TAULELLE, François (dir.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du* territoire, Paris, PUF, 2002, p. 132.

[288] Richard Balme voit dans les procédures de votes à l'unanimité une source de blocages pour la politique régionale en gestation. Les négociations précédant l'adhésion du Royaume-Uni favorise une accélération qui aboutit à la création du FEDER. - v. BALME, Richard *et al.*, *Le territoire pour politiques…*, *op. cit.,* p. 246-247.

[289] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 5.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

imposé par la Commission »[290]. Cette autonomisation croissante conduit à l'émergence de programmes sur lesquels la Commission peut influer.

C. La création de programmes contrôlés par la Commission

La Commission a réussi à gagner des marges de liberté dans la politique régionale communautaire en plusieurs phases. Cela a consisté à insister sur l'indépendance des politiques nationales d'aménagement du territoire par rapport aux fonds communautaires. Cette stratégie a été conduite de la fin des années 1970 à la fin des années 1980 par la Commission[291]. La Commission a mené une politique lui permettant de quitter une configuration dans laquelle elle ne pouvait « ni prendre l'initiative d'actions particulières, ni entrer directement en contact avec les régions, ni les financer directement ».

Les ressources du FEDER sont distribuées pour les programmes dits de la « première génération », en fonction de quotas fixés entre les différents Etats-membres, sans autonomie manifeste de la Commission Européenne. Or, en 1979, ce carcan pour la Commission est desserré, grâce à la mise en place d'une section « hors-quotas » qui a deux avantages : d'une part, cette section n'est pas assujettie aux quotes-parts nationales; d'autre part, elle autorise la Commission à intervenir hors des zones définies par les Etats. En 1984, avec les programmes de « seconde génération », ces deux sections sont supprimées. A leur place sont créées des fourchettes fixant les limites supérieures et inférieures de ventilation des crédits entre les Etats-membres. La même année apparaissent les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) qui sont proposés par la Commission et qui doivent être adoptés seulement à la majorité qualifiée du Conseil[292]. La Commission mobilise des fonds dans des programmes régionaux —notamment transfrontaliers via le PIC INTERREG— en vue de faire disparaître les écarts entre régions. Cela exige l'élaboration d'une grille d'analyse que les Etats ne sont pas en mesure de fournir, car il faudrait des données statistiques comparables, difficiles à rassembler en raison

[290] BALME, Richard *et al.*, *Le territoire pour politiques…, op. cit.,* p. 247.

[291] A l'inverse, depuis le début des années 1990, les agents des Etats et des collectivités territoriales cherchent à inscrire la politique régionale et locale de l'entité dont ils dépendent dans le canevas établi par la Commission Européenne : le Programme Opérationnel est un exercice de style qui oblige les élus et les fonctionnaires impliqués dans un programme Interreg de concevoir une politique transfrontalière en fonction des critères de sélection donnés par la Commission : emploi, transports, etc.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

des différences politiques et administratives de chaque territoire. De ce fait, Eurostat, le bureau de l'UE en charge des statistiques communautaires, a créé un système commun qui appréhende les inégalités régionales. Cet ensemble pointe en effet les inégalités à un niveau régional, considéré comme un niveau intermédiaire entre les niveaux de gouvernement nationaux et locaux. Or cette construction s'avère problématique. Eurostat distingue trois échelons, faisant apparaître trois unités statistiques territoriales (NUTS) : le premier échelon, NUTS I, morcelle le territoire communautaire en de vastes régions, parmi lesquelles coexistent les 16 *Länder* allemands, les 7 *Agrupaciones de comunidades autónomas* espagnoles et en France sept zones (ZEAT) définies par la DATAR. L'échelon NUTS II est en principe celui qui offre la mesure des disparités territoriales, incluant les 26 régions françaises, les 19 *Comunidades y ciudades autónomas* espagnoles, et les 41 *Regierungsbezirke* allemands. Le dernier échelon, NUTS III, regroupe des unités auxquelles appartiennent les 96 départements français, les 50 *provincias* espagnoles et les 439 *Kreise* allemands[293]. L'exposé de cette construction statistique laisse entrevoir des difficultés méthodologiques épineuses. Face à l'extrême difficulté de mobiliser des ensembles socio-économiques de dimension régionale qui puissent être aussi bien appréhendés que comparés, Eurostat en est réduit à se fonder sur un découpage administratif national existant, parfois tordu pour s'adapter à l'élaboration d'une estimation communautaire. Une première critique questionne ainsi la possibilité de comparer des entités territoriales, sans tenir compte « des contraintes culturelles et des contextes politiques nationaux ». Une seconde réserve sur ce modèle de NUTS concerne l'hétérogénéité des données statistiques recueillies sur le plan national : les disparités linguistiques européennes dans les récoltes nationales de données posent, lors de leur mise en commun sur des documents synthétiques (tableaux ou cartes), des questionnements, en dépit des outils de neutralisation sans doute mis en route par Eurostat.[294]

Le statut et le découpage des territoires transfrontaliers éligibles à des fonds octroyés par la Commission ont subi des évolutions depuis les premiers programmes pilotes précédant INTERREG I. Ainsi, le morcellement du territoire communautaire dans des espaces considérés comme transfrontaliers a évolué de deux manières : d'une part, les différents élargissements

[292] BALME, Richard *et al.*, *Le territoire pour politiques…, op. cit.,* p. 247.
[293] V. le *Tableau 1: Correspondance entre les niveaux NUTS et les divisions administratives nationales* sur le site Europa / Eurostat : http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_fr.html

ont fait passer des frontières externes au statut de frontières internes. Ainsi, en 1986, la frontière franco-espagnole, jusqu'alors considérée comme extérieure, devient une frontière interne. Alors qu'INTERREG I ne finançait que les projets localisés dans les aires éligibles aux différents objectifs, INTERREG II A s'étend à la totalité des zones frontalières NUTS III (soit pour la frontière franco-espagnole les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales pour la France et la Navarre et les provinces de Guipuzcoa, Huesca, Lérida et Gérone pour l'Espagne[295]. D'autre part, l'expérience acquise grâce à INTERREG I et II montre les limites du découpage territorial communautaire de la Commission dessiné au début des années 1990. En 2000, dans le Rhin supérieur, les deux programmes INTERREG, Centre-Sud et Pamina, montraient les limites du découpage du Rhin supérieur en deux entités, voulues au début des années 1990 par la Commission : l'autonomisation progressive de chaque programme dans un laps de temps très court - à peine dix ans - et l'absence d'ultimatum lancé par la Commission aux autorités régionales et locales pour s'unifier en un seul programme « Rhin supérieur » ont néanmoins conforté la place des entités infra-étatiques dans ces espaces transfrontaliers.

§3. L'émergence d'acteurs régionaux et locaux inégaux sur la scène européenne : la mise à profit de la niche que constitue la coopération transfrontalière

La proposition d'analyse en termes de gouvernance multinivelée n'a pas pour ambition de réfuter les théories accordant une place détenue par les Etats ou par la Commission. Elle aspire plutôt à concilier ces analyses, en tenant compte de l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles configurations de l'espace politique. Selon Gary Marks, trois éléments caractérisent la gouvernance multinivelée : d'abord, les acteurs infranationaux sont associés aux processus décisionnels impliquant les niveaux nationaux et supranationaux ; de plus,

[294] BALME, Richard, *op. cit.*, p. 239-241.
[295] SARASA, Agnès, *ibid.*, p. 31.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

aucun de ces trois types d'acteurs ne prédomine dans cette arène multinivelée ; enfin, une négociation constante entre ces acteurs prévaut sur une logique hiérarchique.[296]

Betrand Badie et Marie-Claude Smouts analysent cette reconfiguration à plusieurs niveaux en recourant à trois approches successives. La première concerne la relativisation du monopole de l'Etat sur la scène internationale : « la remise en cause de ce qui fut longtemps l'unité de base du système international [l'Etat] n'explique pas tout, mais elle permet de relier un grand nombre de phénomènes. La société internationale, en effet, a longtemps été tenue pour une société internationale étatique ». Ils ajoutent qu'aujourd'hui, les relations internationales sont aussi le fait d'acteurs multiples qui génèrent des flux matériels (importation ou exportation de biens,...) et immatériels (informations, nouvelles normes, ...). La rupture n'est cependant pas absolue : l'Etat n'a jamais été l'acteur exclusif des relations internationales. Cela est notable dans les régions transfrontalières où les jumelages ont permis, dans leurs limites juridiques, d'offrir aux collectivités une place – certes modeste – sur la scène internationale. Par ailleurs, les rencontres informelles entre élus de régions frontalières ont également joué en faveur d'une arène internationale partagée. Mais à côté de ce mouvement, des dynamiques centrifuges se font jour : on peut reconnaître parmi elles et en premier lieu des processus de décentralisation et de régionalisation, dans un second temps des processus de reconstruction communautaire, et enfin de mobilisation associative. Ces transformations et ces détériorations, concluent-ils, font appel à un effort de recomposition[297]. Ces processus de recomposition se font jour notamment dans la coopération transfrontalière où sont inventés de nouveaux espaces et territoires, en proposant une identité européenne de proximité. Une seconde approche, celle de la « *transnationalité* » nous semble applicable aux régions transfrontalières. Cette notion peut être définie comme « toute relation qui, par volonté délibérée ou par destination, se construit dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au

[296] MARKS, Gary, « Structural policy and multilevel governance in the European community », *in* Alan Cafruny et Glenda Rosenthal (dir.), *The state of the European community.* Tome 2. *The Maastricht debates and beyond,* New York, Lynne Riener, 1993, cité par MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 6.
[297] BADIE, Bertrand, et SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *L'international sans territoire,* Paris, L'Harmattan, 1996, p. 10-15.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des Etats »[298]. L'importance croissante des flux transnationaux remet en cause la toute-puissance du principe de territorialité : il continue à dominer les relations internationales au sein du monde des Etats ; il est, en revanche, battu en brèche dans le monde « *multicentré* »[299]. L' « informel transnational », troisième approche de Badie & Smouts, désigne deux formes d'expression de défaillances de l'Etat, Etat envisagé comme espace délimité (territoire) et attributeur d'identité (nationalité). La première se manifeste par des structures aboutissant à des transgressions variées de la frontière à des fins de survie[300]. La seconde amène certains acteurs vouloir régler des problèmes qui se posent de manière globale, comme celui de l'environnement, par exemple.[301]

La tentative d'européanisation de la politique régionale communautaire, à travers une logique d'investissement dans des micro-projets multisectoriels, présente plusieurs traits principaux : *i)* d'abord, les élargissements progressifs, neuf, douze, quinze et vingt-cinq tout comme l'approfondissement de l'intégration par les voies économique et monétaire permettent à la politique régionale européenne de s'affirmer. D'une part, la politique régionale est le fruit des négociations qui interviennent entre les nouveaux Etats-membres et l'UE[302] ; d'autre part, les classifications des régions européennes, opérées par la Commission européenne et Eurostat, qui sont autant de critères d'éligibilité aux politiques communautaires, induisent un « effet d'étiquetage, au sens conféré par la sociologie de la déviance, c'est-à-dire une forme de stigmatisation interactive dont les incidences politiques sont sensibles »[303]. Ce processus, qui qualifie ou disqualifie les régions aux programmes communautaires, évolue en fonction de la construction européenne : la plasticité du territoire européen, avec les différents élargissements, impose des critères changeants. Ainsi, les régions méridionales françaises ont connu le glissement, du fait de l'élargissement à douze Etats-membres en 1986, d'un statut de « régions pauvres parmi les plus aisées » à celui de « régions

[298] BADIE, Bertrand, et SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *L'international sans*…, *op. cit.*, p. 70.
[299] BADIE, Bertrand, et SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *L'international sans*…, *op. cit.*, p. 77-78.
[300] Par ex. : les réseaux plus ou moins clandestins de recrutement de main d'oeuvre, d'approvisionnement, de trafic de devises ou de cigarettes, de placement de capitaux ou de mobilisation idéologique ou spirituelle.
[301] BADIE, Bertrand, et SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *L'international sans*…, *op. cit.*, p. 319-320.
[302] BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 250.
[303] BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 251.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

riches parmi les plus défavorisées ». De ce fait, cela a entraîné leur déclassement par rapport aux critères d'éligibilité de la Commission, sans toutefois connaître de croissance économique. En conséquence, elles se sont mobilisées avec la DATAR pour la création et la reconduction des PIM[304]. *ii)* par ailleurs, les régions frontalières réalisent un travail commun d'ordre symbolique, dans le but de se présenter comme légitimes, afin de s'inscrire dans les catégories d'interventions européennes. Le Rhin supérieur, à la fin des années 1980, s'est présenté, autant dans Pamina que dans Centre-Sud, comme un terrain d'expérimentation européen idéal pour les initiatives de la Commission. La même stratégie a été mobilisée dans les Pyrénées, puis dans l'Eurorégion méditerranéenne, afin d'attirer des ressources communautaires. Cela a entraîné un tissage puis une densification des relations entre régions frontalières et des relations entre régions et institutions communautaires[305]. *iii)* Enfin, la croissance et l'autonomie progressive de la politique régionale communautaire amènent à une structuration et à une bureaucratisation relativement convergente dans les territoires transfrontaliers observés. Cela a principalement une incidence sur la définition, la forme et le traitement des enjeux transfrontaliers qui sont désormais dépendants de la référence communautaire.

L'utilisation du concept de gouvernance multinivelée trouve aussi un intérêt pour saisir le processus de diffusion de la politique régionale communautaire au sein de chaque Etat-membre. D'une part, les politiques de décentralisation et les transferts de compétences vers l'Union représentent deux hypothèses majeures pour comprendre la croissance de cette politique régionale communautaire. D'autre part, de nombreux acteurs subétatiques ont perçu leur intérêt de profiter de ces dynamiques, en renforçant leur lobbying en direction des instances de l'UE. Dans ce cadre, les collectivités territoriales sont des alliées recherchées par la Commission qui n'a pas les ressources suffisantes pour s'ériger frontalement contre les Etats (A.). La réponse des acteurs infraétatiques se manifeste par un répertoire d'actions disponibles, en particulier à travers le lobbying (B.).

[304] BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 252.
[305] BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 253.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

A. Les collectivités territoriales européennes, alliées recherchées de la Commission

La Commission utilise deux instruments apparemment contradictoires en direction des acteurs infraétatiques : elle s'efforce de faire converger les intérêts communs des acteurs infraétatiques (1.) et laisse les stratégies et intérêts particuliers des acteurs se déployer localement dans le cadre de sa politique régionale (2.).

1. Une stratégie de mise en relief des intérêts infraétatiques

Parmi les quatre canaux repérés par Ingeborg Tömmel[306], par lesquels passe le dialogue Commission-collectivités territoriales, nous en retiendrons deux, rappelés par Xavier Marchand-Tonel et Vincent Simoulin[307] : à partir de 1993, la programmation des politiques régionale communautaires mobilise les partenaires économiques et sociaux au niveau régional ; par ailleurs, les politiques communautaires font appel aux acteurs infraétatiques, en passant par différentes arènes institutionnalisées (ARFE, ARE, Conseil rhénan, CTP) où sont représentés leurs intérêts.

Bien que les administrations des Etats conservent une position clef —notamment en France et en Espagne—, il existe une troisième voie de dialogue entre la Commission et les acteurs régionaux et locaux pour s'entendre en matière de coopération transfrontalière : les évaluations et rapports, établis au cours de chaque programme INTERREG, entretiennent le dialogue et la possibilité de trouver des points de convergence entre leurs intérêts. En 1995 et 1996 une évaluation « ex post » des programmes opérationnels d'INTERREG I a été réalisée pour la DG XVI. Elle portait sur l'impact socio-économique, institutionnel et culturel des 31 programmes opérationnels et des 2 500 projets mis en œuvre. L'analyse de cette étude globale montre que les thèmes principaux de la coopération transfrontalière ont été l'activité touristique durable et la protection des ressources de l'environnement. La création d'emplois, préoccupation majeure d'INTERREG I, a été appréciable au niveau local. Un autre effet positif

[306] TÖMMEL, Ingeborg « Transformation of Governance: the European Commission Strategy for Creating a 'Europe of the Regions' », *Regional and federal studies,* Vol. 8, n° 2, 1998, p. 52-80.
[307] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 6-7.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

du PIC a été la naissance ou le renforcement de partenariats. Certains points plus mitigés ont fait l'objet de recommandations. Ainsi, la Commission a souligné la nécessité d'un développement des outils et des procédures utiles à la coopération et d'un calendrier mieux équilibré pour le déroulement du programme, l'acceptation tardive de celui-ci précipitant la création de structures, aux dépens d'une réelle analyse du projet et de sa mise en œuvre. Elle a également émis le souhait d'un élargissement des champs d'intervention (à la culture, aux affaires sociales et au développement urbain notamment) afin de mieux coller aux réalités locales et d'accroître la valeur culturelle du programme. On peut cependant souligner que les mesures financées ont couvert presque toutes les zones d'activité, depuis les transports et les communications (28% des crédits) jusqu'aux affaires et au tourisme (28% des crédits), en passant par l'environnement (10% des crédits), le développement rural (6% des crédits) et la formation (11% des crédits).

Pour ce qui concerne le programme opérationnel France-Espagne, un bilan plus détaillé permet de dresser un tableau mitigé. En 1994, les résultats sur le terrain paraissent moyens. Pour preuve, l'état d'avancement des opérations dépasse à peine 60% des dépenses programmées, et les paiements relatifs aux trois fonds communautaires versés aux maîtres d'ouvrage s'élèvent à un peu plus de 50%. Sur l'ensemble du massif, 149 initiatives ont été programmées et subventionnées, à hauteur de 15,61 Mécus pour chaque pays. La consommation des crédits sur le programme est présentée dans le tableau suivant.

Tableau N°2 - Consommation des crédits INTERREG I par département, en 1994.

Département	**Enveloppe en Francs**	**% de l'enveloppe** totale
Niveau interrégional	4 978 323	19
Ariège	3 668 238	14
Haute-Garonne	1 572 102	6
Pyrénées-Atlantiques	5 764 374	22
Hautes-Pyrénées	5 240 340	20
Pyrénées-Orientales	4 978 323	19

Source : Agnès Sarasa, à partir des données chiffrées de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Pourtant, peu d'actions affichent un véritable caractère transfrontalier et peu de projets ont été cofinancés. Tous les efforts ne peuvent effacer les différences dans les organisations administratives des deux pays, et l'éloignement des moyens de communication ne facilite pas les contacts entre partenaires. On constate, au terme d'INTERREG I, des manquements réels dans la coopération transfrontalière au niveau de la programmation et du suivi des opérations. Conscients de ces difficultés, les différents intervenants du programme appellent de leurs vœux une aide au renforcement des relations afin de donner au dispositif de sélection des dossiers et d'attribution des subventions un véritable caractère transfrontalier. L'idée d'un comité technique de programmation réunissant partenaires français et espagnols émerge donc, pour donner naissance aux Groupes de Travail Transfrontalier (GTT). Ceux-ci vont avoir pour rôle de donner un avis sur les listes de projets proposés à la programmation au niveau local, leurs observations étant transmises par la suite au comité de programmation. De même, on tente (sans succès) de faire redéfinir le rôle du comité de suivi qui n'intervient pas dans le processus de programmation, sa tâche se limitant à une fonction de contrôle. Enfin, des questions s'élèvent quant à la pertinence d'une plus grande implication d'organismes qui interviennent déjà en matière de coopération transfrontalière et dont l'expérience pourrait être mise à profit en les associant aux groupes de travail. L'eurorégion associant la Catalogne, les Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon, celle en émergence entre l'Aquitaine, la Navarre et le Pays Basque espagnol, ou la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP)[308], association regroupant les quatre Communautés Autonomes espagnoles et les trois régions françaises du massif ainsi que la Principauté d'Andorre, bénéficient d'une reconnaissance variable auprès des autorités responsables d'INTERREG mais sont toutes demandeuses d'une plus grande implication dans la mise ne œuvre du programme. Pourtant, aucune mesure particulière n'apparaîtra en leur faveur dans le Programme Opérationnel INTERREG II A.

En 1996, un second bilan dressé par le SGAR affiche des résultats plus positifs. Soulignant le retard dans le démarrage des opérations, il considère que la mise en œuvre du programme est satisfaisante, bien que très progressive du fait de la nouveauté de l'initiative communautaire sur la zone pyrénéenne et des tâches supplémentaires engendrées par la coordination d'opérateurs relevant de trois Régions Administratives françaises et de quatre Communautés

[308] Selon Richard Balme, « la CTP […] s'est plainte publiquement par la voix de son président de n'avoir pas été formellement

Autonomes espagnoles. Si l'on considère que la programmation n'a véritablement débuté qu'au second semestre 1993, obligeant à programmer en moins d'un an les deux tranches 1992 et 1993, on peut admettre comme un résultat plus que correct un taux de programmation de l'ordre de 90% et un taux de réalisation des actions supérieur à 90%. De plus, il souligne que l'expérience a été un révélateur pour les institutions et organismes français et espagnols qui ont pris conscience de l'intérêt que présente une coopération transfrontalière institutionnalisée. Le sentiment de la Commission est quant à lui résumé par ces conclusions du directeur général des politiques régionales, Eneko Landaburu en 1993 :

> « J'ai noté un fort consensus dans le sens d'une évaluation positive de la coopération interrégionale, dans le cadre de l'initiative INTERREG ainsi que des projets pilotes du FEDER. La coopération interrégionale a fait une contribution positive à l'approche "bottom-up" ; la subsidiarité est possible et elle fonctionne en réalité. Les activités qui se déroulent au niveau le plus proche des gens sont visibles et compréhensibles et les initiatives de développement local sont les partenaires eficaces de la décentralisation. En augmentant les ressources financières pour la coopération interrégionale et transfrontalière, nous devons veiller à ce que nous ayons une dimension stratégique, en évitant la prolifération des projets individuels et parfois isolés »[309].

Grâce à l'approche par la gouvernance multinivelée, un cadre d'analyse peut être donné aux relations des acteurs investis dans la coopération transfrontalière. Toutefois, cette approche semble limitée pour distinguer les rapports de force entre les partenaires.[310]

2. L'influence à géométrie variable des acteurs

La politique communautaire transfrontalière n'écarte pas les acteurs étatiques, dont l'importance est relative selon la configuration régionale. Dans le Rhin supérieur, les relations entre l'Etat et la Commission passent moins par la DATAR que par le SGARE de la préfecture de région. De la même façon, dans l'Eurorégion méditerranéenne, la DATAR et le MOPU ont un rôle déterminant. La place essentielle des relais déconcentrés de l'Etat avec la Commission a conduit la DATAR à se réinvestir dans le transfrontalier, en créant à la fin des années 1990 la

associée à l'élaboration du PO transfrontalier », in BALME, Richard, « Les politiques de la subsidiarité… », *op. cit.*, p. 261.

[309] Communication de la Sous-préfecture de Bayonne à la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques concernant la conférence sur la coopération interrégionale et transfrontalière de janvier 1993 à Bruxelles.

[310] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance… », *op. cit.*, p. 7.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) et en constituant un appareil statistique informatique, imposé aux régions frontalières françaises pour INTERREG III A. Par ailleurs, la concurrence existe également entre acteurs infraétatiques pour assurer des responsabilités dans la gestion d'INTERREG. Cela est révélateur entre régions et départements ; exceptionnellement, dans le Rhin supérieur, cette rivalité est neutralisée en raison de l'existence de deux programmes où les collectivités disposent de leur pré carré ; néanmoins, cette concurrence ne disparaît pas : elle est transférée dans d'autres arènes politiques et sur d'autres dossiers. Enfin, la Commission a un pouvoir inégal selon les régions transfrontalières, qui varie en fonction de facteurs externes (réticences émanant d'acteurs étatiques ou infraétatiques) ou de facteurs internes (manque de cohérence au sein de la Commission) : ainsi, dans le Rhin supérieur, la présence d'un fonctionnaire différent dans chaque programme a facilité, jusqu'au début d'INTERREG III A, le jeu des collectivités territoriales, parfois présentes dans chaque organe transfrontalier et qui communiquent entre elles par le biais des agents et des élus, afin de présenter une interprétation du droit communautaire plus conforme à leurs intérêts. Au début d'INTERREG III A, un même représentant intervient enfin, autant dans Pamina que dans Centre-Sud, ce qui permet à la Commission de limiter le pouvoir des partenaires régionaux et surtout de diffuser une politique convergente. Dans les Pyrénées, la volonté de la Commission Européenne de passer d'une organisation lache, sous INTERREG II A, à une structure plus intégrée à compter d'INTERREG III A, en créant notamment un secrétariat commun, permet aussi de mener une action publique transfrontalière moins différenciée sur chaque territoire national de l'espace transfrontalier : dans cet espace transfrontalier, la place des administrations nationales a été atténuée par ce dispositif.

Dans ce cadre, les programmes communautaires transfrontaliers sont soumis à l'influence croissante des collectivités territoriales, une influence limitée par les Etats et la Commission.

B. La mobilisation collective des autorités et collectivités territoriales : le recours à plusieurs types de lobbyings

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Un des vecteurs classiques et institutionnalisés qui permet aux autorités infra-étatiques d'exercer une activité de lobbying au niveau communautaire est le Comité des Régions. La question réside cependant sur les effets des prises de position du Comité des Régions dans les décisions de la Commission européenne. Pour R. McCarthy, son activité est terne ; le Comité des Régions ne donne pas de message clair, souffre d'un manque de cohésion interne et d'une légitimité discutable.[311] Le Comité est en proie également à des divisions internes entre autorités régionales et locales, ainsi qu'à des relations extérieures difficiles avec d'autres institutions. Néanmoins, le Comité est une arène où peuvent siéger des entités infra-étatiques qui ne peuvent se permettre d'avoir un bureau à Bruxelles ; il implique l'échelon infra-étatique dans les politiques de l'Union et constitue un lieu de construction de coalitions, tout en favorisant la diffusion d'informations.

En marge du Comité des Régions, les acteurs impliqués au niveau transfrontalier ont mis en place une variété d'instances de lobbying, dont la fonction est d'attirer l'attention de Bruxelles. Ainsi, la CTP offre une caisse de résonance à des acteurs régionaux qui en seraient privés de manière isolée.[312] Sur le même schéma, le Conseil rhénan émet des résolutions qui s'adressent aux institutions transfrontalières rhénanes, mais également à l'extérieur, gouvernements nationaux et Commission européenne.[313] Ces considérations posent néanmoins, tout comme dans le cas du Comité des Régions, la question de l'effectivité des activités menées par ces groupements de lobbying d'acteurs infra-étatiques, dont l'existence est rythmée par l'intérêt spécifique, identifié par chacun de ses membres et qui est sujet à des variations au fil des changements d'équipes. Ainsi, il n'existe pas ou peu de mécanismes contraignants susceptibles de solidifier les partenariats, fondés essentiellement sur le volontariat de chaque exécutif : le peu de crédibilité dont elles souffrent renvoie à cette fragilité institutionnelle que certaines, comme la CTP, tentent de solutionner en se donnant un statut juridique, source d'obligations pour ses membres, mais qui réveille également des divergences d'intérêts à moyen ou long termes.

---

[311] McCARTHY, R., « The Committee of the Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence », *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3, September 1997, pp. 439-454

[312] La volonté d'acquérir une personnalité juridique permettrait de donner à la CTP une stature officielle, qui aurait pour effet de pouvoir gérer collectivement des fonds communautaires. V. à ce sujet les dernières informations disponibles sur le site de la Communauté : www.ctp.org [dernièrement consulté en mars 2005]

En conclusion de ce premier chapitre, nous pouvons retenir que la production d'agendas transfrontaliers s'opère dans un cadre faisant intervenir une pluralité d'acteurs, selon des modalités variées. Ces critères dépendent notamment des ressources des acteurs, de leur position relative sur l'échiquier transfrontalier et des contraintes rencontrées. Cependant, des agendas dominent par rapport à d'autres : ainsi, les Etats tendent à dominer l'agenda transfrontalier au cours des années 1970 et 1980, tandis que la Commission européenne et l'ensemble des acteurs infraétatiques introduisent leur agenda à partir de la fin des années 1980. Dans ce nouveau contexte, marqué par l'originalité des récents agendas, les Etats ne monopolisent plus un agenda unique : désormais, plusieurs agendas coexistent ou entrent en concurrence.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

[313] V. la liste de ces résolutions sur le site Internet du Conseil rhénan : http://sites.region-alsace.fr/Rhenan/FR/Presentation/

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Chapitre 2. Logiques de la coopération transfrontalière et modes d'action collective

Comment envisager l'action collective transfrontalière dans une sociologie de l'action collective qui est « peu unifié[e], constamment alimenté[e] par des concepts issus de paradigmes extérieurs (interactionnisme, cognitivisme…), et dans [laquelle] sont constamment 'redécouverts' tous les problèmes classiques et centraux rencontrés dans les sciences sociales (relation entre niveaux 'micro' et 'macro', statut des intérêts, objectivisme, degré d'extension des chaînes explicatives, prise en compte du 'contexte', etc. »[314] ? Johanna Siméant propose de faire un détour plus général par les sciences sociales, dans lesquelles des oppositions fondamentales peuvent clarifier notre approche : l'une de ces oppositions réside dans le clivage entre « une conception explicative de l'action sociale donnant la priorité aux dispositions, aux valeurs et aux normes intégrées, [et] une conception qui privilégie les intentions, les choix et les évaluations des coûts d'opportunité des acteurs. »[315] En réduisant singulièrement cette opposition à la sociologie de l'action collective, on peut y voir « une conception socialisée des rapports humains opposée à une conception économique des mêmes rapports. »[316] On distingue ainsi, avec Jean Cohen[317], deux courants : le premier, celui « de la mobilisation des ressources » est en majorité nord-américain, et comprend principalement Mancur Olson[318], Mayer Zald & John McCarthy[319], Anthony Obershall[320] et

[314] SIMEANT, Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, p. 47.
[315] SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *ibid*.
[316] SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *op. cit.*, p. 48.
[317] COHEN, Jean, « Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements », *Social Research*, 52 (4), 1985, p. 663-716. Cité par SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *op. cit.*, p. 49, note 1.
[318] Olson pose le postulat de rationalités individuelles et instrumentales orientées vers la satisfaction individuelle (ou *self interest*). V. OLSON, Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978. - V. *infra* pour une analyse plus détaillée.
[319] Zald & McCarthy mettent à profit les recherches d'Olson pour étudier, dans une orientation économiste / entrepreneuriale, les ressources mobilisées par les individus afin de parvenir à leurs fins. V. ZALD, Mayer & McCARTHY, John, *The Dynamics of Social Movements : Resource Mobilizations, Social Control and Tactics*, Cambridge (Mass.), Winthrop., 1979.
[320] Obershall focalise davantage ses recherches dans une perspective sociale, en tenant compte du poids des groupes d'appartenance. V. OBERSHALL, Anthony, *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.

Charles Tilly[321] ; le second, plus européen, est fondé sur une approche plus structurale qui met l'accent sur la question des identités. Néanmoins, Johanna Siméant constate une évolution de ce clivage grossier[322] entre un courant américain qui résonnerait en termes de stratégie et un courant européen favorisant une approche identitaire, par des études qui tentent de dépasser cette opposition[323].

Gardant à l'esprit ces dernières contributions, notre point d'appui théorique se limitera néanmoins à une double grille d'analyse, fondée sur le courant de la « mobilisation des ressources ». En premier lieu, l'approche de la « mobilisation des ressources » centrée sur une perspective économiste des rapports sociaux replace les calculs individuels dans l'action collective. L'intérêt d'étudier sous cet angle les individus et institutions investis dans la coopération transfrontalière réside dans la possibilité de replacer ces stratégies dans un contexte social[324] ; par ailleurs, la théorie d'Olson[325] relative au paradoxe du free rider nous aide à questionner des mobilisations transfrontalières qui, voici quelques années, étaient exceptionnelles et qui, aujourd'hui, alternent entre des formes individuelles et collectives[326]. Comment expliquer la mobilisation transfrontalière d'un ensemble d'entités et de collectivités territoriales, alors que l'intérêt de coopérer est pour elles minime, et que leurs compétences

[321] Tilly s'intéresse à des variables telles que la nationalisation du champ politique et les répertoires d'action. V. TILLY, Charles, *La France conteste*. De 1600 à nos jours, Paris, Fayard, 1986.

[322] Jon Elster reconnaît par exemple les limites du modèle de la rationalité individuelle sur lequel il se fonde, en élaborant une théorie des normes sociales. V. ELSTER, Jon, *The Ciment of Society. A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Cité par SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *op. cit.*, p. 48.

[323] On compte par exemple dans les nouvelles approches qui dépassent cette opposition l'analyse de l'institutionnalisation de mouvements sociaux (V. LARAÑA, Enrique, JOHNSTON, Hank, GUSFIELD, Joseph (Eds), *New Social Movements. From ideology to identity*, Philadelphia, Temple University Press, 1994) ou l'analyse en termes de « processus politique » (V. LIPSKY, Michael, *Protest in City Politics. Rent Strikes, Housing and the Power of the Poor*, Chicago, Rand MacNally & Company, American Politics Research Series, 1970 – ou v. encore : McADAM, Doug, Political *Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago & London, The University of Chicago Press, 1982).

[324] OBERSHALL, Anthony, *Social Conflict…*, *op. cit.,* p. 114-115.

[325] La théorie d'Olson consiste à poser le principe que si l'action d'un groupe d'intérêt ou d'un individu réussit, cette action bénéficiera à l'ensemble des groupes ou à l'ensemble des individus. Il en résulte qu'une telle action a la nature d'un bien collectif, dont bénéficient tous les individus, qu'ils aient ou non participé à l'action collective ayant généré la production du bien collectif. Dans ce cadre d'analyse, si la participation d'un individu n'est pas intentionnelle ou obligatoire, chaque membre, rationnellement, est dissuadé de s'engager dans cette action collective, autrement dit à ne pas payer le coût d'une participation à une action du groupe. Des individus seront donc incités à adopter la stratégie du *free rider* ou *ticket gratuit*, consistant à ne pas s'investir tout en récoltant les bénéfices du bien collectif. En conséquence, si l'on pousse cette logique jusqu'à l'extrême, aucun individu ne s'investirait et le groupe serait inactif. Comment résoudre ce paradoxe, sachant qu'un bien collectif demande l'investissement d'individus pour sa production ? Olson donne la solution suivante : seuls des bénéfices immédiats et restreints au seul groupe ou à chaque membre du groupe peuvent résoudre ce paradoxe et inciter à l'action collective. On le note particulièrement dans le champ transfrontalier, où des conditions spécifiques résolvent le paradoxe d'Olson.

[326] L'oscillation de l'action collective dans des formes individuelles et collectives nous est rappelée par J. Siméant. SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *op. cit.*, p. 52.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

hétérogènes, issues d'environnements politiques nationaux inégaux, les dissuade a priori de coopérer ? (Section 1)

La deuxième grille d'analyse empruntée au courant de la mobilisation des ressources focalise son attention sur les « entrepreneurs ». En effet, le rôle des entités infra-nationales et des entrepreneurs est central pour plusieurs motifs : non seulement certaines ressources doivent être capitalisées pour passer à l'action collective, mais il faut aussi tenir compte des organisations et des entrepreneurs qui ne sont pas démunis pour investir l'arène internationale, mais dont la nature les handicape gravement, dans un espace réservé en principe aux seuls Etats. MacCarthy & Zald, principaux théoriciens de ce modèle, ont également mis l'accent sur les motivations idéologiques de certains militants. En choisissant ce modèle, nous pourrons distinguer les entrepreneurs de leurs soutiens dans des réseaux transfrontaliers. (Section 2)

Section 1. Logiques sociales de la coopération transfrontalière

Les stratégies des acteurs, que ces derniers appartiennent au secteur public ou au secteur privé, s'élaborent dans un contexte social précis. L'organisation institutionnelle qu'ils choisissent d'adopter, les relations qui s'établissent entre eux, tout comme leurs différents registres de passage à l'action collective offrent la possibilité d'appréhender les individus qui s'investissent dans des réseaux de coopération transfrontalière[327] (§1).

Par ailleurs, ces acteurs, analysés dans leur environnement social, s'impliquent dans le champ de la coopération transfrontalière si des bénéfices attendus, collectifs ou individualisés, sont à même de provoquer et de soutenir leur investissement (§2).

§1. Qui se mobilise à l'appel de la coopération transfrontalière ?

[327] Précisons avec Johanna Siméant que la prise en considération de ces acteurs exige une précaution sémantique : « *certes, les théories de la mobilisation des ressources étudient la façon dont des groupes minoritaires se mobilisent afin de défendre leur intérêts. Mais précisément, les « groupes ne « se mobilisent » pas. Ils 'sont' mobilisés, […]* ». SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *op. cit.*, p. 53.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les individus investis dans la coopération transfrontalière représentent des ensembles modestes qui disposent de ressources limitées. Cela implique d'analyser leurs stratégies dans leur environnement social. Autrement dit, cela revient, dans le cas d'acteurs du transfrontalier, à repérer les entités dans lesquelles ils s'insèrent et à ne pas négliger leurs particularismes.

Un double faisceau d'analyse aide à faire la lumière sur ces acteurs hétérogènes : non seulement, le caractère restreint des institutions investies joue fortement sur la faiblesse de leur action collective (A.), mais leur appartenance nationale détermine également des anticipations et des calculs variés (B.).

A. Une coopération qui intéresse des ensembles limités d'institutions et d'acteurs

La mobilisation sur des dossiers transfrontaliers émane de personnels très réduits quantitativement et faiblement dotés en ressources matérielles (1.). Cela permet de comprendre comment ces acteurs, placés dans des réseaux transfrontaliers relativement restreints, vont se mobiliser, en vue de récolter des rétributions sélectives (2.)

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Des acteurs transfrontaliers faiblement dotés en ressources matérielles

Ainsi, si l'on examine le nombre de personnes attachées à des dossiers transfrontaliers[328], au sein d'autorités et de collectivités territoriales, les chiffres expriment une faiblesse marquante de ressources, aussi bien par rapport à d'autres directions de leur institution que par rapport à l'ensemble de leur institution. Le Conseil Régional d'Alsace (CRA) occupe sur le transfrontalier, en 2001, un directeur-adjoint, trois chargés de mission, une secrétaire, ce personnel étant principalement chargé de dossiers du Secrétariat Commun du Programme « INTERREG - Rhin supérieur Centre-Sud », du Conseil Rhénan, et d'activités annexes. Ce personnel appartient à la Direction de la Coopération et des Relations Internationales (DCRI), une des 16 directions du CRA, comptant 14 personnes, sur un nombre total d'agents administratifs de 303 personnes[329], soit 5% des salariés, tandis que la Direction de l'Education et de la Formation (DEF) compte à la même période 46 personnes[330]. Les chiffres communiqués par téléphone par les services du personnel donnent un nombre total d'agents employés évalué à 370 pour 2003, et à 410 pour 2004[331]. Le personnel de la DCRI n'a, quant à lui, pas évolué sur un plan quantitatif, ce qui fait chuter sa part relative à 3,4 % par rapport à l'ensemble du personnel en 2004. Seul le personnel au sein du Secrétariat commun a connu une rotation importante entre 1999 et 2003, puisque les 3 chargés de mission présents en 1999 ont tous été remplacés en 2003[332]. Le Conseil Général du Bas-Rhin dispose en 2004 d'un directeur, de deux chargés de mission, d'une assistante, d'une secrétaire et d'une personne détachée à l'Infobest Kehl-Strasbourg sur les questions transfrontalières ; cela représente 6 personnes sur un total de 1500 agents environ[333], soit 0,4 %. Le *Regierungspräsidium* de Freiburg, qui dispose d'une délégation du Land de BW afin d'agir en son nom en matière de

[328] Nos investigations en termes budgétaires se heurtent à des découpages comptables qui rendent pratiquement impossible d'évaluer le poids relatif d'une direction ou d'un service par rapport à un autre ou par rapport à l'ensemble. Nous avons par conséquent préféré une approche privilégiant l'importance du personnel, qui révèle l'investissement de l'entité dans chaque thématique traitée.

[329] Chiffre obtenu en additionnant le nombre de personnes recensées dans l' « Index alphabétique du personnel administratif », in Région Alsace, *Qui fait quoi ? Les services de la Région Alsace – 2001*, Strasbourg, Région Alsace, 2001, p. 120-128.

[330] Région Alsace, *Qui fait quoi ? Les services de la Région Alsace – 2001*, Strasbourg, Région Alsace, 2001.

[331] Entretien téléphonique avec une agent de la direction des ressources humaines de la Région Alsace, juillet 2004.

[332] Nous reviendrons sur les détails de cette évolution, *infra*.

[333] Entretien téléphonique avec une agent de la direction des ressources humaines du Conseil Général du Bas-Rhin, juillet 2004.

coopération transfrontalière, est divisé en 5 directions (*Abteilung*) à côté desquels figure, non pas une sixième *Abteilung*, mais la *Stabstelle für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit* (que l'on pourrait traduire approximativement par « Bureau de la coopération transfrontalière »). Cette différence sémantique s'explique notamment par le fait que l'ensemble des personnes concernées par les affaires transfrontalières n'est pas suffisant pour avoir le titre d'*Abteilung*, mais il figure à côté des cinq autres directions, ce qui implique qu'il soit aussi visible qu'une *Abteilung*. Ce « bureau » compte 12 personnes parmi les 550 qu'emploie au total le Regierungspräsidium, soit 2,2 % du personnel : un directeur, un adjoint, deux agents détachés à Infobest Kehl-Strasbourg, un agent détaché à Infobest Breisach-Vogelgrün, deux détachés au secrétariat commun de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, et trois détachés à la *Geschäftstelle der Internationale Bodenseekonferenz* (IBK)[334]. La Regio Basiliensis, qui est une association ayant délégation des cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne pour agir en leur nom sur la plupart des dossiers transfrontaliers, compte 11 salariés : un secrétaire général, un adjoint, deux assistantes, une directrice des services administratifs, deux secrétaires, un collaborateur technique, un collaborateur détaché au Conseil de la RegioTriRhena, une déléguée au secrétariat commun de la Conférence du Rhin supérieur et un collaborateur à l'Infobest Palmrain[335].

Le personnel politique investi dans la coopération transfrontalière est lui aussi réduit. Pour des motifs attachés à l'histoire de chaque institution et à l'importation de coutumes empruntées aux Etats dans leurs relations internationales, les dossiers transfrontaliers sont, au début de leur expansion institutionnelle, à la fin des années 1980, du ressort du président de chaque entité. Cela est le cas à la Région Alsace, ainsi que l'affirmait Patrick Goeggel, directeur-adjoint de la DCRI : au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la coopération transfrontalière est embryonnaire, et même encore assez récemment, la coopération transfrontalière est conçue par les autorités politiques locales qui la mettent en œuvre comme un attribut direct du pouvoir de l'élu-président ; ainsi, la coopération transfrontalière est constituée d'un bureau ou une personne directement rattachée au bureau du président de la collectivité, cela autant en Allemagne qu'en France. De là est héritée la structure actuelle, composée de généralistes. Avec INTERREG, cette configuration évolue : la coopération

[334] Données récoltées sur le site Internet du Regierungspräsidium de Freiburg, juillet 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalière devient plus technique, et logiquement chaque direction spécialisée est chargée de la mise en œuvre de certains programmes (transports, tourisme, etc.) ; le problème est le complément de formation de ce personnel technique qui ne possède pas de compétences dans le domaine transfrontalier, ni ne maîtrise la langue du voisin. On est donc en présence de services généralistes de relations internationales chargés de coordonner les programmes de coopération transfrontalière, mais incapables de les mettre en œuvre ; alors que chaque direction pourrait appliquer ces programmes, car la seule nuance est le territoire où ils sont réalisés. Mais selon Patrick Goeggel, cela ne serait qu'une « question de formation de ce personnel technique, de temps, de génération ».

On y voit là un héritage du monarque-président qui administre les affaires internationales, souligné par le fait que l'absence d'encadrement juridique et de compétences définies strictement dans certains Etats européens, dont la France jusqu'à peu, incite le chef de l'exécutif de la collectivité à assumer ces fonctions avec un nombre restreint de fonctionnaires, d'abord directement intégrés au sein de son cabinet, puis en développant petit à petit un service spécialisé dans la coopération décentralisée. Néanmoins, cela ne se limite pas à la Région Alsace : sur les dossiers transfrontaliers jugés plus prioritaires ou des réunions techniques, les chefs d'exécutif de collectivités et d'entités territoriales délèguent un ou plusieurs élus – de préférence de rang hiérarchique élevé – afin de marquer symboliquement l'intérêt de la collectivité. Cela est le cas pour Jean-Paul Heider, vice-président du CRA, chargé des affaires transfrontalières derrière le président, Adrien Zeller. En revanche, les réunions ou les manifestations jugées emblématiques du transfrontalier sont réservées aux chefs d'exécutif.

En matière budgétaire, l'exemple offert par la Région Alsace confirme la marginalité des questions transfrontalières : dans les « autorisations de programme et crédits de paiement 2004 » concernant le budget primitif 2004, le libellé « coopération et relations internationales » donne à voir un total d'autorisations de programme de 4.001.831,43 euros et des crédits de paiement de 770.000,00 euros[336]. Ces chiffres sont à mettre en perspective avec le total des autorisations de programme de 1.132.328.338,18 euros et un total de crédits de paiement de 271.701.876,32 euros. La part de la coopération et relations internationales est

[335] Données recueillies sur le site Internet de la Regio Basiliensis, juillet 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

donc proportionnellement insignifiante : 0,35 % des autorisations de programme et 0,28 % de crédits de paiements. Pour donner quelques points de comparaison de domaines d'action les mieux dotés, l' « éducation-formation » totalise 30,87 % des autorisations de programme et les transports 45,81% ; par ailleurs, la « culture et le patrimoine » sont 4 fois mieux dotés que la coopération, les « technologies de l'information et de la communication » 2,5 fois mieux ; enfin, le « sport » est aussi bien doté que la coopération[337]. Le détail de ce libellé « coopération et relations internationales » permet de se rendre compte de la part écrasante du transfrontalier par rapport aux deux autres formes de coopération : les autorisations de programme pour la coopération au développement (« Relations Nord-Sud ») s'élèvent à 128.215,71 euros, celles pour la coopération interrégionale à 128.970 euros et celles pour la coopération transfrontalière à 3.624.645,72 euros. Le transfrontalier représente 90,57 % des autorisations de programme pour le libellé « coopération et les relations internationales »[338].

2. L'intérêt de groupes restreints à se mobiliser : la récolte de rétributions sélectives

Cette faiblesse de personnes et de ressources consacrées au transfrontalier facilite une mobilisation qui passe par la constitution de réseaux ou de groupes, car peu nombreuses sont les collectivités qui s'investissent intensément et durablement dans des relations internationales. En effet, comme l'a mis en évidence Mancur Olson, des groupes restreints peuvent trouver un intérêt dans une mobilisation qui conduit à la récolte de rétributions sélectives — pour des personnes représentant ces institutions. L'existence de groupes transfrontaliers limités quantitativement[339] exclut le risque de voir se glisser en leur sein un *passager clandestin* qui détournerait à son profit une partie des bénéfices éventuellement réalisés. Cela permet aussi de distribuer de manière alternée les bénéfices, comme ce peut être le cas dans un programme INTERREG, échelonné sur plusieurs années, et qui offre la possibilité à chaque partenaire de profiter opportunément de subsides communautaires. Les groupes et réseaux transfrontaliers partagent la caractéristique commune d'être limités numériquement

[336] Contre 904.898,00 euros pour le budget primitif de 2003.
[337] Région Alsace, *Budget primitif – Exercice 2004*, Strasbourg, Région Alsace, décembre 2003, p. 88.
[338] Région Alsace, *Budget primitif…*, *op. cit.*, p. 97-98.

à une quinzaine de membres au maximum. De cette manière, chaque membre peut s'attendre à jouir rapidement des bénéfices de son action, en réalisant par exemple un projet transfrontalier qu'il pourra mener à bien en tant que maître d'ouvrage à moindre coût. Dans le même esprit, chacun peut craindre la venue de nouveaux membres, ce qui ne se produit pas si le territoire transfrontalier de référence n'évolue pas. Ainsi, la Commission Européenne avait créé, au début des années 1990 dans le Rhin supérieur[340] deux programmes, Pamina et Centre-Sud. Or, en 1999 la Commission revient sur ce découpage territorial du Rhin supérieur et d'autres espaces transfrontaliers européens, en encourageant – et non en contraignant – des programmes de petite échelle à s'unir ou à se regrouper pour la période suivante, INTERREG III (2000-2006). Cette proposition, soumise aux partenaires d'INTERREG II Pamina et INTERREG II Centre-Sud, fait l'objet de négociations et de discussions au cours de l'année 1999 pour envisager le regroupement des deux programmes dans un unique « INTERREG III Rhin supérieur ». Les deux espaces du Rhin supérieur sont inégaux : Pamina est clairement dominé par Centre-Sud en termes économiques, politiques et démographiques ; si une fusion s'opère, cela se ferait au détriment de Pamina qui se verrait diluée dans un territoire qu'elle ne maîtriserait plus, avec des subsides communautaires dont elle ne disposerait plus aussi largement. Dans cet esprit, le Sud Palatinat et le Conseil Général du Bas-Rhin, acteurs principaux dans l'espace Pamina, refusent une fusion totale qui leur ferait perdre leur avantage relatif par rapport aux autres petits acteurs qui s'agrègent dans Pamina. En revanche, l'Etat français et le Land de Bade Wurtemberg, acteurs majeurs dans l'autre espace Centre-Sud qui anticipent le refus de Pamina, s'en tiennent à une position plus nuancée, en suggérant une « mise en cohérence » plus poussée du dispositif d'INTERREG II : ils ne soutiennent donc pas la fusion mais proposent des améliorations techniques qui peuvent toutefois avoir des conséquences en termes politiques. Le résultat est un compromis qui permet de sauvegarder les intérêts de Pamina, tout en améliorant certains dispositifs techniques que justifiait un rapprochement plus ou moins important. La petite taille des espaces transfrontaliers constitue par conséquent, dans cet exemple étudié, un élément

[339] Les organisations transfrontalières comptant le plus grand nombre de membres dans nos aires d'études sont les organes des programmes Interreg : par exemple, Centre-Sud compte 23 personnes au sein du Comité de Suivi.
[340] Un espace dessiné initialement par la Conférence du Rhin supérieur dans les années 1970.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

central qui permet à des collectivités territoriales moyennes de trouver un avantage à se mobiliser.

A contrario, des associations ou groupes d'associations ayant un nombre de membres trop important connaissent des difficultés à se mobiliser. Dans le Rhin supérieur, le *Conseil Rhénan*, créé en 1997 à l'initiative de la Région Alsace, a du mal à se mobiliser malgré une division spécifique du Rhin supérieur en trois sous-espaces, « Pamina » dans le Nord, « Centre » au niveau de Strasbourg et du Kreis d'Ortenau, et « TriRhena » dans le Sud[341]. Une autre illustration dans le Rhin supérieur est la *Conférence des Maires du Rhin supérieur*, créée en 1990 à l'initiative des villes de Freiburg et de Mulhouse, qui avait pour objectif « la stimulation des relations entre voisins à l'échelle communale »[342] ; la concurrence historique de Freiburg avec des villes allemandes du Nord du Rhin supérieur, notamment Karlsruhe, limita son essor, et confina cette Conférence dans la partie Sud du Rhin supérieur ; par ailleurs, ses objectifs mal définis la condamnaient dès le début : ses réunions s'espacèrent progressivement, marquant ainsi le désintérêt de ses membres. La Regio Basiliensis note, en guise d'épitaphe flamboyante, les réalisations les plus remarquables à relever à son actif : « La "Journée du Rhin supérieur" qui se tient chaque année en septembre et le "drapeau du Rhin supérieur" sont le résultat de cette collaboration. Depuis 1995 la Conférence n'est guère active car ses objectifs ont été repris pour une grande part par le "Conseil de la Regio TriRhena" fondé en 1995. »[343] Le fait que la Regio TriRhena ait officiellement pris la relève de la Conférence des maires du Rhin supérieur prouve que la problématique soulevée n'intéressait que le tiers Sud du Rhin supérieur. La Conférence des maires disparut officiellement en 1997. Dans l'espace INTERREG franco-espagnol, les premier et deuxième programmes transfrontaliers furent peu concluants : la Commission Européenne laissa l'organisation de ces programmes à l'initiative de participants trop nombreux, en ne créant aucun secrétariat commun, et dépourvus de problématiques spécifiques. Une majorité de projets concerna des acteurs nationaux isolés, sur lesquels fut estampillé le label « transfrontalier ».

[341] Nous y reviendrons plus longuement dans ce même chapitre – v. *infra*.
[342] Site de la Regio Basiliensis, Chronologie, http://www.regbas.ch/f_datescle.cfm.
[343] Site de la Regio Basiliensis, Chronologie, *op. cit.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

En suivant les remarques d'Anthony Obershall[344], une hypothèse explicative de l'investissement individuel plus ou moins intense dans la coopération transfrontalière est fondée sur l'estimation des risques par rapport aux bénéfices attendus, estimation qui dépend également de la variable temps. A certaines périodes, un acteur peut considérer opportun de s'investir, tandis qu'à un autre moment, la mobilisation est estimée risquée par rapport à d'autres enjeux. Ainsi, en 1995, le CRA décide de s'investir dans le secrétariat commun du programme INTERREG II A Centre-Sud, en vue de jouer un rôle prédominant du côté français / alsacien. En 2000, le Directeur général des services de la Région Alsace soulève la question de l'intérêt du maintien du secrétariat commun au sein de l'institution régionale, ce qui équivaut à se demander si le rapport risques-avantages est favorable. Un audit externe y répond positivement et fera ainsi taire la contestation interne.

On peut par ailleurs considérer que les travaux relatifs à la théorie des jeux se rapprochent des observations d'Oberschall, comme le note Johanna Siméant[345]. « Thomas Schelling compare les conflits internationaux et les conflits entre bandes rivales (…) du fait notamment de l'impossibilité d'avoir recours à une autorité supérieure susceptible d'imposer le respect des engagements. »[346] Dans le champ particulier de la coopération transfrontalière où il ne peut émerger d'acteur incontestablement dominant, l'institutionnalisation relativement faible incite à se mobiliser dans un contexte où l'information s'avère essentielle. En effet, avoir préalablement connaissance des calculs des partenaires facilite l'action dans un cadre collectif, en nouant des alliances ou en adoptant une position isolée mais difficilement attaquable sur le plan argumentaire ; en outre, la nécessité de s'entendre à l'unanimité pour adopter une décision offre la possibilité pour un seul acteur d'avoir une position minoritaire déterminante – position qui n'est utilisée en pratique que de manière très exceptionnelle, au risque de se voir stigmatisé ; dans cette perspective, l'option de former des alliances reste privilégiée, aussi bien dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion méditerranéenne. Cela se remarque dans un cadre qui privilégie les discussions feutrées, les appels téléphoniques discrets et une médiatisation contrôlée[347]. Cela contraste avec la faiblesse apparente de l'enjeu

[344] OBERSCHALL, Anthony, *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973, p. 162 et suiv.
[345] SIMEANT, Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, p. 115 et suiv.
[346] SIMEANT, Johanna, *La cause…*, *op. cit.*, p. 116, qui cite en note de bas de page n°1 SCHELLING, Thomas, *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986.
[347] Observations de terrain réalisées au secrétariat commun du programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud.

de chaque projet transfrontalier, souvent assez technique et dérisoire. Toutefois, chaque projet assoit des éléments symboliques déterminants pour chaque acteur, sous une exposition médiatique d'intensité faible mais surévaluée par chaque partenaire. La valorisation de ce mode d'action individuel dans un cadre collectif donne lieu à des qualifications positives par les acteurs eux-mêmes : « *paradiplomatie* »[348], « *action internationale* » *ou* « *action extérieure* » dans l'Eurorégion méditerranéenne[349] ou « *diplomatie de proximité* » dans le Rhin supérieur[350].

Avoir recours à des sources d'information préalable s'avère essentiel dans la perspective du montage d'un projet transfrontalier qui nécessite le ralliement de plusieurs partenaires, afin de s'engager financièrement dans l'hypothèse où un minimum budgétaire doive être réuni. Savoir qu'un partenaire désire s'engager, soit directement sur un projet en tant que maître d'ouvrage, soit indirectement en soutenant une entité cliente, facilite des échanges croisés. Ainsi, la Région Alsace peut obtenir sur un de ses projets un cofinancement du Land de Bade Wurtemberg, en échange d'un cofinancement tacite sur un projet du Land. Comment ces échanges peuvent-ils avoir lieu concrètement ? En prenant deux partenaires principaux de Centre-Sud, la Région Alsace et le Land de Bade Wurtemberg, examinons les projets que chaque partenaire a présentés pour les réaliser au cours d'une période déterminée. Sur un total de 102 projets programmés de 1996 à 1999, 14 leur reviennent en tant que maîtres d'ouvrage[351]. Parmi les projets INTERREG II Centre-Sud, la Région Alsace a la maîtrise d'ouvrage de huit projets : *BioValley*[352], *l'Inventaire de la qualité des eaux souterraines dans la*

[348] V. PHILIPART, E., « Le Comité des régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union Européenne », in BOURRINET, J. (Ed.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, p. 151 et suiv. - Expression relevée notamment par TAMBOU, Olivia, *ibid,* p. 4.. – Cette expression est utilisée dans d'autres aires. On a ainsi pu la découvrir, grâce à la généreuse initiative de Mlle Fernanda VIEIRA DA COSTA CERQUEIRA, doctorante en droit privé, dans une étude brésilienne : LESSA, José Vicente, *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*, Travail de recherche interne au Ministère des Affaires étrangères brésiliennes, Brasilia, Itamaraty, 2003.

[349] Cela met en avant un discours qui tend à banaliser la politique étrangère de l'Etat, avec une scène internationale dont les contours sont difficiles à discerner. V. SMOUTS, Marie-Claude, « Que reste-t-il de la politique étrangère ? », *Pouvoirs*, n° 88, 1999.

[350] Entretien avec Patrick Goeggel.

[351] Données recueillies et recalculées à partir du *Rapport final de l'initiative communautaire Interreg II Rhin supérieur Centre-Sud* (réalisé par le Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud - version du rapport : « juin 2002 et accepté par le Comité de Suivi le 2 juillet 2002 ») et de données rassemblées sur les fiches de projets.

[352] Le montant total s'élève à 2.190.620 écus ; le CRA cofinance à hauteur de 410.741,25 écus, le Land BW à hauteur de 274.809,15 écus, l'UE à hauteur de 821.481 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 1.779.879 écus. [Projet RSCSII-3.144]

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

vallée du Rhin supérieur[353], *l'Etude technique préalables aux modifications du matériel ferroviaire roulant de la Région Alsace pour une circulation sur le réseau franco-allemand*[354], *l'Etude de la desserte en transports collectifs ferroviaires de l'aéroport Bâle-Mulhouse*[355], *l'Institut transfrontalier d'application et de développement agronomique (ITADA)*[356], *ITADA bis*[357], la *Publication finale du Cadre d'Orientation*[358], *l'Aide technique du secrétariat commun*[359]. Au cours de la même période (1996-2000), le Land de Bade Wurtemberg a la maîtrise d'ouvrage de six projets : *Infobest Kehl-Strasbourg*[360], le *Secrétariat de la Conférence du Rhin supérieur*[361], le *Réseau accélérométrique dans la région du fossé rhénan*[362], *l'Analyse de la qualité de l'air du Rhin supérieur*[363], la *Formation trinationale d'ingénieurs*[364], et la *Prise en charge des toxicomanes dans le Dreiländereck*[365].

Le total des sommes dépensées s'élève pour INTERREG II A Centre-Sud à 55.258.628 euros, avec une participation communautaire de 26.047.367 euros (39%). Focalisons-nous à présent sur ces 14 projets, qui ont un montant additionné de 22.660.752 euros (avec une somme totale de 12.536.005 euros pour les projets du CRA, et de 10.124.747 euros pour les projets du Land de Bade Wurtemberg). Soulignons à nouveau que ces 14 projets sur 102 - soit 14% du

[353] Le montant total s'élève à 1.560.000 écus ; le CRA cofinance à hauteur de 115.152 écus, le Land BW à hauteur de 380.540 écus, l'UE à hauteur de 780.000 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 1.444.848 écus. [Projet RSCSII-2.44]

[354] Le montant total s'élève à 1.227.000 écus ; le CRA, seul cofinanceur avec l'UE, cofinance à hauteur de 613.500 écus, l'UE à hauteur de 613.500 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 613.500 écus. [Projet RSCSII-3.161]

[355] Le montant total s'élève à 106.714 écus ; le CRA, à nouveau seul cofinanceur avec l'UE, cofinance à hauteur de 53.357 écus, l'UE à hauteur de 53357 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 53.357 écus. [Projet RSCSII-3.167]

[356] Le montant total s'élève à 5.100.161 écus ; le CRA cofinance à hauteur de 153.310 écus, le Land BW à hauteur de 1.191.754 écus, l'UE à hauteur de 2.154.697 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 4.946.851 écus. [Projet RSCSII-2.22]

[357] Le montant total s'élève à 1.721.510 écus ; le CRA cofinance à hauteur de 85.579 écus, le Land BW à hauteur de 329.675 écus, l'UE à hauteur de 824.174 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 1.635.931 écus. [Projet RSCSII-2.63]

[358] Le montant total s'élève à 85.000 écus ; le CRA cofinance à hauteur de 3.250 écus, le Land BW à hauteur de 10.000 écus, l'UE à hauteur de 37.500 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 81.750 écus. [Projet RSCSII-2.64]

[359] Le montant total s'élève à 545.000 écus ; le CRA cofinance à hauteur de 94.000 écus, le Land BW à hauteur de 56.000 écus, l'UE à hauteur de 223.500 écus. La dépense non effectuée par le CRA s'élève à 451.000 écus. [Projet RSCSII-6.2]

[360] Le montant total s'élève à 570.000 écus ; le Land BW cofinance à hauteur de [ND] écus, le CRA à hauteur de [ND] écus, l'UE à hauteur de 285.000 écus. La dépense non effectuée par le Land BW s'élève à au moins 285.000 écus. [Projet RSCSII-1.9]

[361] Le montant total s'élève à 1.458.250 écus ; le Land BW cofinance à hauteur de [ND] écus, le CRA à hauteur de [ND] écus, l'UE à hauteur de 491.625 écus. La dépense non effectuée par le Land BW s'élève à au moins 966.625 écus. [Projet RSCSII-1.3]

[362] Le montant total s'élève à 263.080 écus ; le Land BW (via le *Geologisches Landesamt BW*) cofinance à hauteur de 55.600 écus, le CRA à hauteur de 21.800 écus, l'UE à hauteur de 131.540 écus. La dépense non effectuée par le Land BW s'élève à 207.480 écus. [Projet RSCSII-2.51]

[363] Le montant total s'élève à 1.290.000 écus ; le Land BW cofinance à hauteur de 425.000 écus, l'UE à hauteur de 495.000 écus. La dépense non effectuée par le Land BW s'élève à 865.000 écus. [Projet RSCSII-2.57]

[364] Le montant total s'élève à 5.484.000 écus ; le Land BW cofinance à hauteur de 1.090.000 écus, le CRA à hauteur de 113.334 écus, l'UE à hauteur de 2.110.000 écus. La dépense non effectuée par le Land BW s'élève à 4.394.000 écus. [Projet RSCSII-4.20]

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

nombre global de projets - mobilisent 41% de l'ensemble des sommes dépensées pour INTERREG II A Centre-Sud. Sur ces 14 projets seulement, le CRA effectue une dépense totale prouvée de 1.664.023 euros (somme à laquelle on doit ajouter une part *m* provenant de données non disponibles et inconnues) et évite de dépenser – ou gagne - un total de 11.007.116 euros qui proviennent des autres cofinancements ; le Land BW effectue quant à lui une dépense globale avérée de 3.914.934 euros (somme à laquelle on doit ajouter une part *n* provenant de données non disponibles et inconnues) et ne dépense pas – ou gagne - 7.571.966 euros dans les projets qu'il réalise. La balance est donc positive pour chaque partenaire si l'on se limite à l'examen des projets des deux principaux partenaires[366]. D'une part, le CRA ne dépense pas —au plus[367]— 9.343.093 euros. D'autre part, le Land de Bade Wurtemberg ne dépense pas -au plus[368]- 3.657.032 euros.

Officiellement, il n'existe pas de recherche de rentabilité de la part des autorités et collectivités qui participent à INTERREG dans le Rhin supérieur, selon un des membres du secrétariat commun de Centre-Sud[369]. En revanche, selon cette même personne, cette recherche de « retour sur investissement » aurait été menée sur la frontière pyrénéenne, où l'Etat espagnol aurait notamment cherché à maximiser ses investissements dans des projets transfrontaliers[370].

La maîtrise en amont de l'information peut donc permettre de rallier des avis en faveur de projets, au bénéfice de certains partenaires. Mais ces informations peuvent également servir à se mobiliser contre un projet – bien que cela soit plus rare, en raison du risque de représailles encouru.

La Commission Européenne, par exemple dans le cadre d'un programme INTERREG, détermine le nombre de partenaires associés au programme, en tenant compte de la réalité du

[365] Le montant total s'élève à 960.417 écus ; le Land BW cofinance à hauteur de 101.556 écus, l'UE à hauteur de 370.000 écus. La dépense non effectuée par le Land BW s'élève à 858.861 écus. [Projet RSCSII-5.31]
[366] Des sommes résiduelles doivent être prises en considération, sur des projets que le CRA et le Land BW cofinancent sans en être les MO. - V. *infra*, chap. 3.
[367] Considérant les projets que le CRA réalise et considérant les projets du Land BW que le CRA cofinance – projets dont nous disposons des chiffres.
[368] Considérant les projets que le Land BW réalise et considérant les projets du CRA que le Land BW cofinance – projets dont nous disposons des chiffres.
[369] Entretien informel, août 2003.
[370] Faute de données chiffrées détaillées, nous ne pouvons corroborer ces affirmations.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

terrain[371] et en concertation avec eux[372]. De cette manière, la Commission autorise une distribution des fonds communautaires optimale, en évitant d'en faire profiter des entités - en particulier venant d'un secteur privé non clientéliste – qui ne bénéficient pas d'un soutien politique ou financier d'un des partenaires. Le *Rapport final de l'initiative communautaire INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud* justifie ce choix en fournissant l'explication suivante :

> « Lors de la programmation d'INTERREG II, les décideurs et gestionnaires du programme ont dû tenir compte des acquis d'INTERREG I et s'adapter par conséquent à l'existence d'une grande diversité de projets, mais également de nouveaux acteurs. Après avoir répertorié les forces et faiblesses de sa zone, le programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud entendait remédier aux déficits résultant de la situation frontalière et combler les lacunes existant sur le plan des infrastructures, tout en garantissant le développement durable dans le respect des nécessités sociales et écologiques. L'idée centrale était la création d'une identité transrégionale du "Rhin supérieur". L'adoption d'opérations devait permettre d'élaborer des méthodes pour une organisation commune de prise de décisions. Dans cette optique, le programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud a privilégié les grandes opérations pour lesquelles la contribution communautaire évolue entre 100.000 et 1.000.000 €, et a promu les partenariats publics, notamment à l'échelon supra-communal. Ainsi, il s'agissait d'éviter la dispersion des moyens dans des actions à portée limitée et de les concentrer sur des opérations de plus grande taille dont le rayonnement transfrontalier s'étendrait à l'ensemble de la région. »[373]

A la fin de 1999, une note de la DCRI du CRA fait mention des souhaits et exigences de la Commission pour le futur programme INTERREG III : parmi elles, la Commission souhaite que siègent des partenaires socio-économiques et des représentants d'organisations non gouvernementales au sein du comité de suivi ; cela est jugé positif pour la représentativité de cet organe et pour la quantité de projets à naître mais surtout négatif en termes de fonctionnement administratif[374].

[371] Par exemple, dans le cas des cantons de la Suisse du Nord-Ouest, la Commission ne pouvait exiger la représentation individuelle de chaque canton dans le groupe de travail ou le comité de suivi. Elle a dû tenir compte de l'héritage institutionnel transfrontalier du Rhin supérieur, avec l'existence de la Regio Basiliensis.

[372] Les négociations relatives à la rédaction d'un nouveau programme opérationnel (PO) et du complément de programmation prennent plusieurs mois, entre les partenaires de chaque région transfrontalière et les services de la Commission Européenne. Or comme le PO n'est pas un document figé pour toute la durée de l'exécution du programme, ces négociations perdurent, mais avec une intensité variable, en fonction des nouvelles nécessités mises en avant par les partenaires. Ainsi, le *Rapport final* d'Interreg II-A Centre-Sud rappelle l'existence de plusieurs évolutions : « Fin 1996, l'évaluation intermédiaire du programme a été lancée et confiée à un organisme indépendant. Ses résultats ont été communiqués à la fin du premier semestre 1997 par le biais d'un rapport. Une demande de modification du programme opérationnel en a résulté et a été acceptée par la Commission. […] En 1999, afin de suivre l'évolution de la situation socio-économique du Rhin supérieur, une modification du programme opérationnel s'est avérée nécessaire. », p. 10.

[373] Secrétariat commun du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, *Rapport final…*, *op. cit.*, p. 154.

[374] Observations de terrain.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Un client traditionnel de la Région Alsace et du Conseil Général du Bas-Rhin est la Chambre de Consommation d'Alsace (CCA), cofinancée par ces collectivités, le gouvernement français et la Communauté Urbaine de Strasbourg. Le secrétaire général de la CCA siège en tant que membre de droit au Conseil Economique et Social d'Alsace (CESA). Grâce à ces liens préétablis, les dirigeants de la CCA ont un accès privilégié à des informations liées aux possibilités de développer des projets transfrontaliers, utiles pour capter des fonds et donner une image pseudo-dynamique et de représentant central des consommateurs alsaciens auprès des cofinanceurs. Ainsi, la CCA a mis sur pieds différents projets transfrontaliers dans le cadre d'INTERREG : nous pouvons d'abord mentionner l'« Euro-Info-Consommateurs »[375], instance créée en 1993 avec la *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg*, avec laquelle les relations se sont bornées strictement à apporter une caution à ce projet, et financée de 1993 à 1998 avec INTERREG I et INTERREG II. Ce financement sur deux programmes est exceptionnel et à la limite de la légalité, qui ne concerne que des projets choyés par les partenaires. Pour INTERREG I (1993-1995), le cofinancement est réparti, pour un total de 241.240 écus, entre le Land de Bade Wurtemberg (60.310 écus soit 25%), le Département du Bas-Rhin (12.147 écus soit 5%), la Région Alsace (12.147 écus soit 5%), la Préfecture de la Région Alsace (12.147 écus soit 5%), la Communauté Urbaine de Strasbourg (11.527 écus soit 4,8%), la CCA (12.342 écus soit 5,2%) et la Communauté Européenne (120.620 écus soit 50%). La maîtrise d'ouvrage est assurée par la CCA. Le cofinancement pour INTERREG II (1996-1999) est réparti, pour un total de 820.000 écus, entre la Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (205.000 écus soit 25%), le Département du Bas-Rhin, la Région Alsace et la Communauté Urbaine de Strasbourg (chacun apportant 43.200 écus soit 5,25%), la CCA (75.400 écus soit 9,2%) et l'UE (410.000 écus soit 50%). La maîtrise d'ouvrage est assurée cette fois par la *Verbraucherzentrale*. Ce projet

[375] Selon sa fiche de projet INTERREG II, les trois objectifs principaux sont de « *couvrir dans le Rhin supérieur, le besoin d'information et de conseils des consommateurs transfrontaliers ; de répondre aux demandes spécifiques liées à l'essor d'un nouveau domaine économique : les services financiers transfrontaliers (banques, assurances) ; de favoriser l'accès au droit et la protection juridique des consommateurs transfrontaliers. Promouvoir et intensifier la collaboration avec les structures transfrontalières existantes.* » - La description du projet paraît bien ambitieuse au regard du travail quotidien qui se limite exclusivement à donner des conseils juridiques à l'amiable au cas par cas : « *La mise en place du marché intérieur a fait apparaître de nouveaux besoins : un besoin spécifique d'information concernant la consommation transfrontalière et notamment les services financiers. Une nécessité d'une spécialisation en matière de consommation transfrontalière. Il est donc nécessaire de prendre en charge non seulement l'information mais aussi l'assurance juridique, par le traitement et le règlement à l'amiable des litiges transfrontaliers. Moyens d'actions : diffusion de l'information et éducation du consommateur transfrontalier, développement de "l'infothèque Européenne", accès au droit et règlement à l'amiable des litiges, accès complémentaires en matière de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur, cellule d'observation quant aux problèmes soulevés par la libre circulation des biens et des services.* »

bénéficie à partir de 1998 d'un cofinancement binational franco-allemand. Les partenaires financiers français sont le Ministère de l'Economie et des Finances, le Conseil Général du Bas-Rhin, la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Chambre de consommation d'Alsace. Du côté allemand, ce sont le Ministère de l'Economie du Land du Bade-Wurtemberg, la Ville de Kehl et l'Ortenaukreis. A la suite de ce double projet INTERREG, la CCA continue d'exploiter le « filon » que représente INTERREG : via le *Collectif pour une économie solidaire*, nouvel instrument de récolte de fonds, dont elle est membre, la CCA amène à créer, dans le cadre de l'enveloppe de micro-projets INTERREG III A Rhin supérieur Centre-Sud *People-To-People*[376], une « *Première rencontre transfrontalière du commerce équitable et de la finance solidaire* », les 10 et 11 mai 2003 à Strasbourg.

Le modèle d'Olson, tel qu'il est envisagé dans les collectivités associées à la coopération transfrontalière, permet de conclure à l'inexistence d'un « passager clandestin » qui chercherait à faire supporter le coût de la production d'un bien collectif - dont le projet transfrontalier est la quintessence même, *a priori* - par les autres. Dans le cas de la coopération transfrontalière, le coût de production de chaque projet est supporté mutuellement par les différents partenaires et, surtout, par les fonds communautaires INTERREG. La distribution de ces fonds étant contrôlée par le groupe restreint constitué par le Comité de Suivi et le Groupe de Travail / Comité de chaque aire transfrontalière, chacun peut envisager de proposer de produire un bien d'apparence collective, en fonction de ses propres intérêts, dont la nature nationale n'est pas peu fréquente.

B. Des clivages à la source de mobilisations et d'anticipations spécifiques à chaque espace transfrontalier

L'hétérogénéité et l'éparpillement des individus et des institutions auxquelles ces derniers appartiennent font que la meilleure stratégie pour se valoriser auprès d'instances européennes sélectionnées (principalement l'UE et le Conseil de l'Europe), et éventuellement pour se défaire de certaines représentations vécues comme imposées par son niveau

[376] A prononcer si possible avec l'accent local : « *bibeul-dü-bibeul* ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

gouvernemental central respectif, réside notamment dans la mobilisation en faveur de la coopération transfrontalière. L'isolement et la concurrence qui existent dans plusieurs thématiques nourries par de nombreux intérêts particuliers se trouvent partiellement gommés dans le transfrontalier, grâce à un affichage d'une solidarité de proximité territoriale. Or les initiatives et les investissements inégaux constatés chez les différents partenaires de la coopération transfrontalière, aussi bien dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion méditerranéenne, laissent supposer qu'une mobilisation active passe par la possession et la maîtrise de ressources spécifiques. Ces ressources peuvent être détenues soit par des acteurs déterminés, soit par des ensembles d'acteurs.

L'action collective transfrontalière suppose donc de distinguer, d'une part, la nature de ces ressources particulières et leur instrumentalisation (1.), et d'autre part, quelles ressources communes font exception et suscitent un consensus au sein de chaque espace transfrontalier (2.).

1. Des intérêts particuliers en amont de mobilisations transfrontalières

La tentative de mise sur agenda de la problématique transfrontalière dans les années 1970, en particulier par le Conseil de l'Europe, n'a pas été suivie des mobilisations attendues. L'investissement dans le transfrontalier n'est pas déterminé, comme voudrait le laisser supposer le discours de la Commission Européenne, par la périphéricité de certains territoires qui verraient, dans le cadre de la coopération transfrontalière, un moyen de se désenclaver : cet investissement n'est pas homogène dans les territoires que nous observons. Certaines régions européennes considérées comme périphériques ne se manifestent pas dans des relations ou des projets transfrontaliers, en partie en raison de leur géographie inhospitalière. C'est par exemple le cas pour la partie centrale des Pyrénées, où le massif montagneux abrupt tempère sévèrement des initiatives transfrontalières. Néanmoins, même si les obstacles physiques sont une variable essentielle dont il faut tenir compte dans les mobilisations transfrontalières – et nous observons cela dans le développement de la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

coopération transfrontalière aux extrémités Est et Ouest des Pyrénées –, des exceptions nous rappellent les limites de ces considérations[377].

Jusqu'à la fin des années 1980, le jeune Rhin supérieur pantouflait : la plupart des timides initiatives politiques lancées dans les années 1970 retombaient comme un soufflé : Birte Wassenberg fournit ainsi dans sa thèse une liste assez exhaustive de dossiers traités par la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse et par les deux comités régionaux bipartite et tripartite, qui ont créé différents groupes de travail[378]. La timidité de ces initiatives qui ont néanmoins contribué à structurer en partie les institutions actuelles est marquée par l'approche stato-centrée de l'Etat français et le sceau d'intérêts bâlois déséquilibrants. Le Groupe de travail « environnement », créé en 1975, est rattaché directement à la Commission tripartite, car il s'agit d'un sujet sensible : une note française explique qu'il est impensable d'aborder des sujets portant sur la création de normes environnementales dans le Rhin supérieur, ce qui briderait l'implantation de centrales nucléaires et d'industries[379] ; l'ambassadeur allemand regrette pour sa part que le côté français ne souhaite pas inscrire la question du nucléaire à l'ordre du jour[380]. Ce Groupe de travail, qui se réunit à quatre reprises entre 1975 et 1983, obtient comme maigres résultats de permettre l'échange d'informations entre administrations et d'initier une concertation sur la protection environnementale. Un second Groupe de travail, chargé de « politique économique », est rattaché aux deux comités régionaux et tient 5 réunions entre 1975 et 1982. Ses travaux portent essentiellement sur les frontaliers et la politique économique régionale dans la région du Rhin supérieur. Toutefois, la France reste frileuse sur une analyse plus approfondie du développement économique régional et du système d'aide à ce développement[381]. Deux autres Groupe de travail, chargés respectivement des transports ferroviaires et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe,

[377] Dans le territoire de Xareta comprenant quatre communes limitrophes, les communes françaises de Sarre et Aïnhoa et les communes navarraises de Zugarramurdi et Urdax coopèrent depuis le début des années quatre-vingt-dix et ont signé une convention de coopération en 2002 pour réaliser des actions d'intérêt commun. Par ailleurs, depuis 1995, le Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne (SMEAG) et le Conseil Général du Val d'Aran (Conselh Generau d'Aran) se sont engagés dans un projet de coopération transfrontalière autour de la Garonne. Leur but est de parvenir à une gestion globale et équilibrée de ce fleuve transfrontalier.

[378] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000 : vers une "eurorégion" ?*, Thèse de doctorat (histoire), Strasbourg III, 2003. — Birte Wassenberg analyse ces différents éléments d'un point de vue institutionnel voire positiviste, en considérant que chaque groupe de travail réalise un travail indispensable dans la naissance annoncée d'une « eurorégion ». Néanmoins, elle a le mérite de ne pas éluder les frictions qui peuvent apparaître et qui ont autant de sens que les études et rapports tombés dans l'oubli.

[379] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 174.

[380] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 175.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

sont communs aux deux comités régionaux. Un projet de deuxième pont sur le Rhin, entre Altenheim et Eschau, est proposé.[382] La Regio Basiliensis, qui s'investit dans la nouvelle structure créée par l'Accord de Bonn, en préparant les réunions du comité régional tripartite et de la commission intergouvernementale, déchante rapidement : en 1978, son rapport annuel établit que « les mêmes obstacles politiques persistent toujours dans la coopération transfrontalière. »[383] ; elle constate également que le côté français perçoit toujours la coopération transfrontalière comme une menace pour sa souveraineté nationale[384]. Malgré quelques résultats positifs obtenus par le Comité régional tripartite, comme l'achèvement d'une étude économique sur la Regio, la décennie 1980 est consacrée à dresser un bilan de la coopération transfrontalière institutionnelle et à structurer des propositions de réforme.

Des projets politiques construits par une ou plusieurs collectivités territoriales, des parcours individuels relativement ouverts à l'international, à l'Europe, voire au transfrontalier, constituent des hypothèses explicatives de l'investissement inégal observé dans le transfrontalier. Des projets politiques régionaux ou locaux originaux, soumis par un partenaire spécifique, constituent des points de départ déterminants pour lancer des initiatives transfrontalières. En effet, dans certains cas, le champ économique et l'aménagement du territoire conditionnent des réflexions qui valorisent l'intérêt de mener des actions transfrontalières. Ainsi, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, l'élite économique et politique de la région de Bâle incite les voisins allemands et français à s'associer à des réseaux et forums transfrontaliers variés.

La construction de multiples structures de coopération transfrontalière dans la partie Sud du Rhin supérieur, qui se consolident petit à petit, s'explique par la nécessité de faire partager aux partenaires allemands et français la vision politique suisse, de négocier cette offre politique, et d'y apporter par conséquent d'éventuels aménagements. Les raisons de la création de ces réseaux transfrontaliers autour de la frontière franco-germano-suisse est triple, selon Birte Wassenberg[385] : en premier lieu, la Suisse du Nord-Ouest craint un

[381] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 176-177.
[382] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 180.
[383] Regio Basiliensis, *Jahresbericht 1978 der RB*, p. 21, cite par WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 206.
[384] Regio Basiliensis, *Jahresbericht 1978 der RB*, p. 22, cite par WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 206-207.
[385] WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 125 et suiv.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

isolement dû à son caractère périphérique par rapport à la confédération helvétique, d'où l'intérêt de coopérer avec les Alsaciens et les Badois[386] ; par ailleurs, une eurorégion économique est projetée dans le cadre du développement d'une coopération harmonieuse avec les régions voisines[387] ; enfin, le passé commun du Rhin supérieur implique l'obligation morale de « guérir les cicatrices ».

La *Regio Basiliensis*, créée en 1963, représente les cantons de la Suisse du Nord-Ouest et associe des représentants d'entreprises et d'universités. La création de la Commission tripartite, en 1975, oblige la Regio Basiliensis à se restructurer : le 6 février 1976, le groupe de travail et le groupe d'appui fusionnent en une même association. Conformément aux accords de 1975, des comités doivent être créés ; or la mise en place de ces deux comités pose des difficultés qui traduisent la mise en concurrence de l'influence de la Regio Basiliensis, acquise jusque là. En effet, pour le comité tripartite, le débat est axé autour de deux hypothèses principales : la première option, dite « géographique », soutenue par la Regio Basiliensis, suggère une reconversion de l'ancienne *Conférence tripartite permanente de coopération régionale*, au sein de l'espace de la Regio (le reste du territoire du Rhin supérieur étant alors dévolu au comité bipartite) ; cela permettrait de conserver l'influence de Bâle. L'autre option, dite « fonctionnelle », soutenue par la France et le Bade Wurtemberg qui sont opposés à ce morcellement territorial qui les couperait en deux, consiste à proposer une solution fondée sur un découpage thématique. C'est cette seconde option qui est obtenue par le Bade Wurtemberg, suivi par l'Etat français, soucieux d'assurer au préfet de région un suivi unique des dossiers transfrontaliers[388] : le comité tripartite est chargé des problèmes franco-germano-suisse, et le comité bipartite chargé des problèmes franco-allemands. La Conférence tripartite est intégrée au sein du comité tripartite.

En 1965 est créée à Mulhouse, au sein de la Société Industrielle de Mulhouse (SIM), un groupe de travail et un groupe d'appui qui deviendront par la suite l'association *Regio du*

[386] On retrouve cette préoccupation dans l'article 1er des statuts de la Regio Basiliensis : « *Unter dem Namen Regio Basiliensis besteht ein Verein im Sinne von Art. 60ff. ZGB auf unbestimmte Dauer mit Sitz in Basel Zweck der Regio Basiliensis ist es, von schweizerischer Seite Impulse für die Entwicklung des oberrheinischen Raumes zu einer zusammengehörigen europäischen Grenzregion zu geben und bei deren Realisierung mitzuwirken. Dabei sollen die spezifischen Funktionen und Belange der Teilgebiete partnerschaftliche Berücksichtigung finden.* »
V. le site : http://www.regbas.ch/f_infos_statuts.cfm

[387] La main d'œuvre française vers la Suisse et les problèmes écologiques engendrés par l'industrie bâloise constituent des facteurs déterminants de l'implication de l'agglomération de Bâle.

[388] Au lieu d'en donner une partie à chaque préfet de département.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Haut Rhin en 1976. Avant la création de cette association *Regio du Haut Rhin,* il n'existe pas de statuts pour le groupe d'appui et le groupe de travail, étant donné que cette double structure est d'abord subordonnée à la SIM. Son but est de « *favoriser les contacts personnels et professionnels et de rechercher les domaines dans lesquels une coopération pourrait s'établir entre les trois régions frontalières* »[389]. Conçue à l'origine pour être le pendant de la Regio Basiliensis du côté français, on aurait pu craindre qu'une concurrence mine les relations entre Suisses et Français. Or dès le départ, la Regio du Haut-Rhin est prête à se placer au second rang, derrière la Regio Basiliensis. L'allégeance faite par la Regio du Haut-Rhin à la Regio Basiliensis est consignée dans un rapport annuel : « *(…) depuis que la Regio du Haut-Rhin existe, le climat psychologique entre l'Alsace et Bâle s'est amélioré.* »[390]

En 1964, est créée la Communauté d'Intérêts Moyenne Alsace-Breisgau (CIMAB) qui examine, en particulier, les questions liées aux liaisons routières, au développement économique et à l'environnement. Elle regroupe les maires, les sous-préfets et les Landräte[391] de la région de Moyenne-Alsace-Brisgau, avec comme but de « *formuler des intérêts économiques, touristiques, sociaux et culturels en commun pour pouvoir les présenter aux autorités nationales* ». C'est un lieu d'échange d'informations entre élus alsaciens et allemands. De nombreux échanges sectoriels se développent parallèlement entre les administrations, comme la commission franco-allemande pour les franchissements du Rhin, contacts entre SNCF et Deutsche Bundesbahn, etc. Des contacts informels sont initiés entre élus. Néanmoins, les liens ne s'avèrent pas durables avec les gouvernements allemand et français.

Entre 1971 et 1975, le président du gouvernement de Freiburg, le Landrat de Lörrach, le préfet et le président du conseil général du Haut-Rhin et un membre de chacun des gouvernements des cantons de Bâle-ville et Bâle-campagne rencontrent deux fois par an des experts au sein de la *Conférence Tripartite* ; le forum (ou « ronde ») des *Entretiens périodiques de coordination internationale* (PIK en allemand) prépare les réunions bi-annuelles de la Conférence Tripartite, sous la codirection de la Regio Basiliensis (en fait l'IKRB), de la Regio du Haut-Rhin et de la préfecture de Freiburg.

[389] Statuts de la Regio du Haut-Rhin cités par WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 128.
[390] Regio Basiliensis, *Regio Report*, 1973, p. 32, cité par WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 128.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Le *Bureau intercantonal de coordination de la Regio Basiliensis* (IKRB) est issu d'un contrat national entre les cantons de Bâle-ville et de Bâle-campagne et est rattaché à la Regio Basiliensis. Il exerce depuis 1970, à la demande des deux cantons de Bâle, des fonctions étatiques dans le sens d'une « *petite politique extérieure* ».

Les *rencontres périodiques de coordination* (*Periodische Koordinationsgespräche* - PIK) sont créées en 1969 pour coopérer en matière d'aménagement du territoire. Les autorités régionales cherchent à se rencontrer après les premiers contacts privés noués grâce aux deux groupes de travail Regio, à Bâle et à Mulhouse. Les membres de ces PIK sont la Regio du Haut-Rhin pour la France, le Regierungpräsidium de Fribourg pour l'Allemagne et la *Regionalplannungsstelle beider Basler* pour la Suisse. Cette entité suisse mérite quelques précisions : la *Regionalplannungsstelle beider Basler* (Département de planification des deux Bâle) est créée en 1969 par les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, avec comme objectif d'être un interlocuteur unique, après une coordination préalable de la planification territoriale des deux cantons. Pour compléter ce dispositif de coordination politique, les deux cantons bâlois créent la *Internationale Koordinationsstelle der Regio Basiliensis* (IKRB) - déjà mentionnée *supra* - qui sera par la suite intégrée à la Regio Basiliensis. Face à ces deux instances suisses, les Alsaciens répondent aux Suisses en créant dès 1970, avec la Regio du Haut-Rhin et l'ADIRA, un *Bureau de coordination de l'aménagement territorial*, dont les moyens financiers sont sans comparaison avec ceux dont dispose l'IKRB [392].

La *Conférence des aménageurs rhénans* (Konferenz Oberrheinischer Raumplannung - KOR) est créée en 1970 comme un nouvel organisme informel qui s'ajoute aux PIK. Son but est de « *développer des objectifs communs de planification régionale pour l'espace rhénan en rassemblant régulièrement toutes les instances parapubliques allemandes, françaises et suisses, qui existent au niveau local entre Francfort et Bâle et qui sont chargées d'aménagement du territoire* ». Il s'agit en l'espèce du premier réseau qui rassemble des acteurs de l'ensemble du Rhin supérieur. Mais, comme le note Edmund Wyss, il manque à la KOR un cadre politique essentiel[393].

---

[391] Un Landrat est un représentant politique allemand de l'arrondissement.

[392] Selon les recherches menées par WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 130.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

La frontière franco-espagnole commence à s'activer durant la même période, au cours de laquelle l'Espagne entre dans le giron européen. Plusieurs réalisations institutionnelles peuvent être rappelées : la *Communauté de Travail des Pyrénées*, créée en 1983 avec huit membres sous un statut d'association de 1901 de droit français[394], a pour quadruple objectif « d'être un laboratoire de l'intégration européenne », de transformer les Pyrénées « jadis barrière physique » en un « véritable trait d'union entre des peuples qui cherchent à mieux se connaître et à travailler ensemble », à devenir « l'interlocuteur unique dans la mise en œuvre de certains programmes communautaires », de rechercher un équilibre entre les territoires qui composent le massif pyrénéen[395] ; la *Comissió interpirinenca de poders locals* (CIPL), créée en 1984 en tant qu'association de fait, et regroupant plusieurs « comuns » d'Andorre, Barcelone, La Seu d'Urgell, Toulouse, Foix et Ax-Les Thermes, se propose « d'assurer les relations culturelles sportives et touristiques entre les municipalités membres » et d' « analyser et améliorer les communications transfrontalières »[396] ; *l'Eurorégion* créée en 1991, sous un statut d'association de 1901 de droit français dont le siège est à Perpignan par les Présidents des trois régions, avec comme double objectif de « développer des politiques de coopération afin de faciliter les échanges entre les acteurs économiques, sociaux et culturels des trois Régions » et de « renforcer le rôle moteur de l'Eurorégion au sein du Grand Marché Unique, favorisant ainsi l'intégration européenne et le rééquilibrage au profit des Régions du Sud »[397]. Outre quelques associations de communes[398], ces organismes nés au cours des années 1980 et début des années 1990 ont une triple fonction : celle de forum, celle de lobbying et celle de réseau, qui seront mis à profit par un noyau d'acteurs[399].

Au cours des années 1980, la Generalitat de Catalunya s'engage, parmi ses activités de politique extérieure, dans la coopération transfrontalière. Cela est rappelé dans un rapport d'activité plus récent du gouvernement catalan, qui mentionne, parallèlement aux voyages

---

[393] Regio Basiliensis, *Regio Report*, 1973, p. 42, cité par WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière…, op. cit.*, p. 131.

[394] Les régions françaises Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, les communautés autonomes espagnoles : Aragon, Catalogne, Navarre, Pays-Basques et les « comuns » de la principauté d'Andorre.

[395] Objectifs synthétisés par TAMBOU, Olivia, *op. cit.*, p. 39.

[396] TAMBOU, Olivia, *op. cit.*, p. 45.

[397] TAMBOU, Olivia, *op. cit.*, p. 42.

[398] Citons la coopération qui existe entre Llivia (Comarca de Cerdagne) et Estavar (département des Pyrénées Orientales) depuis 1991, *Albera Viva* qui regroupe depuis 1984 une quarantaine de communes dans le Massif des Albères, ou encore *l'Association Saint Vincent Cap de Creus* qui regroupe sur la côte méditerranéenne 9 communes depuis au moins 1986.

[399] TAMBOU, Olivia, *op. cit.*, p. 53 et suiv.

officiels du Président et des visites de personnalités reçues par la Generalitat, les activités de coopération transfrontalières, mentionnées avec les relations entretenues avec d'autres régions européennes, la coopération entretenue dans le cadre d'associations des régions européennes, du Conseil de l'Europe, de l'UE, et de la coopération au développement[400]. Le slogan politique de la Generalitat de Catalunya, « *el nostre món és el món* » (« notre monde est le monde »), employé comme un leitmotiv par le président de la Generalitat, Jordi Pujol, dans ses discours[401], place la coopération transfrontalière comme un mince volet des relations extérieures que la Catalogne entend tisser.[402]

Cette stratégie est affichée dans le caractère polycentrique de la coopération transfrontalière à l'échelle de l'Eurorégion méditerranéenne. Des acteurs catalans, du fait de leur appartenance à certains organismes de coopération, contribuent à la naissance de relations territoriales dont le but est de modeler une organisation polycentrique du territoire européen. Pour la Catalogne, l'intérêt consiste à mettre en place de nouvelles solidarités qui offrent un contrepoids à sa situation périphérique, et de résister de cette manière à l'attraction de flux vers le centre du territoire européen[403].

En outre, l'opposition historique entre la ville de Barcelone et la Generalitat se traduit par la juxtaposition de relations de coopération différenciées. D'une part, des organismes s'appuyant exclusivement sur des entités régionales – dont la Generalitat - dessinent un nœud de relations à l'échelle de la zone franco-espagnole[404], de l'Eurorégion et de la Communauté de Travail des Pyrénées[405]. Le projet de Pasqual Maragall, lancé au premier semestre 2004, sur une Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, « s'étendant le long de l'axe méditerranéen occidental, s'unissant avec le noyau européen et s'irradiant jusqu'au Maghreb »[406], suit cette

[400] Generalitat de Catalunya, *Acció del Govern 1997*, Barcelona, GenCat, p. 99 et suiv.
[401] V. « Comissió de Seguiment de la Unió Europea : Actuacions Exteriors », in *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, C-132, Sessión N° 3, 12 févr. 1997, p. 4 et suiv. - V. également : Generalitat de Catalunya, *Presència catalana en el món, 1997*, Barcelona, Col.lecció Guies, N° 3, 1997.
[402] Cela est encore plus vrai depuis l'élargissement de l'Eurorégion méditerranéenne en « Eurorégion Pyrénées-Méditerranée », à la fin de 2004 : l'aspect transfrontalier franco-espagnol devient marginal, au profit de l'aspect transnational dont le pivot est la Catalogne.
[403] BALME, Richard, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in BALME, Richard (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Paris, l'Harmattan, 1996, p. 27.
[404] V. MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in BALME, Richard (Dir.), *Les politiques…, op. cit.,* p. 107 et suiv.
[405] Dans le XVI[e] Conseil Plénier de la Communauté de Travail des Pyrénées, des 11 et 12 juin 1998, le maire de la Seu d'Urgell déplore l'absence de réelle représentation des acteurs locaux de Pyrénées au sein de la Communauté (p. 183 et suiv.). Cité par TAMBOU, Olivia, *op. cit.*, p. 59.
[406] Cité dans un article en ligne de Menara (Maroc), « Maroc-Catalogne : un exemple, une inspiration ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

logique régionale. D'autre part, Barcelone a été l'instigatrice du réseau *C-6*, réseau de coopération entre les capitales régionales de l'Eurorégion, alliées à Valence, Palma de Majorque et Saragosse. De ce point de vue, on s'acheminerait moins vers une « Europe des régions » que vers une Europe avec les régions et avec les villes[407].

Ces intérêts, spécifiques à certains acteurs dominants, structurent la coopération transfrontalière dans chaque territoire. Cela ne va pas, comme nous avons pu le constater, sans heurts et sans négociations avec les autres acteurs de la coopération. Mais des référents communs peuvent dépasser ces divergences et raccorder les points de vue.

2. Des identités nationales frontalières soudées par des référents transfrontaliers

A côté de ces projets politiques institutionnels particuliers, existent des représentations relativement ouvertes à l'international qui passent par la maîtrise de la langue du voisin, socle symbolique essentiel de la coopération transfrontalière. En effet, tant dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion méditerranéenne, le vecteur linguistique international qu'est l'anglais est abaissé au rang de tabou. Le principe écrit est rappelé occasionnellement oralement : on trouve mention de cette obligation dans les règlements internes de réseaux, comme celui du groupe de travail et du comité de suivi de Centre-Sud, où il est établi que les langues de travail sont le français et l'allemand classique : « Les langues de travail sont l'allemand et le français. Tous les documents sont rédigés en allemand et en français. »[408]. Autre exemple : « […] Dans ce cas également, les documents de travail doivent être présentés dans les deux langues. »[409]. Et enfin : « Les comptes rendus, les tableaux synthétiques des projets et les documents de séance ponctuels ne demandant pas de réactualisation régulière sont rédigés en allemand et en français. Les langues de travail sont l'allemand et le français. »[410].

V. URL http://www.menara.ma/Infos/includes/detail.asp?lmodule=Economie&article_id=7631; Consulté en août 2004.

[407] En ce sens, v. SMITH, Andy et LE GALES, Patrick, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in LE GALES, Patrick (Dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 237 et suiv.

[408] Art. 1.4, al. 4 relatif au Comité de Suivi, *Règlement intérieur du Comité de Suivi et de Pilotage*, version du 6 mai 2004, p. 4.

[409] Art. 1.4, al. 6 relatif au Comité de Suivi, *Règlement intérieur du Comité…*, *op. cit.*, p. 4.

[410] Art. 2.3, al. 3 relatif au Groupe de Travail, *Règlement intérieur du Comité…*, *op. cit.*, p. 6.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Cette singularité a pu être observée également à l'occasion de plusieurs réunions à huis clos auxquelles nous avons pu assister. Au cours de ces réunions, de nouveaux venus, ayant encore des difficultés à s'exprimer dans la langue du voisin, étaient invités à parler leur langue maternelle. Le principe est d'avoir au moins une maîtrise passive de la langue du voisin et de s'exprimer dans sa langue maternelle. A défaut, comme c'est le cas pour des agents ou des élus néophytes qui auraient des difficultés de compréhension ou d'expression, un membre plus ancien du groupe assume un soutien ponctuel de traduction. Il est cependant attendu de ce nouveau venu qu'il comble ses lacunes rapidement, en général au bout de quelques mois.

La mention explicite, dans le Rhin supérieur, du français et de l'allemand, exclut *de facto* l'usage de l'anglais. Sur la frontière pyrénéenne, l'usage de l'anglais ne semble pas non plus recommandé, selon des faisceaux de données recueillis au premier trimestre 2004 auprès du secrétariat commun d'INTERREG III France-Espagne, basé à Bordeaux, et selon des éléments interculturels traités dans un rapport de LACE-TAP[411]. Sur la frontière pyrénéenne, les langues officielles de travail que sont le français et l'espagnol sont complétées par le catalan et le basque, langues également officielles. Néanmoins, ces deux dernières langues seraient utilisées peu fréquemment dans les relations quotidiennes transfrontalières, notamment pour préserver les susceptibilités du côté français, parfois chatouillées à l'occasion d'une visite officielle. Ainsi, l'hebdomadaire français *l'Express* rapporte l'anecdote suivante, sans se distancier des stratégies politiques particulières mises en œuvre derrière la rétorique transfrontalière : « Il arrive au terme d'un étincelant parcours politique: depuis vingt-trois ans, il gouverne la puissante Catalogne, il est entouré de mille prévenances, et pourtant, à 73 ans, il demeure un militant. Le 5 septembre [2003], Jordi Pujol inaugure à Perpignan la Maison de la Catalogne. Alors que cet homme râblé, volubile et cordial manie avec dextérité notre langue et qu'il se trouve flanqué du préfet des Pyrénées-Orientales, il choisit de prononcer son allocution de bienvenue en... catalan! Ce geste illustre la détermination sans faille qui anime le chef nationaliste : affirmer fièrement, sans désemparer, cette langue et cette culture que Franco voulut étouffer. Mieux : en faire le ressort d'une renaissance 'nationale'. »[412] Par ailleurs, Jordi Pujol compterait des soutiens du côté français : « Jordi Pujol

[411] LACE-TAP, *Coopération transfrontalière et cultures nationales : INTERREG et méthodes d'approches interculturelles*, Strasbourg, Typo edition, 1999.
[412] MOLENAT, Jacques, « La stratégie de l'affirmation », *L'Express* du 06/11/2003, URL :

compte un allié fervent : le catalanissime Jean-Paul Alduy. Renouant le fil de l'Histoire, le sénateur maire UMP a fait de Perpignan Perpinya la Catalana, catalanisant le nom des rues, apprenant lui-même la langue, intégrant dans son équipe municipale des militants autonomistes de l'*Unitat catalana*. Pour lui, la Catalogne est « un modèle de développement économique et culturel». Son objectif? 'Intégrer Perpignan à la dynamique économique catalane.' » [413]

A l'occasion de plusieurs entretiens et de discussions informelles[414], une même anecdote est rapportée sur un mode laudatif, au sujet d'un préfet de région, officiant dans les années 1990 en Alsace. Ce dernier aurait pris ou repris des cours d'allemand, afin de ne pas abuser, au cours des réunions de coopération transfrontalière, de traducteurs occasionnels et de ne pas s'afficher comme un participant marqué par sa déviance aux règles linguistiques locales[415]. Cela se confirme, dans les rapports de réunions, rédigés en français et en allemand, qui ont plusieurs fonctions : cela permet d'abord à chaque acteur de vérifier si ce qui a été entendu au cours de la réunion est bel et bien compris. Cela offre, dans une hypothèse négative, la possibilité de formuler des corrections ou des ajouts au compte-rendu. Cela permet enfin, en termes purement formels, de mettre à profit la solidarité du réseau des agents administratifs : ainsi, le secrétariat commun Centre-Sud recourait, jusqu'à l'embauche d'un agent allemand, en 2000, à des corrections de collègues français, suisses et allemands pour corriger des textes allemands, destinés à une diffusion interne ou externe.

La tolérance de l'anglais est d'autant plus délicate que des facteurs sociaux viennent éclairer ces comportements : pour toutes les générations, y compris les plus jeunes, travaillant dans le transfrontalier, maîtriser l'anglais semble problématique. Cela est une règle quasi-générale pour les Français, tant agents qu'élus, qui n'ont pas appris l'anglais au cours de leur cursus scolaire, ou l'ont appris très approximativement grâce à un enseignement privilégiant l'écrit sur l'oral, ou l'ont rarement voire jamais pratiqué[416]. Les méthodes d'apprentissage

http://www.lexpress.presse.fr/info/monde/dossier/catalogne/dossier.asp?ida=411701

[413] MOLENAT, Jacques, « La stratégie… », *op. cit.*

[414] Entretiens avec P. Goeggel, P. Meyer et P. Herrmann, 1999-2001.

[415] Dans le sens entendu par H.S. Becker. - V. : BECKER, Howard Saul, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié, 1985.

[416] D'après nos observations, le recrutement d'agents sur des postes transfrontaliers n'impose pas, dans le Rhin supérieur, la maîtrise de l'anglais.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

linguistiques en Allemagne et en Suisse, davantage orientées vers l'expression orale, favorisent une maîtrise bien plus précoce de l'anglais et d'autres langues étrangères.

En ce qui concerne l'apprentissage de la langue du voisin frontalier – un point qui nous paraît déterminant – cela est facilité doublement : soit par un apprentissage familial d'une langue régionale (alsacien, badois, bâlois), soit par un apprentissage scolaire de l'allemand, du français, de l'espagnol, et du catalan encouragé officiellement dans le Rhin supérieur et sur la frontière pyrénéenne. Sur ce point, un nombre conséquent d'acteurs français travaillant dans le Rhin supérieur parle alsacien avant de parler allemand : dans le secrétariat commun Rhin supérieur Centre-Sud, Stéphanie Klipfel-Marschall avait appris l'alsacien dans sa famille, puis avait maîtrisé l'allemand par un apprentissage scolaire et la pratique d'un séjour universitaire en Allemagne ; Patrice Herrmann maîtrisait l'alsacien par un apprentissage familial, l'allemand par une formation scolaire ; quant à Gert Wodtke, avocat et unique Allemand présent pendant trois ans au sein d'un secrétariat « commun » vieux de dix ans, il avait appris le français au cours de sa formation scolaire et universitaire, puis l'avait complétée par une année universitaire en France. Jean-Paul Heider, Vice-président du CRA chargé des relations internationales depuis 1992 au CRA, parlait alsacien et allemand. Du côté suisse, le secrétaire général de la Regio Basiliensis, Erik Jakob, parlait allemand, anglais, français - l'avait notamment pratiqué en dirigeant l'Infobest Palmrain, en tant que délégué de la Regio Basiliensis, au milieu des années 1990 - et le dialecte bâlois. Quant aux Allemands présents au sein du Groupe de travail, leur niveau en français était majoritairement impeccable[417], ils connaissaient également l'anglais et pour certain une des langues alémaniques du Bade.

Dans le Rhin supérieur, la priorité accordée à la langue du voisin donnerait lieu à l'émergence d'un bilinguisme transfrontalier. Curieusement, les faits sont têtus et contredisent ce projet de bilinguisme. D'abord, la maîtrise de la langue du voisin est en perte de vitesse par rapport à l'anglais. En France, la baisse constante de l'enseignement de l'allemand la conduit en troisième position, derrière l'anglais et l'espagnol, comme langue proposée dans les collèges[418] ; le tableau est comparable dans le Bade et en Rhénanie-

[417] M. Wilderich von Droste, responsable de la *Stabsstelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit Regierungspräsidium Freiburg*, signale avoir appris le français au sein de sa famille, avant de suivre deux années dans un cadre scolaire, mais avec l'anglais comme première langue étrangère (neuf ans de formation scolaire). Questionnaire reçu le 24 févr. 2004.

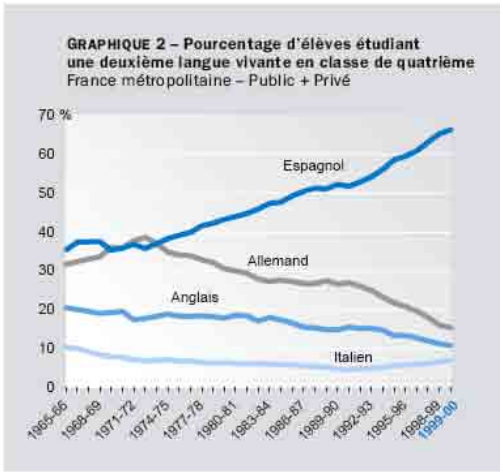
[418] Dans le second degré, en 1999-2000, en France, l'anglais domine avec 89,7% comme première langue vivante contre 9,4% pour l'allemand et 0,7% pour l'espagnol. La seconde langue vivante la plus étudiée est l'espagnol (62,3%), puis l'allemand

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

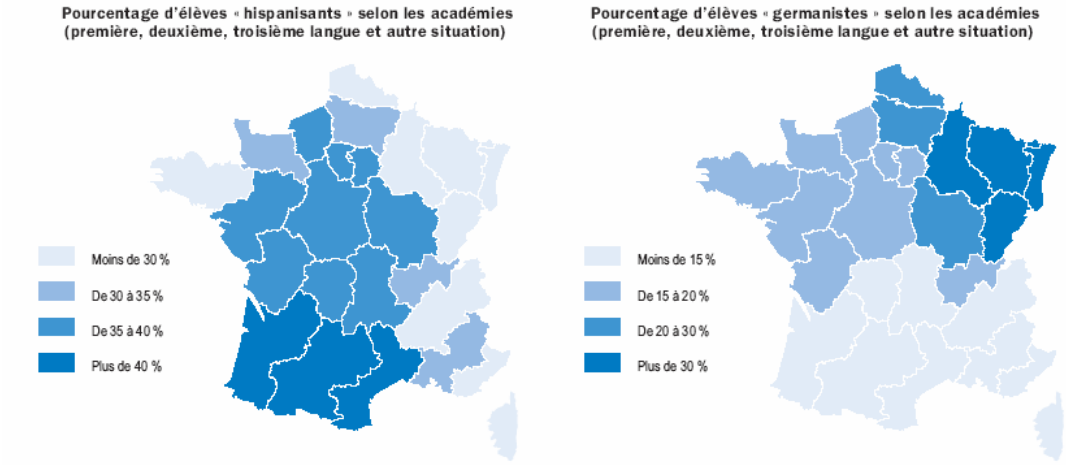
tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Palatinat, où l'anglais domine comme première langue étrangère[419]. La répartition géographique des germanistes est plus intense dans le nord-est de la France, tout comme l'est celle des hispanisants dans le sud-ouest (v. graphique n° 2, *infra*).

Graphique N°1[420]



Cartes n°3[421]



(19,2%) et l'anglais (12,2%). V. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *L'évolution de l'étude des langues vivantes dans le second degré depuis trente ans.* (ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni0040.pdf).

[419] Dans les lycées du BW, le choix des lycées porte en 2003-2004 sur l'anglais à 88,3% et à 24,6% pour le français. V. Site Internet du Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, URL: http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Pressemitt/2004186.asp

Il existe en Allemagne 74 lycées avec sections bilingues, implantés dans onze Länder, principalement la Rhénanie du Nord - Westphalie (18 établissements), la Rhénanie - Palatinat (14) et la Bavière (13). Source : Site Internet « Français dans le monde », v. URL :
http://www.fdlm.org/fle/article/332/bilingue.php

[420] Ministère de l'éducation nationale, *Note d'information*, n° 40, 2000, p. 3. Document consultable à l'URL : ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni0040.pdf

Une spécificité de l'Alsace est d'offrir des enseignements bilingues depuis 1992, qui se limitent cependant à 5% des effectifs dans le premier degré en 2004. Le recteur Gérald Chaix affiche un objectif « de 15 à 20 % » d'ici 2010[422]. Cet engagement en faveur de l'allemand se ferait, selon Robert Grossmann, au détriment de l'alsacien. Dans un essai intitulé *Main basse sur ma langue – Mini Sproch heisst Frejheit*[423], le président actuel de la CUS voit dans la promotion du bilinguisme une offensive de lobbies allemands nostalgiques et d'autonomistes alsaciens. Un passage, consacré à la coopération transfrontalière, intitulé « des échanges transfrontaliers à rééquilibrer », est emblématique de cette analyse[424]. Le constat établi est celui d'un « coopération transfrontalière à sens unique »[425], appuyée par deux exemples vécus, l'un à la Conférence du Rhin supérieur[426], l'autre au Conseil Rhénan[427]. On peut émettre

[421] Ministère de l'éducation nationale, *Note d'information*, n° 40, 2000, p. 6. Document consultable à l'URL : ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni0040.pdf

[422] « De la maternelle au lycée. Tout savoir sur le cursus bilingue », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, Mercr. 23 juin 2004, cahier Strasbourg.

[423] GROSSMANN, Robert, *Main basse sur ma langue – Mini Sproch heisst Frejheit*, Strasbourg, La Nuée Bleue, 1999.

[424] GROSSMANN, Robert, *Main basse…, op. cit.,* p. 103-111.

[425] Selon Robert Grossmann, « En tout état de cause, cette situation permet de constater que la coopération transfrontalière se fait, linguistiquement, à sens unique. Tout est mis en oeuvre en fonction du passé : le passé allemand de l'Alsace justifie toutes les démarches linguistiques en faveur *de* son rétablissement. C'est non seulement de la nostalgie, c'est aussi une conception très réductrice pour les Alsaciens. Car, en focalisant les Alsaciens sur l'allemand, on les prive de ce grand outil de communication qu'est l'anglais, d'accord sur ce point avec le maire de Freiburg, mais avec une nuance de taille: l'anglais rayonne à travers le monde entier alors que l'allemand nous enferme dans une aire géographique très restreinte. Les Allemands l'ont d'ailleurs bien compris, chez eux : ils ne se lient pas au français, ils vont vers l'outil linguistique le plus performant, l'anglais! », *ibid.*, p. 109.

[426] « A la Conférence du Rhin supérieur du 23 novembre 1998, je voulais avoir des assurances sur la réciprocité de l'apprentissage des langues *et je* demandais officiellement à nos voisins allemands si le français était autant encouragé chez eux que l'allemand chez nous. Le Regierungspràsident, le Dr Schroeder, me répondit : « Malheureusement sur cette question, je ne suis pas très satisfait [...]. Nous avons très peu de classes bilingues en Allemagne. Nous sommes déjà très heureux si le français reste première langue étrangère dans les collèges ou les lycées. » Le Dr Schroeder s'était exprimé en français, qu'il pratique avec maîtrise. Il semblait sincèrement désolé de devoir livrer ce constat et s'est engagé à poursuivre son action en faveur du français à l'Euro-Institut qu'il préside à Kehl. Cependant, j'eus droit à une autre réponse, celle de Herr Bermeitinger, membre allemand de la Conférence du Rhin supérieur, beaucoup plus intéressante et moins langue de bois : « N'oubliez pas que nous avons évidemment des points de départ très différents. Du côté allemand, jamais *encore* on n'a parlé le français à la maison [...]. Bon, il y a eu une certaine période, bien sûr, où l'on parlait beaucoup le français à Mayence ou à Baden-Baden, c'est la langue qui dominait alors. Mais il faut dire que dans le temps, on parlait aussi l'alémanique de part et d'autre du Rhin, c'est cela qui facilite, évidemment, l'apprentissage de l'allemand. Mais ce serait l'alémanique plutôt qui serait notre langue commune de part et d'autre du Rhin [...]. Vous avez tous entendu dire qu'à Zurich on a commencé à vouloir prendre l'anglais et non plus le français comme première langue étrangère. Mais, c'est une très bonne suggestion que vous avez faite. Je crois qu'il faut vraiment que nos suivions la chose. Néanmoins, vous n'avez pas encore en Alsace non plus toutes les classes en bilingue, je le sais très bien, même si vous avez le système 13/13, vous avez encore des classes qui ne peuvent pas le faire... » », *ibid.*, p. 107-108.

[427] « Au Conseil rhénan, je persistais et renouvelais ma question, le 26 avril 1999. Là, c'est le maire de Freiburg, Herr Bôhme, qui me répondit : « Ce problème est aussi vieux que celui d'une éventuelle région commune, peut-être plus ancien encore. Nous parlons le dialecte alémanique et il a souvent été dit que la *lingua* franco est aujourd'hui l'anglais, comme jadis c'était le cas du latin. Etre contre cet état de fait est un non-sens. » Puis il déclara qu'il pourrait être intéressant de développer le bilinguisme français-allemand, mais que pour cela il fallait des moyens considérables, « un soutien massif en Bade, sans cela ça ne marchera pas ». Nos amis Allemands ne se préoccupent guère de savoir, ou de ne pas savoir, parler le français puisque les Alsaciens sont censés parler tous l'alémanique, comme eux ! L'intervention de Herr Bermeitinger valait une leçon : en Alsace, on parle l'alémanique, c'est la langue commune des deux côtés du Rhin et l'anglais domine partout alors que le

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'hypothèse qu'il s'agit de réflexes français « jacobins » qui ne se limitent pas à un parti conservateur comme l'UMP, mais qui imprègnent la société française. Roland Ries évoque les différences de points de vue avec Catherine Trautmann sur ce plan, et parle spontanément de la problématique du bilinguisme :

> « Oui, le PS qui rassemble des courants, des pensées différentes, et en matière transfrontalière, la question principale qui est posée, c'est la question du rôle de l'instance d'Etat par rapport à des décisions qui sont prises au niveau local. Et donc il y a un courant à gauche qui reste très jacobin, et l'autre courant dont je fais partie, qui est plus décentralisateur, plus girondiste. Les Girondins ont, je crois, bien progressé à gauche, dans le PS, [inaud.] Et maintenant je crois à un équilibre entre ces deux courants. Il est évident que le courant girondin -ou girondiste- est plus favorable à la coopération transfrontalière. [inaud.] […] L'ex-RPR a une forte tendance jacobine, et du côté de l'UDF, il y a une tendance plus libérale, plus régionale. Je suppose que la question se posera quand on mettra du contenu concret dans l'Eurodistrict, que, éventuellement, on demandera un statut spécifique, avec un abandon de souveraineté.
>
> *Mais entre la période de Madame Trautmann, puis la vôtre, il y a une différence dans la priorité accordée au transfrontalier. Est-ce que c'est une question de priorité attachée à la personne?*
>
> Ce débat, disons, ancien, qui remonte aux origines de la gauche - le régionalisme disons -, a existé dans la fédération du Bas-Rhin du Parti Socialiste dans les années 1970. Madame Trautmann était plus jacobine que moi-même. On a eu un débat sur l'identité régionale. Elle était un petit peu en retrait par rapport à tout ce qui était spécificité régionale à défendre. Elle considérait ça comme des thèmes de droite. Moi, j'ai toujours été, dès les années 70, et bien évidemment à l'époque où j'étais maire de Strasbourg, j'ai toujours été sur l'idée que l'identité régionale n'était pas un thème étalonné à droite. C'est une certaine conception de l'identité régionale qui est à droite, voire l'extrême-droite, que l'extrême-droite revendique, *Alsace d'abord*, qui défend une certaine idée de l'identité régionale - ce n'est pas la mienne. Mais la défense des langues régionales, du bilinguisme [inaud.], je pense que c'est inscrit dans une conception ouverte de l'identité. Donc, ce qui était vrai dans ce domaine-là l'était aussi dans la question transfrontalière. Je crois que le fait que je sois devenu maire, en 1997, a donné un coup d'accélérateur à cette coopération transfrontalière, d'autant plus, comme je vous l'ai dit tout à l'heure que j'étais président d'une association qui venait de se créer à l'initiative de la DATAR, en 1997 ou 1998, et qui s'appelait - s'appelle toujours - la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Donc j'avais aussi ce titre-là pour promouvoir la coopération transfrontalière au niveau local. »[428]

---

français est en perte de vitesse, voyez Zurich. De quoi vous préoccupez-vous ? Son observation inquisitoriale sur le fait qu'il ne lui avait pas échappé que *toutes* nos classes n'étaient pas *encore* bilingues, constitua le comble. Je l'ai trouvée plutôt fâcheuse et passablement arrogante, cette leçon allemande ! En réalité, l'enseignement du français n'est pas correctement appliqué en Allemagne, il l'est en tout cas infiniment moins que l'enseignement de l'allemand chez nous. Il n'y a ni désir de réciprocité ni volonté de comprendre les voisins français dans leur langue, l'anglais est là pour cela. Et, finalement, c'est à nous Alsaciens de parler « notre langue alémanique» : ainsi toute difficulté de compréhension sera levée! », *ibid.*, p. 108-109.

[428] Entretien avec Roland Ries, 28 avril 2003, annexe du rectorat, 14h40-15h30.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Cette prise au sérieux d'une supposée offensive culturelle germaniste relaie le lobbying effectué par des organismes comme l'*Office pour la Langue et Culture d'Alsace* (OLCA - ex Office Régional du Bilinguisme). Ce lobbying est donc particulièrement efficace, puisqu'il mobilise des stigmates alsaciens qui s'appuient sur des éléments historiques et sociaux encore très vivaces. L'OLCA y fait par exemple référence dans une présentation de l'histoire de la langue alsacienne[429]. Mais la réalité nous semble plus difficile à appréhender : plusieurs années d'enseignement d'une langue vivante comme l'allemand ne signifient pas pour autant qu'il soit envisageable de la maîtriser et de l'employer. Dans mon cas personnel, qui est partagé par la majorité des personnes que j'ai pu côtoyer au collège et au lycée, l'enseignement de l'allemand en tant que première langue avait subi une pédagogie si étrange qu'une bonne majorité d'entre nous était —au mieux— de bons perroquets. Nous ne comprenions que des bribes de phrases à l'oral, et jusqu'en terminale apprenions par cœur des tirades qui calmaient le/ la professeur, trop ravi(e) également quand nous passions à la grammaire[430].

Par ailleurs, les acteurs qui, sur le terrain, mettent en œuvre les projets transfrontaliers, recourent sensiblement à un anglais plus ou moins dominé pour se comprendre, mais cela

[429] « En 1945, la spécificité linguistique de l'Alsace est mise en question. On assiste à la naissance d'un complexe alsacien d'infériorité. L'alsacien devient l'objet d'une connotation négative. Le loyalisme envers la France s'accompagne du renoncement à la langue maternelle. Pour la première fois dans I'histoire de l'Alsace, l'allemand standard est exclu de l'école primaire et sa place fortement limitée dans la presse. Il est enseigné au titre de langue étrangère dans les lycées. L'alsacien est proscrit de l'école, les enfants sont punis quand ils le parlent dans l'enceinte de l'école. L'alsacien est alors considéré comme un handicap scolaire et présenté comme un signe d'arriération et d'inculture. Mais il est surtout vécu comme une honte nationale à cause de son lien avec la langue allemande. Ces tensions négatives, auxquelles s'ajoutent les effets des changements de modes de vie (urbanisation, développement du secteur tertiaire, pratiques culturelles, etc.) provoquent un phénomène d'autocensure au sein des familles qui tendent à ne plus transmettre l'alsacien à leurs enfants. Ainsi, la nouvelle génération s'exprimera beaucoup plus difficilement en alsacien et ne saura, en grande partie, plus écrire correctement l'allemand standard, mais sa connaissance du français n'en sera pas meilleure. On a parlé à son égard, d'une manière un peu exagérée, de génération *alingue*. Mais c'est aussi cette génération qui, à la fin des années 60, commence à mettre en cause la situation linguistique. Le *Cercle René Schickele* par exemple, qui revendique un enseignement bilingue, est créé en 1968. Peu à peu, cette contestation augmente, de nouvelles organisations et périodiques sont créés, qui prennent fait et cause pour la langue régionale. On assiste ainsi à une lente prise de conscience : I'idée que l'alsacien représente un élément du patrimoine et un atout se répand, et I'utilité de maîtriser l'allemand standard devient une évidence. Dans les années 1970, les Conseils Généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin interviennent auprès de l'Education Nationale en faveur de l'enseignement de l'allemand á l'école primaire. Puis, après la création des Régions, le Conseil Régional d'Alsace s'engage aux côtés des deux Conseils généraux. En 1991, les trois collectivités alsaciennes, appuyant ainsi des initiatives privées, se prononcent en faveur d'un enseignement bilingue précoce paritaire français-allemand, progressivement mis en place par l'Education nationale à partir de 1992. En 1993, le Conseil Régional décide la création d'un organisme chargé de la promotion du bilinguisme : l'Office Régional du Bilinguisme, créé en 1994 avec le soutien également des Conseils Généraux. En 2001, cet organisme change de dénomination pour s'appeler désormais « Office pour la Langue et Culture d'Alsace » et associer plus étroitement encore langue et culture régionale. » V. Site Internet de *l'Office pour la Langue et Culture d'Alsace* (ex ORBI), extrait de la page consacrée à « L'histoire de la langue » : http://www.olcalsace.org/cgi/index.php?wpage=histoire

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

semble suffisant[431]. Pour éviter que cette réalité linguistique ne provoque chez les élus, fervents adeptes du bilinguisme, des envolées de palpitations cardiaques, des stratagèmes sont employés pour masquer cette réalité : ainsi, dans la majorité des manifestations transfrontalières accueillant des individus non familiarisés avec le *modus vivendi* linguistique officiel, des interprètes sont recrutés spécialement afin de traduire en simultané les propos tenus; évidemment, grâce à ce dispositif, il est d'une part facile de reconnaître les professionnels de la coopération transfrontalière qui ne portent pas ostensiblement de casque audio, et d'autre part, d'éviter des prises de parole en anglais : ces grand' messes transfrontalières se déroulent par conséquent en allemand et en français, mais il serait plus exact d'affirmer qu'elles ont lieu majoritairement dans la langue maternelle de chacun. Peut-être l'imposition de ce type de relations linguistiques bilingues fait-elle office de violence symbolique : en effet, plutôt que de promouvoir des relations transfrontalières dans n'importe quelle langue, imposer symboliquement ce type d'échanges en français ou en allemand peut provoquer une réaction de paralysie linguistique.

Ce socle commun - qui reste majoritairement consensuel - est renforcé par les discours et actions de plusieurs entités : des associations de régions, comme l'ARFE ou l'ARE, le Comité des régions ou les différentes institutions de l'UE. Mais c'est indubitablement la Commission européenne, par le biais du PIC INTERREG, qui participe le plus activement - ou du moins avec le plus de ressources financières - et qui tente de canaliser ces multiples pratiques et représentations en les canalisant par l'octroi de bénéfices individualisés.

§2. Les bénéfices attendus de la coopération transfrontalière

Les acteurs investis dans la coopération transfrontalière se mobilisent dans l'attente de plusieurs types de bénéfices : des incitations sélectives sont un premier moteur de la mobilisation pour les acteurs et les institutions auxquelles ils appartiennent (A.), tandis

[430] Nous n'en comprenions pas le sens mais avions appris les réflexes qui permettaient de placer correctement les bonnes formes grammaticales. Cela a les accents d'une confession, et je prie mes anciens professeurs d'allemands qui auraient le malheur de lire ces lignes d'excuser ce comportement primaire de survie dans une arène scolaire.
[431] Témoignages à voix basse, recueillis auprès des membres du secrétariat commun Centre-Sud, 1999-2001.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

qu'une sociabilité professionnelle particulière incite ces mêmes acteurs à trouver dans leur activité des bénéfices d'ordre affectif (B.)

A. La coopération transfrontalière par des incitations sélectives

Comme le font remarquer Olivier Fillieule et Cécile Péchu, Mancur Olson souligne les obstacles de la mobilisation et « montre que l'on ne peut confondre ou assimiler rationalité individuelle et rationalité collective; (...) Olson renvoie dos-à-dos la théorie pluraliste et la théorie marxiste, qui voient dans l'intérêt bien compris le principe de l'action des associations ou des classes sociales. »[432] Mancur Olson explique, en posant l'hypothèse de départ selon laquelle l'acteur est rationnel[433], que les individus ont, dans de nombreux cas, un intérêt à s'associer afin d'en tirer un bien qui profite à tous, un avantage commun[434]. Olson définit ce bien de la manière suivante : « Nous appelons ici bien commun, collectif ou public, tout bien qui, consommé par une personne X, dans un groupe $\{X_1, ... X_{11}\}$, ne peut absolument pas être refusé aux autres personnes du groupe. En d'autres termes, ceux qui n'achètent ou ne paient aucun bien public ou collectif ne peuvent être exclus ou écartés du partage alors qu'ils pourraient l'être des bien non collectifs. »[435]

Or justement parce que chaque individu peut compter sur l'action des autres membres pour en tirer un avantage personnel, la stratégie adoptée sera celle du *free rider*, passager clandestin ou ticket gratuit, consistant à ne pas intervenir dans l'action. En effet, on peut douter qu'un individu s'investisse pour un bénéfice équivalent sans investissement personnel. Toutefois, dans le cas de petits groupes, cela n'est pas vérifié : en effet dans de petits groupes ou dans des « groupes intermédiaires »[436], chaque contribution ou défection est perceptible. Néanmoins, ce paradoxe de l'action collective peut être surmonté sous certaines conditions : dans des groupes de taille importante, l'individu se mobilisera si, en plus du bien collectif, il

[432] FILLIEULE, Olivier et PECHU, Cécile, *Lutter ensemble...*, *op. cit.*, p. 82.
[433] OLSON, Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1987, p. 87-88 : « *La seule condition requise pour le comportement des individus dans cette sorte d'organisation, c'est qu'il soit rationnel, en ce sens que leurs objectifs, égoïstes ou altruistes, doivent être poursuivis par des moyens efficaces et adaptés aux buts qu'on se propose.* »
[434] Olson donne quelques exemples classiques de bien collectifs : « *les services de l'armée, de la police et de la justice à l'égard de ceux même qui n'ont pas payé volontairement leur part des coûts du gouvernement, et l'impôt est nécessaire.* », *op. cit.*, p. 36.
[435] OLSON, Mancur, *Logique…, op. cit.*, p. 36-37.
[436] OLSON, Mancur, *Logique…, op. cit.*, p. 66-67.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

perçoit des incitations sélectives « soit négatives soit en ce sens qu'elles peuvent être coercitives (pénalisant ceux qui refusent de supporter une part fixée des coûts) ou encourageantes (récompensant ceux qui agissent dans l'investissement du groupe). »[437]

Or dans la coopération transfrontalière, les institutions et associations qui se sont constituées à des niveaux régionaux transfrontaliers obéissent au paradigme d'Olson, voire répondent à plusieurs cas de figures. Ainsi, jusqu'à la fin des années 1980, la coopération transfrontalière mobilise peu d'acteurs et de ressources, en comparaison de ce qu'elle va offrir à partir du début des années 1990. C'est ce qu'évoque par exemple dans sa thèse Birte Wassenberg, en percevant la « véritable » mise sur pieds d'une « eurorégion » du Rhin supérieur grâce au programme INTERREG I A[438]. Or cette configuration répond à l'hypothèse d'Olson : si pour lui un bien collectif est généré et profite à des *free riders*, coopérer sur le plan transfrontalier profitait, dans les années 1960, de manière marginale à certains (avantages tirés de l'effet frontière : main d'oeuvre abondante voir peu coûteuse grâce à des travailleurs frontaliers, avantages procurés par des achats transfrontaliers, etc.). Ce qui évolue dans les années 1960-1970, c'est que, outre le dynamisme de certains entrepreneurs transfrontaliers pour sauvegarder leurs intérêts, chaque acteur voit dans l'absence de coopération transfrontalière le risque de générer un « anti-bien » collectif, un coût collectif, sur le plan économique, sur le plan écologique, etc. De ce fait, la coopération transfrontalière produit une série de biens collectifs, dans le sens où cela équivaut notamment à éviter de prendre des risques collectifs.

La taille des groupes ou des réseaux de coopération transfrontalière doit elle aussi être revue à l'aune des propositions d'Olson. Un groupe important équivaut selon nous à des regroupements supérieurs à une vingtaine de membres (ARFE, ARE, etc.), tandis qu'un groupe réduit ou « groupe intermédiaire » correspond à des réseaux transfrontaliers régionaux ou infra-régionaux que nous connaissons dans le Rhin supérieur ou l'Eurorégion méditerranéenne. Dans les groupes de taille importante, les éventuelles incitations sélectives qui justifieraient la présence des membres ne sont pas nécessairement immédiates : la présence dans un cadre européen où se côtoient Länder, Comunidades Autonomas et régions

[437] OLSON, Mancur, *Logique…, op. cit.*, p. 74.
[438] WASSENBERG, Birte, *ibid.* Nous partageons les ruptures temporelles qu'elle a proposées, tout en nous questionnant néanmoins sur la réalité de cette « eurorégion ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

françaises profitent notamment, en termes d'images, aux régions françaises, relativement dominées par rapport à certains de leurs homologues régionaux européens ; mais cette présence permet surtout de se faire remarquer au sein d'autres scènes européennes pouvant procurer des bénéfices, après avoir prouvé son investissement dans plusieurs arènes européennes. Pour des réseaux de coopération transfrontalière plus modestes mais plus nombreux, la remarque d'Olson relative à la disparition d'incitations sélectives n'est pas nécessairement prouvée. Pour Olson, la perte d'anonymat dans des groupes restreints évacue l'obligation de mobiliser des incitations sélectives pour investir chaque membre. Dans ces mêmes petits groupes, les *free riders* n'ont, en principe, pas réellement de place, du fait d'une identification possible de chaque membre et de la difficulté de faire défection. Toutefois, nos recherches montrent qu'il existe dans ces arènes de taille réduite la production de biens collectifs transfrontaliers et la distribution de bénéfices individualisés qui ont la même fonction que des « incitations sélectives encourageantes ».

De même, la médiatisation de l'inauguration d'un projet qui a éventuellement suscité la curiosité des médias régionaux et locaux (rarement des médias nationaux, sauf si une personnalité d'envergure nationale ou internationale se trouve éventuellement présente) au cours de sa création[439] donne lieu à une grande messe bi- ou tri-nationale, que chaque média régional ou local focalisera sur les personnalités —politiques ou non politiques invitées— les plus connues de son lectorat. Cette médiatisation n'a pas été de la même intensité pour chaque titre de la presse : ainsi, en France, les *Dernières Nouvelles d'Alsace* (DNA) s'en désintéressent à la fin des années 1990, avant de considérer le transfrontalier comme un sujet certes secondaire mais à ne pas ignorer au début des années 2000. Cela se remarque par exemple dans le nombre d'articles parus périodiquement, dans le ton de moins en moins critique ou cynique délivré en toile de fond, et dans le changement d'attitude du responsable du quotidien alsacien. La participation des DNA, via la maison d'édition « La Nuée Bleue », à un projet cofinancé par l'UE via INTERREG III A, *Le Guide de la Route Verte*[440], a aussi pu

[439] L'observation montre que cette médiatisation a d'autant plus de chances de se produire si le projet touche une part conséquente de la population ou si le projet joue sur des symboles connus.

[440] Ce projet, intitulé « Développement touristique de la route verte », a pour descriptif officiel : « *La Route Verte est une route touristique. Le projet a pour objectif d'assurer son développement à long terme, à l'aide d'actions de communication, afin de la faire connaître, de la mettre en valeur et de la dynamiser. Les actions suivantes sont prévues : - création d'un site Internet, comprenant des liens vers les sites des communes membres de l'association, - réalisation d'un ouvrage touristique présentant les richesses de la Route Verte, - édition de l'ouvrage sur DVD, - réalisation d'un poster pour les offices de tourisme, - formation du*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

motiver la rédaction d'articles moins incrédules. A l'inverse, les médias locaux suisses et allemands sont plus coutumiers d'afficher des articles relatifs au transfrontalier - presque quotidiennement - dans leurs pages, et avec un ton critique souvent constructif dont pourraient s'inspirer leurs homologues français[441]. L'inscription de cette médiatisation régionale et locale du transfrontalier ne s'opérerait pas sans tenir compte des relations entre Etats qui donnent un rythme déterminant aux relations transfrontalières. Les relations franco-allemandes représentent un cadre rythmique dans lequel vient se loger opportunément l'ensemble des acteurs transfrontaliers, pour marquer leur souci partagé d'inscrire et d'approfondir au niveau transfrontalier l'impulsion lancée par les gouvernements, une impulsion de caractère européen. Ce rythme donné par le couple franco-allemand est donc suivi par les acteurs régionaux et locaux qui tiennent à montrer symboliquement l'identité d'action qui existe aux différents échelons de pouvoir. L'amitié, comme nous le verrons plus bas, est une valeur importée des relations étatiques franco-allemandes dans les relations transfrontalières du Rhin supérieur[442].

Enfin, les bénéfices institutionnels particuliers peuvent, dans certains cas, être utilisés dans les relations infra-nationales dans lesquelles se trouvent en concurrence plusieurs acteurs. En France, le rôle du préfet dans la coopération transfrontalière dépend principalement du territoire où il occupe ses fonctions. En Alsace, les services techniques de l'Etat fournissent des études de faisabilité essentielles de projets transfrontaliers techniques aux collectivités territoriales - clairement dominées en ressources humaines et matérielles - qui en font la demande. Cette relation de dépendance, dans laquelle s'inscrivent la Région Alsace et les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, a pour conséquence de consolider symboliquement et matériellement le pouvoir du préfet de région. Or comme ces régions ne

---

personnel touristique des communes membres, - édition d'un guide pratique pour groupes, - implication de la population locale grâce à des rallyes touristiques, - accueils de presse. » Le maître d'ouvrage, l'Association de la Route Verte (Colmar) cofinance à hauteur de 60 % ce projet avec l'UE, qui verse les 40 % restant, pour un budget total de 99.700 euros. Il n'y a pas d'autre cofinanceur. Le projet s'étale de juin 2003 à décembre 2006. Source : fiche de projet, http://sites.region-alsace.fr/NR/rdonlyres/4CC314BF-456B-4B2B-B75D-9F31A690C871/399/4a4RouteVerte.pdf. - V. les références de l'ouvrage : DELPAL, Jacques-Louis, *La route verte - Des Vosges à la Forêt Noire, un itinéraire culturel et gourmand*, Strasbourg, La Nuée Bleue, 2004. V. les deux articles parus dans les DNA à cette occasion : *DNA*, « Plus qu'un livre, et pas tout à fait un guide », N°151 - Mardi 29 Juin 2004, cahier Région ; *DNA*, « La Route verte, itinéraire culturel et gourmand », N°149 - Samedi 26 Juin 2004, pages Région.

[441] V. la revue de presse hebdomadaire constituée dans le Rhin supérieur par l'Euro-Institut.

[442] Par exemple, la venue de Gerhard Schröder aux commémorations du 60ème anniversaire du débarquement en Normandie. « L'Allemagne, enfin invitée », *DNA,* N°126 - Samedi 29 Mai 2004 ; Chirac à Arromanches : « Il y a toujours un chemin pour

peuvent contourner ce problème, des représailles symboliques sont imaginées dans le cadre des relations transfrontalières, auxquelles sont parties préfets et régions : ainsi, le Conseil Rhénan, originellement appelé de manière provocante aux yeux des jacobins français Parlement Rhénan, est instrumentalisé par la Région Alsace pour compenser son rôle de dominée au sein de la Conférence du Rhin supérieur et s'affirmer vis-à-vis de l'Etat. Le Conseil Rhénan, au sein duquel l'Etat français n'est pas présent, permet avant tout à la Région Alsace de glaner des informations délivrées au sein de la Conférence du Rhin supérieur, par l'entremise des partenaires allemands et suisses, qui siègent autant dans les instances de la Conférence du Rhin supérieur que du Conseil rhénan. Les partenaires allemands et suisses ne s'immiscent officiellement pas dans ces problèmes franco-français, mais appuient dans les faits la Région Alsace, qui bénéficie de plus de sympathie de la part d'acteurs allemands et suisses habitués à évoluer dans des régimes politiques étatiques fédéraux. Dans le Rhin supérieur, par ailleurs, la Conférence des Maires du Rhin supérieur a cristallisé - comme nous l'avons déjà observé *supra* —les concurrences anciennes entre villes allemandes du Nord et du Sud du Bade Wurtemberg. Dans l'Eurorégion méditerranéenne, les villes françaises cherchent officiellement à attirer des capitaux, notamment catalans ; dans cette concurrence pour capter l'intérêt des investisseurs publics (en particulier l'Etat) et privés, plusieurs stratégies symboliques ont été exploitées : un premier exemple réside dans le fait que le maire de Perpignan parle catalan et s'affiche ainsi doublement, non seulement dans l'aire culturelle historique de la « Grande Catalogne » —dos à l'Etat français[443]— mais aussi de se montrer plus proche culturellement des Catalans par rapport au maire de Toulouse ; un autre exemple est la construction de « maisons... » comme outil de promotion du territoire au coeur même de la capitale catalane, qui en construit également une pour sa part mais en choisissant un lieu qui déplaise à l'ensemble de ses partenaires transfrontaliers français, Paris[444].

Une autre série de rétributions concerne directement les acteurs, que ces derniers soient représentants politiques ou agents administratifs. En ce qui concerne en premier lieu les élus régionaux et locaux, l'intérêt de s'afficher avec quelques dossiers transfrontaliers sous le bras

la paix », *DNA,* N°L23 - Lundi 07 Juin 2004 ; Schröder: « La France nous a tendu la main », *DNA,* N°L23 - Lundi 07 Juin 2004.

[443] V. sur ce point nos développements au chap. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

réside principalement dans la médiatisation facile qu'elle procure, sans entraîner de lourdes dépenses à la charge du volet communication de leur collectivité, et sans entraîner un investissement en temps et en énergie démesuré de leur part. Ainsi, les chefs de l'exécutif des collectivités et autorités régionales - présidents de régions et de conseils généraux, président de la Generalitat, Regierungspräsident, Ministerpräsident, ou Landräte suisses - s'affichent au moins une fois par an dans le champ transfrontalier. Le lecteur, tout comme le journaliste[445], focalisera son attention sur l'élu le plus connu et qui le concerne le plus, par réflexe national. Ce réflexe consistera à se demander comme prémisses à la lecture ou à l'écriture de l'article : que fait mon élu quand il fait du transfrontalier ? En outre, l'activité de coopération limitée à des relations entre entités infra-étatiques, dans les cas des relations transfrontalières franco-germano-suisses et franco-espagnoles, ne procure pas nécessairement de gains électoraux immédiats. Les programmes électoraux des dernières élections régionales en France, en 2004, ne faisaient apparaître l'Europe et le transfrontalier que de manière allusive, ou en dernière position, quand la mention de ces sujets apparaissait très rapidement, en particulier sur les bilans politiques des élus sortants. De même, l'électeur, bien qu'il soit *a priori* favorable à la coopération transfrontalière, dans un sens qui reste toutefois extrêmement vague[446], est éloigné d'activités transfrontalières entendues noblement dans le champ des professionnels du transfrontalier : acheter de l'essence moins taxée, faire ses courses, aller éventuellement comme touriste le week-end de l'autre côté sont des activités communes, voire vulgaires — *vox populi, vox non dei.* Il est facile de reprocher aux citoyens une relative passivité dans leur investissement transfrontalier, un investissement qui omet de rendre un hommage vibrant aux dizaines de projets transfrontaliers INTERREG. C'est du moins ce que l'on a pu entendre au sein du secrétariat commun Rhin supérieur Centre-Sud, et parmi les partenaires suisses et allemands; ceux-là s'indignaient que leurs efforts ne fussent pas reconnus par les citoyens, et s'en remettaient parfois aux générations suivantes qui reconnaîtraient leur investissement en faveur d'une Europe intégrée et pacifiée. Toutefois, que faisaient ces professionnels du

[444] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*

[445] Chacun sera en général dépourvu des bagages historiques, politiques et linguistiques suffisants pour présenter le sujet hors de son cadre anecdotique. Cette remarque était d'ailleurs valable en ce qui me concerne, et sans fausse modestie, au début de cette thèse, et le serait indubitablement dans l'observation d'autres régions transfrontalières.

[446] V. par exemple, dans le Rhin supérieur, les enquêtes d'opinion commandées ou diffusées par les DNA : « Alsaciens et Badois : pas si différents que ça », n°106, vendredi 7 mai 1999 (cahier Région) ; « Les citoyens consultés », n°117, jeudi 20 mai

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalier lors de leur temps libre? Cette question, posée informellement, reçut des réponses souvent penaudes, à l'exception de quelques Allemands et Suisses, francophiles à leurs heures perdues, qui se plaisaient à faire parfois du tourisme en Alsace. Mais ces citoyens frontaliers, quand ils parlent la langue du voisin ou se risquent à parler anglais ou leur propre langue, dénoncent par leur « passivité » transfrontalière des relations imaginaires qui correspondent à des archétypes comparables au jumelage : quand la frontière n'est pas érigée socialement, du fait d'une violence symbolique héritée de sociétés construites sur des fondements puissamment nationaux, elle apparaît très rapidement dans des difficultés de législations dont la résolution n'intéresse en principe aucun niveau de gouvernement infraétatique : la rentabilité professionnelle ou électorale est nulle voire négative sur ces sujets cauchemardesques de droits nationaux et communautaires qui concernent la situation de quelques centaines d'électeurs seulement. Ce fut par exemple le cas à l'occasion du 8ème Congrès Tripartite, qui vit un rassemblement attendu de représentants d'associations et de citoyens souvent marginaux par rapport aux partenaires ou soutiens traditionnels, présents en raison de leur participation à des projets *People-to-People* : le directeur des affaires internationales du Conseil Général du Bas-Rhin, Patrice Harster, au moment de distribuer la parole pour la séance consacrée aux questions, ne connaissait aucune des personnes de la société civile qui prenaient la parole. Ces dernières exposaient des problèmes terriblement terre-à-terre, et espéraient que la présence d'élus dans la salle ferait naître des solutions.[447] La seule réalisation consécutive à ce Congrès fut la mise en place d'une « bourse d'idées et d'échanges » sur le site Internet d'Infobest, afin que des associations ou individus puissent trouver des homologues sur leur sujet de prédilection. La réalisation de ce qui est en vérité un simple forum spécialisé de discussions connaît depuis son lancement un échec : d'abord, ce site étant peu médiatisé, sauf le jour de son lancement, seules les personnes directement intéressées peuvent constater cet échec, un échec qui fut par conséquent peu cinglant; ensuite, la demande générale des participants de ce Congrès n'était pas de réaliser un site Internet, mais de trouver des solutions à des problèmes que beaucoup avaient rencontrés pour répondre aux exigences des projets *People-to-People*, c'est-à-dire trouver un homologue

1999 (cahier Mulhouse) ; « L'Europe est notre meilleure assurance pour l'avenir », n° 11, samedi 13 Janvier 2001 (cahier International).

[447] Obsevation directe – *notes de terrain*.

allemand, français ou suisse afin de monter le projet. Les réactions étaient souvent identiques : on ne sait pas qui contacter, alors on s'adresse par exemple au Secrétariat commun qui envoie la plèbe aux Infobest, les agents des trois pays détachés auprès de ces instances faisant de leur mieux pour trouver des solutions de dépannage. Aucun participant ne fut, à notre connaissance, convié à une réunion pour prolonger la réflexion relative à cette demande, effectuée au cours du 8e Congrès. Les réflexions se firent parmi les partenaires, en particulier avec les Infobests. Les Infobests sont traditionnellement chargés de répondre aux doléances des citoyens, doléances qu'aucun autre partenaire ne tient à assumer et externalise vers les Infobest. Or, dans l'esprit de cette bourse d'échange, les Infobests ont eux-mêmes externalisé ces nouvelles demandes, en arguant qu'il était préférable que ce type de mise en relations se déroule sans leur intermédiation.

Toutefois, le transfrontalier peut servir de niche pour se démarquer de son prédécesseur. Ce fut le cas de Roland Ries par rapport à Catherine Trautmann et également le cas du couple Robert Grossmann-Fabienne Keller par rapport aux sortants Ries-Trautmann. Dans ce cadre, cet investissement peut asseoir une image positive, essentielle pour un président de la CUS ou un maire de Strasbourg, une ville qui renvoie immanquablement à l'Europe[448]. Roland Ries, au cours de notre entretien, posait l'hypothèse selon laquelle ne pas faire de coopération transfrontalière pouvait être préjudiciable en termes d'image, une pique directement adressée à ses successeurs :

> « *Question : […] vous parliez de l'attachement des Strasbourgeois à ce projet [le Jardin des Deux Rives], est-ce que ce n'est pas une question d'ouverture en termes - éventuellement - de bénéfice électoral, attaché au transfrontalier. Certains pourraient penser - mais c'est une question qui reste ouverte, je ne sais pas du tout - qu'il y a très peu de bénéfice à en tirer, et pas forcément électoral, tandis que d'autres...*
>
> Je vous répondrais là-dessus... C'est une vraie question, là : c'est quel est le bénéfice électoral qu'on peut tirer de la coopération transfrontalière? Je pense que le bénéfice direct est probablement faible, mais l'échec de la coopération transfrontalière et la tension entre les deux côtés de la frontière, elle, serait très défavorable. Je pense que c'est ce que Keller et Grossmann ont compris, il y a quelques mois. »[449]

Cela est probablement exact, mais implique certaines conditions : Robert Grossmann hérite, en arrivant à la CUS, d'un projet pour lequel il avait voté lorsqu'il était dans l'opposition municipale, le *Jardin des Deux Rives*, agrémenté d'une passerelle pour piétons, la

[448] Et qui renvoie parfois à l'Allemagne, apprend-on quand on circule en « France de l'intérieur ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Passerelle Mimram. Or le nouveau président de la CUS ne croit pas à des conséquences négatives en cas d'abandon du projet par la partie strasbourgeoise. Afin de le saboter, il fait un premier test en réduisant le budget du côté strasbourgeois; il se moque ainsi de l'engagement pris par l'équipe précédente et par l'ancienne opposition : il marque ainsi symboliquement l'absence de priorité accordée à la coopération transfrontalière. Or cela provoque un tollé parmi les acteurs de la coopération transfrontalière, qui commencent à s'affoler pour des raisons de fond, liées à l'existence de ce précédent qu'il faut gommer rapidement : jusqu'à cet instant, aucune collectivité territoriale ou locale qui avait changé d'équipe sur un plan partisan, n'avait remis en question les choix de l'équipe précédente en matière transfrontalière. En effet, traditionnellement, un consensus partisan existe sur le transfrontalier dans le Rhin supérieur, y compris dans des partis à l'extrême de l'échiquier politique comme le *Front National* ou *Alsace d'abord*.

> « *Question : D'après ce que vous venez de dire, cela confirme plusieurs observations : j'ai l'impression qu'il existe un certain consensus dans le transfrontalier. Il n'y a peut-être pas une absence de débat, mais une facilité à arriver à un consensus.*
>
> Alors effectivement il n'y a pas eu de débat entre ceux qui étaient pour et ceux qui étaient contre. Cela, je crois, tout le monde était pour. Mais disons qu'il y en a qui sont plus volontaristes, qui veulent aller plus vite, plus loin, et d'autres qui sont un petit peu plus attentistes, qui voient surtout les difficultés, que les systèmes politico-administratifs ne sont pas les mêmes. Et j'avais dit un jour que si on ne secouait pas le cocotier pour faire tomber les « coconuts » des arbres, on n'arriverait jamais à avancer. On était, le Dr. Petry et moi, sur cette longueur d'ondes-là, à savoir que les obstacles sont tellement nombreux qu'on peut se mettre à douter, à complètement [inaud.] mais les choses ont tendance à s'arrêter. Donc il faut secouer sans arrêt, pour faire avancer le jeu. Et je crois que mes successeurs, quand ils sont arrivés, ont trouvé tous les projets évidemment un peu suspects [inaud.] est-ce que ça va coûter de l'argent [inaud.] Mais ils ont assez vite compris que s'ils faisaient ça, ils allaient se mettre à dos une partie de la population de Strasbourg - qui est, je crois, très attachée à la coopération transfrontalière. »[450]

Les partenaires allemands et surtout français interviennent auprès du cabinet de la CUS et directement auprès de son président, tandis que les médias régionaux et locaux commencent à disposer des sous-titres et des commentaires nécessaires à l'écriture d'articles. Robert Grossmann, malgré ses arguments d'ordre budgétaire, commence à se voir affublé d'une image d'anti-européen. Strasbourg gagne alors, par effet mécanique, l'image pathétique, arrogante et hystérique du petit village gaulois qui résiste à une Europe pacifiée : deux villes

[449] Entretien avec Roland Ries, *ibid*.
[450] Entretien avec Roland Ries, *ibid*.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

frontalières ne peuvent pas se mettre d'accord pour construire deux pauvres jardins se jouxtant autour d'un fleuve. Par ailleurs, Robert Grossmann tente de jouer sur la couleur politique du maire de Kehl, Günter Petry, SPD, pour dénoncer une forme de complicité partisane transfrontalière avec Roland Ries : or cela n'est pas exact puisque le conseil municipal de Kehl dispose d'une majorité CDU, ce qui équivaut à une forme de cohabitation municipale. Les pressions transfrontalières et étatiques contraignent le président de la CUS à reprendre contact avec le maire de Kehl et à se ressaisir du dossier. En dépit de relations parfois houleuses, dont finit même par se lasser la responsable du gouvernement français aux affaires européennes, le projet bénéficie, à quelques mois de son inauguration, d'une publicité rarement observée pour un événement de ce type à Strasbourg. Le strasbourgeois a par conséquent le sentiment de voir en Robert Grossmann un converti (un « malgré-lui » ?) de la coopération transfrontalière, qui tranche avec sa position initiale. Les premiers chiffres donnent des résultats mitigés, en particulier en raison de l'entrée payante prohibitive pendant les six premiers mois, assez dissuasive pour nombre de Français[451]. Par conséquent, ce cas n'est pas devenu un précédent, qui aurait impliqué de pouvoir remettre en question l'héritage de l'équipe sortante. Mais nous ignorons si l'investissement dans ce projet transfrontalier particulier peut-être rentable en termes d'image et électoralement ; nous pensons que ce dossier ne fera que renforcer les positions déjà acquises par Robert Grossmann, au sein de l'électorat local : soit on analyse son comportement en sa faveur, en considérant que le débat ne s'arrête pas à la frontière et doit avoir lieu y compris dans les relations transfrontalières avec les Allemands et les Suisses, soit on l'examine de manière plus critique, en estimant que l'image européenne de Strasbourg ne peut souffrir de claquements de portes et de bouderies.

Un deuxième cas d'élu observé est celui de Jean-Paul Heider, qui avait annoncé aux partenaires transfrontaliers qu'il allait mettre un terme à sa carrière politique en 2004, mais se représente aux élections régionales de 2004. Jean-Paul Heider, né en Alsace en 1939, entrepreneur de profession, Président Directeur Général de la société Vogt et Cie Tréfileries, entreprise métallurgique de Dannemarie (Haut-Rhin), exerce depuis 2003 les fonctions de secrétaire départemental de l'UMP 68, et a été réélu conseiller régional en 2004, avec le titre de vice-président et président de la commission « Affaires européennes et internationales » du

[451] Ce qui n'est pas le cas pour les Allemands, habitués à ces *Gartenschauen* payantes depuis plusieurs années.

CRA, après avoir été, au cours de son mandat précédent, président de la commission « Finances et affaires générales ». Depuis le début des années 1990, Jean-Paul Heider est actif au sein de la coopération transfrontalière. La coopération transfrontalière lui offre notamment un prestige symbolique qui le distingue des autres conseillers régionaux, et qui lui permet de travailler en étroite relation avec Adrien Zeller, en lui conférant une image d'Européen de proximité : il est ainsi décrit par le président du CRA comme la « cheville ouvrière de l'ensemble de la coopération transfrontalière du Rhin supérieur »[452]. Si on peut se risquer à une comparaison tirée du système étatique français, il correspond à un ministre des affaires étrangères, dont le supérieur hiérarchique est le président : les grandes manifestations transfrontalières mobilisent le président et son ministre, tandis que ce dernier est appelé à siéger régulièrement avec ses homologues suisses et allemands. Le fait pour Jean-Paul Heider de ne pas avoir de mandat national permet de libérer un temps important qui nous paraît une ressource essentielle dans le cadre des relations transfrontalières, où les Allemands et Suisses paraissent s'investir davantage. Cela contribue à développer une sociabilité professionnelle originale.

B. Une coopération renforcée par une sociabilité professionnelle particulière : l'investissement transfrontalier individuel nourri de bénéfices affectifs

La coopération transfrontalière peut être analysée en recourant à un concept introduit par Johanna Siméant, celui d'« incitations sélectives non matérielles »[453] ; ces incitations sélectives affectives sont perceptibles dans le cadre d'une sociabilité professionnelle singulière. Ainsi, le registre des relations transfrontalières renvoie d'abord à des symboles d'unité retrouvée, à une Europe pacifiée, qui est d'abord mobilisée dans les relations étatiques franco-allemandes. La coopération intergouvernementale franco-allemande est marquée par un vocabulaire répétitif qui fait référence principalement à deux notions, la réconciliation et l'amitié. La réconciliation se manifeste dans plusieurs préambules ou corps de traité : « Convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français, mettant fin à une rivalité séculaire,

[452] DNA, « Passerelle entre les peuples », n° L37 - Lundi 15 Septembre 2003. / Colmar
[453] SIMEANT, Johanna, *op. cit.*, p. 152.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples. »[454] ; « Désireux d'approfondir la compréhension culturelle entre les deux pays par l'établissement de relations plus étroites dans le domaine de l'éducation »[455] ; « désireux de consolider la compréhension et le rapprochement entre les peuples en Europe, souhaitant offrir aux citoyens de l'Europe une chaîne de télévision commune qui soit un instrument de présentation du patrimoine culturel et de la vie artistique des Etats, des régions et des peuples de l'Europe et du monde »[456]

L'amitié est aussi présente dans les relations officielles franco-allemandes : « Constatant en particulier que la jeunesse a pris conscience de cette solidarité et se trouve appelée à jouer un rôle déterminant dans la consolidation de l'amitié franco-allemande. »[457] L'affichage des relations De Gaulle-Adenauer et Kohl-Mitterrand sur le registre de l'amitié n'est pas dénué d'intention, puisque cela fait référence implicitement à une volonté de nouer les liens franco-allemands par une métaphore affective interpersonnelle. Cette métaphore autorise, en particulier auprès des médias, à ne pas devoir expliciter les convergences d'intérêts entre chaque Etat, un point long, complexe et rébarbatif, au profit de l'affichage de bonnes relations résumées par une amitié entre le président français et le chancelier allemand, elle-même symbôle d'amitié entre les peuples.

Les acteurs transfrontaliers importent ces métaphores interétatiques pour s'inscrire dans un ensemble plus vaste et se valoriser. Mais se borner à penser que la majorité des acteurs transfrontaliers affichent ce caractère amical de leurs relations par un renvoi à l'histoire du continent ne nous paraît pas convainquant. L'exceptionnalité de ces relations de travail trouve sa source dans une configuration qui facilite une sociabilité ponctuée par un *modus vivendi* amical. Ainsi, ce tissu de liens professionnels se borne à des relations épisodiques directes, ponctuées par des réunions et des repas une à trois fois par mois, et à des relations

[454] Extrait de la « Déclaration commune sur la coopération franco-allemande », Paris, 22 janvier 1963, signée par le Président de la République française, Charles de GAULLE et le Chancelier fédéral de la République Fédérale d'Allemagne, Konrad ADENAUER.

[455] Extrait de la « Convention concernant l'établissement de lycées franco-allemands, portant création du baccalauréat franco-allemand et fixant les conditions de la délivrance de son diplôme », signée le 10 février 1972 à l'occasion du 19ème Sommet franco-allemand à Paris.

[456] Extrait du « Traité portant création de la Chaîne culturelle européenne (Arte), Traité entre les Länder de Bade-Wurtemberg, de l'Etat Libre de Bavière, de Berlin, de la Ville Libre Hanséatique de Brême, de la Ville Libre et Hanséatique de Hambourg, de Hesse, de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Rhénanie-Palatinat, de Sarre, du Schleswig-Holstein et la République Française sur la chaîne Culturelle Européenne », signé le 2 octobre 1990

[457] Extrait de la « Déclaration commune sur la coopération franco-allemande », Paris, 22 janvier 1963, *op. cit.*

distantes quotidiennes ou hebdomadaires, par téléphone, fax et email. Ces acteurs ont souvent —et sauf exception— un *a priori* positif des relations qu'ils vont avoir et un sentiment valorisant des relations qu'ils entretiennent déjà. Cela est principalement dû à une accumulation d'expériences et de ressources antérieures, comme des voyages scolaires ou universitaires, une habitude des us et coutumes qui régissent l'aspect formel des relations entre acteurs, la maîtrise du vocabulaire technique transfrontalier dans les deux langues et du paysage institutionnel transfrontalier difficiles à appréhender, la convergence d'intérêts des collectivités dans le transfrontalier, l'évitement de conflits, ou la connaissance interpersonnelle des interlocuteurs. Faire dans ce cadre « bonne figure » coûte peu. Par ailleurs, des réseaux d'entraide et de solidarité existent au niveau des agents administratifs et consolident les relations existantes; de même, un problème transfrontalier particulier ou commun ne trouve en principe de solution que si des consultations sont menées et des avis recueillis auprès des partenaires, ce qui accentue la perception positive des voisins. Il est aussi certain que des différences interculturelles, peu à peu maîtrisées par le travail qui est demandé créent une complicité rare au sein d'une communauté professionnelle.

> Ainsi, M. Patrick Goeggel, directeur-adjoint de la DCRI du CRA, se rend avec un jeune chargé de mission à Karlsruhe pour une première réunion sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Comme c'est la première réunion transfrontalière de ce néophyte, M. Goeggel le met au courant des pratiques interculturelles de travail : les Allemands auront préparé un dossier solide, avec un *Konzept* développé dans ses moindres détails, défendu par l'ensemble des Allemands présents, qui auront travaillé dessus pendant des semaines et se seront mis d'accord sur l'ensemble. A l'inverse, les Français n'auront rien préparé : c'est la première réunion, et pour eux, on discute d'abord du général, on se met éventuellement d'accord sur une ligne directrice. Le résultat sera le suivant au terme de cette réunion : les Français écoutent bien docilement la présentation du projet allemand, ils rentrent chez eux. Les Allemands pensent que les Français sont d'accord sur le projet, ils croient que c'est gagné. Mais les Français, une fois chez eux, se disent entre eux : qu'est-ce qui s'est passé ? On est arrivé les mains vides, les Allemands avaient déjà quelque chose - on s'est retrouvé devant le fait accompli - et tous les Allemands défendaient d'un bloc le dossier. Il était impossible de discuter durant la réunion. Les Français se disent aussi que le dossier des Allemands n'est pas du tout à leur goût : à la prochaine réunion, les Français sont d'accord pour casser la baraque des Allemands et proposer quelque chose éventuellement, mais ce sera une proposition minimale, autrement dit, l'idée est d'arriver à un rapport de forces neutre, et à partir de là, on peut commencer à en discuter. Lorsque la seconde réunion arrive, les Allemands tombent bien sûr des nues : soit ils se bloquent et c'est la fin des négociations, soit ils connaissent la méthode et on est d'accord pour repartir avec d'autres idées[458]. En

[458] Il existe toutefois une exception : quand existent des discussions entre élus de haut niveau, l'Allemand arrive avec un dossier, le Français avec rien : l'Allemand propose son projet, et le Français, penaud, se sent obligé d'accepter.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> arrivant à cette réunion, présidée par un Allemand, M. W. Gass, aujourd'hui à la retraite, du Landesgewerbeamt de Karlsruhe, les Français sont pétrifiés : M. Gass déclare qu'à cette réunion, pour une fois, les Allemands n'ont rien préparé ; ils ont décidé de la faire « à la française » : on va la faire avec le « brainstorming spontané et légendaire » des Français ! Lors de la deuxième réunion, organisée cette fois par les Français, et M. Goeggel en particulier, son homologue n'est plus W. Gass, mais quelqu'un d'autre qui est néanmoins familier du transfrontalier. Lors d'un coup de téléphone de cet homologue allemand qui veut savoir l'ordre du jour de la réunion, M. Goeggel répond qu'il ne peut rien dire : les Français vont faire la réunion « à l'allemande », c'est-à-dire avec un dossier très solide, qui ne sera dévoilé qu'aux premières minutes de la réunion…

On serait donc là en présence d'une conscientisation très active de l'interculturel franco-allemand. La norme est toutefois plutôt la « *conscientisation passive* » : on est au courant du *modus operandi* du voisin au travail, on sait à quoi s'attendre, mais on ne change pas pour autant ses habitudes. On a donc mis de côté certains préjugés. L'affichage de cette ressource interculturelle par la majorité des agents administratifs investis dans le transfrontalier apparaît ainsi comme la ressource centrale et spécifique d'agents spécialisés dans le transfrontalier; cela les différencie de leurs collègues rattachés à la même collectivité territoriale : les agents des relations internationales de la Région Alsace se valorisent par la détention exclusive de ressources intellectuelles et pratiques, qui donnent des chances optimales de succès pour traiter de dossiers avec des Allemands et des Suisses.

Toutefois, les projets transfrontaliers mobilisent rarement des investissements affectifs lourds et se limitent à des relations superficielles et minimales, consistant à construire un budget, à permettre à un unique maître d'ouvrage de développer ce projet, à l'aider à résoudre d'éventuelles difficultés techniques : INTERREG peut créer des tensions, mais appeler aussi et surtout à mobiliser les ressources spécifiques de chacun pour trouver une solution à un problème ponctuel. Dans ce cadre de travail, le jumelage est constamment rappelé comme un « embryon » de coopération transfrontalière par les acteurs eux-mêmes, ou comme la « préhistoire » de la coopération transfrontalière afin de se démarquer et de valoriser leur activité professionnelle. Cependant, si l'on reconnaît évidemment que la coopération transfrontalière est menée à un rythme plus soutenu que le jumelage, avec un nombre plus important de partenaires, les pratiques actuelles, réduites à un minimum, n'en sont pas si éloignées : rencontres dans une salle de réunion puis autour d'une table, afin de sceller

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'amitié autour d'un vague projet commun, puis autour d'un verre de vin typiquement régional.

A contrario, notre observation de l'arrivée —franchement souhaitée ?— d'un agent allemand au sein du secrétariat commun français d'INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, montre les limites du travail transfrontalier, en équipes plurinationales, exceptionnelles et de façade. Cet Allemand, minoritaire au sein d'une équipe transfrontalière française, comprenant un Français et deux Françaises, a dû faire face à un bizutage professionnel difficile : transmission d'informations relatives au poste et aux dossiers sur un mode essentiellement implicite, consistant pour le nouveau venu à deviner la nature de son travail par le biais de commentaires considérés comme clairs par les agents français mais objectivement évasifs et ambigus; la connaissance des différences interculturelles, en principe intégrée antérieurement par l'équipe française, n'a été d'aucune utilité pour faciliter l'intégration de l'agent allemand, en dépit d'explications sollicitées par la chef de l'équipe et fournies par une chargée de mission allemande, considérée comme la « spécialiste de l'interculturel » à la DCRI. Plusieurs facteurs, au moins au nombre de cinq, ont pu inciter, consciemment ou inconsciemment, ses collègues de travail à ne pas l'intégrer facilement : la différence de salaire en sa faveur, légèrement supérieur pour cet agent résidant en Allemagne, afin de compenser le coût de la vie plus élevé, et négocié lors de son entretien d'embauche, n'était un secret pour personne ; ses horaires de travail marginalement différents le stigmatisaient davantage : en raison d'une résidence à plus de 100 km de son lieu de travail, il arrivait, conformément d'ailleurs à ce qui avait été décidé et accepté par toute l'équipe, à 9h du matin au lieu de 8h-8h30 pour ses collègues français, ne prenait qu'une pause de 30 minutes pour déjeuner au lieu d'1h30 à 2 heures pour ses collègues français et terminait vers 17h eu lieu de 17h30 pour les autres; son niveau d'études supérieures souligné par son titre d'avocat qu'il ne revendiquait ni n'utilisait à aucun moment, marquait un statut qui le stigmatisait par rapport à des collègues dont aucun n'avait de formation complète de juriste ; le refus de discuter avec lui directement d'éventuels problèmes, au profit de bruits de couloirs destinés à ternir sa réputation et son professionnalisme donnaient lieu à une ambiance de travail assez peu conforme à l'esprit européen et transfrontalier affiché par ailleurs ; le fait qu'il ait été stagiaire précédemment au *Regierungspräsidium* de Freiburg et sa nationalité

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

allemande pouvaient lui faire porter le sceau délirant du soupçon : était-il un « agent double », au service véritable des Allemands ? Après trois ans de contrat, cet Allemand a trouvé un autre poste en Allemagne, dans le transfrontalier.[459]

Enfin, les relations entre agents détachés auprès d'instances transfrontalières sont facilitées pour deux motifs principaux. D'une part, le fait de l'appartenance statutaire à une autorité ou à une collectivité territoriale offre de multiples avantages pour l'agent détaché et pour la collectivité qui le détache. Pour l'agent, la comparaison de son salaire se mesure par rapport à un groupe de référence non transfrontalier, préservant ainsi les niveaux de vie variables de chaque pays; les questions d'ascension professionnelle ont lieu dans son cadre institutionnel national, une ascension souvent bloquée par la présence de cadres encore peu âgés qui occupent les postes transfrontaliers les plus élevés. Pour la collectivité territoriale, le salaire versé n'est pas tiré vers le haut; en outre, l'agent peut être rappelé à tout moment. Cela est la pratique habituelle de la Regio Basiliensis avec son agent détaché auprès de l'Infobest Palmrain qui fait là son baptême du feu transfrontalier pendant deux à trois ans, puis est appelé, une fois formé et expérimenté, à faire partie des cadres de la Regio Basiliensis; il est alors remplacé par un nouveau novice. Cela dénote aussi le caractère accessoire accordé aux Infobests, qui n'est assurément pas exclusif de la Regio Basiliensis, Infobests qui sont en prise directe avec la société civile, objet transfrontalier dérisoire et méprisé: pendant plus de six mois, en 2002, l'Infobest Palmrain a été privé de tous ses chargés de mission, soit démissionnaires, soit non reconduits dans leur contrat, soit rappelés par leur collectivité de rattachement : sur les quatre personnes en principe présentes, seule la secrétaire assurait l'ouverture de l'instance. Les collectivités qui détachaient du personnel (Conseil Général du Haut-Rhin, Land de Bade Wurtemberg et Regio Basiliensis) n'ont pas manifesté la moindre inquiétude sur ce désert qu'elles avaient elles-mêmes provoqué, et ont procédé à des recrutements avec la plus manifeste lenteur. Cela met en évidence l'existence d'un roulement (turn-over) relativement élevé dans la population d'agents du niveau des chargés de mission spécialisés dans la coopération transfrontalière. D'autre part, un travail suffisamment individualisé dans ces instances transfrontalières évite des frictions entre agents détachés. L'exemple d'une agent française, détachée par le Conseil Général du Bas-Rhin à l'Infobest

[459] *Notes de terrain.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Kehl-Strasbourg, puis rappelée après plusieurs années de travail, affirmait avec insistance que son travail au contact des frontaliers à Infobest lui convenait et qu'elle le regrettait. Cela tranchait évidemment avec un nouveau poste exclusivement administratif, dans lequel elle paraissait s'ennuyer. Elle notait que chaque agent détaché avait une certaine indépendance dans son travail et que les relations entre eux étaient bonnes. Cette appréciation positive de son ancien poste au contact du public pouvait avoir comme fondement un processus d'auto-entretien, un cercle vertueux : des valeurs humanistes et européennes se voyaient matérialisées par un travail au service de frontaliers, travail dont les résultats concrets gratifiants alimentaient à leur tour ces valeurs. A l'inverse, dans un nouveau poste administratif consacré au transfrontalier, considéré au sein du Conseil Général comme une promotion, ce cercle vertueux se voit rompu et substitué par un cercle vicieux : ses nouvelles responsabilités consistant à négocier et à mettre en œuvre des politiques qui ne s'attaquent pas aux problèmes rencontrés auparavant quotidiennement à Infobest, au contact de frontaliers, contredisent les valeurs européennes qui fondent la motivation de son investissement professionnel transfrontalier.

L'absence de concurrence entre élus, du fait de l'inexistence d'un électorat transfrontalier, tout comme l'évitement de sujets difficiles, facilitent grandement les relations entre élus. L'appartenance politique partisane ne joue pas en principe, dans le champ transfrontalier, ce qui renforce mécaniquement les liens existants et facilite l'émergence d'entrepreneurs et de réseaux transfrontaliers.

Section 2. Entrepreneurs et réseaux transfrontaliers

A la suite des travaux de McAdam, McCarthy et Zald[460], l'activité politique peut être comparée à l'activité économique : l'agrégation de ressources, essentiellement l'argent et le temps, est nécessaire pour comprendre l'activité dans des mouvements. Or ce processus d'agrégation n'est possible que s'il existe une organisation préalable : des soutiens doivent se

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

mobiliser par le biais de réseaux et d'agents administratifs déjà présents. Dans ce cadre d'analyse, les individus qui mettent en oeuvre des initiatives transfrontalières peuvent être comparés à des entrepreneurs.

§1. Entrepreneurs transfrontaliers

Deux catégories principales d'entrepreneurs transfrontaliers sont discernables : d'une part, les hommes politiques élus et hauts fonctionnaires ainsi que leurs soutiens et critiques (A), d'autre part, les agents administratifs au service des premiers, dont l'activité professionnelle se révèle parfois entrepreneuriale, et non exclusivement exécutante (B).

Néanmoins, cette perspective d'analyse à dominante économique est limitée pour étudier des processus politiques et sociaux. Il faudra par conséquent ne pas omettre de réintroduire dans le fil de notre analyse des hypothèses complémentaires, comblant l'absence du politique et du psychologique[461] tout comme celle des symboles et des représentations[462].

A. L'insertion d'entrepreneurs politiques régionaux et locaux dans un espace européen « des régions »

L'espace transfrontalier dans lequel évoluent les entrepreneurs transfrontaliers est celui d'une Europe communautaire focalisée sur ses régions : cet espace européen « des régions », construction symbolique mobilisée à l'origine au début des années 1990 par les Länder allemands, inclut différents types d'entrepreneurs, constitués en réseaux. Un premier ensemble dominant d'entrepreneurs transfrontaliers comprend des élus et des hauts fonctionnaires (1). Autour de ce premier cercle s'amalgame une catégorie d'entrepreneurs secondaires, la clientèle du premier cercle, incluant des associations, des entités transfrontalières, etc. (2). En marge de cet ensemble constitué par ce centre et cette périphérie

[460] McADAM, Doug, McCARTHY, John, ZALD, Mayer, *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
[461] FILLIEULE, Olivier et PECHU, Cécile, *Lutter ensemble...*, *op. cit.*, p. 87-88.
[462] FILLIEULE, Olivier et PECHU, Cécile, *Lutter ensemble...*, *op. cit.*, p. 88.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'entrepreneurs, coexistent des entrepreneurs transfrontaliers exclus, non admis au titre d'entrepreneur secondaire. On suggère par conséquent de qualifier ces derniers entrepreneurs transfrontaliers, non pas de soutiens, de clientèle ou de parasites[463], mais de *personae non gratae* (3).

1. Elus et hauts fonctionnaires : une attitude européenne visionnaire qui justifierait une déviance électorale

Le concept d' « Europe des régions » est un véhicule symbolique qui introduit de nouvelles représentations du territoire européen, du territoire national et du territoire régional, voire local. D'abord mobilisé par les Länder qui voulaient faire cesser l'hémorragie de compétences qu'ils perdaient au profit de la Fédération et se repositionner dans le cadre d'une Europe communautaire où ils étaient dominés, ce concept a été utilisé par d'autres régions, grâce à une diffusion utilisant des réseaux européens de régions : Comité des Régions, Assemblée des Régions d'Europe, ou Assemblée des Régions Frontalières d'Europe. Ce concept est utilisé avec des variantes comme ressource symbolique par des entrepreneurs transfrontaliers, hommes politiques et hauts fonctionnaires, afin d'insérer leur image et leur action dans un contexte triplement visionnaire :

- une Europe ancrée dans le principe de subsidiarité, qui passerait par des relations étroites, dans toute l'Europe, entre les citoyens et les représentants régionaux et locau ;

- une vision territoriale locale, auto-légitimante du travail transfrontalier : le territoire transfrontalier se construirait en faisant abstraction des frontières, grâce à des initiatives transfrontalières régionales et locales ;

- une vision politique conformiste, caractéristique d'une entreprise commune de lobbying : une Europe composée prioritairement de régions, qui rendent allégeance à la Commission Européenne doublement, d'une part en la désignant comme entrepreneur central et cofinanceur principal de projets transfrontaliers, et d'autre part en mobilisant ses concepts et ses discours dans les programmes opérationnels transfrontaliers.

[463] Ce terme doit être entendu ici dans son acception uniquement biologique.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Cette prétention visionnaire du territoire européen transfrontalier est une représentation reconstruite dans un cadre transfrontalier, représentation à la fois commune aux différentes régions transfrontalières européennes, et représentation singulière de chaque territoire transfrontalier. Cette représentation est complétée par un discours politique mobilisant des arguments assimilables à de la « déviance électorale ». Dans la lignée des travaux de Goffmann et de Becker, nous entendons par déviance électorale l'attitude d'entrepreneurs transfrontaliers qui se présentent comme des marginaux, des déviants par rapport à leur électorat. Ainsi, il faudrait du courage politique pour s'investir dans le transfrontalier, du fait de la passivité des électeurs dans chaque pays (conception d'un processus politique « par le haut ») et du rendement négatif que procurerait le transfrontalier en terme électoral. Dans la présentation que les élus se font d'eux-mêmes, le faible nombre de citoyens concernés aujourd'hui par des problématiques transfrontalières présenterait pour eux un risque de consacrer des ressources à des questions techniques qui concernent une minorité de l'électorat. Toutefois, un responsable politique ou administratif qui se dit européen doit se montrer exemplaire, par son attitude visionnaire européenne, en s'investissant dans ces problématiques transfrontalières, même s'il n'en tirera aucun profit électoral immédiat. Cette mise en scène de la mobilisation transfrontalière s'appuie aussi sur le caractère élitiste et désintéressé de la démarche : l'élu travaille, non pas pour lui et à court terme, mais pour des bénéfices futurs que tireront les citoyens européens, grâce à ces investissements altruistes dans le transfrontalier. Ainsi, le *Regierungspräsident* de Freiburg témoigne d'une des mesures inscrites sur l'agenda du Rhin supérieur :

> « D'ici la rentrée 2004, dans les arrondissements situés le long du Rhin, de Lörrach à Karsruhe, il est prévu que tous les Badois de 6-7 ans commencent l'apprentissage du français. On s'est heurté à la fronde des parents qui préféraient l'anglais. Ils n'ont pas compris que c'était une sorte d'assurance pour leur avenir. Leurs enfants apprendront de toute façon l'anglais par la suite : le Rhin supérieur pourrait ainsi devenir une région trilingue, ce qui augmentera les chances des jeunes sur le marché du travail tout en favorisant le Rhin supérieur sur le terrain de la compétition économique. »[464]

Or cet affichage spectaculaire des politiques transfrontalières régionales et locales ne correspond à aucune réalité observée : aucun projet transfrontalier ne vient froisser des intérêts collectifs ou particuliers, en raison du coût et du risque que cela représenterait.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

D'abord, l'investissement en moyens humains et financiers, examiné *supra*, est marginal et stable dans le transfrontalier, ce qui correspond difficilement à une politique volontariste visionnaire. Par ailleurs, le risque de se mettre à dos une population non directement concernée par le transfrontalier, de jouer des atouts vis-à-vis du gouvernement pour des dossiers qui concernent un nombre marginal de la population alors que ces atouts peuvent servir sur des dossiers d'envergure (liaison TGV-Est / ICE, ponts sur le Rhin, etc.), n'est, rationnellement, pas soutenable. Enfin, la nature des projets éminemment consensuelle, projets réalisés directement par ces acteurs ou mis sur pieds par des clients, contredit profondément l'idée de projets dont le bénéfice serait négatif. La manne de fonds communautaires à disposition de ces entrepreneurs permet avant tout d'entretenir le financement de projets propres tout comme celui de projets de clients.

2. Des soutiens aux élus constitué : une clientèle d'entrepreneurs secondaires

Des réseaux d'associations et d'entités liés aux partenaires institutionnels du transfrontalier appuient ces derniers en leur apportant une caution d'adhésion de la société civile à la politique de coopération transfrontalière. Par clientèle d'entrepreneurs transfrontaliers secondaires, nous entendons un ensemble d'entrepreneurs transfrontaliers d'importance secondaire, attaché à un ou à plusieurs entrepreneurs primaires, ayant un accès privilégié mais indirect à des ressources favorisant leurs chances de monter et de réaliser un projet transfrontalier.

Ces entités constituent une clientèle dépendant soit d'entrepreneurs primaires nationaux, soit d'entrepreneurs primaires transfrontaliers; en outre, ces mêmes entités représentent une clientèle qui sollicite soit de manière habituelle les fonds communautaires, soit les sollicite ponctuellement. Ainsi, en Alsace, la majorité des clients est attachée habituellement à au moins deux collectivités : Région Alsace, Département du Bas-Rhin et/ou Département du Haut-Rhin, ce qui est le cas de l'ADA, de l'ADIRA, etc. Des financements complémentaires ou principaux peuvent émaner de l'Etat ou de collectivités tierces. Dans le cas des universités du

[464] *Dernières Nouvelles d'Alsace*, Von Ungern-Sternberg: « Tout faire pour rapprocher Strasbourg et Kehl », mercredi 24 juillet 2002.

Rhin supérieur, ayant mené des projets transfrontaliers cofinancés par l'UE, intervenir comme client peut avoir pour objet de financer un projet déterminé, le réseau EUCOR, mais dont la réalisation pénible marque les esprits et dissuade des demandes futures, même si cela n'exclut pas des dépôts de dossiers de laboratoires déterminés avec des besoins précis. A l'inverse, les cofinancements peuvent avoir pour objet de constituer des ressources budgétaires complémentaires pour le maître d'ouvrage, utilisées à d'autres fins que la réalisation du projet lui-même. Dans le cas de la CCA, la recherche constante de fonds, derrière l'alibi de la défense de consommateurs alsaciens ou transfrontaliers, motive la participation à des projets transfrontaliers présentés *supra* : elle affiche une continuelle pauvreté, en mettant en scène une indigence de façade, à travers des locaux ouverts au public faits de bric et de broc —qui tranchent avec ses autres locaux fermés au public pourvus de matériel bureautique et informatique récent, et ayant abandonné le style déco des années 1970— et par le biais de discours en forme de jérémiades adressés à ses cofinanceurs et aux médias. Mais le bénéfice de la maîtrise d'ouvrage d'un projet transfrontalier peut aussi impliquer la participation au cofinancement d'un projet suivant - soit une seconde tranche du même projet, soit un projet différent. Dans ce cas, les coûts sont compensés, soit directement dans le projet, soit dans un financement équivalent de sa structure par un cofinanceur national.

En outre, de manière très ponctuelle, des projets de clients peuvent être cofinancés, comme ce fut le cas du *Festival des Enfants*, soutenu personnellement par Jean-Paul Heider.

La clientèle traditionnelle peut également être partagée entre entrepreneurs de premier rang, mais ayant un caractère, non plus exclusivement national, mais transfrontalier : dans cette perspective, il s'agit de clients nés à partir d'INTERREG I ou INTERREG II, qui ont la particularité d'être transfrontaliers. On trouve ainsi dans le Rhin supérieur le réseau des Infobests, l'Euroinstitut, l'Euro-Info-Consommateurs, etc. Ce réseau bénéficie de ressources importantes puisque ces entités transfrontalières sont éventuellement intégrées au réseau institutionnel des entrepreneurs primaires. Ainsi, Infobest fait partie des organes d'INTERREG, en tant que membre consultatif du Groupe de travail et du Comité de suivi, d'un groupe d'experts de la Conférence du Rhin supérieur. Ce second type de clientèle est davantage enclin à se cristalliser en clientèle habituelle. Grâce à cette intégration au sein des entrepreneurs primaires, ces entrepreneurs secondaires financés de manière transfrontalière

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

ont des ressources privilégiées, en termes d'accès à l'information, de connaissance personnelle du réseau, de maîtrise technique de dispositifs comme INTERREG.

Cependant, un troisième type d'entrepreneurs ne s'intègre pas à ces deux premières grilles d'analyse.

3. *Personae non gratae* : des entrepreneurs et des militants transfrontaliers exclus de la manne INTERREG

Des entités exclues des premiers réseaux, soit parce qu'elles ne sont pas intégrées au réseau d'entrepreneurs primaires, soit parce qu'elles ne figurent pas parmi la clientèle préexistante, gravitent autour de ce noyau hermétique de bénéficiaires de fonds INTERREG. Ce peuvent être des associations, des entreprises ou des syndicats.

Pour éviter de traiter des projets considérés comme dérisoires, ou nécessitant un travail administratif trop lourd, chaque comité de suivi de Pamina et Rhin supérieur Centre-Sud, ne tenant pas à les financer, avait fixé un minimum budgétaire pour examiner un projet, minimum qui pouvait souffrir quelques exceptions, le *Festival des Enfants* étant emblématique de cette pratique d'exception[465]. Les projets *People-to-People* ont eu justement pour objet de permettre à certains de ces entrepreneurs transfrontaliers mineurs et exclus de bénéficier de miettes de fonds INTERREG, si leur projet demeurait toutefois acceptable et non polémique. En effet, les revendications exprimées par des associations de frontaliers ne figurent dans aucun projet retenu parmi les projets *People-to-People*. La plupart de ces projets a un abord fédérateur « bon enfant » qui emporte la décision unanime de les financer. A l'inverse, des entrepreneurs transfrontaliers qui ont fait leurs preuves demeurent irrémédiablement en marge de cofinancements INTERREG. L'hebdomadaire culturel transfrontalier *Hebdoscope*, bien implanté dans les réseaux culturels des trois pays, n'est cependant pas client d'entrepreneurs primaires, qui méprisent ouvertement cette production transfrontalière, en disant ne pas la connaître. La concurrence directe avec des projets culturels portés par INTERREG, la démonstration insolente d'une productivité supérieure (une

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

équipe binationale de six personnes produit un hebdomadaire transfrontalier depuis plusieurs années), les critiques pertinentes formulées à l'endroit de dépenses somptuaires et de projets INTERREG ne favorisent guère l'intégration d'entrepreneurs comme M. Tanguy ou de son hebdomadaire à l'intérieur du cercle de clients complaisants.

Enfin, les syndicats et les écologistes, qui ont la particularité d'être des militants, ne servent pas les intérêts des entrepreneurs primaires, en ouvrant des dossiers dont le coût ne veut pas être pris en charge : coût politique[466] et coût économique et social sont les principaux motifs qui dissuadent d'apporter un soutien à ces entités.

La marginalité de certains acteurs est accentuée par le manque de transparence des organes d'INTERREG et d'institutions de coopération transfrontalière. Le Groupe de travail et le Comité de suivi de Rhin supérieur Centre-Sud se réunissent à huis clos, établissent des comptes-rendus confidentiels, dans le but, selon Jean-Paul Heider, « de ne pas être soumis à des pressions ». Or la pratique montre que lui-même peut y être soumis.[467] Ce manque de transparence permet avant tout d'orienter les fonds communautaires dans un sens convenu par les entrepreneurs primaires, soit vers eux-mêmes, soit vers leur clientèle. Cela sert aussi de moyen de rétorsion matériel et symbolique si on ne leur fait pas allégeance. D'autre part, les groupes de travail et d'experts, qui sont la cheville ouvrière et l'alibi de la Conférence du Rhin supérieur, sont d'une opacité rare. Hormis l'existence de rapports insipides qui peuvent être consultés sur le site, la composition de ces groupes est restée longtemps inconnue, en dépit de la demande répétée de listes auprès du secrétariat, à Kehl: la divulgation de ces listes était subordonnée à l'acceptation par chaque intervenant de voir la liste où il figure communiquée.

B. Des postes administratifs peu valorisés

[465] Il s'agissait d'un petit projet, en principe non éligible, mais Jean-Paul Heider, président du Groupe de travail, insistait auprès des partenaires de Centre-Sud : ce projet lui tenait à cœur ; par ailleurs, le maître d'ouvrage ne solliciterait pas une deuxième fois le Groupe de travail et le CS de Rhin supérieur Centre-Sud.

[466] Le soutien d'une mesure législative intéressant quelques centaines ou milliers de citoyens, dans des régions déterminées, n'apporterait aucun bénéfice politique, voire ferait contracter des dettes sur le plan partisan ou sur un autre dossier plus rentable - à comparer au lobbying déterminé qui a permis de signer le traité de Karlsruhe, qui devait permettre aux collectivités territoriales d'accumuler de nouvelles ressources transfrontalières, notamment juridiques, avec la création du GLCT.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les biens produits dans les collectivités territoriales par des agents administratifs spécialisés dans le champ transfrontalier, sont difficilement identifiables ou justifiables. Il s'agit avant tout du maintien et de l'entretien de relations transfrontalières, de l'aide au montage de projets, de la participation à des réunions qui génèrent une production honnête de documents et de rapports. Cela conduit, à la Région Alsace, à un dénigrement du travail réalisé dans les relations internationales ou transfrontalières par les services avec lesquels la DCRI travaille régulièrement —direction générale des services, direction de la communication, etc.— par le biais d'obstacles administratifs ou sur le ton de la plaisanterie. La DCRI apparaît comme une direction qui ne fait pas un travail clairement identifiable, qui « manque de sérieux ». Ce stigmate d'absence de sérieux ou de difficulté à identifier les biens produits trouve une défense dans les mêmes arguments préconstruits, entendus à plusieurs reprises, par des agents à différents niveaux hiérarchiques. La DCRI travaille sur le long terme ; la marque du transfrontalier est de s'étirer dans le temps : la fin de la Seconde Guerre Mondiale ne date que de 50-60 ans ; or il y a eu de grandes avancées depuis, redevables notamment au travail transfrontalier. Cela revient selon nous à adopter le discours dominant, conférant à la victoire sur les fascismes le socle de nos démocraties contemporaines, et à nier l'existence de relations et de tentatives précédentes de paix, en particulier pendant l'entre-deux-guerres, qui ont fourni aux pères fondateurs de l'Europe communautaire la possibilité d'imaginer, grâce à ces expériences passées, des outils plus solides de pacification régionale. Cette arrogance transfrontalière n'est soutenue par aucune réalité : les réalisations transfrontalières sont incomparables par rapport au travail accompli par chaque Etat et par l'Union Européenne.

Les postes de ces agents sont également dépréciés par le manque de reconnaissance de la population qui adhère au principe de coopération transfrontalière, mais reste aveugle et sourde aux projets transfrontaliers mis en œuvre. Là encore, la population ingrate reçoit une réponse consistant tantôt à l'accuser de passivité, tantôt à lui accorder un rôle de victime infantile, qui ne serait pas encore prête culturellement au transfrontalier. Dans ces deux hypothèses, la remise en question des projets et de la réalité du travail transfrontalier réalisé - extrêmement limité et touchant une part infime de la population - n'est pas d'actualité.

[467] *Notes de terrain.*

Enfin, le rôle caché derrière les élus peut amener à se poser comme éminence grise de certaines réalisations - comme entrepreneur intellectuel -, mais peut aussi entraîner une relative frustration, même si les relations avec les élus sont bonnes. Cette frustration a une conséquence majeure, correspondant aux options classiques *voic, exit and loyalty*. L'hypothèse *voice* est euphémisée afin de ne pas repérer l'émetteur, qui courrait un trop grand risque professionnel en donnant un avis divergent, même si le milieu très réduit des professionnels de la coopération transfrontalière peut réduire les soupçons à quelques individus : des fuites dans la presse régionale sont un biais qui permet à des agents de compenser leur frustration de ne pas effectuer des tâches nobles ou reconnues comme telles, ou de réagir face à des options politiques qu'ils désapprouvent, tout en maintenant une attitude de façade de loyauté. L'option *exit* se manifeste dans le turn-over élevé des chargés de mission transfrontaliers. Le manque de perspective professionnelle entretenu par une gestion du personnel amateuriste, est renforcé par la monotonie des tâches. Dans ce cadre, ces personnels administratifs quittent définitivement le milieu de la coopération transfrontalière, vont travailler chez un autre acteur de la coopération transfrontalière, afin de bénéficier d'une ascension professionnelle et/ou d'une promotion salariale, ou bien se maintiennent à leur poste. Les possibilités de mobilité professionnelle offertes parmi les entrepreneurs transfrontaliers, pose la question plus vaste de leur structuration en réseaux.

§2. La constitution de réseaux transfrontaliers de coopération

Après avoir examiné les fondements de l'engagement et les stratégies qui sont développés par les acteurs de la coopération transfrontalière, il est indispensable de s'attarder sur les toiles dans lesquelles ces mêmes acteurs sont contraints et évoluent. Les réseaux qui orientent ces acteurs et entrepreneurs (A.), tout comme leur instrumentalisation dans le jeu transfrontalier (B. et C.), seront analysés ici.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

A. Des réseaux d'action publique transfrontaliers : institutions, regroupements et associations de coopération propres à chaque région transfrontalière

Avec les apports de Marsh et Rhodes principalement[468], l'approche en termes de réseaux de politique publique —*policy networks*—, de communautés de politiques publiques —*policy communities*—, et de réseaux thématiques, offre une série de progrès par rapport à des modèles proposés antérieurement, comme le corporatisme, le pluralisme, ou le néo-pluralisme[469].

La définition du concept de *réseau de politique publique* (synonyme de *réseau d'action publique)* n'est pas uniforme : des débats sur cette question nourrissent les travaux autour des *policy networks*. Pour Rhodes & Marsh et Jordan, le réseau d'action publique est un terme générique, tandis que la communauté de politique publique et le réseau thématique représentent des formes spécifiques d'un tel réseau, possédant certaines caractéristiques particulières[470]. En revanche, pour Wilks et Wright, « une communauté de politique publique identifie les acteurs actuels et potentiels qui sont concernés aux niveaux des secteurs et sous-secteurs industriels et qui partagent une identité ou un intérêt commun »[471] et elle n'implique pas nécessairement l'existence d'un réseau liant les acteurs. La plupart des auteurs se rallient à Rhodes & Marsh et Jordan pour deux raisons fondamentales : une première critique montre que ne pas utiliser dans un sens générique le concept de *réseau de politique publique* revient à inverser l'usage fait par les auteurs antérieurs à Wilks et Wright et, par conséquent, ouvre un

[468] V. par exemple dans cette perspective : MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique – Débat autour des* policy networks, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 31-68 ; MARSH, R.A.W. et RHODES, David (Ed.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992 ; RHODES, David, « Policy Networks : A British Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2 (3), p. 293-317 ; RHODES, David, *Beyond Westminster and Whitehall*, London, Unwin Hyman, 1988 ; RHODES, David, The National World of Local Government, London, George Allen & Unwin, 1986 ; RHODES, David, « Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks », *Public Administration Bulletin*, 1985, 49, p. 4-29 ; RICHARDSON, J.J. et JORDAN, G., *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson, 1979 ; JORDAN, G. « Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles? », *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2 (3), p. 319-338.

[469] THATCHER, Mark, « Les réseaux de politique publique : bilan d'un sceptique », in LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique – Débat autour des* policy networks, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 229. - V. pour une analyse de ces différents courants par rapport au concept de réseau d'action publique : MARSH, R.A.W. et RHODES, David, " Les réseaux d'action publique… ", *op. cit*., p. 32-36.

[470] V. MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *op. cit*.

[471] WRIGHT, M., « Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies », *Political Studies*, 1988, 36, p. 606. Cité par THATCHER, Mark, " Les réseaux de politique publique : bilan… ", *op. cit*., p. 231.

débat de définition[472] ; une seconde critique adressée par K. Dowding à Wilks et Wright concerne la définition de communauté de politique publique : pour Dowding, cette définition remplace seulement l'usage fait par la science politique du terme *groupe*[473]. Avant de préciser notre point de vue *infra*, nous nous rallions dans un premier temps à l'approche générique de Rhodes et Marsh, en adoptant le concept ouvert de *réseau d'action publique,* employé comme synonyme de *réseau de politique publique*.

Les différents réseaux d'action publique créés par des entrepreneurs politiques transfrontaliers surgissent dès la fin des années 1960 dans le Rhin supérieur et dans les années 1980 dans l'Eurorégion méditerranéenne. Cette différence temporelle s'explique principalement par l'existence de conditions propres au développement spécifique des relations binationales, franco-allemande d'une part, franco-espagnole d'autre part. Ainsi, le rapprochement intergouvernemental franco-allemand à la suite de la Seconde Guerre Mondiale et l'approfondissement des relations dans le cadre de l'intégration communautaire encouragent les élus régionaux et locaux du Rhin supérieur à s'investir dans un faisceau de relations transfrontalières ; autrement dit, les relations transfrontalières dans l'espace rhénan sont stimulées parce qu'elles s'emboîtent dans des relations intergouvernementales propices à leur lancement et à leur épanouissement. A l'inverse, les relations franco-espagnoles demeurent froides, même après la transition démocratique espagnole : une méfiance de fond, que nourrissent autant les derniers gouvernements de Valéry Giscard d'Estaing que les premiers gouvernements de François Mitterrand, entretiennent une gestion malheureuse de dossiers qui n'auraient été qu'épineux dans un contexte différent : la question de la pêche de chalutiers espagnols dans les eaux territoriales françaises est traitée avec doigté par les autorités françaises qui trouvent là l'occasion d'une victoire navale glorieuse, en donnant ordre à leur marine de tirer sur les civils espagnols ; le dossier terroriste basque est analysé par l'exécutif français comme le fait de militants non terroristes, que la justice française ne poursuit pas sur le territoire français - territoire qui sert, *de facto*, de base arrière à l'ETA. De ce double fait, les relations transfrontalières franco-espagnoles demeurent souvent bloquées

[472] JORDAN, G., « Sub-Governments, Policy Communities and Networks : Refilling the Old Bottles ? », *Journal of Theorerical Politics*, Vol. 2, N°3, 1990, p. 333-336. Cité par THATCHER, Mark, « Les réseaux de politique publique : bilan… », *op. cit.*, p. 231.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

par ces relations interétatiques tendues. Le dégel interviendra au début des années 1980, grâce aux négociations menées avec l'Espagne pour entrer dans les Communautés Européennes.[474]

Nous relevons principalement deux catégories principales d'acteurs dans les territoires transfrontaliers que nous étudions : d'une part, des *réseaux* organisés par des entités politiques préexistantes, des réseaux transfrontaliers institutionnalisés d'action publique d'un type particulier[475], comme la Conférence du Rhin supérieur ou les programmes INTERREG Pamina et Centre-Sud dans le Rhin supérieur, ou comme la Communauté de Travail des Pyrénées, INTERREG France-Espagne et l'Eurorégion méditerranéenne sur la frontière franco-espagnole (1.) ; d'autre part, des ensembles plus informels, des *groupes* conçus à la suite de mobilisations collectives, qui ne peuvent pas être qualifiés de réseaux d'action publique, comme des associations de frontaliers, des groupes de défense de l'environnement ou des entreprises (2.).

La distinction majeure qui s'opère entre ces deux ensembles – outre leurs différences de nature, de formation, de fonctionnement et d'objectifs – réside dans la concurrence qui s'établit entre les deux. Ces deux ensembles coexistent, le premier dominant le second par des ressources politiques et financières auxquelles il a accès et dont il prive l'autre rassemblement d'acteurs. Les communautés transfrontalières de politique publique sont utilisées par des entrepreneurs transfrontaliers à des fins institutionnelles et personnelles spécifiques. Le deuxième ensemble n'est cependant pas privé totalement de moyens : chaque groupe recourt à des ressources alternatives et mobilise des répertoires d'actions originaux.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

[473] DOWDING, K., « Behaviouralism, rational Choice Theory and the 'New Institutionalism' : A Critique and Synthesis », *Journal of Theorerical Politics*, Vol. 6, N°1, 1994, p. 63. Cité par THATCHER, Mark, « Les réseaux de politique publique : bilan… », *op. cit.*, p. 231.

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

[475] Que nous dénommerons *communautés de politiques publiques* – v. *infra.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Des communautés de politique publique transfrontalières dominantes

Rhodes & Marsh font la distinction, dans le terme générique de réseaux d'action publique, entre la communauté de politique publique et le réseau thématique[476]. Selon eux, une *communauté de politique publique* a des caractéristiques précises :

> « un nombre limité de participants, avec l'exclusion délibérément décidée de certains groupes ; une interaction fréquente et intense entre tous les membres de la communauté sur toute question concernant les questions de politiques publiques ; une consistance des valeurs, les valeurs d'appartenance et les résultats des politiques publiques, ceux-ci persistant avec le temps ; un consensus, les membres partageant la même idéologie, valeurs et préférences générales concernant les politiques publiques ; tous les membres de la communauté de politique publique ont des ressources, et donc les relations entre eux sont des relations d'échange ; l'interaction de base est donc composée de négociations entre les membres, ceux-ci possédant des ressources ; il existe un équilibre de forces, ce qui n'implique pas forcément une situation dans laquelle tous les membres de la communauté bénéficient au même niveau, mais une dans laquelle tous les membres se croient dans un jeu à somme positive ; la structure des groupes qui participent est hiérarchique, ce qui permet à leurs chefs de garantir l'obéissance de tous les membres. »[477]

A l'inverse, un *réseau thématique* est paré de caractéristiques opposées à celles d'une communauté de politique publique : un réseau thématique « implique seulement une consultation à propos des politiques publiques, avec la participation d'un grand nombre d'acteurs ; une interaction qui fluctue, avec un accès pour tous les membres ; l'absence d'un consensus et la présence de conflit ; une interaction qui se fonde sur la consultation plutôt que sur la négociation ou le marchandage ; des relations inégales de pouvoir, dans lesquelles de nombreux participants peuvent avoir peu de ressources, peu d'accès et aucune alternative. »[478] Rhodes & Marsh préconisent néanmoins de manier cette typologie avec circonspection, affirmant qu'elle n'a « qu'un rôle diagnostique »[479]. Rester à un niveau plus général, qualifier un domaine politique de *réseau d'action publique*, en lui conférant une liste de caractéristiques adaptées, semble préconisé[480].

[476] MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *op. cit.*, p. 51.
[477] MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *op. cit.*, p. 51-52. Ils ajoutent avec prudence : « La relation, en pratique, entre le gouvernement et les groupes d'intérêts dans un domaine politique, peut être comparée à cette catégorie, mais aucun domaine politique n'est susceptible de s'y conformer exactement. » (p. 52)
[478] MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *op. cit.*, p. 52.
[479] MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *ibid.*
[480] MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *op. cit.*, p. 52-53.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

En ce qui nous concerne, nous pensons que l'approche des réseaux politiques institutionnalisés de coopération transfrontalière en termes de *communauté de politique publique* est pertinente. Toutefois, nous nous autoriserons parfois à suivre les recommandations de Rhodes & Marsh, en qualifiant ces mêmes réseaux de *réseaux d'action publique* ou de *réseaux de politique publique*, dans la mesure où certaines caractéristiques du concept idéal-typique de *communauté de politique publique* peuvent s'avérer fragiles.

Dans les régions transfrontalières que nous étudions, plusieurs communautés de politique publique tissent un ensemble que l'on peut diviser en trois sous-catégories : des réseaux constitués à un niveau transfrontalier régional[481], des réseaux établis dans des territoires infra-régionaux, et des réseaux locaux. L'image de la poupée russe permet de mieux cerner ce découpage territorial : dans le Rhin supérieur, niveau transfrontalier régional, existe un triple réseau infra-régional hérité de la construction institutionnelle historique de la coopération transfrontalière[482], avec au nord Pamina, au sud, la Regio TriRhena et au milieu la Communauté de travail Centre. L'Eurorégion méditerranéenne correspond davantage, selon nous, à un réseau infra-régional compris dans l'ensemble plus vaste d'un réseau régional pyrénéen. Sur ces deux territoires, des relations entre villes frontalières ou groupes de communes frontalières forment un troisième tissu de réseaux à un échelon local.

La proximité de ces réseaux avec le concept de communauté de politique publique nous incite à examiner dans notre analyse du transfrontalier les plus importants. Plusieurs auteurs tels que Jeremy Richardson[483] ou Andy Smith[484] considèrent qu'il est pertinent d'appliquer la notion de réseau de politique publique aux politiques de l'Union Européenne. Mais d'autres,

[481] Des réseaux qui couvrent par conséquent l'intégralité du territoire du Rhin supérieur et de l'Eurorégion méditerranéenne.
[482] Les débuts de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur se situant sur la frontière franco-germano-suisse, puis un espace commun plus large s'établissant dans le cadre établi par les Accords de Bonn, le reste de l'espace s'est construit autour d'un schéma proposé par les Etats, avec les Commissions bipartites et tripartites formant ensuite la Conférence du Rhin supérieur. Néanmoins, ce schéma proposant un territoire unique, avec une approche thématique des problèmes, ne s'est pas imposé dans la construction institutionnelle de la fin des années 1980 : avec Interreg, la création de Pamina, au nord, puis de Centre-Sud dans l'espace restant, de même que la foison d'institutions qui ont émergé dans les années 1990, ont adopté une logique infra-régionale, comme ce fut le cas du Conseil Rhénan, pour des considérations avant tout politiques, liées à la concurrence entre les collectivités territoriales alsaciennes et le gouvernement français.
[483] RICHARDSON, Jeremy, « Approches de la décision politique nationale et européenne fondée sur l'acteur : communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques », in : LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique…, op. cit.*, p. 167-191.
[484] SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.,* p. 109.

comme Mark Thatcher[485] paraissent plus circonspects sur l'usage de ce concept dans les politiques européennes. Conscients de ces limites, nous tenterons de combler ces lacunes avec les propositions d'Andy Smith, qui suggère de compléter l'approche par le réseau d'action publique grâce à trois perspectives d'ordre « cognitif, relationnel et normatif »[486]. Sans prétendre vouloir établir ici un exposé exhaustif de ces réseaux, dans lesquels les mêmes membres se côtoient souvent, nous tenterons néanmoins de brosser un tableau pertinent.

Dans l'espace rhénan, la structuration en un ensemble couvrant le territoire actuel du Rhin supérieur est lancée par les travaux de la KOR et par ceux de la Conférence tripartite permanente de coopération régionale, puis est définie par l'Accord de Bonn. Le Rhin supérieur regroupe dès 1975 les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, le Land de Bade-Wurtemberg (le territoire des régions Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein et le Landkreis Lörrach), la Région Alsace (Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin), le Land de Rhénanie-Palatinat (le territoire de l'actuelle région du Palatinat-Sud). Dans les années 1990 s'agrègent à ce territoire les cantons d'Argovie, de Soleure et du Jura, mais seulement dans le cadre de l'initiative INTERREG. Au cours des années 1990, tant avec INTERREG qu'avec le Conseil Rhénan, trois Communautés de Travail segmentent l'espace rhénan, avec au nord et au sud des infra-régions où des intérêts sont cristallisés depuis des années, tandis qu'au centre le poids écrasant de Strasbourg limite le développement de relations avec le Kreis voisin d'Ortenau, malgré quelques initiatives en matière d'aménagement du territoire[487] qui entendent offrir un projet politique équivalent à ceux qui existent dans l'espace Pamina et dans la Regio TriRhena. Ces multiples institutions territorialisées dessinent une vaste communauté de politique publique transfrontalière à l'échelle de l'espace rhénan.

Cette communauté de politique publique, qui s'établit à plusieurs niveaux, répond aux caractéristiques principales suivantes : les membres de cette communauté sont en nombre limité ; certains groupes en sont délibérément exclus (groupes non parrainés sur le plan national ou sur le plan transfrontalier, groupes qui critiquent la communauté), cette

[485] THATCHER, Mark, « Les réseaux de politique publique… », *op. cit.,* p. 239-240.
[486] SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.,* p. 110 et suiv.
[487] Les réunions successives et les travaux du SCOTERS prétendent donner une dimension transfrontalière aux études d'aménagement du territoire de part et d'autre du Rhin, dans la Communauté de Travail Centre. Il s'agit plutôt selon nous de gommer des approches divergentes marginales et d'arriver à une harmonisation minimale.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

exclusion servant les intérêts des membres de la communauté ; les intérêts sont dominés par des intérêts économiques et politiques ; l'intégration des membres est favorisée par une interaction fréquente entre les membres, rythmée par la tenue de réunions multiples et des intérêts partagés sur des projets transfrontaliers ; les valeurs partagées par les membres sont marquées par une continuité, continuité observée également dans la permanence des membres, tant politiques qu'administratifs (à l'exception des chargés de mission) ; les résultats obtenus par la communauté connaissent une stabilité depuis le début des années 1990 ; les membres de cette communauté disposent tous de ressources, et sont reconnus comme tels, même si ces ressources sont inégales qualitativement et quantitativement ; ces ressources sont posées sur un pied d'égalité relatif, dans la mesure où la relation de base entre les partenaires est fondée sur l'échange, le marchandage ; la structuration de la communauté obéit à un principe de consensus mais est hiérarchisée, ce qui permet aux dirigeants - qui bénéficient d'une direction souvent tournante - de s'assurer du contrôle des membres ; cette alternance du pouvoir favorise un équilibre de pouvoir entre les partenaires, dont la communauté ne peut perdurer sans cet équilibre, qui doit être perçu et affiché comme un jeu transfrontalier à somme positive et un moyen d'obtenir des bénéfices individualisés ; sur le plan cognitif, en suivant Bruno Jobert[488] et surtout Peter Hall[489], un déplacement cognitif de plusieurs ordres s'opère : l'intrusion de l'Union Européenne dans un espace de coopération transfrontalière jusque là dominé par les Etats conduit à un triple déplacement *i)* sur le type de coopération (dorénavant centré sur des projets), *ii)* sur les outils employés (avec un nouvel outil de nature financière, le PIC INTERREG, ainsi que des instruments juridiques vantés comme moins contraignants tels que le GLCT), *iii)* et sur la perception du territoire (avec un espace transfrontalier qui serait moins dominé par les Etats, où d'autres acteurs trouveraient des espaces d'action publique) ; sur le plan relationnel interne, la segmentation de la communauté implique l'existence de sous-réseaux spécifiques (des réseaux où les membres demeurent isolés), et de sous-réseaux transversaux (composés des élus et des agents qui sont

[488] Selon lui, « toute action sociale implique une opération de définition sociale de la réalité », in JOBERT, Bruno, *Codes, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques*, CERAT, dactylo, 1988, p. 1. - Cité par SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.,* p. 111.

[489] La démarche de Hall complète celle de Jobert, en ce qu'elle a « comme objet l'analyse de l'imbrication du passé (policy legacies), des différents types d'acteurs et l'articulation entre les agents étatiques et non étatiques. Une telle démarche permet de recentrer l'analyse de la dimension cognitive de l'action publique sur les questions de l'accès aux processus de décision et

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

présents dans plusieurs réseaux[490]) ; sur le plan relationnel externe, la communauté n'est pas complètement imperméable : comme le souligne Andy Smith, « la perméabilité de chaque réseau est constamment assujettie aux effets des confrontations avec les acteurs exclus et avec ceux d'autres réseaux d'action publique »[491], ce qui conduit ces différents acteurs à investir des arènes tierces pour s'affronter (sur la scène médiatique et plus rarement sur la scène judiciaire) ; sur le plan normatif, les débats autour des enjeux soulevés par l'intégration communautaire —en particulier le « déficit démocratique », la transparence et la légitimation de l'ordre politique communautaire— donnent lieu à deux grands types d'incertitudes : d'une part, l'ajout d'un niveau politique communautaire qui diminuerait la capacité d'action individuelle de chaque Etat, et d'autre part, l'apparition simultanée de réseaux d'acteurs sur la scène communautaire qui transformerait la nature du jeu. Pierre Muller résume cette double incertitude : « En ce sens, cette émergence de l'espace public européen est au coeur de la crise de représentation de nos sociétés hypercomplexes, dans la mesure où ni les formes démocratiques traditionnelles fondées sur le contrôle parlementaire, ni les formes de représentation corporatistes sectorielles ne semblent en mesure de répondre au double défi de la production d'expertise et de la participation des citoyens aux politiques publiques »[492]. Rejoignant Andy Smith, « l'arène politique est désormais internationale et les codes produits sont le résultat de la confrontation de systèmes d'interprétation divers »[493]. Or dans notre communauté transfrontalière, l'affichage par les élus du lien privilégié entre eux et les citoyens sert de proposition de réponse à la question du déficit démocratique européen : les politiques régionales communautaires, mises en oeuvre par les différents niveaux politiques, permettraient de légitimer le niveau politique communautaire qui impulse ces politiques publiques. Enfin, cette communauté a pour caractéristique de permettre à des groupes déjà

---

de la formation de coalitions informelles entre acteurs, sensées améliorer cet accès », in SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.*, p. 113.

[490] Le cumul de représentation au sein de ces institutions segmentées, avec les mêmes élus et les mêmes agents impliqués dans le transfrontalier, consolide la communauté. Ainsi, J.P. Heider, qui est élu régional français, cumule en 2004 plusieurs casquettes transfrontalières : outre ces responsabilités de Vice-Président du CRA et de président de la commission chargée d'examiner (qui précède l'examen et le vote de la Commission permanente où siègent les élus régionaux) des dossiers relatifs notamment au transfrontalier, il est l'élu qui assure au quotidien le suivi de la coopération transfrontalière; il est par conséquent présent au sein du Groupe de travail de Rhin supérieur Centre-Sud qu'il préside, au sein du CS de Rhin supérieur Centre-Sud où il représente le président de la Région Alsace, Adrien Zeller, au sein du Conseil Rhénan, (...).

[491] SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.*, p. 115.

[492] MULLER, Pierre, « La mutation des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 74-75. Cité par SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.*, p. 119.

[493] SMITH, Andy, « Réintroduire la question... », *op. cit.*, p. 119.

parrainés par ses membres ou par des segments de la communauté de profiter d'un accès à une partie des ressources disponibles; cela fonctionne encore sur un mode d'échange : des groupes parrainés reçoivent, par exemple pour réaliser un projet dans le cadre d'INTERREG, des soutiens financiers et techniques ; en retour, ces groupes donnent à leurs parrains une légitimité accrue ; cette légitimité consiste, pour la communauté d'action publique, en s'affichant comme communauté exclusive et incontournable dans leur espace transfrontalier.

Une des caractéristiques de ces communautés est d'exclure des groupes qui mettraient en danger la hiérarchie et la solidarité en ne partageant pas les mêmes valeurs de base, ou qui ne disposeraient pas de ressources suffisantes.

2. Des groupes exclus de ces communautés transfrontalières d'action publique

Les groupes exclus des communautés transfrontalières de politiques publiques ne peuvent être décrits comme étant structurés en réseaux d'action publique. Nous n'oserions pas les étiqueter en tant que *réseaux thématiques*, car la description de ce concept par Rhodes et Marsh[494] n'est pas pertinente dans notre champ d'étude. Leur segmentation et leur autonomie sont des particularités qui les fragilisent et qui limitent d'éventuelles solidarités qui conduiraient à une structuration en réseaux. On y retrouve des associations de défense des frontaliers dans lesquelles peuvent graviter des syndicats, d'autres associations impliquées indirectement dans le transfrontalier à l'occasion de la réalisation d'activités transfrontalières, des entreprises et des partis politiques marginalisés. Leurs trois ressources principales consistent en une expertise technique souvent pointue relative à leur situation, rassemblée grâce aux membres et à des bénévoles, en une expertise juridique, acquise sur le tas et par le biais de conseils de juristes et en un accès plus ou moins aisé aux médias locaux.

Leur exclusion résulte de deux arguments complémentaires apparus au cours d'un entretien avec Jean-Paul Heider : soit leur cause est difficilement attaquable, et dans cette hypothèse, ce sera la manière de procéder qui sera la cause officielle fondamentale de l'exclusion : c'est le cas des frontaliers qui défendent une cause légitime, mais dont la méthode d'action, volontiers conflictuelle avec une majorité d'élus, constituerait l'obstacle

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'un rapprochement[495] ; soit, quand la cause est jugée attaquable, le fond et la forme sont en ligne de mire : ainsi des écologistes allemands, présentés comme peu sérieux, qui vont jusqu'à former un recours contre la « passerelle Mimram », objet jugé comme dangereux pour des populations de volatiles protégés! « N'ont-ils rien de mieux à faire que de bloquer ce projet de Jardin des deux rives? », demande Jean-Paul Heider.

L'exemple particulier d'une association « de citoyens […] vivant en Ortenau [Bade Wurtemberg, Allemagne] du fait le plus souvent d'un mariage mixte franco-allemand »[496], nous permet de préciser ces éléments, dans un contexte particulier. Ainsi, en 2002, dans le Rhin supérieur, un groupe de personnes cherche à trouver des solutions collectives à des problèmes rencontrés sur la frontière franco-allemande. A ces problèmes, les administrations de chaque côté du Rhin n'offrent pas de solution :

> « Nous pourrions tous relater toutes sortes de tracasseries et de difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés à l'occasion de diverses démarches administratives (sécurité sociale, impôts, chômage, retraite). Des organismes officiels ont même suggéré à certains d'entre nous [qui résidons en Allemagne] de donner une adresse fictive à Strasbourg pour résoudre divers problèmes, ce qui nous placerait dans l'illégalité. Nous nous y refusons.
>
> Nous avons donc décidé de nous réunir pour agir en vue de changer cette situation et d'obtenir la résolution des problèmes. Nous voulons pouvoir bénéficier de ce que nous considérons comme nous étant dû et ce, de façon légitime sans être obligés de faire appel à des moyens détournés et illégaux. »[497]

Les questions soulevées par ce collectif sont variées : santé, chômage, préretraite, retraite, impôts, droit de vote, état civil, enfants, études. Frontaliers, ils sont français et allemands, ont en majorité un conjoint de nationalité allemande et résident en Allemagne. Ils ont effectué leur vie professionnelle en France, en Alsace. Ce régime leur a ouvert le droit d'accéder, durant leur vie professionnelle, à des soins médicaux en France, en raison du versement de cotisations de sécurité sociale à la France et de l'adhésion à une mutuelle complémentaire française ; ces personnes ont, pour des raisons culturelles, pratiques et personnelles, recouru au système médical français, alors qu'elles pouvaient, parallèlement à ce droit, avoir recours à

---

[494] V. notamment MARSH, R.A.W. et RHODES, David, « Les réseaux d'action publique… », *op. cit.*, p. 52-53.

[495] La résolution de problèmes soulevés par les frontaliers aurait surtout coût politique disproportionné par rapport au nombre de personnes concernées : saisir des relais partisans et non partisans au niveau gouvernemental et au niveau communautaire constituent un investissement dont le coût est jugé élevé, tant par les hommes politiques que par les hauts fonctionnaires, dont la carrière pourrait être écourtée ou mise en péril en cas de relais de dossiers complexes et considérés au mieux comme non rentables.

[496] Verein Bürger/innen im Grenzgebiet, *Texte fondateur*, p. 1, §1.

[497] Verein Bürger/innen im Grenzgebiet, *Texte fondateur*, p. 1, §2 et §3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

un médecin allemand, grâce au droit qui leur était ouvert par le biais de leur conjoint allemand. Or au moment de prendre leur retraite, ces personnes apprennent que ce système est remis en question : dorénavant, en raison de leur résidence en Allemagne, les soins médicaux devront être effectués auprès du système de santé allemand. Une exception leur permet d'avoir recours occasionnellement au système français, mais le remboursement est soumis à l'examen de chaque caisse, qui peut par conséquent refuser de compenser la dépense de santé. Le *Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale* résume la situation juridique relative à cette question :

> « […] la personne frontalière qui cesse son activité professionnelle pour partir en retraite, cesse d'être frontalière et devient pensionnée au sens des règlements communautaires sur la sécurité sociale.
>
> Le règlement (CEE) n°1408/71 prévoit le droit aux prestations en nature de l'assurance maladie pour le titulaire de pension qui réside sur le territoire d'un Etat membre, alors que l'institution débitrice de la pension se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre.
>
> A cet effet, elle pourra bénéficier de la prise en charge des soins de santé en Allemagne au moyen du formulaire E 121 établi par la caisse française débitrice de sa pension française et qu'elle devra remettre à la caisse allemande d'assurance maladie. Elle bénéficiera de la prise en charge des soins conformément à la législation allemande de sécurité sociale.
>
> Dans cette hypothèse, un précompte de cotisations est opéré par la caisse d'assurance vieillesse sur sa pension française aux termes de l'article 33 du règlement (CEE) n° 1408/71.
>
> Le règlement européen prévoit en outre, que le pensionné qui séjourne dans un autre Etat membre que [son] Etat membre de résidence dont l'état de santé vient à nécessiter des prestations nécessaires à son état au cours d'un séjour temporaire sur le territoire d'un autre Etat membre a droit aux prestations en nature de l'assurance maladie servies par l'institution du lieu de séjour au moyen du formulaire E 111.
>
> Ce formulaire devra être établi avant son départ par sa caisse allemande d'affiliation.
>
> Le remboursement des frais de santé s'effectuera sur présentation de ses factures et du E 111 auprès de la caisse primaire d'assurance maladie du lieu des soins, laquelle procédera à un remboursement sur la base de ses tarifs de responsabilité et dans les conditions habituelles (70% pour les visites médicales,...), le ticket modérateur restant à sa charge[498].
>
> En revanche, si elle programme son séjour sur le territoire français ou dans un autre Etat membre de l'E.E.E. en vue de se faire soigner, elle devra impérativement solliciter une autorisation préalable de prise en charge auprès de sa caisse allemande d'affiliation. Cette caisse n'est pas obligée de délivrer cet imprimé si elle estime que les soins peuvent être dispensés dans [son] pays de résidence. En cas d'acceptation, la caisse d'affiliation établira alors le formulaire E 112 sur lequel sera stipulé le détail des soins qui feront l'objet de la prise en charge dans l'Etat de séjour.

[498] Note personnelle : cela renvoie au cas classique de vacances passées dans un autre Etat de l'UE, vacances au cours desquelles des soins médicaux seraient nécessaires.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> Si la personne veut continuer à se faire soigner régulièrement sur le territoire français, il lui est loisible de souscrire à une assurance volontaire auprès de la caisse des français de l'étranger www.cfe.fr »[499]

Une conséquence de l'application de cette législation est illustrée dans le cas évoqué par une représentante de *Bürger/innen im Grenzgebiet* :

> « Pour X. ça devient urgent. Ses dernières consultations en France, elle a dû les payer de sa poche. La Sécu intraitable lui a retiré sa carte vitale, alors qu'elle était en traitement depuis plusieurs mois. Pour se faire rembourser du côté allemand il faudra sans doute des tractations. »[500]

Dans le texte fondateur du collectif, ce problème est évoqué dans le volet « Santé » :

> « Pourquoi le départ à la retraite enlève-t-il le bénéfice de la couverture sociale française ? Quand on a été suivi pendant des années par le même médecin, il est très difficile de devoir en changer après la retraite.
>
> À Kehl, Offenburg ou d'autres villes frontalières, on préfère envoyer les cas graves à Fribourg, Karlsruhe et même Munich plutôt que de leur permettre de se faire soigner à Strasbourg. »[501]

Parmi les ressources offertes par la communauté de politique publique du Rhin supérieur, ces personnes recourent d'abord, notamment, à l'Infobest Kehl-Strasbourg, sensé être l'entité spécialisée appartenant à la communauté d'action publique transfrontalière et susceptible de leur apporter une réponse. Or les chargés d'études à Infobest apparaissent démunis face à la problématique soulevée. Par conséquent, à défaut de réponse de la part d'Infobest, ces personnes décident de se structurer en association : le manque de réponse d'Infobest fonctionne comme déclencheur d'exclusion, par rapport à une communauté d'action publique vers laquelle elles se sont tournées. En d'autres termes, le recours au modèle *voice, exit and loyalty* nous semble ici également valable : ces retraitées supposent qu'elles ont recours à l'option *voice*, du fait de se croire incluses implicitement dans la communauté de politique publique transfrontalière. Elles ne doutent pas de leur inclusion, via leurs représentants politiques et via les instances Infobest. Elles croyaient se tourner vers des experts soucieux de trouver une solution immédiate à leur problème, ou du moins capables de relayer efficacement leur dossier vers le reste de la communauté d'action publique, en vue de trouver une solution future. En outre, cela les conforte dans leur sentiment selon lequel

[499] Courrier électronique en date du 1er mars 2004, du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS), reçu en réponse à un email adressé pour le compte du « Groupe de Citoyens Frontaliers ».
[500] Extrait d'un courriel reçu en août 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Infobest est une structure d'information qui sert uniquement d'alibi aux hommes politiques et aux agents de cette communauté d'action publique transfrontalière ; cela sert aussi à ne pas faire remonter des problèmes, mais à les « laisser pourrir », sachant que les demandeurs sont isolés et dépourvus de ressources. Or l'absence de réponse résignée qui leur est faite équivaut à l'impossibilité de recourir à nouveau à l'option *voice* —proche de l'option *loyalty* envers le réseau politique— dans ce cadre ; il ne reste plus pour elles que le choix *exit*.

En janvier 2003 une réunion est organisée par le *Forum Citoyen Eurodistrict*[502], association créée à la fin de 2002 et présidée par Kai Littmann, interprète allemand résidant à Strasbourg,[503] ayant pour but de fédérer des associations et de se positionner comme interlocuteur avec les élus et les administrations[504] d'un futur Eurodistrict rassemblant la

[501] Verein Bürger/innen im Grenzgebiet, *Texte fondateur*, p. 1.

[502] Ce forum se présente sur son site en se positionnant comme interlocuteur nécessaire dans le projet d'Eurodistrict entre Strasbourg et Kehl : « Le 22 Janvier 2003, le Président de la République Française M. Jacques CHIRAC et le chancellier allemand Gerhard SCHRÖDER on signé un traité qui prévoir, entre autres, la création d'un « Eurodistrict » dans la région Strasbourg-Kehl. (…) Il ne s'agit [sic !] non seulement de créer de nouvelles structures administratives, mais de promouvoir la croissance naturelle de régions transfrontalières au sein d'une nouvelle « Europe des Régions ». En même temps, il s'ouvre une toute nouvelle possibilité de développer de nouvelles structures, systèmes et formes de société dans tous les domaines de la vie civique et de les tester dans la pratique. Cependant, ceci ne peut fonctionner qu'à condition que la population fasse partie intégrante de ce projet. C'est pour cette raison que le „Forum Citoyen Eurodistrict" s'est constitué avec l'objectif d'accompagner la création juridique de l'Eurodistrict par des projets citoyens concrets, permettant ainsi à l'Eurodistrict de commencer à jouer un rôle concret dans la vie des habitantes et habitants de l'Eurodistrict. Indépendant et neutre au niveau des partis politiques et des confessions, nous proposons à l'ensemble des instances politiques et administratives notre collaboration et notre soutien. En contrepartie, nous espérons que la politique et l'Administration saisiront cette opportunité unique de se rapprocher [des] citoyens, en allouant au Forum Citoyen un siège et un vote dans le Comité de Pilotage et le Syndicat Mixte. Le Forum Citoyen est ouvert à tous les citoyens, associations, fédérations etc. – nous nous réjouissons de votre participation ! » - V. http://www.eurodistrict.com/contentcenter/ccdownloader.php?fileID=2, consultée dernièrement en août 2004. - V. également le texte de la déclaration commune franco-allemande, énoncée le 30 juin 2003, qui rappelle que le projet est soutenu au niveau politique le plus élevé, aussi bien en France qu'en Allemagne : « Dans la déclaration politique du 22 janvier 2003, le président de la République française et le chancelier de la République fédérale d'Allemagne ont exprimé leur soutien à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl. Les ministres délégués aux Affaires européennes ont été chargés d'accompagner et d'apporter tout le soutien nécessaire au niveau national à la réussite de ce projet, dont la responsabilité principale relève des collectivités concernées. » - Consultable à l'URL :
http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20030701.html&submit.x=11&submit.y=10#Chapitre8

[503] V. son site, intitulé *Technische Übersitzungen – Kai A. Littmann*, http://kailittmann.com.

[504] Une demande officielle est adressée par l'association de Kai Littmann, *Forum Citoyen Eurodistrict* aux organes politiques transfrontaliers chargés de mettre en place l'Eurodistrict, le Comité de Pilotage Eurodistrict et le Syndicat Mixte. Cette demande officielle, en date du 14 mai 2004, a pour but d'obtenir un siège au sein de ce Comité et de ce Syndicat, au bénéfice du *Forum Citoyen Eurodistrict* : « Le Forum Citoyen demande un siège dans le Comité de Pilotage Eurodistrict et dans le Syndicat Mixte qui sera prochainement créé. Dans une lettre adressée aux présidents français et allemand du comité de Pilotage, M. Robert GROSSMANN et M. Klaus BRODBECK, le Forum Citoyen Eurodistrict a demandé un siège dans le Comité de Pilotage et dans le Syndicat Mixte. Le FCED pense qu'il peut assumer dans ce dossier, un rôle d'interface entre le monde de la politique et de l'administration d'une part et du monde citoyen d'autre part, contribuant ainsi à la mise en œuvre de l'Eurodistrict. Différents hommes et femmes politiques ainsi que des représentants d'associations et d'autres organisations ont déjà formulé leur soutien pour cette demande. » V. site http://www.eurodistrict.com, rubrique « Neuigkeiten »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) et le Kreis d'Ortenau[505]. Cette réunion a pour objet de s'afficher avec un réseau initial d'associations et un certain nombre de projets.

Dans un courrier électronique, un des membres de ce groupe parle des risques d'instrumentalisation de leurs revendications par d'autres associations :

> « [Le *Forum Citoyen Eurodistrict*] est une association créée à la suite de l'Eurodistrict, dont le siège est à Strasbourg (36 rue Geiler). Voir www.eurodistrict.com. Ils veulent soutenir des projets franco-allemands pour contribuer à la construction de l'Eurodistrict. L'une de notre groupe avait pris contact avec le président, Kai Littmann, et il s'était montré très intéressé par nos problèmes, nous encourageant à préparer un 'projet' pour une 1ère assemblée prévue à Kehl, à la Stadthalle. Nous avons repris complété et amélioré notre premier texte pour l'occasion. Une partie (l'annexe qui rassemble nos revendications) se trouve sur le site du *Forum Citoyen*. 5 projets ont été présentés, ils figurent certainement sur le site. Mais il n'a pas été question de nos problèmes. Ensuite il y a eu une 2ème réunion beaucoup plus limitée. Y. et deux autres du groupe y étaient. Cette fois, notre groupe n'intéressait plus du tout Kai Littmann. Mais un autre du *Forum Citoyen Eurodistrict* s'est étonné de ne pas être au courant et s'est mis à contredire l'autre [Kai Littmann]... […]. Finalement, à notre grande surprise, ils sont venus à trois à notre précédente réunion de notre petit groupe. Nouveau revirement de Kai Littmann qui nous fait un long discours pour nous assurer qu'il y a eu malentendu, que nos revendications rentrent tout à fait dans le cadre des statuts du *Forum citoyen*. Il nous offre leur soutien, nous propose de former notre propre association et d'adhérer à la leur (20 euros par an). Là dessus, voilà l'Association des Frontaliers d'Alsace-Lorraine (AFAL) qui nous délègue deux avocats... […] Comme je vous le disais, nous sommes plutôt perplexes. » [506]

Après avoir décidé de se structurer collectivement, une première question surgit pour certains de ces citoyens français résidant en Allemagne, qui voient des Allemands résidant en France et connaissant les mêmes difficultés se joindre à eux : quel statut associatif choisir? Le statut de droit allemand —le *Verein*—, l'association de droit local alsacien-mosellan, ou créer deux associations ayant le même objet et la même dénomination dans chaque pays ? Le statut allemand est préféré, en raison de la résidence principale d'une majorité de membres dans l'Ortenau. L'association porte le nom *Verein Bürger/innen im Grenzgebiet*. Les statuts sont contrôlés par les autorités compétentes, *Amtsgericht* et *Finanzamt*, qui ont demandé

[505] Une déclaration du porte-parole du Quai d'Orsay (1er juillet 2003) synthétise la teneur du projet : « Les deux secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande, Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires européennes et Hans Martin BURY, ministre d'état pour l'Europe ont réuni hier à Strasbourg le Comité de l'Eurodistrict. Ce comité est composé principalement des élus locaux Français et Allemands qui sont concernés par ce projet. La création de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl, […], est l'un des projets dont le principe a été approuvé dans la déclaration conjointe franco-allemande adoptée le 22 janvier 2003 à l'occasion du 40ème anniversaire du traité de l'Elysée. Lors de cette réunion à Strasbourg a été diffusé un document cosigné par Noëlle Lenoir et Hans Martin Bury qui reprend les points cadres qui constituent la base du projet de cet Eurodistrict. » Déclaration consultée à l'URL :
http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=35795.

[506] - *V. aussi http://www.eurodistrict.de/groupe/groupe.htm*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'effectuer quelques modifications formelles. Les statuts devraient être déposés au second semestre 2004. Au premier semestre 2004, plusieurs membres de la future association *Bürger/innen im Grenzgebiet* ont adhéré à l'AFAL et ont assisté à une assemblée de l'AFAL, à Haguenau. D'après un témoignage recueilli auprès d'un membre de l'association kehloise, les représentants de l'AFAL se sont montrés désireux de les aider et semblent apparemment intéressés de s'ouvrir à leurs problèmes. Les membres de l'AFAL issus de *Bürger/innen im Grenzgebiet* doivent constituer un groupe de travail au sein de l'AFAL.

> « […] plusieurs d'entre nous ont adhéré à l'AFAL et deux (dont Z) sont allées à une assemblée de l'association à Haguenau. Ils se sont montrés très désireux de nous aider. Apparemment ça les intéresse de s'ouvrir à nos problèmes. Nous devons constituer une sorte de "sous-groupe" dans l'association. »[507]

Dans la stratégie de mise en réseau que l'AFAL propose à *Bürger/innen im Grenzgebiet*, les Français de Kehl bénéficient de ressources en termes de bénévolat de la part de l'AFAL, avec un répertoire d'action qui oscille entre « militance » et « offre de service »[508]. Par ailleurs, le fait d'être membre de l'AFAL constitue un atout pour bénéficier des services juridiques proposés par l'association. A ce propos, Philippe Hamman rapporte les propos d'un chargé de mission d'Infobest, qui explique comment la relation entre l'Infobest Palmrain et l'AFAL s'est délitée :

> « […] une tentative de collaboration entre Pamina et l'AFAL dans le nord de l'Alsace a rapidement connu ses limites ; le chargé de mission l'explique : « L'AFAL avait des permanences chez nous il y a quelques années, une spécialiste de droit du travail se déplaçait. Il se trouve que la personne renseignait le tout venant ici, et le président de l'association un jour a un peu tapé du poing sur la table : "On renseigne que les membres". Depuis c'est vrai que les contacts sont plus espacés ».[509]

Face à ces espaces transfrontaliers divisés en réseaux inclus et groupes exclus, le mécénat de la Commission Européenne peut-il être analysé comme une tentative d'intégrer ces deux ensembles en un réseau unique ?

[507] Extrait d'un courriel reçu en août 2004.

[508] HAMMAN, Philippe, *Les usages de l'intégration européenne par les organisations de défense des travailleurs frontaliers : de l'espace de l'entreprise à la scène de gouvernance en Europe*, dactylo, 2003, p. 5-6.

[509] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise, genèse d'un service public transfrontalier : le réseau « Infobest » et l'aide aux travailleurs frontaliers », in JACOB, Steve & GENARD, Jean-Louis (eds), *Expertise et action publique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Collection sociologie politique, 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

B. Le mécénat de la Commission Européenne par INTERREG : une tentative de structurer ces communautés et ces groupes exclus en un réseau commun?

La prise de contrôle partielle de fonds communautaires INTERREG par des réseaux régionaux transfrontaliers préexistants[510] impose une architecture particulière de la coopération transfrontalière : la Commission européenne tenterait, par le biais du PIC INTERREG, de créer une européanisation de la coopération transfrontalière au niveau communautaire, en s'appuyant sur des réseaux hétérogènes antérieurs et en les instrumentalisant progressivement, grâce à des fonds appelant une discipline générale commune. Mais cette hypothèse s'avère douteuse pour deux motifs essentiels : d'une part, quand la Commission prétend vouloir fédérer, par le biais d'INTERREG, les initiatives des secteurs public et privé, la réalité montre le contraire : les projets soumis par des acteurs privés non parrainés sont rejetés et disqualifiés par la majorité d'acteurs publics siégeant en Comité de suivi et Groupe de travail ; d'autre part, cela impose la croyance selon laquelle il n'existerait pas de mobilisations transfrontalières, hormis celles soutenues par INTERREG; or il existe des mobilisations parallèles, mais elles sont tenues à l'écart afin de ne pas troubler le jeu à somme positive mis en place par la Commission Européenne.

Une hypothèse plus solide peut maintenant être envisagée : le principe posé dès le début des années 1990 par INTERREG I, et rappelé ensuite par INTERREG II et III, consiste à réaliser des projets transfrontaliers ouverts à la fois aux secteurs public et privé. Nous faisons ici l'hypothèse que la Commission Européenne souhaitait profiter de communautés d'action publique transfrontalières déjà existantes, et structurées de manière hétérogène, pour faciliter l'ouverture des frontières, y compris avec des acteurs privés, conformément à sa perception idéologique d'inspiration libérale. Cette initiative, centrée autour du PIC INTERREG, avait pour objectif de rassembler autour d'un pot commun des acteurs qui pouvaient se côtoyer jusque-là, au début des années 1990, mais qui ne travaillaient pas ensemble dans le champ transfrontalier. Or l'absence du secteur privé demeure patente, tant dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion méditerranéenne, où cette participation atteint péniblement les 10%. Comment est-on passé d'une situation de non-fréquentation d'acteurs publics et privés à une

[510] V. OBERSHALL, *supra*.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

situation où les acteurs privés sont durablement exclus de la manne INTERREG, alors que la Commission européenne a promu continuellement la convergence d'intérêts des deux secteurs ? Une série de deux éléments doit être examinée. En premier lieu, le réseau d'action publique que constitue chaque programme INTERREG (Pamina, Rhin supérieur Centre-Sud, France-Espagne) est dominé, ou plutôt monopolisé par des acteurs institutionnels publics, avec au sommet de la pyramide des hommes politiques régionaux et des hauts-fonctionnaires. Cette structuration, voulue et acceptée par la Commission, devait faciliter la distribution de fonds communautaires, tant au privé qu'au public. Or ces acteurs, qui deviennent progressivement des entrepreneurs transfrontaliers et des relais régionaux du mécène que constitue la Commission européenne, véhiculent des représentations et des pratiques antérieures, attachées à privilégier le secteur public – le leur. Cela est renforcé par une constatation répandue parmi les membres des programmes INTERREG : le mécénat, donné d'une main, peut financer l'entreprenariat, reçu par l'autre main. Cet intérêt bien compris restreint l'échange aux membres du réseau INTERREG et plus largement à la communauté transfrontalière, ouverte exceptionnellement pour faire bonne figure avec les projets *People-To-People*. Pour rappel, ces projets avaient été lancés pour renforcer la légitimité du 8e Congrès Tripartite, en 2002, organisé par la Région Alsace, congrès dont le thème portait sur la citoyenneté en tant que transfrontalier, « Vivre ensemble dans le Rhin supérieur / *Bürger sein im Oberrhein* ». Ce thème qui, au départ, avait été suggéré par des agents de la Région Alsace, avait laissé sceptique la majorité des élus français, suisses et allemands[511]. La thématique du citoyen avait finalement été adoptée, à la suite de réunions au cours desquelles les agents du CRA avaient su convaincre leurs élus (Adrien Zeller, Jean-Paul Heider, Robert Grossmann, entre autres) et les autres partenaires français (Constant Goerg et Philippe Richert) ; ces derniers, avec le soutien des mêmes agents, avaient convaincu leurs homologues allemands (notamment Sven von Ungern-Sternberg) et suisses (dont le Landrat Hans-Martin Tschudi) de se rallier à leur idée. Or une fois ce thème adopté, comment parler du citoyen du Rhin supérieur, alors qu'il est d'ordinaire absent de projets INTERREG en tant que maître d'ouvrage ou en tant que co-financeur ? En outre, ce sont des projets dont le bénéfice qu'il peut en tirer est en principe inexistant et difficile à identifier comme tel. La publicité donnée

[511] Selon le témoignage de Patrick Goeggel, directeur-adjoint de la DCRI du CRA, l'un des initiateurs du thème.

autour de l'initiative INTERREG est d'ailleurs tardive, par exemple sur Internet, avec des sites nourris d'un jargon très technique et mis en ligne en 2001.[512] D'où l'idée de soutenir des micro-projets en mettant sur pieds une procédure simplifiée : un projet INTERREG, dénommé « People-to-People », représentera une enveloppe budgétaire globale que se partageront plusieurs petits maîtres d'ouvrages. Là encore, tout comme les projets traditionnels, de nombreux bénéficiaires sont parrainés par des partenaires d'INTERREG ; néanmoins, des maîtres d'ouvrage totalement exclus de la communauté d'action publique transfrontalière du Rhin supérieur découvrent l'opportunité. Ces projets se terminent quelques mois avant le Congrès, auquel les maîtres d'ouvrage sont conviés, afin de parler de leurs expériences et de suggérer des améliorations. Il s'agit avant tout de rendre allégeance aux collectivités qui ont permis ces réalisations : toute la publicité autour du 8ème Congrès tripartite fait référence à la Région Alsace, organisatrice de la manifestation.

Un second élément concerne plus directement le rôle de la Commission dans l'établissement et la gestion de ces réseaux INTERREG : la Commission, déjà préoccupée par les obstacles qui freinent la dépense de ses fonds, n'impose pas au quotidien le parrainage de maîtres d'ouvrages privés : d'abord, le montage et le suivi de projets prend l'essentiel de l'énergie du représentant de la Commission Européenne dans chaque programme ; par ailleurs, le représentant de la Commission entend régulièrement de la part des partenaires que les procédures, dictées par la Commission pour réaliser un projet transfrontalier INTERREG, dissuadent les éventuels acteurs privés, et constituent la cause principale de leur absence. La Commission, à la veille d'INTERREG III, est amenée à reconsidérer ses priorités : les partenaires de Rhin supérieur Centre-Sud et de Pamina sont informés que la demande d'associer des représentants du secteur privé au Comité de suivi et au Groupe de travail de chaque programme ne sera pas imposée. L'exclusion de ces groupes privés est ainsi repoussée au moins jusqu'à 2007 dans le champ transfrontalier. Enfin, la présence d'un représentant de la Commission européenne dans les Groupe de travail et Comité de suivi de chaque programme INTERREG pourrait permettre de faire remonter des informations relatives aux blocages observés, en vue de proposer des législations adaptées à l'ensemble du territoire

[512] La création de ce site a été extrêmement utile pour observer la manière dont les partenaires du programme Interreg Centre-Sud ont évolué dans leurs représentations, de 1999 à 2001, pour accepter de mettre en ligne finalement quelques maigres informations.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

communautaire ou à une partie du territoire ; or ce travail est fortement douteux, ce qui laisse supposer que travailler sur ces questions en vue de l'amélioration des problèmes transfrontaliers ne soit pas un objectif sérieusement envisageable de ces « laboratoires de l'Europe aux frontières ».

Pour mieux comprendre comment fonctionnent ces réseaux d'action publique transfrontaliers, il faut revenir et se pencher sur leur segmentation particulière, qui laisse transparaître des clivages internes et externes.

C. L'hétérogénéité des mobilisations à la source de la vulnérabilité des réseaux

Cette hétérogénéité des réseaux se distingue doublement : d'une part dans l'existence de hiérarchies (1), et d'autre part dans l'existence de représentations dominantes (2).

1. Des partenaires insérés dans des hiérarchies multiples

Alors que les partenaires transfrontaliers s'affichent comme des *alter ego* (a), les institutions transfrontalières dans lesquelles ils s'insèrent offrent chacune une hiérarchie différente; de ce fait, chaque partenaire peut être placé à des niveaux hiérarchiques inégaux (b).

a. L'égalité des partenaires transfrontaliers par le protocole : l'affichage symbolique de relations officiellement non hiérarchisées

Un affichage symbolique met en avant une égalité de façade des partenaires, reprise sans questionnement par les médias régionaux et locaux. Le protocole[513] est un registre collectif central, utilisé pour symboliser l'égalité des partenaires dans leurs relations transfrontalières,

[513] Dans le sens utilisé par Yves Deloye. - V. DELOYE, Yves, HAROCHE, Claudine, IHL, Olivier, (dir.). *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique,* Paris, L'Harmattan, 1996, 352 p.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

en dépit de leur inégalité statutaire, financière, ou territoriale. Le protocole varie légèrement en fonction de la nature des partenaires et de leur importance dans l'institution de référence.

Cela permet par exemple, en réunion de Groupe de travail Centre-Sud, d'asseoir chaque partenaire - représenté par un agent administratif - autour du Président - seul élu-, autour d'une même table, sans plan préétabli. En revanche, en Comité de suivi, le protocole est plus rigoureux, parce qu'il est composé d'élus et de hauts fonctionnaires ; toutefois, une informalité protocolaire réintroduit l'égalité et les rapports amicaux entre les partenaires, en autorisant une certaine liberté autour de la table unique : les agents qui accompagnent leurs supérieurs hiérarchiques siègent où ils veulent, en général à côté d'eux, voire derrière eux. En Conférence du Rhin supérieur, les rapports deviennent interétatiques, d'où un protocole plus classique et plus formalisé, avec un plan de table de réunion extrêmement précis, qui ne laisse aucune place au hasard. Néanmoins, la parenté qui existe entre le protocole entre collectivités territoriales et le protocole interétatique ne fait pas de doute, avec un emprunt du premier au second. Par ailleurs, cette égalité établie dans un rapport de solidarité est symbolisée, au cours d'une conférence de presse de trois élus —un Français, un Allemand et un Suisse—, derrière une même table, où figurent leur nom et leur collectivité d'appartenance sur des porte-noms, mais surtout le titre de la manifestation qui justifie leur présence commune. Enfin, le fait d'alterner géographiquement chaque réunion (dans le Rhin supérieur, le Groupe de travail a lieu une fois en France, puis en Allemagne, et en Suisse) marque le refus de reconnaître un centre, une autorité entre partenaires. Sur un plan interpersonnel, cela fait peser la charge de l'organisation des réunions et du déplacement sur chacun, favorisant le sentiment d'appartenance à un groupe, uni sur un pied d'égalité.

Cette égalité officielle n'est cependant que protocolaire. Elle masque des rapports de force qui traversent chaque institution transfrontalière, où s'articule une hiérarchie déterminée.

b. Des hiérarchies variées : la concurrence des partenaires par la création d'institutions transfrontalières multiples

Dans un même espace transfrontalier, plusieurs institutions coexistent. Cette variété d'institutions donne la possibilité à des collectivités concurrentes d'asseoir leur prééminence.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Cela entraîne une relative pacification des rapports de force dans une même institution, laissant les tensions à l'extérieur, entre institutions transfrontalières.

Nous avions évoqué le cas -*supra*-, dans l'Eurorégion méditerranéenne, s'agissant de la concurrence ancienne entre la Generalitat de Catalunya et la ville de Barcelone, qui s'insèrent dans des réseaux institutionnalisés régionaux (INTERREG France-Espagne, Eurorégion, Communauté de Travail des Pyrénées) ou municipaux (C-6) - allant même jusqu'à susciter leur création. L'Etat français concurrence les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en gardant la mainmise sur les programmes INTERREG I et II.

Mais cela est aussi exemplaire entre le nord et le sud du Rhin supérieur, où apparaissent au moins trois séries de concurrences : une concurrence entre Länder (Rhénanie-Palatinat vs. Bade Wurtemberg), entre villes du nord et du sud du bassin rhénan (Karlsruhe-Strasbourg vs. Freiburg-Bâle-Mulhouse), et entre féodalités transfrontalières inféodées à la Commission Européenne (Pamina vs. Centre Sud[514]). Une autre concurrence qui marque la réalité institutionnelle du Rhin supérieur se cristallise dans les rapports entre l'Etat français et le Conseil Régional d'Alsace : d'un côté la Conférence du Rhin supérieur dispose d'un triumvirat composé du Préfet de région, du Regierungspräsident de Freiburg ou de Karlsruhe et du Landsrat de Bâle Ville ou Bâle Campagne, laissant notamment la Région Alsace sur un strapontin et hors des réunions préparatoires; à l'inverse, en créant le Conseil Rhénan, la Région Alsace a souhaité exclure le représentant de l'Etat en établissant un triumvirat composé de la Région Alsace, du Regierungspräsident de Freiburg et du Landsrat de Bâle Ville. Ce Conseil Rhénan a aussi pour fonction de récolter, dans les réunions de la Conférence du Rhin supérieur, grâce aux partenaires allemands et suisses des informations au profit du Conseil Régional d'Alsace[515]. En outre, l'intention de la Région Alsace, appuyée par les partenaires transfrontaliers allemands et suisses, était de mettre hors-jeux l'Etat français dans la Conférence du Rhin supérieur, par le jeu des présidences tournantes et de la conception des institutions de chaque partenaire : envisagé comme le législatif du Rhin supérieur, le Conseil Rhénan (dont le projet initial de titre était « Assemblée du Rhin

[514] Toutefois, à l'intérieur de chaque programme, les partenaires d'envergure régionale qui contrôlent les fonds Interreg ouvrent la porte à des acteurs municipaux. Ainsi, les programmes Interreg, s'ils ont une nette prédominance du niveau régional, connaissent également des projets non négligeables de niveau local.

[515] Des relations plus constructives s'établissent néanmoins officiellement entre Conférence du Rhin supérieur et Conseil rhénan.

supérieur ») donne à l'exécutif, la Conférence du Rhin supérieur, des orientations politiques que le préfet peut difficilement contester quand il n'est pas en position de force. Néanmoins, le doublon créé par l'existence de la Conférence du Rhin supérieur et du Conseil rhénan ne va pas dans le sens d'une clarification des relations transfrontalières.

Ces hiérarchies s'établissent à des niveaux régionaux, infra-régionaux, locaux ou à plusieurs niveaux, tissant ainsi une variété de liens qui offre à chaque entité la possibilité de se positionner sur « son » espace transfrontalier. Des transversalités transpercent ainsi chaque réseau transfrontalier, qui n'est pas isolé des autres, du fait de l'appartenance de certains acteurs à plusieurs d'entre eux, et aux relations qui doivent exister —ne serait-ce que pour entretenir les meilleures relations possibles— avec la Commission Européenne. Différentes allégeances se superposent et s'entrecroisent, permettant à chaque partenaire de se positionner au même moment à différents niveaux, sur l'échiquier transfrontalier. En d'autres termes, ces hiérarchies multiples offrent à plusieurs institutions le don d'ubiquité et de multiplier ses chances de succès dans la collecte de ressources et dans l'exécution de stratégies. Ainsi, chaque autorité ou collectivité locale peut envisager de mettre sur pieds un projet transfrontalier, en fonction de ses compétences et de ses intérêts propres. Mais cela s'avère un handicap sérieux pour un citoyen qui, devant de telles nuées d'institutions transfrontalières, est rebuté par cette approche institutionnelle complexe du transfrontalier.

Un point commun unit ces échelles hiérarchiques hétérogènes : l'exclusion de groupes de gêneurs fait l'unanimité. Les groupements de frontaliers, les écologistes, des entreprises et des associations qui fournissent des biens transfrontaliers sans disposer de parrainages institutionnels menacent cette multiplicité de réseaux hiérarchisés. L'intrusion de ces nouveaux acteurs dans le jeu transfrontalier institutionnel ferait disparaître le manque de transparence[516] qui est une ressource de choix pour contrôler des ressources, en particulier celles accordées par l'UE.

Ces hiérarchies variées se doublent de représentations privilégiées, communes au Rhin supérieur et à l'Eurorégion méditerranéenne, ou propres à chaque espace transfrontalier.

[516] Même si cette transparence peut être considérée comme réelle, étant donné que nous avons obtenu de la part des secrétariats Pamina et Centre-Sud des documents ouverts au public. Ces documents sont en théorie disponibles, mais en pratique difficiles d'accès pour le commun des mortels, du fait principalement d'une coutume de non communication de ces documents. Toutefois, nous considérons que tant que ces documents ne figurent pas sur chaque site, dans la partie ouverte au public, le principe de transparence n'est pas appliqué.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. Les représentations dominantes de la coopération transfrontalière

Trois types de représentations dominantes, européanisées ou régionalisées, sont présents dans les arènes transfrontalières. La disparité des interprétations sur la pratique de la coopération transfrontalière traduit des mobilisations inégales entre partenaires, fédérés autour du thème de la nécessité de coopérer (a). En outre, des principes choisis sont avancés pour justifier la coopération (b). Enfin, des excuses pour ne pas coopérer dans certains domaines sont également fournies (c).

a. Des projets transfrontaliers « nécessaires »

Les mobilisations inégales des entrepreneurs impliquent des interprétations variées de ce que signifie « coopérer » au niveau transfrontalier : des projets extrêmement différents voient le jour, portés par des acteurs hétérogènes, disparaissent ou sont pérennisés. Mais il est difficile, dans cette politique publique fondée sur son caracatère d'investissement multisectoriel, d'y reconnaître une orientation générale, en dépit de la masse de déclarations communes et d'axes stratégiques présentés comme cohérents. Or cette coopération transfrontalière est exposée quotidiennement à des critiques, en particulier en raison de ce manque de cohérence et de l'utilisation de fonds INTERREG, instrumentalisés dans le sens déterminé par les partenaires. A ces critiques, les projets de coopération transfrontalière sont présentés comme une nécessité face à des problèmes transfrontaliers communs. Etiqueter chaque projet comme une nécessité, nécessité transfrontalière qui - de surcroît - devient implicitement européenne par l'allégeance faite à la Commission Européenne, permet de disqualifier ces critiques et même de les disqualifier de manière anticipée.

b. La coopération transfrontalière des acteurs infraétatiques : une action publique « européenne »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Une européanisation des justifications de la coopération transfrontalière se fait jour, parallèlement à la mobilisation de justifications propres à chaque territoire transfrontalier. Un registre de justifications communes comprend d'abord l'Europe, puis la disparition des frontières à partir des années 1980. Adrien Zeller appuie son engagement transfrontalier du fait de son sentiment d'appartenance à l'Europe : les Etats travaillent en commun au niveau de l'UE, et lui travaille également à l'approfondissement communautaire, mais à son niveau, autrement dit en faisant du transfrontalier. Cela traduit selon nous le caractère volontairement inféodé à la Commission européenne, tant que des fonds INTERREG seront disponibles. La participation démocratique, le principe de subsidiarité sont mobilisés en même temps que l'Europe des régions, vers la fin des années 1980, mais plus rarement. Cette justification par l'Europe se révèle très puissante par l'adhésion qu'elle peut susciter. Ce sentiment européen se retrouve ainsi partagé par de nombreux acteurs, exclus ou intégrés dans les cercles parrainés de coopération[517]. L'observation de l'Eurorégion méditerranéenne nous permet de formuler l'hypothèse selon laquelle le registre de justification par l'Europe est investi en fonction de la trajectoire rencontrée par chaque espace transfrontalier : ainsi, sur le frontière franco-espagnole, l'Europe sert de fondement légitimateur aux projets transfrontaliers, mais dans le sens d'un progrès économique qui asseoit la démocratie.

c. Les limites de la coopération transfrontalière

Des principes justifiant un semblant de coopération, moins de coopération ou aucune coopération sont avancés régulièrement. En premier lieu, le semblant de coopération est mobilisé par l'instrumentalisation d'institutions comme les Infobest, qui vont servir de porte d'entrée vers des trous noirs : si les Infobest ne peuvent pas résoudre un problème donné, alors on ne peut rien, ou bien cette question sera soumise à d'autres, orientée vers la Conférence du Rhin supérieur notamment. Ces structures permettent à des élus de se désengager de problèmes qu'on leur soumet, tout en affichant en parallèle qu'ils se sont

[517] Le rédacteur en chef *d'Hebdoscope* qualifie de « logique » son engagement culturel transfrontalier : en Alsace, comment faire du culturel en ne tenant pas compte de ce qui se fait de l'autre côté du Rhin?

mobilisés pour créer ces structures. Un second type d'excuses concerne les Etats: la question posée relève d'un niveau politique auquel on a difficilement accès. Un troisième alibi est voisin du second : le niveau politique le plus inaccessible est l'Europe, car il faudrait intervenir auprès de plusieurs Etats.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Titre 2. Contenus et effets de la coopération transfrontalière : vers de nouveaux espaces publics transfrontaliers ?

La seconde partie de ce travail porte non seulement sur le contenu, mais aussi sur les effets de la coopération transfrontalière au sein des espaces étudiés : nous allons focaliser notre attention sur les politiques publiques constituées par les programmes communautaires INTERREG qui existent depuis la fin des années 1980, notamment sur la frontière franco-germano-suisse et sur la frontière franco-espagnole. Ces politiques publiques seront étudiées, car elles représentent la ressource financière principale et la motivation déterminante des acteurs pour coopérer sur les frontières, depuis le début des années 1990. Cela tranche avec la politique règlementaire qui dominait sous la coupe des Etats, alors qu'aucun moyen financier n'était disponible. Cela incite à analyser les relations entre la Commission européenne et les acteurs territoriaux, à travers une action publique transfrontalière spécifique qui consiste à réaliser et à cofinancer des micro-projets, dans le cadre des programmes INTERREG successifs. Nous nous demanderons, dans le cadre de cette nouvelle politique apparemment similaire sur les frontières, si nous assistons à une européanisation de cette politique transfrontalière d'investissement, diffusée au niveau communautaire (Chapitre 3.)

L'étude des effets de ces politiques par micro-projets nous conduira à nous questionner, au sujet de leur réception par les populations résidant dans ces espaces transfrontaliers. Cette réception, en dépit de l'assentiment manifesté à l'égard du principe de coopération transfrontalière, paraît problématique et conduit à un scepticisme ou à une indifférence à

l'égard de l'action publique transfrontalière. Cela est mis en évidence par nos études sur les travailleurs frontaliers et sur les usages des cultures et identités aux frontières (Chapitre 4).

Au terme de ce second chapitre, nous pouvons retenir que les acteurs qui coopèrent en matière transfrontalière sont peu nombreux et faiblement dotés en ressources. Ces caractéristiques limitées favorisent l'émergence et l'entretien d'un jeu à somme positive qui résulte de l'investissement minimal de chaque acteur ; ce résultat collectif teinté de réussite produit en effet extérieur qui tend à dissiper les incitations sélectives attendues qui gouvernent les investissements de chacun. En effet, les acteurs agissent en fonction d'intérêts particuliers et dans l'attente de bénéfices individualisés. L'utilisation de la métaphore économique d'entrepreneur facilite la compréhension de la production de biens et de services transfrontaliers et de la participation d'autres acteurs dans ce cycle : entrerpeneurs secondaires / sous-traitants, concurrents dont l'accès au marché est fermé. Compléter cette aproche économico-centrée par celle de réseaux permet d'analyser l'action stratégique de ces acteurs et les dynamiques, parfois concurrentes, qu'elles suscitent.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Chapitre 3. INTERREG, vecteur d'une européanisation improbable de l'action publique transfrontalière

« Le principe du top-down doit être privilégié de manière exceptionnelle aux dépens de celui du bottom-up. »

Représentante de la Commission Européenne,
20 novembre 2003, Strasbourg[518]

Ce troisième chapitre présente une lecture de la manière dont les programmes INTERREG tentent d'agencer une dynamique de la politique régionale communautaire avec les espaces publics transfrontaliers et infra-nationaux. Pour dénouer les fils de cet ordonnancement, nous analysons la mise en application du schéma de représentation de la Commission européenne en matière transfrontalière, en étudiant la phase pilote du programme INTERREG et les trois programmes successifs (de la fin des années 1980 au début des années 2000). En effet, selon la doctrine de la Commission, les frontières nationales morcèlent et isolent des territoires infra-nationaux avec des effets négatifs que les actions politiques communautaires doivent atténuer, à travers le volet transfrontalier de sa politique régionale de cohésion. Ces mesures intégrées au PIC INTERREG sont d'abord financées par trois fonds structurels (FEDER, FSE et FEOGA au cours de la phase pilote, d'INTERREG I et INTERREG II A), puis du seul FEDER à la suite de la simplification des fonds structurels pour la période de programmation 2000-2006 (INTERREG III A). Ces fonds bénéficient d'une part conséquente sur le budget total communautaire —la seconde après celle de la politique agricole commune— et constituent un faisceau de représentation qui influent sur la manière dont se conçoit la cohésion territoriale de l'Union Européenne. INTERREG constitue une initiative communautaire dont le montant a augmenté à chaque période (1.082 millions d'euros pour INTERREG I, 2,6 milliards

[518] Secrétariat INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, *Compte rendu de la 23ème réunion du Comité de Suivi et de Pilotage*, INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, Strasbourg, DCRI, Région Alsace, p. 6.

d'euros pour INTERREG II[519] et 4,8 milliards d'euros pour INTERREG III), ce qui octroie par ailleurs symboliquement un statut de réussite de l'initiative.

Au moins deux versants de cette dynamique, qui montre comment la doctrine de la Commission est transposée par des pratiques transfrontalières hétérogènes (tantôt partagées entre régions, tantôt dissemblables) méritent d'être examinés. Le premier versant s'attache à observer comment certains territoires infra-nationaux, remodelés en territoires transfrontaliers, sont des ensembles dynamiques. INTERREG favorise une approche de la transfrontalité par le biais de la programmation, du financement, de la réalisation et de l'évaluation de projets. Ces projets sont cofinancés à hauteur de 50% maximum par des subsides communautaires, le reste étant cofinancé par des parts nationales (Etats centraux et collectivités territoriales principalement). INTERREG est mené par des acteurs publics, situés à différents niveaux politiques, dont les ressources, les coûts et les normes sont appliquées de manière variable dans chaque région transfrontalière, obéissant ainsi au concept très malléable de subsidiarité. Cela tend à redéfinir des territoires européens différenciés, en faisant émerger, de manière plus ou moins intense, des réseaux d'acteurs transfrontaliers.

Le second versant de cette dynamique transfrontalière doit s'observer dans la façon dont ces territoires transfrontaliers et ces réseaux entretiennent des rapports entre eux. L'intervention de la Commission sur les frontières internes et externes de l'Union Européenne appelle une structuration en associations de ces réseaux (ARE, ARFE, etc.) où l'unité affichée ne masque pas complètement la concurrence à l'oeuvre, notamment à la suite de l'entrée de dix nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale en 2004. Cela a pour effet de déplacer le centre de gravité du programme INTERREG à l'Est[520] dans la perspective d'INTERREG IV, et de susciter de nouveaux rapports entre les bénéficiaires actuels.

Afin d'analyser cette dynamique, nous allons d'abord tenter de comprendre comment la doctrine de la Commission européenne s'applique de la fin des années 1980 au début des années 2000, quels sont les effets endogènes et exogènes sur des réseaux d'acteurs placés dans deux régions bien distinctes, le Rhin supérieur et l'Eurorégion Méditerranéenne (Section 1). Dans un second temps, nous essaierons d'observer la manière dont les acteurs du Rhin

[519] Commission Européenne, *Initiative communautaire INTERREG II 1994-1999 : un premier bilan*, Bruxelles, janv. 2000. — URL= http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/interreg_fr.pdf

[520] Déjà au cours d'INTERREG III A, sur 53 programmes pour 2000-2006, 13 se situent aux frontières des pays candidats.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

supérieur se mobilisent, à la fin des années 1990, pour réaliser un manuel scolaire transfrontalier franco-german-suisse. Nous nous efforcerons, dans l'étude de ce cas particulier, de ne pas tomber dans le piège tendu par la logique discursive des acteurs, qui simplifient l'analyse de ce projet en termes de réussite ou d'échec. Notre volonté va plutôt dans le sens d'une compréhension autour des partenaires engagés dans ce projet, des ressources mobilisées et des pratiques discernables aussi bien dans sa réalisation que dans son instrumentalisation. L'analyse des transactions et des décisions que ce projet transfrontalier suscite entre les acteurs révèle un *modus operandi* peu observé sur la frontière franco-espagnole orientale : pour des motifs essentiellement liés à une interdépendance politico-historique et socio-économique forte, les partenaires franco-germano-suisses du projet privilégient un mode relationnel fondé sur le consensus.[521] Or la recherche d'un consensus passe par des négociations qui mobilisent un temps conséquent, favorisant par ailleurs la cohésion des partenaires.[522] Cela peut amener les partenaires à se tourner vers deux registres de solutions : soit, dans la majorité des cas, un rapprochement collectif vers le plus petit dénominateur commun, soit, plus rarement, une innovation adoptée comme moyen de dépassement des conflits. Des extraits de réunions, au cours desquelles ce cadre cognitif collectif transfrontalier apparaît, auront une fonction illustrative déterminante (Section 2).

Section 1. La politique d'investissement multisectorielle de la Commission européenne dans les espaces transfrontaliers : une stratégie de saupoudrage infraétatique

La position théorique initiale de la Commission Européenne consiste à justifier le versement de fonds, dans le cadre de sa politique régionale, à des régions qui ne bénéficient pas des subsides de la politique régionale. On assiste, dans ce cadre où aucune région ne doit

[521] Cela peut être rapproché de l'analyse de Georges Couffignal sur l'Espagne en termes de « culture politique du compromis », déjà questionnée à juste titre par Andy Smith (1995).

[522] Ces négociations en réunions transfrontalières révèlent l'acceptation de conflits mineurs entre partenaires, mais aussi et surtout la recherche, souvent urgente, de solutions, afin de diminuer les risques de radicalisation. V. à ce sujet : KOGAN, N., WALLACH, M.A., *Risk taking: a study in cognition and personality*, New York, Holt, 1964. V. également : MOSCOVICI, Serge, DOISE, W., DULONG, R., « Studies in group decision II: differences of position, differences of opinion and group polarization », *European Journal ofSocial Psychology*, 1972, n° 2, p. 385-399.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

se sentir exclue de la politique régionale communautaire, à une reprise et à une reformulation des théories mobilisables sur les effets pervers des frontières et sur les régions qui les jouxtent[523]. Ce développement de l'argumentaire sur la périphéricité et sur l'intervention indispensable de la Commission évolue peu, au cours de la décennie 1990.

Néanmoins, sa doctrine, fondée sur des présupposés d'offre et de demande, devient progressivement plus contraignante pour les régions transfrontalières, à mesure que les programmes INTERREG se succèdent : INTERREG I (1990-1993), INTERREG II A (1994-1999) et INTERREG III A (2000-2006). Ainsi, la Commission évalue le succès des programmes INTERREG essentiellement en fonction de l'offre et de la demande : un programme est justifié si des réponses positives se matérialisent dans chaque territoire, par la réalisation des projets transfrontaliers et la dépense corrélative des fonds mis à la disposition des partenaires. Autrement dit, si les fonds communautaires sont programmés et effectivement dépensés dans une région transfrontalière, le programme INTERREG de cette région est considéré comme une réussite. Toutefois, ce succès quantitatif par la dépense —de préférence intégrale— des fonds se voit progressivement complété par des exigences qualitatives, surtout à partir d'INTERREG II A : la Commission tente d'imprimer des changements vers ce qu'elle estime être une meilleure manière de dépenser.

§1. L'intrusion de la Commission européenne dans les régions frontalières européennes grâce à une politique publique originale : INTERREG

La Commission européenne utilise le biais de la politique régionale communautaire pour pénétrer les régions transfrontalières européennes, alors modérément investies par les autorités nationales et infra-nationales. D'après Andy Smith, « les Initiatives Communautaires […] sont une tentative […] de la part de la Commission pour reprendre l'initiative afin d'atteindre des interlocuteurs compatibles avec ses objectifs. »[524] Des

[523] V. par exemple : FERE Consultants, *Evaluation ex post des PIC transfrontaliers 1989-1993 - Evaluation de l'initiative Interreg I - Rapport final de deuxième phase*, Paris, août 1996, p. 0 : « [...] favoriser le développement des zones frontalières, par la coopération entre acteurs institutionnels, économiques et sociaux, le transfert de savoir-faire et l'échange d'expériences, la réalisation de projets communs d'infrastructures ou d'investissements immatériels. »

[524] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local - Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, p. 151.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

programmes pilotes disséminés en Europe (sous-§1) puis le programme à l'échelle du territoire communautaire, INTERREG I (sous-§2), marquent l'intrusion de ce nouvel acteur dans des réseaux transfrontaliers alors en gestation difficile ou moribonds. Le soutien symbolique et matériel de la Commission lance de nouvelles dynamiques dans ces réseaux transfrontaliers.

Sous-§1. Les programmes pilotes, prémisses d'INTERREG en Europe (1989-1990) : une politique communautaire transfrontalière à l'essai

Les programmes pilotes constituent pour la Commission un test en grandeur nature de la problématique de l'offre et de la demande en matière transfrontalière. Pour minimiser les risques d'un échec, elle limite ce test à deux années et à quelques espaces transfrontaliers pilotes, dont font partie la frontière franco-espagnole et l'espace Pamina. La Commission propose un nouveau répertoire d'action aux acteurs de ces régions, consistant en la possibilité de recevoir des fonds communautaires à condition d'investir dans des projets transfrontaliers. Dans l'Eurorégion méditerranéenne, on assiste à une continuité de la prééminence des Etats dans la coopération transfrontalière sur la frontière franco-espagnole (A), tandis que l'espace Pamina émerge, grâce à cette initiative pilote, dans l'espace du Rhin supérieur (B).

A. Le programme pilote franco-espagnol : la poursuite de la coopération transfrontalière étatique existante

La continuité de la coopération transfrontalière se traduit sur la chaîne pyrénéenne, au cours de la mise en place et du déroulement de ce programme pilote, par la mobilisation d'un nouveau répertoire d'action transfrontalier (2) par des acteurs institutionnels étatiques déjà présents au cours des années 1980 (1).

1. Le cadre étatique préexistant DATAR-MOPU

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

La première Conférence des régions pyrénéennes, en 1982, marque symboliquement l'émergence de la conscience d'une identité commune aux Pyrénées, après la transition démocratique espagnole. Mais le pas institutionnel le plus significatif date de 1985[525]. Le 31 janvier 1985, les gouvernements français et espagnols, représentés respectivement par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et par le *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo* (MOPU), concluent un accord établissant une coopération en matière d'aménagement du territoire. Le Comité de coordination de l'accord se fixe pour objectifs de contribuer à l'amélioration de la fluidité et des articulations entre les systèmes de transport des deux Etats et de contribuer au développement des Pyrénées. Deux groupes de travail mêlant représentants des régions françaises et des communautés autonomes espagnoles sont créés pour mettre en œuvre cette politique, sous la houlette des administrations centrales. Cette initiative se traduit par la conduite de plusieurs études portant notamment sur le franchissement routier des Pyrénées et sur les évolutions du massif pyrénéen. Au-delà de ces réalisations, Agnès Sarasa montre que les groupes de travail tendent à diffuser la notion de coopération transfrontalière auprès des acteurs privés et publics de la zone, ce qui permet de jeter les bases de futurs partenariats, que les autorités régionales ne maîtrisent toutefois pas encore.

La domination de la DATAR et du MOPU demeure, au cours de cette phase pilote antérieure à INTERREG, essentielle, alors que, dans le Rhin supérieur, les Etats laissent davantage de marges de manœuvre aux collectivités territoriales. La position duale de la France sur cette question révèle la double dynamique interne qu'elle connaît, c'est-à-dire celle d'un pays historiquement centralisé qui se fond progressivement dans une vague européenne décentralisatrice. Pour Andy Smith, « […] les années 80 ont été dominées par des adaptations nécessaires à la décentralisation. (...) il est impossible de dissocier l'impact de l'idéologie néo-libérale, l'accélération de l'intégration communautaire et les changements produits par la

[525] Bien que Christian Bataillou rappelle l'existence de plusieurs institutions créées à l'initiative des Etats centraux : Commission Internationale des Pyrénées, Commission Technique Mixte du Bidassoa (CTMB), Commission d'Assistance Mutuelle, Commission Mixte des Eaux Frontalières, Commission du Lac Lanos, Commission de la Garonne, Commission d'Assistance Vétérinaire, Commission relative aux pâturages du « Quinto Real " (Navarre), Groupe de travail de protection de la nature, des parcs naturels et réserves naturelles, Commission Mixte de l'Environnement. — *in* BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques transfrontalières et interrégionales* collectivités publiques infra-étatiques françaises *au sein de l'Union Européenne*, thèse de doctorat, Th. Perpignan, 2000, p. 443-444.

décentralisation. »[526] La décentralisation affaiblit certes l'échelon national et renforce le niveau intermédiaire ou régional[527], mais cette érosion se fait à retardement et très lentement dans l'espace pyrénéen.

Dans le même temps, les régions se voient associées à la politique régionale communautaire, à travers différents programmes, mais aussi par le biais du Comité des régions et par des bureaux à Bruxelles[528]. Cette dynamique n'est donc pas uniforme : elle traduit l'existence, du côté français comme du côté espagnol, d'arènes régionales différenciées qui bénéficient de relais distincts dans leur capitale nationale et à Bruxelles. Dans les Pyrénées, l'ampleur du programme pilote ne permet pas aux acteurs régionaux et locaux de se mobiliser comme ce peut être le cas dans le Rhin supérieur, espace transfrontalier beaucoup plus restreint. La construction future de l'Eurorégion méditerranéenne peut, dans cette perspective, avoir comme objectif de recadrer secondairement les limites d'un espace transfrontalier défini par les services de la Commission et les Etats, et mis en oeuvre par les Etats en raison de son amplitude sur toute la chaîne pyrénéenne, afin de proposer à la Commission un territoire alternatif qui corresponde mieux aux intérêts des acteurs régionaux.

Ainsi, la France et l'Espagne présentent une démarche commune pour répondre, à l'invitation de la Commission Européenne, à un programme d'actions pilotes transfrontalières. Ces actions sont financées par l'article 10 du règlement du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) qui favorise des actions novatrices et des opérations pilotes de diffusion de savoir faire, d'évaluation, d'expérimentation qui ont permis de tester de nouveaux types d'aides communautaires. Plusieurs règles déterminent le fonctionnement du programme : la Commission européenne fixe d'abord les orientations générales et fait paraître des appels à proposition au JOCE. Avec l'assistance d'un groupe d'experts, elle sélectionne ensuite les projets et octroie les subventions. Les promoteurs retenus ont entre deux à trois ans pour réaliser leurs opérations.

[526] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local - Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, p. 140.
[527] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne » *in* BALME, Richard, (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica (coll. Politique comparée), 1996, p. 109-110.
[528] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 109-110.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. Les projets mis en œuvre, nouveau répertoire d'action transfrontalier

Les objectifs du programme pilote franco-espagnol peuvent être appréhendés comme les prémisses d'INTERREG I. Les projets mis en œuvre représentent un premier pas communautaire pour créer ou solidifier un réseau transfrontalier de relations dans des espaces transfrontaliers, et établir un lien entre ce type de réseaux et la Commission. Ces projets ont la particularité, à l'heure d'une coopération transfrontalière qui se limite, dans les années 1980, à trois grands types de coopération — des réunions entre administrations, des rapprochements législatifs et le traitement de dossiers communs choisis — de constituer une nouvelle forme de coopération transfrontalière. En effet, dans ce cadre de pratiques transfrontalières devenues habituelles, d'autres pratiques transfrontalières[529] sont *a priori* exclues. Ainsi, la réalisation de projets impliquerait un investissement financier qu'aucun acteur n'est prêt à mobiliser. A travers son programme pilote, la Commission réussit à investir des arènes, où le partenariat et la contractualisation se généralisent, à l'heure où les collectivités territoriales rencontrent des centres de décision multiples et où leur champ de compétences s'élargit. En outre, le PO entend provoquer deux changements de comportement : d'une part, substituer une aide à des projets isolés par des stratégies regroupant des projets, et d'autre part susciter la formation de réseaux d'acteurs autour des projets afin d'éviter une concurrence ou une ignorance entre eux.[530] Cela aboutit d'une part à tenir davantage compte des logiques de cofinancement et de partenariat, et d'autre part à privilégier « les capacités administratives des élus locaux » avec « un renchérissement de la prise d'initiative, de la création ou de l'imitation de projets novateurs, et plus généralement de la dynamisation de leurs territoires. »[531] Cette démarche de la Commission rend imaginable et possible la réalisation de projets transfrontaliers. Elle prend à sa charge en partie la question financière qui est — avec le frein psychologique constitué par l'habitude de pratiques transfrontalières étatiques — le principal obstacle au développement de projets. La Commission introduit de cette manière un répertoire d'action original qui convainc les

[529] Christian Bataillou propose une typologie des « étapes du rapprochement de coopération interrégionale et transfrontalière » en cinq séquences : information, concertation, coopération, harmonisation et intégration. La phase de concertation induit selon sa présentation une assistance financière communautaire, tandis que la phase de coopération implique une maîtrise de projets transfrontaliers. — in BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 351.
[530] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir…, op. cit.,* p. 105.
[531] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir…, op. cit.*, p. 144.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

réseaux transfrontaliers existants ou émergents de s'investir dans la coopération transfrontalière en suivant ce *modus operandi* proposé. Ces projets, cofinancés par la Commission, les Etats et les collectivités territoriales, doivent améliorer les connaissances dérivées de la coopération établie dans le cadre de l'accord DATAR-MOPU.[532] Les projets retenus embrassent un éventail assez large, comprenant notamment l'information et la communication, la cartographie, le patrimoine culturel, les potentialités de la culture d'élevage et forestière, la formation et les perspectives en matière de coopération. Les projets impliquent donc globalement soit des actions d'investissement soit un contenu analytique sur la thématique de la coopération transfrontalière. Financé à hauteur de plus de deux millions d'écus par la Communauté Européenne, le programme permet d'entreprendre un total de 21 projets qui constitue l'antécédent de l'initiative INTERREG I.[533]

Dans l'autre contexte territorial du Rhin supérieur, où l'Etat français est présent à travers la Conférence du Rhin supérieur mais en perte de vitesse dans les années 1980, un programme pilote équivalent à celui que connaissent les Pyrénées donne l'opportunité à des acteurs régionaux et locaux du nord du Rhin supérieur de se démarquer.

B. Le programme pilote Pamina : l'émergence d'une micro-région transfrontalière inattendue

Dans le Rhin supérieur, le programme pilote de la Commission européenne est mis en œuvre dans le nord, dans l'espace Pamina[534]. Cela marque un fractionnement du Rhin supérieur, entamé par des acteurs politiques qui saisissent l'opportunité de l'adhésion à la politique régionale communautaire, alors en gestation en matière transfrontalière. Cela suit

[532] SARASA, Agnès, *Interreg sur la frontière pyrénéenne, de la coopération transfrontalière et de ses difficultés*, Mémoire de Maîtrise des Sciences et techniques « Cultures Economies Européennes », Université Aix-Marseille I, septembre 1999, p. 8-9.
[533] SARASA, Agnès, *Interreg sur la frontière…, op. cit.*, p. 9.
[534] Pamina fait d'abord référence à une des protagonistes de la *Flûte enchantée*, de W. A. Mozart (STRASSER, Corinne, « L'espace PAMINA : un modèle de coopération transfrontalière », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 227-242). Il est par ailleurs l'acronyme bilingue de Palatinat (PA), Mittlerer-Oberrhein (MI) et Nord-Alsace (NA). Les premières références relatives à l'appellation « Pamina » remontent aux travaux préparatoires à la Déclaration d'intention de Wissembourg, signée le 12 décembre 1988. Cette déclaration fait suite aux réformes de la politique régionale communautaire et constitue une marque d'allégeance de cet espace transfrontalier qui met en avant un « concept de développement » (WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 443-444) dans l'attente de la mobilisation de fonds communautaires en faveur d'initiatives transfrontalières. Néanmoins, quelques échanges transfrontaliers préalables (rencontres entre élus) sont parfois évoqués avant cette date symbolique de 1988.

une phase de ralentissement de la coopération transfrontalière rhénane dans les années 1980, tempérée par des initiatives modestes[535], tandis que l'on assiste au maintien d'un relatif dynamisme franco-germano-suisse au sud.

1. L'opportunisme et l'émergence d'une nouvelle féodalité transfrontalière dans le Rhin supérieur

Le programme pilote de la Commission européenne est accueilli favorablement dans le Nord du Rhin supérieur, où les élus se sont mobilisés en montrant, avec la Déclaration de Wissembourg en 1988, leur volonté symbolique de travailler en réseau. Le choix par la Commission de Pamina, et non du Rhin supérieur dans son ensemble ou du sud du Rhin supérieur, s'explique par le fait que les frontières avec la Suisse, extérieures aux Communautés, ne sont pas éligibles au cours de cette phase pilote. L'initiative des élus du Nord du Rhin supérieur n'est pas gênée par les Etats, comme le rappelle Alain Boyer[536], ou Paul Meyer, du SGARE, interrogé par Nicolas Cassauba-Tircazot sur l'investissement de l'Etat français en matière de coopération transfrontalière :

> « L'Etat l'a quand même initialisé, ce domaine ! INTERREG, ça a été lancé par l'Etat. Ce sont les chefs de gouvernement qui ont accepté les programmes INTERREG au niveau de la Commission européenne. La France n'a pas mis son veto sur des programmes transfrontaliers. »[537]

L'initiative de Pamina permet de relancer symboliquement la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur, en faisant émerger un nouveau réseau d'acteurs régionaux et locaux, adoubé par la Commission européenne. Par ailleurs, cet investissement transfrontalier franco-allemand renvoie à des représentations européennes, en se référant à Robert Schuman et à Jean Monnet et en s'inscrivant dans leur démarche pragmatique au niveau

[535] Les initiatives du Conseil de l'Europe avec ses conférences européennes des régions frontalières, tout comme celles de l'ARFE, ne permettent pas de renverser la tendance au désinvestissement transfrontalier. — V. à ce sujet, concernant le Conseil de l'Europe : WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000 : vers une "eurorégion" ?*, thèse de doctorat (histoire), Strasbourg III, 2003, p. 407-421, et v. concernant l'ARFE : WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 422-431.

[536] BOYER, Alain, « La coopération transfrontalière… vue du Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 157-162.

[537] CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, *La coopération transfrontalière au sein de l'espace Rhin supérieur : enjeux et limites de l'action régionale à travers l'exemple de la région Alsace*, mémoire de 4ème année d'IEP, IEP Strasbourg, juin 2004, p. 119.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalier.[538] La pratique transfrontalière, soutenue par la Commission européenne par le biais de projets, s'oppose ainsi aux relations transfrontalières connues jusqu'alors, stigmatisées désormais comme moins « pragmatiques ». Cela permet d'afficher fortement le symbole de la réconciliation franco-allemande qui se distingue des autres régions, et de la placer dans un contexte plus large, celle d'une représentation de l'Europe en marche vers l'intégration.

Cette stratégie donne l'occasion aux acteurs dominants de la micro-région de se distinguer : parmi eux, le Conseil Général du Bas-Rhin et le Land de Rhénanie-Palatinat se différencient par rapport aux autres acteurs du Rhin supérieur, en instaurant une féodalité dotée d'une certaine autonomie avec laquelle il faudra désormais compter dans les autres arènes institutionnelles de la coopération transfrontalière rhénane.

2. Des projets estampillés « Pamina » : une stratégie de différenciation de la coopération franco-germano-suisse

Pamina reflète une double concurrence : une concurrence de façade avec l'Etat français permet aux autorités territoriales françaises alsaciennes présentes parmi les partenaires de Pamina —Région Alsace[539] et Département du Bas-Rhin— d'entretenir le mythe d'élus alsaciens qui luttent contre le centralisme aveugle de Paris ; la coopération transfrontalière est instrumentalisée dans une rhétorique européenne pour insinuer que l'Etat est concurrencé en

[538] Ces derniers, lorsqu'ils optent pour le pragmatisme, prennent acte de l'échec de la Communauté européenne de défense. La *déclaration Schuman* du 9 mai 1950 prend explicitement le contre-pied du *Mémorandum Briand* du 17 mai 1930. Il s'agit donc, vingt ans après, de tirer les leçons d'un premier échec : à l'inverse du choix de la « *subordination générale du problème économique au problème politique* », Schuman propose « *des réalisations concrètes, réalisant une solidarité de fait* »; l'établissement prioritaire d'une communauté économique sera « *le ferment d'une communauté plus large et plus profonde* ». Mais la perspective est donc bien politique, puisque est évoquée la « *Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix* ». ROLLAND, Patrice, « L'identité européenne », in CURAPP, *L'identité politique*, Paris, PUF, 1993, p. 436.

[539] Selon le Président du Conseil Régional d'Alsace, « Côté français, où la concertation inter-collectivités fait partie de la culture politique, les élus des grandes collectivités (Région, Départements, grandes villes) sont invitées par le Préfet de la Région Alsace, Chef de délégation, à participer aux travaux de la [CRS], à côté des principales administrations de l'Etat. Les élus alsaciens ne retrouvent cependant pas leurs homologues dans les délégations allemande et suisse… constituées, elles, de représentants des exécutifs. Ce constat [… a] conduit les élus du Rhin supérieur à se doter d'une instance originale de concertation et de débat politique qui leur soit propre : après des réflexions et concertations, le Conseil Rhénan a été créé le 16 décembre 1997 […] », ZELLER, Adrien, « La Région Alsace et la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 163-164.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

matière de relations internationales[540]. Cela se traduit notamment vis-à-vis de la Conférence du Rhin supérieur : en effet, INTERREG est partiellement instrumentalisé par les collectivités pour s'abstraire des *desiderata* de l'Etat en matière de réalisation de projets. Cette argumentation qui est construite petit à petit par les collectivités alsaciennes, au cours d'INTERREG I puis d'INTERREG II A, est erronée : avant la phase de programme pilote, pratiquement aucun projet n'est mené ; par ailleurs, au cours de la phase pilote et postérieurement, l'Etat n'interdit pas la réalisation de projets — au contraire, il en soutient même plusieurs par un cofinancement ou par une étude technique préalable, ou en prend la maîtrise d'ouvrage. D'ailleurs, Pierre Grémion démontre, dans sa théorie du *pouvoir périphérique* applicable à la situation antérieure à la décentralisation que, contrairement aux clichés colportés par une science politique influencée par ses origines juridiques, l'Etat français n'a jamais constitué un « centre » concentré ou cohérent. En effet, la France est « un pays faussement centralisé »[541]. Les collectivités alsaciennes trouvent ainsi, dans cette approche de la construction de l'Etat français, une liberté relative que la décentralisation ne démentira pas nécessairement par la suite. Sans doute faut-il chercher, dans ces réticences affichées régulièrement par les élus locaux vis-à-vis de l'Etat, des stratégies récurrentes, fondées sur la concurrence d'une institution naissante comme le CRA, qui se heurte à l'héritage de l'architecture politico-administrative où l'Etat reste présent, tant au niveau central que de manière déconcentrée. Peut-être ces stratégies sont-elles également fondées sur un imaginaire collectif acquis durant la période allemande, entre 1871 et 1914, au cours de laquelle l'Alsace a expérimenté progressivement un statut politique d'Etat quasi-fédéré, comparable à celui des autres composantes territoriales du Reich[542]. Néanmoins, au cours des réunions de Groupe de travail et de Comité de suivi, le représentant du SGARE et le Préfet imposent un contrôle minimal de l'Etat sur les projets et fournissent une expertise par le biais des services déconcentrés sur les dossiers déposés. Or les projets qui sollicitent une aide communautaire sont souvent portés soit par les collectivités territoriales, soit par des entités cooptées ; dans ce cadre, les collectivités se passeraient volontiers de l'examen de l'Etat,

[540] Dans cette perspective, v. par exemple : BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude, *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992 ; BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude (Dir.), *L'international sans territoire*, Paris, L'Harmattan (Cultures & Conflits), 1996.
[541] GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976, p. 307.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

reconnu comme neutre par un ancien membre du Secrétariat commun d'INTERREG Centre-Sud[543]. Enfin, les collectivités territoriales s'affichent comme marginalisées, afin de mieux ressembler à l'image famélique admise par la Commission et obtenir davantage d'aides communautaires.

Une seconde concurrence concerne plus spécifiquement le Bade-Wurtemberg, dont la structure d'aménagement du territoire, assez dense le long du Rhin, oppose historiquement des réseaux de villes concurrentes[544]. De ce point de vue, le découpage du Rhin supérieur en trois « communautés de travail » correspond à ces pôles qui se concentrent au Nord autour de Karlsruhe, au centre autour de Strasbourg et au Sud autour de Bâle-Mulhouse. Si l'on ajoute à ce morcellement géo-historique du Rhin supérieur les divergences de stratégie d'un Sud, motivé par l'aiguillon politico-économique bâlois, à un Nord, concentré sur un territoire uniquement franco-allemand et orienté vers des problématiques propres, on comprend mieux la volonté des signataires de la déclaration de Wissembourg de se différencier, et de disposer des moyens financiers de cette différenciation. Dans cette perspective transfrontalière, la proposition de Richard Balme et de Marie-Claude Smouts - qui considèrent que les Communautés européennes ne constituent pas « un nouveau système politique et social vers lequel pourraient se tourner les loyautés », mais que l'intégration par le marché contribue plutôt à « démultiplier les sentiments d'appartenance plutôt qu'à les réorienter vers un nouveau centre »[545] - connaît une résonance particulière. En effet, le cas de Pamina révèle la démultiplication de plusieurs sentiments d'appartenance, réintroduits par le biais de la problématique transfrontalière. En effet, cette variété de sentiments s'amalgame autour de l'idée partagée de coopération transfrontalière, grâce à laquelle tous les niveaux de gouvernement coopèrent dans des projets communs, et grâce à laquelle l'Europe serait accessible par le local.

[542] Cf. VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire de l'Alsace – Une région au cœur de l'Europe*, Privat, Toulouse, 2003, p. 225-244 ; VOGLER, Bernard, *L'Alsace, une histoire*, Strasbourg, Oberlin, 1998.
[543] Entretien avec Nicolas Loquet (CRA), 18 mars 2003, 18h-19h15.
[544] Sur cet aspect, v. MAURER-FEDER, Marie-Thérèse, « La *Regio TriRhena* ; une zone de convergence et d'échanges pour trois nations », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 182 et suiv.
[545] BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude (Dir.), *L'international sans territoire*, *op. cit.,* p. 197.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Au terme de la phase pilote (1990-1991), les projets de Pamina[546] sont considérés comme des réussites, dans la mesure où l'enveloppe communautaire est dépensée. La qualité des projets n'est pas questionnée[547], puisque l'essentiel pour la Commission, au cours de cette phase pilote, est de voir les partenaires coopérer, lui donnant ainsi le prétexte de lancer le premier programme INTERREG sur les frontières communautaires[548].

Sous-§2. INTERREG I : naissance et premiers effets d'un programme communautaire inséré dans des réseaux préexistants (1991-1993)

Une double problématique, à la fois interne et externe, se retrouve dans la démarche de la Commission Européenne, lorsqu'elle crée, le 2 mai 1990, douze Programmes d'Initiatives Communautaire (PIC) — dont le PIC INTERREG — qui se fondent sur l'article 11 du règlement CEE n° 4253/88. Il donne à la Commission le pouvoir de disposer d'une partie du budget des fonds structurels afin de mener des actions non couvertes par les plans et qui présenteraient un intérêt particulier au niveau communautaire. Il s'agit de lutter contre les difficultés propres aux zones frontalières - isolement par rapport aux principaux centres économiques, situation marginale dans les zones périphériques de l'Etat membre, faiblesse des ressources naturelles, niveau de revenu par habitant et de chômage moins favorables que ceux de l'Etat dont elles font partie... - et de les préparer à l'avènement du Marché Unique. L'initiative INTERREG est dotée d'un budget de 800 millions d'ECU, porté à 914 millions d'ECU ultérieurement provenant du FEDER, du FEOGA et du FSE et de 100 millions d'ECU libérés au titre de l'article 10 du FEDER[549]. Les zones éligibles ont été définies par la Commission et par les Etats, dans les découpages administratifs communautaires NUTS.[550]

---

[546] Les projets réalisés par Pamina au cours de cette phase s'élève à 8 : Instance d´information et de conseil sur les questions transfrontalières, Réseau technologique transfrontalier, Réseau transfrontalier de pistes cyclables, Télématique touristique, Réserve et Ecomusée de l´espace, Aménagement et protection de la vallée de la Lauter, Promotion du bilinguisme, Route touristique franco-allemande.

[547] Sont mises au contraire en avant les « bonnes pratiques » qui permettent de donner en moyenne un exemple « réussi » de projet par programme: v. FERE Consultants, *Evaluation ex post des PIC transfrontaliers 1989-1993 - Evaluation de l'initiative Interreg I - Rapport final de deuxième phase*, Paris, août 1996, p. 140-174.

[548] Le rapport ex post relatif à INTERREG I fait une incise sur les programmes pilotes, FERE Consultants, *Evaluation ex post...*, *ibid*,

[549] FERE Consultants, *Evaluation ex post...*, *op. cit.*, p. 0.

[550] Pour une analyse des zones éligibles avec le programme leader (1989-1994), v. SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir…, op. cit.,*, p. 152-155 pour la France et p. 204-209 pour l'Espagne.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Interreg est présenté doublement par la Commission : il s'agit d'une initiative communautaire qui représente une nouvelle aide visant à la consolidation de coopérations transfrontalières déjà existantes, mais également d'un faisceau de mesures permettant de devancer des difficultés résultant de l'ouverture des frontières prévue pour 1992. Autrement dit, INTERREG I constitue pour la Commission une autre phase de test à l'échelle continentale, mobilisant 31 programmes opérationnels, dont 9 sur les frontières extérieures. La dotation communautaire revient à 981 millions d'ECU, assurées à 80% par le FEDER, le reste se répartissant entre les crédits 10 d'une part, et le FSE et le FEOGA de l'autre. Les programmes ont disposé d'enveloppes variant de 5 à 636 millions d'ECU. Le total des sommes engagées dans cette initiative se monte à 1723 millions d'ECU, dont 57% à la charge de la Commission. Les fonds mobilisés ont une double optique : « accélérer le processus de construction communautaire en agissant sur les points de contact entre les Etats membres : les zones frontalières ; surmonter les problèmes spécifiques en matière de développement découlant d'une relative mise à l'écart géo-économique des zones concernées. »[551] Les PO que nous étudions ont un montant révisé total des dépenses communautaires et nationales pour INTERREG I de 86,86 millions d'ECU pour France-Espagne, 8,41 pour Pamina et 23,94 pour Rhin supérieur Centre-Sud.[552]

Sur la frontière franco-espagnole, INTERREG I est marqué par la continuité institutionnelle orientée par les Etats, tempérée par le réveil des collectivités territoriales (A). Dans le Rhin supérieur, Pamina est maintenu par la Commission, ce qui scelle le schisme avec le programme naissant Centre-Sud (B).

A. Eurorégion Méditerranéenne et Pyrénées : inertie de l'héritage étatique et affirmation timorée des collectivités territoriales

INTERREG I donne un signal différent par rapport à la phase pilote précédente : les Etats français et espagnol continuent de maintenir leur emprise sur la coopération transfrontalière pyrénéenne (1). Néanmoins, INTERREG I donne aux collectivités territoriales, notamment à

[551] FERE Consultants, *Evaluation ex post...*, *op. cit.*, p. 15.
[552] FERE Consultants, *Evaluation ex post...*, *op. cit.*, p. 22. Le montant révisé des PO s'oppose au montant initial.

l'échelon régional et menées par le *leadership* de la *Generalitat de Catalunya*, l'occasion de vouloir rééquilibrer la donne en leur faveur (2).

1. Les effets de la force d'inertie des Etats français et espagnol : des collectivités territoriales à la marge du programme INTERREG France-Espagne

Sur les Pyrénées, la problématique générale posée par la Commission est réappropriée et réinterprétée en fonction des perceptions régionales : ainsi, la disparition de l'activité douanière est immédiatement perçue comme un élément ne pouvant qu'accroître l'intérêt pour la coopération sur les deux versants des Pyrénées. Parallèlement à cette problématique régionale, la coopération transfrontalière est interprétée en fonction du territoire européen immédiat et plus large : dans le but d'accroître la capacité du massif pyrénéen à s'intégrer dans l'économie européenne, les projets transfrontaliers sont perçus comme une opportunité d'associer les potentiels des deux versants, de les valoriser de sorte qu'ils deviennent attractifs pour l'extérieur.

A travers cette grille de développement territoriale transfrontalière dans les Pyrénées, INTERREG I reste très fortement lié au réseau transfrontalier d'acteurs préexistant. Ainsi, l'accord entre la DATAR et le MOPU sert de base à l'élaboration du programme INTERREG I France-Espagne. Il définit le cadre de travail autour de deux points essentiels. Le premier, d'ordre financier, fixe la demande de dotation communautaire pour chaque Etat à 30 millions d'écus. Le second précise que les projets doivent avoir un caractère typiquement transfrontalier, c'est-à-dire être présentés conjointement et co-financés par des partenaires situés de part et d'autre de la frontière.

Andy Smith remarque avec pertinence que « les PO français sont des objets à travers lesquels les acteurs étatiques ont pu se repositionner par rapport aux acteurs locaux et à ceux de la Commission. »[553] Les préfets de région sont ainsi chargés de la rédaction du projet et de la sélection des dossiers, celui de Midi-Pyrénées assurant la coordination et la cohérence du projet global dans le cas franco-espagnol. Les préfets des départements concernés organisent des réunions de concertation avec les élus locaux, les chambres consulaires et les autorités

[553] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir…, op. cit.*, p. 151.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

locales espagnoles. Les projets recueillis sont communiqués à la fin de 1990 au Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, chargé de la centralisation des dossiers.

Parallèlement, les collectivités territoriales restent en marge de ce processus. Les conseils régionaux d'Aquitaine, de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées sont uniquement consultés pour faire connaître leurs propositions dans le cadre du programme, sans pouvoir de décision. Cela tranche avec la pratique observée dans le Rhin supérieur, où les collectivités sont parties prenantes à la rédaction du PO.

Enfin, les différents partenaires sont réunis par le Préfet coordonnateur dans le cadre d'un Comité de sélection, afin de préparer le programme opérationnel devant être présenté aux autorités nationales espagnoles en vue de la négociation interétatique, le programme opérationnel définitif devant être élaboré par la DATAR et le MOPU. Le programme opérationnel, dans sa version définitive, est présenté conjointement par la France et l'Espagne à la Commission à la fin du mois de février 1991. Pourtant, il n'est approuvé par la Commission que vers la fin de 1992[554]. Les 30 autres programmes opérationnels sont approuvés par la Commission entre juillet 1991 et fin 1992[555]. Sa réalisation ne commence dans les Pyrénées qu'à partir de 1993. On peut souligner le retard conséquent dans la mise en place d'Interreg : dès le premier programme opérationnel, la lourdeur des démarches et des négociations aboutissent à ce que le programme, initialement envisagé pour la fin de l'année 1990, nécessite deux ans pour entrer officiellement en vigueur. Agnès Sarasa repère plusieurs éléments susceptibles d'expliquer ce retard dans la mise en oeuvre du programme. D'abord, les difficultés interculturelles rencontrées dans la mise au point d'un document commun avec les partenaires espagnols révèlent les différences, notamment administratives, entre les deux pays. Cela entraîne des divergences sur le contenu du programme opérationnel et sur la manière de le présenter. La seconde difficulté réside dans la liste de projets annexée au programme opérationnel, liste dressée avant même l'approbation du PO par la Commission. Cette liste nécessite une enveloppe communautaire estimée à près de 60 millions d'écus, mais le montant octroyé ne s'élève finalement qu'à 27 millions d'écus. Devant l'ampleur des besoins, le Ministre français des transports, Michel Delebarre, sollicite du Président de la

[554] Différents courriers ayant circulé entre M. Delebarre, Ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, M. Delors, Président de la Commission et M. Bruce Milan, membre de la Commission, pour que l'enveloppe allouée soit reconsidérée à la hausse.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Commission, Jacques Delors, une augmentation des fonds alloués. La réponse n'arrive qu'en décembre 1991, tout comme la contre-proposition de PO émanant de la Commission, acceptant finalement une majoration jusqu'à 31,22 millions d'écus à répartir à part égale entre la France et l'Espagne, soit 15,61 millions d'écus par pays. Si ces tractations portent leurs fruits sur le plan financier, elles occasionnent des retards conséquents dans la mise en place du programme. Or cela porte préjudice aux porteurs de projets, ne disposant en théorie que d'une année pour les mener à bien. Contrairement aux dispositions initiales, la clôture du programme opérationnel et son solde interviennent bien après les dates prévues. Ainsi, la date limite des engagements juridiques, c'est à dire la prise de l'arrêté attributif de subvention ou de la convention au niveau départemental, fixée initialement au 31 décembre 1993 est repoussée au 31 décembre 1994. De même, la date limite de dépenses des maîtres d'ouvrage est repoussée du 31 décembre 1995 au 30 juin 1996 pour les opérations financées par le FEDER et le FEOGA. Ceci implique que les porteurs de projets doivent avoir réalisé leur projet dans leur intégralité et qu'ils doivent pouvoir justifier la totalité des dépenses correspondantes. Le programme opérationnel INTERREG I a donc été prolongé de six mois, à la demande de la Préfecture de région Midi-Pyrénées. Ces retards conjoncturels sont donc liés non seulement aux difficultés de certains maîtres d'ouvrage à achever leurs projets, mais également à la procédure même de mise en place du programme opérationnel. En effet, l'adoption tardive du PO a contraint la Commission à compenser par la durée des programmes les délais de mise en œuvre.

D'autre part, ces délais ont eu des effets sur la clôture du programme. En effet, celle-ci ne peut intervenir qu'après le versement du solde final demandé par le Préfet de région Midi-Pyrénées au Ministère de l'Intérieur en fonction des indications du Préfet de département, chargé de chiffrer le montant qui doit lui être versé pour solder les opérations de sa zone. La condition nécessaire pour obtenir le versement du solde est la transmission à Bruxelles d'un rapport final d'exécution rédigé par les services du SGAR Midi-Pyrénées. Or, si en ce qui concerne les crédits FEOGA les opérations financières ont été clôturées et soldées dès fin 1994, le solde final pour les fonds FEDER n'est intervenu qu'en mai 1998.

[555] FERE Consultants, *Evaluation ex post...*, *op. cit.*, p. 15.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. La captation des fonds communautaires par les collectivités territoriales : l'invention de nouvelles stratégies

L'évaluation est un objet importé, en France comme en Espagne[556], qui suscite la méfiance ou ne s'intègre pas aux réseaux d'acteurs transfrontaliers. Dans ce cadre, l'évaluation reste un processus politique[557] que transpose chaque réseau d'acteur dans son espace politique, ce qui a pour effet d'obtenir en général des résultats assez pauvres. Ainsi, en 1995 et 1996 une évaluation *ex post* des programmes opérationnels d'INTERREG I est réalisée pour la DG XVI. Elle porte sur l'impact socio-économique, institutionnel et culturel des 31 programmes opérationnels et des 2500 projets mis en œuvre. L'analyse de cette étude globale montre que les thèmes principaux de la coopération transfrontalière ont été l'activité touristique durable et la protection des ressources de l'environnement. La création d'emplois, préoccupation majeure d'Interreg I, est jugée appréciable au niveau local. Un autre effet positif du PIC constitue la naissance ou le renforcement de partenariats. Certains points font l'objet de recommandations. Ainsi, le rapport souligne la nécessité d'un développement des outils et des procédures utiles à la coopération et d'un calendrier mieux équilibré pour le déroulement du programme, l'acceptation tardive de celui-ci précipitant la création de structures, aux dépens d'une réelle analyse du projet et de sa mise en œuvre. Elle émet également le souhait d'un élargissement des champs d'intervention —à la culture, aux affaires sociales et au développement urbain notamment— afin de mieux coller aux réalités locales et d'accroître la valeur culturelle du programme. On peut cependant souligner que les mesures financées ont couvert presque toutes les zones d'activité, depuis les transports et les communications (28% des crédits) jusqu'aux affaires et au tourisme (28% des crédits), en passant par l'environnement (10% des crédits), le développement rural (6% des crédits) et la formation (11% des crédits).

En ce qui concerne le programme opérationnel France-Espagne, un bilan détaillé permet de dresser un tableau mitigé. Sur l'ensemble du massif, 149 initiatives sont programmées et

[556] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir…, op. cit.,* p. 165. — V. à ce sujet : DURAN, Patrice, MONNIER, Eric, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités, techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, avril 1992, vol. 42, n° 2, p. 235-261.

[557] En ce sens, v. : SMITH, Andy, SPENLEHAUER, Vincent, « Policy evaluation meets harsh reality : instruments of integration or preserver of disintegration ? », *Evaluation and Program Planning*, August 1994, vol. 17, n° 3.

subventionnées, à hauteur de 15,61 millions d'ECU pour chaque pays. Pourtant, peu d'actions affichent un véritable caractère transfrontalier et peu de projets sont cofinancés. Les différences de compétences entres partenaires des deux pays restent marquées, et l'éloignement des moyens de communication ne facilite pas les contacts entre partenaires. Au terme d'Interreg I, quelques errements se font jour, tant au niveau de la programmation que du suivi des opérations. Mais l'appréciation varie en fonction de la nature du partenaire : l'Etat français dresse un bilan convenable, tandis que les collectivités territoriales font un état des lieux assez critique, qui appelle des changements pour INTERREG II A. Ainsi, une première évaluation émanant du SGAR, principal acteur français d'INTERREG I dans le massif pyrénéen, présente sans surprise, en 1996, des résultats positifs. Soulignant le retard dans le démarrage des opérations, il considère que la mise en œuvre du programme est satisfaisante, bien que très progressive du fait de la nouveauté de l'initiative communautaire sur la zone pyrénéenne et des tâches supplémentaires engendrées par la coordination d'opérateurs relevant de trois régions administratives françaises et de quatre communautés autonomes espagnoles. Si l'on considère que la programmation n'a concrètement débuté qu'au second semestre 1993, les résultats apparaissent, selon les critères de la Commission, très acceptables : le taux de programmation est de l'ordre de 90%, tandis que le taux de réalisation des actions est supérieur à 90%. De plus, il souligne que l'expérience a été un révélateur pour les institutions et organismes français et espagnols qui ont pris conscience de l'intérêt que présente une coopération transfrontalière institutionnalisée. Le sentiment de la Commission est quant à lui résumé par les conclusions du directeur général des politiques régionales, Eneko Landaburu, en 1993, qui entend ainsi inciter les partenaires à une planification initiale plus rigoureuse et mieux respectée pour le futur programme INTERREG II A.:

> « J'ai noté un fort consensus dans le sens d'une évaluation positive de la coopération interrégionale, dans le cadre de l'initiative Interreg ainsi que des projets pilotes du FEDER. La coopération interrégionale a fait une contribution positive à l'approche "bottom-up" ; la subsidiarité est possible et elle fonctionne en réalité. Les activités qui se déroulent au niveau le plus proche des gens sont visibles et compréhensibles et les initiatives de développement local sont les partenaires efficaces de la décentralisation. En augmentant les ressources financières pour la coopération interrégionale et transfrontalière, nous devons veiller à ce que nous ayons une dimension stratégique, en évitant la prolifération des projets individuels et parfois isolés ».[558]

[558] Communication de la Sous-préfecture de Bayonne à la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques concernant la conférence sur la coopération interrégionale et transfrontalière de janvier 1993 à Bruxelles.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Andy Smith observe que les collectivités territoriales ont une prise de conscience tardive du rôle qu'elles peuvent avoir, après le changement de politique régionale communautaire, dans la deuxième moitié des années 1980 : « Au cours de l'année 1988, les zonages communautaires français ont été négociés entre les représentants de l'Etat, avec la datar en première ligne, et les services de la Commission. Consultés de manière plus ou moins importante selon les cas, les acteurs des collectivités territoriales n'avaient manifestement pas tous saisi l'importance de cette étape dans la définition des mesures éligibles aux fonds structurels. »[559] Dans le cadre plus spécifique d'INTERREG, les collectivités territoriales souhaitent être davantage associées en tant que partenaires à part entière du programme. Elles ne veulent pas être exclusivement appelées à cofinancer des projets sans pouvoir de décision. Les collectivités demandent à prendre part au dispositif de sélection des dossiers et d'attribution des subventions. Le concept de Groupes de Travail Transfrontaliers (GTT) traduit cette volonté des collectivités de se voir reconnaître un pouvoir de décision. Ces GTT auront pour rôle de donner un avis sur les listes de projets proposés à la programmation au niveau local, leurs observations étant transmises par la suite au Comité de programmation. De même, on tente de redéfinir le rôle du Comité de suivi — où siègent les collectivités — qui n'intervient pas dans le processus de programmation, sa tâche se limitant à une fonction de contrôle. Enfin, des questions s'élèvent quant à la pertinence d'une plus grande implication d'entités transfrontalières regroupant des collectivités, dont l'expérience pourrait être mise à profit en les associant aux Groupes de travail. L'implication des collectivités territoriales concernées est à géométrie variable en ce qui concerne leurs revendications : la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) — association regroupant les quatre communautés autonomes espagnoles et les trois régions françaises du massif ainsi que la Principauté d'Andorre — devient dès 1991 une plate-forme de revendication pour les collectivités pyrénéennes d'échelon régional. La CTP demande à être associée au programme INTERREG. Il en va différemment de l'Eurorégion méditerranéenne, dont le cas gagne à être développé.

L'Eurorégion méditerranéenne, créée en 1993 sous l'impulsion de la Catalogne, mais dont les premiers travaux remontent à 1987, tient à ne pas rester isolée de la manne INTERREG.

[559] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…*, *op. cit.*, p. 152.

Mais la stratégie catalane ne se limite pas à une insertion dans un programme transfrontalier communautaire ou dans une région transfrontalière. La stratégie de projection européenne de la Catalogne est teintée d'un fort pragmatisme[560]. Parallèlement à cette attitude pragmatique, un discours idéologique et stratégique, matérialisé par un projet d'Europe des Régions notamment, complète la politique internationale catalane.[561] Deux stratégies complémentaires sont déployées pour faire pression sur les instances communautaires et nationales. D'une part, des réseaux à vocation multiple se traduisent par des structures transfrontalières comme l'Eurorégion méditerranéenne et par des structures interrégionales semblables aux *Quatre Moteurs pour l'Europe*. D'autre part, des réseaux à vocation monothématique se cristallisent dans des associations de régions destinées au transfert de technologie (Arc méditerranéen des technologies) ou à la modernisation des réseaux de transport (Arc sud européen).[562]

L'Eurorégion s'intègre dans cette vision plurielle du territoire européen et des actions publiques à mettre en oeuvre pour défendre les intérêts de la Catalogne. Plus spécifiquement, l'Eurorégion méditerranéenne suit deux séries d'objectifs : sur le plan interne, elle doit contribuer au développement politique de la coopération et des échanges ; sur le plan communautaire, elle doit favoriser un rééquilibrage du territoire au profit des régions du sud de l'Europe.[563] Dans son environnement géo-économique, l'Eurorégion méditerranéenne s'analyse différemment, en fonction du point de référence choisi. Ainsi, si l'on prend comme premier point de référence la zone économique européenne de référence surnommée « la banane bleue », l'Eurorégion méditerranéenne se trouve au sud, en position périphérique. A l'inverse, si l'espace de référence est la Méditerranée, elle est placée au nord-ouest, au cœur de l'« Arc méditerranéen »[564]. Cet Arc méditerranéen constituerait d'ailleurs une stratégie de contrepoids face à l'axe Londres-Milan[565].

L'Eurorégion est une construction politique, marquée par une volonté symbolique initiale de la Generalitat de Catalunya de se démarquer par rapport à l'Etat espagnol. La déclaration

[560] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 110-111.
[561] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 111.
[562] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 114. V. *contra* : SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…*, *op. cit.*, p. 148.
[563] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 122 et suiv.
[564] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 449, faisant référence à *l'Atlas de l'Eurorégion*, 1995, p. 7.
[565] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 450.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

de Jordi Pujol, « *… quan parlo de Catalunya, jo entenc que Catalunya dintre d'Espanya és una nació.* »[566] doit s'entendre comme l'affirmation d'une identité qui se définit par une nationalité catalane et une appartenance à un Etat espagnol. La Catalogne tire parti de sa position dans le jeu politique national pour impulser de nouvelles représentations politiques et renouveler les modes d'action collective en Catalogne, grâce à une législation nationale et autonomique modifiée à son profit[567] et grâce à une action collective mobilisant les différentes strates de la société[568]. A Perpignan, le 5 septembre 2003, Jordi Pujol définit son projet politique catalan :

> « Catalunya, del Nord i del Sud –va assenyalar– sense Estat però amb una llengua i una cultura demogràficament més fortes i més riques que les de molts Estats, pot demostrar que es pot combinar la pertinença a un Estat més gran, la capacitat de defensar la pròpia identitat i al mateix temps estar oberts al món i al futur. »[569]

A l'inverse, du côté français, une intention identitaire catalane peut être jugée « absente »[570] ou réservée[571] de la part des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées dans leurs stratégies d'ouverture transfrontalière[572]. La volonté des élus régionaux de ne pas adopter la même définition identitaire que Jordi Pujol se fonde sur deux hypothèses explicatives, l'une propre au champ politique français, l'autre à la construction historique nationale : ainsi, les élus régionaux français de l'Eurorégion utilisent leurs relations — notamment partisanes — avec le centre politique parisien pour renforcer leur assise locale.

[566] « … quand je parle de la Catalogne, je veux dire que la Catalogne dans le cadre espagnol est une nation. », déclaration de Jordi Pujol, Président de la Generalitat de Catalunya, tirée de *La inserció de las regions en l'Europa de demá*, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 1987, p. 9. — Citée par BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 453.

[567] La Generalitat se mobilise par exemple à travers l'action législative du Parlement de la Generalitat, en actualisant le droit public catalan, à travers la création d'un ministère de l'environnement — unique en Espagne, ou en créant des *comarques*, niveau politique intermédiaire entre les communes et les provinces. — BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 453. — V. également au sujet des *comarques* : Generalitat de Catalunya, *Tout sur la Catalogne*, Barcelone, Generalitat, 1992, p. 15.

[568] Cette mobilisation sociétale est marquée par le « souci permanent de […] renforcer la cohésion de la Communauté autonome, d'intégrer les immigrés, de sensibiliser l'opinion sur certains thèmes et l'inciter à participer au développement et à la mutation générale », *in* ICRECS, *op. cit.*, p. 49.

[569] « Compartir la catalanitat - El president Pujol va inaugurar el 5 de setembre la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà », *Projecció Exterior*, Oct. 2003, p. 7.

[570] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 453.

[571] Quelques élus, comme le maire actuel de Perpignan, Jean-Paul Alduy, affichent leur appartenance identitaire catalane. Ce maire a catalinisé le nom des rues de Perpignan, a appris le catalan et a intégré dans son équipe municipale des militants de *l'Unitat catalana*. Son objectif consiste officiellement à arrimer Perpignan à l'économie catalane.

[572] Christian Bataillou relève à ce propos des reproches adressés par le CES de Midi-Pyrénées, dans son rapport sur les relations extérieures du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, en 1992, sur le manque de lisibilité de la politique transfrontalière. — BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 454, note de bas de page n° 127.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Par ailleurs, les régions françaises sont dépositaires d'une tradition politique centralisatrice qui « confond volontairement les termes d'Etat et de nation »[573].

A la suite de contacts entamés en 1987 entre la Generalitat de Catalunya, la Région Languedoc-Roussillon et la Région Midi-Pyrénées, portant notamment sur le dossier TGV, est mise en place le 18 février 1989 une « Conférence annuelle des Présidents » qui renforce la relation informelle entretenue jusque là par étapes progressives[574]. Le 5 avril 1991, les trois chefs d'exécutif manifestent l'intention commune de dresser un bilan des relations transfrontalières développées au cours des années précédentes ; ce bilan doit mettre en lumière la valeur et la pluralité des dossiers abordés, dans le but d'approfondir leur collaboration. La quatrième Conférence des Présidents qui se tient à Perpignan marque la naissance officielle de l'Eurorégion, par la signature, le 19 octobre 1991, entre Jordi Pujol, Président de la Generalitat, Dominique Baudis alors maire de Toulouse et président de la région Midi-Pyrénées, et Jacques Blanc, nouveau président de la région Languedoc-Roussillon, de la Charte de l'Eurorégion Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées[575]. Elle est dotée du statut juridique d'association (Loi 1901) de droit français dont le siège est à Perpignan. Perpignan est réaffirmé dans sa place au milieu d'un espace culturel catalan, le 5 septembre 2003, quand Jordi Pujol y inaugure la Maison de la Généralité de Catalogne[576]. Comme le souligne justement Christian Bataillou, le choix de Perpignan permet d'abord d'inscrire un centre juridique correspondant à un centre géographique quasi parfait à l'échelle de l'Eurorégion ; mais ce choix politique révèle aussi et surtout la volonté des Présidents de ne pas tomber dans le piège de la concurrence entre les villes de Barcelone, Montpellier et Toulouse : de ce point de vue, le choix de Perpignan évacue la rivalité entre villes, mais aussi entre régions et villes[577], présente dans l'Eurorégion[578]. Cette concurrence est

[573] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 453.
[574] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 451.
[575] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 451-452.
[576] « Compartir la catalanitat - El president Pujol va inaugurar el 5 de setembre la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà », *Projecció Exterior*, Oct. 2003, p. 7. – On voit, dans le même numéro de cette revue catalane publiée par la Generalitat, la promotion de la Maison de la Catalogne à Paris (p. 19), ainsi que des représentations, délégations et bureaux dans le monde — signe d'une projection extérieure ambitieuse qui ne se limite pas au territoire transfrontalier.
[577] A travers les réseaux de régions —CTP ou EM— et de villes —Réseau C6, *Comissió interpirinenca de poders locals* ou *Albera Viva*—, qui se dessinent sur la frontière pyrénéenne. Pour des informations générales sur ces réseaux, v. TAMBOU, Olivia, *op. cit.*, p. 39 et suiv.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

notamment vivace en Catalogne, entre la Generalitat et la ville de Barcelone dans la gestion des politiques métropolitaines.[579]

Afin de servir les deux objectifs principaux, interne et externe, assignés à l'Eurorégion[580], trois types d'interventions sont privilégiées : en premier lieu, des projets élaborés conjointement et présentés dans le cadre des politiques communautaires, permettent à l'Eurorégion de maintenir des relations avec l'UE au plus haut niveau et d'en devenir un interlocuteur privilégié[581] ; en outre, des interventions coordonnées assimilables à du lobbying sont menées simultanément dans chacun des Etats impliqués, afin de soutenir les grands dossiers concernant l'espace « eurorégional »[582] ; enfin, des actions facilitant la coopération interrégionale et transfrontalière sont décidées et engagées directement par les trois régions ou par leurs partenaires appartenant à l'Eurorégion ; il est précisé que « ces interventions se font en concertation avec la CTP, à laquelle s'intègre l'Eurorégion »[583]. Un programme précis d'actions pour 1992 est développé sur les fondements non pourvus d'effets contraignants de la Charte[584].

La structure institutionnelle de l'Eurorégion repose sur quatre organes : la Conférence des présidents, le Comité tripartite de coopération, les groupes de travail et le secrétariat[585]. La Conférence des présidents, organe de concertation et de planification de l'Eurorégion, se tient une fois par an[586] ; sa fonction est d'étudier la bonne marche de la coopération et d'entériner le programme déterminant les mesures de l'année suivante. Le Comité de coordination réunit

[578] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 452, note de bas de page n° 121 et 122. L'Eurorégion a le soutien de la ville de Perpignan — en ayant mis à sa disposition l'Hôtel « Pams » — et du Conseil Général des Pyrénées Orientales

[579] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 124.

[580] D'une part, « développer des politiques de coopération afin de faciliter les échanges entre les acteurs économiques, sociaux et culturels des trois régions », et d'autre part, « renforcer le rôle moteur de l'Eurorégion au sein du grand Marché unique, favorisant ainsi l'intégration européenne et le rééquilibrage au profit des régions du sud », *in* TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontière…, op. cit.,* p. 42.

[581] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 122.

[582] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 122 et TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontière…, op. cit.,* p. 42.

[583] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 452, note de bas de page n° 120 et TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontière…, op. cit.,* p. 42.

[584] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 452,

[585] D'après Christian Bataillou, si l'on se conforme à la Charte de 1991, le secrétariat n'est pas mentionné comme instance. BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 493. Idem concernant TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontière…, op. cit.,* p. 42. — Nous nous en tenons cependant à l'analyse de Francesc Morata, en adoptant un point de vue non strictement juridique : MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 123.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

de hauts fonctionnaires régionaux ; il est chargé de coordonner le programme de travail approuvé par les présidents avec les trois administrations, et de proposer un programme annuel de nouvelles actions à mener par les groupes de travail sectoriels. Il fixe par ailleurs les moyens budgétaires qui sont tributaires du statut d'association de droit français. Les groupes de travail thématiques réunissent des experts régionaux — responsables administratifs et personnalités qualifiées des trois régions — dont la fonction consiste à appliquer les différentes actions. Ces fonctions sont partagées entre les régions qui animent les programmes sectoriels et coordonnent chacune deux groupes de travail.

Tableau N°3 - Les groupes de travail de l'Eurorégion

Domaines d'interventions	Région coordinatrice
Communications, infrastructures et télécommunications	Catalogne
Entreprises, développement économique, formation professionnelle	Midi-Pyrénées
Enseignement, recherche et transfert de technologies	Languedoc-Roussillon
Agriculture, pêche et aquaculture	Languedoc-Roussillon
Culture, tourisme, jeunesse et sports	Catalogne
Environnement et protection	Midi-Pyrénées

Selon Francesc Morata, les priorités de ces groupes de travail s'orientent autour de quatre thématiques : *i)* les échanges d'expériences sur les programmes communautaires auxquels participent les trois régions — ce qui comprend INTERREG ; *ii)* l'amélioration des interventions et communications transfrontalières ; *iii)* le développement des échanges commerciaux, professionnels, universitaires et culturels ; *iv)* la coopération en matière d'espaces naturels transfrontaliers et d'environnement[587].

L'Eurorégion agit jusqu'au milieu des années 1990 à la fois comme lobby et comme instrument de coopération transfrontalière et interrégionale[588]. Outre une foison de micro-projets sur lesquels nous reviendrons, plusieurs dossiers ont une importance stratégique. En premier lieu, les infrastructures de transports appellent l'intervention des présidents des trois

[586] Ils peuvent également décider de se réunir à tout moment, si une question le justifie. MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 123.
[587] MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 123, note de bas de page n° 5.
[588] Analyse fondée sur le bilan de l'Eurorégion 1994-1995. — MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne… », *op. cit.*, p. 123.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

régions auprès des instances nationales et communautaires sur des dossiers comme le TGV Sud Europe-Méditerranée et Grand Sud, ou comme le tunnel de Puymorens. Alors que le projet de TGV n'a pas entièrement abouti, le tunnel de Puymorens a, au contraire, été réalisé. La participation de l'Eurorégion au tunnel de Puymorens[589] a eu notamment pour but d'alléger les axes majeurs de transports routiers aux extrémités de la chaîne pyrénéenne et de favoriser une traversée centrale du massif. Or outre les réactions populaires opposées au projet, la faiblesse des infrastructures routières conduisant au tunnel constitue des goulets d'étranglement. Cet ouvrage n'a pour l'instant pas détourné sensiblement les flux de transports des extrémités[590]. Dans un deuxième temps, le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et des transferts de technologies est soutenu dans le but *i)* de permettre des échanges entre scientifiques et agents économiques de l'Eurorégion, *ii)* et de façonner des outils statistiques en vue de la réalisation de projets communs[591]. Enfin, le programme communautaire INTERREG est sollicité pour cofinancer des projets ambitieux[592].

B. La consommation du schisme de Pamina dans le Rhin supérieur : la maturation d'une reconfiguration des rôles à venir

INTERREG I constitue dans le Rhin supérieur la confirmation de l'autonomie de Pamina par rapport à l'espace restant, au centre et au sud. Or le Rhin supérieur, divisé en deux programmes, constitue une exception européenne pour Paul Meyer, (SGARE) :

> « […] au départ le premier projet expérimental c'était bien PAMINA, et là c'est le Conseil Général [du Bas-Rhin] qui le gère. Parce qu'on a quand même une spécificité an Alsace, c'est que nous avons deux programmes INTERREG. Toutes les autres régions n'en ont qu'un. Vous avez Franche-Comté-Suisse, Rhône-Alpes-Italie, même versant sur l'Espagne et vous avez la Belgique-Luxembourg avec la Lorraine. Nous on a essayé, nous

[589] Il assure la traversée des Pyrénées du Nord au Sud entre la vallée de l'Ariège et la vallée du Carol, situées approximativement à égale distance des extrémités du massif. Il permet d'éviter le passage du col du Puymorens, souvent enneigé l'hiver.

[590] V. à ce sujet MARCONIS, Robert, « Dynamiques transfrontalières en Europe. Quels aménagements face à l'intensification des échanges ? L'exemple d'une montagne frontière : les Pyrénées », intervention au Colloque international « Las integraciones regionales: ¿qué dinámicas transfronterizas y transnacionales? Las enseñanzas de la Cuenca del Plata en el Mercosur », Red CDP - Cuenca del Plata / IPEALT Universidad de Toulouse - Le Mirail, Maison de la Recherche, 1er, 2 et 3 juillet 2004. — Par ailleurs, ce tunnel avait aussi pour objet de créer une liaison directe Toulouse-Barcelone, selon Francesc Morata (*ibidem,* p. 124.).

[591] Parmi les projets relevant de cette collecte statistique, on peut citer l'Atlas de l'Eurorégion réalisé par le CERVL, un annuaire des universités et des centres de recherche

[592] Le développement de réseaux transfrontaliers de coopératives de production

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Etat, de dire « non arrêtez d'en faire deux, on en fait qu'un ». Mais je pense que même du côté *Land*, il ne faut pas croire non plus que les *Länder* soient d'accord entre eux. […]

Mais pour vous ce n'est pas logique d'avoir deux espaces séparés ?

Non, ce n'est pas logique. La preuve c'est qu'il y a des projets où les deux cofinancent. Les deux INTERREG font des projets communs. Ça marche, mais d'un point de vue réunion, ça complexifie, il y a deux réunions, deux comités, tout est doublé. »[593]

La confirmation de l'existence de Pamina —également appelé « Nord » au cours d'INTERREG I [594]— par la Commission, récompense son rôle de pionnier (1), et scelle la séparation durable du Rhin supérieur en deux programmes INTERREG (2).

1. Le maintien du programme Pamina

La programmation n'entraîne pas de questionnement concernant le partenariat, déjà établi au cours de la phase pilote. L'organisation du PO montre toutefois une tension au sein du réseau, certes déjà structuré, qui peut évoluer mais sans en maîtriser tous les effets. Par ailleurs, la définition des institutions laisse une marge de manœuvre importante aux partenaires.

Dans le programme INTERREG I Pamina, il existe déjà, du fait de la réalisation de projets pilotes, un Groupe de travail ainsi qu'un Comité de pilotage, mais aucun Comité de suivi. Or, dans un programme INTERREG I, un Comité de suivi est imposé par la Commission. L'interrogation soulevée de ce fait par INTERREG I concerne l'utilité du Comité de pilotage : *i)* faut-il le garder — mais cela ferait doublon avec le Comité de suivi, dans la mesure où ces organes sont de nature politique ; *ii)* ou ne vaudrait-il pas mieux que le Comité de pilotage et le Comité de suivi fusionnent en une même entité, le Comité de suivi ? Au cours de la réunion du Groupe de travail du 11 juin 1992, les fonctionnaires des partenaires de Pamina se prononcent contre la fusion : ils veulent que le Comité de pilotage continue d'exister. Le Comité de pilotage Pamina, à l'occasion d'une réunion le 10 juillet 1992, suit la position du Groupe de travail et établit un projet fixant la composition et le rôle du futur Comité de suivi

[593] CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, La coopération transfrontalière…, op. cit., p. 115.

[594] Cette mention apparaît dans des notes et notamment dans le compte-rendu du Groupe de travail Rhin supérieur Centre-Sud n° 38, p. 17 : cela apparaît dans l'évocation du problème de la ville de Saverne qui souhaite appartenir à l'espace « Rhin supérieur Nord », et non à « Rhin supérieur Centre-Sud ». — Arnaud Schwartz, chargé d'études à Pamina, dément connaître

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

INTERREG I Pamina, sans toucher au Comité de pilotage, créant ainsi une deuxième instance de décision politique. Le caractère de doublon est renforcé par la composition du Comité de suivi qui correspond à celle qui existe déjà au sein du Comité de pilotage. Celui-ci est structuré autour de la Région Alsace, du Département du Bas-Rhin, de la Préfecture de région Alsace, des *Länder* de Rhénanie-Palatinat et du Bade-Wurtemberg, des *Regionalverbände*, de la DATAR et du Ministère fédéral allemand de l'économie. Or les mêmes membres siègent dans les deux organes de décision politique. Cela ne manque pas, en août 1992, lors de l'envoi du programme opérationnel à la Commission européenne pour approbation, d'essuyer un refus. En effet, la Commission européenne tient à ce que le Comité de pilotage Pamina soit supprimé. Dans cette perspective, elle demande des précisions aux partenaires de Pamina sur deux points : d'une part, que les tâches du Comité de suivi soient davantage détaillées ; d'autre part, qu'un représentant de la Commission européenne soit associé à la procédure de sélection des projets. Ces deux exigences sont agrémentées d'une recommandation cinglante, qui replace Pamina dans la concurrence qui apparaît avec INTERREG I Centre-Sud : la Commission presse Pamina de suivre le modèle de Centre-Sud en matière de gestion du Comité de suivi —ce qui revient pour Pamina à supprimer le Comité de pilotage[595]. Ces questions apparemment de pure forme —dénommer une instance composée des mêmes membres « Comité de suivi » ou « Comité de pilotage »— masquent plusieurs enjeux pour Pamina vis-à-vis de la Commission et vis-à-vis de Centre-Sud : d'abord, la Commission ne peut, pour des motifs juridiques et pratiques, laisser exister un organe qui ferait doublon ; par ailleurs, pour Pamina, la tentative de conserver la qualification de « Comité de pilotage » constitue symboliquement un moyen de se démarquer de Centre-Sud, en invoquant l'antériorité de Nord ; enfin, l'originalité de Pamina aurait pu s'afficher en Europe, par le biais de cette appellation exceptionnelle dans un programme INTERREG. La question juridique apparaît dans le fait que la Commission impose, conformément à sa Communication C(90) 1562/3 du 30 août 1990, de créer un règlement intérieur pour le Comité de suivi, règlement qui n'existait pas au sein du Comité de pilotage. Après l'érection de Centre-Sud en exemple, Pamina ne peut s'opposer aux sommations de la Commission : après avoir tenu compte des

cette appellation et pense que cela a été le fruit d'une personne qui ne connaissait pas bien la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur (entretien téléphonique, 18 nov. 2004).

observations de Bruxelles, le Comité de suivi INTERREG I Pamina tient sa première réunion, le 22 octobre 1992, sous la présidence du Président du Département du Bas-Rhin, Daniel Hoeffel. A côté de cette instance politique, subsiste le Groupe de travail déjà présent au cours de la phase pilote, instance technique composée d'agents représentant chaque partenaire.[596]

L'exécution du programme cristallise les tensions entre partenaires face à l'absence d'outils permettant de cerner la viabilité de projets. Une seconde difficulté, dépendante de la précédente, concerne le dilemme pour les partenaires du choix des projets planifiés formellement dans le PO et des projets portés au cours de la période. A la fin de 1992, le programme INTERREG I Pamina - tout comme celui de Centre-Sud - dispose d'une architecture institutionnelle de gestion. Sur le plan financier, l'espace Centre-Sud est géré par la Région Alsace, tandis que Pamina est géré par le Conseil Général du Bas-Rhin. Dès la première réunion du Groupe de travail Pamina, le 9 avril 1992, la possibilité de se ménager l'avenir et d'ajouter des projets aux 16 déjà soumis est transmise au Comité de suivi. Dans l'immédiat, le Groupe de travail préconise de traiter les 16 projets par ordre de faisabilité. Le Comité de suivi, le 11 juin 1992, établit, sur les fondements des propositions du Groupe de travail, quatre sous-ensembles de projets : le premier est constitué de 10 projets dont les cofinancements sont assurés[597] ; le second regroupe les projets qui pâtissent d'une volonté politique clairement exprimée, autrement dit qui ne réunissent pas l'unanimité des partenaires[598] ; le troisième comprend les projets encore trop flous, insuffisamment définis, qui pourront alors être parachevés plus tard[599] ; le dernier mentionne des projets dont la création est jugée immédiatement irréalisable.[600] Trois mois plus tard, le 22 septembre 1992, le Comité de suivi constate que cette typologie ne lui permet pas de statuer en l'état, y compris sur les 10 projets *a priori* financés. Il demande à son Groupe de travail — qui n'avait suggéré aucune autre orientation de travail avant cette réunion — de lui préparer un plan de

[595] ADBR, 1799W16, Lettre de la Commission européenne du 27 août 1992 à l'instance de Lauterbourg — cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 531.
[596] WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 532.
[597] On trouve dans cette catégorie le projet d'écomusée de Rheinauen, le projet Eurorhin ou des projets de pistes cyclables.
[598] Parmi eux, on peut signaler un projet de centre de loisirs franco-allemand.
[599] Le projet de concept de marketing touristique en fait partie.
[600] Sur toutes ces références, ADBR 1799W5, *Compte rendu de la réunion du Comité de suivi [Pamina], 11 juin 1992* — cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 533.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

financement détaillé pour chaque projet.[601] Faute de pouvoir statuer, il décide de maintenir les 16 projets initiaux. Le 13 novembre 1992, muni de ces plans de financement précis, le Comité de suivi INTERREG I Pamina peut enfin se prononcer : sur une liste de projets où figurent 7 projets « mûrs »[602], il accepte 7 projets sur 16. Les 9 restants sont soit reportés soit écartés définitivement.[603]

Un autre enjeu de taille au cours de cette réunion réside dans la signature d'une convention-cadre relative à la gestion de Rhin supérieur Pamina, qui doit préciser les obligations juridiques de chaque partie. Des divergences entre partenaires français et allemands (en particulier le Land de Rhénanie-Palatinat) ont émergé : d'un côté, la partie allemande souhaite se contenter de « lignes directrices » qui n'impliqueraient aucune obligation juridique en ce qui les concerne ; dans cette hypothèse, cela revient à garder le cadre existant, qui imposent des obligations pour le Conseil Général du Bas-Rhin, essentiellement, en sa qualité d'autorité de gestion. Mais du côté français, la convention-cadre permettrait de mettre les partenaires allemands face à leurs responsabilités juridiques[604], alors qu'un flottement sur leur engagement transfrontalier est soupçonné par les Français. Par ailleurs, cette convention-cadre offrirait la possibilité de poser explicitement les règles du jeu pour les maîtres d'ouvrage. L'Etat français, responsable de la gestion des fonds devant la Communauté Européenne, incite les collectivités territoriales françaises à se mobiliser avec lui. Enfin, un point en suspens concerne le mode de restitution des fonds communautaires en cas de défaillance d'un maître d'ouvrage. Les *Länder* se montrent réticents à accepter d'en être responsables si le maître d'ouvrage concerné est allemand.

A partir de cette réunion, la procédure évolue peu : le 1er mars 1993, 8 projets sont présentés en Comité de suivi. Le 31 mars 1993, 12 autres projets lui sont soumis. Mais face au nombre relativement élevé de projets qu'ils peuvent choisir, les partenaires sont dès lors contraints de se questionner sur le risque d'illisibilité du programme, dont la cohérence est

[601] ADBR 1799W5, Compte rendu de la réunion du Comité de suivi [Nord], 22 septembre 1992 — cité par WASSENBERG, Birte, op. cit., p. 533.
[602] Selon une expression ironique employée par un agent de la Région Alsace pour évoquer cela : « Cette présentation d'une liste de projets "mûrs" est une façon élégante de désigner ceux qui pourraient ou devraient faire l'objet d'un retrait. » (Notes de terrain, 1999)
[603] ADBR 1799W5, Compte rendu de la réunion du Comité de suivi Nord, 23 novembre 1992 — cité par WASSENBERG, Birte, op. cit., p. 533.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

liée aux 16 projets initiaux.[605] Considérant une autre priorité, la consommation d'un maximum de fonds, le Comité de suivi décide de négliger les risques d'incohérence du programme. Le représentant de la Commission ne s'y oppose pas.

Mais, alors que la question de la convention-cadre n'a pu être complètement résolue, une autre série de problèmes relative à la manière de cofinancer les projets devient perceptible. Les partenaires d'INTERREG I Pamina, au cours des réunions de Comité de suivi, se prononcent théoriquement doublement : ils doivent porter un avis sur l'attribution de fonds communautaires à des projets jugés pertinents, et un avis sur leur propre contribution financière à ces mêmes projets. Or le Groupe de travail INTERREG I Pamina se limite à soumettre des avis à l'attention du Comité de suivi sur *l'intérêt* de chaque projet, sans questionner les faisabilités réelles au sein du programme. Cela est aggravé par les conséquences de la délimitation géographique de Rhin supérieur Pamina, qui fragilisent les partenaires du programme : ceux qui portent la majorité des projets, des acteurs locaux et infra-nationaux[606], ne correspondent pas aux partenaires du programme qui financent ces projets, en particulier les partenaires allemands.[607] Les porteurs de projet sont des acteurs locaux tandis que les partenaires de Pamina sont des acteurs régionaux. De ce point de vue, les partenaires allemands du Comité de suivi INTERREG I Pamina ne s'engagent dans aucune

[604] Des expériences difficiles, accumulées à la suite de plusieurs projets, conduisent les Français à vouloir éviter de futures tensions. Ces difficultés étaient notamment apparues avec les projets de télématique touristique et de promotion de la route touristique.

[605] Le programme Rhin supérieur Pamina est structuré autour de six priorités, suggérées par la Commission, dans sa Communication C (90) 1562/3 en date du 30 août 1990 aux Etats-membres, fixant les orientations pour les programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre de l'initiative communautaire concernant les zones frontalières (INTERREG). Axe 1 : Développement économique ; Axe 2 : Protection de l'environnement, aménagement du territoire et transport ; Axe 3 : Développement du tourisme et des loisirs ; Axe 4 : Développement de la formation et de l'emploi ; Axe 5 : Aides techniques à la réalisation du programme ; Axe 6 : Développement de la structure de coopération transfrontalière. (Source : site Internet, URL : http://www.interaktiv01.marketeamcreativ.de/wFranzoesisch/INTERREG/interregI/interreg1.shtml?navid=13, consulté dernièrement en septembre 2004)

[606] On trouve notamment des villes, SIVOM ou Kreise.

[607] Nous ne trouvons aucun partenaire et membre du Comité de suivi allemand qui ait assuré la maîtrise d'ouvrage d'un projet INTERREG I Pamina. En revanche, les partenaires français ne s'oublient pas et peuvent décider de projets dont ils auront la maîtrise d'ouvrage : 1.2, Reconversion de la plate-forme douanière dans un contexte transfrontalier (Département du Bas-Rhin) ; 2.1, Parc rhénan transfrontalier (Département du Bas-Rhin) ; 2.2, Schéma paysager commun pour le Rhin supérieur (Région Alsace) ; 2.4, Euro-Rhin - Etude de marketing (Région Alsace) ; 2.8, Politique transfrontalière de l'habitat sur l'espace PAMINA (Département du Bas-Rhin) ; 3.1a, Réseau transfrontalier de pistes cyclables de la vallée de la Lauter (Département du Bas-Rhin) ; 3.1b, Réseau transfrontalier de pistes cyclables des plaines alluviales rhénanes (Département du Bas-Rhin) ; 3.2, Prolongement des pistes cyclables transfrontalières (Département du Bas-Rhin) ; 4.1, Etude de faisabilité pour la création d'une école d'ingénieurs franco-allemande Alsace du Nord-Wissembourg-Südpfalz (Région Alsace) ; 5.1, Aides techniques liées à la gestion du programme opérationnel INTERREG (Département du Bas-Rhin) ; 6.1, Aménagement de l'Instance transfrontalière et de conseil sur les questions transfrontalières à Lauterbourg – Infobest (Département du Bas-Rhin).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

maîtrise d'ouvrage. Cela tranche avec leurs homologues français qui n'hésitent pas à avoir la double fonction de maître d'ouvrage bénéficiaire de fonds communautaires, et de cofinanceur. Par conséquent, l'intégration de ce programme INTERREG I Pamina est limitée, puisque les financeurs français et allemands saisissent inégalement l'opportunité qu'elle peut représenter pour eux. Cette différence peut conduire les Allemands à hésiter à financer des projets dont ils ne bénéficieront pas directement. Le 19 avril 1993, dans ce cadre hétérogène, une avant-dernière série de projets est présentée, comportant 12 nouveaux projets.[608]

Le 6 décembre 1993, une dernière réunion du Comité de suivi a pour objet la sélection d'une dernière série de projets. Plusieurs projets sont voués à être rejetés, essentiellement en raison de l'incompatibilité juridique de critères d'éligibilité. En effet, toutes les dépenses prévues dans un projet ne peuvent prétendre à une contrepartie communautaire. Le problème consiste donc à déterminer quels sont les critères compatibles et quels sont les critères incompatibles. Or autant le Groupe de travail que le Comité de suivi (y compris du représentant de la Commission disposant d'une voix consultative) sont incapables de les discerner clairement en amont. Par ailleurs, cette méconnaissance implique une impossibilité de les porter à la connaissance préalable des porteurs de projets. Cela revient, à chaque réunion, à faire l'expérience de projets auxquels sont attachés des critères d'inéligibilité déjà rencontrés et de nouveaux critères qui ne manquent pas de surprendre les partenaires. Par ailleurs, les mêmes critères discutables peuvent ne pas être interprétés dans le même sens.[609]

Cela permet de dresser une liste finale des projets financés dans le cadre d'INTERREG I Pamina : elle fait apparaître 12 projets initiaux et 16 nouveaux projets.[610]

Ces 28 projets lancés n'engagent toutefois pas l'intégralité de l'enveloppe des crédits communautaires : sur un budget communautaire de 4 millions d'écus, 400.000 écus peuvent encore être dépensés, soit près de 10% des fonds. Les fonds doivent être engagés avant la fin de 1993, mais peuvent être dépensés jusqu'à la fin de 1995 : l'état d'avancement des projets oblige la Commission à accorder un délai supplémentaire à tous les programmes qui ont

[608] DCRI-CRA, *Note interne*, 16 avril 1993.

[609] Par exemple, le projet de *Stage franco-allemand en entreprise* est questionné au motif que les principales dépensent consistent essentiellement en des frais de transport et d'hébergement et en la rémunération d'accompagnateurs. Le projet *Formation de gestionnaires - opérateurs en commerce extérieur*, comprenant dans son budget près d'un tiers de frais d'hébergement, est quant à lui rejeté.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

démarré tardivement, à la suite des exigences juridiques posées par Bruxelles. Dans ce contexte, il est discutable de cesser d'étudier le programme INTERREG I Pamina à la fin de 1993[611] : certes, plus aucun projet n'est programmé à partir de 1994, mais la consommation des crédits et la manière dont ils sont consommés exercent des tensions et nouent des liens entre les partenaires engagés, ce qui est déterminant pour l'évaluation *ex post* du programme. Cela n'est en outre pas sans conséquences sur le programme INTERREG II. Selon une note de la DCRI du 3 décembre 1993, il existe trois hypothèses[612] pour résoudre le problème du solde restant, estimé ici à 529.000 écus[613] : *i)* une première hypothèse suggérée par le Département du Bas-Rhin consisterait à affecter les fonds communautaires disponibles à un projet d'INTERREG I Pamina, en particulier le projet de *Parc rhénan transfrontalier*, dont les cofinancements nationaux sont bien supérieurs aux fonds communautaires mobilisés[614] ; *ii)* une seconde option avancée par le *Regierungspräsidium* de Freiburg reviendrait à appuyer le cofinancement d'un projet conjoint Pamina et Centre-Sud, le *Centre de formation scientifique continue EUCOR*, qui manque d'un peu plus de 77.000 écus pour être bouclé. L'espace INTERREG I Pamina est donc appelé à augmenter sa participation dans ce projet, car les fonds de Centre-Sud ont déjà été épuisés au même moment ; *iii)* une troisième hypothèse, soulevée par l'ensemble des partenaires, est de rendre les fonds communautaires non engagés à Bruxelles. Selon cette note, « [cette] option se présente davantage comme une opportunité (ou un risque) politique que comme un problème technique. » En effet, il a déjà été annoncé par la Commission[615] qu'un second programme INTERREG se profile. Or chacun analyse le programme dans les termes d'offre et de demande envisagés par la Commission : les partenaires anticipent l'analyse de la Commission, qui verrait en eux, acteurs du programme

---

[610] ADBR 1799W5 — cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 534.

[611] V. en ce sens WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 534

[612] Selon Birte Wassenberg, les crédits communautaires restants peuvent être consommés sans créer de nouveaux projets : ils peuvent être affectés à des projets existants, comme l'instance de Lauterbourg ou en faveur de l'assistance technique pour la gestion du programme INTERREG.

[613] Les différences de chiffres concernant le solde s'expliquent par des projections faites avant le dernier Comité de suivi de 1993, en fonction de projets probablement adoptés lors de cette réunion. Il s'agit en l'espèce d'une fourchette sur laquelle se fondent les acteurs, qui ne change rien au principe qu'il existe, dans tous les cas possibles, un solde positif de fonds communautaires.

[614] Les fonds communautaires doivent représenter au maximum 50% du budget. Or en l'espèce, une marge importante existe, dans un budget disposant déjà de 800.000 écus de fonds communautaires.

[615] Notamment dans le *Livre vert sur l'avenir des initiatives communautaires*, COM 93-282, Bruxelles, 16 juin 1993, dans lequel INTERREG I est analysé comme une des initiatives les plus réussies. Cette conclusion picaresque se fonde sur des observations de programmes qui sont loin d'être achevés, et selon les propres critères d'évaluation de la Commission, ni en matière d'engagement des fonds communautaires ni en matière de consommation.

INTERREG I Pamina insuffisamment dépensiers, des entrepreneurs qui auraient snobé cette initiative. Autrement dit, ne pas corroborer le fait qu'INTERREG I représente une franche réussite pourrait être de mauvais augure pour la programmation suivante. Le représentant de la Commission, sollicité dans le cadre d'une réunion de techniciens portant sur la mise en oeuvre du programme INTERREG, « [indique] qu'il ne serait pas tenu compte par la Commission de cet événement éventuel dans la dotation prévue sur INTERREG II. » Cela confirme l'intérêt que porte en principe la Commission à ce paramètre. Alors que le représentant de Bruxelles s'est montré faussement rassurant, la note conclut que ces hypothèses ne s'excluent pas mutuellement, mais sont plutôt cumulatives, étant donnée la situation du programme Pamina.[616]

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. L'apprentissage d'INTERREG en vue d'une reconfiguration des rôles dans le programme Centre-Sud : neutralité de l'Etat français et affirmation des collectivités territoriales

Comme pour les autres PO, « la délimitation d'une zone communautaire s'articule autour de deux processus, l'établissement de regroupements d'acteurs et l'identification d'actions à entamer. Selon le langage de la Commission, le développement exige une programmation des actions financées par les pouvoirs publics, procédure qui nécessite l'instauration de partenariats. (...) les zones d'intervention sont déterminées sur la base de critères statistiques, mais aussi à partir des frontières politiques et administratives existantes. Les exercices de programmation et d'instauration de partenariats commencent une fois les zonages arrêtés. »[617] Schématiquement, le programme INTERREG I Centre-Sud correspond géographiquement à la soustraction de la zone Pamina à la zone de la CRS.

L'organisation de Centre-Sud établit la volonté qu'existe un équilibre politique entre collectivités françaises et allemandes, avec la détention mutuelle d'un organe que les collectivités les plus importantes, le CRA et la Land BW (représenté par le RP Freiburg). Ainsi, en ce qui concerne les organes où se répartissent les partenaires, le Comité de suivi nouvellement créé est présidé par le *Regierungspräsidium* de Freiburg, autour duquel siègent

[616] DCRI-CRA, *Compte-rendu de réunion*, 3 décembre 1993.
[617] SMITH, Andy, L'Europe politique au miroir du local…, *op. cit.,* p. 155.

une série d'acteurs, des *partenaires*, déjà regroupés et socialisés dans des arènes transfrontalières antérieures :

> « le Regierungspräsident de Fribourg, le Préfet de la Région Alsace et du Bas-Rhin, le Préfet du Haut-Rhin, le Président du Conseil Régional d'Alsace, le Président du Conseil Général du Bas-Rhin, le Président du Conseil Général du Haut-Rhin, un représentant du Gouvernement du canton de Bâle-Ville, un représentant du Gouvernement du canton de Bâle-Campagne, le Président du canton et République du Jura, un représentant du Gouvernement du canton de Soleure, un représentant du Gouvernement du canton d'Argovie, le Président du Regionalverband Hochrhein-Bodensee, le Président du Regionalverband Südlicher Oberrhein, un représentant de la Commission européenne, un représentant du Ministère fédéral allemand de l'économie, un représentant de la délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), un représentant du Staatsministerium du Bade-Wurtemberg, le Président du groupe de travail. »[618]

Le Groupe de travail est présidé par la Région Alsace, avec des membres des administrations des mêmes entités que le Comité de suivi, et se réunit « en règle générale chaque mois ».[619] Le Secrétariat du programme, d'abord détenu par le *Regierungspräsidium* de Freiburg, est transféré à la DCRI de la Région Alsace, en septembre 1994[620]. Sa fonction consiste à « informer les maîtres d'ouvrage potentiels sur la procédure à suivre, [instruire] les projets dans les différents domaines d'action, [préparer] les réunions du Groupe de travail et les documents du Comité de suivi. »[621] L'évaluation *ex-post* d'INTERREG I Centre-Sud, rédigée par le Secrétariat, mentionne les Infobest, alors au nombre de trois[622], comme instances situées en amont du Secrétariat, avec « une fonction d'information et de conseil […] sur la conception des projets INTERREG, en collaboration avec les maîtres d'ouvrage concernés. »[623] La découverte du travail entre agents et élus de pays frontaliers laisse envisager des problèmes essentiels de traduction, dont la solution pragmatique consiste en l'inscription de ces coûts

[618] Programme Opérationnel INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud (la composition est identique à celle d'INTERREG I), p. 55 — « Le Comité de suivi se réunit en règle générale deux fois par an. A partir de l'avis émis par le Groupe de travail, et en présence d'un représentant de la Commission Européenne, en général la DG XVI, il décide de l'octroi ou non des fonds communautaires pour chaque projet qui lui est soumis et d'éventuelles modifications à apporter à la gestion et à la mise en œuvre du programme ", *in* Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg Rhin supérieur Centre-Sud I*, juin 1997, p. 8.

[619] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg…, op. cit.*, p. 8.

[620] Selon une décision prise par le Comité de suivi Centre-Sud, lors de sa 5ème réunion, le 14 septembre 1994.

[621] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 7-8 — Les circonstances et l'objet de ce transfert n'ont pu être clairement établies ; néanmoins, chaque acteur y gagne : la Région Alsace récupère le Secrétariat commun, tandis que le *Regierungspräsidium* de Freiburg prend la présidence de l'instance politique plus prestigieuse et plus risquée que représente le Comité de suivi.

[622] Kehl-Strasbourg, Palmrain (INTERREG I) et Vogelgrun-Breisach (INTERREG II).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

comme un domaine d'activité transfrontalier, afin de réduire la dépense de chaque partenaire :

> « Des problèmes de traduction sont souvent apparus lors de la mise en oeuvre du programme. Notamment pour les réunions du Comité de suivi, il a fallu engager des frais de traduction et d'organisation qui n'ont plus pu, à la longue, être couverts par les collectivités territoriales participant au programme. Dans cette situation, un domaine d'activité "Aide technique" a été mis en place en automne 1993. Cette décision s'est avérée judicieuse dès la préparation et la tenue de la réunion du Comité de suivi du printemps 1994. »[624]

Ces questions techniques sont également présentes au moment de définir quels documents doivent être traduits pour le Groupe de travail, par un Secrétariat d'abord allemand (RP Freiburg) puis français (CRA)[625]. Sur le plan interculturel, on peut relever que l'habitude française d'abréger des concepts et des dénominations institutionnelles par des sigles dont la connaissance doit être implicite est bannie des comptes rendus dont la clarté est un principe central ; cela est renforcé par le rituel, au début de chaque nouvelle réunion, d'approuver le compte rendu de la réunion précédente en intégrant d'éventuelles corrections : le compte rendu est utilisé comme outil de compréhension et de référence.[626]

Les domaines d'action autour desquels se structurent les projets dans Centre-Sud sont au nombre de six et peuvent être mis en perspective par rapport à ceux qui forment l'architecture du programme Pamina et du programme France-Espagne :

[623] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg…, op. cit.*, p. 8.
[624] PO INTERREG II Centre-Sud, p. 29.
[625] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 38*, p. 2-6.
[626] *Notes de terrain*, 1999 et 2001.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Tableau N°4 – Domaines d'action par programme (INTERREG I)

INTERREG I Domaines d'action par programme		
France-Espagne	***Rhin supérieur Pamina***	***Rhin supérieur Centre-Sud***
1. Développement des infrastructures routières et des transports, nouvelles technologies de communication. 2. Environnement et valorisation du patrimoine naturel. 3. Tourisme, patrimoine historique et culturel. 4. Appui à la diversification des activités économiques. 5. Formation, coopération technologique et échanges techniques, recherche. 6. Assistance technique, diffusion de l'information.[627]	1. Développement économique 2. Protection de l'environnement, aménagement du territoire et transport 3. Développement du tourisme et des loisirs 4. Développement de la formation et de l'emploi 5. Aides techniques à la réalisation du programme 6. Développement de la structure de coopération transfrontalière[628]	1. Coopération transfrontalière 2. Aménagement du territoire et environnement 3. Economie 4. Transports 5. Recherche, enseignement et télécommunications 6. Aide technique liée à la gestion du programme opérationnel[629]

Ces axes sont précisés en fonction des orientations données par la Commission dans des textes qui définissent l'initiative INTERREG I. Pour suivre ces grandes orientations européennes, les partenaires de chaque programme s'entendent pour transposer dans leur territoire transfrontalier respectif les priorités suggérées par la Commission, consistant en une programmation. De cette manière, ces domaines d'action transfrontaliers sont rédigés par les partenaires dans le texte du programme opérationnel, sous une tutelle forte de la Commission, puis ces domaines d'action transfrontaliers sont approuvés définitivement par la Commission.

L'inscription de projets dans chaque espace suit une procédure définie par la Commission : différents projets devaient être présentés au préalable par chaque Comité de suivi, intégrés dans chaque programme opérationnel[630]. Pamina et Centre-Sud ont, sur le papier, respectivement 16[631] et 18 projets initiaux susceptibles d'être lancés dès la première réunion de chaque Comité de suivi. Néanmoins, ces propositions de projets initiaux sont

[627] SARASA, Agnès, *op. cit.*, p. 12.

[628] Site Internet Pamina, page relative aux projets INTERREG I, présentés par domaine d'action [URL = http://www.interaktiv01.marketeamcreativ.de/wFranzoesisch/INTERREG/interregI/interreg1.shtml?navId=13]

[629] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 3-4.

[630] Ce qu'on ne retrouvera pas par la suite, dans INTERREG II et III.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tributaires de plusieurs paramètres qui minent leur faisabilité : absence de volonté politique partagée sur certains dossiers, projets mal définis, cofinancements partiels. Les partenaires de chaque espace transfrontalier sont conscients des limites de cette planification imposée par la Commission, et s'emploient à atténuer cette question. A la fois source d'apprentissage et d'innovation, chaque réseau négocie pour établir des solutions différenciées. Les premières réunions permettent de sonder le vide qui existe en termes procéduraux. La présence d'un membre de la DG XVI au sein de chaque Comité de suivi s'avère tout aussi dérisoire, car chaque acteur dispose des mêmes ressources sur ce point : les directives de la Commission étant insuffisantes, il faut créer des procédures, au risque de devoir les corriger par la suite. Placés de facto dans une situation de concurrence, les partenaires de Centre-Sud ont l'obligation symbolique de commettre le moins d'erreurs possibles. INTERREG I Centre-Sud, écarte d'emblée certains des 18 projets initiaux qui avaient été adoptés dans le PO[632]. Centre-Sud, est placé *de facto* dans une situation de concurrence avec l'espace Pamina, dans la mesure où Centre-Sud émerge seulement en 1990, tandis que Pamina existe depuis 1988. Les partenaires de Centre-Sud ont l'obligation symbolique de commettre le moins d'erreurs possibles. Dans Centre-Sud, le Secrétariat est assuré pendant une première période par le RP Freiburg, tandis que la Région Alsace assure l'assistance technique[633]. 38 projets réalisés, pour un budget total de 21,5 millions d'écus.

La fin du programme INTERREG I, qui coïncide avec le début d'INTERREG II A, met en lumière des difficultés concernant l'interprétation de règles. La Commission est appelée à la rescousse pour livrer son interprétation[634]. L'éventuelle prolongation d'INTERREG I Centre-Sud appelle également la lecture par le représentant de la Commission de textes obscurs pour les partenaires.[635] La procédure de clôture d'INTERREG I est détaillée tardivement, en octobre 1997.[636]

---

[631] Ce nombre correspond à un document interne de la DCRI-CRA (19 nov. 1992). *A contrario*, Birte Wassenberg évalue à 17 le nombre de projets initiaux pour INTERREG I Pamina. Nous nous orientons pour trancher vers le nombre mentionné dans le document de première main dont nous disposons, mais la question reste ouverte.

[632] Parmi les projets qui se sont supprimés, on peut citer le projet d'instauration d'une permanence transfrontalière dans les locaux vides du poste de douane de Breisach, ou l'étude de faisabilité de liaison Metro-Rhin entre Strasbourg et Offenburg — ADBR 1799W15, « Les dix projets INTERREG », *DNA*, 1er trimestre 1995 — cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 534.

[633] WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 535.

[634] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 oct. 1995, p. 7-8.

[635] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*', 5 oct. 1995, p. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

L'évaluation du programme, fortement teintée de la volonté politique de ne pas établir de critiques, permet de passer en revue la manière dont le programme s'offre aux représentations des partenaires. Ces objectifs, établis au début de chaque période de programmation, sont-ils suivis par les partenaires et atteints ? Dans les faits, il est clairement permis d'en douter, mais officiellement, un consensus politique transfrontalier empêche de questionner la réalisation des objectifs et des projets[637]. La plasticité des concepts permet de contenter à la fois la Commission (favorable à une programmation et à son respect) et les partenaires (. Dans le domaine d'action n° 1 de Centre-Sud, « coopération transfrontalière », les objectifs définis par le PO sont doubles : « augmenter le nombre d'acteurs réellement impliqués dans la coopération transfrontalière » et « réduire le déséquilibre des compétences de décisions et accroître les moyens financiers des collectivités locales ». La rédaction très large de ces objectifs conduit nécessairement à interpréter les projets dans le sens désiré — projets par ailleurs analysés dans des termes dithyrambiques. Ainsi, « le premier objectif a été pleinement atteint […] »[638] Par ailleurs, « concernant le second objectif, il y a eu une contribution importante apportée par les trois structures évoquées ci-dessus [les deux Infobest et l'Euro-Institut] »[639] Ces évaluations sont par conséquent inutiles si l'on souhaite savoir comment un projet particulier s'est développé, ou dans quelle mesure un domaine d'action a rempli ses objectifs initiaux. En revanche, elles sont éclairantes sur les représentations des partenaires et des évaluateurs : en matière de coopération transfrontalière, la réussite d'un projet est une nécessité politique, au risque de mettre en question les fondements mêmes de la coopération transfrontalière entreprise par les partenaires. Une analyse pauvre et à la limite de la caricature est préférable à une évaluation qui tendrait à prouver que la coopération aux frontières est parfois problématique. Sans doute aussi est-il inenvisageable de questionner les choix des partenaires dans un programme opérationnel, approuvé par la suite par la Commission. Dans ce cadre, les seules critiques

[636] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 61*, 8 oct. 1997, p. 15.

[637] Aucune critique négative ne vient égratigner les objectifs du PO : ainsi, si des objectifs n'ont pas pu être atteints, c'est officiellement parce qu'il n'existait pas de projet pour les mettre en œuvre. Ainsi, après avoir rappelé les quatre objectifs initiaux du point 5.3 « Télécommunications ", et après avoir fait l'éloge du projet « EUCOR – liaison informatique ", le rapport conclut : « Ne disposant que d'un seul projet dans ce domaine, les deux autres objectifs énoncés ci-dessous n'ont pas été remplis " — in Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 79.

[638] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 70.

admissibles peuvent porter sur la forme : cela sera déjà le cas avec INTERREG I, et constituera le noyau des bémols évoqués dans les évaluations des programmes étudiés.

Dans le cas de l'évaluation *ex post* du programme INTERREG I Centre-Sud, la Commission préconise une expertise non dépendante des partenaires :

> « […] [l'évaluation *ex post*] se composera d'une évaluation par domaines d'action, si on le souhaite également par projets ainsi que d'une évaluation du programme en général. […] Chaque programme détermine ses propres critères d'évaluation et sa propre méthode. […] il existe des directives générales. L'Union Européenne est d'avis, par exemple, que pour les programmes d'une certaine envergure ce soit des experts externes qui prennent en charge ces évaluations. »[640]

Les critères servant de base méthodologique au rapport d'évaluation d'INTERREG I Centre-Sud sont établis doublement : d'abord, juridiquement, le Secrétariat du programme en charge de ce rapport doit observer la Communication de la Commission C(90) 1562/3 du 30 août 1990, la décision de la Commission du 9 mars 1992 (C-92-367) et les conventions particulières de financement relatives à chaque projet[641] ; ensuite, différents outils méthodologiques —cahier des charges, courrier et questionnaire à l'attention des maîtres d'ouvrage— sont validés par les partenaires du programme et la DG XVI. L'analyse porte sur tous les projets, avec des questionnaires individualisés, avec une analyse plus soutenue sur 14 projets. Les données récoltées sont analysées à trois niveaux, projets, domaines d'action et programme[642].

La manière dont les partenaires imposent leurs représentations du programme à travers des évaluations instrumentalisées dans un sens indulgent a un impact, y compris sur des chercheurs dont l'objet de recherche difficile s'incarne dans leur champ professionnel. Ainsi, on lit que « les deux programmes INTERREG [...] ont des retombées positives sur la coopération transfrontalière. »[643] Trois séries d'arguments sont mobilisées pour justifier cette thèse officielle dominante : d'abord, de nombreuses instances transfrontalières ont été créées entre 1991 et 1995[644] ; ensuite, sur le plan économique, la région a profité du programme

[639] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation…, ibid.*
[640] Extrait d'une déclaration du représentant de la DG XVI de la Commission, *Compte-rendu de la 45ème réunion du Groupe de travail du programme Rhin supérieur Centre-Sud*, Kehl, 5 octobre 1995, p. 2-3.
[641] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 8.
[642] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 9-10.
[643] WASSENBERG, Birte, *ibid.*
[644] Ces « nombreuses instances » comprennent les trois instances Infobest et l'Euro-Institut.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

INTERREG I, grâce à des projets tels que le développement des pistes cyclables et des chemins de randonnées ou d'infrastructures de tourisme[645] ; enfin, les projets transfrontaliers impliquent avec INTERREG un facteur de « rentabilité économique » : autrement dit, tout projet doit présenter une plus-value économique. Dans ce cadre, la coopération transfrontalière ne peut pas se limiter à un simple échange d'informations ou à une concertation, mais « doit aboutir à des résultats tangibles et économiquement mesurables. »[646] L'historienne ajoute que des progrès ont été faits dans tous les autres domaines de la coopération, et notamment indirectement sur les rapprochements que le programme a suscités entre agents et élus dans le Rhin supérieur. La croyance dans ce discours représente un risque auquel il est difficile d'échapper — nous en avons fait l'expérience nous même, à la suite de nos deux périodes d'observation participante de six mois, en 1999 et en 2001, à la DCRI du CRA : « La pratique de la coopération transfrontalière entre aujourd'hui progressivement dans le quotidien et ce, dans de nombreux domaines. Le succès d'INTERREG I est donc incontestable et débouche sur la mise en place d'un nouveau programme INTERREG II. »[647] Cette description reprenant la logique discursive des acteurs ne correspond toutefois pas complètement à la réalité, y compris celle saisie par les partenaires eux-mêmes. Bien que la création de tout projet transfrontalier soit présenté comme une réussite, notamment à la presse et aux électeurs, mais aussi entre partenaires qui feignent d'avoir accompli l'équivalent d'un exploit de dimension européenne, il est sans doute utile de replacer dans son contexte l'apparition de ces projets. En premier lieu, la création d'instances transfrontalières dans le cadre d'un programme communautaire transfrontalier qui finance à hauteur de 50% chaque projet est-elle particulièrement exemplaire? C'est d'ailleurs moins leur création que leur activité sur laquelle devrait être focalisée l'attention : or affirmer qu'une entité est un succès parce qu'elle est créée revient à procéder par suggestion et à adopter le discours des promoteurs, en laissant imaginer que la création d'une entité résout le problème pour lequel il a été mis sur pieds.[648] L'évaluation d'INTERREG I Centre-Sud concernant les Infobest n'est

[645] La chronologie de Pamina proposée par Corinne Strasser accorde une place prépondérante, voire inquiétante, au pistes cyclables et aux activités de cyclo-tourisme : STRASSER, Corinne, « L'espace PAMINA : un modèle de coopération transfrontalière », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 230-231.
[646] WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 535.
[647] WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 536.
[648] Nous verrons dans le chapitre suivant que cela n'est pas établi, en particulier concernant les Infobest.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

pas nécessairement plus nuancée : les éloges pleuvent sur tous les projets « évalués », les difficultés se résumant à des problèmes spécifiques mais secondaires et d'ordre technique, ou à des problèmes généraux rencontrés sur l'ensemble du programme.[649]

Dans un second temps, l'apport économique que représente INTERREG I paraît soutenu, de manière absolue, dans l'espace transfrontalier concerné[650], mais si ce chiffre est replacé dans un contexte d'investissements publics total au niveau régional, cet apport devient parfaitement dérisoire. Pour donner un ordre de comparaison —certes anachronique par rapport à INTERREG I— la dépense publique (dépenses d'investissement et de fonctionnement) en Alsace, pour la seule année 2001, s'élève à près de 3 milliards d'euros pour l'Etat, un peu plus d'1 milliard pour les grandes communes, moins d'un milliard pour les deux Départements et près de 300 millions d'euros pour la Région Alsace.[651] Les programmes INTERREG III Centre-Sud et Pamina mobilisent sur six ans (2000-2006) un total de 46,7 millions d'euros (14,7 millions d'Euros pour Pamina et de 32 millions d'Euros pour le Rhin supérieur Centre Sud), soit 7,78 millions d'euros par an en moyenne. Cela est confirmé par le témoignage de Paul Meyer (SGARE) recueilli par Nicolas Cassauba-Tircazot. Le caractère relativement modeste du poids des fonds communautaires en matière transfrontalière est mis en parallèle avec la gestion de l'objectif 2 par la Région Alsace, au début des années 2000 :

> « […] il ne faut pas charrier, c'est pas les 100 millions d'euros de fonds structurels objectif 2 qui vont faire bouger l'économie alsacienne. Ça a amélioré les méthodes de gestion de l'Etat, ça a amélioré les méthodes de gestion de tout le monde d'avoir les fonds structurels. On travaille en partenariat, je n'ai pas de ressentiment qu'ils aient repris l'autorité de gestion, au contraire… à la limite, c'est pas mon problème, c'est une décision du Premier ministre, donc je la respecte en tant que telle. On les a aidés à éviter le dégagement d'office en fin d'année, on a fait ce qu'on a pu. Ça fonctionne, qu'ils le gèrent eux ou nous, mais pourvu que les responsabilités soient claires. Qu'on ne dise pas après *« C'est l'Etat »*. Quand ça marche bien, on n'a pas besoin de l'Etat, mais quand ça marche mal, on appelle l'Etat au secours. On dit que c'est la faute de l'Etat… Non ! A chacun ses merdes ! A ce moment là, on dégage, et puis c'est pas un objectif 1. C'est pas 1 milliard d'euros qu'on a, c'est 100 millions d'euros sur 7 ans. Quand on compare aux 100 millions qui sont donnés à la PAC par année pour l'agriculture alsacienne. C'est 7 fois plus que l'objectif 2. C'est là qu'il fallait travailler. »[652]

[649] Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI, Région Alsace), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg, op. cit.*, p. 11-68.

[650] Pour rappel, l'espace Pamina reçoit, entre 1991 et 1993, 4,1 millions d'ECU, tandis que Centre-Sud perçoit sur la même période une enveloppe communautaire de 9,4 millions d'ECU.

[651] INSEE, *Chiffre pour l'Alsace - dossier n°5 - l'année économique et sociale 2002*, juillet 2003, consulté sur le site de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/insee_regions/alsace/rfc/docs/cpad05_08.pdf, p. 9.

[652] CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, La coopération transfrontalière…, op. cit., p. 118-119.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

En troisième et dernier lieu, le facteur de « rentabilité économique » ou d'efficacité est plutôt douteux. Cela consiste en une estimation établie *a priori*, soit par le porteur de projet lui-même soit par un des partenaires. Cela se limite à une estimation et à une obligation minimale de moyens, sachant qu'aucun partenaire n'est assez suicidaire pour étrangler un projet qu'il a lui-même cofinancé, en imposant des conditions contractuelles qui déstabiliseraient le maître d'ouvrage et sa réalisation. Cette condition de rentabilité économique est d'autant moins nécessaire que les partenaires assurant une partie du cofinancement des projets ne s'échinent pas à vouloir à tout prix des « résultats tangibles et économiquement mesurables ». Les projets réalisés au cours d'INTERREG I montrent que l'aspect tangible des projets est souvent laissé en arrière-plan, au profit de l'affichage de résultats institutionnels ou de résultats suggestifs. Cela est confirmé dans l'évaluation d'INTERREG I Centre-Sud, dans laquelle chaque projet est analysé dans le sens imposé par les partenaires, conduisant à une critique extrêmement modérée.

A l'inverse, des projets apparemment bien tangibles peuvent être difficilement mesurables. L'investissement important dans des pistes cyclables transfrontalières, dans le Rhin supérieur, durant toute la décennie 1990, s'abrite derrière l'autisme des partenaires qui invoquent la difficulté de mesurer l'impact économique de tels projets ; des bénéfices électoraux sont clairement attendus par eux, au détriment d'un retour ponctuel et limité en termes d'emplois. Seul le représentant du Préfet est prêt, en 1999 seulement[653], à mettre un terme à cette vogue somptuaire, en opposant son veto à la construction d'une piste cyclable dans le Haut-Rhin, dont le Conseil Général du Haut-Rhin serait maître d'ouvrage. Cela crée un précédent, remettant en question le consensualisme ambiant du Rhin supérieur et l'interdépendance forte des acteurs, dans le programme Centre-Sud, rapporté dans l'encadré ci-dessous.

[653] Le représentant de la Commission affiche sa désapprobation sur le projet de *Pistes cyclables Neuwiller-Hagenthal-Allschwil-Oberwil (projet n° 3.160),* en exprimant le souhait que la demande de concours communautaire, initialement de 182.939 Euros, soit revue à la baisse, à hauteur de 144.000 Euros. – in Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte rendu de la 15ème réunion du Comité de suivi INTERREG II Centre-Sud*, 1er juillet 1999, p. 6-7.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Encadré

Les pistes cyclables transfrontalières dans l'espace du Rhin supérieur : un coup d'arrêt inattendu, voulu par le SGARE en 1999

Le représentant du Préfet explique que le critère de développement économique et social du territoire n'est pas établi :

> « [Le représentant du Préfet] indique que les objectifs fondamentaux d'emploi des fonds INTERREG, à savoir l'encouragement du développement économique et social d'une région. Cet objectif ne semble pas se retrouver dans le cas du projet présent visant la jonction des pistes cyclables. Il fait part du fait que Monsieur le Préfet est contre l'admission de ce projet et que l'on ne désirait pas d'autres jonctions au niveau des pistes cyclables ou plus précisément pas de nouvelles pistes. »

Avec le soutien d'autres partenaires —Région Alsace et Regio Basiliensis—, le président du Conseil Général du Haut-Rhin[654] tente d'argumenter qu'il s'agit à l'inverse de la toile d'araignée cyclable tissée dans Pamina, d'une innovation pour le Haut-Rhin :

> « [Le président du Conseil Général du Haut-Rhin] ajoute qu'il s'agirait là de la première piste cyclable transfrontalière pour le département du Haut-Rhin et que c'est la raison pour laquelle il approuve ce projet. »

Le représentant de la Commission, lui aussi sceptique sur ce projet, vient alors timidement à la rescousse de l'Etat français, quoi qu'il y s'affiche moins clairement opposé :

> « […] la Commission exprime également des réserves vis à vis de ce projet, car elle est d'avis qu'il existe suffisamment de pistes cyclables dans la région et que les coûts de ce projet sont relativement élevés. Il ajoute qu'il donne malgré tout son avis favorable à ce projet après que le cofinancement ne concerne plus que l'aménagement sous forme de piste cyclable. »

Le président du Comité de suivi propose deux alternatives, devant cette première absence de consensus autour d'un projet qui glace l'assemblée[655] :

> « [Il] résume en constatant que puisqu'une décision consensuelle ne semblait pas pouvoir être réalisée au cours de la séance actuelle, il reste deux possibilités :
> - le CS décide d'accepter le projet tel qu'il a été proposé par le GT, à condition qu'un consensus avec l'État français soit obtenu.
> - le CS décide que le projet soit repoussé à la réunion du mois d'octobre 1999. »

L'Etat français lèvera un an plus tard son veto, en maintenant avec la Commission que la demande d'aide communautaire se limite à 144.000 Euros, tout en soulignant à plusieurs

[654] Le président du Département du Haut-Rhin s'est déplacé exceptionnellement pour l'occasion.
[655] Notes de terrain, 1999.

reprises les critiques déjà formulées[656]. Ce sera le dernier projet de pistes cyclables transfrontalières dans le Rhin supérieur.

Dans le Programme Opérationnel destiné à INTERREG II Centre-Sud, la partie réservée à l'évaluation d'INTERREG I revient sur la question de l'impact dérisoire en termes d'emploi — mais sans aborder celle de la pérennisation de ces emplois, une fois les financements communautaires consommés :

> « Il n'est pas très facile d'évaluer l'impact économique du programme, puisque, conformément aux dispositions relatives aux zonages de l'article 10, seules pouvaient être financées dans une certaine mesure des actions générant directement des emplois et aucune action concernant les infrastructures. Des emplois directs ont déjà pu être créés ou sont en passe de l'être dans le cadre des projets suivants :
> - Institut pour la coopération régionale et l'administration européenne à Kehl (Euro-Institut) (4 emplois)
> - INFOBEST Palmrain (4 emplois)
> - INFOBEST Kehl/Strasbourg (3 emplois)
> - Institut Transfrontalier d'Application et de Développement Agronomique (ITADA) (3 emplois)
> - Office du tourisme Strasbourg/Kehl (2 emplois)
> - Bac pour piétons et cyclistes entre Weil (D) et Huningue (F) (1 emploi)
> - Centre de formation continue EUCOR (3 emplois)
> - Centre de réhabilitation hydrothermal de Neuwiller (35 emplois)
>
> Les autres projets ont eu un effet indirect sur la création ou le maintien de l'emploi qui ne doit pas être sous-estimé : commandes d'études, de travaux de construction, de travaux d'impression, d'actions de communication, etc. Certaines études constituent une aide à la décision pour des investissements ultérieurs. A titre d'exemple, citons :
> - l'étude de faisabilité pour la formation trinationale d'ingénieurs
> - l'étude marketing pour le projet ferroviaire EURORHIN
> - l'étude "Communauté tarifaire Regio"
> - l'étude de la création d'un institut de recherche sur la réadaptation en cardiologie. »[657]

Les conclusions de la Commission Européenne sont déjà prêtes en juin 1993, alors qu'aucun programme INTERREG I n'est achevé : ces programmes se termineront dans l'ensemble à la fin de 1995. L'initiative INTERREG est citée comme une des initiatives les plus

[656] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 68*, 10 mars 1999, p. 5 et *GT n° 69*, 26 avril 1999, p. 7. — V. également le GT Rhin supérieur Centre-Sud n° 70 du 17 juin 1999 au cours duquel le représentant de la Commission européenne confirme que l'aide communautaire sera réduite à 144.000 euros pour le projet 3.160, in *Compte-rendu*, p. 5..

[657] PO INTERREG II Centre-Sud, p. 29.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

réussies, qu'il convient de transformer en une priorité dans le futur.[658] La réussite se profile néanmoins à l'horizon, considérant que les acteurs des espaces INTERREG I se sont mobilisés dès le début pour profiter de la manne communautaire mise à leur disposition ; de plus, les fonds déjà engagés représentent un signal encourageant ; enfin, les demandes des partenaires adressées à la Commission au cours d'INTERREG I présagent du besoin exprimé d'un second INTERREG. Cependant, il ne s'agit pas pour la Commission de lancer un INTERREG I *bis*. Cette dernière souhaite assez mollement apporter certaines améliorations avec INTERREG II : d'abord, le cadre général d'INTERREG II se scinde initialement en deux[659] volets puis évolue au cours du programme par la création d'un troisième volet[660], traduisant ainsi de nouvelles priorités en marge du transfrontalier ; ensuite, elle prétend affiner les objectifs d'INTERREG et élaborer des stratégies plus claires.

§2. INTERREG II (1994-1999) et III A (2000-2006) : des réseaux transfrontaliers européens sous contrôle ?

INTERREG II A et INTERREG III A constituent deux programmes qui révèlent l'évolution de la doctrine de la Commission européenne vis-à-vis des réseaux transfrontaliers insérés dans chaque programme INTERREG. Ce changement est indépendant de la qualité des projets menés jusqu'alors : il est consécutif à l'élargissement de 2004 qui marque l'entrée de dix nouveaux Etats membres dans l'Union Européenne. Cette nouvelle donne géopolitique — déjà prévisible, au début des années 1990, à la suite de l'effondrement du bloc soviétique— modifie le centre de gravité de l'Union Européenne et appelle un déplacement ou une redistribution des fonds communautaires. Cette question, déjà débattue au cours de la période 1994-1999, influence l'attitude de la Commission. Après une période au cours de laquelle la Commission reste globalement ancrée dans le principe de dépense maximale de ses fonds et permet aux réseaux transfrontaliers d'en profiter largement (Sous-§1), ces réseaux

[658] Commission Européenne, *Livre vert sur l'avenir des initiatives communautaires*, COM 93-282, Bruxelles, 16 juin 1993 — cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 536.
[659] Le volet II A concerne la coopération transfrontalière ; le volet II B concerne la reprise de l'ancienne initiative REGEN, concernant l'achèvement des réseaux énergétiques — *JOCE*, n° C180/60, 1 juillet 1994.
[660] Le volet II C, introduit en 1996, concerne l'action transnationale d'aménagement du territoire — cité par WASSENBERG, Birte, *op. cit.*, p. 537.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontaliers se voient imposer non seulement des conditions d'organisation et des procédures plus contraignantes, mais aussi et surtout un changement d'attitude de représentants de la Commission (Sous-§2).

Sous-§1. INTERREG II A : la ruée transfrontalière vers l'or communautaire (1994-1999)

Les dotations communautaires pour INTERREG II A, en hausse dans tous les programmes, marquent la réussite politique d'INTERREG I. Cela impose pour la Commission une réaffirmation de sa position encore mal coordonnée dans les différentes régions transfrontalières (A). A l'inverse, pour les réseaux transfrontaliers associés à INTERREG II A, le jeu transfrontalier se révèle à somme positive (B).

A. Les hésitations de la Commission européenne : l'apprentissage d'un acteur en quête d'autorité sur les partenaires transfrontaliers

La Commission européenne tente de s'imposer dans le cadre d'INTERREG II A, en ne s'affichant plus seulement comme un simple partenaire parmi d'autres, Etat et collectivités territoriales. Son rôle central se voit renforcé doublement : d'une part, les partenaires sont amenés à prendre en considération les préoccupations transfrontalières de la Commission, à travers des négociations rituelles plus ardues de leur PO (1). D'autre part, l'obsession de la dépense est génératrice de projets hétérogènes, accentués par la présence du réseau LACE-TAP —émanation de l'ARFE appuyée par la Commission— qui permet aux régions transfrontalières de se maintenir informées au cours d'INTERREG I et II des marges de manoeuvre que leur laissent les représentants de la Commission (2). Enfin, il convient d'analyser les dispositifs et les pratiques de contrôles de ce programme et de ces projets, lancés par la Commission au cours de cette nouvelle période (3).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Le Programme Opérationnel (PO), un cadre d'action négocié pour chaque espace transfrontalier : politesses bureaucratiques et objectifs en trompe-l'œil

Le document que constitue le PO permet à la Commission d'exister et de s'affirmer aux yeux des partenaires transfrontaliers. Ce document rituel, déjà connu sous INTERREG I (v. *supra*), devient plus contraignant avec INTERREG II A : la Commission utilise ce vecteur pour imposer, dans chaque programme, ses vues sur la coopération transfrontalière. Cette orientation se pratique de quatre manières : la rédaction de ce document implique un temps de négociation dicté par la Commission, un agenda y fixe les orientations thématiques voulues par Bruxelles à moyen terme (ici sur cinq ans), des organes encadrent ensuite les partenaires selon des modalités élastiques, et chaque PO laisse transparaître une rivalité (explicite dans le Rhin supérieur) entre chaque région transfrontalière.

Tout d'abord, la rédaction du PO consiste à fournir à la Commission un document où figure une programmation formelle comme caution de la réception de la dotation communautaire. Andy Smith note que « la méthode de la programmation des PO semble être à l'origine de ce qu'un technicien d'un [Conseil régional] nous a décrit comme les "effets pervers de la procédure" :

> « Il y a des sommes considérables en jeu. Quand on met sur la table un gros tas de dollars, je ne suis pas convaincu que ce soit la meilleure façon de rendre les gens intelligents. C'est-à-dire la première préoccupation naturelle, spontanée, consiste à dire 'il faut qu'on essaie de s'organiser pour manger l'argent'. Ce n'est pas forcément très efficace en termes d'aide au local à avoir des stratégies à moyen terme. On invite plus, à mon avis, les positions de consommation budgétaire que les positions d'autonomisation et de réflexion stratégique qui sont quand même importantes dans les pays défavorisés. »[661]

Cela conforte l'orientation d'une rédaction dans un sens où l'éligibilité d'un maximum de projets est définie comme une priorité : « *Puisque c'est souvent la forme des PO qui prime sur la qualité de leur contenu, ce type d'intervention communautaire incite surtout au développement d'expertises en matière d'ingénierie financière. Les experts sont évidemment très précieux pour les institutions concernées. C'est à eux de trouver les formules pour protéger leur autonomie.*

[661] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…*, *op. cit.*, p. 158.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

« On dit 'comment rédiger ça pour qu'au cas où quelqu'un se manifeste, on puisse le subventionner?' »[662]

Les négociations que le PO implique entre les partenaires et la Commission placent cette dernière au coeur d'un marchandage de plusieurs mois en début de programmation :

« [Le représentant du RP Freiburg] indique que l'Union Européenne n'accepte pas le programme opérationnel sous sa forme actuelle. En effet, il manque une analyse socio-économique et les différents domaines d'action ne sont pas suffisamment précis.

[Mme N.] précise que le comité de rédaction [du PO] se réunit cet après-midi et fait remarquer que deux personnes de Bruxelles (Mme … et M. …) viennent à Strasbourg le 26.01.95 afin d'approfondir et d'éclaircir les desiderata de la Commission.

[Le représentant du RP Freiburg] souhaite, dès que le programme se trouvera sous sa forme définitive, l'envoyer aux membres du Comité de Suivi pour adoption. Une consultation par écrit des membres permettrait de gagner du temps. »[663]

Le PO fixe ainsi un rythme bureaucratique globalement commun aux les différentes régions transfrontalières européennes. Ce rythme est marqué en apparence par un grignotage du temps au profit de la négociation, au détriment du temps consacré aux projets. Or bien que les exceptions consenties par la Commission pour prolonger le délai de réalisation des projets existent, elles deviennent de plus en plus difficiles à mettre en œuvre avec INTERREG II A et INTERREG III A. Cela oblige les partenaires à respecter scrupuleusement, voire à anticiper le calendrier défini par la Commission. Les négociations et la rédaction du PO se font donc dans un segment temporel serré et établi par la Commission. Ainsi, pour le PO d'INTERREG II A Centre-Sud, le retard pris dans sa rédaction par le *Staatsministerium Baden-Württemberg*, la Région Alsace et la Regio Basiliensis ne permet plus de réunir le CS pour obtenir son approbation avant l'envoi du PO à Bruxelles, ni d'avoir son approbation par voie écrite ; afin de tenir compte de cette urgence, il sera d'abord envoyé à Bruxelles, puis le GT et le CS devront l'approuver sans le modifier :

« Suite à la proposition [du représentant du RP Freiburg] de provoquer une consultation écrite des membres du Comité de Suivi, [le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] signale que si l'on procède de cette manière là, prévoir une réunion du Comité de Suivi au mois de juin [1995] relève de l'impossible. Le processus de consultation écrite devrait être mis en route après l'envoi du programme opérationnel. Ce dernier devrait être rédigé de façon à ce que ni le groupe de Travail, ni le Comité de Suivi n'aient à y apporter de modifications. L'objectif actuel est que [le représentant de la

[662] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…, op. cit.*, p. 158. — V. Par exemple : Région Aquitaine, Préfecture de Région Midi-Pyrénées, *Evaluation finale Interreg II A franco-espagnole, 1994-1999*, oct. 2000 ; Région Aquitaine, Préfecture de Région Midi-Pyrénées, *Diagnostic territorial de la zone transfrontalière franco-espagnole – PIC Interreg III A*, oct. 2000

[663] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 40*, 23 janvier 1995, p. 1-2.

Commission Européenne] reçoive le programme opérationnel aussi rapidement que possible. »[664]

En second lieu, le PO entend donner un agenda sous la forme de priorités initiales que chaque programme s'impose, en transposant les objectifs définis par la Commission dans chaque région transfrontalière.[665] Cela traduit deux perspectives différentes, l'une planificatrice pour la Commission, consubstantielle des PO qui ont pour fonction de ne pas éparpiller les énergies des partenaires en une myriade de projets ; l'autre pragmatique pour les partenaires qui ne veulent pas s'enferrer pour six ans et ne pas pouvoir choisir les projets qu'ils souhaitent :

« [Le représentant Secrétariat commun] relève qu'il y a deux approches: choisir les projets en fonction des priorités du programme ou adapter les priorités du programme en fonction des projets choisis. La première approche semble être celle de La Commission, la seconde celle des autres partenaires du programme. Il y a donc une interdépendance difficile à gérer entre l'affectation des fonds et le choix des projets. Cette situation ne permet pas d'aboutir actuellement à des propositions concrètes et réalistes. »[666]

Cet agenda peut d'ailleurs évoluer dans le temps dans un même programme, comme en témoigne la position de la Commission concernant un projet entre hôpitaux dans Centre-Sud, d'abord rejeté puis accepté[667]. Andy Smith remarque également cet effet pervers inhérent à la programmation, d'après le témoignage d'un fonctionnaire de Conseil régional :

« Au lieu de passer l'essentiel de la préparation à réfléchir sur les bonnes actions, à choisir, ce qui se passe c'est qu'on dépense notre énergie à monter des espèces de monstres de tableaux pour tomber juste [...]. On passe son énergie à essayer de faire les montages financiers qui paraissent clean par rapport à Bruxelles, tandis que derrière ils ont une utilité tout à fait relative. La forme prend le pas sur le fond... »[668]

La Commission ne semble pas coordonner ses efforts au niveau communautaire, puisqu'elle laisse subsister dans chaque région des pratiques divergentes, fondées sur une gestion individualisée des programmes. Cette attitude peut laisser poser l'hypothèse d'un apprentissage impossible par la Commission et d'une européanisation utopique d'INTERREG II

[664] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 41*, 17 février 1995, p. 5-7.
[665] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 octobre 1995, p. 5.
[666] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 53*, 4 septembre 1996, p. 13.
[667] « En résumé, il ne serait pas possible de financer, dans l'espace du Rhin supérieur, que ce soit dans PAMINA ou dans Centre-Sud, l'équipement d'un hôpital, même sur la base de l'argument tiré de la décision d'octroi dans laquelle il est spécifié qu'il est possible de faire de la coopération dans le domaine de la Santé. L'Union Européenne s'y opposerait en indiquant que cet espace ne contient pas de zone à Objectif 1.", in Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 octobre 1995, p. 6

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

A ; toutefois, l'approche différenciée de la Commission pour chaque région révèle également sa préoccupation de ne pas s'affranchir des partenaires des programmes INTERREG, en leur permettant de passer avec brio l'exercice de l'engagement et de la consommation des fonds.

En troisième lieu, une fois que le PO est adopté, chaque programme doit se doter d'organes et définir un règlement intérieur pour chacun d'eux. Le règlement intérieur du CS, du GT et du Secrétariat de Centre-Sud, revu par le représentant de la Commission européenne, butte sur une notion essentielle pour les partenaires, interprétée différemment selon les acteurs : *consensus, partenariat* ou *unanimité* en ce qui concerne la prise de décision en CS ? L'enjeu de la prise de décision, d'ordinaire fondée sur une pratique consensuelle, est ici en cause. Cette pratique pourrait être rapprochée de la notion *d'échange réparateur* employée par Erving Goffman[669]. En effet, le rituel de prise de paroles, dans le cadre des réunions transfrontalières auxquelles nous avons assisté, induit un mécanisme de réparation préalable afin de maximiser les chances de satisfaction au cours de l'échange. Cette pratique de décision fondée sur le consensus est donc primordiale pour les partenaires dont la solidité du partenariat serait remise en cause dans l'hypothèse de l'adoption d'une autre règle de prise de décision. Les partenaires, perplexes, attendent l'oracle du représentant de la Commission :

> « [Le Président du GT Centre-Sud] souligne le fait qu'un point sera à approfondir lors de la séance de l'après-midi, il s'agit d'un problème de terminologie. A la page 3, il était à l'origine question de "consensus". Or, [le représentant de la Commission européenne] a remplacé ce mot par "partenariat". Lors du Comité de Suivi du 12 juillet 1995, le terme d'"unanimité" a été ajouté. Dans la version proposée aujourd'hui le terme de partenariat a été substitué à consensus, mais celui d'unanimité disparaît. Il pose la question de savoir si c'est délibéré ou non. En tout état de cause, il faudra poser la question [au représentant de la Commission européenne], puisque c'est lui qui a demandé cette modification.
>
> [Le représentant du SGARE] insiste sur le fait que le terme "partenariat" n'est pas suffisamment précis. »[670]

Cette question obtient une réponse l'après-midi même.[671] Cette approche culturaliste en termes de consensus peut être, à la suite d'Andy Smith[672], complétée par l'hypothèse plus

---

[668] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…, op. cit.*, p. 158.

[669] GOFFMAN, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne – Les relations en public*, Editions de Minuit, Paris, 1973, p. 137 et suiv.

[670] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 octobre 1995, p. 2.

[671] « [Le représentant du Secrétariat], en ce qui concerne le règlement intérieur INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, indique que [le représentant de la Commission] avait souhaité que les décisions se prennent dans un esprit de partenariat et il souhaite savoir si cela sous-entendait qu'elles se prennent sur la base du consensus. — [Le représentant de la Commission] indique que c'était bien de cette manière là qu'il l'entendait et qu'il est possible de faire figurer le mot consensus

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

solide d'interdépendance entre partenaires du Rhin supérieur ; a contrario, les partenaires de l'Eurorégion méditerranéenne ont des règles de fonctionnement qui marquent leur manque d'interdépendance.

Enfin, l'existence de deux PO pour le Rhin supérieur repose la question de la concurrence Pamina-Centre-Sud[673]. L'Etat français, le RP Freiburg (représentant le Land BW) et la Commission sont favorables à une fusion afin de mieux centraliser et contrôler l'action publique des acteurs locaux. Au contraire, le Département du Bas-Rhin et la Regio Basiliensis sont moins enclins à une fusion, car ils tiennent à conserver leur position privilégiée dans chaque programme :

> « [Le représentant du CG67] indique qu'il est vrai que l'existence de deux programmes ne facilite pas la tâche des maîtres d'ouvrage, mais que cela n'est pas en lien avec la gestion du programme. […]
>
> [Le représentant du SGARE] est d'accord sur le fait que l'existence de deux programmes complique la situation pour les porteurs de projets, mais pense que cela crée également des difficultés pour les membres du Groupe de Travail ou du Comité de Suivi.
>
> [Le représentant de la Commission Européenne] adhère aux propos tenus par [le représentant du SGARE] et indique qu'un seul et unique programme Interreg Rhin supérieur serait souhaitable, car en l'état actuel des choses on peut être confronté à des avis divergents sur un même projet lorsqu'il est commun aux deux programmes. […]
>
> [Le représentant du SGARE] fait remarquer qu'au niveau de l'Etat, la fusion des deux programmes n'est pas demandée, mais il estime simplement que la situation actuelle présente plus d'inconvénients que d'avantages. Il partage la proposition [du représentant du RP Freiburg].
>
> [Le représentant de la Regio Basiliensis] pense également que ce problème doit être débattu au niveau politique. D'autre part, il propose qu'à courte échéance des améliorations soient proposées pour la fin d'Interreg II, mais qu'en parallèle une réflexion sur le plus long terme soit menée.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] suggère que le sujet relatif à une éventuelle fusion des deux programmes soit rediscuté en Groupe de Travail et pourrait ensuite être examiné lors d'un Comité de Suivi spécial. »[674]

Cet encadrement normatif du PO, d'apparence complexe pour le néophyte, fonctionne comme un alibi censé limiter les excès éventuels des partenaires dans le cadre du déroulement

---

explicitement dans le règlement intérieur. — [Le Président du GT] indique que le terme consensus sera repris dans le règlement intérieur. » Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 octobre 1995, p. 13.

[672] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…, ibid.*

[673] Dans un texte de promotion des activités transfrontalières du Département du Bas-Rhin signé par Philippe Richert, aucune mention de Centre-Sud ne figure : RICHERT, Philippe, « Développement et gestion de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur : l'exemple de PAMINA », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 173-179

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

du programme. Or un paradoxe central du PO réside dans le fait que les multiples limites qu'il fixe n'empêchent pas exécution du programme en contradiction avec les principes établis.

2. L'obsession de la dépense intégrale des fonds communautaires, génératrice de projets hétérogènes

L'obsession de la dépense de la dotation communautaire de chaque programme est partagée par la Commission et par les partenaires. Celle-ci est facilitée par la mise en place de moyens d'informations collectifs —le réseau LACE-TAP— qui donnent l'occasion aux régions transfrontalières investies dans les programmes INTERREG II A de diffuser entre elles des données sur les « bonnes pratiques » de la coopération transfrontalière, mais aussi et surtout de prendre conscience de l'application plastique des règles communautaires en fonction des représentants de la DG XVI présents dans chaque programme. Ainsi, dans Pamina et Centre-Sud, chaque représentant de la Commission livre sur la même question une analyse différente. Cela interpelle le représentant du RP Freiburg qui siège dans chaque programme[675]. Le représentant de la Commission dans Centre-Sud est appelé à se prononcer sur l'analyse à retenir :

> « [Le représentant du RP Freiburg] explique qu'à l'occasion du Groupe de Travail PAMINA, un représentant de la Commission s'est prononcé sur les modalités de versement de la dernière tranche et que des réserves ont été formulées.
>
> [Le représentant de la Commission Européenne] explique que son collègue avait effectivement émis quelques réserves au sujet du versement de la dernière tranche, toutefois cette réserve a été levée entre temps. »[676]

Durant la sélection des projets, en GT Centre-Sud, le représentant de la Commission donne des avis que les partenaires suivent globalement. Notamment lors de la présentation du projet « Cohésion et bilinguisme », « M. B. estime, compte-tenu du terme prochain du programme et des délais nécessaires aux signatures des conventions financières, qu'il y a lieu de favoriser les projets clairs d'entrée et non les projets posant des difficultés importantes. »[677]. Or cet argument n'est pas d'un poids suffisant face à la volonté collective des partenaires de Centre-

[674] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 62*, 6 novembre 1997, p. 2-3.
[675] Le représentant du SGARE, celui du Département du Bas-Rhin et celui de la Région Alsace siègent également dans chaque programme du Rhin supérieur.
[676] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 51*, 23 mai 1996, p. 3.
[677] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 66*, 13 octobre 1998, p. 5.

Sud de financer ce projet. Le représentant de la Commission, qui ne peut opposer d'argument plus solide, accepte de céder et de cofinancer le projet, malgré sa réticence de départ. En revanche, le représentant de la Commission est plus catégorique sur un autre projet, « *Etude expérimentale de l'ancienne production de Fer et de Charbon durant le Moyen-Age en Alsace et dans le Jura Suisse* », qu'il juge irrecevable :

> « [Le représentant de la Commission Européenne] informe les participants que ce sera l'un des seuls projets[678] pour lequel la Commission émettra un avis négatif car ses effets structurels ainsi que l'intérêt général pour la population sont très faibles. De plus, il se situe sous le seuil d'intervention des 30.000 Ecu. En conclusion, [le représentant de la Commission Européenne] confirme qu'il n'est pas finançable par le FEDER et que s'il était présenté au Comité de Suivi, l'avis de la Commission serait négatif.
>
> A la question [du président du GT Centre-Sud et élu au CRA] sur l'opportunité d'insister plus sur l'aspect touristique du projet, [le représentant de la Commission Européenne] indique que cela ne serait certainement pas suffisant pour le rendre éligible au FEDER. »[679]

Le représentant de la Commission suggère, dans la mesure où 75 projets sont déjà acceptés et que le solde ne représente plus que 16,95% de la dotation initiale (soit 4.270.274 euros)[680], que le GT pourrait créer une liste de projets de réserve si tous les fonds ne sont pas dépensés. Cela permettrait de dépenser l'intégralité des fonds dans Centre-Sud[681]. Cela représente des bénéfices pour tous : pour les partenaires, bien vus par la Commission, dans la perspective d'INTERREG III, et pour le représentant de la Commission, dans le cadre de sa reconnaissance professionnelle par sa hiérarchie.

Le réseau LACE apparaît en 1990, quand l'ARFE est chargée par la Commission Européenne de mettre en oeuvre le projet-pilote LACE, concomitant avec INTERREG I. En septembre 1996, la Commission Européenne approuve la prolongation de l'action sous la forme du programme LACE-TAP (*Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Region - Technical Assistance and Promotion of cross-border cooperation related to the community initiative INTERREG II A*). Ce programme couvre la période de 1996 à 2001. La mise en oeuvre du programme est assurée par le secrétariat général de l'ARFE, situé à Gronau (Rhénanie du

[678] Projet N° 6.56, « Etude expérimentale de l'ancienne production de Fer et de Charbon durant le Moyen Age en Alsace et dans le Jura Suisse ».
[679] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 66*, 13 octobre 1998, p. 5.
[680] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 68*, 10 mars 1999, p. 2.
[681] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 68*, 10 mars 1999, p. 6.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Nord-Westphalie)[682]. Il assure différentes missions étroitement liées au programme INTERREG II A.[683] Dix bureaux d'assistance technique, mis en place dans le cadre du programme LACE, sont chargés de la gestion du programme et de la mise en oeuvre des activités de l'ARFE au niveau national[684]. Ainsi, à Strasbourg, la Région Alsace cofinance et héberge dans les locaux de la DCRI une antenne de LACE-TAP, où travaillent deux chargées d'étude, au cours de la période couvrant une partie d'INTERREG II A.[685] Parmi les activités spécifiques de cette antenne strasbourgeoise, décrites de manière exhaustive dans la thèse de Birte Wassenberg[686], on peut citer des travaux qui ont mobilisé principalement des stagiaires.[687] Toutefois, en 2001, LACE-TAP n'est pas renouvelée. Bien que l'ARFE ne soit pas totalement remise en question dans son rôle d'expert en matière de relais ou d'intermédiaire pour la Commission en matière de coopération transfrontalière[688], le faisceau d'actions menées au cours de la décennie 1990 a été récupéré par la Commission. La Commission y substitue un programme intitulé INTERACT

[682] Le programme comprend, pour une durée de 5 ans (1996 à 2001), un budget de 13.409.760 ECU avec une contribution de 67% par l'Union Européenne, et un cofinancement des régions à la hauteur de 33%. Ceci représente un budget annuel de 2.731.200 ECU. Il est mis en œuvre par l'ARFE.

[683] Parmi ces activités, on peut citer l'accompagnement de la mise en oeuvre d'INTERREG ; publications thématiques (par ex. : *Guide pratique de la coopération transfrontalière*) ; l'édition du magazine d'information *LACE Magazine*, d'études et publications diverses ; l'aide aux visites d'études, échanges et détachements entre les régions frontalières ; l'organisation de conférences annuelles LACE ; la mise en place de bureaux et antennes LACE-TAP (v. *infra*) ; l'organisation de manifestations spécialisées organisées pour les différentes régions frontalières.

[684] Quatre missions principales sont dévolues à ces bureaux : *i)* mettre en place un réseau entre les régions frontalières françaises et les euro-régions concernées ; *ii)* jouer le rôle de guichet d'information et ; *iii)* d'instance intermédiaire entre les niveaux régionaux, nationaux et communautaires ; *iv)* agir comme antenne décentralisée du secrétariat général LACE de Gronau avec pour tâches la co-organisation de séminaires/conférences, échanges entre acteurs de terrain, visites d'étude, etc.

[685] L'investissement de la Région Alsace au sein de l'ARFE, ou la présence d'élus au sein de cette association investis par ailleurs dans la coopération transfrontalière, aide à établir ce bureau à Strasbourg. Ainsi, Jean-Paul Heider est vice-président de l'ARFE en 2003 : « *[…] la coopération internationale se faisait surtout dans le cadre d'association comme l'ARE et l'ARFE, où j'ai toujours été membre du bureau, je suis premier vice-président de l'Assemblée des Régions Frontalières [d'Europe], parce que la coopération dans le Rhin supérieur, avant la mise en oeuvre des programmes Interreg, était quand même relativement limité* », Entretien avec Jean-Paul HEIDER, lundi 12 mai 2003, 14h30, Conseil Régional d'Alsace, Strasbourg.

[686] On peut évoquer trois grands axes de travail : *i)* d'abord, le bureau LACE organise le transfert de savoir-faire en matière de projets transfrontaliers. *ii)* En second lieu, il doit faciliter non seulement les contacts directs et les échanges d'expériences entre les régions frontalières mais fournir aussi une assistance technique. *iii)* Enfin, le bureau LACE diffuse des publications. — V. WASSENBERG, Birte, *op. cit.*

[687] Notes de terrain, 1999 et 2001. — V. par exemple : LACE-TAP, *Alsace et Ligurie : deux régions frontalières face aux défis de l'an 2000 : compte-rendu visite d'étude de la région Ligurie en Alsace : mise en place de l'euro et impact sur la coopération frontalière, gestion et mise en œuvre des programmes INTERREG : 11 mai 1998 au conseil régional d'Alsace et à l'Euro-Institut de Kehl (Allemagne)*, Strasbourg, Région Alsace, 1998, 64 p. ; LACE-TAP, *Coopération transfrontalière et cultures nationales : INTERREG et méthodes d'approches interculturelles*, Strasbourg, Typo edition, 1999, 60 p. ; LACE-TAP, *L'Europe du citoyen dans l'espace du Rhin supérieur - compte-rendu / Europa der Buerger am Oberrhein – Bericht / Bruxelles 30 juin-1er juillet 1998*, Strasbourg, Région ALsace, 2000, 64 p. ; LACE-TAP, *Quels projets transfrontaliers pour la jeunesse / Grenzüberschreitende Jugendarbeit am Oberrhein*, Strasbourg, Région Alsace, Direction de coopération et des relations internationales, 2001.

[688] L'ARFE reste un partenaire privilégié de la Commission, comme cette association l'est avec d'autres organes ou institutions (Comité des Régions, Parlement Européen, Comité économique et social de l'UE, Conseil de l'Europe), qui lui commande des travaux régulièrement : l'ARFE a ainsi encadré l'étude « Towards a new community legal instrument facilitating public law based transeuropean co-operation among territorial authorities in the European Union » à titre de projet spécial soutenu

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

cofinancé par le FEDER et les Etats-membres.[689] Il est approuvé le 16 décembre 2002. INTERACT fait partie de l'initiative INTERREG et cherche à tirer profit des expériences et leçons d'INTERREG I et INTERREG II[690], et à améliorer l'efficacité d'INTERREG III durant la période de programmation 2000-2006.[691] Plusieurs « priorités et mesures » sont censé palier les problèmes décelés[692]. Les axes de travail d'INTERACT sont toutefois les mêmes que celles de LACE-TAP. La fonction principale de mise en réseau reste également identique. La structure est contrôlée désormais par la Commission, qui entend ne pas laisser filtrer des informations qui dévoilent son talon d'Achille. En effet, le suivi des programmes par des agents différents de la DG XVI (puis DG REGIO) de la Commission[693] avait permis, au cours d'INTERREG II A, de livrer à des partenaires des données permettant de réaliser des projets autorisés dans une région, mais refusés dans les autres régions transfrontalières. Le programme LACE-TAP avait donc donné l'occasion aux différents réseaux transfrontaliers investis dans INTERREG II d'échanger des informations mettant en exergue le manque de coordination entre les agents de l'unité INTERREG de la DG XVI. Ainsi, la vague des projets *people-to-people* —des projets INTERREG se résumant à une enveloppe pour financer des micro-projets transfrontaliers— s'est formée à compter d'INTERREG II, à la suite de l'autorisation de ce type de projets dans quelques régions : dans la région Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, ou dans celle jouxtant l'ensemble Autriche-Slovaquie-République tchèque. Ces projets ont ensuite été exportés vers d'autres régions transfrontalières, notamment grâce au réseau LACE-TAP. Les représentants de la Commission de ces autres régions ne pouvaient pas interdire ce qui avait été autorisé ailleurs. Face à la

financièrement par la Commission européenne. Par ailleurs, le projet INTERREG III C "RFO Change on Borders" est en cours, soutenu jusqu'en 2007. (ARFE, *Nouveau bulletin d'information électronique de l'ARFE*, octobre 2004, p. 1)

[689] Pour un budget total de 39,54 millions d'euros, la part du FEDER s'élève à 28,15 millions d'euros et celles des Etats-membres à 11,39 millions d'euros. V. *INTERACT Community Initiative Programme*, p. 29 (consulté dernièrement en oct. 2004, URL : http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/452610

[690] Pour le volet A, les atouts et faiblesses (« *strengths and weaknesses* ») sont rappelées brièvement : parmi les atouts, on trouve un ensemble vaste de bonnes pratiques dans de nombreuses régions frontalières, une approche « bottom-up » ; dans les faiblesses, on trouve une expérience dispersée à travers toute l'Europe, l'implication dans certaines régions d'acteurs régionaux et locaux n'est pas développée, et de nombreuses difficultés doivent être surmonter pour passer d'actions parallèles à une vraie coopération transfrontalière. *INTERACT Community Initiative Programme*, *op. cit.,* p. 15.

[691] INTERACT Community Initiative Programme, *op. cit.,* p. 5.

[692] « Priority 1: INTERREG Management Support (Measure 1: Information and Animation ; Measure 2: Qualification and Transfer) ; Priority 2: INTERREG Development - Local and Regional Initiatives ; Priority 3: Cooperation and Management of Transition in Border Regions with new Member States (Measure 1: Joint cooperation tools ; Measure 2: Development of INTERREG participation) ». — Site Internet Interact , URL = http://www.interact-eu.net/4098/3870/0/0

[693] Une page Internet de la Commission montre quels sont les programmes attachés à chaque agent de l'Unité INTERREG III de la DG REGIO, comprenant 17 personnes : URL = http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/contacts/contac_en.htm

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

demande de ce type de projets, la Commission a rendu officiellement possible les projets *people-to-people* avec INTERREG III A.

Comment, dans le cadre de cette planification de pure forme traduite par l'existence de PO, et dans cette posture d'encouragement à la dépense dans des projets si disparates, la Commission entend-elle contrôler, avec les partenaires, les fonds communautaires ?

3. Des contrôles suffisants ?

Les contrôles sous INTERREG II A ont-ils évolué et ont-ils entraîné un repositionnement des partenaires au sein des réseaux d'acteurs transfrontaliers? Face aux difficultés que relève Andy Smith[694] sur les obstacles de l'évaluation des programmes communautaires —obstacles à la fois matériels (comment et quoi évaluer?) et politiques (pour qui évaluer?)—, ce travail ne perturbe pas fondamentalement les réseaux d'acteurs. Nous entendons dans un sens large les contrôles qui encadrent les programmes INTERREG. Les contrôles légaux et réglementaires (a) devraient donner lieu à une autocritique par les partenaires et la Commission (b) ; à côté de ces évaluations, le contrôle démocratique reste modéré (c).

a. Des méthodes de contrôle limitées

Deux types de contrôle s'exercent concernant les programmes INTERREG : le contrôle de premier niveau s'exerce sur toutes les opérations financées et porte principalement sur les dépenses réalisées ; le contrôle de second niveau se superpose au précédent et est effectué sur un échantillon de 5% des opérations choisies selon des critères préétablis. Il s'agit d'un contrôle plus précis qui porte notamment sur la régularité des dépenses, la réalité physique de l'opération, le respect des politiques communautaires.

La déstabilisation relative des réseaux d'acteurs se manifeste par les pressions de la Commission pour orienter le choix des consultants vers des cabinets extérieurs. Tandis que la Commission considère que des cabinets externes sont plus neutres pour commettre des

[694] SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local…, op. cit.*, p. 167-168.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

évaluations de programmes et rédiger des PO, les partenaires y voient un risque potentiel de ne pas pouvoir contrôler le contenu de ces documents. Cette réticence se décèle dans les propos du Président du GT de Rhin supérieur Centre-Sud et vice-président du CRA :

> « Les évaluations ne sont pas faites par les services de la Commission, mais par des consultants qui n'ont pas toujours la sensibilité du terrain. »[695]

Néanmoins, quand existe pour les partenaires la faculté de choisir l'entité mandatée pour le contrôle, la solution n'est pas franchement tranchée. Au cours du débat relatif à l'évaluation finale d'INTERREG II A Centre-Sud, le représentant du RP Freiburg reprend le discours de la Commission, en notant que dans l'hypothèse de lancer une évaluation finale, la confier à un cabinet externe la rendrait plus facilement recevable par la Commission.[696] Dans un autre cas, le contrôle externe révèle quelques surprises : le cabinet Arthur Andersen effectue un audit confié par le Land BW sur INTERREG II A et conclut en formulant de pieuses critiques sur le contrôle des projets et le contrôle des pièces justificatives. En effet, depuis le début, aucune pièce comptable n'est demandée aux MO pour demander le versement des fonds par la L-Bank. Il suffit de présenter une liste des dépenses signée par la MO. Cela doit suffire à établir la réalité des dépenses, mais le MO doit conserver les factures de ses dépenses au cas où la Commission européenne l'exige *a posteriori*. Or cette pratique est dénoncée par le rapport du cabinet Arthur Andersen. Pour faire bonne figure et montrer que le GT tient compte de ces critiques, une cellule est rapidement mise en place au RP Freiburg pour entamer une série de contrôles aléatoires.[697] Ce contrôle permet de repérer des omissions aussi gênantes que surprenantes pour le GT : les projets menés au cours d'INTERREG II A, dans l'espace Centre-Sud, sont difficilement contrôlables, car on ignore quand chaque projet débute officiellement. La convention particulière de chaque projet n'est pas datée. Il est donc suggéré, faute de date sur la convention particulière, de se référer à la demande de concours communautaire qui, elle, est datée.[698]

Par ailleurs, dans l'optique de minimiser les risques de déstabilisation du réseau, les partenaires cherchent à encadrer le travail de consultants externes : le cahier des charges,

[695] Entretien avec Jean-Paul HEIDER, lundi 12 mai 2003, 14h30, Conseil Régional d'Alsace, Strasbourg.
[696] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 86*, 25 février 2002, p. 29.
[697] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 81*, 12 septembre 2001, p. 4-5.
[698] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 82*, 25 octobre 2001, p. 3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

destiné au bureau d'études qui fera le rapport final d'INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud, sera établi par le Secrétariat —organe faussement conjoint et impartial—, décide le GT.[699]

Au cours d'une évaluation externe portant sur le Secrétariat, une représentante française du Secrétariat propose aux consultants externes de se pencher sur certains projets, jugés « plus intéressants ». Refus catégorique des consultants allemands qui souhaitent qu'on ne leur force pas la main sur ce qu'ils vont évaluer. Mais face à la masse de documents disponibles, les consultants optent pour une méthode aléatoire d'évaluation de dossiers : l'évaluation des projets, complétée par des entretiens, portera sur deux dossiers, le premier et le dernier.[700] Un autre exemple de la préférence des partenaires pour un organe comme le secrétariat, sur lequel peut s'opérer un contrôle aisé, apparaît lors de la rédaction du PO d'INTERREG III A : selon les premières informations parvenues de Bruxelles au début d'INTERREG III A, le PO est à revoir sur plusieurs points. Le trouble du GT est conforté par le fait que la Commission verrait d'un meilleur œil les PO émanant de cabinets externes, jugés plus impartiaux ; or la rédaction du PO de Centre-Sud a été assurée par le Secrétariat et revue par les partenaires, ce qui laisse supposer un *a priori* plutôt négatif sur ce point[701].

Les procédures administratives imposées par la Commission sont perçues comme des lourdeurs par les partenaires. Des stratégies de limitation des risques existent, notamment par l'expertise de la Commission, utilisée par les partenaires comme ressource de contrôle en amont. Le fonctionnement du programme INTERREG II A fait appel au savoir du représentant de la Commission, utilisé à la fois comme une ressource d'expertise de règles juridiques obscures pour les partenaires, mais aussi comme ressource servant à contrôler les choix des partenaires. Ainsi, toutes les conventions particulières doivent être signées avant le 31 décembre 1999. Mais ce savoir technique, qu'il est utile de rappeler aux partenaires, est parfois partagé, comme le montrent ostensiblement les partenaires déférents du programme Centre-Sud :

> « [Le représentant de la Commission Européenne] rappelle ensuite la nécessité d'avoir signé l'ensemble des conventions financières des projets pour au plus tard le 31/12/99.

[699] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 82*, *ibid*.
[700] Notes de terrain, 2001.
[701] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 80*, 4 juillet 2001, p. 8.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] rappelle la décision prise lors de la dernière réunion de demander aux maîtres d'ouvrage de faire signer leur convention dans un délai maximal de quatre mois après l'approbation du projet par le Comité de Suivi.
>
> [Le représentant du SGARE] souhaite que pour INTERREG III, les formulaires notamment soient modifiés pour accélérer le rythme de conclusion de ces conventions.
>
> [Le représentant d'Infobest] propose que les instances INFOBEST servent d'intermédiaire avec les maîtres d'ouvrage situés dans leurs périmètres. »[702]

De ce fait, l'importance des relations *intuitu personae* entre le représentant de la Commission et les partenaires INTERREG s'avère primordiale, non seulement pour le bon déroulement du programme, mais aussi dans la perspective des contrôles. Ainsi, le représentant de la Commission entretient de « bonnes relations » avec les partenaires de Centre-Sud, depuis le début du programme INTERREG I A. Cette proximité personnelle offre les possibilités d'une sociabilité professionnelle propice à des résultats positifs pour tous les partenaires. Theodore Wiesengrund Adorno remarque que des personnalités autoritaires ont une capacité réduite au compromis et préfèrent rejeter de nouvelles données que de céder à un compromis[703]. A l'inverse, les partenaires intègrent rapidement le caractère non dogmatique du représentant de la Commission, conforme à leur propre mode de communication et de négociation, où le compromis est une notion valorisée[704]. Or ce représentant est victime d'un accident, signalé au GT Centre-Sud le 20 septembre 1999. Cet imprévu l'immobilisera à un moment déterminant pour les partenaires de Centre-Sud — la fin annoncée d'INTERREG II A et les préparatifs d'INTERREG III A —, puis il sera remplacé par des représentants de la Commission moins accoutumés à la sociabilité professionnelle de leur prédécesseur avec les partenaires de Centre-Sud. Le président du GT demande, en apprenant la nouvelle de l'accident de ce représentant, qu'un mot de prompt rétablissement lui soit adressé collectivement de la part du GT. Cela ne marque pas seulement un simple geste de courtoisie, mais témoigne des relations de travail empruntes d'estime et de respect mutuel qui existent entre ce représentant et le GT. Nous avons pu l'observer personnellement à l'occasion

[702] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 66*, 13 oct. 1998, p. 10.

[703] ADORNO, T. W., FRENKEL-BRUNSWIK, Else, LEVINSON, Daniel J., *et al.*, *The Authoritarian personality*, New-York, Harper, 1950.

[704] On ne trouve pas, à l'inverse des observations de Triandis et Davis, d'écarts en ce qui concerne la notion de compromis, comme ce pourrait être le cas dans des négociations où un compromis serait perçu comme une défaite, sachant que les bases de la négociation, fondées sur « la réalité », ne peuvent être remises en question. Au contraire, le compromis est valorisé dans tout le Rhin supérieur. V. TRIANDIS, H. C., DAVIS, E., « Race and beliefs as determinants of behavioural intentions », *Journal of Personality and Social Psychology*, n° 2, 1965, p. 715-725.

de réunions du CS et du GT, en 1999.[705] Ce type de relations plus détendues facilite par ailleurs des échanges plus informels[706]. Le suivi assuré par cet agent de la Commission consiste en un contrôle le plus en amont possible, afin de ne pas condamner de projets et de faciliter l'apprentissage des règles par les partenaires. Après avoir bloqué, pour donner l'exemple, quelques projets en début de programme INTERREG II A afin de marquer symboliquement une rupture avec INTERREG I, ce représentant intervient non seulement en CS mais aussi en GT, afin de guider à la fois avec tact et fermeté les partenaires dans leurs choix de projet[707]. Les orientations suggérées par ce représentant ont pour but essentiel d'aider à dépenser le total de l'enveloppe communautaire. Cette personne ne sera plus en charge d'INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud officiellement à compter du GT n° 73 du 29 février 2000.[708] Un premier nom circule en avril 2000 comme remplaçant[709], mais un second représentant est désigné en juillet 2000 afin de suivre conjointement les deux programmes du Rhin supérieur. Alors que la Commission demande depuis 1993 que les deux programmes se rapprochent, c'est la première fois dans l'histoire du Rhin supérieur qu'un même représentant de la Commission est chargé de suivre les deux programmes INTERREG.[710]

En dépit de la présence d'un agent de la Commission qui doit pouvoir unifier les points de vue des partenaires en CS et en GT, ces derniers interprètent différemment les règles de contrôle. Les règles ne sont donc pas un moyen de renforcer durablement la cohésion du réseau. Ainsi, le RP Freiburg estime avoir une fonction de contrôle de tous les projets dans INTERREG II A, interprétation que le représentant du SGARE ne partage pas, car ce seraient les autorités nationales qui ont la responsabilité du contrôle :

> « Un autre problème évoqué par [le représentant du RP Freiburg] est celui du contrôle financier sur le programme notamment par rapport aux nouvelles exigences du Règlement communautaire n° 2064/97.
>
> Il indique que les responsabilités financières que le Land de Bade-Wurtemberg a accepté d'exercer dans le cadre du programme INTERREG II Rhin supérieur Centre Sud

[705] Notes de terrain et compte-rendu du GT Centre-Sud n° 71, 20 septembre 1999, p. 1.
[706] VORBECK, Michael, « L'Europe à table », *Revue de la coopération transfrontalière*, n° 48, novembre 2003, p. 5-6.
[707] Ses successeurs ne feront que de rares apparitions en GT, posant le principe de n'intervenir qu'en CS.
[708] Compte-rendu du GT INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud n° 73, du 29 février 2000, p. 1.
[709] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 74*, 11 avril 2000, p. 5.
[710] « [Le représentant du RP Freiburg] estime que l'existence de deux Programmes dans le Rhin supérieur est une question sensible. Il s'interroge sur la question de savoir si cela est possible du point de vue de la Commission européenne et si des contacts ont déjà été pris entre le Programme Pamina et la Commission européenne. — [Le représentant de Pamina] indique que le programme PAMINA a le même correspondant que le programme Centre-Sud, à savoir M. […] », Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 76*, 4 juillet 2000, p. 7.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

sont de nature différente de celles exercées par la L-Bank. Le premier a des obligations de contrôle, la seconde une fonction de caissier.

Il pense ainsi qu'il revient effectivement aux services financiers du Land de contrôler la bonne gestion du programme et de l'ensemble des projets. […] L'objectif à atteindre est d'éviter que tous les partenaires qui sont juridiquement en droit de contrôler les pièces comptables d'un maître d'ouvrage (par ex, une bonne quinzaine dans le cas d'INFOBEST PALMRAIN) ne procèdent à ces contrôles séparément et que, par conséquent, un système d'information réciproque soit mis en place pour éviter les répétitions de travail inutiles.

[Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] craint la complication et indique qu'il est impératif de ne pas doubler voir tripler les interventions et qu'il faut qu'une confiance réciproque soit de mise.

[Le représentant du SGARE] estime toutefois que ce sont les autorités nationales qui sont chargées des contrôles financiers et qu'il faudra respecter leurs décisions. Il indique que, sous réserve de vérification des documents qui seront transmis par la L-Bank, la procédure mise en place devrait permettre de répondre aux exigences communautaires. »[711]

Ces évaluations, au rythme moyen d'une tous les deux ans, deviennent même redondantes pour les partenaires. Face à ces évaluations, parfois critiques, rarement lues et exploitées, qui servent de caution à la Commission pour se protéger, toute autocritique ou tentative d'amélioration des programmes devient problématique.

b. Une autocritique impossible : comment améliorer un programme et des projets quand tout réussit ?

Bien que les évaluations mettent en lumière quelques dysfonctionnements, la posture collective des réseaux reste centrée sur l'autosatisfaction. Le GT se rend compte, par le biais des rapports finaux des projets INTERREG II A, que la L-Bank, autorité de paiement, s'est rémunérée, en plus des traitements prévus dans le contrat initial, en appliquant des frais bancaires sur les opérations. Cela a eu pour conséquence de modifier le montant des fonds disponibles. Or ce point relatif aux frais bancaires n'était pas traité dans la convention.[712]

Un débat autour de l'évaluation finale d'INTERREG II A Centre-Sud révèle que personne ne se bat pas pour la faire, au risque de ne pas être bien perçu par la Commission. Mais comme cette évaluation est seulement recommandée, le GT préfère ne pas dépenser ses ressources et

[711] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 64*, 13 mai 1998, p. 3.
[712] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 81*, 12 septembre 2001, p. 2.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

ne pas la lancer. De plus, bien que Pamina se distingue en en menant une de son côté, une évaluation finale pour Centre-Sud ferait doublon avec le rapport final rédigé par le Secrétariat.[713]

c. L'absence de contrôle démocratique

Selon Francesc Morata, l'absence de contrôle démocratique ou le technocratisme qui entoure ces réseaux de coopération transfrontalière est « directement corrélé à leur faible degré d'institutionnalisation »[714]. Bien que ce facteur nous paraisse également déterminant, il nous semble utile de le compléter par des explications qui tiennent compte d'autres éléments. Le fait de se placer en 2004 montre que le niveau d'institutionnalisation de ces associations, malgré une faiblesse endogène, ne s'est pas érodé avec le temps. Ainsi, le transfrontalier pêche par la faiblesse de contrôle démocratique par deux autres biais. D'une part, l'échelon transfrontalier demeure une arène politique extraordinairement pacifique : le transfrontalier reste un thème de campagne absent des élections infra-nationales, en Allemagne, en Suisse, en France et en Espagne ; il est parfois rattaché au thème fourre-tout de l'Europe, qui arrive souvent en fin de listes des points électoraux à traiter ; sauf exception[715], le transfrontalier ne constitue pas un thème de débat partisan : au contraire, le consensus autour de cette question semble la règle entre membres de réseaux ; la politique transfrontalière reste par ailleurs, pour des raisons historiques, le fait du chef de l'exécutif, qui s'inspire alors des prérogatives en vigueur en relations internationales classiques entre Etats. D'autre part, le relais poli des média locaux ne favorise pas la critique au sujet des questions transfrontalières ; à l'inverse, les liens étroits entre la presse locale et régionale et les personnels politiques régionaux et locaux instille un conformisme dans le discours relatif au transfrontalier[716].

[713] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 86*, 25 février 2002, p. 29.
[714] MORATA, Francesc, *op. cit.*, p. 129.
[715] Par exemple, la mise au ban du réseau transfrontalier de l'Eurorégion méditerranéenne de J.-M. Blanc, à la suite de son élection avec le soutien de voix du Front National, par son homologue français.
[716] Sur ces liens, en particulier dans le Rhin supérieur, intensifiés depuis la fin des années 1990 : v. le dernier Congrès tripartite relatif aux médias, à Bâle en 2004, qui célèbre les médias régionaux et locaux ; le financement par INTERREG du projet « Vis-à-vis », magazine télévisuel transfrontalier (aux atours transfrontaliers, puisque cette émission se contente de rediffuser des reportages d'homologues allemands et suisses sur les ondes régionales alsaciennes) ; les déclarations au cours du GT n° 88, 11 juin 2002, p. 25-26, qui appellent à un rapprochement avec la presse ; l'édition d'un guide de tourisme

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Le jeu à somme positive que constitue INTERREG est particulièrement révélateur durant la seconde moitié des années 1990. Aucun perdant n'est à déplorer, mais une posture qualitative émerge en fin de programme : il existe des projets plus ou moins satisfaisants ; les programmes sont structurés de manière plus ou moins acceptable. Cela place dans un état de concurrence les différents programmes INTERREG II A, à la fois du fait de la Commission qui entend récompenser symboliquement les meilleures régions, mais aussi du fait des régions transfrontalières elles-mêmes qui souhaitent se distinguer dans la perspective d'INTERREG III. Cela a pour effet de resserrer les liens au sein de chaque réseau de partenaires, en attribuant un rôle de bouc émissaire occasionnel à l'autre[717]. Toutefois, cette concurrence est limitée : chaque région transfrontalière reçoit une enveloppe communautaire qu'elle doit dépenser, indépendamment de ce que font les autres régions transfrontalières. Pour faciliter cette dépense, la Commission laisse chaque région s'organiser comme elle le souhaite. L'hétérogénéité des pratiques existantes dans les Pyrénées et l'Eurorégion méditerranéenne (B) et dans le Rhin supérieur (C), au cours de l'exécution d'INTERREG II A[718], traduit le laxisme de la Commission, plus soucieuse d'aider à dépenser l'intégralité des fonds qu'à entraver l'action des régions transfrontalières en les plaçant artificiellement dans une situation de concurrence.

B. Des réseaux transfrontaliers qui orientent les fonds communautaires à leur profit : l'exemple de l'Eurorégion Méditerranéenne dans le cadre d'INTERREG France-Espagne

financé par les subsides INTERREG, sous les auspices des DNA, quotidien local alsacien : *Guide de la route verte*, édité par la Nuée Bleue

[717] GRAWITZ, Madeleine « Psychologie et politique », in GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean (dir.) (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 3, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 93.

[718] Cette concurrence est d'autant moins fondée que les éventuels arbitrages des dotations communautaires entre régions se font au niveau communautaire, au niveau national, puis éventuellement au niveau régional. – Par exemple, des clefs de répartition de la dotation communautaire sont connues pour Bruxelles et l'Allemagne, mais les clefs de répartition ne sont pas encore connues pour la France. Le représentant du SGARE reproche aux Allemands de ne pas avoir consulté la France pour qu'un consensus s'établisse sur des clefs de répartition communes. Il déclare que la répartition allemande n'aurait pas dû être faite unilatéralement, sans consultation préalable de l'Etat français. Il ajoute que si les Allemands agissent unilatéralement, les Français choisiront des clefs de répartition également de leur côté, CR du GT n° 38, p. 9-10. - V. également GT n° 40, p. 2. – Pour la dotation française, Pamina se trouve légèrement privilégié par rapport à Centre-Sud, V. GT n° 41, p. 5.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les négociations voulues par la Commission en début de programme laissent le champ libre aux partenaires dont le mot d'ordre est de réaliser un maximum de projets. Le programme INTERREG II A France-Espagne est par ailleurs faiblement structuré en organes transfrontaliers communs, ce qui facilite les dépenses dans des projets parfois dénués d'objet transfrontalier.

En 1995, un fonds de coopération[719] est justement mis en place par l'Eurorégion, avec comme objectif principal le soutien de petits projets eurorégionaux, afin de compléter un éventuel cofinancement INTERREG. Les trois régions ont créé ce fonds en intégrant chacune une ligne de crédits, conformément à la législation en vigueur dans chaque Etat[720]. Or plusieurs difficultés ont mis à mal ce fonds de coopération : d'abord, l'aide demandée à l'Union Européenne au titre d'un cofinancement INTERREG II A n'a pas été accordée[721]. Par ailleurs, des difficultés structurelles —différences de compétences entre entités régionales et locales— et des difficultés conjoncturelles —pénurie budgétaire en Catalogne— ont abouti à un report ou à un abandon de certains projets[722]. Enfin, certains projets dits « transfrontaliers » n'en ont eu que l'apparence ; on trouve notamment dans ce cas le projet de la Route du Fer à Prades, ou la signalisation bilingue de la Haute vallée du Segre.

De nombreux projets INTERREG II A n'ont donc eu qu'une aura transfrontalière, ce qui peut trancher avec la pratique générale, observée dans le Rhin supérieur à la même époque. Jean-Marie Blanc, chef du service Pyrénées au Conseil régional d'Aquitaine — où se situe le secrétariat commun d'INTERREG III A France-Espagne —, déclarait que des excès ont été observés au cours d'INTERREG II A[723] : un porteur de projet pouvait demander une lettre à un homologue situé sur l'autre versant pyrénéen afin d'attester de l'intérêt porté au projet[724]. Par

[719] « Le fonds de coopération de l'Eurorégion a été créé pour soutenir la mise en place d'actions de coopération transfrontalière, sélectionnés après concertation entre les trois régions, conformément aux axes de travail définis au sein de l'Eurorégion », in Conseil régional Languedoc-Roussillon, *Rapport du Président*, Commission permanente du Conseil régional Languedoc-Roussillon, 23 octobre 1995. — cité par BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 494.

[720] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 494.

[721] BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques…*, *op. cit.*, p. 494.

[722] Ainsi, l'étude d'une liaison Talgo entre Barcelone et Toulouse, le guide sur la législation du travail, le séminaire avec les instituts statistiques, les actions concernant les chantiers de jeunes pour la mise en valeur du patrimoine ont connu des difficultés majeures.

[723] Jean-Marie Blanc insiste pour montrer que ces dérives n'existent plus à partir de 2000, avec INTERREG III A : la structure organisationnelle du programme France-Espagne, entièrement modifiée, et la pratique de construction de projets transfrontaliers sont désormais incompatibles avec des usages passés.

[724] Entretien téléphonique avec Jean-Marie Blanc, mars 2004.

ce biais, le projet acquérait une dimension transfrontalière dont se contentait la Commission, pressée de dépenser les fonds communautaires disponibles[725]. Xavier Marchand-Tonel confirme cette hypothèse : « Le programme INTERREG, le plus visiblement européen, est donc d'entrée remis en cause dans sa philosophie même, et tout se passe comme s'il s'agissait plus ou moins de programmes français.

> Les Espagnols ont tout programmé dès le départ sans partenaires français. Il y a eu une dérive très rapide, et beaucoup de projets sont passés en France avec juste une lettre manifestant un intérêt d'un Espagnol. J'ai monté un projet, et l'administration, la préfecture de département, le SGAR, m'ont dit qu'une manifestation d'intérêt des Espagnols sufisait. (Porteur de projet)"[726]

Le bilan établi pour INTERREG II A par le PO d'INTERREG III A conforte ce diagnostic et révèle la faiblesse de ce caractère transfrontalier par un autre indicateur, celui du cofinancement des projets :

> « Les porteurs de projets et organismes gestionnaires du programme semblent relativement satisfaits du caractère transfrontalier des projets programmés. Ce jugement peut paraître étonnant quand on sait que seulement 57 sur 646 projets (8,8%) sont cofinancés (dans la mesure où il a été possible d'identifier les projets cofinancés, compte tenu de l'absence d'outil de suivi financier transfrontalier). Ce qui peut apparaître comme un paradoxe attire l'attention sur la définition du caractère transfrontalier des projets qui, compte tenu de son importance, aurait mérité d'être très claire et quantifiable dès la mise en place du programme. »[727]

L'urgence de la dépense des fonds communautaires a pour effet de susciter la réalisation de projets-alibis : « Une fois un projet soumis, on entre dans une logique dont l'impératif est de trouver une affectation aux crédits européens avant la fin de la période de programmation. Il en résulte que la spécificité des programmes européens disparaît, à tel point que le porteur d'un projet ne sait parfois même pas qu'il bénéficie d'un financement européen :

> « L'Europe a financé 50% de notre projet, le Conseil général 20%, la DRAC 10% et la municipalité 20%. Ce n'aurait pas été ma logique car il me semble que le Conseil général pourrait aller jusqu'à 50% pour ce type de projets. Donc ce n'est pas comme cela qu'il aurait fallu le monter, même si tout le monde le monte comme cela, et si le SGAR dit de le monter comme cela, il y a quelque chose de bizarre. Moi, je voulais demander 30% à

[725] Le taux de programmation a été maximal : « Alors que l'évaluation intermédiaire, à la fin de l'année 1998, s'interrogeait sur la capacité des gestionnaires du programme à programmer l'ensemble des fonds disponibles d'ici la fin 1999, il s'avère qu'au 31 décembre 1999 la totalité de ces fonds ont effectivement été programmés, après, cependant, une révision à la baisse des fonds FSE en faveur des fonds FEDER. », INTERREG III Volet A France-Espagne, *Programme opérationnel*, 2001, p. 12. — URL = http://aquitaine.fr/telechargement/interreg/Interreg3a.pdf

[726] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : une gouvernance en trompe-l'œil ? », document polycopié, 2004, p. 10.

[727] INTERREG III Volet A France-Espagne, *Programme opérationnel*, 2001, p. 12.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

280

l'Union européenne, j'ai reposé la question, mais le SGAR a dit qu'ils se voyaient tous et faisaient un tour de table, et du coup le Conseil général a donné moins. » (Porteur de projet)

« A la sous -préfecture, on nous disait que pour un franc mis par la commune, il y aurait un franc mis par l'État et un franc par le Fonds Social Européen. (…) Pour moi, cela ne faisait aucune difficulté, quand on avait fait nos salades, l'argent passait au niveau municipal, des associations déposaient des projets, on les finançait et la part FSE n'apparaissait nulle part pour l'association.» (Fonctionnaire municipal) »[728]

Par ailleurs, la structure organisationnelle d'INTERREG II A est restée davantage binationale que transfrontalière, avec des structures communes limitées :

« […] bien que les modalités de programmation aient été conçues initialement sur un modèle véritablement transfrontalier, avec la création des GTT, l'absence d'outils d'animation transfrontaliers n'ont pas permis une programmation réellement transfrontalière. »[729]

Cela a été facilité par l'absence de diagnostic commun :

« […] l'absence de diagnostic commun aux deux versants du massif a handicapé la définition d'une stratégie globale transfrontalière ce qui, par la suite, n'a pas joué en la faveur d'une programmation réellement transfrontalière. »[730]

La critique est également sévère sur les deux autres modalités de la mise en œuvre du programme, la question du paiement et de l'évaluation :

« Les modalités de paiement ont connu des retards particulièrement importants dus à la fois au retard d'adoption du programme, à la lenteur du circuit administratif mais aussi au manque de rigueur des porteurs de projets dans la constitution de leurs rapports périodiques d'avancée des projets, pièces comptables comprises.

Cette remarque rejoint le problème du suivi et de l'évaluation qui furent peu satisfaisants sur INTERREG II et ce pour diverses raisons : toujours le manque de rigueur des porteurs de projets, la dispersion des organismes gestionnaires (gestions délocalisées des enveloppes) mais aussi à l'absence de système de suivi et d'évaluation (pas d'outil de suivi financier transfrontalier, pas de grille commune de présentation des projets, pas de grille d'évaluation *in itinere* des projets – indicateurs et objectifs).[731]

[728] MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens… », document polycopié, 2004, p. 9-10.
[729] INTERREG III Volet A France-Espagne, *Programme opérationnel*, 2001, p. 13.
[730] INTERREG III Volet A France-Espagne, *Programme opérationnel*, 2001, p. 12.
[731] INTERREG III Volet A France-Espagne, *Programme opérationnel*, 2001, p. 13.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

C. Le Rhin supérieur, un espace « exemplaire » ?

Contrairement au massif pyrénéen, la vallée rhénane connaît des méthodes de programmation et de réalisation de projets plus « transfrontaliers ».

1. Des conditions élastiques d'organisation et de financement de projets

Néanmoins, comme dans le cas franco-espagnol, la Commission européenne donne aux réseaux de Pamina et de Centre-Sud des libertés en termes d'organisation (a) et de règles à suivre (b).

a. Des règles encadrées par la Commission mais posées par les réseaux transfrontaliers du Rhin supérieur

Malgré l'existence d'orientations communes fixées par la Commission, la transposition des règles a pour effet d'imposer d'une part un apprentissage assidu des règles communautaires (*i)*, et d'autre part de produire une négociation constante entre partenaires, avec le cas de la négociation sur le changement d'autorité de paiement sous INTERREG II A (*ii*). Le GT n'est pas la seule arène où se produisent ces échanges, mais le GT cristallise avec éclat et limpidité la position des partenaires.

i) L'apprentissage collectif pour étudier les projets en GT se manifeste logiquement en début de programme : de nouvelles règles sont établies par le GT lui-même et doivent être intégrées par la pratique. Un rappel rébarbatif du président du GT et du Secrétariat n'est pas inutile :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle la signification de la classification des projets en catégorie A, B et C et propose de ne passer en revue en Groupe de Travail que les projets de catégorie A et B.
>
> [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] rappelle les critères formels de sélection des projets. Pour qu'un projet soit classé en catégorie A, il faut que le formulaire de demande de concours communautaire soit dûment rempli en langue allemande et française et qu'on soit en présence de toutes les notifications de cofinancements. Il

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

indique, par ailleurs, que le processus de demande d'informations supplémentaires a été lancé à l'attention des maîtres d'ouvrage présentant des projets incomplets.

[Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique qu'en ce qui concerne les projets ne présentant pas matière à discussion, il est inutile de faire venir les maîtres d'ouvrage. Par contre lorsqu'un doute subsiste il est possible de les convoquer. »[732]

Cet apprentissage se poursuit au cours du programme. Ainsi, un débat ébranle le GT concernant un éventuel report d'INTERREG II A, qui aiderait certains MO en retard, grâce à une prolongation de quelques mois. Cette prolongation permettrait à ces quelques MO de finaliser leur projet sereinement. Mais le revers de la médaille serait supporté par les autres MO, ayant achevé leur projet dans les délais impartis et qui attendent le versement de la dernière tranche ; or si le programme est reporté, la dernière tranche est versée au-delà de ce délai. Les partenaires se demandent si une prolongation de six mois est réaliste, tout en se gardant de prendre une décision dans l'immédiat, faute d'avoir une idée précise de la situation dans laquelle se trouve chaque MO.[733] Ce débat est repris deux mois plus tard, après que chaque acteur a pu se pencher sur la question. La tendance est encore plus marquée par le scepticisme ; plusieurs arguments sont mobilisés pour écarter l'hypothèse de la prolongation du programme.[734] Le GT décide finalement de se prononcer contre la prolongation, en septembre 2001.[735]

ii) La Région Alsace, qui a pris en fin de programme INTERREG I le Secrétariat commun, ne tient pas à conserver la gestion financière pour INTERREG II A, d'un montant plus conséquent et assortie d'obligations plus contraignantes :

« […] la gestion financière sera assurée par la Région Alsace, tout en précisant qu'une autre possibilité est en cours d'étude et qu'il en sera fait part, en temps voulu, à la Commission européenne. Il fait savoir que la Commission accepterait le programme opérationnel sous cette forme. »[736]

Dans cette perspective, l'hypothèse de la délégation de la gestion financière à une banque est envisagée en mars 1995[737], et occasionne des débats entre partenaires, plus précisément entre le SGARE et la Région Alsace :

[732] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 40*, 23 janvier 1995, p. 5
[733] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 79*, 17 mai 2001, p. 4-5
[734] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 80*, 4 juillet 2001, p. 6.
[735] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 81*, 12 septembre 2001, p. 4.
[736] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 42*, 20 mars 1995, p. 3.
[737] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 42*, 20 mars 1995, p. 3-6.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « Suite à une intervention [du représentant du SGARE], [le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] fait remarquer qu'il est prématuré de choisir l'un ou l'autre scénario dès à présent. Il serait plus sage d'attendre la position de la DATAR et de plus amples informations sur les divers modes d'appel d'offres existants. Il propose de charger [le représentant du RP Freiburg], au titre de la partie allemande d'organiser et d'engager la consultation de divers organismes bancaires, à charge pour la partie française de le tenir informé de l'évolution de la situation du côté de l'Etat français. Il précise que la consultation devra porter sur les trois scénarii. »[738]

Le Land BW représenté par le RP Freiburg ne se désigne pas non plus volontaire pour assurer cette mission de gestion financière :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle aux membres du Groupe de Travail que la Région Alsace ne veut pas avoir la charge de la gestion financière d'INTERREG II, que le Land Baden-Württemberg ne le voulait pas non plus et que c'est pour cette raison que l'on avait songé à la Landeskreditbank. »[739]

En effet, en raison de la complexité des marchés publics français, la question de la gestion financière est transférée aux Allemands, qui ont peut-être une solution plus simple à proposer, et qui évite de déstabiliser le côté français :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] fait état de la lourdeur administrative prévalant en ce domaine côté français. Afin d'y pallier, il propose de se tourner vers la partie allemande pour laquelle la situation est peut-être plus souple à gérer. »[740]

Le représentant de la Commission devient faussement menaçant, face aux tergiversations qui n'en finissent pas sur la question de la gestion financière, et avertit que si personne n'assume le préfinancement de 20%, l'UE ne les versera pas :

> « [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] estime que […] la meilleure solution est […] de s'en tenir à la procédure actuelle et de mener les démarches nécessaires pour aboutir le plus rapidement possible.
>
> [Le représentant de la Commission Européenne] suggère que l'on se réunisse à Bruxelles pour traiter uniquement du problème de la convention. Il rappelle d'autre part qu'il faut que quelqu'un préfinance les 20 dernier % sinon l'Union Européenne ne peut octroyer les fonds. »[741]

La Landeskreditbank (L-Bank) est finalement pressentie, mais elle avertit qu'elle n'assurera aucun préfinancement, problème que doivent assumer les MO en étant avertis au préalable :

---

[738] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 43*, 20 mars 1995, p. 6.
[739] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 49*, 15 février 1996, p. 11.
[740] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 42*, 20 mars 1995, p. 3-6.
[741] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 49*, 15 février 1996, p. 11.

« [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle qu'il avait été décidé qu'un petit groupe de travail ad hoc se constitue pour avancer sur cette question. Il s'est réuni le 3 novembre 1995. Il précise que le seul problème qui reste posé est celui du préfinancement. La Landeskreditbank refuse de préfinancer les fonds communautaires. Il faudra sensibiliser les maîtres d'ouvrage à cet état de fait. »[742]

Alors que le réseau de partenaires de Centre-Sud est proche de trouver une issue à ce problème, le Département du Haut-Rhin se fait remarquer en livrant une analyse juridique qui s'avérera erronée, mais qui pétrifie un instant tout le GT : il ne serait pas possible de contractualiser avec une banque allemande :

« [Mme G] informe les membres du Groupe de Travail que le Département du Haut-Rhin a soumis le texte à ses services juridiques et qu'un problème de fond est apparu: on ne peut pas contractualiser avec une banque allemande même si elle est prestataire de service.

[Le représentant du RP Freiburg] s'étonne que l'on s'aperçoive de cela maintenant et que cela pose problème puisque la Landeskreditbank est une banque d'Etat. »[743]

La L-Bank est finalement déléguée à la gestion financière, en prenant le rôle d'autorité de paiement, après avoir signé une convention avec les partenaires de Centre-Sud. Toutefois, elle commence par freiner le versement des fonds FEDER aux MO. Cela irrite les partenaires, qui sont confrontés par ailleurs à des fonds FSE fantômes :

« [Le représentant du RP Freiburg] indique que le compte-rendu de la 54ème réunion du Groupe de travail est adopté sous réserve de la prise en compte des remarques évoquées précédemment. S'agissant du point suivant concernant les modalités de versement des fonds, et notamment les fonds FSE, il informe les membres du Groupe de Travail que l'on ne sait pas à l'heure actuelle où se trouve la 1ère tranche des fonds FSE. […] Il constate que personne ne sait où sont les fonds et qu'il faudra clarifier cela.

[Le représentant du SGARE] indique qu'il avait demandé à Bruxelles et à Paris que les fonds FSE soient virés directement à la L-Bank. Il ne comprend pas pourquoi ce n'est pas le cas et va se renseigner à ce sujet. Il précise cependant que la L-Bank est en possession de l'avance FEDER et ne comprend pas pourquoi elle ne peut pas verser la 1ère tranche aux maîtres d'ouvrage.

[…]

[Le représentant du SGARE] pense que cela est inadmissible. Il conçoit que la L-Bank ne verse pas pour l'instant les fonds FSE mais pas les fonds FEDER. […] Il constate qu'il y a deux problèmes: les délais de versement des fonds FSE et le refus de la L-Bank de verser les fonds FEDER dont elle dispose ce qui fait porter un poids très lourd aux maîtres d'ouvrage. […] Il s'engage à clarifier dès le lendemain les choses avec Paris. Il exige par ailleurs le versement des fonds FEDER. »[744]

[742] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 novembre 1995, p. 19.
[743] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 49*, 15 février 1996, p. 11.
[744] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 55*, 25 novembre 1996, p. 2.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Si la L-Bank tarde tant à verser des fonds aux MO, c'est parce qu'elle fait une interprétation différente des partenaires concernant certains textes, ce qui conduit à ce que des MO soient privés momentanément du paiement de tranches. Les partenaires ne sont pas non plus d'accord sur cette question technique. Lors d'une réunion ultérieure, le RP Freiburg est prié de régler ce problème avec la L-Bank :

> « [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] rappelle que le principe [d'un avenant à la convention cadre] a été retenu à la suite du dernier Groupe de Travail. Il s'agissait de contraindre la L-Bank à verser les fonds communautaires aux maîtres d'ouvrage dans un délai réduit et d'éviter qu'elle ne prenne prétexte de ne pas avoir touché les fonds relatifs à un fond structurel donné (FEDER/FSE/FEOGA) pour ne pas verser ce qui est dû au titre des autres fonds, comme cela s'est déjà produit.
>
> […]
>
> [Le représentant de la Regio Basiliensis] fait savoir que selon lui la L-BANK refuserait de verser les fonds communautaires sans avoir la preuve que le versement des participations nationales prévu antérieurement dans la convention a été effectivement réglé au maître d'ouvrage.
>
> […]
>
> [Mme M.] répond que la L-BANK, d'après la convention, doit contrôler que les fonds nationaux ont bien été payés.
>
> [La représentante du CG68] fait savoir qu'elle ne partage pas cette interprétation.
>
> […]
>
> [Le représentant du SGARE] constate que manifestement la L-BANK fait une lecture différente de la convention particulière de financement par rapport aux membres du Groupe de Travail. Il se demande si la solution ne serait pas de préciser clairement la manière de vérifier l'état des dépenses et le versement des fonds nationaux.
>
> [La représentante du CG68] propose que le Groupe de Travail donne mandat [au représentant du RP Freiburg] pour éclaircir la situation. »[745]

Le blocage des fonds occasionné par la L-Bank conduit donc à poser le problème au *Staatsministerium* et au représentant de la Commission. Le représentant du RP Freiburg, chargé « d'éclaircir » la question, revient avec quelques pistes à suivre :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] souhaite connaître la position de la L-Bank à propos de son refus de verser les fonds communautaires sans avoir la preuve que le versement des participations nationales ait été effectivement effectué auprès du maître d'ouvrage.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] signale que la L-Bank ne doit pas contrôler le versement des fonds nationaux. Elle a seulement le droit de s'informer sur le pourcentage des versements déjà effectués. Il a informé verbalement le *Staatsministerium* de ce fait mais celui-ci voudrait en discuter encore une fois avec M. Böck. Il pense que c'est une question d'ordre purement technique. »[746]

[745] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 57*, 25 févr. 1997, p. 10-11.
[746] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 58*, 18 mars 1997, p. 10.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Par ailleurs, la L-Bank ne remplit pas certaines de ses obligations, puisque des MO français —qui sont censés mener des projets transfrontaliers— signalent qu'elle s'adresse à eux, non pas en français, mais systématiquement en allemand :

> « [La représentante du CG68] fait savoir que la L-Bank s'adresse toujours en langue allemande aux maîtres d'ouvrage français, bien qu'il ait été convenu dans la convention-cadre que les échanges se fassent dans la langue du maître d'ouvrage. »[747]

Constamment secoué par des tempêtes techniques d'origine communautaire, le GT a tendance à oublier la présence de partenaires non membres de l'Union Européenne que sont les Suisses. Le représentant de la Regio Basiliens souhaite rappeler son existence en donnant des éclaircissements techniques sur le fonctionnement de la participation suisse dans le cadre d'INTERREG II A. Le représentant de la Regio Basiliensis se manifeste ainsi pour exposer les efforts consentis par les cantons et la confédération.[748] La perception que le SGARE a des Suisses renvoie à une absence de domination suisse en matière de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur, et à l'influence des programmes INTERREG sur la Suisse, en touchant prioritairement les cantons[749], en vue d'une hypothétique intégration de la Confédération :

> « Comment voyez-vous l'évolution de la coopération transfrontalière ? Pour vous c'est une dynamique porteuse économiquement ? Est-ce que cela permet la mise en pace de projets d'envergure ou est-ce que ça reste des projets très ponctuels ?
>
> Oui, c'est très ponctuel. Un pont par-ci, un truc par-là. Encore que comparativement à d'autres Interreg sur d'autres frontières, où chacun fait ce qu'il veut de son coté avec l'accord de l'autre, je pense que chez nous c'est un peu plus transfrontalier qu'ailleurs. Encore que c'est à vérifier. En fait la maîtrise d'ouvrage elle est toujours soit française soit allemande, avec une cooptation suisse, ce qui est compliqué parce que ce qu'amènent les Suisses ne pèse pas. Ils peuvent cofinancer mais on ne peut pas leur donner de crédits FEDER.
>
> Mais alors pourquoi avoir intégré les Suisses ?
>
> Parce que nous sommes en régime de frontières et pour qu'ils voient un peu ce que sont les fonds structurels. »[750]

L'aspect plastique qui régit l'application des règles complète le manque de cohésion du réseau observé.

---

[747] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 58*, *ibid*.
[748] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 52*, 20 juin 1996, p. 2-3.
[749] Cette fonction du programme INTERREG volet A est proche de celles des *limes* d'un empire qui phagocytent le territoire jouxté. V. la carte qui montre que seules deux fractions du territoire helvétique échappent à INTERREG : Annexe, *Les régions INTERREG en Suisse*.
[750] CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, La coopération transfrontalière…, *op. cit.*, p. 117-118.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

b. Des règles diversement appliquées par les réseaux transfrontaliers et la Commission

La redéfinition des critères de sélection des projets au cours d'INTERREG II A induit un repositionnement des organes « techniques » du programme Centre-Sud, Secrétariat et du GT, ainsi qu'un renforcement de leurs responsabilités (*i)*. Par ailleurs, ces critères sont appliqués de manière sélective par le GT et le CS (*ii*).

i) Les critères de sélection des projets : une construction progressive dans des formes collectives — Les critères sont établis par le GT à mesure que des projets lui sont soumis et en fonction de deux limites, des axes et mesures définis dans le PO et des interprétations des textes communautaires. Cela a pour conséquences de réorganiser les institutions du programme Centre-Sud en attribuant aux membres du GT, des agents administratifs mandatés par les partenaires, de plus larges pouvoirs.

Des débats au sujet du tri de projets que doit faire le GT[751] refont surface lors de l'imposition de critères jugés plus restrictifs par la Commission au début d'INTERREG IIA :

> « [Le représentant du SGARE] fait remarquer qu'il n'a pas été déçu par ce déplacement [à Bruxelles] puisqu'il n'en attendait rien. Mais, ce qui peut en être retenu c'est effectivement la vision plus restrictive qu'a adoptée la Commission. Cela doit se répercuter au niveau du Groupe de Travail, lui aussi doit adopter une position plus sévère. D'autre part, il souligne qu'à Bruxelles, il a été insisté sur le fait que les participations suisses aux projets INTERREG ne pouvaient pas bénéficier de contreparties communautaires. »[752]

En effet, la Commission émet des avis négatifs en Comité de suivi sur des projets INTERREG II A avalisés en GT, ce qui remet en question le bien fondé des procédures établies sous INTERREG I par le GT. L'action du GT se trouve ainsi décrédibilisée, puisque sa fonction de filtre de projets, qui doit les instruire et les soumettre au CS en évacuant d'éventuels problèmes techniques, n'est plus assumée. Ainsi, quatre projets transmis par le GT avec un avis favorable au CS sont remis en question par la Commission européenne qui bloque temporairement et symboliquement le programme. La lecture d'une lettre, envoyée par la

[751] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 42*, 20 mars 1995, p. 12-13
[752] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 47*, 13 décembre 1995, p. 2

Commission pour expliciter son refus sur ces quatre projets, tétanise le GT, qui ne sait pas comment il va pouvoir traiter les projets à l'avenir.

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle que lors de la réunion du Comité de Suivi le 12 juillet 1995, [le représentant de la Commission Européenne] avait émis des réserves à l'encontre de quatre projets et indique que la réponse de la Commission européenne vient de tomber.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] lit le courrier de la Commission Européenne en date du 20 octobre 1995, adressé à [au Regierungspräsident, président du CS Centre-Sud].
>
> En ce qui concerne le projet "Millénaire de l'Autriche", seule la brochure touristique peut être prise en compte dans le cadre d'un financement INTERREG. Le reste du projet se compose d'actions ponctuelles, ce qui les rend inéligibles.
>
> En ce qui concerne le projet "Personnes âgées", celui-ci peut obtenir un financement communautaire, mais limité à trois, voire quatre ans au maximum. Au vu de la multiplication de ce type d'instances, la Commission Européenne a formulé trois remarques d'ordre général. Premièrement, les structures doivent être en mesure d'être financées sans l'aide de la Commission après une période de soutien au démarrage. Deuxièmement, l'obligation de pourvoir aux frais de fonctionnement liés à l'entretien des structures ne doit pas se limiter au solde financier nécessaire jusqu'à la fin du programme. Troisièmement, il devrait être examiné dans chaque cas, si les activités des structures projetées ne peuvent être prises en charge dans le cadre des structures existantes (comme par exemple les instances d'information et de conseil créées dans le Rhin supérieur).
>
> En ce qui concerne le projet "Centre Européen d'accueil des justiciables", ce projet est refusé, les actions émanant du domaine de la justice ne sont pas couvertes par la Communication INTERREG. Si, dans le cadre de ce projet, des actions éligibles, comme par exemple des mesures individuelles en faveur de la réinsertion professionnelle des justiciables étaient envisagées, celles-ci pourraient être menées dans le cadre du programme INTERREG, après examen par le Comité de suivi.
>
> En ce qui concerne le projet "Maladies chroniques du dos", il est refusé. La Commission est d'avis que l'impact économique régional ainsi que l'évidence de l'impact transfrontalier ne sont pas perceptibles et que le projet ne peut sous cette forme et pour ce montant bénéficier de fonds communautaires. Toutefois, sur la base d'une argumentation pertinente, une partie de l'étude pourrait entrer en ligne de compte en vue d'un cofinancement communautaire. Cette partie se rapporte à l'utilisation des résultats généraux de la recherche médicale dans le cadre de la coopération transfrontalière concrète. »[753]

La programmation de projets qui a tari très tôt certains domaines d'action soulève la question de la fonction du GT : doit-il être plus sévère pour économiser ou accepter des projets présentés et jugés recevables ?[754] Cette situation nouvelle désempare le GT, qui doit affronter des difficultés inconnues jusqu'alors et inventer des procédures nouvelles :

[753] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 novembre 1995, p. 4-5

[754] La Regio Basiliensis propose une évaluation en fonction de points attribués aux projets. Les partenaires ne retiennent pas cette suggestion. *In* : Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 oct. 1995, p. 6.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

« [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique que cette remarque est tout à fait justifiée. Il pense que si le Groupe de Travail se cantonne dans son rôle d'examinateur de la régularité du projet par rapport aux directives et à un certain nombre de critères, le Comité de Suivi va être submergé de dossiers qui seront parfaits au point de vue de leur présentation. Toutefois, les fonds risquent d'être épuisés très rapidement. De plus, se pose le problème de la position du Groupe de Travail qui, sans vouloir empiéter sur les prérogatives du Comité de Suivi, pourra être amené à donner, outre une appréciation purement technique, un avis sur l'opportunité. Ceci devra être discuté avec le Président du Comité de Suivi […]. L'une ou l'autre remarque [du représentant de la Commission Européenne] lors du Comité de Suivi vont tout à fait dans ce sens. Il faudrait cependant prendre garde au fait que le Groupe de Travail ne se mette pas en opposition avec le Comité de Suivi. Celui-ci est soumis à d'autres pressions que le Groupe de Travail, en l'occurrence d'ordre politique. Le fait que le Groupe de Travail soit un peu plus sévère peut, peut-être, arranger le Comité de Suivi. La question se pose de savoir comment le Groupe de Travail peut être plus sévère. Une rencontre préalable avec le Président du Comité de Suivi afin de lui exposer le point de vue du Groupe de Travail semble devoir s'imposer. Ce qui l'inquiète également réside dans le fait que le rôle du Groupe de Travail est d'ordre technique. S'il se met à donner des appréciations autres que techniques, le Groupe de Travail risque de créer des perturbations et des interprétations, ce qui n'est pas souhaitable. Il faut donc agir en concertation avec le Comité de Suivi.

[…]

[Le représentant du SGARE] rappelle que les débats du Groupe de Travail sont confidentiels. Il faut que le Groupe de Travail prenne ses responsabilités et qu'il affiche clairement sa position, même si dans certains cas celle-ci peut être dérangeante. Il faut que le Groupe de Travail traite les projets dans le fond et, avant de les transmettre au Comité de Suivi, il faut que les questions qu'il se pose au sujet de certains projets aient trouvé une réponse.

[Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] insiste sur le fait que cela ne peut se faire que si le Groupe de Travail est en parfaite harmonie avec le Comité de Suivi. Il résume la position des membres du Groupe de Travail qui souhaitent à l'avenir examiner les dossiers de manière plus rigoureuse.

[Le représentant du SGARE] précise qu'un désaccord entre le Groupe de Travail et le Comité de Suivi lui paraît moins gênant qu'un désaccord entre le Comité de Suivi et la Commission Européenne. »[755]

Ces débats feront évoluer le GT vers un tri de projet non plus seulement administratif mais aussi en opportunité. D'abord prudent, le GT suit finalement l'avis qui se dégage, porté notamment par le représentant du SGARE, en faveur d'un engagement du GT en termes de contrôle en opportunité. Ce glissement permet aussi au Secrétariat de gagner en pouvoir, par un examen technique, et non plus seulement administratif des projets, exerçant *de facto* le rôle dévolu jusque là au GT :

[Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] tire les conséquences de cette lettre [de la Commission explicitant les raisons des refus des quatre projets] et indique que cela pose un problème de fond. Il faut remettre en question la façon de travailler du Groupe

[755] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 octobre 1995, p. 3-6

de Travail. Il pense qu'à l'avenir, il faudrait donner la possibilité au Secrétariat d'examiner les dossiers non seulement sur le plan administratif mais aussi d'un point de vue technique. Il faut analyser le déroulement des choses, car le Comité de Suivi, en général, suit l'avis du Groupe de Travail. La question qui se pose est de savoir si le Groupe de Travail doit examiner les dossiers de manière plus "politique" et apprécier l'opportunité des projets.

[Le représentant du SGARE] ajoute qu'il a toujours considéré que le Groupe de Travail devait en plus d'un avis technique apprécier l'opportunité des projets. Ce n'est pas parce qu'un projet est recevable d'un point de vue réglementaire qu'il est automatiquement souhaitable. Le terme d'opportunité comportant une notion d'intérêt général.

[…]

[Le représentant du SGARE] insiste sur le fait que le Groupe de Travail est tenu de formuler un avis sur chaque projet. Il ne lui paraît pas envisageable de présenter un projet au Comité de Suivi sans le motiver. En ce qui concerne la liste des critères d'évaluation, il indique que le Groupe de Travail peut commencer à faire son travail, sans attendre de tomber d'accord sur une liste des critères, et mettre certains d'entre eux en oeuvre. A propos de la position du Groupe de Travail vis-à-vis des porteurs de projet, il rappelle que les délibérations du Groupe de Travail et du Comité de Suivi sont confidentielles.

[Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] fait remarquer que même sur la base de cette confidentialité, il faudra tout de même informer le maître d'ouvrage des critiques qui sont à formuler à l'encontre de son projet.

[Le représentant du SGARE] indique que si on fait savoir au maître d'ouvrage que son projet est techniquement recevable, mais qu'il pêche au niveau de l'opportunité, c'est lui tendre la perche pour entamer des interventions auprès du Comité de Suivi et il ne s'agit là peut-être pas de la meilleure solution.

Suite à une intervention [Le représentant du Département du Bas-Rhin], [le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] propose que le Groupe de Travail franchisse une étape supplémentaire. Le Secrétariat examinerait les dossiers non plus seulement d'un point de vue administratif mais également sur le plan technique, et le Groupe de Travail prendrait position quant à l'opportunité de chaque projet. »[756]

Une autocritique du GT est même discernable[757], tout en distinguant que la position de la Commission a « évolué » depuis INTERREG I dans un sens plus restrictif :

« [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] […] fait remarquer que la position de la Commission a évolué, ses propos étant devenus plus directifs et restrictifs. Cela peut peut-être s'expliquer au vu du bilan d'INTERREG I et suite à un certain nombre de remarques émanant de la DG XX. Il a l'impression que pour INTERREG le principe de subsidiarité est appliqué de manière inverse. »[758]

[756] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 novembre 1995, p. 4-7.

[757] « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle que les remarques qui ont été émises par la DG XVI avaient déjà été formulées par le Groupe de Travail au cours de ses réunions. Le Groupe de Travail n'a simplement pas eu le courage politique de dire non. Il s'agit maintenant de les transmettre au Comité de Suivi ». — Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 novembre 1995, p. 4-7.

[758] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 47*, 13 déc. 1995, p. 2.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Effectivement, la Commission demande par la suite des documents supplémentaires au GT[759]. Les membres du GT établissent pour y remédier une liste de critères approuvée par le Comité de suivi. Parmi ces critères, figure l'exclusion de « petits projets »[760] La liste des critères est débattue, avec la question relative à la nuance autour de critères « prioritaires » ou « imposés »[761] : le SGARE est favorable à l'imposition de certains critères, ce qui place la procédure de sélection sur un mode rationnel-légal. Mais il est normal que les critères de sélection de projets soient mal fixés au début d'un programme, rassure le représentant de la Commission[762]. L'écoute attentive des conseils de la Commission devient une assurance pour la réussite de la mission du GT[763] La question de l'évaluation finale mobilise ainsi le représentant bienveillant de la Commission[764]. L'adoption des critères d'évaluation des projets ne résout pas le tarissement prématuré de certains domaines d'action ; la question est donc soulevée de la possibilité de transférer des fonds d'un domaine à un autre : le représentant de la Commission résume la procédure en la qualifiant d'abord de lourde et de longue, ce qui implique une réflexion préalable à ce sujet de la part des partenaires[765]. Le représentant de la Commission ne se prive d'ailleurs pas pour déclarer qu'il vaut mieux sélectionner les projets en fonction du PO, afin d'éviter que certains domaines d'action soient épuisés[766]. Puis sa position se fait plus compréhensive des problèmes des partenaires, et reconnaît le bien-fondé d'une modification du PO pour permettre une réaffectation des fonds d'un domaine à un autre[767], tout en présentant de manière plus modérée la rigueur de la procédure[768]. Sans revenir sur le principe, il formule plus tard quelques observations[769]. Des débats autour de la réaffectation des fonds concernent le choix de petits projets, présentés soit comme des dépenses qui minent des domaines d'action, soit comme des projets que l'on a

[759] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 64*, 13 mai 1998, p. 3.
[760] « [Le représentant du SGARE] rappelle qu'à un certain moment une limite à 30.000 ECU avait été fixée en dessous de laquelle les projets n'étaient pas pris en compte. » — Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 novembre 1995, p. 13
[761] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 47*, 13 déc. 1995, p. 3-4.
[762] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 49*, 15 févr. 1996, p. 7.
[763] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 oct. 1995, p. 14.
[764] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 oct. 1995, p. 3-4.
[765] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 oct. 1995, p. 4-5.
[766] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 oct. 1995, p. 5.
[767] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 54*, 30 sept. 1996, p. 18.
[768] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 51*, 23 mai 1996, p. 6.
[769] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 60*, 14 mai 1997, p. 12.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

raison de choisir, faute de savoir ce qui sera présenté plus tard[770] Les partenaires de Centre-Sud, qui ont préféré envoyer le projet de listes de critères au représentant de la Commission, sont informés d'oublis essentiels[771]. Pour être définitivement couvert, le GT transmet une liste de 6 critères[772] au CS, en vue d'une approbation[773].

ii) L'application sélective de ces critères — Les critères de sélection des projets sont à géométrie variable : la définition du critère relatif au caractère « innovant » d'un projet n'est pas restrictive pour le représentant de la Commission et pour les partenaires :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle qu'une autre remarque avait été faite à l'encontre de ce projet [d'atlas géographique] lors de la dernière réunion, qui portait sur la multiplicité des atlas. Or, comme ce dernier a déjà fait l'objet d'un examen, il serait maladroit de l'évacuer à ce stade. Cependant, une décision de principe peut être prise, à savoir qu'à l'avenir les atlas ou autres ne seront plus pris en compte. […] Il trouve que la somme de 190.000 ECU pour un atlas distribué gratuitement est trop importante. Il propose de réduire la participation communautaire du montant des frais généraux.
>
> [Le représentant du SGARE] souhaite connaître la tendance qui se dessine au sein du Groupe de Travail sur le respect des critères. Il pose la question de savoir si le Groupe de Travail trouve ce projet innovant. Si la réponse est positive, ce projet est éligible, si c'est non il faut le refuser.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] fait remarquer que le projet est innovant dans la mesure où, sur son secteur, il est le premier. Il pense que la question se pose différemment, à savoir si le maître d'ouvrage a ou non satisfait les demandes formulées par le Groupe de Travail.
>
> [Mme N.] se pose la question de savoir pour quelles raisons cet atlas est distribué gratuitement alors qu'il y aurait de la demande et que par conséquent il serait possible de le mettre en vente. Elle propose de diminuer le montant du concours communautaire du montant du produit de la vente.
>
> [La représentante du CG68] indique qu'il s'agit tout de même d'un projet-pilote dans la mesure où il n'existe pas de précédent transfrontalier. »[774]

Le projet de Centre thermal de Neuwiller n'est pas un nouveau dossier mais une « deuxième tranche », astuce qui permet de le financer en contournant le critère relatif à son caractère innovant :

> « En ce qui concerne le projet N° 3.31 "Centre thermal de Neuwiller (2ème tranche)", [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] précise qu'il ne s'agit pas d'un nouveau dossier. Il fut scindé en deux tranches pour des raisons de financement. En réalité, ce projet se présente comme un tout. Comme il avait été adopté dans INTERREG I et que

[770] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 57*, 25 févr. 1997, p. 9.
[771] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 oct. 1995, p. 6.
[772] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 63*, 16 mars 1998, p. 2-3.
[773] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 64*, 13 mai 1998, p. 5.
[774] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 octobre 1995, p. 14

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

des espoirs avaient été laissés quant au financement du complément dans le cadre d'INTERREG II, il serait malvenu de ne pas le retenir. »[775]

De même, le financement de fonctionnaires, *a priori* inenvisageable pour la Commission, peut être envisagé dans certaines conditions :

« Suite à une question [du représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] relative au fait de savoir s'il faut distinguer le personnel fonctionnaire du personnel contractuel, [le représentant de la Commission Européenne] fait remarquer que l'Union Européen ne souhaite pas financer de fonctionnaires, cependant si lors de la création d'un secrétariat un glissement de poste venait à s'opérer et que cette personne s'occupait exclusivement de ce secrétariat, il serait possible, dans ce cas là, de le prendre en compte dans le programme. »[776]

Le projet « Itada bis »[777] soulève des étonnements réprobateurs au sein du GT, car il s'agit de la quatrième fois qu'INTERREG Centre-Sud financerait ce projet, contrairement au critère d'originalité qui exclurait en principe cette demande :

« [La représentante du Secrétariat commun Centre-Sud] présente ce projet qui passe pour la première fois en Groupe de Travail.

[Le représentant de la Commission Européenne] souhaite savoir quels sont les liens avec le projet déjà financé dans le cadre d'INTERREG.

[Le représentant du RP Freiburg] indique que les services du Regierungspräsidium suivent et soutiennent ce projet qui contient un aspect écologique transfrontalier intéressant. Le projet ITADA 1 a servi à mettre en place la structure et au lancement des premiers projets.

[Le représentant du SGARE] informe qu'il n'a pas d'objection au projet mais c'est la quatrième fois que l'ITADA serait financé car à chaque fois les projets adoptés ont fait l'objet de rallonges financières supplémentaires. Il s'agit donc de savoir quand l'ITADA sera en mesure de s'autofinancer. »[778]

Pour le projet 6.71, « Festival mondial des enfants », le soutien de la Région Alsace permet de passer ce « petit » projet, malgré les réticences de principe des autres partenaires, à peine évoquées dans le compte-rendu[779] :

[775] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 44*, 15 mai 1995, p. 7-8

[776] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*', 5 octobre 1995, p. 8

[777] « Itada bis » est un projet qui « s'inscrit dans la perspective de l'agriculture durable et vise à élaborer les références nécessaires à la validation des solutions agronomiques permettant notamment de réduire les risques d'atteinte à la qualité de l'eau. Les préoccupations économiques, environnementales et sociale actuelles de la région sont prises en compte et déclinées dans différentes actions qui cherchent à promouvoir les réponses possibles dans le cadre de la production conventionnelle, raisonnée, de la production intégrée et de la production biologique. Ces actions de recherche-développement doivent contribuer à valoriser les atouts de l'agriculture régionale et aider à combler ses handicaps en anticipant les besoins de références technico-économiques. Elles trouveront leur achèvement dans la réalisation de manifestations d'information ciblée et dans une diffusion large, via les conseillers agricoles, de résultats transposables dans la pratique. » — Descriptif contenu dans la fiche de projet INTERREG II A.

[778] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 70*, 17 juin 1999, p. 7-8

[779] *Notes de terrain*, septembre 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « Après une présentation du projet par [la représentante du Secrétariat commun Centre-Sud], [le représentant du SGARE] souhaite savoir si ce projet sera pérenne.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique que la personnalité et les réalisations du maître d'ouvrage ne laissent pas de doute sur la pérennité du projet.
>
> [Décision du GT :] Le projet N°6.71 "Festival mondial des enfants" est transmis au Comité de Suivi avec un avis favorable du Groupe de Travail sous réserve de la transmission des notifications de cofinancement. »[780]

La fin du programme INTERREG II A Centre-Sud impose des arbitrages auxquels le Comité de suivi n'est pas habitué : face à la demande de projets supérieure à l'enveloppe disponible, deux options sont envisagées par les autorités de décision du programme, soit réduire la contribution communautaire pour tous, soit éliminer certains projets :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] fait remarquer que pour cette dernière tranche d'engagement des fonds, il s'agit de prendre des décisions sur neuf demandes de cofinancement de projets représentant un montant de 4.142.435 € au total et que le solde actuel des crédits restants de 3.131.393 € fait donc apparaître un déficit de 1.011.042 € par rapport à la demande. Ainsi il conclut, que les membres du Comité de Suivi se doivent de trouver une alternative, soit de réduire le cofinancement consenti pour toutes les neuf demandes, soit de refuser certains projets. Il explique que ce cofinancement consenti, qui ne s'élèverait alors qu'à 37,8%, causerait une réduction générale au niveau de tous les projets. »[781]

Dans les faits, les décisions du CS se feront au cas par cas : certains projets seront approuvés sans toucher à leur budget, d'autres verront leur cofinancement communautaire diminué — souvent à la demande du représentant de la Commission, posture qui permet ainsi à tous les partenaires d'éviter d'endosser un rôle non souhaité.

Bien que le représentant de la Commission ne nous semble pas aussi dupe que celui décrit ailleurs[782], des projets sont régulièrement loués. Le représentant de la Commission félicite ainsi les partenaires de l'existence de certains projets, susceptibles de profiter à d'autres régions, et demande par avance qu'on lui transmette leurs résultats prometteurs :

> « [Le représentant de la Commission Européenne] informe que les services de la Commission estiment [que le projet N° 2.61 "Agenda local 21" est] très intéressant et qu'ils souhaiteraient être destinataires de ses résultats pour en faire profiter d'autres régions. »[783]

---

[780] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 71*, 20 sept. 1999, p. 6

[781] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 16*, 15 octobre 1999, p. 3.

[782] Andy Smith cite un technicien rattaché à un Conseil régional : « Finalement, les fonctionnaires européens —c'est un peu comme le Président de la République— quand ils vont sur le terrain, ce n'est plus le terrain qu'ils voient. Ils voient une espèce de faux terrain : on vous emmène voir les choses qui fonctionnent bien. » — SMITH, Andy, *op. cit.*, p. 166.

[783] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 69*, 26 avril 1999, p. 3

Cette approbation est renouvelée avec le projet d' « utilisation des programmes de simulation de management », la DG V pouvant être intéressée :

> « [Le représentant de la Commission Européenne] indique que la DG V a émis un avis favorable à ce projet qui pourrait servir d'exemple pour d'autres régions européennes. Elle souhaite toutefois la mise en place d'un Comité de pilotage dont la mission serait l'accompagnement du projet et la transmission de l'expérience à d'autres régions »[784]

2. La délimitation d'un marché transfrontalier oligopolistique

La coopération transfrontalière peut être appréhendée comme un marché mettant en présence des acteurs inégaux. En raison de stratégies de politique territoriales incompatibles, Pamina défend son indépendance vis-à-vis de Centre-Sud (a). Des ennemis communs donnent l'opportunité à ces deux programmes INTERREG du Rhin supérieur de présenter une unité de façade (b).

a. Pamina et Centre-Sud : des réseaux transfrontaliers concurrents et cloisonnés

En raison de leur dépendance croissante, notamment en raison de projets transfrontaliers qui impliquent les deux programmes, le rapprochement voulu par la Commission européenne et par certains partenaires met en exergue la rivalité entre Pamina et Centre-Sud. Les relations entre ces deux espaces concurrents se normalisent par phases, mais la domination de Centre-Sud est palpable, au cours des réunions où siège un représentant du secrétariat de chaque programme :

> « [Le représentant du SGARE] souhaite faire une remarque d'ordre général. Il indique qu'un projet commun aux deux programmes a été présenté et accepté par le Comité de Suivi INTERREG PAMINA avant même qu'il ait été examiné en Groupe de Travail INTERREG Centre-Sud. Il estime qu'il ne s'agit pas d'une procédure correcte. […] Avant qu'un projet commun soit proposé à un Comité de Suivi, quel qu'il soit, il faut impérativement que les deux Groupes de Travail en aient débattu préalablement.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] souligne effectivement que les règles du jeu n'avaient pas été respectées. Il pense que tout le monde en est conscient désormais. »[785]

[784] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 70*, 17 juin 1999, p. 7.
[785] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45*, 5 octobre 1995, p. 18.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Quelques années plus tard, le GT Centre-Sud oublie la remarque cinglante qui avait été faite au cours d'INTERREG II A, concernant des projets communs aux espaces Pamina et Centre-Sud : ils devaient passer dans chaque GT avant qu'un CS ne les examine ; cela permettait de minimiser les risques de voir un projet approuvé dans un programme, et rejeté ou retardé dans l'autre. Quelques années plus tard, des projets sont acceptés par le CS n° 18 de Centre-Sud (19 novembre 2001). Or ces projets, qui concernent également Pamina, doivent être examinés par le prochain GT Pamina, apprend-on en GT Centre-Sud. Le MO recevra un courrier perfide du Secrétariat Centre-Sud, lui détaillant les raisons de la lenteur de traitement de son dossier — imputables implicitement à Pamina, et qui assoit la prédominance de Centre-Sud :

> « [Le représentant de la Regio Basiliensis] demande quel est le statut des projets acceptés jusqu'à aujourd'hui et qui concernent également Pamina. [La représentante du Secrétariat commun Centre-Sud] répond que ces projets n'ont pas encore été acceptés dans le cadre de Pamina et que s'ils commencent, ils devront eux-mêmes en assumer les risques.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique que les dépenses sont déjà éligibles.
>
> [Le représentant du Secrétariat Pamina] explique que la prochaine réunion du Groupe de Travail de Pamina se tiendra le 6 février [2002] et que la répartition des fonds pour les projets communs figurera à l'ordre du jour.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] estime que les maîtres d'ouvrage des projets déjà acceptés ont besoin d'informations et propose de les informer sur les étapes suivantes.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] suggère que le Secrétariat envoie un courrier à ce sujet. »[786]

Une procédure conjointe à Pamina et à Centre-Sud, concernant un formulaire de demande communautaire commun aux projets inclus dans les deux programmes, est exposée par le Secrétariat au GT Centre-Sud : malgré sa construction alambiquée et la marque symbolique de domination qu'elle représente Pamina accepte de s'y conformer à cette procédure, dont peuvent bénéficier les MO[787].

---

[786] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 85*, 21 février 2002, p. 3.

[787] « [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] en explique les grandes lignes. Le maître d'ouvrage d'un projet commun aux deux programmes PAMINA et Centre-Sud n'aura plus à remplir qu'un seul dossier. Le choix du formulaire-type à utiliser dépendra du lieu du siège du maître d'ouvrage. Toutefois, en cas de participation suisse, le formulaire de Centre-Sud sera automatiquement retenu. Dans le cas où le maître d'ouvrage a déjà opté pour un formulaire donné, sans avoir connaissance de cette règle, celui-ci pourrait être conservé. Une annexe financière spécifique d'un format d'une page serait à fournir précisant la répartition des fonds communautaires entre les deux programmes, ainsi que celle des financements nationaux. Cette répartition sera effectuée en présence simultanée des deux secrétariats, de sorte à être certain qu'elle sera cohérente avec les règles de mise en oeuvre du programme, ainsi qu'avec la nécessité de pouvoir justifier, dans la comptabilité des deux programmes, d'autant de fonds publics nationaux que de fonds communautaires. Concernant le procédure d'instruction des dossiers dans les deux Groupes de Travail, il sera admis que pour les projets communs aux deux

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Mais la concurrence entre chaque programme peut-elle être atténuée par l'approfondissement des relations avec la Conférence du Rhin supérieur (CRS) ? Dans le cadre d'une tentative de rapprochement des programmes INTERREG III A Pamina et Centre-Sud avec d'autres entités du Rhin supérieur, quelle attitude doit adopter le GT de Centre-Sud avec la CRS ou avec des groupes de travail de la CRS ? Ce débat ravive le consensus limité qui existe autour de la CRS, avec d'un côté l'Etat français et le RP Freiburg (représentant le Land BW) qui voient dans la CRS un moyen de coordonner l'activité transfrontalière d'une myriade de collectivités, et de l'autre les autres partenaires qui voient davantage dans la CRS un frein à des activités de coopération transfrontalière autonomes ; faute d'avis convergent, le GT reporte la décision sur la CRS : à la Conférence de se prononcer d'abord sur un éventuel rapprochement entre CRS et GT Centre-Sud[788].

Les concurrences entre programmes, nourries par des logiques de développement territorial divergentes, s'apaisent lorsqu'il s'agit d'exclure des concurrents communs aux deux réseaux.

b. Une information restreinte du programme aggravée par un jargon bureaucratique

Le fonctionnement de réseaux faiblement ouverts sur l'extérieur consiste en un saut d'obstacles pour des porteurs de projets non inclus dans les réseaux des partenaires. La cooptation est un instrument décisif qui oriente lourdement le choix des maîtres d'ouvrages et des projets par les partenaires.[789] Un premier obstacle est constitué par l'utilisation constante d'un jargon qui exclut les individus et entités extérieurs au réseau. Notre expérience en tant que développeur du site Internet du programme Centre-Sud en 1999 (réalisation d'un site dont la mise en ligne du site a été reportée aux calendes grecques) et en 2001 (réalisation et mise en ligne effectives d'un autre site, actuellement en service en 2004) nous a permis de voir comment la publicité du programme s'avère être un thème problématique pour les

programmes, le Groupe de Travail PAMINA appliquera strictement la règle selon laquelle un dossier ne peut être examiné qu'après avoir fait la preuve que tous les cofinancements nationaux nécessaires ont été réunis. » Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 nov. 1995, p. 14-15.

[788] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 85*, 21 février 2002, p. 4-5.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

partenaires, amenés par la Commission d'assurer la promotion du programme, mais délégués à mener à bien cette tâche, ce qui offre aux partenaires les moyens de réduire le spectre du public éventuellement touché[790]. Ainsi, après des gesticulations en 1999, le site est tardif (fin 2001) et noyauté de termes techniques. La maîtrise du jargon du programme INTERREG et les subtilités de son fonctionnement impliquent l'intervention de médiateurs que l'on ne trouve que parmi les partenaires, et de manière théâtrale à travers les Infobest et à travers le Secrétariat.

Un second obstacle peut être appréhendé dans le fait que des porteurs de projets (inconnus des partenaires) qui ont la détermination de remplir un dossier de demande communautaire peuvent voir leur demande rejetée, sans besoin pour les partenaires de justifier leur décision. Cela ne motive assurément pas pour présenter un second dossier. Dans cette mesure, nous pouvons poser l'hypothèse que les MO ne se forment pas aux *habitus* du réseau par le biais du secrétariat ou du GT Centre-Sud. *A contrario*, cela signifierait que des porteurs de projet qui essuieraient un refus apprendraient de leur échec et passeraient dans un deuxième temps avec succès. *A priori*, cela semble difficile : des débats observés au sein du Secrétariat et avec la hiérarchie politique montrent que les efforts vont en priorité aux projets de porteurs cooptés par les cofinanceurs et partenaires d'INTERREG. Les porteurs de projet qui se risquent à faire une demande ont une première occasion de reculer au moment de constituer le dossier et en ont une seconde si leur projet n'est pas retenu. Si le porteur ne propose pas un projet séduisant pour les partenaires INTERREG ou ne fait pas partie de leur réseau, il a été rarement observé, au cours de nos deux semestres passés à la DCRI du CRA, en 1999 et en 2001, que le secrétariat se mobilise pour soutenir des causes perdues — à moins que le projet suscite un intérêt personnel ou professionnel pour le chargé d'étude et que la hiérarchie ne se montre pas hostile au projet ou au porteur.

Troisième obstacle : au cours de la réalisation de projets, d'autres problèmes peuvent apparaître et appeler la solidarité des partenaires. La compréhension des obligations des MO est partagée collectivement entre les partenaires ou réduite au partenaire qui a coopté le MO. Ainsi, le GT reconnaît que les MO peuvent avoir des circonstances atténuantes s'ils remettent

[789] V. à ce sujet la section 2 de ce chapitre, consacrée à un projet menée par une agence économique dépendante du Département du Bas-Rhin

[790] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 79*, 17 mai 2001, p. 3-4.

des documents qui ne correspondent pas aux critères du GT et du Secrétariat, critères qui se construisent d'ailleurs grâce aux errements de ces organes d'INTERREG II A : si les MO rendent des rapports finaux jugés incomplets, le Secrétariat doit établir un canevas et le leur communiquer, décide le GT :

> « [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] présente les cinq rapports concernés en indiquant que leur étude a mis en évidence plusieurs points insuffisants.
>
> [Le représentant du SGARE] partage le point de vue du Secrétariat sur les insuffisances constatées dans les rapports finaux. Il cite en particulier le projet 6.37 "Echanges scolaires 1995" dont le rapport final est inexploitable et le projet 4.1 "Publication: vers les métiers de l'enseignement supérieur" dont la convention financière n'a pas été signée par l'Etat français.
>
> Un débat s'instaure sur la meilleure manière de réaliser l'instruction de ces rapports en vue de leur soumission au Comité de Suivi.
>
> Il est décidé que le Secrétariat établira un canevas à l'attention des maîtres d'ouvrage précisant l'ensemble des éléments qu'il conviendrait de faire figurer dans les rapports finaux. »[791]

c. Pouvoir ou ne pas pouvoir monter un projet : un darwinisme transfrontalier qui implique pour un maître d'ouvrage d'avoir des reins financiers solides

La lourdeur de la procédure de choix des projets est un premier outil de sélection qui tend à pénaliser des porteurs de projets dont le temps n'est pas en phase avec le temps administratif transfrontalier. Un débat relatif à la procédure qui doit encadrer l'examen des projets par le GT apparaît néanmoins en réunion de GT : d'un côté, le représentant de la Région Alsace se place du côté des MO — dans la perspective sans doute aussi de donner une bonne image de la Région, qui détient le Secrétariat et l'autorité de gestion pour INTERREG III A Centre-Sud — et souhaite que l'examen des demandes ne s'éternise pas en GT ; de l'autre côté, le représentant du SGARE réplique en justifiant les examens parfois longs dus aux services de l'Etat :

> « Etant donné qu'on reviendra aujourd'hui sur certains projets une 3e, une 4e et même une 5e fois, [le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle que normalement, le Groupe de Travail ne devrait examiner un projet que deux fois : une première fois pour qu'il en prenne connaissance et une seconde fois, après communication des avis des services techniques des partenaires du programme, afin de déterminer l'avis du Groupe de Travail. Exceptionnellement, un projet peut être examiné une troisième fois par le Groupe de Travail lorsque des informations supplémentaires sont nécessaires. Le

[791] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 65*, 22 septembre 1998, p. 17

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

financement doit être garanti lorsque le projet est examiné par le Groupe de Travail. Tant que la demande n'est pas complète, le projet n'est pas mis à l'ordre du jour.

[Le représentant du SGARE] est globalement du même avis, mais rappelle qu'il faut parfois longtemps pour obtenir les avis des services techniques de l'État français. Il propose que le Secrétariat se mette en relation avec les partenaires pour déterminer s'il dispose de tous les avis. »[792]

Un autre moyen d'exclusion de porteurs de projets indésirables est matérialisé par l'existence de règles financières contraignantes qui excluent des porteurs privés : en effet, l'obligation d'assurer un préfinancement du projet décourage des entités qui ne peuvent mobiliser des sommes atteignant 10% du budget total, et en principe créditées deux ans après la fin du projet. Les MO doivent assumer de nouvelles responsabilités, imposées par des règles plus strictes sous INTERREG II A, auxquelles les partenaires ne veulent pas faire face, notamment celle du préfinancement de la dernière tranche. Ce problème est soigneusement expédié en GT :

« [Le représentant du CG67] indique d'une part que les conventions sont à l'étude dans le service juridique du Département et, d'autre part, que le formulation de l'article 3.2 de la convention particulière ne le satisfait pas. Il attire l'attention sur le fait que les maîtres d'ouvrage de projets se terminant, par exemple, en 1997 devront préfinancer la dernière tranche des fonds communautaires puisque celle-ci ne sera versée qu'en 2001 voire 2002, la L-Bank ne prenant pas en charge ce préfinancement. Cela posera des problèmes à de nombreux maîtres d'ouvrage. A ce propos il cite l'exemple de l'Euro-Institut qui avait déjà dû contracter un crédit-relais pour INTERREG I. Il explique que cela découragera les petits porteurs de projet et que par conséquent les grandes collectivités se verront encore sollicitées davantage.

[Le représentant du RP Freiburg] indique que le problème du préfinancement de la dernière tranche est repris dans la notice destinée aux maîtres d'ouvrage et que l'on pourra considérer, dès que celle-ci sera distribuée, qu'ils auront été avertis. »[793]

3. Actionnariat et entreprenariat transfrontalier : la poule aux œufs d'or INTERREG

Les partenaires sont tantôt des MO (rôle d'entrepreneur et d'actionnaire) tantôt des cofinanceurs (rôle d'actionnaire). Dans chaque cas, les partenaires s'attachent à préserver leurs acquis.

a. L'actionnariat et l'entreprenariat transfrontalier

[792] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 85*, 21 février 2002, p. 4

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Différentes ressources sont mobilisées pour cristalliser ce double rôle dévolu aux partenaires. Cela se matérialise dans des activités de lobbying externes au réseau et dans des activités de lobbying internes.

Pour renforcer leur rôle, les partenaires développent une sociabilité au sommet avec la Commission. Les partenaires apprennent les pratiques relationnelles à adopter avec la Commission, notamment par le biais de déplacements à Bruxelles, assimilables à du lobbying :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] […] suggère […] que le Groupe de Travail devrait manifester sa volonté en faveur du maintien du déplacement à Bruxelles et d'autre part de coupler cette démarche avec celle décidée par la Conférence tripartite, le Groupe de Travail Transports, au sujet des problèmes de transports combinés entre autres, devant également se déplacer à Bruxelles. Il demande [au représentant du RP Freiburg] d'informer le Regierungspräsident que le Groupe de Travail est toujours désireux d'effectuer ce déplacement à Bruxelles.
>
> A ce propos, [le représentant du RP Freiburg] indique qu'il se tourne vers le SGARE […] pour qu'il lui fournisse matière à préparer ce déplacement en ce qui concerne les transports. Il précise que ce n'est pas seulement le domaine du transport combiné qui est visé, mais également celui des infrastructures.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] propose de prendre contact avec les Commissaires des Directions V et XVI. »[794]

En décembre 2000, le représentant du CRA (UMP) suggère de contacter, en cas de problème avec la Commission européenne, le directeur de cabinet de Michel Barnier, alors Commissaire de la DG REGIO ; ce directeur fait partie du réseau à la fois partisan et régional, utile à réactiver pour les besoins de la réussite du programme INTERREG III A Rhin supérieur Centre-Sud, dans lequel est investie la Région Alsace :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] suggère en cas de difficulté avec la Commission de s'adresser au Directeur de Cabinet de M. BARNIER [Commissaire européen en charge de la politique régionale] qui est d'origine alsacienne. »[795]

Cela se fait aussi par le biais de contacts directs au niveau des agents administratifs avec les différentes directions générales de la Commission : le 5 octobre 1995, le représentant de la Commission rappelle qu'il est uniquement de la DG XVI. Il convient de s'adresser directement aux DG compétentes et ne pas attendre de lui qu'il fasse systématiquement l'intermédiaire : « Il précise par ailleurs qu'il fait partie de la DG XVI et non de la DG XX et propose de mettre

[793] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 47*, 13 décembre 1995, p. 9-10.
[794] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 41*, 17 février 1995, p. 14-15.

toutes ces questions de détail dans un courrier à l'adresse de la DG XX. »[796] Mais cela peut aussi se faire à l'invitation du représentant de la Commission : « M. B. suggère que l'on se réunisse à Bruxelles pour traiter uniquement du problème de la convention. »[797]

Les pressions internes se manifestent quand la cohésion du réseau peut être remise en question par un des partenaires. Dans ce cas, des pressions sont exercées à l'encontre du partenaire déviant. Ainsi, en application d'un règlement communautaire, le représentant du SGARE informe les partenaires de nouvelles obligations pour INTERREG II A, obligations que le SGARE doit faire appliquer sur le terrain. Les représentants de la Région Alsace et du RP Freiburg s'insurgent contre le SGARE, qui ne se montre pas coopératif :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] estime que ces nouvelles obligations sont principalement le fait de l'Etat français et ne découlent pas obligatoirement du règlement communautaire concerné. Ces nouvelles obligations éloignant la gestion du programme de la philosophie d'INTERREG.
>
> [Le représentant du RP Freiburg], comprenant la nécessité de respecter le droit positif français, pense, par contre, que la convention financière est un document commun aux partenaires des trois pays et qu'il ne peut en conséquence être modifié de façon unilatérale par un des Etats. Il faudrait au préalable recueillir l'accord de l'ensemble des partenaires concernés. De plus, la gestion financière du programme est soumise en priorité au droit allemand.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] souhaite que les demandes de modification formulées par l'Etat français soient transmises par le biais du Secrétariat à l'ensemble des membres pour qu'elles puissent être évoquées prochainement. »[798]

b. Le Secrétariat technique commun, détenu par la Région Alsace : un « petit Quai d'Orsay » ?

L'affichage de la Région Alsace comme collectivité investie dans des affaires européennes (transfrontalières et interrégionales) fait partie principalement d'une stratégie d'ouverture européenne. L'existence d'un bureau microscopique à Bruxelles[799], commun à toutes les collectivités alsaciennes, participe de cette logique assez modeste dans les faits. Cette politique centrée sur son affichage est soulignée par un représentant du SGARE :

> « Mais pourquoi alors la Région [Alsace] communique-t-elle autant sur la coopération transfrontalière ?

[795] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 77*, 13 décembre 2000, p. 3.
[796] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 45'*, 5 octobre 1995, p. 12 et 13.
[797] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 49*, 15 février 1996, p. 7.
[798] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 67*, 8 déc. 1998, p. 6-7.
[799] Ce bureau est composé de deux personnes : un chargé d'études et un assistant.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Mais parce que, ça fait comme ça… petit… petit Quai d'Orsay. C'est tout. C'est parce qu'ils ont le temps de communiquer, quoi ! Nous, on n'a pas le temps de communiquer. »

[Représentant du SGARE – Préfecture de Région][800]

En outre, l'approche du CRA a bénéficié d'un laisser-faire subtil de la part de l'Etat, en laissant le CRA (comme les autres collectivités françaises[801]) être un interlocuteur de la Commission. Ainsi, le CRA exerce pour INTERREG III A Centre-Sud les fonctions d'autorité de paiement et de secrétariat technique commun. Toutefois, cette stratégie qui offre l'occasion de brocarder le logotype de la Région Alsace et l'action transfrontalière de son président sont limitées, principalement par les ressources réduites dont elle dispose.

Le RP Freiburg suggère que la gestion financière d'INTERREG III A ne soit plus assurée par la L-Bank, à la suite des péripéties qui ont émaillé sa gestion au cours d'INTERREG II A.[802] La Région Alsace se propose comme autorité de gestion, cumulant ainsi la gestion financière et le Secrétariat pour Centre-Sud.[803] Les nouvelles tâches du Secrétariat sont précisées pour INTERREG III A. Par rapport à INTERREG II A, le Secrétariat monte en puissance, puisqu'il prend l'autorité de gestion.[804]

Le secrétariat d'INTERREG Centre-Sud est, depuis 1994, un instrument utilisé par la CRA pour bénéficier de la maîtrise de l'information du programme et s'afficher comme interlocuteur auprès des porteurs de projet et MO[805]. Ces ressources, cumulées avec la présidence du GT par un élu du CRA[806], assoient la Région Alsace au centre des échanges entre partenaires.

[800] CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, La coopération transfrontalière…, op. cit., p. 119.
[801] A l'exception de l'objectif 2 que la Région Alsace exerce comme région pilote et qui sort du cadre de ce travail.
[802] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT informel*, 21 décembre 1999, p. 5
[803] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 74*, 11 avril 2000.
[804] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 79*, 17 mai 2001, p. 4
[805] Les courriers adressés par le Secrétariat technique commun franco-germano-suisse sont rédigés sur le papier à en-tête du CRA.
[806] Cet élu défend le Secrétariat contre les partenaires. Le secrétariat commet une erreur de procédure, reprochée en CS : « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] souligne qu'un point, dans le courrier de M. Poulsen, était justifié : le compte rendu de la dernière réunion aurait effectivement dû être envoyé dans les 4 semaines suivant la réunion. Mais le Secrétariat était débordé à ce moment-là avec la question de l'éligibilité des salaires, et a donc des circonstances atténuantes. » — CS 20, 2 juillet 2002, p. 1. — Notons également que cet élu du CRA a toujours eu, selon nos observations, une attitude très respectueuse à l'égard des membres de la DCRI. Cette attitude doit aussi s'expliquer par des facteurs interpersonnels.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les Infobest représentent, dans cette hiérarchie non écrite de la coopération transfrontalière rhénane, des relais soumis du Secrétariat et du GT. Le Secrétariat a la capacité relative d'aiguiller les porteurs de projets, eux-mêmes hiérarchiquement inégaux, vers un Infobest si ce porteur de projet s'avère dominé. Les Infobest, intégrés dans le GT ou dans le CS, doivent être des intermédiaires avec les MO : en effet, sous prétexte de pas risquer de ternir l'indépendance qu'il revendique en fréquentant des MO, le GT oriente les mo vers les Infobest[807]. Quant au Secrétariat, il peut éventuellement afficher une certaine avec les MO, mais le GT doit le soutenir :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique que le Groupe de Travail doit cautionner le Secrétariat lorsque celui-ci décide de ne pas lui transmettre un dossier parce que, par exemple, le formulaire n'est pas rempli de façon correcte. »[808]

La relation avec le MO révèle ainsi qui est noble et peut ne pas se soumettre à la tâche ingrate d'avoir des liens avec les MO. Si un MO rencontre un problème, qui doit-il consulter dans l'ordre hiérarchique des partenaires ? Le Secrétariat, un Infobest, le GT ?

> « [Le représentant du RP Freiburg] […] : Il ne faut en aucun cas laisser le maître d'ouvrage seul avec ses problèmes mais rester ouvert quant à la désignation des instances à même de le renseigner. Il propose que l'on ajoute au Secrétariat, pour les instances habilitées à renseigner les maîtres d'ouvrage, les trois INFOBEST du périmètre géographique concerné.
>
> [M.M.] rappelle que cela suppose l'accord formel des représentants des INFOBEST.
>
> [Le représentant de la Regio Basiliensis] explique qu'il transmettra des remarques d'ordre rédactionnel au Secrétariat.
>
> [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] demande si l'on doit maintenir ou retirer la référence aux membres du Groupe de Travail parmi les personnes qui se tiennent à la disposition du maître d'ouvrage.
>
> [Le représentant du SGARE] propose qu'on le supprime afin de limiter le nombre d'interlocuteurs potentiels et d'éviter que le maître d'ouvrage se mette éventuellement à comparer les différentes informations que l'on pourrait lui donner, au risque de faire apparaître des contradictions. »[809]

Les Infobest sont une nouvelle fois appelés pour servir d'intermédiaires avec les MO.[810] Début 2000, le RP Freiburg profite du départ annoncé d'un chargé d'études du Secrétariat pour renouveler une proposition selon laquelle ce soit un Allemand qui soit recruté. Personne n'y voit d'objection de principe. Toutefois, les hésitations sont vite exhibées par la

[807] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 41*, 17 févr. 1995, p. 8.
[808] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 46*, 7 nov. 1995, p. 11.
[809] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 51*, 23 mai 1996, p. 5.
[810] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 66*, 13 oct. 1998, p. 10.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Région Alsace qui déclare que la différence de traitement salarial ne peut pas être prise en charge par la Région. Cela signifie que si le RP Freiburg souhaite qu'un Allemand travaille au sein du Secrétariat, ce sera à lui de prendre en charge la différence de traitement salarial.[811] Le Secrétariat commun étant encore, en avril 2000, exclusivement francophone, Infobest est mis à contribution pour traduire en allemand le PO de Centre-Sud, rédigé en français.[812] L'aspect franco-centré du PO est d'ailleurs marqué par des critiques allemandes et suisses du GT d'ordre géographique.[813] Le 5 février 2001, le nouveau chargé de mission allemand du Secrétariat commun, détenu par la Région Alsace, est officiellement présenté en GT aux partenaires[814].

Signe de son poids, et des ressources qu'il détient et qui sont reconnues par les partenaires, le Secrétariat se propose de rédiger le PO d'INTERREG III A, ce que le GT accepte, sous réserve que la rédaction soit assurée par un universitaire.[815]

Le PO de Centre-Sud pour INTERREG III A est critiqué et doit subir des modifications. Mais le retard est essentiellement dû à la Commission, très lente, argumente le Secrétariat, soutenu par les partenaires[816].

Sous-§2. INTERREG III A : la reprise en main de réseaux transfrontaliers agités dans une perspective d'européanisation improbable (2000-2006)

Si l'on se borne à analyser le dispositif juridique du programme INTERREG III A par rapport aux deux antécédents et à considérer comme objectives les déclarations des acteurs infra-étatiques, nous serions tentés de penser que ce programme s'étalant de 2000 à 2006 est devenu particulièrement contraignant. Or l'étude de la mise en pratique de ce troisième programme pour les espaces transfrontaliers nous montrera que la Commission européenne conserve un certain laxisme, aussi bien dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion

[811] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT informel*, 15 février 2000, p. 3
[812] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 74*, 11 avril 2000, p. 7
[813] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 75*, 30 mai 2000, p. 4.
[814] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 78*, 5 février 2001, p. 3
[815] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT informel*, 21 décembre 1999, p. 3-4
[816] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 81*, 12 septembre 2001, p. 6-7.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

méditerranéenne. Selon notre hypothèse, la stratégie de la Commission pour INTERREG III A a évolué : elle n'est plus seulement intéressée par la dépense intégrale de ses subsides, mais elle cherche désormais à donner une impression de cohérence aux projets qu'elle cofinance. Cela anticipe l'extension d'INTERREG IV aux nouvelles frontières internes communautaires, suscitées par l'entrée dans l'Union des dix nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale, en 2004 ; face à ce défi, la Commission entend se préparer en essayant d'harmoniser sa politique vis-à-vis des espaces transfrontaliers, pendant le déroulement d'INTERREG III (A.). Cela préfigure-t-il pour autant une européanisation des politiques de coopération transfrontalière ? Il est permis d'en douter, même si notre perspective qui s'arrête à la fin 2004 est tronquée (B.).

A. La dépense nécessaire mais insuffisante des fonds INTERREG : la tentative d'européanisation des programmes à l'aube de l'élargissement de 2004

Plusieurs éléments montrent de quelle manière la Commission conserve une position qui ne lui permet pas d'imposer ses vues, mais l'oblige à négocier avec les partenaires infra-étatiques. Ainsi, un rapprochement est demandé par la Commission, et non une fusion dans le Rhin supérieur. Des voix s'élèvent pour affirmer qu'un seul programme pour le Rhin supérieur serait préférable, ce qui ne recueille pas un avis positif du Département du Bas-Rhin. Le représentant suisse, lui aussi prudent, avance l'argument léger selon lequel le nombre des membres en GT et en CS augmenterait, ce qui rendrait la prise de décision encore plus difficile qu'elle ne l'est.[817] Le représentant du Département du Bas-Rhin s'élève contre la fusion : il faudra d'abord prouver que Pamina ne fonctionne pas.[818] A l'inverse, à l'occasion du départ officiel d'un représentant de la Commission européenne, en février 2000, le même représentant du Conseil Général du Bas-Rhin surprend les partenaires de Centre-Sud : au lieu de jouer le schisme, le représentant du Département du Bas-Rhin joue le rapprochement

[817] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 62*, 24 janv. 1998, p. 2-3
[818] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 67*, 8 déc. 1998, p. 6

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

puisqu'il propose de demander à la Commission que ce soit le même représentant qui intervienne pour Pamina et Centre-Sud.[819]

Des informations émanant de la Commission laissent planer le risque d'un rejet des PO, si les deux programmes du Rhin supérieur, faute de fusionner, ne mettent pas en place des mesures pour mieux s'articuler au cours d'INTERREG III A. Le GT Centre-Sud élabore avec Pamina des modalités de rapprochement technique destinées à apaiser la Commission.[820]

En ce qui concerne les projets communs aux deux espaces INTERREG du Rhin supérieur, pendant INTERREG III A, le GT suit les demandes pressantes de la Commission au sujet d'un rapprochement, en disposant qu'un seul secrétariat gère les projets communs (le Secrétariat Centre-Sud en l'espèce, preuve de sa prééminence) et en créant des formulaires de demandes communautaires harmonisés pour les MO.[821] Ce formulaire harmonisé recueille des critiques prévisibles.[822] Le GT hésite au sujet d'une convention particulière commune aux deux programmes.[823] D'après les dernières informations disponibles par le GT, Centre-Sud et Pamina sont suivis par la même représentante de la Commission, rencontrée au cours du cruel CS n° 19 de Centre-Sud.[824] L'annonce officielle du suivi de cette représentante se fait le 14 octobre 2002, en CS n° 21.[825]

Les procédures imposées par la Commission peuvent être contournées par l'élaboration de stratégies des partenaires. La procédure d'INTERREG III A ayant été précisée, les partenaires de Centre-Sud s'attardent sur une nouvelle règle, qualifiée de « n+2 », consistant à ce que des fonds engagés soient impérativement consommés dans les deux années suivantes. Si ces fonds ne sont pas dépensés, les sommes ne retombent pas dans l'escarcelle du programme pour financer d'autres projets, mais sont perdues pour le programme et renvoyées à Bruxelles. L'expérience ayant déjà montré que de nombreux projets risquent de prendre du retard, la perspective de perdre une part importante de fonds du fait de l'imposition de cette nouvelle règle engage les partenaires dans des réflexions visant à trouver des solutions permettant de la

[819] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 73*, 29 févr. 2000, p. 1.
[820] Plusieurs exemples sont cités – Cf. Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 74*, 11 avril 2000, p. 4-5.
[821] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 75*, 30 mai 2000, p. 8-9.
[822] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 77*, 13 décembre 2000, p. 4.
[823] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 86*, 25 février 2002, p. 27.
[824] V. *infra*, Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 89*, 17 septembre 2002, p. 1.
[825] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 21*, 14 octobre 2002, p. 1.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

contourner. Une hypothèse revient à diviser chaque projet d'une durée supérieure à deux ans en tranches de deux ans :

> « Pour éviter le rapatriement de fonds communautaires à Bruxelles, il a été décidé que les projets Interreg III d'une durée supérieur à deux ans seraient divisés en tranches de deux ans. Après la première tranche, le Groupe de Travail et le Comité de Suivi procèdent à une évaluation intermédiaire du projet afin de vérifier son état d'avancement et de déterminer si le versement des fonds européens se poursuit ou non. Ces indications seront spécifiées dans le Vade-mecum. »[826]

Cette proposition du SGARE, revenant à découper en tranches des projets, reçoit un avis défavorable du GT. Ce dernier estime qu'il existe un risque, en procédant de la sorte, de ne pas dépenser toute la dotation en fin de programme ; il est préféré de sommer les MO de réaliser les projets avant 2008. Le représentant du *Regionalverband Hochrhein-Bodensee* se risque à citer, sans d'ailleurs convaincre personne, le cas exemplaire du Piémont où l'argent distribué à chaque MO est annualisé.[827]

Une convention-cadre pour INTERREG III A Centre-Sud est demandée par le représentant du RP Freiburg. L'Etat français se montre réticent : en effet, les responsabilités de l'Etat français seraient moindres pour la nouvelle période 2000-2006. Il faut donc éviter qu'une convention-cadre change cette donne au détriment de l'Etat français.[828]

B. Des réseaux qui vivent leurs dernières années fastes ? Vers une européanisation improbable du transfrontalier

[826] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 79*, 17 mai 2001, p. 2-3.

[827] Ce représentant considère qu'on peut ainsi « faire évoluer le programme en fonction du nombre de projets qui se présentent par la suite. ». Le Président du gt lui répond qu'une « telle mesure [risque d'entraîner] le refus des projets intéressants maintenant alors que l'on risque de manquer de projets dans la deuxième phase du programme. » Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 86*, 25 février 2002, p. 4-5.

[828] « [La représentante du Secrétariat] précise que [le point 6 – Convention-Cadre relative au programme INTERREG III Rhin supérieur Centre-Sud] a été mis à l'ordre du jour du RP Freiburg. [Le représentant du RP Freiburg] explique qu'il faut un cadre juridique pour pouvoir lancer le programme Interreg III et réunir le premier Comité de Suivi correspondant. Il souhaite qu'un projet de convention-cadre soit préparé par les services de l'Etat et la Région. — [Le représentant du SGARE] précise que la situation a changé, côté français, par rapport à Interreg II : l'Etat n'a plus un rôle actif dans la gestion du programme, les fonds communautaires seront versés directement par la Commission Européenne à la Caisse des Dépôts et Consignations. Il estime donc qu'il revient à la Région, en tant qu'autorité de gestion, de rédiger un projet de convention-cadre, qui sera ensuite soumis aux autres partenaires. » Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 82*, 25 octobre 2001, p. 9.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les conséquences des politiques publiques communautaires, notamment en matière régionale, influencent en profondeur l'attitude des différents acteurs. Ainsi, les acteurs de la coopération transfrontalière prennent ainsi conscience que leur champ d'activité ne peut être isolé par rapport à l'influence de l'Union Européenne. La Commission constitue dorénavant une institution qu'il n'est plus possible d'ignorer dans les activités de coopération transfrontalière. C'est ce que l'on peut dénommer, grâce à l'apport des travaux de Svein Andersen et Kjell Eliassen, *l'européanisation* des politiques publiques.[829] Or cette européanisation semble improbable en matière transfrontalière : jusqu'à aujourd'hui, l'application des programmes INTERREG a été si hétérogène sur le territoire communautaire qu'il serait imprudent de parler d'européanisation à ce sujet : d'une part, les structures institutionnelles servant à mettre en œuvre INTERREG sont modelées par le réseau d'acteurs de chaque région transfrontalière ; d'autre part, les demandes de ces réseaux sont très inégales, aussi bien en termes d'engagement de crédits communautaires, de consommation effective de ces crédits, que de réalisation de projets. En fonction des données actuelles, le futur INTERREG IV sera au bénéfice des PECO nouvellement membres de l'Union, tandis que les régions transfrontalières financées depuis le début des années 1990 connaîtront un désengagement — probablement progressif— de la part de la DG REGIO.

1. Les signes avant-coureurs de lendemains difficiles

Plusieurs éléments permettent d'émettre l'hypothèse selon laquelle les acteurs infra-étatiques impliqués dans interreg s'acheminent vers des modalités de gestion apparemment plus contraignantes. Ainsi, les résultats d'une réunion sur les modalités de la gestion financière font ressortir qu'INTERREG II A doit être exemplaire dans la perspective d'une dotation pour INTERREG III, connaissant le risque de transfert important de fonds au profit des nouveaux Etats-membres, à l'Est :

> « [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] estime que la question primordiale est de savoir si notre région pourra bénéficier d'un INTERREG III en sachant qu'un transfert de ressource vers l'Europe de l'Est, notamment, est tout à fait possible.

[829] ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A., « The EC as a New Political System », in *Making Policy in Europe, the Europeification of National Policy-Making,* London, Sage, 1993.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> [Le représentant du RP Freiburg] pense qu'à l'instar du programme Alpenrhein-Hochrhein-Bodensee, la Suisse pourrait être présentée comme un atout dans les négociations actuelles car elle représente encore une frontière extérieure à l'Union Européenne.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique que c'est un argument qu'il faudra effectivement utiliser.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] partage cette inquiétude pour la dotation d'INTERREG III, mais indique que pour que celle-ci soit la plus haute possible, il faut être d'autant plus attentif à faire la preuve du bon fonctionnement d'INTERREG II, notamment dans les exigences actuelles en matière de gestion financière.»[830]

Dans cette perspective jugée risquée, un groupe *ad hoc* est constitué par le GT Centre-Sud pour réfléchir à INTERREG III[831]. La fragilité du réseau se mesure à la nature des travaux de ce groupe qui doivent rester confidentiels, à la suite de la demande du président du GT, qui craint la commission d'impairs irréparables :

> « En préalable à la discussion, [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] estime qu'il convient d'être très prudent dans le cadre des réflexions menées. Il s'agit, en effet, selon lui d'éviter de commettre des erreurs par excès de précipitation et de bien réfléchir avant de mettre en œuvre des modifications. S'il convient effectivement de simplifier l'organisation du programme INTERREG, il convient également de ne pas remettre en cause les choses qui marchent. L'évocation, par exemple, de la fusion des deux programmes ne devant se faire qu'après une concertation préalable avec les personnes concernées. De la même façon, il convient de se rappeler que la gestion d'un programme par une instance transfrontalière peut être une source de difficultés comme notamment le remplacement d'un membre de l'équipe.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] estime également que les travaux du groupe ad hoc devront rester confidentiels avant leur validation éventuelle par les instances politiques concernées. Evoquer publiquement, par exemple, un rapprochement entre le programme INTERREG et la Conférence du Rhin supérieur avant que les personnes concernées, d'une part les représentants des Etats, d'autre part, les représentants de collectivités locales se soient prononcées, serait une erreur. »[832]

Signe supplémentaire de tension, des informations récoltées par certains acteurs du réseau se muent en rumeurs. Ces inquiétudes et conjectures autour du futur du programme INTERREG III A alimentent un sentiment collectif nourri de paranoïa et de survalorisation de son rôle. Au cours d'un débat sur le futur d'INTERREG III, des informations

[830] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 64*, 13 mai 1998, p. 1-3.
[831] « Le Secrétariat invitera un représentant de l'Etat français, du *Regierungspräsidium* de Fribourg, du Département du Bas-Rhin, de la *L-Bank* et de la Regio Basiliensis à une première réunion du nouveau groupe de travail concernant la gestion financière et administrative du programme INTERREG III. » Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 65*, 22 sept. 1998, p. 16.
[832] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 67*, 8 décembre 1998, p. 4.

circulent selon lesquelles le volet A, consacré au transfrontalier, serait le mieux doté, entre 50 et 80%. Le représentant du RP Freiburg saisit cette opportunité pour afficher l'investissement de son institution, qui va demander au Land que le Rhin supérieur soit particulièrement bien doté, en avançant des arguments relatifs à un retard économique de la région transfrontalière consécutif à la Seconde guerre mondiale :

> « [Le représentant du RP Freiburg] informe que le Land de BW demandera plus de 50% pour le Rhin supérieur car celui-ci n'a pas encore rattrapé tout son retard de développement suite aux dommages de la seconde guerre mondiale, comme le montre par exemple le développement encore insuffisant des moyens ferroviaires. »[833]

En effet, il est procédé à une répartition de fonds pour INTERREG III A par Etat : ainsi, le Bund répartit d'abord la dotation allemande entre tous les Länder concernés, puis chaque Land décide de l'affectation de sa dotation — le Land de Bade Wurtemberg ayant à répartir sa dotation entre trois programmes, les deux du Rhin supérieur et « Rhin Alpin-Lac de Constance-Haut Rhin »[834]. L'Etat français répartit la dotation française entre chaque région. Cette manière de répartir la dotation communautaire ouvre le champ aux négociations intra-nationales, conçues en fonction d'arbitrages propres à chaque Etat et à des arènes nationales et régionales non figées :

> « [Le représentant du Secrétariat commun Centre-Sud] indique que l'Allemagne a décidé d'allouer 80% de sa dotation INTERREG au volet A. En conséquence, et malgré l'importance des frontières orientales allemandes, le Land Baden-Württemberg disposera d'une dotation en hausse d'un tiers.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] indique que le Land devra encore répartir cette somme entre les trois programmes INTERREG qu'il gère.
>
> [Le représentant du SGARE] annonce que l'Etat français annoncera la répartition des fonds entre les régions frontalières avec un mois de retard suivant en cela le report au début avril de la publication de la Communication sur INTERREG III par l'UE. L'interlocuteur au niveau central étant la DATAR. Au niveau régional, pour INTERREG A ce sera le préfet de Région.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique que la réponse donnée par Mme le ministre Voynet à un courrier du président de la Région Alsace était décevante. A la demande de la Région Alsace suggérant que l'Etat français affecte, comme pour l'Etat allemand, une grande partie de ses fonds INTERREG sur le volet A, Mme Voynet a répondu que 55% seulement y seraient dévolus.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] annonce que la Région Alsace relancera le ministre sur ce point car il faut éviter un déséquilibre entre les contributions allemandes et françaises. Il transmettra copie de la lettre au Département du Haut-Rhin.

[833] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 72*, 9 novembre 1999, p. 6.

[834] Conformément à la traduction proposée en français par le Land sur son site : http://www.baden-wuerttemberg.de/interreg/f_interreg/interreg3/a/int_3__mehr.html.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

[Le représentant du CG67] partage son point de vue mais indique qu'INTERREG II PAMINA avait disposé de 8 millions d'Ecu communautaire d'origine allemande et 3 millions d'origine française.

[Le représentant de la Regio Basiliensis] indique que le 1er mars 2000 entrera en vigueur la loi fédérale suisse sur l'équivalent suisse d'INTERREG III. Sur les 39 millions de francs suisses prévus pour accompagner les initiatives des cantons, 22.5 concerneront INTERREG A, 6.5 INTERREG B et C et 10 sont mis en réserve.

[La représentante du Secrétariat commun Centre-Sud] précise que la Commission européenne traitera de façon globale les enveloppes dévolues aux régions frontalières. »[835]

En mai 2000, le calendrier relatif à la mise en place d'INTERREG III A est déjà avancé. Malgré cette troisième expérience, l'apprentissage reste un répertoire d'action prisé au sein du GT. Des éléments déterminants demeurent encore irrésolus : le ministre français, soumis notamment aux quelques pressions des collectivités françaises —dont les collectivités alsaciennes—, ralentit la répartition des fonds, tandis que l'autorité de paiement reste à déterminer[836]. Quelques semaines plus tard, l'hypothèse d'une délégation de l'autorité de paiement, de la part du CRA en tant qu'autorité de gestion, est soumise au GT. Personne ne souhaite revoir le scénario d'INTERREG II A avec la L-Bank, qui a freiné les paiements et a ainsi mis en péril plusieurs projets et MO[837]. En février 2001, l'option de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) comme hypothétique autorité de paiement pour INTERREG III A Centre-Sud est évoquée. En ce qui concerne Pamina, la gestion revient au GLCT nouvellement créé, présenté fièrement par le représentant du Département du Bas-Rhin[838]. Certains partenaires français crient victoire en GT, car selon eux, la protestation alsacienne auprès du ministre pour la hausse de la répartition des fonds d'indexation a porté ses fruits.[839]

Les procédures d'INTERREG III sont perçues comme plus strictes par rapport à INTERREG II A. Cela fait partie de la stratégie de négociation que tente d'avoir le réseau d'acteurs transfrontaliers avec la Commission. Le Secrétariat, dans un rôle d'expertise, tente de montrer comment se profile INTERREG III par rapport à INTERREG II. La tendance irait dans le sens de modalités plus strictes imposées par la Commission européenne.[840] Ces nouvelles obligations se matérialisent par des procédures de contrôle plus contraignantes : par exemple,

[835] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 73*, 29 février 2000, p. 2.
[836] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 75*, 30 avril 2000, p. 6-7.
[837] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 76*, 4 juillet 2000, p. 4-7.
[838] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 78*, 5 février 2001, p. 2.
[839] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 77* 13 décembre 2000, p. 3.
[840] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT informel*, 21 décembre 1999, p. 2-3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

alors que sous INTERREG II A, il était possible pour un MO de demander le versement d'une tranche en présentant un simple état des dépenses signé, INTERREG III A oblige le MO à présenter les preuves de chaque dépense pour l'obtention du versement d'une tranche.[841]

Sans surprise, le GT estime collectivement que les exigences de Bruxelles pour INTERREG III A sont supérieures à celles imposées au cours du programme précédent.[842] Ainsi, la modification de la répartition des fonds d'un axe à un autre est bien plus difficile à mettre en œuvre que sous INTERREG II A. Ce problème n'ayant pas été anticipé, les partenaires découvrent ensemble la procédure de transfert de fonds d'une « mesure » à une autre et d'un « axe » à un autre. Or les obstacles procéduraux sont si importants, malgré l'enjeu d'une nouvelle répartition des fonds pour Centre-Sud[843], que le GT décide de patienter, démuni et perplexe.[844]

Afin de conforter son changement d'attitude, la Commission demande des modifications sur des éléments accessoires du PO pour INTERREG III A ; cela montre que le ton n'est plus le même, notamment depuis le départ du représentant de la Commission qui avait été chargé de suivre INTERREG I et la majeure partie d'INTERREG II A Centre-Sud.[845] Afin de se faire bien voir par la Commission, le GT décide d'octroyer des cofinancements communautaires suivant plusieurs critères, d'éviter des projets redondants, de valoriser le caractère novateur des projets.[846]

En CS n° 19 de Centre-Sud, deux représentants de la Commission ont fait le déplacement de Bruxelles, le représentant actuel de la Commission pour Pamina et Centre-Sud et la future représentante pour ces deux programmes. La tension est palpable au cours des échanges, entre des agents de la Commission qui méconnaissent les us et coutumes de Centre-Sud et dont le rôle est de montrer que la Commission n'admettra plus d'écarts sous INTERREG III A, et des élus qui reçoivent différemment le nouveau discours directif et inquisiteur de la

[841] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 73*, 29 février 2000, p. 4.
[842] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 85*, 21 février 2002, p. 17.
[843] Centre-Sud se retrouve bloqué après avoir vidé certaines enveloppes prématurément, en première partie de programme. Or le transfert de fonds d'une de ces enveloppes (« mesures » et « axes ») vers une autre implique une procédure qui se révèle très lourde.
[844] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 89*, 17 septembre 2002, p. 4-5.
[845] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° GT 82*, 25 octobre 2001, p. 3.
[846] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 86*, 25 février 2002, p. 5.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Commission.[847] La future représentante de la Commission, épaulée par son collègue, montre également son autorité en admonestant le Secrétariat qui ne sait pas faire son travail.[848] Durant l'examen des projets par le CS, les représentants de la Commission manient la carotte et surtout le bâton : les louanges entourant la coopération entre hôpitaux — d'ailleurs proscrite sous INTERREG II A —, ne compense pas la salve de remarques irritantes formulées au cours de la présentation de tous les autres projets.[849] La future représentante de la Commission réussit la prouesse, à la fin de cette réunion tendue, à ce que les partenaires de Centre-Sud s'étranglent pour de bon : elle assoit une fois de plus son ascendant en exprimant le souhait de ne pas multiplier les déplacements inutilement dans cette région.[850]

L'absence de représentants de la Commission est relevée par le CS, qui note les tensions existantes avec la Commission. Ces tensions sont inhabituelles et contrastent avec la « lune de miel » que Centre-Sud avait connue avec le représentant de la Commission, depuis INTERREG I. Un courrier particulièrement critique du chef de l'unité INTERREG III de la Commission adressé au CS Centre-Sud est mal vécu par les membres du CS, qui ont le sentiment d'être, non plus félicités, mais mis au ban des régions transfrontalières :

> « [Le Regierungspräsident] souligne qu'il est dans l'intérêt européen, tout comme dans l'intérêt des partenaires du Rhin supérieur, que les projets soient mis en oeuvre. Un tel climat n'est pas favorable pour le programme. Il existe des problèmes semblables pour le programme PAMINA.
>
> Il faut désormais réfléchir à ce qui peut être fait pour améliorer la situation. Cette mission peut être confiée au Groupe de Travail. Une rencontre avec la Commission Européenne à ce sujet pourrait éventuellement être utile.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] rappelle que dans le cadre d'INTERREG II les relations avec [le représentant de la Commission Européenne] étaient bonnes. Pour INTERREG III, il serait souhaitable, de dire clairement ce qui ne va pas, et que des réponses claires soient données rapidement. Selon [le président du GT Centre-Sud et élu au CRA], il faut donc clarifier les choses sur un plan personnel dans un premier temps, puis, le cas échéant, essayer autre chose.
>
> [M. S.] demande si les difficultés proviennent plutôt des personnes ou des institutions.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] indique qu'il s'agit de problèmes avec les services plus qu'avec l'institution en général. »[851]

[847] V. les remarques accessoires du nouveau représentant de la Commission en annexe. CS 19, 11 mars 2002, p. 4-5 et annexe.
[848] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 19*, 11 mars 2002, p. 9 (+ d'infos sur projets, mer baltique).
[849] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 19*, 11 mars 2002, p. 17 et 15-16.
[850] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 19*, 11 mars 2002, p. 17.
[851] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 20*, 2 juillet 2002, p. 1-2.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

En réponse à ce courrier acide du chef de l'unité INTERREG III de la Commission adressé au CS Centre-Sud, le Secrétariat formule plusieurs pistes de réponses pour le GT. Les commentaires du GT font référence à une incompréhension partielle de la Commission concernant Centre-Sud. Signe d'une glaciation des relations entre les partenaires de Centre-Sud et la Commission, le représentant du RP Freiburg propose d'établir une relation sur de meilleures bases avec la représentante de la Commission :

> « [Le représentant du RP Freiburg] estime pour sa part qu'il importe de créer une relation de confiance avec [la nouvelle représentante de la Commission Européenne]. Il considère qu'une rencontre en dehors de la réunion du Comité de Suivi serait utile en vue d'une amélioration du climat dans les rapports avec la Commission Européenne. Toutefois, il semble que désormais les fonctionnaires de Bruxelles obtiennent moins facilement des autorisations de déplacement. »[852].

En CS n° 21, le 14 octobre 2002, la représentante de la Commission est à nouveau présente ; alors que les partenaires de Centre-Sud ignorent si l'évolution dans les relations avec la Commission provient d'une question personnelle ou politique[853], la stratégie de programmation de leur espace transfrontalier est débattue en profondeur, voire condamnée, par les représentants de la Commission.

2. La remise en question de la stratégie de programmation de Centre-Sud

En raison du retard qui avait été observé dans le démarrage d'INTERREG I et II, les partenaires conviennent d'éviter de retomber dans ce piège et d'anticiper le calendrier d'INTERREG III : alors que la procédure initiée par la Commission n'a pas officiellement aboutie, les partenaires souhaitent avoir plusieurs projets prêts, dès qu'il sera possible juridiquement d'en financer : ainsi, des propositions de projets s'accumulent auprès du GT — qui les examine déjà—, alors que le PO d'INTERREG III A n'a pas encore été accepté par la Commission[854]. A la fin d'octobre 2001, 17 projets sont prêts à être proposés à la réunion constitutive du CS pour INTERREG III A[855]. Une série de projets est donc soumise au CS, qui les

[852] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n°89*, 17 septembre 2002, p. 2.
[853] Le fait de ne pas dialoguer avec des acteurs d'autres régions transfrontalières sur cette question témoigne de l'isolement de ces acteurs et du manque de ressources que le réseau de partenaires peut mobiliser.
[854] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n°81*, 12 septembre 2001, p. 8-9.
[855] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n°82*, 25 octobre 2001, p. 4 et suiv.

approuve.[856] Du fait de la possibilité nouvelle de financer des infrastructures sous INTERREG III A, au lieu de simples études d'infrastructures sous INTERREG II A[857], le GT s'oriente vers des projets ambitieux qui consomment rapidement une partie importante de la dotation communautaire, en fixant un plafond maximum de subvention relativement considérable[858] :

> « M. S. [déclare que] les deux programmes INTERREG ont défini un montant minimum de 30.000 euros de subvention et un pourcentage maximum de 50%, mais aucun plafond n'a été fixé pour le montant maximum de subvention.
>
> [Le président du GT Centre-Sud et élu au CRA] propose de fixer ce plafond à environ 1.000.000 euros. Les membres du Groupe de Travail sont d'accord. »[859]

Cette stratégie met d'abord en péril la cohésion interne de Centre-Sud : le représentant de la Regio Basiliensis met en garde le GT que si les projets examinés en GT sont acceptés par le CS suivant, la participation suisse sera totalement absorbée ; or cette participation ne pourra être réalimentée avant 2004 ou 2005[860]. En avril 2002, le GT constate que si les projets examinés sont avalisés par le CS, Centre-Sud n'aura plus qu'un tiers de sa dotation globale, prévue pour INTERREG III A (2000-2006) :

> « Le Groupe de Travail prend connaissance du tableau actualisé, comprenant : tous les projets déjà acceptés par le Comité de Suivi et les projets encore en phase d'examen par le Groupe de Travail.
>
> Il prend acte du fait que : les 22 projets acceptés lors de la dernière réunion du Comité de Suivi représentent un engagement de 9,1 millions d'euros ; les 15 projets examinés aujourd'hui en Groupe de Travail représentent un engagement de 11,2 millions d'euros. S'ils sont tous acceptés lors des prochaines réunions du Comité de Suivi, il restera

[856] Les projets retenus sont, lors de cette réunion : n°1a1 "Bourse aux stages et rencontres individuelles d'enfants", n°1a.2 "Programme People to People dans le cadre du 8e Congrès Tripartite *Vivre ensemble dans le Rhin supérieur*", n°1a3 "Fondation d'un institut interculturel de recherche et d'application de la pédagogie de rencontre Tandem", n°2a.1 "Etude sur la réactivation de la ligne ferroviaire Mulhouse-Freiburg", n°2a.2 "Etude sur la réactivation de la ligne ferroviaire Colmar-Freiburg", n°2a.3 "Planification d'une nouvelle passerelle pour piétons et cyclistes entre Kehl et Strasbourg", n°2c.1 "Indicateurs de suivi des actions de protection de la nappe rhénane dans la vallée du Rhin supérieur", n°2c.2 "Outils pédagogiques sur le fonctionnement de la nappe rhénane", n°2c.3 "Forêts alluviales rhénanes", n°3a.3 "Réseau transfrontalier d'information pour l'artisanat et les PME", n°3b.1 "Formation d'assistant commercial trinational", n°3b.2 "Coopération et interconnection dans la formation bilingue préscolaire", n°4b.1 "Mobile Regio Dance Festival" et n°5a.1 "Aide technique". — Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 18*, 19 novembre 2001, p. 3 et suiv.

[857] V. par exemple : Conférence F-D-CH du Rhin supérieur, Lire et construire l'espace du Rhin supérieur – Atlas transfrontalier pour aménager un territoire commun, 1999 ; Conférence du Rhin supérieur, Pour un avenir commun de l'espace du Rhin supérieur - Livre blanc - « Cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire sous mandat de la Conférence du Rhin supérieur », 2001.

[858] En fixant la subvention maximale à 1.000.000 euros, il faut avoir à l'esprit que, pour la période 2000-2006, la dotation financière pour Centre-Sud est de 32.000.000 euros et —pour rappel— la dotation de Pamina de 14.700.000 euros.

[859] Cela fait également suite à des études d'aménagement du territoire, commandées sous INTERREG II, qui avaient préconisé certaines orientations. GT 86, 25 février 2002, p. 5.

[860] « M. Jakob souligne que la participation des cantons et de la Confédération helvétique sera d'ores et déjà dépassée si le Comité de Suivi adopte tous les projets présentés. Or, une éventuelle rallonge n'est pas possible avant 2004 ou 2005. » — GT 86, 25 février 2002, p. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

environ 11 millions d'euros sur la dotation totale du programme (environ 31,5 millions d'euros). »[861]

Par ailleurs, Jean-Paul Heider, au cours d'un entretien, déclare que la Commission a critiqué cette programmation initiale en la jugeant trop rapide. Selon lui, le débat qui oppose les partenaires se focalise autour de deux approches : soit, selon l'approche de la Commission qui souhaite redonner une apparence de cohérence d'ensemble aux projets, le PO est considéré comme prioritaire par rapport aux projets, soit, selon l'approche des partenaires soumis à des sollicitations de porteurs de projets et de MO, le PO s'avère secondaire.[862]

3. Les stratégies de lobbyings de réseaux sur la sellette : des « laboratoires de l'Europe » qui n'auraient pas terminé leurs expériences transfrontalières

Dans le but de limiter les tensions avec Bruxelles, des liens partisans ont été activés au plus haut niveau par les partenaires infra-étatiques français (UMP) ; lors d'une visite à Bruxelles par des membres du GT Centre-Sud, le Commissaire Barnier a été rencontré. L'optimisme est partagé pour INTERREG IV.[863]

Les agents de la Commission sont également l'objet de gestes symboliques qui témoignent de la bonne volonté des partenaires. Sous INTERREG III A, le GT souhaite faire bonne figure auprès du représentant de la Commission et préparer en même temps un *toujours* hypothétique INTERREG IV : il souhaite que, désormais, le principe de cofinancement communautaire des projets d'INTERREG III A soit limité à une dotation communautaire inférieure à 50% du budget total — à l'inverse de ce qui existait pendant INTERREG II A, où chaque projet bénéficiait en pratique de 50% de dotation communautaire, et exceptionnellement d'une part inférieure.[864]

4. Le risque d'un INTERREG IV A qui profite quasi-exclusivement aux nouveaux Etats-membres

[861] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 87*, 22 avril 2002, p. 3.
[862] Entretien semi-directif, mai 2003.
[863] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 88*, 11 juin 2002, p. 1.
[864] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du GT n° 86*, 25 février 2002, p. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Face aux moues, à l'incompréhension du CS, voire à la fronde de certains membres qui refusent d'admettre que, selon les termes du représentant de la Commission, « la preuve de la coopération transfrontalière reste à faire » [dans le Rhin supérieur], le représentant de la Commission montre que cela ne saurait souffrir aucun débat et brandit « l'*Armageddon* », INTERREG IV, susceptible de disparaître dans le Rhin supérieur. Cette menace ultime est parfaitement comprise par le président allemand du CS qui met aussitôt tout le CS au pas :

> « [Le président du CS] estime qu'il est très important, comme viennent de le souligner les représentants de la Commission Européenne, de décider d'une stratégie globale maintenant, si la région du Rhin supérieur veut pouvoir disposer d'un programme INTERREG IV. Plus qu'avant encore, il faut être attentif à la valeur ajoutée apportée par les projets à la coopération transfrontalière. Le programme INTERREG doit aider des projets qui apportent une certaine qualité transfrontalière.
>
> Il estime qu'il est important de garder une certaine marge de manoeuvre. Pour cela, les critères de sélection proposés par le Groupe de Travail lui semblent appropriés. Il demande aux membres du Comité de Suivi s'ils sont d'accord pour retenir les propositions du Groupe de Travail comme des lignes directrices pour la sélection des projets. Ceux-ci approuvent ces principes. »[865]

Toutefois, l'Etat fédéral allemand entend consacrer toute l'enveloppe aux frontières orientales à partir de 2007.[866] Face à ce risque, la stratégie des partenaires consiste à avoir une politique de lobbying directe avec le Commissaire de la politique régionale, afin de court-circuiter les agents de la Commission favorables également enclins à cette option politique de l'Etat allemand. Ainsi, Jean-Paul Heider témoigne :

> « *L'entrée des PECO dans l'Union Européenne peut laisser présager qu'une partie des fonds Interreg va passer à...*
>
> Oui, là, il y a un profond désaccord entre les bénéficiaires des fonds européens et la technostructure de Bruxelles. Et je crois que le Commissaire Barnier, lors d'une réunion qui a dû avoir lieu il y a à peu près un an, à Bruxelles, sur deux jours, a réussi, contre l'avis de sa commission, à laisser envisager une continuation des financements européens pour les régions frontalières de... l'ancienne Europe.
>
> Et on a vraiment ressenti que c'était mal perçu par les fonctionnaires. Et je crois que les fonctionnaires de Bruxelles ne se sont pas rendus compte de l'impact que le programme INTERREG a pu avoir, comme d'autres programmes d'ailleurs, et surtout ne se pas rendus compte qu'attribuer tous les moyens financiers aux pays qui vont adhérer à l'Union Européenne, nous conduirait à voir des sommes importantes non utilisées. Parce que, déjà, à l'heure actuelle, les programmes qui utilisent entièrement les fonds sont rares, pour des raisons diverses: soit qu'il n'y a pas de projet transfrontalier, soit tout simplement parce que le déroulement des programmes est toujours très lent à se mettre

[865] Secrétariat du programme INTERREG RS C-S (DCRI, CRA), *Compte-rendu du CS n° 19*, 11 mars 2002, p. 8.
[866] « Interreg 2007 vor dem Aus? », *Badische Zeitung*, 25 nov. 2004.

> en route, les contraintes sont quand même très très importantes, ce qui fait qu'on arrive à la fin des programmes sans avoir tout dépensé. Alors, le problème sera exactement le même pour les pays en cours d'adhésion, avec en plus un autre problème, c'est que ces pays auront, sans aucun doute, des difficultés pour réunir les parts nationales, parce que leur situation budgétaire est telle qu'ils arriveront difficilement à réunir les fonds nationaux, en contrepartie des fonds européens —ça c'est mon point de vue personnel, mais je ne pense pas, en l'affirmant, me tromper beaucoup.

Cela amène à envisager deux hypothèses probables : la première consisterait à réviser à la baisse la part de la dotation communautaire par projet :

> « Alors, nous, ce que nous nous sommes prêts à faire —j'en ai discuté avec un certain nombre d'acteurs de la coopération transfrontalière— c'est que bien sûr nous ne pouvons pas prétendre à continuer à bénéficier des mêmes sommes. Par contre, nous devons envisager, au lieu d'appliquer la règle des 50% des fonds nationaux, eh bien on peut très bien envisager un pourcentage plus important, ce qui réduirait d'autant la part de fonds européens, mais maintiendrait cette puissance... cet impact des fonds européens qui nous ont permis de progresser jusqu'à présent. »[867]

La seconde hypothèse, moins optimiste, est avancée par Arnaud Schwartz[868], et développée par Jean-Paul Heider :

> « […] c'étaient des relations entre communes, de parte et d'autre du Rhin, entre associations de parte et d'autre du Rhin, mais il n'y avait pas —disons— d'élément moteur qui favorisait les relations. Et moi, je prétends que c'est grâce à INTERREG, parce que les différentes collectivités, attirées par les moyens financiers que Bruxelles mettait à disposition, ont fait le nécessaire pour dégager des moyens en contrepartie. Ce qui me fait dire, et c'est déjà peut-être une conclusion: si on devait supprimer demain INTERREG, c'est-à-dire s'il n'y avait pas d'INTERREG IV, eh bien je crois que la coopération transfrontalière continuerait, mais en roue libre, c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas de nouvelles initiatives. Les collectivités locales ne seraient pas sensibilisées par la nécessité de mettre des moyens financiers à disposition. »[869]

Alors qu'INTERREG IV fait, au début de 2005, l'objet de tractations pour que des fonds soient maintenus, au moins de manière transitoire, dans les espaces transfrontaliers d'Europe occidentale, la vulnérabilité des politiques publiques transfrontalières initiées et soutenues par la Commission est palpable. L'étude spécifique d'un projet transfrontalier permet de nous questionner, dans le cas d'un déplacement complet des fonds à l'Est pour 2007, sur la viabilité des politiques publiques par projets, menées pendant une quinzaine d'années dans des espaces transfrontaliers.

[867] Entretien avec Jean-Paul HEIDER, lundi 12 mai 2003, 14h30, Conseil Régional d'Alsace, Strasbourg.
[868] Entretien téléphonique avec Arnaud SCHWARTZ, 18 nov. 2004, GLCT Pamina.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Section 2. L'ouvrage scolaire franco-germano-suisse : itinéraire d'un projet transfrontalier inadapté à la réalité sociale du Rhin supérieur

Le choix de ce projet transfrontalier comme étude approfondie est guidé par plusieurs motivations : d'abord, un intérêt personnel subjectif pour ce projet est apparu, d'abord enthousiaste et irréfléchi[870], puis qui a évolué vers un souhait de compréhension, d'une part guidé par la tempérance et l'analyse attentive, et d'autre part motivé par l'enquête sur les pratiques véritables et par la fouille dans plusieurs archives. Ensuite, la difficulté d'étudier des projets transfrontaliers —qui sont souvent stimulants *a priori* mais en nombre important (une centaine pour le seul programme INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud, de 1994 à 1999)—, conduit à devoir faire un choix qui pourrait paraître cornélien ; néanmoins, Noam Chomsky nous suggère une orientation méthodologique aussi séduisante que pertinente. Selon lui, « la meilleure démarche consiste à se livrer à un examen minutieux de certains cas particuliers, mais il faut les choisir avec soin pour avoir une image juste. Il existe en ce domaine des règles évidentes. Une approche raisonnable consiste à reprendre les exemples cités par les défenseurs des doctrines eux-mêmes. Une autre approche consiste à enquêter là où les influences sont les plus fortes et les ingérences réduites au minimum, de façon à discerner les principes mis en œuvre sous leur forme la plus pure. »[871] Si la distinction opérée par Noam Chomsky s'impose en matière de relations extérieures d'Etats[872], elle n'est pas nécessairement contradictoire dans le cas que nous souhaitons étudier : en effet, l'ouvrage scolaire transfrontalier est d'abord affiché comme un projet exemplaire par les partenaires

[869] Entretien avec Jean-Paul HEIDER, lundi 12 mai 2003, *op. cit.*

[870] Cela coïncidait avec ma première vacation à la DCRI, en 1999 : un manuel avait été envoyé au Secrétariat technique commun RSCS. Ce fut un des premiers projets INTERREG que je pus entrevoir concrètement.

[871] CHOMSKY, Noam, *Le profit avant l'homme*, Paris, Fayard (coll. 10-18), 2002, p. 149-150.

[872] Noam Chomsky précise sa pensée à travers deux exemples : « Si nous voulons savoir ce que le Kremlin entendait par « démocratie » et « droits de l'homme» nous prêterons peu d'attention aux solennelles dénonciations par la *Pravda* du racisme ambiant aux États-Unis ou de la teneur que font régner chez eux leurs États clients, et moins encore à ses nobles déclarations de principe. L'état des lieux dans les «démocraties populaires » d'Europe de l'Est sera beaucoup plus instructif. C'est là une idée élémentaire qui s'applique tout aussi bien au pays autoproclamé « gardien » et « modèle». L'Amérique latine constitue de ce point de vue un banc d'essai évident, surtout l'Amérique centrale et les Caraïbes. Les Etats-Unis y ont, depuis presque un siècle, connu peu de défis extérieurs, si bien que les principes directeurs de leur politique, et aujourd'hui ceux du « consensus de Washington » néo-libéral, y apparaissent en pleine lumière quand nous examinons l'état actuel de la région et la manière dont on en est arrivé là. », *in* CHOMSKY, Noam, *Le profit…*, *op. cit.*, p. 150.

d'INTERREG II et par les médias, ce qui constitue un biais pour « reprendre [un exemple] cité par les défenseurs [de la doctrine transfrontalière du Rhin supérieur] eux-mêmes ». Par ailleurs, ce projet de manuel scolaire transfrontalier subit des influences fortes de la part des partenaires régionaux au cours de sa réalisation, alors que l'ingérence des Etats et de la Commission Européenne reste marginale[873].

Ce projet bénéficie d'une double aura de succès dans le Rhin supérieur : ce succès est en effet attendu, grâce à l'intérêt porté par les médias[874] et escompté par les partenaires eux-mêmes[875]. Le maître d'ouvrage affiche son optimisme, puisque ce projet aurait fait des émules dans d'autres régions transfrontalières, ce qui place symboliquement le Rhin supérieur comme modèle européen de région transfrontalière :

> « L'ouvrage rencontre un vif succès bien au-delà des limites de l'espace du Rhin supérieur. Ainsi, d'autres Euro-régions envisagent de développer un projet similaire. L'ADIRA a notamment été contacté par :
> - le Schleswig-Holstein (D) et le Sonderjylland (DK)
> - le Tyrol (A), Südtyrol (A) et le Trentin (I)
> - l'Euregio Neisse (D, Pl, Tchéquie)
> - la région de Nice et de Gêne. » [876]

L'ouvrage scolaire transfrontalier est un projet franco-germano-suisse INTERREG II dont l'analyse présente une autre série d'intérêts. D'abord, il s'agit d'un projet achevé, qui peut être étudié pleinement, y compris dans des aspects postérieurs à sa réalisation, des aspects que les acteurs n'examinent pas — en particulier les usages effectifs du manuel — et sur lesquels nous

[873] A l'exception des autorités scolaires nationales – le Rectorat de l'Académie de Strasbourg - ou régionales – les *Oberschulämte* allemands et la *NWEDK* suisse.

[874] V. *infra*, la partie consacrée à l'intérêt médiatique accordé à ce projet.

[875] Tous les projets transfrontaliers ne bénéficient pas d'une mobilisation médiatique aussi forte le jour de son lancement, secondée par les partenaires qui s'enorgueillissent d'avoir cofinancé une telle réalisation. Ainsi, s'agissant de la mobilisation des acteurs eux-mêmes, la mise en avant de ce projet est choisie : dans la brochure célébrant les 10 ans du programme Interreg Rhin supérieur Centre-Sud, *10 ans d'Interreg Rhin supérieur Centre-Sud* (à laquelle nous avons participé au cours de notre première vacation au Secrétariat commun Centre-Sud), une dizaine de projets sont choisis en octobre 1999par le Secrétariat avec l'accord des partenaires, parmi les quelques 150 qui ont vu le jour jusque là. L'ouvrage scolaire transfrontalier fait justement partie de ces 10 projets élus : « Pour la première fois en Europe, un manuel scolaire rédigé par 60 enseignants français, allemands et suisses intègre la dimension transfrontalière. […] Présenté sous forme d'un classeur et abordant des thèmes variés, il poursuit différents objectifs. Il s'agit notamment de favoriser une meilleure connaissance des voisins, en particulier de leur langue, et de susciter des rencontres d'élèves et d'enseignants dans cet espace. […] »

[876] Document de l'ADIRA intitulé *Avenir du* projet, transmis par Barbara Eschbach. — Après l'envoi d'un questionnaire, en octobre 2004, à des représentations de ces quatre régions, la question reste posée : Jean-François Lamarche, du SGAR 13, nous affirme, dans un courriel du 18 octobre 2004, qu'il « ne retrouve rien qui s'approche de près ou de loin à la thématique [évoquée], surtout en 1998/1999 ». Il suggère en revanche de s'intéresser à INTERREG III A Alcotra. Or après vérification sur le site [URL=http://www.interreg-alcotra.org], aucun projet ne correspond à un ouvrage scolaire commun. — Olivier Denert, de la MOT (Paris), dans un courriel du 13 octobre 2004, « ne [sait] pas si le projet a été véritablement exporté, mais [sait] qu'il y a un projet sur du transfrontalier dans des ouvrages scolaires au Pays Basque. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

nous pencherons. Ensuite, ce projet concerne les deux programmes Interreg du Rhin supérieur, Pamina et Centre-Sud : les interactions entre les deux programmes transfrontaliers seront un trait intéressant à observer, en particulier quand on sait que la Commission a demandé la fusion de ces deux territoires pour chaque passage à un nouveau programme INTERREG. Enfin, ce projet implique plusieurs groupes d'acteurs, venus d'horizons différents, qui ont des fonctions spécifiques ; leurs relations au cours de ce projet — voire postérieurement — mériteront une analyse approfondie.

A première vue, le manuel se présente sous la forme d'un classeur contenant des feuilles rigides de format A4 (21cm x 29,7 cm). La couverture en couleurs se présente soit avec une dominante linguistique française, soit avec une dominante allemande, en fonction du public auquel il est destiné (école de langue allemande ou école de langue française).

La présentation fournie par l'Association de Développement du Bas-Rhin (ADIRA) précise le contenu de ce manuel :

> « Forme
>
> « Vivre dans le Rhin supérieur » est présenté sous forme de fiches rangées dans un classeur. Il existe en deux versions : l'une où les fiches-élèves sont majoritairement en français, l'autre où elles sont en allemand, leur contenu étant identique.
>
> - 54 fiches-élèves en noir et blanc : support de travail, elles sont à photocopier et à distribuer aux élèves. L'accent est mis sur une mise en page attractive : dessins, schémas, photos, tableaux, mots croisés, etc. Adaptées à la langue nationale, elles comportent chacune un passage obligé dans la langue du voisin ainsi qu'un bloc-notes contenant la traduction des mots clés.
>
> - 50 fiches-enseignants en couleur : ces fiches thématiques contiennent des informations sur la démarche pédagogique à suivre pour l'utilisation de chaque fiche-élève. Elles sont développées spécialement pour l'enseignant et sont entièrement traduites en français et en allemand.
>
> - 14 transparents en couleur pour rétroprojecteur : il s'agit de cartes et d'illustrations servant de support aux cours. Les titres et les légendes sont traduits en français et en allemand. » [877]

Nous travaillerons sur un manuel « français »[878], dont le contenu est spécifique à l'utilisation du manuel en France : les fiches destinées aux élèves, qui comportent des exercices et des éléments de vocabulaire, sont rédigées pour des élèves francophones. La version allemande est calquée sur le même modèle. L'usage du singulier « un » ouvrage

[877] Document transmis par Barbara Eschbach.

[878] Ouvrage offert par Barbara Eschbach, à la fin de l'entretien du 21 juillet 2003. L'ouvrage est également disponible à la Bibliothèque Nationale et Universitaire de Strasbourg.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

commun est sans doute, dans cette perspective, assez abusif, même si le corps du livre comporte le même contenu : il faudrait certainement, par conséquent, parler plutôt de « deux » manuels transfrontaliers. Pour les concepteurs eux-mêmes, la question de la production d'un ouvrage entièrement bilingue ou de deux ouvrages partiellement traduits n'est pas tranchée avant le milieu de 1996[879]. Afin de prendre acte de cette réalité, nous tenterons de rompre avec le sens commun[880] attaché à ce projet, en adoptant le pluriel : nous désignerons ainsi dorénavant ce projet en nuançant son appellation au singulier.

Ce double manuel est un exemple de projet transfrontalier qui soulève un paradoxe : l'enthousiasme partagé au cours de sa réalisation et lors de son lancement — que l'on ne peut s'empêcher de constater lors de la réalisation de chaque entretien[881] — contraste fortement avec l'absence d'usage remarqué par la suite. Ce caractère paradoxal du double manuel, dans l'espace plurinational du Rhin supérieur, peut être souligné doublement : d'une part, au cours de sa réalisation, sa création s'est voulue collective dans les formes, en utilisant un modèle d'organisation assez lourd, emprunté aux projets transfrontaliers existants ; or malgré ces bases institutionnelles qui s'affichent comme « transfrontalières », le travail transfrontalier s'est limité, soit à la recherche du plus petit dénominateur commun en matière de décisions, soit à des tâches d'exécution très individualisées — mais toujours dans un cadre collectif (§1) ; d'autre part, la diffusion et les usages des manuels montrent que les différents systèmes éducatifs du Rhin supérieur étaient inégalement prêts à accepter l'idée d'un manuel

[879] En effet, l'ADIRA et les autres acteurs font mention d'un seul manuel, sans que les questions linguistiques soient abordées de manière approfondie. L'élaboration d'un projet plus détaillé dans la perspective d'une demande communautaire INTERREG oblige à préciser la forme du projet. Dans un courrier du 3 septembre 1996, Philippe Richert [Président du Comité de pilotage du projet] rappelle à Andres Basler [représentant de la NWEDK suisse] confirme que « l'ouvrage scolaire est effectivement bilingue de la manière suivante: [d'une part] une proposition de traduction totale pour les fiches enseignants ; [d'autre part] une traduction plus irrégulière pour les fiches élèves : certains documents seront traduits totalement et d'autres comporteront une proportion irrégulière de français et d'allemand avec un passage obligé dans la langue du voisin. » Cette décision peut avoir été prise, selon d'autres indices contenus dans ce même courrier, lors d'une réunion du Comité de pilotage du 8 février 1996. Ce caractère bilingue est confirmé une autre fois dans un autre courrier du 2 septembre 1997, de Philippe Richert à M. Higi, en prévision de la réunion le 22 septembre 1997 du Comité de pilotage : « L'intégration du bilinguisme est envisagée de la façon suivante : a - une proposition de traduction totale pour les fiches enseignants ; b - une traduction plus irrégulière pour les fiches élèves. […] A l'exception des fiches élèves qui devront être adaptées à la langue nationale, l'ensemble du dossier sera identique en Allemagne, en France et en Suisse. L'organisation des contenus doit contribuer à la formation bilingue des enseignants et des élèves. »

[880] Au sens entendu par Pierre Bourdieu. - V. BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude, PASSERON, Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton/Bordas, 1968.

[881] Cette remarque concerne tous les acteurs interrogés, sans exception, qui accordent au projet un investissement qui dépasse le seul investissement professionnel.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalier dans les enseignements ; ses usages se bornent depuis la rentrée 1999 à une inutilisation générale (§2)

§1. Un bien transfrontalier coordonné par un entrepreneur français et coproduit par le réseau transfrontalier franco-germano-suisse

Etant donné le principe de réaliser ces deux supports scolaires dans des formes collectives qui se veulent théâtralement transfrontalières, la réalisation de cet ouvrage appelle une méthode de production qui s'appuie sur deux ensembles : il est coordonné par un entrepreneur français, l'ADIRA, néophyte en matière de projets INTERREG (A) ; il est coproduit par le réseau transfrontalier du Rhin supérieur (B).

A. La coproduction du projet dans des formes collectives : entre tensions et adhésions

Ce projet est proposé puis conduit par un maître d'ouvrage inattendu, l'ADIRA (1) ; sa définition se construit progressivement dans des formes collectives nationales puis transfrontalières (2), ce qui constitue un biais assez rationnel pour mettre en œuvre un projet transfrontalier, mais qui représente surtout une approche stratégique pour qu'il soit élu en tant que projet INTERREG II A dans le Rhin supérieur (3).

1. Un maître d'ouvrage « inattendu » : l'ADIRA

Le choix du maître d'ouvrage pour ce projet éducatif, l'ADIRA, dont le siège se situe à Strasbourg, paraît étonnant. Selon son site Internet, elle « est depuis 1950 l'Agence de développement économique du Bas-Rhin. Son action s'inscrit dans le cadre de la politique de développement économique et social du Conseil Général du Bas-Rhin. Elle est également soutenue par la Région Alsace, la Communauté Urbaine de Strasbourg, la Chambre de

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin et par de nombreuses entreprises. »[882] Les principales collectivités alsaciennes, en particulier le Conseil Général du Bas-Rhin, cofinancent cette association à vocation économique dont personne ne peut soupçonner *a priori* l'engagement transfrontalier en faveur des collégiens. Le site poursuit en effet : « Sa mission est de conforter en permanence le tissu économique de l'ensemble des zones géographiques du Bas-Rhin et d'assurer un développement équilibré du territoire. »[883] Comment, considérant cette mission définie étroitement, l'ADIRA a-t-elle été amenée à piloter un projet d'ouvrage scolaire destiné à des écoliers français, allemands et suisses ?

Un document de travail de l'ADIRA présente *a posteriori* la genèse du manuel, sous une forme synthétique :

> « Origine
>
> A l'heure de l'intégration européenne, la dimension transfrontalière reste trop peu abordée dans l'enseignement. Pour la première fois en Europe, un manuel scolaire sur l'espace du Rhin supérieur rédigé par 60 enseignants intègre cette réalité trinationale. Cet outil innovant répond au besoin exprimé par les autorités éducatives françaises, allemandes et suisses.
>
> Fin 1995, l'ADIRA a initié ce projet de manuel scolaire transfrontalier "Vivre dans le Rhin supérieur". Il a obtenu le soutien de nombreux partenaires (ou : dont les autorités éducatives, les collectivités locales d'Alsace, du Palatinat, du Bade-Wurtemberg, les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne ainsi que l'Union Européenne dans le cadre des programmes INTERREG II (Pamina et Rhin supérieur Centre-Sud).
>
> (Le projet a également rencontré un écho favorable auprès de la Conférence du Rhin supérieur et des participants au 5ème Congrès tripartite "Jeunesse-Formation-Emploi".)
>
> Cet outil pédagogique original est le fruit de la collaboration exemplaire entre un maître d'ouvrage, un Comité de pilotage, un Comité et des équipes de rédaction trinationales composés d'enseignants mobilisés par les autorités éducatives ainsi que des partenaires techniques. »[884]

Barbara Eschbach, chargée d'études à l'ADIRA, a participé au pilotage de ce projet à partir de juin 1997, en remplacement de Delphine Roux. Elle est l'un des rares acteurs de l'ADIRA à avoir collaboré au manuel et à être encore présente au sein de l'Association. Elle a donc pris en charge le dossier des manuels durant sa phase de réalisation. Son récit de la genèse du manuel se fonde par conséquent essentiellement sur la transmission orale et écrite d'éléments véhiculés par ses collègues de l'ADIRA. Ce récit, mis en lumière par le témoignage de Jean-

[882] http://www.adira.com/adira/adira1.html, page sans titre, consultée en mars 2004.
[883] http://www.adira.com/adira/adira1.html, *idem*
[884] Document transmis par Barbara Eschbach (ADIRA), courriel du 23 juillet 2003.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Daniel Zeter[885] —chef de mission académique des enseignements régionaux et internationaux au Rectorat de Strasbourg, maire de Stutzheim-Offenheim et conseiller général au Département du Bas-Rhin— montre la diversité d'historiographies qui n'est d'ailleurs pas nécessairement contradictoire et qui entoure la genèse du manuel. Ces données, rapportées plusieurs années après leur manifestation et dont l'enjeu s'est effrité, doivent être replacées dans les champs concurrentiels dans lesquels se place chaque acteur : dans ce cadre, ce projet génère un usufruit en termes de promotion professionnelle et sociale, en particulier au niveau régional[886]. Chaque acteur postule ainsi un rôle personnel déterminant dans le projet, voire une paternité décisive — en particulier face à un étudiant qui y a été clairement extérieur.

L'idée initiale du manuel est revendiquée par Jean-Daniel Zeter, qui sera membre du Comité de pilotage et du Groupe de projet : en 1990, il formule une proposition sur un projet d'ouvrage scolaire transfrontalier, le *Regiobuch*, qui aurait avant tout une fonction ludique, dans le cercle pédagogique de la Regio du Haut-Rhin. Cet ouvrage serait essentiellement destiné à faire prendre conscience aux enfants de l'espace transfrontalier du Rhin supérieur dans lequel ils vivent. Puis, en 1993 ou 1994, alors que Luc Gwiazdzinski travaille au Département du Bas-Rhin, Jean-Daniel Zeter partage cette idée avec lui. Luc Gwiazdzinski est employé ensuite par l'ADIRA, dans laquelle il est concevable de mener le projet. Dans le prolongement de cette conception personnelle, Jean-Daniel Zeter rapporte la conception collective menée par le groupe « Education et Formation » de la Conférence du Rhin supérieur, qui pose les jalons d'encadrement du projet, en liaison avec l'ADIRA. Selon Jean-Daniel Zeter, les principes fondamentaux ou « cahier des charges de base » sont triples : favoriser une activité ludique, produire une version dans chaque langue[887], et une partie sur l'interculturel[888].

Barbara Eschbach nous explique comment, de son point de vue, son organisme a hérité d'un projet dont il ne pensait pas, au départ, assurer la maîtrise d'ouvrage, sur une période – entendue au sens large – allant de 1995, moment de l'énonciation de l'initiative, à 2001, période de remise des rapports finaux du projet INTERREG II A aux comités de suivi Pamina et

[885] Entretien téléphonique avec Jean-Daniel Zeter, 23 novembre 2004.

[886] Pendant ou après la réalisation de ce projet, plusieurs acteurs de l'ADIRA ont connu une ascension professionnelle, soit en Alsace, soit en changeant de région ; par ailleurs, Philippe Richert, alors conseiller général, devient président du CG67 après Daniel Hoeffel.

[887] Après avoir envisagé la réalisation d'un seul manuel bilingue.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Rhin supérieur Centre-Sud, en passant par son lancement officiel en juin 1999. Dans le cadre du travail de l'ADIRA, outre une activité d'animation destinée aux entreprises françaises, existe une activité d'animation transfrontalière ; or ces rencontres d'affaires entre Allemands et Français mettent en évidence, à l'inverse de la plupart des idées reçues qui voudraient qu'une majorité d'Alsaciens soit dialectophone ou germanophone, des lacunes partagées, relatives à la maîtrise de la langue du voisin et à la connaissance de sa culture : « Avant de parler business, il faut commencer par faire connaissance. »[889] Ces éléments apparaissent également dans un entretien accordé par l'ADIRA au quotidien *Le Monde*, au moment de la diffusion officielle du double manuel, en juin 1999 :

> « D'une façon un peu inattendue, c'est le comité d'expansion économique du Bas-Rhin, l'ADIRA, qui a porté le projet. « A force de devoir répéter régulièrement aux adultes les mêmes informations sur nos trois régions frontalières, nous nous sommes dit qu'il valait mieux les apprendre aux enfants, futurs praticiens d'une Europe sans frontières! », explique Didier Hertzog, chef du projet du département Animation territoriale de l'Adira. »[890]

Ce contexte de travail transfrontalier, souvent problématique, offre les conditions qui permettront de faire émerger le projet de manuel transfrontalier : au cours de la même période, au début de 1995, Didier Hertzog[891] remarque, en compulsant les cahiers de son enfant en cours moyen 1er niveau (CM1-classe d'âge moyen 8-9 ans), que l'institutrice, dans le cadre du cours d'initiation à l'allemand, recourt à des collages de documents français et allemands. Ces collages lui donnent l'idée de procéder de la même manière pour créer un dispositif éducatif qui offre des regards croisés sur des réalités quotidiennes dans le Rhin supérieur : « les chefs d'entreprise de demain sont les enfants d'aujourd'hui », que l'on peut sensibiliser à un espace représenté comme transfrontalier. Mais dans le compte-rendu de la réunion du 29 septembre 1995, Jean-Daniel Zeter, alors étiqueté comme « directeur du service de l'enseignement du Département du Bas-Rhin »[892], tient à rappeler son rôle d'auteur intellectuel du projet :

---

[888] Entretien téléphonique avec Jean-Daniel Zeter, 23 novembre 2004.

[889] Entretien, Barbara Eschbach, 21 juillet 2003.

[890] « Au bord du Rhin, Allemands, Français et Suisses vont apprendre dans le même livre », *Le Monde*, 8 juin 1999.

[891] Employé à l'ADIRA, puis membre du cabinet de Philippe Richert, au Département du Bas-Rhin.

[892] Dans le tableau reproduit, construit en fonction de données établies dans un compte-rendu de 1997 rédigé par l'ADIRA, Jean-Daniel Zeter apparaît également en tant que représentant du Conseil Général du Haut-Rhin (comme agent). Sa trajectoire professionnelle, transmise par courriel (24 nov. 2004), donne à voir son entrée dans la politique locale, puis son ascension progressive dans la politique locale régionale, avec un investissement particulier dans l'éducation et dans le transfrontalier : « J'étais enseignant, puis chef d'établissement jusqu'en 1990, chargé de mission au conseil général du 68 pour

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « [Jean-Daniel Zeter] évoque le projet du *Regiobuch* dont il était l'initiateur il y a cinq ans mais qui n'a pas abouti. Il se félicite de l'initiative ADIRA et de l'état d'avancement des travaux ».

Ce projet à peine énoncé, l'ADIRA ne souhaite pas le porter : elle contacte le rectorat de l'académie de Strasbourg pour lui faire part de ce projet, et proposer que le rectorat soit maître d'ouvrage. L'ADIRA ne se conçoit pas alors comme porteur de projet potentiel : la maîtrise d'ouvrage « naturelle » pour un tel projet revient au rectorat. Mais le rectorat décline la proposition et suggère plutôt que l'ADIRA prenne en charge la maîtrise d'ouvrage : en effet, le rectorat ne souhaite pas piloter le projet, mais accepte volontiers de s'y associer, si un organisme veut bien s'en charger.[893] Cette position du rectorat comme simple partenaire sera exploitée par la suite comme ressource, dans la mesure où les autorités éducatives auront constamment leur mot à dire pour que le projet ait une chance de voir le jour et d'être éventuellement utilisé ; le rectorat, simple partenaire mais investi très sérieusement, présidera ainsi le Groupe de projet.

L'ADIRA dispose alors en interne d'une stagiaire en contrat à durée déterminée (CDD) de six mois, Delphine Roux, étudiante en DESS de Relations Internationales (ITIRI, URS)[894], à qui est confiée une partie du travail exploratoire ; elle bénéficiera par la suite d'autres CDD et sera chargée à plein temps de s'occuper du manuel avec le soutien plus ponctuel – en particulier – du chargé des affaires européennes de l'ADIRA, Luc Gwiazdzinski. En mai 1997, Delphine Roux quitte l'ADIRA et sera remplacée sur le dossier du manuel transfrontalier par Barbara Eschbach. Selon cette dernière, l'ADIRA investira au moins, en termes de ressources humaines, une personne à plein temps – dont elle-même - de fin 1996 à fin 1999. Toutefois, un tel projet ne se borne pas à un travail interne de l'ADIRA : son rôle consiste à coordonner une multitude d'intérêts divergents dans un cadre collectif trinational.

2. La définition collective progressive du projet : un « ouvrage scolaire » transfrontalier

le développement du bilinguisme et l'élaboration du cahier des charges des collèges à construire. Elu maire depuis 1983, je suis devenu Conseiller général du 67 en 1992 et Vice-Président depuis 1998. »

[893] Delphine Roux explicite la position du Rectorat : selon elle, le rectorat ne veut pas assumer le « portage » du projet, car il considère que ses propres ressources en moyens humains sont limitées et, par conséquent, ne peuvent pas être mobilisées directement pour un projet qui consommerait de telles ressources de manière trop importante.

[894] ADIRA, *Compte rendu de la réunion du 23 juin 1995*, p. 3. — Delphine Roux est, en 2004, Chef du service Europe au Conseil Général de Seine-Maritime.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les partenaires qui vont progressivement s'agréger au projet n'ont pas tous les mêmes motivations, ni les mêmes ressources. Plusieurs documents, notamment des comptes-rendus de réunions et des courriers échangés avec le Secrétariat commun du Programme Interreg RSCS, rendent compte partiellement de la construction de ce projet et de l'agrégation progressive de partenaires transfrontaliers aux moyens inégaux.

La phase exploratoire du projet, qui consiste à déterminer si le projet peut compter sur des partenaires obligés et des partenaires transfrontaliers plus classiques, s'effectue en quatre phases successives.

- La première phase consiste à solliciter des partenaires obligés, c'est-à-dire en mobilisant en premier lieu les partenaires dont le projet ne peut se passer, en particulier le Rectorat qui aura un rôle déterminant : « Depuis novembre 1995, autour de l'ADIRA, maître d'ouvrage du projet, un Groupe de projet, *présidé par M. MORGEN*, Chef du service *Mission académique d'enseignement régional et international* au Rectorat de l'Académie de Strasbourg, a été chargé de la définition du contenu du projet et de l'établissement d'un cahier des charges et du budget. Il assure également la supervision du Comité et de l'équipe de rédaction. »[895] Au cours d'une réunion dont l'objet est défini de manière très vaste sur un « projet de programme scolaire transfrontalier », on entrevoit déjà « un matériel pédagogique (…), un système de dossiers-fiches plus facilement exploitable qu'un livre » sur « un même espace, l'espace du Rhin supérieur, et non une présentation des caractéristiques françaises, allemandes et suisses »[896]. Néanmoins, cette approche se fait dans un cadre strictement franco-centré — entre Français—, en prenant toutefois soin d'avoir une caution transfrontalière : ainsi, la réunion du 23 juin 1995 ne compte que des invités français et un chargé de mission allemand d'Infobest Kehl-Strasbourg[897], d'ailleurs absent et excusé pour l'occasion. Cette approche

[895] Note interne du CRA, de la DCRI au Président, 21 mai 1996, ayant pour objet: Projet " ouvrage scolaire transfrontalier "
[896] ADIRA, *Compte rendu de la réunion du 23 juin 1995*, p. 2.
[897] Sont présents : Daniel Morgen (Inspecteur de l'Education nationale, Rectorat), Eliane Deetjen (Instituteur-Maître formateur langues et cultures régionales, Rectorat), Jean-Patrick Jouhaud (SESGARE, Préfecture de la Région Alsace), Catherine Ledig (ADEC, Responsable du Télécentre, détachée IBM), Didier Hertzog (Chargé d'études, ADIRA), Delphine Roux (Stagiaire, ADIRA). - Sont excusés : Jurgen Oser (Chargé de mission, Infobest), M. Schwartz-Holtz (Mission académique de l'enseignement régional et international, Rectorat), Gilles Boileau (Principal adjoint du Collège Fustel de Coulanges), Catherine Adnet (SESGARE, Préfecture de la Région Alsace), Patrice Harster (Chargé de mission coopération transfrontalière, CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN), Luc Gwiazdzinski (Chargé de mission, ADIRA).

nationale scelle le futur du manuel, en focalisant l'intérêt du projet sur des préoccupations essentiellement françaises : d'une part, le besoin d'un tel document est perçu aussi bien au niveau des classes élémentaires qu'au niveau du collège, ce qui constitue une tranche d'âge particulièrement large, susceptible de condamner le manuel à des lieux communs adaptés aux plus jeunes[898] . Ce principe d'un public d'enfants d'âge très inégal n'est pas remis en question, du fait de la position initiale du rectorat et de la possibilité d'énoncer dès le départ des suggestions auxquelles l'ADIRA et les autres partenaires se conforment. Néanmoins, cette question des niveaux voulue par le Rectorat est légèrement tempérée par la suite, en raison des négociations avec les autres partenaires :

> « Les fiches élèves ne sont pas strictement conçues pour chaque niveau. Il faut rester suffisamment souple et ouvert dans l'élaboration de ces fiches. Une évolution des difficultés est prévue dans chaque thème. Néanmoins, deux fiches élèves (recto-verso) de deux niveaux différents sont au minimum envisagées par thème. »[899]

D'autre part, le manuel n'est pas destiné directement aux enfants, à la fois pour des questions budgétaires évoquées très tôt, arguments utilisés ensuite pour emporter l'adhésion des autres partenaires sur des orientations pédagogiques. Le choix d'un document destiné exclusivement aux enseignants est justifié à l'emporte-pièce, « (…) compte tenus des véritables besoins des enseignants [concernant le matériel pédagogique] (…). » Par ailleurs, « [le] principe du système dossiers-fiches décrit pour les classes élémentaires semble retenir l'attention. Il s'agit de créer une mallette pédagogique d'utilisation pragmatique et pluridisciplinaire adaptable en fonction des classes d'âge concernées. »[900] Cela est renforcé dans le courrier du 2 septembre 1997 par des arguments qui se révèlent contradictoires :

> « *Fond/Forme des documents élèves* : l'objectif est d'éviter le manuel statique type encyclopédique et chronologique. Le groupe de projet [présidé par le rectorat] privilégie une pédagogie de la découverte. Les matériaux [forme et fond] utilisés doivent inciter l'élève à se poser des questions, participer, créer et rencontrer ses voisins. L'acquisition des connaissances sera adaptée à l'âge et aux intérêts des élèves. (...) L'enfant doit se sentir

[898] « Au niveau des classes élémentaires, il existe un besoin dans la mesure où il n'y a aucun support, documents, photos, ou autres qui traite en détail de l'Alsace et de la région du Rhin supérieur. Cette approche pourrait parfaitement venir en complément du chapitre *Etudier sa région* du programme de géographie du cycle 3. A ce titre, la classe d'âge 8/11 ans (CE2, CM1, CM2) semble la plus adaptée pour suivre un tel enseignement : le sujet peut susciter l'intérêt des enfants et il s'intègre parfaitement au programme. (…) Au niveau du collège, la même démarche pourrait s'inscrire dans le projet régional académique qui favorise le développement des langues : classes européennes, classes bilingues (…). » *in* ADIRA, *Compte rendu de la réunion du 23 juin 1995*, p. 2.

[899] Courrier du 2 septembre 1997, de Philippe Richert à M. Higi, pour réunion le 22 septembre 1997 du Comité de pilotage.

[900] ADIRA, *Compte rendu de la réunion du 23 juin 1995*, p. 2. — Ce concept de dossiers-fiches doit réserver la possibilité de futures actualisations.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

concerné d'où l'importance d'une illustration concrète des connaissances avec son environnement régional. »[901]

Le cadre de l'utilisation définie ainsi nous semble particulier : les manuels seront laissés à la disposition exclusive des enseignants, dans le cadre d'un complément à des programmes scolaires qui ont le caractère du dogme et que l'on ne critique pas, mais on imagine et on attend que des enfants de 8 à 15 ans s'approprient ces « matériaux », diffusés au mieux à doses homéopathiques, et les « incite (...) à rencontrer [leurs] voisins ». Au cours des différentes réunions préparatoires, les premiers échanges se font donc sur la base des propositions formulées essentiellement par l'ADIRA, mais reformulées par le Rectorat.

Par ailleurs, les conversations avec les premiers interlocuteurs français orientent sensiblement et rapidement le projet vers une réalisation dans le cadre du programme INTERREG II A. Au cours de cette première phase entre acteurs français, une méthode de travail est définie lors de la réunion française du 23 juin 1995, et fixe la tenue de deux réunions, avant « la mise en place du groupe de travail associant français, allemands et suisses » : la première, organisée début septembre 1995 et qualifiée de « réunion technique », a pour « but d'inscrire ce projet dans le cadre du programme européen INTERREG II » ; la seconde, organisée par l'ADIRA en coordination avec le service coopération transfrontalière du Conseil Général du Bas-Rhin et le Rectorat de Strasbourg, se fera à la mi-septembre « avec les partenaires allemands et suisses identifiés dans le but d'inscrire ce projet dans une démarche transfrontalière »[902].

- La seconde phase associe des participants français, allemands et suisses spécialisés dans l'éducation. Les premiers acteurs transfrontaliers associés sont les représentants des systèmes éducatifs régionaux des trois pays, Rectorat de Strasbourg, *Oberschulämte* allemands et la *Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorkonferenz* (NWEDK) suisse. Ces premiers échanges s'avèrent concluants. Cela est confirmé par Barbara Eschbach : un groupe de projet est créé avec le Rectorat, les *Oberschulämte* et la NWEDK ; les personnes sont mises à disposition par leur administration respective. Le préfet a un rôle de supervision du projet, qui est obligatoire dans INTERREG II. Le Conseil de l'Europe a un rôle purement symbolique, de parrainage du

[901] Courrier du 2 septembre 1997, de Philippe Richert à M. Higi, pour réunion le 22 septembre 1997 du Comité de pilotage

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

projet. Le point de vue de J.-M. Niedermeyer, enseignant et membre du Comité de rédaction, montre que les enseignants ont été de simples exécutants, sollicités une fois que la trame était tissée : « Au départ, c'est un projet de l'ADIRA. L'ADIRA était maître d'ouvrage du projet. Un peu plus en amont encore, c'était la Conférence du Rhin supérieur, qui regroupe les élus des trois pays »[903]. Cette perception erronée de la composition de la Conférence du Rhin supérieur et de son rôle spécifique dans le projet semble marquée par la position relative de J.-M. Niedermeyer dans l'organisation en différents comités du projet : le Comité de rédaction auquel il appartient est créé plus tardivement et est relativement isolé des questions de fond et de forme, traitées par l'ADIRA, le Groupe de projet et le Comité de pilotage. En revanche, Barbara Eschbach (ADIRA), entend recadrer le rôle de la Conférence, au cours d'un entretien avec Nicolas Cassauba-Tircazot :

> « Barbara Eschbach : […] on a commencé a faire des choses quand Interreg est venu, au niveau d'ADIRA en 96-97 on a lancé un manuel scolaire transfrontalier, je ne sais pas si vous en avez entendu parler.
>
> *Nicolas Cassauba-Tircazot : Mais il n'a pas été lancé par la conférence du Rhin supérieur ?*
>
> Ça c'est tout le problème. La Conférence du Rhin supérieur est citée comme partenaire, c'est vrai que c'est elle, dans le cadre du groupe de travail « éducation et formation », qui nous a guidé, on va dire vers les bons partenaires, mais ce n'est absolument pas elle qui a organisé concrètement ce travail.
>
> *L'initiateur de ce manuel, c'est l'ADIRA alors ?*
>
> C'est l'ADIRA. On a eu cette initiative et c'est vrai que dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur on l'a présenté, et c'est là qu'on a eu le soutient de tous ces autres partenaires. Mais l'ADIRA, il faut que dans un projet il y ait un maître d'ouvrage, il faut qu'il y en ait un qui se dégage, qui sorte la tête, et ça a été l'ADIRA. Pourquoi ? Parce qu'en termes d'association on a pu les mobiliser, les moyens financiers et personnels pour mener ce projet, qu'on a coordonné. Ce qu'une institution du type Conférence du Rhin supérieur ne pouvait pas faire, ni même le rectorat. »[904]

A l'inverse, comme nous l'avions noté *supra*, Jean-Daniel Zeter affirme que ce groupe de la CRS a eu un rôle décisif dans la maturation collective du projet et dans sa prise en charge,

---

[902] ADIRA, *Compte rendu de la réunion du 23 juin 1995*, p. 3.

[903] En réalité, la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur rassemble les Etats signataires de *la convention intergouvernementale franco-germano-suisse du Rhin supérieur du 22 octobre 1975 (Accords de Bonn).* En revanche, le Conseil Rhénan regroupe les élus des trois pays.

[904] Entretien avec Barbara Eschbach (23 mars 2004), *in* CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, *La coopération transfrontalière au sein de l'espace Rhin supérieur : enjeux et limites de l'action régionale à travers l'exemple de la région Alsace,* mémoire de 4ème année d'IEP, IEP Strasbourg, juin 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'ADIRA n'ayant eu qu'un rôle technique[905]. Cette concurrence pour la paternité du projet se retrouve dans le volet médiatique, qui laisse apparaître une revendication principale, tantôt de la CRS, tantôt de l'ADIRA[906].

- La troisième phase revient à solliciter des partenaires transfrontaliers classiques appartenant au réseau transfrontalier du Rhin supérieur, en présentant le projet au cours de deux réunions *séparées,* d'abord aux éventuels partenaires français (11 sept. 1995), puis aux éventuels partenaires allemands et suisses (29 sept. 1995). Chaque présentation rencontre un accueil positif. La stratégie de l'ADIRA, mobilisant d'abord les partenaires français, afin de montrer un front uni vis-à-vis des Allemands et des Suisses, réduit le risque de rejet du projet, mais elle révèle également l'entrée de l'Association dans le champ transfrontalier institutionnel, méconnu jusqu'alors, et défriché grâce à des soutiens précieux, comme celui du Conseil Général du Bas-Rhin.

- La quatrième et dernière phase se produit à la suite de la diffusion de l'idée de ce projet aux éventuels partenaires et de leur approbation de principe. La médiatisation du projet passe par une présentation publique, effectuée dans des espaces de rencontres transfrontalières consensuels et acquis, afin de tester les réactions de l'opinion publique sur le projet d'ouvrage scolaire et de susciter d'autres soutiens, financiers et symboliques : d'une part, au cours du 5ème Congrès tripartite *Jeunesse-Formation-Emploi - Quel avenir pour les jeunes dans le Rhin supérieur ?* à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 1995, la présentation du projet suit un objectif de médiatisation et d'adhésion informelle de partenaires au projet[907], par le biais du *Forum Junior*. Ce *Forum Junior* paraît assez faiblement indépendant et représentatif — puisqu'il est mobilisé par un agent de la Région Alsace chargé d'organiser les Congrès Tripartites : « Depuis 1995, huit à dix jeunes issus de chacun des trois pays de l'espace du Rhin supérieur se rencontrent, et ce, une fois par an, à l'occasion d'une réunion de travail sur des sujets spécifiques. Tous les deux ans a lieu un Congrès Tripartite dont le thème est repris par le

[905] Entretien avec Jean-Daniel ZETER, *op. cit.*
[906] V. la partie consacrée au traitement médiatique du projet, *infra.*
[907] « Congrès Tripartite " Formation, Emploi, Jeunesse " : ce projet a été également présenté dans le cadre du CT " Formation, Emploi, Jeunesse " en novembre 1995 par le GT " Formation du Forum Junior ". Il a été mentionné dans la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Forum Junior »[908]. Les « réflexions et revendications du Forum Junior du Rhin supérieur à l'occasion du Congrès tripartite *Jeunesse – Formation – Emploi* » font figurer dans le chapitre « Coopération transfrontalière » le constat selon lequel « Suisses, Allemands et Français habitent à quelques kilomètres les uns des autres et pourtant se rendent comptent qu'ils ne se connaissent pas vraiment. » Après avoir défini l'objectif à suivre — « meilleure connaissance de notre voisin d'un point de vue historique, géographique et culturel » — la proposition consiste à « intégrer la dimension transfrontalière dans l'enseignement des trois pays ». A l'appui de ce constat, le *Forum Junior* est instrumentalisé pour formuler une proposition qui correspond en tout point, au projet de double manuel scolaire porté par l'ADIRA :

> « Réalisation d'un ouvrage scolaire bilingue transfrontalier afin de sensibiliser l'enfant aux réalités du Rhin supérieur à travers ses caractéristiques géographiques, socio-économiques et historiques. L'intérêt est d'élargir le contenu de façon à ce qu'un plus grand nombre d'enseignants se l'approprie indépendamment de leur matière d'application. Le public concerné sont [sic !] les jeunes de 7 à 14 ou 16 ans (durée scolaire obligatoire). Le contenu du livre pourrait être envisagé sous forme de dossiers-fiches adapté aux différentes classes d'âge. »[909]

Cette phraséologie reprend pratiquement mot pour mot l'état des travaux du Groupe de travail chargé de défricher le manuel, au cours des réunions antérieures à novembre 1995[910] : les élus et agents qui instrumentalisent cette dizaine de jeunes ne se donnent même pas la peine de maquiller la pseudo-proposition du *Forum Junior*.

" Déclaration Commune " signée par les représentants institutionnels des trois pays. » in Courrier du 2 septembre 1997, de Philippe Richert à M. Higi, pour réunion le 22 septembre 1997 du Comité de pilotage.

[908] Site Internet de la Conférence du Rhin supérieur, URL : http://www.oberrheinkonferenz.de/jpj/forumjunior.php?l=f consulté en septembre 2004.

[909] Conférence du Rhin supérieur, Forum Junior (Groupe de travail 'Formation'), *Réflexions et revendications du Forum Junior du Rhin supérieur à l'occasion du Congrès tripartite Jeunesse – Formation – Emploi,* 9-10 novembre 1995, p. 20.

[910] Dans un document de l'ADIRA en date du 12 avril 1995, intitulé « Projet de 'programme scolaire transfrontalier' – 'Espace, identité et citoyenneté rhénane' », on lit : « […] aucun programme scolaire n'intègre encore explicitement [la] dimension [transfrontalière] dans l'enseignement » ; on lit aussi : « réalisation d'un ouvrage général de présentation des caractéristiques géographiques et socio-économiques de l'espace transfrontalier du Rhin supérieur destiné à sensibiliser les enseignants (professeurs du secondaire…) et susceptible d'intéresser un public plus large (80 pages, texte, cartes, graphiques, photos…) ». Par ailleurs, le compte rendu de la réunion du 29 septembre 1995 conclut que « le système de fiches évolutives a été retenu, la classe d'âge 8-15 ans également. » (p. 3)

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

D'autre part, l'ADIRA[911] et le Conseil Général du Bas-Rhin comptent sur la plateforme que constitue la Conférence du Rhin supérieur et en particulier son groupe de travail *Formation et éducation*[912], afin de conférer au projet un caractère inéluctable pour les partenaires. En effet, quand un projet est soutenu par la Conférence du Rhin supérieur, cela équivaut à un engagement politique au plus haut niveau de chaque Etat ; cet engagement trinational implique d'accorder par la suite une priorité à l'exécution collective du projet. Cela sera exploité, en 1996, afin de pallier l'inertie suisse qui ralentit l'évolution du projet.

Avant de poursuivre, quelques précisions doivent être apportées concernant les liens avec les partenaires français. Le soutien quasi-immédiat du principal financeur de l'ADIRA, le Conseil Général du Bas-Rhin, et de Philippe Richert en particulier[913] - qui s'investira de manière soutenue dans le projet en présidant de manière active le Comité de pilotage et en intervenant à plusieurs reprises pour soutenir l'ADIRA, puis des partenaires classiques en Alsace, Conseil Régional d'Alsace et Conseil Général du Haut-Rhin, répond à un réflexe couramment observé dans le montage de projets par des institutions cooptées comme l'ADIRA : si l'un de ces acteurs accepte de s'engager financièrement sur un projet, il sollicitera les deux autres -qui ont d'ailleurs la même appartenance partisane depuis le début des années 1990- pour le « parrainer », le cofinancer. Cela a un double avantage, non seulement l'affichage automatique du soutien de chaque partenaire qui gagne ainsi un écho auprès de son électorat, mais aussi la répartition des coûts.

[911] « Le projet pourrait être évoqué dans le cadre de la CRS. », in ADIRA, *[document polycopié] du 12 avril 1995*. Ensuite, un GT de la CRS est saisi : « ce projet a été présenté au GT « Formation et Education » de la CRS qui a appuyé l'initiative et mandaté le groupe de projet et mis en place par l'ADIRA pour poursuivre ses investigations. », in *Courrier du 2 septembre 1997*, de Philippe Richert à M. Higi, en vue de la réunion du 22 septembre 1997 du Comité de pilotage. Enfin, « ce projet sera présenté à la CRS qui se tiendra le 21 septembre 1995 prochain », in ADIRA, *Compte rendu de la réunion du 11 septembre 1995*.
« Dans la perspective du dernier **Congrès Tripartite** [en gras dans le document], l'ADIRA a pris l'initiative conjointe avec le groupe de travail *Education-Formation* de la **Conférence du Rhin supérieur** [en gras] du projet cité en objet. » in *Note interne du CRA de la DCRI au Président*, 21 mai 1996, ayant pour objet « Projet 'ouvrage scolaire transfrontalier' ».

[912] Ce groupe de travail de la CRS réunit les mêmes représentants des systèmes éducatifs que dans les instances du projet de double manuel, des pédagogues pour l'essentiel.

[913] « Depuis début 1996, un Comité de pilotage présidé par M. RICHERT a également été mis en place. Il a pour mission de valider le projet de cahier des charges, le budget et l'échéancier, de superviser le déroulement du projet, de vérifier l'adéquation entre la définition originale et les phases de la réalisation, et d'assister le MO dans ses démarches de recherche et de cofinancement. » in *Note interne du CRA de la DCRI au Président*, 21 mai 1996, ayant pour objet « Projet 'ouvrage scolaire transfrontalier' ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Dès le début du projet[914], nous constatons que l'ADIRA recourt quasi systématiquement au terme « ouvrage », ou « ouvrage scolaire », rarement « manuel ». Cela peut traduire la préoccupation de ne pas se retrouver confrontée aux foudres de l'éducation nationale française. Cet usage précis ne souffre que de très rares exceptions dans les documents que nous avons pu consulter. Delphine Roux, interrogée sur cette question, affirme qu'elle ne se souvient pas d'avoir eu de conflit sur ce point avec le Rectorat, alors qu'il y en a eu de très durs par ailleurs ; elle ajoute que si la constatation d'un usage préférentiel du terme « ouvrage » est observée, cela n'est pour elle pas volontaire.[915] Jean-Daniel Zeter fournit deux hypothèses explicatives : « Je pense qu'il s'agit d'une part d'une traduction littérale et spontanée de *Schulwerk*[916] et d'autre part d'éviter toute référence à un programme ou contenu trop disciplinaires (manuel de géographie, de maths...). »[917] Involontaire ou intentionnel, cela a pour effet d'éviter selon nous une confusion malheureuse : utiliser le terme « ouvrage scolaire » permet de rester vague quant à son usage, qui sera plus tard défini comme facultatif. Le concept de « manuel » renvoie à un livre qui est obligatoire ou vivement conseillé dans le cadre du programme éducatif. En revanche, du côté allemand, cette question ne se pose pas : le mot *Schulbuch* ou *Schulwerk* s'avère plus neutre ; il faut noter également que l'éducation est une compétence qui revient aux *Länder*. La question sous-jacente posée par les Français est celle d'un enseignement égal pour tous les enfants, où qu'ils soient sur le territoire français. C'est pourquoi la traduction officielle pour ce projet a été en français « Ouvrage scolaire transfrontalier » (*Grenzüberschreitendes Schulbuch* en allemand). Pour notre part, nous emploierons de manière indéterminée les termes « ouvrage scolaire transfrontalier » et « manuel transfrontalier »[918].

[914] Courrier de l'ADIRA (Delphine Roux), du 10 juillet 1995, à la DCRI-CRA (Nicolas Loquet), ayant comme objet : " Projet ouvrage scolaire transfrontalier ".
[915] Entretien téléphonique avec Delphine Roux, 29 octobre 2004, prise de notes.
[916] Cet argument ne nous semble pas nécessairement fondé, d'après les éléments matériels dont nous disposons : en 1995, les comptes-rendus de réunions entre Français, qui précèdent toute réunion avec des Allemands et des Suisses, font déjà mention de l'expression « ouvrage scolaire ».
[917] Jean-Daniel Zeter, courriel du 24 novembre 2004.
[918] Nuancés par un usage au pluriel, c'est-à-dire le « double ouvrage scolaire transfrontalier » ou les manuels transfrontaliers », du fait de l'existence de deux ouvrages, l'un majoritairement en français, l'autre majoritairement en allemand – v. *supra*.

Après ces quatre séquences qui permettent à l'ADIRA de glaner des soutiens, le projet passe à une autre phase, orientée vers la définition détaillée du projet en vue de son financement transfrontalier.

Un *Groupe de projet*, constitué dès le milieu de 1995 avec le rectorat, définit le contenu du projet, établit un cahier des charges et supervise sa bonne marche. Il réunit le Rectorat de Strasbourg, les *Oberschulämte* allemands (Karlsruhe et Freiburg) et la NWEDK suisse, les premiers cofinanceurs et quelques acteurs transfrontaliers comme les Infobest. Ce groupe réunit les acteurs qui s'agrègent autour du projet depuis la fin du premier semestre 1995 et sera présidé à partir du 25 mars 1996 par M. Morgen, membre du Rectorat. Ce Groupe de projet considère que la soumission d'un dossier dans le cadre d'INTERREG II A est utile pour la faisabilité de l'initiative. Un des arguments avancés lors de l'entretien avec Barbara Eschbach pour justifier techniquement la maîtrise d'ouvrage de l'ADIRA serait lié à l'expérience de travail de l'ADIRA avec l'Objectif 2 de la Commission Européenne. Or cette expérience affichée collectivement n'est pas d'un grand secours, au fur et à mesure que le projet de manuel transfrontalier avance et rencontre des difficultés : l'ADIRA devra subir un apprentissage des règles et usages liés à la mise en œuvre d'un projet monté dans le cadre d'INTERREG II A. Le Groupe de projet, groupe informel qui défriche les grandes lignes du projet et permet sa faisabilité, coexiste, à partir de décembre 1995, avec un *Comité de pilotage*, dont la présidence sera assurée de manière continue par Philippe Richert, de mars 1996[919] jusqu'au terme du projet. Le Comité de pilotage regroupe tous les cofinanceurs, les autorités éducatives et le maître d'ouvrage, et a pour fonctions, définies dès janvier 1996, *i)* de valider le cahier des charges et le budget établis par le groupe de projet et le maître d'ouvrage, *ii)* de superviser le déroulement du projet, *iii)* et d'assister le maître d'ouvrage dans ses démarches de recherche et de cofinancement[920]. Il définit, selon Jean-Daniel Zeter, le contenu des manuels de manière arbitraire : pour des motifs essentiellement financiers, le nombre maximal de pages finançable est divisé en 10 chapitres de longueur égale ; cela a pour conséquence fâcheuse de ne pas accorder à certains chapitres des développements souhaitables, et de développer artificiellement d'autres parties. Malgré ces limites, l'essentiel

[919] Note de la DCRI suivant une réunion du 25 mars 1996, durant laquelle la présidence de Philippe Richert, proposée par un membre du Département du Bas-Rhin, est entérinée.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

réside dans la possibilité de mener un projet commun[921]. Le *Comité de rédaction*, apparu au courant du premier semestre 1996, réunit les autorités éducatives déjà présentes dans le Groupe de projet et le Comité de pilotage[922] et les équipes trinationales d'enseignants, une soixantaine. Ces groupes et comités ont une forme et une composition récapitulées dans le tableau en annexe[923]. La présence des mêmes acteurs dans plusieurs comités montre la prédominance de deux séries d'acteurs : les autorités éducatives, représentées notamment par des pédagogues qui se revendiquent experts dans le domaine de l'éducation scolaire ou qui se laissent porter cette qualification, sont les acteurs grâce auxquels le projet a une chance d'entrer dans les écoles et collèges – il n'est d'ailleurs pas étonnant de les voir dans tous les comités, où la posture de contrôle suggérée ou directive n'est pas absente ; les cofinanceurs, présents partout sauf dans le Comité de rédaction afin de laisser penser que le double ouvrage a été écrit sans instructions émanant d'eux, verrouillent financièrement le projet et le contrôlent également, à différentes séquences de sa production. La prédominance de ces deux groupes d'acteurs – à l'intérieur desquels les dissensions ne sont d'ailleurs pas ténues[924] - est néanmoins liée dans un rapport de complémentarité fonctionnelle qui oblige à chercher constamment le consensus entre eux et avec le maître d'ouvrage. L'hypothèse de recourir à des fonds communautaires INTERREG II A, d'abord simplement évoquée, devient un objet de travail collectif prioritaire.

3. L'insertion du projet dans les programmes INTERREG II A Pamina et Centre-Sud

La faisabilité du projet est conditionnée par un cofinancement dans le cadre des programmes INTERREG II A Centre-Sud et Pamina. Cette opportunité transfrontalière, d'abord entrevue comme une chance par l'ADIRA (a), se transforme progressivement en un casse-tête rhénan (b et c).

[920] Jean-Daniel Zeter réduit le Comité de pilotage à trois personnes, un Français, un Allemand et un Suisse, chargés de diriger les enseignants. — Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*
[921] Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*
[922] « Composé de six experts » - ADIRA, document *Organigramme du projet Ouvrage scolaire transfrontalier*, janvier 1996.
[923] V. Table de la composition des structures du projet.
[924] V. *infra.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

a. la piste INTERREG : des ressources financières inespérées pour l'ADIRA et un réseau informatif préexistant

Ce projet bénéficie, tout au long de sa mise en place et de sa réalisation, d'un soutien inégalement affiché de la part des partenaires de Pamina et de Centre-Sud.

Il ne nous a pas été possible de déterminer avec précision quelle institution ou individu a mis l'ADIRA sur la piste d'INTERREG. Toutefois, dès les premières réunions, INTERREG II a de fortes chances d'être connu par l'ADIRA, soit directement, soit grâce aux services des relations internationales du Conseil Général du Bas-Rhin. Les premières mentions d'INTERREG, décelées dans les documents que nous possédons, figurent dans un document de l'ADIRA du 12 avril 1995[925] et dans le compte-rendu de la réunion du 23 juin 1995 :

> « Cette réunion avait pour objectifs (…) **de mettre en place une méthode de travail** en déterminant la composition des groupes de travail tripartites et en programmant un échéancier. Une série de réunions sont programmées en septembre :
> - Dans le but d'inscrire ce projet dans le cadre du programme européen INTERREG II, une **réunion technique** sur ce thème sera organisée début septembre.
> - L'ADIRA, en liaison avec le service coopération transfrontalière du Conseil Général, organisera mi-septembre une **réunion avec les partenaires institutionnels allemands et suisses** identifiés dans le but d'inscrire ce projet dans une démarche transfrontalière. Monsieur Morgen s'engage à nous communiquer la liste des 'Oberschulamt' allemands et de leurs homologues suisses.
> - L'étape suivante est **la mise en place du groupe de travail** associant enseignants français, allemands et suisses afin de :
> - déterminer un produit commun
> - établir un cahier des charges
> - faire un chiffrage dans le but de monter un dossier complet et de le présenter dans le cadre du Comité de Pilotage INTERREG II.
>
> Mlle Roux se charge de l'organisation d'une première réunion de travail tripartite programmée pour mi-septembre. »

Dans ce compte-rendu, la méconnaissance du fonctionnement d'INTERREG II A par l'ADIRA se repère d'au moins deux manières : d'une part, une confusion existe entre le Comité de Suivi et le Comité de Pilotage[926], sans d'ailleurs savoir s'il s'agit du Comité de Suivi de Pamina ou de Centre-Sud ; d'autre part, penser qu'il suffit d'un simple « chiffrage » pour « monter un

[925] Le projet est clairement à l'état d'ébauche, mais le recours à INTERREG est explicitement envisagé.

[926] Le Comité de pilotage, banni par la Commission dans le Rhin supérieur sous INTERREG I et sous INTERREG II A, refait surface avec INTERREG III A. Durant la période 2000-2006, le Comité de suivi est chargé de suivre le programme INTERREG III A, tandis que le Comité de pilotage est chargé de sélectionner et de coordonner les projets. Dans la réalité, Comité de suivi et Comité de pilotage représentent la même structure.

dossier complet » souligne le manque de connaissances initiales relatives au travail bureaucratique attaché au développement d'un projet INTERREG II A ; on ne relève pas l'omission du pluriel du terme *Oberschulamt* qui montre que le rédacteur du compte-rendu et son correcteur ne parlent pas allemand. Le souci de l'ADIRA d'avancer néanmoins dans cette jungle touffue qu'est Interreg se confirme dans un courrier du 10 juillet 1995, signé par Luc Gwiazdzinski et envoyé à la DCRI du CRA :

> « Dans le cadre d'un projet d'ouvrage scolaire transfrontalier qui pourrait s'inscrire dans la démarche du programme européen INTERREG II, j'ai le plaisir de vous inviter à une réunion technique sur ce thème dans les locaux de l'ADIRA (…) »

La proposition d'ordre du jour de la réunion du 11 septembre 1995, datée de septembre 1995, porte sur quatre points centraux : « Introduction ; Financement européen de ce projet : INTERREG II ; Problèmes soulevés en rapport avec le coût et le financement ; Conclusions et échéances. » Le second point lié à INTERREG II A est le plus développé et témoigne du manque de connaissances théoriques du programme INTERREG II A par l'ADIRA. Figure en particulier une liste de questions indubitablement pertinentes, mais qui se rapprochent de celles d'un porteur de projet parfaitement néophyte :

> « INGENIERIE :
> - Qui porte le projet (maître d'ouvrage) ?
> - Qui peut bénéficier des fonds INTERREG ?
> - Comment se fait l'attribution des fonds INTERREG ?
> - Composition des dossiers ?
> - Répartition des responsabilités ?
> - Composition du groupe de pilotage et rôle du groupe de pilotage ?
> - Composition du groupe de travail ?
> - Cahier des charges. Qui, quand et comment ?
> - Planning de dépôt des dossiers et instruction ?
>
> FINANCEMENT DU PROJET :
> - Quel financement possible par INTERREG ?
> - Quel problème possible pour un plan de financement ?
> - Problème des contreparties financières ?
> - Bénévolat ou financement du groupe de travail ?
> - Mise à disposition du personnel par des organismes peut-elle être considérée comme une contrepartie dans le cadre d'un cofinancement INTERREG (comment mesurer ? à quelle hauteur ?) ?
> - Quels sont les financements possibles pour des opérations de ce type au sein des institutions ? »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

La fonction pédagogique de ces réunions en vue de familiariser le maître d'ouvrage à la mécanique bureaucratique d'INTERREG II A a également une fonction rituelle d'intronisation et une fonction de socialisation dans le réseau de partenaires des programmes Pamina et Centre-Sud. Un temps considérable mobilise en effet de nombreuses institutions à travers des réunions et des échanges informels par courriel ou par téléphone, dans le but de former le porteur de projet ou maître d'ouvrage. Un investissement de cette nature, dans ce projet particulier, n'est pas exceptionnel : les partenaires qui forment le porteur de projet ou maître d'ouvrage sont en règle générale les mêmes qui cofinancent le projet ; dans le cas de l'ADIRA qui n'est pas non plus une exception, certains cofinanceurs du projet INTERREG II A sont les financeurs de l'ADIRA, principalement le Conseil Général du Bas-Rhin et très secondairement la Région Alsace. Cela explique la présence de Philippe Richert, à l'époque sénateur et conseiller général du Bas-Rhin, au poste de président du Comité de pilotage et son investissement prononcé pour aider l'ADIRA dans le montage du projet. L'exposition médiatique qui a eu lieu dès la mi-1995 soumet l'ensemble de ces partenaires à une attente supposée de l'opinion publique sur le projet de manuel scolaire transfrontalier, et les pousse à avancer sur la question du projet dans le cadre technique d'INTERREG.

Les réunions suivantes ont pour fonction de permettre à l'ADIRA de prendre connaissance des éléments nécessaires à une maîtrise d'ouvrage favorable dans le cadre d'INTERREG II A. Ils seront épaulés par des acteurs traditionnellement présents dans le champ INTERREG, notamment au sein du Groupe de travail Centre-Sud, comme le révèle une liste de personnes, majoritairement attachées à des partenaires du programme, qui aident l'ADIRA à rédiger la convention particulière.[927] Selon les comptes rendus du Groupe de travail d'INTERREG II A et III A Rhin supérieur Centre-Sud, ce type de soutien pédagogique et technique apparaît plus fréquent avec des institutions cooptées par les cofinanceurs que pour des porteurs de projets sans lien préalable avec les collectivités locales, à moins que le projet ait une dimension symbolique qui implique singulièrement les cofinanceurs et entraîne la mobilisation des agents spécialisés dans le programme communautaire INTERREG.

[927] La liste des invités est composée en majorité de personnes dotées d'expérience dans Interreg, émanant des partenaires, *in* Courrier du 13 décembre 1996, invitation ADIRA à DCRI-CRA pour la tenue d'une réunion, le 15 janvier 1997, à l'ADIRA

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

b. des partenaires inégalement intéressés par le projet : l'exception initiale suisse

Les seuls partenaires qui se montrent particulièrement sceptiques[928] sont les Suisses, pour lesquels ce petit projet en termes financiers ne vaut pas que l'on s'y investisse[929]. Par ailleurs, l'absence de contrepartie communautaire au cofinancement suisse, rappelée par Delphine Roux[930], renforce le scepticisme sur ce projet, bien que cela soit la règle les concernant pour tous les programmes INTERREG. Cette réticence se remarque triplement : dans l'investissement réduit en délégués suisses qui assistent aux réunions ; dans l'investissement suisse assez modeste et décroissant en moyens financiers ; et dans le temps qui sera employé à collecter les promesses d'engagements financiers suisses : ils seront les derniers à apporter les notifications signées d'engagement financier à l'ADIRA, nécessaires pour le dépôt d'un projet INTERREG, après avoir subi des pressions importantes de la part du Conseil Général du Bas-Rhin et des autres partenaires qui s'impatientent.

Un courrier de Philippe Richert à Andres Basler[931], en date du 3 septembre 1996, révèle l'irritation de son rédacteur à l'égard des partenaires suisses. Il est envoyé en copie par fax par l'ADIRA, notamment à la DCRI du CRA où siège le Secrétariat commun Centre-Sud :

> « Dans le cas où il n'y aurait que deux partenaires suisses au lieu de cinq, cela n'aura aucune incidence sur le montant de la participation financière suisse [en gras dans le texte]. […] Dans le montage INTERREG II, les partenaires suisses sont amenés à participer à hauteur de 26% (68054 ECU). […] ce montant (68054 ECU) reste inférieur à celui que vous avez proposé à l'ensemble des cantons suisses (89088 ECU) en décembre 1995 (copie du plan de financement ci-joint). »
>
> Plus loin : « Les équipes de rédaction franco-allemandes ont déjà progressé dans leur travail de recherche d'informations et de rédaction et attendent les collègues suisses avec impatience. »
>
> Et encore : « Depuis neuf mois, ce projet a fait l'objet de plusieurs inscriptions et en particulier la Conférence du Rhin supérieur le 15 juin dernier [1996] où l'ensemble des partenaires y compris Bâle Ville et Bâle Campagne ont validé ce projet. Nous sommes

(Strasbourg), « ayant pour objet la rédaction et la validation de la convention particulière du projet *Ouvrage scolaire transfrontalier* fixant les modalités de répartition des fonds communautaires et nationaux. »

[928] Delphine Roux note que le Rectorat était au départ réticent de s'engager, car la question du paiement des enseignants français, qui devaient par ailleurs se démener avec leur propre agenda, n'était pas acquise, tandis que les enseignants allemands et suisses étaient dès le départ payés en heures supplémentaires. — Entretien téléphonique avec Delphine Roux, 29 octobre 2004, prise de notes.

[929] Dans une note de la DCRI suivant une réunion du 25 mars 1996, on lit que « les représentants des parties allemandes et suisses estiment qu'il y aura un problème pour obtenir les cofinancements les concernant. M. Richert propose de régler le problème au niveau politique. » Le problème allemand sera résolu avec la participation de la *Robert Bosch Stiftung*, laissant en suspens la question suisse.

[930] Entretien téléphonique avec Delphine Roux, 29 octobre 2004, prise de notes.

[931] NWEDK suisse.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> surpris de constater qu'il existe encore des incertitudes sur le nombre de cantons impliqués sur ce projet et sur leur participation financière. […] Le cas échéant, nous serons au regret de réaliser ce projet sans la participation suisse. »

Des remarques formulées en Groupe de Travail au sein du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud témoignent des hésitations suisses, en prétextant un déficit d'information émanant de certains cantons qui ne se sont pas prononcés. D'autres remarques de l'agent représentant le Conseil Général du Bas-Rhin, relayant les démarches de Philippe Richert, révèlent la volonté de continuer à faire pression sur les partenaires suisses afin que le projet avance plus rapidement : il demande exceptionnellement que le projet soit évoqué devant le Comité de suivi, pour que les élus, indubitablement enthousiasmés par le projet, fassent pression sur le Groupe de travail et les Suisses dans le but que le projet leur soit présenté au plus tôt, en vue d'une prise de décision. Le Groupe de travail INTERREG Centre-Sud étudie cette demande particulière du Conseil Général du Bas-Rhin, consistant à évoquer le projet en Comité de suivi INTERREG Centre-Sud, ce qui n'est pas envisageable juridiquement :

> « [Le représentant-agent du Conseil Général du Bas-Rhin] indique que le projet est en préparation depuis mars 1995, que le projet a déjà commencé, que les cofinancements français et allemands sont assurés, mais qu'il manque les cofinancements suisses. Il précise que M. RICHERT, Président du Comité de Pilotage, a fait remarquer que si le cofinancement de la part suisse n'est pas rapidement assuré, le projet deviendra franco-allemand. De plus, celui-ci souhaite que le projet soit évoqué lors de la prochaine réunion du Comité de Suivi.
>
> [Le représentant de la Regio Basiliensis – institution qui représente les cantons suisses] explique qu'au niveau de la coordination il y a eu un certain nombre de problème [sic !], mais qu'au niveau des Cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne un accord de principe a été donné. Par contre, en ce qui concerne les Cantons du Jura, de Soleure et d'Argovie, il ne dispose pas davantage d'information.
>
> [Le représentant du RP Freiburg] pense que le projet n'est pas mûr pour être présenté au Comité de Suivi.
>
> [Le représentant du Conseil Général du Bas-Rhin] indique qu'il n'était pas question de transmettre le projet au Comité de Suivi pour décision, mais simplement qu'il y soit évoqué.
>
> [Le Président du GT et élu de la Région Alsace] indique que bien que ce projet lui tienne à coeur puisqu'il est issu du Congrès tripartite, il n'est néanmoins pas possible de le faire figurer à l'ordre du jour du prochain Comité de Suivi, puisqu'il n'est pas administrativement complet. »[932]

[932] Extrait du compte-rendu de la 54ème réunion du Groupe de Travail du programme Interreg II Rhin supérieur Centre-Sud, 30 septembre 1996, Lucelle.

Cette demande contrariée est reformulée par une demande écrite de nature exceptionnelle, de Philippe Richert à Conrad Schroeder, Président du Comité de suivi INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud et *Regierungspräsident* de Freiburg[933] :

> « Les critères de sélection définis par l'ensemble des partenaires et surtout la Commission Européenne sont relativement stricts. Lorsqu'on ne dispose pas de l'ensemble des pièces justifiant le cofinancement du projet, celui-ci n'est pas éligible et ne peut donc pas être présenté en Comité de suivi. Permettez-moi à ce sujet de vous faire part d'un souhait particulier en tant que Président du Comité de pilotage du projet 'Ouvrage scolaire transfrontalier'. […] Or, à ce jour et malgré de nombreuses tentatives, le cofinancement des partenaires suisses n'est toujours pas confirmé. Je souhaiterais que ce point soit évoqué à l'ordre du jour sous le volet 'Sélection de projet' lors de la réunion du Comité de suivi le 21 octobre 1996 et que le dossier soit transmis à l'ensemble des membres. [Le Président du Groupe de travail Centre-Sud] a été informé de cette démarche. Je compte sur votre compréhension pour cette requête particulière. »

Nous ignorons la réponse accordée à cette demande, mais des éléments nous indiquent qu'un nouveau dossier complet est à la disposition du Secrétariat quelques jours seulement avant la tenue de la réunion, ce qui permet de présenter officiellement le projet[934]. Dans ces conditions, ce projet arrive sans avis de la part du Groupe de travail INTERREG Centre-Sud qui n'a pas eu l'occasion de l'examiner. Malheureusement pour l'ADIRA et les efforts du Conseil Général du Bas-Rhin, un blocage inattendu lors de cette réunion du Comité de suivi émane du représentant de la Commission Européenne, au sujet de l'éligibilité de certaines dépenses[935]. Ajourné lors de cette réunion, le projet sera réexaminé et accepté au Comité de suivi suivant n°10, le 10 avril 1997 avec un avis favorable du Groupe de travail, levant la question des dépenses inéligibles.

Entre temps, les autres partenaires qui ont envoyé pour la plupart les notifications de cofinancement au cours de l'été 1996 à l'ADIRA ne cachent plus leur impatience vis-à-vis des Suisses, aussi bien les membres des différentes instances du projet que le représentant de la Regio Basiliensis, ce qui soulève la question du budget et de son établissement.

---

[933] Courrier de Philippe Richert (Sénateur) à Conrad Schroeder, 7 octobre 1996 en vue du prochain Comité de suivi n°9, le 21 octobre 1996.

[934] Notamment un courrier adressé par Philippe Richert à Jean-Paul Heider et à Conrad Schroeder le 11 octobre 1996 qui accompagne la demande de concours communautaire pour le projet : « L'ensemble des partenaires français, allemands et suisses ont enfin confirmé leur cofinancement, même si les montants ont été réduits, notamment pour la partie suisse. J'ai le plaisir de vous transmettre la demande communautaire du projet 'Ouvrage scolaire transfrontalier' avec l'ensemble des annexes et notifications nécessaires. » - Notons que cela est paradoxal avec les notifications de cofinancement suisses, datées du début 1997, mais cela peut provenir d'un réajustement du budget.

[935] V. *infra*.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

« [Le représentant du SGARE] précise qu'il est dommage de remettre en cause les résolutions de la Conférence du Rhin supérieur. Dès lors qu'elle a décidé de son soutien sur un projet, les cofinancements doivent suivre. [Le représentant du RP Freiburg] rappelle que la question financière relève d'une volonté politique.

[Le représentant du Conseil général du Bas-Rhin] précise que quand la Conférence du Rhin supérieur a approuvé un projet et qu'elle le présente à INTERREG II, l'ensemble des partenaires sont [sic !] d'accord pour cofinancer.

Pour la Suisse, [le représentant de la NWEDK] souligne qu'il a fait des propositions de cofinancement aux différents cantons sur la base du premier plan de financement (réunion du 11/12/1995). Un cofinancement dans le cadre du premier scénario pourrait être possible. Par ailleurs, il s'étonne de la majoration soudaine du nouveau budget.

[…]

[Le représentant du Conseil général du Bas-Rhin] estime que ce n'est pas au comité de pilotage de discuter du détail des lignes du budget. C'est au groupe de projet d'apporter les clarifications nécessaires et de faire une proposition au comité de pilotage qui validera.

[Le représentant du Rectorat de l'Académie de Strasbourg] réplique que le groupe de projet tel qu'il est constitué, principalement des pédagogues délégués par les Autorités Educatives, n'est pas compétent pour établir un cahier des charges et rédiger un budget. »[936]

Cette hésitation helvétique prend fin lors d'une réunion postérieure, au cours de laquelle la Regio Basiliensis cesse de bloquer le projet, en assurant les partenaires français et allemands que les notifications de cofinancement signées de Bâle Ville et de Bâle Campagne sont parvenues au maître d'ouvrage :

« Au sujet du projet 4.19 "Ouvrage scolaire transfrontalier", [le Président du Groupe de travail] indique que la participation suisse a été revue à la hausse, que le projet a été accepté en Comité de Suivi PAMINA le 7 janvier 1997 et que désormais, seule la décision concernant Centre-Sud manque pour que le projet puisse démarrer.

[Le représentant de la Regio Basiliensis] demande à ce que la liste des partenaires suisses soit mise à jour. »[937]

En effet, au début de janvier 1997, les notifications de cofinancement signées des cantons suisses parviennent à l'ADIRA. Cette inertie induite par les Suisses n'est toutefois qu'un des premiers écueils de la maîtrise d'ouvrage d'un projet INTERREG pour l'ADIRA.

c. le revers de la médaille INTERREG pour le maître d'ouvrage : un montage de projet lourd et problématique

[936] Compte-rendu du 31 janvier 1996.

[937] Extrait du compte-rendu de la 56ème réunion du Groupe de Travail du programme Interreg II Rhin supérieur Centre-Sud, 22 janvier 1997, Bâle.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Le dossier du Secrétariat montre divers moments au cours desquels la réalisation du projet est problématique : la distribution des rôles entre les différentes composantes institutionnelles du projet, l'éligibilité de certaines dépenses, et le versement par tranches des fonds communautaires.

D'abord, la mise en place et la définition du rôle du Groupe de projet et du Comité de pilotage sont l'occasion de débats entre les partenaires du projet, qui révèlent des clivages français Etat-collectivités locales. La Conférence du Rhin supérieur est le socle institutionnel de la présence des Etats dans le Rhin supérieur, ce que les collectivités territoriales alsaciennes ont toujours eu du mal à accepter, en raison de leur faible implication dans les réunions de la Conférence[938]. Au cours de la réunion du Comité de pilotage du 31 janvier 1996, un débat se tient à partir de la présentation de l'organigramme proposé par l'ADIRA, qui propose de structurer le projet autour de plusieurs organes, dotés de compétences définies (Groupe de travail, Comité de pilotage et Comité de rédaction). Or plusieurs participants de cette réunion, pédagogues, représentants des autorités éducatives et membres du Groupe de travail *Education et Formation* de la Conférence du Rhin supérieure, souhaitent que la Conférence figure parmi les structures envisagées :

> « A la demande des [représentants du Canton de Bâle Campagne et du Rectorat de Strasbourg], l'organigramme proposé par l'ADIRA et précisant les différents groupes coordinateurs de ce projet et leurs compétences est étudié.
>
> [Le représentant de la NWEDK] valide cette proposition mais souhaite un retour d'information régulier auprès du Comité de Pilotage.
>
> [Le représentant du Canton de Bâle Ville] souligne le problème de l'efficacité du Comité de Pilotage. [Le représentant du Rectorat de l'Académie de Strasbourg] valide cette proposition d'organigramme mais insiste pour que la Conférence du Rhin supérieur et précisément le groupe de travail "Formation et Education" soit le maître d'œuvre ou encore le porteur de ce projet, l'ADIRA assurant le portage technique. A ce titre, il précise que la Conférence du Rhin supérieur doit figurer dans l'organigramme. »

La position des représentants éducatifs Suisses n'est pas déplacée dans la perspective du développement de ce projet, mais est éloignée des enjeux politiques préexistants dans l'arène transfrontalière du Rhin supérieur. Cette position est aussitôt contredite par le représentant du Conseil Général du Bas-Rhin, financeur principal de l'ADIRA :

[938] Elément confirmé par Patrick Goeggel, Directeur-adjoint de la DCRI du CRA.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « [Le représentant du Département du Bas-Rhin] réplique que le projet est un projet INTERREG II et qu'il est nécessaire de respecter les directives du programme opérationnel INTERREG II. La Conférence du Rhin supérieur ne possède pas de structure juridique propre. C'est l'ADIRA, en tant que maître d'ouvrage qui a la responsabilité financière de la gestion des fonds communautaires. Elle est seule responsable de la réalisation du projet et reste l'interlocuteur unique vis à vis du Comité de Suivi INTERREG II et de Bruxelles. [Le représentant du Département du Bas-Rhin] rappelle la composition du groupe de projet INTERREG II, tel qu'il est défini dans les critères du programme opérationnel, à savoir les représentants des cofinanceurs, les experts et les collaborateurs techniques INTERREG II. Le rôle du groupe de projet est de définir le contenu du projet et d'établir un cahier des charges et un budget prévisionnel. Le Comité de Pilotage supervise le déroulement du projet, valide le budget et le plan de financement et assiste le maître d'ouvrage dans ses recherches de cofinancement. Le Comité de pilotage ne peut pas être uniquement composé de la Conférence du Rhin supérieur mais doit être étendu à l'ensemble des cofinanceurs et des collaborateurs techniques INTERREG II (Infobest). »

Le représentant du SGARE de la Préfecture de Strasbourg tente d'appuyer la proposition suisse. En effet, la Conférence du Rhin supérieur se contente de soutenir des projets, elle ne les porte pas directement. Un porteur de projet, d'ordinaire pressenti, prend le relais des souhaits politiques émis par la Conférence. Or ici, un nouveau rôle tente d'être recherché pour la Conférence :

> « [Le représentant du SGARE] estime que la Conférence du Rhin supérieur est encore une structure très lourde. A ce titre, ce projet pourrait être une opportunité pour valoriser son rôle.
>
> [Le représentant du Rectorat de l'Académie de Strasbourg] conclut que la Conférence du Rhin supérieur pourrait assurer le pilotage en s'entourant des autres structures impliquées dans ce projet. »[939]

Le rôle important proposé pour le Groupe de travail *Education et Formation* de la Conférence du Rhin supérieur —soit maître d'ouvrage direct soit donneur d'ordres du maître d'ouvrage que serait l'ADIRA— n'est pas retenu. Néanmoins, au cours des phases de relecture, ce Groupe de travail de la Conférence sera consulté et imposera en partie ses vues. Mais ce problème n'est pas le seul à focaliser l'attention de l'ADIRA.

En second lieu, ce projet favorise un apprentissage mutuel des normes communautaires, en particulier concernant l'inéligibilité de certaines dépenses. Au cours de la réunion du Comité de pilotage du 10 janvier 1996, l'agent qui représente le Département du Bas-Rhin

[939] ADIRA, *Compte-rendu de la réunion du Comité de pilotage du 31 janvier 1996*, pp. 2-3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

revient sur un point déjà évoqué précédemment[940], mais qui commence à gagner en importance. Le budget du projet doit en effet être structuré en fonction des obligations des programmes INTERREG Pamina et Centre-Sud[941] :

> « [Il] précise que les prestations en nature ne seraient plus acceptées avec INTERREG II. Toutes les dépenses effectives relatives au projet doivent pouvoir être justifiées [par des pièces comptables]. Certains frais tels que les indemnités de déplacement et les frais de repas des enseignants dans le cadre des stages de promotion peuvent être justifiés par le rectorat au moyen de factures. Par contre, [il] n'a pas encore obtenu une réponse de Bruxelles lui précisant les modalités d'inscription et de justification des coûts de mise à disposition du personnel (enseignants, travail de cartographie […]). »

Par un courrier en date du 11 avril 1996, le Secrétariat commun du programme Rhin supérieur Centre-Sud demande également à la Commission Européenne si les décharges horaires des enseignants français, allemands et suisses sont éligibles dans le cadre d'INTERREG II. En effet, l'Union Européenne considérerait comme inéligibles les contreparties en nature dans le cadre d'INTERREG II (notamment la rémunération des enseignants, les frais de déplacements, et les frais de repas). La réalité impose des interrogations qui peuvent s'avérer nouvelles pour tous les partenaires en présence :

> « Le problème de l'éligibilité des lignes budgétaires 6 et 7 (rémunération rédacteurs et frais de déplacement rédacteurs) n'ayant pu être résolu lors du dernier Comité de Pilotage, le Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud a saisi les services de la Commission Européenne pour avis. »[942]

Lors d'une réunion du Groupe de travail INTERREG Centre-Sud, les partenaires constatent que la question de l'inéligibilité de certaines dépenses[943] bloque deux projets, dont celui de

---

[940] Cette question est soulevée très tôt par une représentante d'Infobest aux propos prémonitoires mais manifestement incompris ou dédaignés. Au cours d'une réunion du 8 janvier 1996, un budget jugé trop important pour les Allemands et les Suisses pourrait ne pas être revu trop à la baisse, car des dépenses se feraient en nature. « [Le représentant du rectorat] précise que le budget présenté comprend des contreparties en nature (lignes "composition textes, "stages" et éventuellement "distribution"). [La représentante d'Infobest] rappelle que ces contreparties ne peuvent être acceptées par INTERREG II qu'à condition de pouvoir être justifiées sous forme de factures. Les partenaires français, allemands et suisses affirment qu'ils peuvent justifier les prestations des enseignants sous forme de frais de déplacements, frais de repas et heures supplémentaires. Par contre, les heures de décharges ne seraient pas prises en compte. La ligne "stages" pourrait également être justifiée sous forme de frais de repas, frais de déplacements et frais de formation. »

[941] La clé de répartition qui permet de savoir combien doit donner Centre-Sud et combien doit donner Pamina correspond à une clé définie au début d'INTERREG Ii et qui existait déjà avec INTERREG I pour les projets communs aux deux programmes : la part de chaque programme est proportionnelle aux fonds communautaires reçus par chacun, au début d'INTERREG II, revenant à près de 30% pour Pamina et 70% pour Centre-Sud.

[942] Courrier de la DCRI-CRA à l'ADIRA, 19 avril 1996.

[943] Cette inéligibilité de certaines dépenses est due à l'utilisation de fonds FEDER qui impose une série de critères concernant leur emploi qui peut différer de ceux d'INTERREG et du FSE. — Lors de la 45ème réunion du Groupe de travail de Centre-Sud, le 5 octobre 1995 (après-midi), le représentant de la Commission avait déjà provoqué une avalanche de questions, après avoir rappelé la notion communautaire de « dépense effective » : « [le représentant de la Commission] souligne que toute somme ne constituant pas une dépense effective ne peut faire l'objet d'une contrepartie communautaire. Cela exclut donc les

l'ouvrage scolaire. Pour y remédier, les partenaires proposent d'envoyer un courrier au Commissaire européen chargé de la politique régionale et des programmes INTERREG, afin d'obtenir des éclaircissements que le représentant de la Commission n'est pas en mesure de fournir :

> « Une lettre signée par [le Président du Comité de suivi INTERREG Centre-Sud] sera envoyée à la [Commissaire européen en charge de la politique régionale] afin de clarifier les problèmes d'éligibilité des projets "Les Habsbourg du Rhin au Danube" et "Ouvrage scolaire transfrontalier" soulevés par [le représentant de la Commission Européenne dans le programme INTERREG Centre-Sud] lors du dernier Comité de Suivi. »[944]

Comme nous venons de l'évoquer, ces questions peuvent également être nouvelles pour le représentant de la Commission Européenne lui-même :

> « [Le représentant de la Commission Européenne] souligne le fait que des points restent à éclaircir aussi bien dans Pamina que dans Centre-Sud, notamment en ce qui concerne les frais de personnel. »[945]

Mais après consultation des services de la Commission, notamment la DG XX, le représentant de la DG XVI auprès du programme Centre-Sud informe les partenaires du projet que ces contreparties en nature ne peuvent être intégrées dans le projet :

> « [Le Président du Groupe de travail INTERREG Centre-Sud] rappelle que les remarques du [représentant de la Commission Européenne] ont été levées […]. »[946]

Cela conduit les institutions éducatives des trois pays à prendre en charge la participation des enseignants et l'organisation matérielle partielle, par des mises à disposition : ainsi, la *Convention particulière relative au projet* dispose-t-elle spécialement, à la suite des réticences du Rectorat de rémunérer ses enseignants, dans son article 3.2 que « L'Académie de Strasbourg apportera une contribution complémentaire sous la forme de mise à disposition

---

prestations en nature et les amortissements, qui ne seront pas considérés comme des dépenses effectives par le Contrôle Financier. Il rappelle que la définition des dépenses effectives figure dans l'annexe relative aux conditions d'application de la décision d'octroi. » La plasticité de la définition ne contribue pas à rassurer les partenaires ; pour de nombreux projets, au cours d'INTERREG II, cette question reviendra régulièrement, soit en raison de l'expérience accumulée progressivement par les partenaires, soit du fait de la mise en garde du représentant de la Commission en Groupe de travail.

[944] Compte-rendu du Groupe de travail N°55, 25 novembre 1996.

[945] Extrait du compte-rendu de la 54ème réunion du Groupe de Travail du programme Interreg II Rhin supérieur Centre-Sud, 30 septembre 1996, Lucelle.

[946] Extrait du compte-rendu de la 56ème réunion du Groupe de Travail du programme Interreg II Rhin supérieur Centre-Sud, 22 janvier 1997, Bâle.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'enseignants français pour la rédaction de l'ouvrage, rémunérés en heures supplémentaires correspondant au total à un montant de 20 heures-années. »[947]

Notons à titre accessoire, dans ce paragraphe consacré aux lourdeurs du programme INTERREG, que les deux avenants, nécessaires à la poursuite du projet qui a accumulé du retard, doivent aussi être signés en 13 exemplaires, ce qui ne manque pas d'irriter un des signataires. Dans le document de demande de signature du deuxième avenant en 13 exemplaires on peut lire la note manuscrite, probablement celle du président Zeller :

> « Il faudrait un jour arrêter ces financements à 13 [souligné dans le texte] !, et arriver à se répartir les opérations. C'est d'une lourdeur ! »[948]

Tous les problèmes ne sont pas pour autant levés, car il subsiste une troisième question d'ordre budgétaire. Ainsi, le financement dans les règles imposées par la convention particulière est difficile à conclure pour un maître d'ouvrage qui n'aurait pas « les reins solides »[949]. L'article 3.3 de la convention particulière dispose que les « fonds communautaires et les parts nationales/régionales sont versées » en trois tranches[950].

> « 1er versement : 50% des fonds nationaux après signature de la convention particulière.
>
> 2ème versement : 80% des fonds communautaires et 50% des fonds nationaux après dépense de 50% du premier versement.
>
> 3ème versement :
> . 20% des fonds communautaires après dépense de l'intégralité du budget du projet et approbation finale du Comité de suivi Pamina. Ce montant est à préfinancer par le maître d'ouvrage.
> . 20% des fonds communautaires du programme CENTRE-SUD après dépense de l'intégralité du budget du projet ; jusqu'à la fin du programme cette tranche sera préfinancée par le Département du Bas-Rhin [sic !].[951]

---

[947] *Convention particulière relative au projet*, p. 4. — Rappelons, avec Delphine Roux (Entretien, v. *supra*), que la question de la rémunération des enseignants français, constituait un point de friction avec le Rectorat, qui espérait voir cette dépense éligible, et n'y investir par conséquent que le strict minimum. Le quota de 20 heures supplémentaires tranche avec les heures supplémentaires payées in extenso par les homologues français et suisses.

[948] Note interne, DCRI-CRA au Président ZELLER, sous couvert du DGS, 21 décembre 1998.

[949] Expression employée par de nombreux partenaires, notamment le maître d'ouvrage et le Secrétariat commun Centre-Sud.

[950] *Convention particulière relative au projet 'Ouvrage scolaire transfrontalier dans le cadre des programmes opérationnels* INTERREG II *Rhin supérieur Centre-Sud et Pamina.*

[951] Dans la version de la convention particulière que nous avons, photocopiée dans le dossier du Secrétariat commun Centre-Sud, une erreur existe dans la rédaction de cet article : le préfinancement du Département du Bas-Rhin concerne Pamina, et non Centre-Sud. Si nous considérons que cette version de la Convention est correcte (il serait extravagant de penser *a contrario* que le Secrétariat commun INTERREG II Centre-Sud ne dispose pas de la bonne version signée), l'ADIRA aurait pu s'en tenir à la lettre de la Convention particulière. Ainsi, le Département du Bas-Rhin aurait dû préfinancer les fonds communautaires Centre-Sud et l'ADIRA les fonds communautaires Pamina, ce qui représentait pour l'ADIRA une charge beaucoup moins lourde. Mais, face à cette occasion manquée, il faut alors supposer que soit personne n'ait relu la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> L'exigibilité des fonds du programme CENTRE-SUD à l'encontre de la L-Bank et du Département du Bas-Rhin n'est effective que lorsque les conditions de versement sont intégralement respectées et que les fonds communautaires sont effectivement à la disposition de la L-Bank. »

La démarche de l'ADIRA consiste mener des activités de lobbying, à entrer en contact avec les organes d'INTERREG Centre-Sud afin de trouver une solution, puisque son budget annuel, estimé à 3,2 millions d'euros par an, ne serait pas assez important pour préfinancer près de 26.000 euros, correspondant à 20% des fonds communautaires Centre-Sud.

> « [Le représentant du Conseil général du Bas-Rhin] précise que le projet a démarré en mai 1995, qu'il est absolument nécessaire d'avoir une décision au mois de mars [1997] par le biais de la procédure écrite ou d'un Comité de Suivi. Il informe par ailleurs les membres du Groupe de Travail que le préfinancement de la dernière tranche des fonds communautaires jusqu'au terme du programme pose un problème au maître d'ouvrage.
>
> [Le Président du Groupe de travail INTERREG Centre-Sud] n'a pas de solutions à proposer dans l'immédiat.
>
> [Le représentant du Regierungspräsidium de Freiburg] indique qu'il a entendu parler de ce problème. Il suggère que le Secrétariat voie avec les services de la Commission européenne comment résoudre ce problème.
>
> [Le représentant du Département du Bas-Rhin] pense que ni l'Union européenne, ni la L-Bank n'assureront ce préfinancement et que seules les collectivités peuvent le faire. »[952]

Un courrier de Jean-Paul Heider, Président du Groupe de travail INTERREG Centre-Sud, répond au maître d'ouvrage en lui donnant d'après nous deux options : si la maxime *dura lex sed lex* ne peut être mise en pratique, il faut alors en tirer les conclusions et abandonner le projet, ou bien assumer le projet, et éventuellement trouver une entité qui veuille bien assurer le préfinancement —ce qui est toutefois d'avance compromis par des partenaires qui redoutent de s'engager dans cette voie[953] :

> « Je souhaiterais cependant vous suggérer de vous positionner par rapport aux alternatives suivantes :

Convention, soit que l'ADIRA ne souhaitait pas demander au Département du Bas-Rhin un préfinancement supérieur à celui qui avait été convenu au départ, dans le cadre de Pamina.

[952] Extrait du compte-rendu du 56ème Groupe de Travail du programme Interreg II Rhin supérieur Centre-Sud, 22 janvier 1997, Bâle. Ce débat répond à un courrier adressé à Conrad Schroeder par l'ADIRA le 20 janvier 1997 afin que la question du préfinancement soit abordée en réunion du CS qu'il préside.

[953] Par ailleurs, la convention signée par la *Landeskreditbank* concernant la gestion financière du programme INTERREG II Rhin supérieur Centre-Sud exclut tout préfinancement. Ce point avait été évoqué lors de la 46ème réunion du Groupe de travail de Centre-Sud, le 7 novembre 1995 : « Point 5 : Délégation de la gestion financière à la Landeskreditbank. [Le président du gt rappelle qu'il avait été décidé qu'un petit groupe de travail ad hoc se constitue pour avancer sur cette question. Il s'est réuni le 3 novembre 1995. Il précise que le seul problème qui reste posé est celui du préfinancement. La Landeskreditbank refuse de préfinancer les fonds communautaires. Il faudra sensibiliser les maîtres d'ouvrage à cet état de fait. » in *Compte-rendu*, p. 10.

- Changer de maîtrise d'ouvrage et la confier à un partenaire qui puisse assumer ce préfinancement ;
- Demander aux différents financeurs du projet de prendre ce préfinancement à leur charge ;
- Demander à la *Landeskreditbank* d'assumer ce préfinancement »

L'ADIRA sait-elle qu'aucun préfinancement n'est envisageable du côté des cofinanceurs et de la L-Bank ? L'ADIRA prend néanmoins au pied de la lettre les suggestions de cet élu du CRA et s'adresse directement au Président puis au Directeur général des services de la Région Alsace :

Au Président Zeller :
« Lors de notre entretien du 25 février dernier, nous avons évoqué le projet d'ouvrage scolaire transfrontalier.
Vous m'avez assuré que le problème du pré-financement des fonds communautaires Centre-Sud pourrait trouver une issue favorable et je vous en remercie. »[954]

Au Directeur général des services de la Région Alsace :
« La convention prévoit l'obligation pour le maître d'ouvrage de préfinancer la dernière tranche de fonds communautaires (article 3.2) jusqu'à la fin du programme en 2003. Cette contrainte pose un problème de trésorerie à notre association.
Le Conseil Général en prenant en charge le préfinancement des fonds communautaires nous aide sur Pamina.
Sur l'espace Centre-Sud […] le Groupe de travail [n'est] pas en mesure de nous proposer actuellement de solution.
Un entretien avec M. ZELLER le 25 février dernier a laissé espérer une issue favorable à cette situation.
Le Conseil Régional serait-il prêt à assurer ce préfinancement ? Il nous semble difficile d'envisager une autre solution sans porter préjudice à ce projet pilote qui est en phase de réalisation. »[955]

Tous les partenaires de Centre-Sud, à l'exception du Département du Bas-Rhin, ne se sentent pas concernés, y voyant un risque de précédent qui impliquerait de préfinancer à l'avenir tous les projets. Chacun se pose benoîtement la question du préfinancement, et n'hésite pas à la poser à d'autres[956]. Cette question reste en suspens, mais sera résolue, selon notre hypothèse, par l'ADIRA en prévoyant de ne pas effectuer de dépenses correspondant au

[954] Courrier du 3 mars 1997 de l'ADIRA au Président du CRA. Le courrier est frappé d'un point d'interrogation griffonné au stylo sur le paragraphe principal. Ce courrier est précédé d'un autre, plus général mais de la même teneur, le 19 février 1997, de l'ADIRA au Président du CRA Zeller.
[955] Courrier du 20 mars 1997 de l'ADIRA au DGS Conseil Régional d'Alsace.
[956] Dans un courrier de la DCRI-CRA à l'ADIRA, du 4 avril 1997, « cette question a été abordée lors de la rencontre, le 3 avril dernier, entre le Dr. MENTZ et M. ZELLER. Il n'est pour l'instant pas possible d'y apporter de solution précise et il apparaît, en tout état de cause, que ce n'est pas au niveau de la Région Alsace qu'elle puisse être trouvée. Une rencontre [entre plusieurs structures] serait sans nul doute un moyen de trouver une issue favorable. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

montant qu'elle devait préfinancer.[957] Dans ce contexte, les suggestions dépensières du Secrétariat INTERREG à l'attention d'un des membres du Comité de pilotage feront peu d'effet auprès du maître d'ouvrage :

> « J'ai une suggestion à transmettre aux participants de la réunion : comme il reste de l'argent dans le cadre du programme Interreg 2, cette somme suffirait-elle à couvrir les besoins financiers du CD-Rom et du site Internet ?
>
> Si oui, nous pourrions envisager de prolonger par avenant la durée de la convention Interreg 2 et d'inscrire dans cet avenant la réalisation de ces deux outils ce qui permettrait de ne pas rendre l'argent à Bruxelles. En principe, cette opération est juridiquement réalisable. Elle nécessite l'accord des partenaires financiers du projet Interreg 2 et une information du Président du Groupe de Travail Interreg Centre-Sud. »[958]

Si, au cours de notre entretien du 21 juillet 2003, Barbara Eschbach admet que ce projet d'ouvrage scolaire bilingue ait pu échauder dans un certain sens l'ADIRA concernant le programme INTERREG, cela n'est pas seulement dû à ces problèmes rencontrés pendant la phase de réalisation du projet. Postérieurement au lancement du double manuel, en juin 1999, l'ADIRA a encore une série d'obligations à observer.

4. Le travail administratif postérieur à la distribution (1999-2001)

La convention particulière ne réserve aucune surprise à l'ADIRA : les obligations du maître d'ouvrage y figurent clairement, notamment celles qui doivent être remplies après la

[957] Cela est vérifié de deux manières : d'abord par un simple calcul qui fait apparaître que les dépenses du projet portent sur 92% du budget total. Or la dernière tranche représente justement les 8% restants. Ensuite, un entretien téléphonique avec un membre de l'ADIRA, le 7 avril 2004, révèle que cette part n'a pas été dépensée, mais laisse supposer que cela a été la conséquence de refus de la part d'autres partenaires de préfinancer ce montant : *L'objet de cet entretien téléphonique était de connaître l'issue des pourparlers entre partenaires du projet, concernant le problème lié au versement de la dernière tranche par RS C-S.* Le représentant de l'ADIRA déclare qu'il n'y a rien eu. L'ADIRA a préfinancé à hauteur de 400.000 FF le projet. Comme le budget n'a pas été dépensé dans son intégralité, et que cela correspondait à la dernière tranche communautaire, il n'y a pas eu de problème. Mais ils ont eu beaucoup de démarches administratives à faire pour expliquer que cet argent n'avait pas et n'allait pas être dépensé. *J'insiste pour dire que ma question ne concerne pas ce problème en aval du projet, mais bien en amont : dans le dossier du Secrétariat commun dont j'ai une copie, se trouvent des échanges de courriers entre l'*ADIRA *et des élus qui font état, avant la présentation du projet en Comité de suivi, de la préoccupation de l'*ADIRA *au sujet de la dernière tranche qui ne pourra pas être préfinancée par l'*ADIRA*. Chacun se renvoie le dossier sans avancer de réponse convaincante. Quelle solution a été avancée ?* Le représentant de l'ADIRA répond à nouveau que cela a été sans objet, puisque cet argent n'a pas été dépensé.

[958] Courriel imprimé non daté – probablement janvier 2001 si l'on se réfère aux dates de réunions.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

réalisation effective du projet.[959] Mais le manque d'expérience de l'Association impose un travail administratif qui, selon Barbara Eschbach, mobilise entre un demi-poste et un poste à temps plein au sein de l'ADIRA jusqu'en 2001, assuré d'abord par Delphine Roux puis par elle. Cela concerne aussi bien la rédaction des différents rapports (rapports annuels et rapport final), que la collecte des pièces comptables ou les relations avec les partenaires appartenant à Pamina et à Centre-Sud et les relations avec des tiers qui souhaitent disposer d'informations sur le projet.

Le Comité de suivi INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud approuve en novembre 2001 le rapport final du projet, envoyé par l'ADIRA en janvier 2000, alors que le projet est officiellement terminé depuis près d'un an et demi. Si l'ADIRA avait accepté de préfinancer les fonds de la dernière tranche, elle n'aurait été remboursée qu'après novembre 2001. Barbara Eschbach, interrogée par Nicolas Cassauba-Tircazot, reste désormais circonspecte avec INTERREG :

> « [Les fonds INTERREG] facilitent certaines choses mais ça dépend. Quand je vois INTERREG III, qui me semble plus compliqué qu'INTERREG II, je vous parle du budget du Club [des développeurs], pour 100 000 euros je me demande si ça serait à refaire, quand on voit tous les papiers que ça implique, le suivi administratif, le temps qu'on passe dessus… »[960]

Néanmoins, ces difficultés semblent secondaires puisque l'ADIRA s'est engagée dans deux projets du programme suivant, INTERREG III A, dans l'espace Pamina, le premier en tant que maître d'ouvrage pour le *Club des développeurs*, le second est mené avec le titre cette fois moins lourd pour l'ADIRA de cofinanceur. Barbara Eschbach expose en 2004 le nouveau projet auquel participe l'ADIRA :

> « (...) c'est ce qu'on appelle PEP, donc *Promotion de l'Espace Pamina*. Ca c'est un projet qui a également été lancé dans l'enceinte du Club du développeur, par notamment la ville de Karlsruhe, qui est notamment membre très actif du groupe d'animation. […] Là quand même s'est quelque part trouvée une synergie parce que pour les entreprises lointaines, chinoises, américaines peu importe, on édite cette brochure en anglais. C'est une opération de marketing pour promouvoir économiquement l'espace Pamina au niveau de nos partenaires internationaux. C'est un marketing en commun. On l'a fait en

[959] En particulier, l'article 4 impose au MO de remettre un rapport d'exécution annuel en allemand et en français à la L-Bank et aux Secrétariats de Pamina et Centre-Sud, de remettre à la L-Bank seule un rapport financier en allemand et en français, de remettre aux cofinanceurs du projet les pièces comptables justificatives et de remettre aux Secrétariats un rapport final.
[960] Entretien avec Barbara Eschbach (23 mars 2004), *in* CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, *La coopération transfrontalière au sein de l'espace Rhin supérieur : enjeux et limites de l'action régionale à travers l'exemple de la région Alsace,* mémoire de 4ème année d'IEP, IEP Strasbourg, juin 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> anglais car c'est pas destiné aux entreprises françaises, aux entreprises allemandes, contrairement aux autres brochures qu'on a pu faire. C'est vraiment pour convaincre les entreprises de venir s'installer. Et on a créé une sorte d'agence de développement virtuel on va dire, qui s'appelle la *PEP Agency*, et qui en fait regroupe l'ADIRA, la ville de Karlsruhe, et le Palatinat. Maintenant on a fait une brochure, on a fait le site Internet (www.pamina-pep.com), comment va-t-on faire connaître les possibilités de l'espace Pamina ? On a, enfin on, la ville de Karlsruhe, qui pilote le projet, a lancé une grande action de mailing et d'e-mailing à destination des entreprises dans nos régions partenaires. Il y pas eu encore de retour, on a eu quelques demandes mais c'est plutôt des entreprises à la recherche d'un fournisseur ou des choses comme ça, c'est pas exactement notre cible, mais quand même ça peut démarrer quelque chose. Ça, c'est un projet qui, à lui seul, bénéficie d'un financement exclusif INTERREG III A. »[961]

Le ton perceptible dans ce témoignage est inégal en fonction de chaque projet : pour le projet PEP en cours, le volontarisme affiché dénote un intérêt personnel pour le dossier. Cela tranche avec le ton échaudé perçu pour le projet d'ouvrage scolaire, un projet pris en cours de route et qu'il faut mener à bien. Sur un registre différent, Delphine Roux présente le projet de manuels et se présente du même coup comme l'initiatrice — et non pas comme l'héritière — des ouvrages scolaires.

Dans son rôle de maître d'ouvrage du projet de double manuel, l'ADIRA doit ménager les susceptibilités et sensibilités entre les différentes structures, en particulier le Comité de rédaction.

B. Le travail du Comité de rédaction : une équipe transfrontalière de semi-exécutants ?

La tâche assignée aux 60 rédacteurs français, allemands et suisses du double manuel transfrontalier est loin d'être ingrate. Toutefois, leur travail qui va s'étaler sur une année, de mars 1996 à juin-juillet 1997 est orienté par 6 experts qui président le Comité de rédaction, et qui siègent également en Groupe de travail et en Comité de pilotage. Bien que les rédacteurs aient une certaine marge de manœuvre pour écrire les fiches du manuel et s'entendent manifestement bien, le Comité de pilotage tient à ce que ce projet ne suscite aucun débat politique et reste dans le cadre d'une coopération transfrontalière symbolisée par l'amitié européenne retrouvée.

[961] CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, *op. cit.*.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Les relations au sein du Comité de rédaction

Les relations au sein du Comité de rédaction nous ont été décrites par deux enseignants français d'histoire-géographie qui ont participé à la rédaction. Ce Comité est constitué de groupes d'enseignants des trois pays, réunis autour d'un thème. Jean-Michel Niedermeyer, enseignant d'histoire-géographie français, décrit comment il a été mobilisé, en mars 1996 :

> « (…) un certain nombre d'enseignants ont été contactés par leur autorité. Les Français ont été contactés par la MAERI (Mission Académique des Enseignements Régionaux et Internationaux). La plupart des professeurs étaient engagés dans l'option LCR (langue et culture régionale), parce que le bilinguisme n'était pas, à l'époque, aussi développé qu'actuellement. Dans une moindre mesure, des enseignants bilingues, enfin, dans la mesure où il y en avait. Donc du côté allemand, c'étaient les *Schulämte* qui ont pris ça en charge d'un point de vue administratif. Du côté suisse, ce sont les écoles pédagogiques qui dépendent des universités suisses (IUFM). C'est ce qui s'est passé en amont. Puis il y a eu toute une série de réunions à ce sujet. On a essayé de créer des équipes d'enseignants trinationales. (…) Oui, les équipes se sont organisées, donc c'était des équipes trinationales d'enseignants. Une fois par trimestre, on avait une réunion de l'ensemble de l'équipe de rédaction. Et entre ces grandes réunions, les enseignants se voyaient dans des réunions avec les diverses équipes. A l'époque, dans mon équipe, on était des enseignants de Strasbourg, de Baden-Weiler et de Bâle, même. »

Les échanges entre rédacteurs sont rapportés comme francs et courtois, tant par M. Niedermeyer que par M. Esch, lui aussi enseignant en histoire-géographie. Les enseignants qui se portent volontaires parlent allemand et français, ou au moins comprennent la langue du voisin. Dans cette atmosphère *a priori* positive et constructive, les dissensions semblent être extrêmement réduites :

> « (…) c'était très-très ouvert. (…) je dirais qu'au niveau des enseignants, le contact a été rapidement très direct, très proche. Il n'y avait strictement aucun problème. (…) Au niveau de la base des rédacteurs, le débat n'était pas aussi grand. Il existait entre les rédacteurs et ceux qui étaient censés diriger, piloter l'ouvrage. »

Peu de débats de fond ont donc lieu, le travail de chaque rédacteur étant défini avec un niveau de spécialisation important qui réduit les occasions de conflit. Parmi plusieurs thèmes définis au préalable par le Groupe de projet et le Comité de pilotage, existe une subdivision en fiches, elles aussi prédéfinies. Ces fiches constituent des points particuliers de chaque thème. Dans le thème N° 2, *Voir et comprendre*, existent notamment les fiches N° 2.1 *Hauts lieux*

sacrés et N° 2.2 *Les châteaux forts*. Dans ce cadre, chaque rédacteur a le choix de son thème de fiche, ainsi que celui de sa (ses) fiches(s) :

> « (…) pour ma part, j'avais une fiche à rédiger sur les Habsbourg, en essayant de montrer… Bon les Habsbourg sont originaires de la région, Sundgau, Brisgau, Argovie, en essayant de montrer qu'il y avait une autre géographie politique que la géographie politique actuelle. (…) Le Rhin est une frontière, mais c'est aussi un fleuve qui peut réunir. Donc c'est un peu dans ce sens-là que j'ai souhaité rédiger cette fiche. »

Le travail du Comité de rédaction n'est pas uniquement de rédiger des fiches dans une langue. Il a aussi pour fonction de les traduire, soit directement par le rédacteur de la fiche, soit aidé par ses collègues d'outre-Rhin. Cela est l'occasion de soumettre son travail afin d'avoir également un avis sur le fond. Ces premiers échanges ont lieu entre rédacteurs d'un même groupe trinational :

> « *BD : Et quand vous avez écrit votre fiche sur les Habsbourg, vous l'avez soumise aux Allemands et aux Suisses ?*
>
> JMN : Ah, oui, tout à fait, tout à fait ! Sur les six fiches, on était une huitaine de personnes. Chaque personne essayait de rédiger une fiche, puis on se retrouvait tous les un mois et demi, et chacun soumettait aux autres personnes du groupe ce qu'on faisait. »

Ces rencontres toutes les six semaines se font alternativement dans des lieux chaque fois différents. Mais le coût professionnel pour les enseignants français semble plus élevé pour se rendre à ces réunions. En effet, ces réunions sont programmées l'après-midi. Or si cela s'avère commode pour un enseignant allemand ou suisse qui termine ses cours vers 13h-14h, un enseignant français doit au contraire tenir compte des cours qu'il a éventuellement l'après-midi. Cette question transfrontalière est soulignée par les dialogues qui ont pu avoir lieu au sujet des rémunérations, des pratiques de travail, de l'organisation du temps. Cette expérience n'a pas conduit directement J.-M. Niedermeyer à enseigner partiellement, par la suite, dans un lycée allemand, dans le cadre d'une classe européenne de son lycée français de rattachement. Mais cela a pu renforcer sa volonté de continuer de s'investir dans le franco-allemand. Cela pose également la question des relations futures entre enseignants qui, selon plusieurs déclarations lues par la suite, laissent entendre qu'elles ont pu être pérennisées. Or la réalité est plus prosaïque : hormis quelques courriels envoyés dans les six mois suivants la fin de la rédaction, les relations entre enseignants se sont dissipées. Elles semblent avoir été beaucoup trop ténues au cours de cette année de rédaction pour donner lieu à des liens

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

approfondis dans le futur. Les relations du Comité de rédaction avec les autres composantes institutionnelles du projet dénotent toutefois une tension latente.

2. Les relations du Comité de rédaction avec le Groupe de projet et le Comité de pilotage : entre relecture et censure

Le Comité de rédaction, situé dans le contexte institutionnel du projet, subit une domination qui lui confère un rôle, selon nous, proche de celui de nègre - au sens littéraire du terme. Le passage d'un article des *DNA* laisse transparaître un certain dédain accordé aux enseignants, des « non professionnels » difficiles à « gérer » par des « managers » de l'édition transfrontalière :

> « En outre, il n'est pas aisé " de gérer des non professionnels " sollicités pour la rédaction des textes. " Nous avons dû tenir compte des congés scolaires, dans chaque pays, de sorte qu'il restait très peu de dates disponibles pour organiser des réunions tripartites entre enseignants ", souligne Barbara Eschbach, qui a " managé " sur le terrain les difficultés concrètes. Celles-ci n'étaient pas minces, quand on songe que 50 personnes ont eu leur mot à dire sur l'ouvrage! Une équipe plus ramassée aurait peut-être été plus efficace, même si la volonté de départ d'ouvrir largement le projet était louable. »[962]

Dans l'introduction du support français, le Comité de rédaction est salué mais a un rôle clairement secondaire : d'abord, l'idée ne vient pas des enseignants, ce qui revient à oublier la genèse du projet, soit imaginé par Jean-Daniel Zeter, soit initié à la suite du travail d'une institutrice:

> « Quel beau projet que celui d'un manuel scolaire commun à trois pays et quelle belle ambition que de chercher à favoriser les échanges entre les jeunes d'un même territoire! C'est dans cet esprit que, fin 1995, les collectivités locales accueillirent l'idée. »

Ensuite, les enseignants sont décrits comme des acteurs secondaires, des petits soldats aux ordres de leur administration de tutelle, motivés et consciencieux. Ils sont cités les derniers. On n'ose suggérer qu'apparaît, en filigrane de cette introduction officielle, une description de la structure hiérarchique entre les instances du projet, avec une distribution des rôles entre d'une part des adultes au fait de la construction communautaire (les collectivités territoriales et les Etats) et des enfants qui doivent apprendre l'Europe (les enseignants) :

[962] « Un manuel pour voir et comprendre l'Europe », *DNA,* 16 juin 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « C'est ainsi que cet ouvrage a vu le jour, fruit de la collaboration entre un maître d'ouvrage l'Association de Développement du Bas-Rhin (ADIRA), un Comité de pilotage, et Comité et des équipes de rédaction trinationales mobilisées par les autorités éducatives.
>
> (...)
>
> Constitués en groupes de travail tripartites, 60 enseignants français, allemands et suisses, motivés par la dimension européenne du projet, ont participé à la rédaction de ce manuel avec beaucoup d'application. »

Le nombre de pages, la quantité est un élément systématiquement avancé au sein du Groupe de projet et au sein du Comité de rédaction, par rapport au budget disponible. Le fond semble secondaire, au cours des réunions dont nous avons pu lire les comptes rendus[963]. Les thématiques manifestent très rapidement un consensus de la part des partenaires, consensus d'autant plus fort que les thèmes choisis sont vidés d'avance de tout débat. La soixantaine d'enseignants a par conséquent la fonction de noircir des pages, de préférence en suivant les orientations définies au préalable par les commanditaires du double manuel et en ne commettant aucune erreur de langue. Dans ces conditions, le rapport de dominé suscite des échanges qui se révèlent difficiles avec le Comité de pilotage :

> « Ah ! C'était souvent un rapport de forces ! [rires] Finalement, on a souvent été obligés de trouver des compromis. Par exemple, nous, on devait rédiger six fiches. Mes collègues de Baden-Weiler voulaient rédiger six fiches sur René Schickelé[964], et puis ça a été réduit à deux fiches, ce qui était… raisonnable. »[965]

Cependant, l'intervention du Comité de pilotage est relativisée ou même parfois admise dans certains cas, ce qui est dû à la présence de collègues ou supérieurs pédagogues qui ont une fonction de médiation entre les différents groupes, et qui exposent aux enseignants les orientations ou changements de fond, non pas en termes politiques, mais en termes techniques, plus difficilement contestables par les enseignants :

> « *Et quand vos fiches étaient rédigées, est-ce qu'elles étaient 'retoquées' par le Comité de pilotage ? Comment ça se passait ?*
>
> JMN : Il y avait des graphistes qui étaient engagés. On avait à rédiger, à rassembler les documents, puis cela passait au Comité de pilotage, cela nous revenait après, avec des

[963] Comme nous l'avons écrit *supra*, le nombre de pages a été déterminé par le budget disponible, puis un nombre arbitraire de chapitres a sectionné ces pages en nombre égal. — Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*

[964] Selon la fiche 9.3 de l'ouvrage français, René Schickelé, « fils d'une mère francophone et d'un père germanophone, est né à Obernai. Jusqu' en 1901, il fréquenta les écoles d'Obernai, de Saverne et de Strasbourg. Il travailla durant quelques années comme correspondant, rédacteur et éditeur de divers périodiques à Strasbourg, Berlin et en Suisse. Ses expériences d'avant et après la Première Guerre mondiale influencèrent son oeuvre littéraire. Les notions de non-violence et de paix ont été plus particulièrement au centre de ses préoccupations. Il a été un médiateur de l'entente franco-allemande et un précurseur de l'idée d'une Europe unie. »

[965] En réalité, René Schickelé tient dans une seule fiche recto-verso.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> critiques du Comité de pilotage. Parfois, on était amené à reformuler certaines choses ou à amener d'autres documents. Et puis ensuite, une fois qu'on avait fait cela, cela passait chez les graphistes qui, eux aussi, faisaient leurs critiques. Ils avaient aussi leurs contingences. »

Jean-Daniel Zeter explique qu'il n'a pas été facile de concilier les trois systèmes éducatifs, dont les postures pédagogiques sont assez différenciées. Le Comité de pilotage « chapeautait » selon lui le groupe d'une soixantaine d'enseignants. Quand une question pédagogique faisait surface, l'ADIRA s'effaçait pour rester dans son rôle d'éditeur et de coordonnateur[966]. Or, au lieu de suivre l'esprit du projet qui ne voulait pas entrer dans une matière déterminée mais rester accessible pour toutes les matières enseignées, les enseignants auraient rédigé leur partie en adoptant perspective thématique. *A posteriori*, Jean-Daniel Zeter considère qu'il a fallu tenir compte de la posture thématique des enseignants, différente de celle que voulait le Comité de pilotage. Il affirme par ailleurs qu'il n'y a pas eu d'interférence politique : le futur président du Conseil général du Bas-Rhin, qui présidait le Comité de pilotage, lui [Jean-Daniel Zeter] faisait confiance[967].

L'interprétation des objectifs du manuel par chaque Comité ne semble pas une des causes qui suscite des tensions, puisque ces objectifs ont été particulièrement bien compris et acceptés par les enseignants. Ils auraient pu être à notre sens des objets de débat, mais leur acceptation est la condition de la participation à un projet prédéfini :

> « Le plan nous était donné. Surtout dans le sens de l'objectif. Il fallait couvrir une fourchette assez large de thèmes qui puissent être employés dans toutes les matières, des thèmes d'histoire, géographie, des thèmes plus en lien avec la société, l'éducation civique, etc. Donc ça devait être très-très large. Des thèmes qui puissent être employés également dans des échanges. C'était le premier objectif.
>
> Le deuxième objectif, c'était qu'il fallait que les diverses catégories d'âge d'élèves puissent avoir accès à cet ouvrage. Donc ça ne voulait pas dire que tous les thèmes puissent être utilisés du primaire à la terminale, hein ? Non, pas du tout. Mais certains thèmes étaient davantage orientés vers des classes d'âge. L'ensemble devait permettre à un ensemble d'élèves d'aborder la chose, ensemble.
>
> Le troisième objectif qu'on poursuivait, que l'ouvrage implique un maximum d'activités pour les élèves. Ce qui fait que chaque thème était présenté sous une partie " fiche professeur " dans laquelle était expliquée la didactique de la " fiche élève " ; et puis la fiche élève pouvait être photocopiée à volonté – un peu comme des fiches de TP [travaux pratiques]. »

[966] Cela est confirmé par Delphine Roux qui affirme s'être investie avec les enseignants dans leur travail rédactionnel, afin que les délais soient tenus et que les différents sous-groupes trinationaux d'enseignants avancent au même rythme.

La constitution des groupes thématiques de rédaction donne l'occasion de faire émerger des débats tabous pour certains membres du Comité de pilotage. Ces tabous sont en partie liés, dans le Rhin supérieur, à un passé franco-allemand commun éludé, autant pendant la Seconde guerre mondiale[968] que précédemment, entre 1871 et 1918. Un des rares articles de presse consacrés au manuel le relève, tout en donnant raison à ce choix au nom de la construction européenne :

> « Si le concept transfrontalier est désormais bien ancré dans le bassin rhénan, le passé continue cependant à peser lourd. La période 39-45 n'est pas abordée directement. Mais ce parti pris délibéré des enseignants allemands n'est pas forcément critiquable. Le classeur ne doit pas faire doublon avec les manuels d'histoire. Il propose plutôt aux élèves de " *voir et comprendre* ". Afin de mieux travailler ensemble. »[969]

Mais comme cette question des conflits franco-allemands n'est pas abordée de manière directe, elle refait surface par le biais du traitement de la biographie, jugée pour certains élus sulfureuse, de René Schickelé :

> « *BD : Ces groupes, c'était vous-même qui vous étiez entendus ?*
> JMN : Oui, c'était en fonction des affinités de thèmes que les groupes se sont constitués. Il y avait des orientations imposées par le Comité de pilotage, par exemple un groupe davantage histoire, géographie, etc. Mais à l'intérieur des matières, chaque groupe pouvait choisir son thème, voire ses thèmes.
>
> *Vous avez choisi quel thème ?*
> Oui, c'était souvent ça aussi le problème ! Moi, j'ai choisi aussi en fonction d'un groupe. Je dirais qu'en règle générale, au niveau des enseignants, cela se passait très bien – entre enseignants des divers pays -, mais on a eu souvent des débats, pas tellement entre enseignants, mais entre équipe de rédaction et équipe de pilotage, par rapport au type de thème qu'on devait choisir. Parfois, certains thèmes pouvaient être perçus différemment d'un pays à l'autre. Bon, je donne un exemple. Et ça pouvait parfois aller très très loin, ça pouvait dégénérer carrément dans un problème, je dirais, je ne vais pas dire politique, mais enfin presque. Donc par exemple, mes collègues de Baden-Weiler – elles venaient de la René Schickelé Schule – qui est une école primaire privée ; c'étaient donc deux femmes qui étaient entrées en contact avec nous, car elles savaient que René Schickelé était un ancien élève d'ici [du Collège Saint-Etienne de Strasbourg]. Je ne sais pas si vous voyez qui était René Schickelé ?

---

[967] Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*

[968] L'exemple des conflits franco-allemands et mondiaux qui disparaissent grâce à la baguette magique de " la frontière, une idée en mouvement " suggère la difficulté de parler, dans un contexte qui cesse d'être privé, d'un passé douloureux. Nous ignorons si cela est le fait des enseignants, des agents ou des élus. Il semblerait que, du côté des enseignants, cette question pouvait être abordée librement et faire l'objet d'un dialogue. Comme nous le développons *infra*, Delphine Roux nous explique qu'elle s'est efforcée, de son côté, de « rester neutre », dans son travail avec les enseignants : elle revendique d'ailleurs ses origines familiales extérieures au Rhin supérieur (ni alsacienne, ni allemande, ni suisse) pour expliquer que cette distance personnelle par rapport aux guerres franco-allemandes et à leur implication régionale a pu permettre de travailler plus sereinement.

[969] " Un manuel pour voir et comprendre l'Europe ", *DNA,* 16 juin 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Vaguement…

Bon, René Schickelé était un écrivain alsacien, fin XIX^{ème} siècle, début XX^{ème} siècle. Il faisait partie de l'Académie royale de Prusse, qui était l'équivalent de l'Académie française. C'était quand même quelqu'un qui avait une certaine dimension. Il était originaire d'Obernai, sa mère était française, son père était d'origine alsacienne. C'est quelqu'un qui, pendant la guerre, a complètement refusé cet affrontement franco-allemand et qui, en fait, en 1914, est parti en Suisse, à Zurich. Il faut voir qu'à l'époque, Zurich était devenu une véritable plaque tournante de l'Europe pacifiste pendant la guerre. On y retrouvait des gens très divers, ça allait de Lénine à Stefan Zweig… Il était très engagé dans ces milieux pacifistes. En 1918, quand l'Alsace est redevenue française, en fait, il s'est un peu opposé – non pas au fait que l'Alsace redevienne française – mais à cette confrontation nationaliste entre les deux pays. C'est quelqu'un qui a toujours estimé qui lui-même ou l'Alsace étaient un petit peu fille de la France et de l'Allemagne. Il a posé un certain nombre d'actes. En 1918, il est parti à Baden-Weiler, vivre là-bas, dans le Sud de la Forêt-Noire, mais en voulant rester citoyen français. Au début des années 1930, il a été obligé de revenir en France, parce qu'il était poursuivi par les Nazis. Or surtout ça, il faut le replacer dans le contexte nationaliste, lorsqu'on n'est pas l'ami de quelqu'un, on est forcément son ennemi. Et donc, c'est quelqu'un qui, du côté français, a été perçu, dans les clichés de l'après-guerre, comme un Alsacien qui revendique des racines allemandes, donc ça ne pouvait être que quelqu'un qui soutenait l'ennemi, etc. Evidemment, de là à dire que c'est un Nazi, alors que ses livres sont brûlés par les Nazis, bon voilà !... Donc quelqu'un comme Schickelé, dans la région, en tout cas pour ceux qui le connaissent de près, il ne risque strictement rien, c'est un pacifiste, tout ce qu'il y a de plus honnête. Mais c'est vrai que dans certains milieux de la région, alors ça c'était un problème alsacien, Schickelé était considéré, surtout après 1945, comme quelqu'un qui se revendiquait de l'Allemagne, donc qui pouvait éventuellement avoir des relations avec les Nazis. Et donc ça c'est le problème en Alsace – il y aurait un très gros travail à faire en Alsace, tout le relationnel avec l'Allemagne – et donc Schickelé, dans certains milieux politiques, je mets ça entre guillemets, comme un collaborateur plus ou moins proche des Nazis, je le répète, je le mets entre guillemets, car Schickelé est tout à fait aux antipodes quand on connaît son œuvre et sa vie. En tout cas, les clichés ont la vie dure dans la région. En Allemagne, au moins dans ces milieux, il y a une autre manière de voir Schickelé. Alors quand les collègues allemands ont voulu traiter Schickelé, ça a fait grincer des dents du côté français, au moins dans certains milieux. Un peu du CoPilot. qui voulait, je pense aussi, ménager un maximum de susceptibilités.

Le Comité de pilotage était-il uni sur la question, ou y avait-il des sensibilités différentes ?

Je pense qu'il y avait des sensibilités différentes. Mais au-delà de ce bouquin, ce qu'il a révélé, il y a un discours sur l'Europe, sur le rapprochement des peuples, etc, qui reste un discours peut-être idéaliste, mais en tout cas très théorique, et qui parfois, peut-être, oublie aussi un certain nombre de réalités concrètes. Je crois que la réalité concrète de l'Alsace vis-à-vis de l'Allemagne, c'est que nous n'avons pas encore travaillé, oui – tout ce passé avec l'Allemagne. »

Barbara Eschbach, interrogée sur la question de René Schickelé soulevée par J.-M. Niedermeyer explique que la partie de J.-M. Niedermeyer sur les Habsbourg représentait une

masse rédigée considérable qu'il souhaitait voir publiée, ce qui était matériellement impossible. Le Comité de pilotage a demandé simplement de synthétiser le texte proposé. Cet arbitrage aurait déplu à J.-M. Niedermeyer, qui en a tiré des conclusions extérieures au contexte du projet[970]. Cela concernait aussi le rôle du maître d'ouvrage, qui devait veiller constamment à la cohérence de l'ouvrage, en tenant compte de contraintes multiples, contraintes techniques — celles des enseignants, des dessinateurs, cartographes et graphistes — et contraintes politiques.

Delphine Roux ne se souvient pas de difficultés entre groupes : elle s'est d'ailleurs personnellement investie pour que les relations soient les meilleures. Dans les groupes d'enseignants, Delphine Roux se souvient avoir eu un rôle positif et actif concernant la méthodologie de l'ouvrage, l'animation et l'encadrement des groupes, en mettant en avant le fait qu'il fallait avancer au même rythme et rester vigilante aux objectifs et aux résultats. Au début, cela n'aurait pas été facile, étant données des visions différentes, qui se auraient toutefois rapidement disparu. Elle revendique par ailleurs le fait de n'être ni Alsacienne, ni Allemande, ni Suisse, et par conséquent d'avoir « peut-être plus de recul que d'autres » sur certaines problématiques soulevées. Elle a veillé à ne pas « tomber dans ce piège ». Sur de nombreuses thématiques, elle a cherché à « se positionner par rapport à l'élève », et de montrer les différences et les similitudes, tout en « restant neutre », sachant que son travail ne consistait pas « à polémiquer ». C'est aussi dans cet esprit de neutralité qu'un maximum d'acteurs a été sollicité pour participer au double manuel, en recherchant par exemple une « validation large ».

Mais le besoin d'évitement de débats et de conflits impose un consensualisme de la part du Comité de pilotage qui n'échappe pas aux membres du Comité de rédaction :

> « Cet aspect consensuel, on le sentait beaucoup plus au niveau du Comité de pilotage. On sentait vraiment qu'on avait des [hommes] politiques de chaque pays, des politiques qui devaient prendre en compte aussi leur électorat. »

Si ce double manuel ressemble finalement à un ensemble assez hétérogène, cela doit être officiellement perçu à la fois comme le résultat du travail d'enseignants, certes curieux, mais encore incapables de peindre collectivement une figure harmonieuse du Rhin supérieur, et

[970] Les Habsbourg représentent une fiche (n° 2.3). René Schickelé figure dans le manuel, sous la forme d'une fiche recto-verso (n° 9.3).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

comme le résultat de la retenue du Comité de pilotage qui se serait refusé implicitement de retoucher ce travail et se serait contenté de relectures stoïques :

> « Un Comité de rédaction a assuré l'harmonisation des différentes fiches. (...) Le lecteur ne devra pas rechercher dans ce manuel une parfaite homogénéité des contenus. Telle a été la philosophie de l'équipe technique constituée d'enseignants expérimentés, de graphistes créatifs, d'un cartographe consciencieux, de traductrices attentives et de lecteurs minutieux, qui a toujours su respecter la pluralité des approches. »

L'idylle transfrontalière de ces « techniciens » les conduit à négliger des aspects essentiels, en particulier les sensibilités des cofinanceurs et les questions linguistiques. La rédaction de l'ouvrage par cette équipe européenne idéaliste et « non professionnelle » du transfrontalier oblige les cofinanceurs à revoir plusieurs fois la copie, dans le but de lisser le ton et les propos, en fonction de la *oberrheinische Höffligkeit* à l'œuvre au sein des cofinanceurs. Cette recherche du consensus favorise l'adhésion sur un projet dans lequel tous les acteurs en présence s'investissent lors de ses phases de réalisation. Par ailleurs, ces gestionnaires de projet se sentent contraints à procéder à des traductions « attentives » supplémentaires et à des lectures « minutieuses » pendant près d'une année et demie – soit six mois de plus que le temps consacré à la rédaction. Les traductions sont assurées par deux traductrices, l'une française, l'autre allemande, chargées à la fin de 1997 de passer au crible les deux manuels. Ces lectures sont également l'occasion de semer une nouvelle hétérogénéité dans le manuel, puisque tous les acteurs en présence, et même certains élus inattendus comme le député François Loos, extérieur au projet, sont appelés à donner leur avis. Ces lectures et avis sont inégaux. Le Secrétariat commun Centre-Sud, appelé parmi d'autres à effectuer une lecture et à adresser d'éventuelles remarques à l'ADIRA, choisit l'option du moindre effort, en déléguant la lecture à toutes les directions du Conseil Régional qui seraient concernées[971]. Dans ce cadre, très peu de remarques sont formulées. D'autres acteurs prennent davantage au sérieux leur rôle. Ainsi, le SGARE apporte plusieurs corrections, la première pertinente, la seconde réintroduisant l'activité professionnelle du correcteur investi dans le programme communautaire INTERREG, la troisième soulignant le point de vue prononcé d'un constitutionnaliste français :

> « […] si mentions de monnaies nationales, indiquer la correspondance approximative en Euros ;

[971] Plusieurs notes internes attestent de la transmission des épreuves du manuel français pour avis.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « L'initiative Interreg qui a permis la réalisation de l'ouvrage n'est jamais citée dans les fiches élèves. De même, à l'exception des pistes cyclables et du certificat Euregio, aucun projet Interreg n'est mentionné. Il paraîtrait opportun d'en citer quand l'occasion se présente de manière à illustrer l'apport de l'Union dans le Rhin supérieur. » ;
>
> « La mention relative au *Parlement des jeunes* figurant au paragraphe 10.5 de la fiche enseignant relative au chapitre *Vivre ensemble* ne possède aucun fondement juridique. Il y a donc lieu de supprimer toute la phrase. »[972]

François Loos, alors député, adresse ses commentaires sur l'ouvrage, le 18 janvier 1999, à la DCRI du CRA, qui les avait sollicités :

> « - commentaire sur le ch. 2, Voir et comprendre, sous-partie Sur la trace des Habsbourg : « La carte 'Les possessions des Habsbourg dans le Rhin supérieur de 1415 à 1806' avec les 'frontières actuelles' est difficilement compréhensible. En effet, les frontières de 1400 ne correspondent à rien [sic !] à celle de 1800 d'une part, d'autre part, pourquoi en plus rajouter un anachronisme avec les frontières actuelles en rajoutant le nom des Etats de l'époque ! »
>
> - même chapitre, sous-partie La frontière, une idée en mouvement / Enseignants / Erläuterungen [sic !] : « 'L'élève valide ses propositions et formule la réponse définitive : La frontière se déplace en fonction de la puissance des nations'. – Cette 'réponse' mérite pour le moins des précisions historiques. En effet, l'expression 'puissance des nations' est une expression qui peut correspondre à une expression du XIXème siècle ; mais certainement pas avant cette date et probablement pas pour le XXème siècle. L'arrivée de la France monarchique au Rhin au VIIème siècle, a plus à voir avec l'idée de frontière naturelle que l'idée de nation suggérée par la réponse. »

Les conséquences de ces demandes de corrections plus complaisantes qu'utiles aboutissent à un retard de plusieurs mois du lancement des manuels.

§2. La diffusion et les (non-)usages du manuel dans le Rhin supérieur : longues vies aux manuels nationaux !

Ce double ouvrage était-il destiné à faire simplement parler de lui et de ses promoteurs, ou avait-il vocation à une utilisation effective, une fois distribué? Plusieurs indices nous laissent poser l'hypothèse que l'usage de ce manuel n'était pas l'élément déterminant pour les différents partenaires du projet. La distribution des manuels suit une campagne médiatique voulue par l'ADIRA et par ses partenaires, mais cette campagne est rarement questionnée par

[972] Commentaires, à la suite de la réception de la maquette du RP Freiburg, à la suite des corrections du SGARE-Préf. Région Alsace, décembre 1998:

la grande majorité des médias (A). La distribution obéit à une logique politique et financière qui tend à oublier les utilisateurs (B). La non utilisation des ouvrages scolaires dans les écoles et collèges est la suite logique d'un ouvrage bilingue dont la vertu est aussi un vice : le fait de vouloir apporter un outil souple pour compléter les programmes de chaque pays, en se reposant exclusivement sur l'investissement personnel des enseignants, compromet son utilisation effective (C).

A. L'intérêt des médias pour le manuel - depuis sa genèse jusqu'à sa distribution : l'invention d'un mini-manuel scolaire européen

Près de 90 articles sont inventoriés dans la revue de presse de l'ADIRA[973]. Elle comprend trois catégories de supports[974]: des articles de quotidiens nationaux et régionaux du Rhin supérieur, des articles de plusieurs presses nationales et des bulletins à usage professionnel - destinés soit aux enseignants soit aux professionnels du transfrontalier. Le projet connaîtrait un vif intérêt qui dépasse les seuls acteurs de la coopération transfrontalière : les médias y consacrent des articles dès le début, en 1995.

Selon le rapport final de l'ADIRA, la médiatisation globale du manuel a connu un succès important. Une identification entre le succès du projet et sa médiatisation est affichée par l'ADIRA, dans la région du Rhin supérieur :

> « On peut cependant mesurer le succès du projet à sa médiatisation en France, en Allemagne et en Suisse. Au total, une centaine d'articles est parue dans la presse régionale et nationale des trois pays, une trentaine d'interviews radio a été enregistrée et une dizaine de reportages télévisés avec les enseignants-rédacteurs et leurs élèves a été tournée. »

Ce succès affiché par l'ADIRA consiste à laisser penser que l'ouvrage appelle l'intérêt des journalistes[975]. C'est sans doute probable pour certains d'entre eux, mais l'affichage

[973] Nous remercions vivement Barbara Eschbach de nous avoir adressé une copie de ces éléments.
[974] Cette typologie est personnelle. La revue de presse de l'ADIRA est classée chronologiquement.
[975] Le processus n'est-il pas inverse ? Les médias ne sont-ils pas d'abord saisis par les partenaires transfrontaliers ? Une fois saisis, les médias semblent orienter le traitement transfrontalier à travers un exemple qui leur parle et qui peut parler à leur lectorat, ici le double manuel. *A contrario*, les questions institutionnelles transfrontalières sont difficilement intelligibles, à la fois pour un journaliste qui n'aurait pas le temps de percer son mystère, et davantage pour un citoyen qui s'y perd encore plus volontiers.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

médiatique s'explique essentiellement par des règles propres au champ médiatique régional (1) ; cet affichage permettra d'obtenir des bénéfices en termes d'image pour l'ADIRA (2).

1. les fantasmes associés à un manuel transfrontalier rarement ouvert

Les différents retards accumulés ont convaincu le Comité de pilotage d'observer un silence médiatique jusqu'à sa sortie, un silence par ailleurs pensé comme stratégique, destiné à un lancement du double manuel avec éclats et fracas :

> « Depuis mars 1998, le projet n'a plus fait l'objet d'une présentation aux média et plus aucun article entièrement consacré à l'ouvrage n'est paru dans la presse. Ceci résulte de la volonté de ne plus communiquer par les média sur le projet avant la sortie effective du manuel. »[976]

Les dates de parution éparpillées des articles ne permettent pas de considérer qu'existe un intérêt médiatique approfondi sur le projet. L'essentiel est plutôt pour l'ADIRA et les cofinanceurs que le projet donne lieu à une parution d'articles en fonction de leur agenda et de leurs intérêts. Les moments de traitement les plus saillants correspondent à l'actualité transfrontalière[977], dont l'amorce est choisie par les partenaires : cette actualité se matérialise soit par la tenue de réunions de la Conférence du Rhin supérieur donnant lieu à un communiqué de presse commun, dans lequel figure le projet de double support scolaire (décembre 1995 et juin 1996), soit par le lancement officiel des manuels auquel est conviée la presse (juin 1999). A travers l'aridité des communiqués de presse de la Conférence du Rhin supérieure, l'annonce d'un projet d'ouvrage scolaire transfrontalier fait office d'étoile du Berger, grâce à laquelle la coopération transfrontalière pourrait être représentée simplement à travers un exemple, voire même rêvée par une population trinationale, et également suivie : le double manuel scolaire transfrontalier, dans sa médiatisation dans la durée, a donc également

[976] ADIRA, *Compte-rendu de la réunion du Comité de pilotage du 5 février 1999*, pp. 3-4.

[977] L'actualité transfrontalière rejoint la « logique d'un champ orienté vers la production de ce bien hautement périssable que sont les *nouvelles* […]. Inscrite dans la structure et les mécanismes du champ, la concurrence pour la priorité appelle et favorise les agents dotés de dispositions professionnelles inclinant à placer toute la pratique journalistique sous le signe de la vitesse (ou de la précipitation) et du renouvellement permanent. Dispositions sans cesse renforcées par la temporalité même de la pratique journalistique qui, en obligeant à vivre et à penser au jour le jour et à valoriser une information en fonction de son actualité (c'est « l'accro-actu » des journaux télévisés), favorise une sorte d'amnésie permanente qui est l'envers négatif de l'exaltation de la nouveauté et aussi une propension à juger les producteurs et les produits selon l'opposition du « nouveau » et du « dépassé ». », in BOURDIEU, Pierre, *Sur la télévision – Suivi de L'emprise du journalisme*, Paris, Liber, 1996, p. 85-86.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

une fonction initiatique destinée à la population. Cet affichage médiatique promu par la Conférence du Rhin supérieur permet de d'afficher comme promotrice du projet, au détriment de l'ADIRA, citée éventuellement en marge. La journée de lancement du projet est planifiée dès février 1999[978], période au cours de laquelle le double ouvrage subit ses dernières corrections et est en passe d'être transféré chez l'imprimeur.

Dans l'espace du Rhin supérieur, on compte davantage d'articles en Allemagne qu'en France. Mais cela ne correspond pas pour autant à un intérêt plus nourri de la part des médias allemands. Ces différences quantitatives de traitement du projet observées régionalement en France et en Allemagne correspondent au nombre de titres de presse : en France, seuls les *DNA* et *l'Alsace* se partagent le marché alsacien, tandis que le nombre de titres est plus important outre-Rhin. Chaque titre publie à peu près le même nombre d'articles sur le thème.

Sur un plan qualitatif, l'examen des articles par rapport aux documents de l'ADIRA montrent que la copie du communiqué ou du dossier de presse réceptionné, agrémenté de quelques fioritures journalistiques, soit la règle : les analyses pertinentes sont exceptionnelles, même en période de lancement du projet, moment au cours duquel des exemplaires sont soit distribués, soit disponibles sur simple demande à l'ADIRA. Le vocabulaire utilisé dans la présentation reprend majoritairement celui employé dans la présentation officielle du projet.

Par ailleurs, l'intérêt supposé des journalistes, qui s'éveille en particulier lors du lancement officiel — moment au cours duquel les articles consacrés exclusivement au double ouvrage sont les plus nombreux de toute la période 1995-2000 —, doit tenir compte du rapport entre le champ journalistique régional et le champ politique régional : un rapport d'allégeance oblige chaque rédaction à assister à la conférence de presse trinationale et au lancement de ce

[978] Quatre moments sont proposés par l'ADIRA, pour cette journée de lancement qui se tiendra au Conseil général du Bas-Rhin, de 10h à 12h : 1. Une conférence de presse trinationale, en présence du Comité de pilotage et des journalistes des trois pays, impliquant la rédaction d'un dossier de presse bilingue à approuver par les partenaires. 2. La présentation du projet, avec une série de discours (Ph. Richert en tant que « hôte de cette journée et Président du Comité de pilotage », le Recteur, le Regierungspräsident du canton de Bâle-Ville, [un représentant allemand à définir], puis différentes activités : « proposition de projeter une vidéo des reportages télévisés réalisés sur l'ouvrage. En accord avec une équipe de journalistes, un reportage dans une école utilisant l'ouvrage pourrait être réalisé en avant-première », « proposition de faire une exposition sur les étapes de réalisation de l'ouvrage et sur l'écho du projet dans la presse », « destinataires finaux de l'ouvrage, il y aurait lieu d'intégrer des jeunes de 8 à 15 ans à cette manifestation : présentation d'un sketch bilingue ? Lâcher de ballons ? », « remise symbolique d'un ouvrage à un échantillon d'enseignants, voire d'élèves ». 3. Distribution de l'ouvrage aux partenaires présents. 4. Verre de l'amitié. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

projet. Nous pouvons *a contrario* penser que le faible nombre d'articles sur le plan national illustre bien le rapport obligé qui s'établit entre la presse régionale et les élus régionaux.

La présentation complaisante de ce projet par les médias est nourrie par les idées suggérées par l'ADIRA dès 1995 — idées pour lesquelles il semble y a voir une adhésion franche par les personnes en charge du projet au sein de l'ADIRA, et pour lesquelles existe aussi une instrumentalisation consciente orientée vers leur médiatisation. Les *Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA)* publient leur second article sur le projet de l'ADIRA en octobre 1996. Les *DNA* ne sont pas les médias les plus élogieux, mais on retrouve dans leur courte présentation du manuel scolaire transfrontalier tous les fantasmes que les promoteurs distillent depuis le début. Après une rapide présentation matérielle fondée sur les données de 1996, « [il] sera tiré à 11.000 exemplaires, destinés à l'ensemble des élèves de 8 à 15 ans en Alsace, Bade-Wurtemberg, Palatinat du Sud, et dans les cantons de Bâle-Ville, Bâle-campagne, Aargau[979], Soleure et Jura. Budget : 430.000 ECU (soit environ 3 millions de francs) », les *DNA* décrivent une entente parfaite entre les partenaires : « L'ensemble des institutions politiques et éducatives des régions concernées ainsi que la Communauté européenne sont partenaires du projet. »[980] L'idéal européen est le moteur collectif auquel se rattache ce double manuel. Il s'agit d'un moyen pour l'Alsace - région en proie à des successions de manuels scolaires qui étaient des enjeux nationaux, tour à tour français (jusqu'en 1870) puis allemands (1870-1918), puis français (1918-1940) puis allemands, (1940-1945) et enfin français (1945-)[981] – de s'afficher comme région pilote, experte et exemplaire. L'école est en effet utilisée comme un moyen privilégié d'assimilation que relève Bernard Vogler en Alsace, à travers deux périodes contiguës, allant de la fin du XIX^e^ siècle au milieu du XX^e^ :

> « Durant la période (1871-1914), la langue allemande ne cesse de progresser à travers l'école, la presse, une partie des services administratifs, postes, chemins de fer, mais aussi le Club vosgien, l'association des anciens militaires et les écoles normales d'instituteurs. Néanmoins, l'influence française, quoique surestimée par une historiographie tant française qu'alsacienne, demeure forte à travers trois vecteurs : l'Eglise catholique, les femmes, sensibles au prestige de la mode parisienne et dont beaucoup ont reçu une

[979] « Aargau » a pour traduction française « Argovie ».

[980] 28 octobre 1996, *DNA*, « Le Rhin supérieur à l'école ». La première mention par les *DNA* date du 10 novembre 1995, dans un article intitulé « L'inégalité des jeunes face à l'emploi » : « André Klein, directeur général au Conseil régional, qui commentait ce sondage, a également officialisé le projet de programme scolaire transfrontalier piloté par l'ADIRA (Association de développement du Bas-Rhin). Celui-ci rassemble de nombreux partenaires sur l'élaboration pour les 8-15 ans de fiches pédagogiques bilingues aidant à la meilleure connaissance du Rhin supérieur, en complément des outils pédagogiques classiques. »

[981] Des témoignages de proches qui ont eu

éducation française, et l'élite économique et culturelle, en partie par sympathie pour le nouveau régime républicain. Ce courant bénéficie de deux titres de presse, *Le Journal d'Alsace-Lorraine* et *La Revue alsacienne illustrée*. Des signes de francophilie persistent, en particulier l'usage de la langue française et des déplacements au-delà de la frontière le 14 juillet. »[982]

« La période 1919-1939 est une époque difficile pour l'Alsace en raison d'une politique d'assimilation qui provoque un grave malaise et la défense de particularisme, génératrice de l'autonomisme qui pèse lourdement sur la région - le tout sur fond de crise économique et de menace d'un nouveau conflit dans les années 1930, symbolisée dans le paysage par la construction des deux lignes opposées Maginot et Siegfried. […] En France, l'image de l'Alsace est influencée par celle que véhiculent les dessins de Hansi, qui montrent une Alsace francophile opprimée, à la limite de la caricature. L'opinion, le personnel politique et les revenants (Alsaciens partis avant 1914 et revenus en 1919) n'ont aucune idée des transformations profondes que l'Alsace a connues, en particulier au plan culturel, ni de l'attachement des notables à une gestion de proximité et à une véritable décentralisation que l'Allemagne avait permises. »[983]

Ce manuel scolaire sonne symboliquement le glas de conflits européens des XIX et XX[e] siècles, et y met un terme en délivrant un enseignement qui ne souhaite pas diviser, aussi bien dans son contenu que dans sa forme linguistique. Très peu de journalistes relèvent l'aspect bilingue discutable, en rappelant que les fiches pour les enseignants sont certes intégralement traduites dans les deux langues, mais surtout que les fiches pour les élèves sont adaptées à chaque langue nationale. Frappée comme d'autres par cette cécité, la *Mittelbadische Presse* écrit ainsi, en mars 1996, un article intitulé : « Ein Schulbuch für Baden und das Elsass »[984] et dans la *Badische Zeitung* de juin 1996 quelques lignes sur le projet de manuel :

« Mit Unterstützung der Oberrheinkonferenz soll zudem ein 'Oberrheinschulbuch' herausgegeben werden, das den Lehrern in der gesamten Grenzregion 'als Hilfsmittel zur Behandlung grenzüberschreitender Fragen im Unterricht and die Hand gegeben werden soll'. »[985]

Les articles parus dans les différents supports de presse reprennent des clichés et des fantasmes courus dans la région, garnis d'erreurs et d'inexactitudes, véhiculés par le maître d'ouvrage et les cofinanceurs. Cela concerne aussi bien l'aspect européen transcendant de ce

[982] VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire de l'Alsace - Une région au coeur de l'Europe*, Privat, Toulouse, 2003, p. 241.
[983] VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire…*, *op. cit.,* p. 244-246.
[984] 18 mars 1996, *Mittelbadische Presse*, « Ein Schulbuch für Baden und das Elsass ».
[985] 15 juin 1996, *Badische Zeitung*, " Der Schienenverkehr birgt Konfliktstoff ". Le texte cité signifie: " *Dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur doit être réalisé un manuel scolaire du Rhin supérieur, qui donne aux professeurs de l'ensemble de la région frontalière un outil pour permettre de répondre aux questions transfrontalières.* "

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

projet transfrontalier, que la volonté de conforter le mythe de bilinguisme régional du Rhin supérieur.

L'européanité attribuée au projet apparaît d'abord dans les titres d'articles de presse, qui constituent soit des slogans repris après lecture de la fiche de projet, soit des raccourcis attachés à différentes représentations : l'Europe invoquée directement et la région transfrontalière européenne plurinationale du Rhin supérieur sont soudés autour d'un manuel commun :

- « Schulbuch für Europa-Kinder » (Manuel scolaire pour Euro-enfants), *Der Guller*, 26 septembre 1999
- « Karlsruhe-Kinder proben Europa schon im Klassenzimmer » (Les enfants de Karlsruhe expérimentent déjà l'Europe en salle de classe), *Acher und Bühler Zeitung*, 25 juin 1999.
- « Région rhénane : une Europe sans frontières », *7 jours Europe*, 21 juin 1999.
- « 'Vivre dans le Rhin supérieur', un manuel scolaire innovant », *La lettre rhénane*, décembre 1999
- « Lernen am Oberrhein » (Apprendre dans le Rhin supérieur), *Die Rheinpfalz*, 20 août 1999
- « Landschaft, Politik und Menschen in der Region » (Paysage, politique et hommes dans la région), *Badische Zeitung*, 26 juin 1999.
- « Das Oberrhein-Schulbuch schaft die Grenzen ab » (Le manuel du Rhin supérieur abolit les frontières), *Badische Zeitung*, 22 juin 1999.
- « Regio-Lehrbuch - Das erste trinationale Lehrmittel für den Oberrhein « (Regio-manuel - le premier support d'enseignement trinational pour le Rhin supérieur), *Dreiland Zeitung*, 25 juin 1999.
- « Schulische Brücke über den Rhein » (Des ponts scolaires sur le Rhin), *Mittelbadische Presse*, 19 juin 1999.
- « Ein Schulbuch für drei Länder » (Un manuel pour trois pays), *Basler Zeitung*, 21 juin 1999.

Le recours au bilinguisme franco-allemand est plus rarement utilisé pour promouvoir le projet :

> « Kinder am Oberrhein lernen aus gemeinsamen Schulbuch - 'Bausteine' vermitteln Leben und Sprache der Nachbarn » (Les enfants dans le Rhin supérieur apprennent dans un livre commun – Le socle de l'art de vivre et de la langue du voisin), *Badische Neueste Nachrichten*, 21 juin 1999.
>
> « Endlich ein zweisprachiges Schulbuch! » (Enfin un manuel bilingue !), *Mittelbadische Presse*, 19 juin 1999.
>
> « A l'automne [1999], 300.000 élèves utiliseront ce manuel. »[986]

Un détail couronne l'initiative de ce livre « unique » pour des écoliers plurinationaux : « Il s'agit d'un livre scolaire transfrontalier bilingue. » Le bilinguisme est en effet, dans le Rhin

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

supérieur, un cheval de bataille pour les professionnels du transfrontalier, qui refusent de s'exprimer ou de se comprendre autrement qu'en français ou en allemand, dans des réunions limitées à une vingtaine de personnes (v. *supra*). Le mythe de la vallée rhénane bilingue reste encore bien présent dans les esprits et les projets politiques. Ce bilinguisme n'a toutefois pas, pour les *DNA*, une vocation nombriliste :

> « But de l'opération dont le maître d'ouvrage est l'ADIRA : 'créer un sentiment d'appartenance à un espace commun en sensibilisant les enfants à notre patrimoine commun (histoire, géologie, géographie, culture, économie, langue, social) ainsi qu'aux spécificités de chaque région concernée et favoriser l'émergence d'une citoyenneté européenne' et promouvoir l'enseignement bilingue. »

Le nombre d'articles croît autour de la date officielle de lancement, en juin 1999, quand la matérialité du projet peut enfin être affichée et transmise aux médias. Les cofinanceurs du projet utilisent ce moment pour s'afficher, dans ce projet au caractère transfrontalier qui mobilise exceptionnellement les médias. Les journalistes, dépêchés par leur rédaction, ont le droit d'interroger tous ces professionnels de l'Europe, le jour de cette grand' messe planifiée de longue date[987]. Parmi les absents, on relève les enseignants qui ont rédigé le manuel, de même que des élèves : pour des motifs de place et d'organisation, on ne pense en inviter qu'un échantillon[988]. Les mêmes thèmes autour de l'Europe et du bilinguisme sont entonnés par les élus et le maître d'ouvrage, d'abord avec une certaine retenue, rappelant les bons élèves qui ont bien appris leur leçon.

> Les collectivités locales « [...] ont confié à l'ADIRA - qui est sortie ainsi de son cadre habituel d'agent d'expansion économique - le soin d'éditer cet ouvrage scolaire en versions française et allemande. »[989]

> Marc Debene, recteur d'Académie, décrit « un outil pédagogique réaliste » et « une belle idée destinée à nous faire comprendre que ce qui nous unit est beaucoup plus fort que ce qui nous différencie. »[990]

---

[986] « Libri di testo senza frontiere », *Panorama*, 22 juillet 1999.

[987] V. s*upra*.

[988] Documents internes de l'ADIRA, destinés à préparer cette journée de lancement. Cela est confirmé par Delphine Roux, alors invitée à ce lancement ; elle se souvient approximativement qu'il pouvait y avoir une centaine de personnes, mais elle tient à rester prudente puisqu'elle ne faisait plus partie à l'époque de l'ADIRA, et n'avait par conséquent pas préparé cette journée. En revanche, elle pense exact que parmi les invités, les enseignants-rédacteurs du manuel n'étaient pas présents en grand nombre, mais cela peut aussi s'expliquer par d'autres contingences que l'absence d'invitation. Entretien du 28 oct. 2004.

[989] « Un manuel pour voir et comprendre l'Europe », *DNA,* 16 juin 1999.

[990] « Une communauté en fiches », *L'Alsace*, 29 juin 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Philippe Richert veut convaincre que ce double manuel assure « la promotion d'un bilinguisme partagé »[991] Il ajoute — avec lucidité — que ce « dossier d'avenir […] sera utile s'il est utilisé »[992].

Herbert Bermeitinger, représentant du Palatinat, cite René Schickelé, dont le passage est paresseusement tiré de la fiche 9.3[993], et parle d'un projet « (...) conçu dans la transversalité, en dehors de la contrainte des programmes, et qui facilitera la réalisation de travaux croisés, avec des emprunts à différentes disciplines. »[994]

Puis on glisse vers des représentations qui mobilisent les ressources jugées considérables pour la création de ces manuels, manuels si exemplaires qu'ils peuvent servir de modèles pour d'autres régions transfrontalières :

Pour Philippe Richert, président du Comité de pilotage, ce projet est « un acte politique fondateur »[995].

L'engagement du Conseil général du Bas-Rhin et de ses partenaires est disproportionné, mais que ne ferait-on pas pour nos enfants qui doivent apprendre l'Europe? « Des moyens financiers lourds (ont été mobilisés) mais le résultat méritait bien ces peines. », dit encore Philippe Richert.[996]

Herbert Bermeitinger y voit une forme de bien d'exportation pour toute l'Europe : « (...) un exemple pour d'autres régions frontalières. C'est un premier essai, très réussi, qui permettra d'avoir une meilleure connaissance du voisin, mais aussi des particularités historiques et géographiques du bassin rhénan. »[997]

Francis Grignon, de l'ADIRA, y voit un bien d'exportation mondial, en invoquant le manuel pour que « la culture du Rhin supérieur rayonne dans le monde entier ».

Enfin, des enfants sont instrumentalisés pour les besoins de cette cause, ce qui ravit le public présent :

« Une saynète jouée par des élèves de l'école alsacienne de Schoenenburg et de la Grundschule de Gossweiler-Stein, a contribué à la promotion du nouveau 'Lehrwerk'. »

[991] *Ibid.*
[992] « Vivre dans le Rhin supérieur », *L'Ami du peuple*, 27 juin 1999.
[993] René Schickelé décrit Badenweiler, où il a choisi de résider pendant 11 ans, avec « ses chemins forestiers à partir desquels on voyait jusqu'en Suisse et en Alsace. Depuis que l'Alsace appartient à la France, l'ensemble constitue un pays à trois frontières qui, de part et d'autre du Rhin, entre Vosges et Forêt-Noire, apparaît comme un jardin vallonné tellement inséparable que la frontière politique semble une fiction. », in ADIRA, *Vivre dans le Rhin supérieur*, Strasbourg, 1999, fiche n° 9.3, recto.
[994] « Manuel transfrontalier : disponible dès la rentrée », *DNA*, 19 juin 1999.
[995] « Une communauté en fiches », *L'Alsace*, 29 juin 1999.
[996] « Manuel transfrontalier : disponible dès la rentrée », *DNA*, 19 juin 1999.
[997] *ibid.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les articles éclairés se font rares. Certains journalistes prennent soin de décrire correctement le projet, en mentionnant par exemple l'existence de deux manuels derrière le bilinguisme apparent :

> « Trois mille écoles et collèges d'Alsace, du sud-ouest de l'Allemagne et du nord-ouest de la Suisse vont recevoir ce gros classeur qui existe en deux langues (allemand et français) et doit permettre aux enseignants de sensibiliser leurs élèves aux réalités de ce " pays " du Rhin supérieur et à une meilleure compréhension de l'autre. »[998]

A contrario, les reproductions de couvertures de manuels sont choisies systématiquement (à une exception près) dans la langue du support : les médias français illustrent leur article avec une couverture française, les médias allemands avec une couverture allemande. Ces mêmes journalistes, souvent, se risquent à formuler des remarques qui n'offrent pas une image immédiatement positive du projet :

> « C'est vrai que dans le Bade-Wurtemberg, regrette Conrad Schroeder (Regierungspräsident de Freiburg et président du Comité de suivi Centre-Sud), 80% des enfants choisissent l'anglais comme première langue, et c'est seulement au niveau de la troisième langue que leur choix se porte à 90% sur le français. De plus, à Fribourg, il n'y a que six lycées qui enseignent le français en première langue. »[999]

> « Ces équipes trinationales ont planché très longuement. « *Il a fallu beaucoup réécrire, raccourcir, remanier, retoucher, et harmoniser.* » Les relectures attentives des partenaires ont duré longtemps. « *Il a fallu prendre en compte l'équilibre entre les trois territoires et certaines sensibilités spécifiques,* explique Didier Hertzog. *Ainsi les Suisses ont-ils insisté pour que le petit personnage-guide de l'ouvrage, Leo, soit accompagné d'une petite Lea qui ne soit pas confinée à la maison, à la cuisine et aux enfants...* » »[1000]

> « Expérience passionnante mais un tantinet douloureuse. Quoique réussi, cet essai dans le domaine de l'édition ne sera pas poursuivi. « *Nous avions mésestimé les lourdeurs qu'entraînerait la collaboration avec des partenaires multiples* », confie le chef de projet de l'ADIRA, Dider Hertzog. Les collectivités ont souhaité valider, en plusieurs étapes, le contenu, ce qui a rallongé les délais de réalisation. Le recours à des traducteurs, non prévu au départ, s'est également avéré nécessaire. »[1001]

Ils font aussi des critiques inégalement pertinentes, mais qui témoignent néanmoins d'une lecture personnelle de l'ouvrage[1002]:

> George Burgy écrit : « […] on a pu remarquer [que l'ouvrage] ignorait, du côté allemand, la 2e guerre mondiale ou, du côté alsacien, l'origine germano-helvétique de nos

[998] « Au bord du Rhin, Allemands, Français et Suisses vont apprendre dans le même livre », *Le Monde*, 8 juin 1999.
[999] « Rhin supérieur - Une convention sur le bilinguisme », *L'Alsace*, 6 juin 1998.
[1000] « Au bord du Rhin, Allemands, Français et Suisses vont apprendre dans le même livre », *Le Monde*, 8 juin 1999.
[1001] « Un manuel pour voir et comprendre l'Europe », *DNA,* 16 juin 1999.
[1002] V. également *infra*, la partie consacrée au non usage du double manuel.

noms de famille (pourquoi ses auteurs ont-ils choisi, pour une carte postale expédiée d'Alsace, celui si peu représentatif de Legrand ?). »[1003]

La publication de ces articles, principalement durant la période du lancement du manuel, est alors surévaluée et réinterprétée par les acteurs du projet.

2. Le retour médiatique pour l'ADIRA et les cofinanceurs

Chaque partenaire s'attribue les lauriers de cette réalisation. Selon le rapport final de l'ADIRA, le retour médiatique a été conséquent, principalement pour elle. Le projet a également obtenu plusieurs prix, notamment dans le cadre de concours français. Le nombre de demandes d'ouvrages constitue également un indicateur mobilisé par l'Association. En effet, de nombreuses demandes — non chiffrées — ont été faites par des établissements scolaires non destinataires, des personnes privées ou morales non seulement auprès de l'ADIRA, mais aussi auprès de l'ensemble des partenaires du projet[1004]. Le manuel figure encore aujourd'hui sur le site de la Conférence du Rhin supérieur et de l'ADIRA[1005]. Les cofinanceurs ne s'oublient pas, puisque la brochure destinée à célébrer le 10ème anniversaire du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud retient l'ouvrage scolaire transfrontalier parmi les 10 projets gardés à titre d'exemples, sur les 150 réalisés[1006].

Delphine Roux rappelle que, lors de la journée de lancement, *Canal Plus* et une télévision allemande étaient notamment venus faire des interviews au sujet du manuel, ce qui traduit selon elle la manifestation d'intérêt portée par les médias sur le projet[1007]. Cette exposition médiatique est inhabituelle pour des projets transfrontaliers, souvent techniques et limités à l'intérêt — défini comme tel par les médias — du champ transfrontalier. Dans cette perspective qui doit être replacée dans son contexte, ce projet a donné lieu à un écho

[1003] « Vivre dans le Rhin supérieur », *L'Ami du peuple*, 27 juin 1999.
[1004] En témoigne un courrier transmis par la DCRI-CRA à l'ADIRA, à la suite d'une demande « d'envoi à titre gratuit du manuel ».
[1005] http://www.conference-rhin-sup.org/bulletin/3/3_f.htm
[1006] Secrétariat commun Centre-Sud, *INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud – 10 ans*, Strasbourg, 1999, p. 20. Le conditionnel est également de rigueur, dans cette brochure sur laquelle nous avions travaillé, avec la DCRI et la communication du CRA : « A l'avenir, le manuel 'papier' pourrait évoluer vers Internet et l'expérience pourrait être déclinée sur d'autres zones frontalières. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

médiatique exceptionnel. Mais une fois que l'ADIRA et les cofinanceurs du projet ne suggèrent plus aux médias locaux et régionaux de s'intéresser aux manuels, l'oubli médiatique devance le désintérêt massif des ouvrages dans les établissements où ils sont diffusés.

B. la répartition des exemplaires dans le Rhin supérieur : une diffusion ciblée et confidentielle

Plusieurs systèmes de répartition successifs ont été conçus, dès la fin de juin 1999, dans la perspective de la diffusion des manuels, dont le tirage est limité pour des motifs budgétaires. Ces clefs ont suscité la tenue de plusieurs négociations entre cofinanceurs afin de parvenir à un résultat acceptable par tous.

La première clef de répartition retenue au départ a été financière, ce qui implique que le nombre moyen d'ouvrages par établissement varie d'une région à l'autre : le nombre d'ouvrages est proportionnel à la part financière accordée dans chaque territoire INTERREG II, Centre-Sud et Pamina[1008].

Puis, 14 000 ouvrages ont été livrés aux autorités éducatives des différentes régions selon la seconde clé de répartition, qui n'obéit plus à aucune règle de répartition fondée sur un critère objectif, mais suit des arbitrages négociés où la part du symbolique est centrale : en effet, la part d'ouvrages diffusés en Alsace est la même que dans le Bade-Wurtemberg, alors que la population d'élèves est sensiblement différente :

- 4382 en Alsace (2191 dans le Bas-Rhin et 2191 dans le Haut-Rhin) ;
- 4382 dans le Bade-Wurtemberg ;
- 958 dans le Palatinat ;
- 3528 en Suisse ;
- 750 pour le maître d'ouvrage (redistribués aux différents partenaires du projet et pour répondre à certaines demandes ponctuelles).

[1007] Delphine Roux, entretien, 28 octobre 2004.

[1008] « Les projets qui concernent l'ensemble de la région du Rhin supérieur et qui sont cofinancés par les partenaires des deux programmes INTERREG, seront financés sur une base proportionnelle à partir du budget des programmes RHIN SUPERIEUR CENTRE-SUD et PAMINA, selon la clé de répartition des fonds INTERREG dans le Rhin supérieur (69% contre 31%). », Programme opérationnel Rhin supérieur Centre-Sud INTERREG II, p. 59.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les autorités éducatives les ont ensuite remis pour la rentrée à près de 3000 établissements scolaires de l'espace du Rhin supérieur qui accueillent des élèves de 8 à 15 ans. En fonction de sa taille, chaque établissement a reçu de 3 à 9 exemplaires placés dans les bibliothèques, à la disposition des enseignants. Le rapport final du projet dépeint un tableau chiffré qui ne laisse aucun doute sur les chances d'utilisation des manuels :

> « Distribution
>
> L'ouvrage scolaire transfrontalier a été distribué gracieusement à la rentrée 1999 dans près de 3000 établissements scolaires du Rhin supérieur qui accueillent des élèves de 8 à 15 ans.
>
> En fonction de sa taille, chaque établissement a été destinataire de 3 à 9 exemplaires qui ont été mis à la disposition des enseignants dans les bibliothèques.
>
> Au total, 14 000 ouvrages ont été distribués dans l'espace du Rhin supérieur pour être utilisés par plus de 40 000 enseignants et 300 000 élèves.

Établissements scolaires concernés

France	Allemagne	Suisse
- Écoles primaires - Collèges - Centres de Formation pour Apprentis	- Grundschulen - Hauptschulen - Realschulen - Gymnasien - Berufsschulen - Sonderschulen	- Primarschulen - Sekundarschulen - Realschulen - Gymnasien - Orientierungsschulen - Weiterbildungsschulen - Landschulen - Sonderschulen

Ce nombre réduit de manuels disponibles par établissement diminue ainsi les chances d'appropriation du manuel par les enseignants ; par ailleurs, les arbitrages qui fixent le nombre d'ouvrages par établissement font appel à des critères financiers et symboliques qui ne changent pas fondamentalement la donne de départ : est accessible en théorie un ouvrage luxueux, mais encore faut-il être au courant de son existence, puis le dénicher. Cette répartition, qui est inégale dans l'espace du Rhin supérieur et dessert certaines régions, a pour effet de limiter le nombre de manuels disponibles dans chaque établissement. Des outils de promotion sont élaborés en vue de la diffusion du manuel, mais les effets semblent minces, si l'on considère le nombre d'enseignants présent aux premières réunions d'information (v. *infra*) :

> « Promotion

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

La promotion de l'ouvrage auprès du corps enseignant est assurée par différents moyens :

- 40 000 plaquettes d'information distribuées aux enseignants
- 6000 affiches installées dans les établissements scolaires
- Séminaires de formation transfrontaliers ou nationaux organisés par les autorités éducatives, présentations du projet à de multiples occasions
- Information dans les divers supports médiatiques français, allemands et suisses. »[1009]

Le manque de visibilité des manuels est accentué du fait de l'investissement réduit des autorités éducatives, qui organisent peu de réunions d'information[1010]. Jean-Daniel Zeter nous explique qu'il y a eu, à la rentrée 1998-1999, une réunion d'information organisée dans chaque pays, conviant les enseignants intéressés par une utilisation des manuels. Ces réunions ont touché 60 enseignants dans chaque région, soit un total de 180 enseignants — ce qui représente 0,045% du nombre total d'enseignants dans le Rhin supérieur. Au début de chaque année scolaire, une formation est relancée[1011].

Diffusion restreinte, promotion inefficace, et formations limitées expliquent partiellement le non-usage de ces manuels.

C. Les non-usages des manuels distribués

Plusieurs éléments concourent à la non utilisation du manuel : son recours non obligatoire pour les enseignants (1), des éléments dépendants de chaque système éducatif qui limitent son utilisation (2). Malgré ces données, un projet de mise en ligne du manuel sur Internet, fondé sur l'édition papier du manuel, est en voie d'achèvement (3).

1. La condamnation aux oubliettes des manuels : un usage défini comme non obligatoire

Dans son rapport final envoyé au Comité de Suivi INTERREG II A Rhin supérieur Centre-Sud, début 2000, l'ADIRA rédige ainsi le cadre de la réalisation du manuel :

[1009] Document fourni par Barbara Eschbach.
[1010] Outre quelques moyens indirects d'informations comme des affiches et plaquettes dont il nous a été impossible de vérifier le circuit réel de distribution.
[1011] Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « Bien que l'utilisation de l'ouvrage ne soit pas obligatoire, le nombre d'utilisateurs potentiels a été estimé à 40 000 enseignants et 300 000 élèves (le nombre de 100 000 élèves concernés annoncé dans les critères d'évaluation figurant dans la Convention particulière a été affiné dans le deuxième avenant à la Convention).
>
> Les objectifs globaux du projet fixés initialement étaient les suivants : sensibiliser les jeunes à ce qui les unit, les différencie et ce qui peut les rassembler dans le Rhin supérieur
>
> - favoriser une meilleure connaissance des voisins pour une compréhension et une coopération plus efficace ;
> - promouvoir un bilinguisme [sic !] de part et d'autre de la frontière ;
> - encourager les rencontres d'élèves et d'enseignants des trois pays.
>
> Les résultats par rapport à ces objectifs sont pour l'heure difficiles à évaluer. Etant donné que l'ouvrage est seulement utilisé depuis l'automne 1999, il serait prématuré d'afficher des résultats qui d'une part ne sont pas quantifiables et d'autre part s'inscrivent sur le long terme. »

Au cours de notre entretien avec Barbara Eschbach, en juin 2003, à l'occasion duquel nous avions soumis de premiers résultats démontrant que le manuel n'était pas utilisé dans un collège strasbourgeois, y compris par des professeurs qui avaient fait partie du Comité de rédaction, ces éléments n'étaient pas commentés. Nous nous interrogions sur la réussite d'un projet comme le manuel transfrontalier, évalué en fonction de son existence et de sa distribution, et non en fonction de son utilisation effective. Au cours d'un entretien téléphonique, en avril 2004, Barbara Eschbach rappelait la réussite du projet. Cette difficulté d'admettre — non pas la réalité[1012] — mais l'hypothèse d'une non-utilisation des manuels est limitée principalement par son attachement professionnel à l'ADIRA. Le projet n'est donc pas soutenu effectivement, n'est pas « animé » —selon l'expression de Delphine Roux—, une fois sa distribution assurée. Cela ne fait d'ailleurs pas partie des obligations contractuelles de l'ADIRA, négociées avec ses cofinanceurs : l'article 2 de la convention particulière relative au projet dispose qu' « il s'agit d'un manuel scolaire transfrontalier bilingue pour les enfants de 8 à 15 ans habitant la région du Rhin supérieur. L'espace rhénan y sera présenté à travers une dizaine de thèmes caractéristiques des spécificités socioculturelles, économiques, géographiques et historiques de la région, pour assurer une meilleure compréhension et une

[1012] La réalité statistique n'a pu être avérée : nous ne disposons que de quatre témoignages, de trois enseignants en activité et d'un enseignant retraité (qui n'a pas pu parler de l'utilisation des ouvrages, puisqu'il partait à la retraite au moment où le manuel entrait dans le circuit scolaire), tous de nationalité française. Cela concerne un établissement français, le Collège Saint-Étienne de Strasbourg, avec son Centre de Documentation et d'Information (CDI). Les courriels que nous avons envoyés aux enseignants français, suisses et allemands dont nous avons pu retrouver la trace ont eu un retour extrêmement faible. Mentionnons encore un article des *DNA* (cité *infra*), dans lequel des collégiens disent ignorer l'existence du manuel français : « Conseil général : les juniors en séance », *DNA*, 16 nov. 2000. — Nous ne pouvons par conséquent parler que d'indices matériels qui ne concernent que le côté français.

coopération plus efficace, l'objectif étant de sensibiliser les jeunes à ce qui les unit et les différencie. Le dossier comprendra des fiches thématiques développées pour l'enseignant et des fiches de travail distribuées aux élèves. Une description détaillée figure en annexe. » Cela est détaillé dans l'article 4.3, où est notamment précisé le nombre d'ouvrages distribués[1013].

La seule existence de l'ouvrage suffit à imaginer une utilisation massive et un retentissement qui place le Rhin supérieur au centre de l'Europe. Mais il n'est pas utile de s'évertuer à vérifier cela, pour des raisons essentiellement budgétaires : dès janvier 1996, dans le cadre d'une proposition projet de budget (Ligne « Evaluation de l'impact du produit »), la question de l'évaluation *a posteriori* est abordée par Delphine Roux —chargée d'étude encore néophyte— qui propose qu'elle soit effectuée par des partenaires extérieurs. En face d'elle réagit le représentant du Conseil Général du Bas-Rhin, Patrice Harster, qui ne trouve pas opportun, en avançant des motifs d'ordre budgétaire, de réaliser une telle évaluation, une estimation en interne par les structures éducatives étant suffisante :

> « [Le représentant du Département du Bas-Rhin] précise que les structures du projet sont aptes à assurer elles-mêmes l'évaluation et que, par conséquent, il n'est pas indispensable de faire appel à un consultant extérieur. Ce poste sera supprimé du plan de financement. »[1014]

Les « perspectives d'avenir (du manuel) » sont, selon la Conférence du Rhin supérieur, triples : « *(i)* Grâce à un suivi et une évaluation régulière du projet, certaines fiches du classeur pourraient être **réactualisés** au fil du temps. En outre, l'ouvrage actuellement conçu sur support papier et transparents pour rétroprojecteur, pourrait évoluer vers le **multimédia** avec la réalisation d'un CD-ROM. *(ii)* Le document final a une vocation essentiellement pédagogique et s'adresse en priorité à des jeunes. Cependant, à partir de ce travail, il est envisageable de concevoir un ouvrage complémentaire s'adressant à un plus large public. *(iii)* Enfin, cette expérience novatrice est transférable vers d'autres zones transfrontalières de l'Union Européenne voire au-delà. »[1015]

2. La momification des manuels : témoignages de non-usages

[1013] Ce nombre sera modifié dans le deuxième avenant à la convention particulière.
[1014] Compte-rendu de la réunion du 10 janvier 1996, ADIRA, Strasbourg.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

L'hypothèse de la non utilisation des manuels, d'abord formulée par les enseignants interrogés[1016], est complétée par un faisceau d'indices qui rend cette hypothèse plus que vraisemblable. Lors de la cérémonie officielle de lancement des manuels, le passage d'un article clairvoyant et isolé des *DNA* met l'accent sur l'importance de l'utilisation des manuels :

> « On peut certes regretter que le projet ait souffert d'un certain flou à ses prémisses, ce qui a engendré des incompréhensions mutuelles. Il n'était pas question de " coller à un programme ", de manière classique, mais plutôt de " faire passer un message " transfrontalier. Le manuel se veut simplement outil de connaissance mutuelle.
>
> Mais les efforts des porteurs de projet, Didier Hertzog et Barbara Eschbach, ne seront couronnés de succès que lorsque le classeur sera réellement utilisé au profit des élèves. »[1017]

Au cours d'une réunion organisée par le Conseil Général du Bas-Rhin entre conseillers généraux et élèves de collèges bas-rhinois, la méconnaissance des dossiers transfrontaliers traités notamment par le département traduit une ignorance généralisée dans la population :

> « Les collégiens ont montré qu'ils ignoraient tout des initiatives prises pour la jeunesse dans le domaine de la coopération transfrontalière. Jusqu'à l'existence d'un classeur pourtant présent dans tous les CDI (Centre de documentation et d'information). Comment doit-on procéder pour vous faire parvenir une information ? a demandé le président [Philippe Richert]. *" Il faut que les profs consacrent une heure de cours à présenter ce qui existe "*, a dit Ludovic Torbey, du collège Jean-Monnet de Strasbourg. Gwendoline Dienst, du collège Robert Schuman de Benfeld, n'y croit pas : *" Ils ne seront jamais d'accord. "* »[1018]

L'argument tiré de la cible d'élèves visés par les manuels est réintroduit par des professeurs interrogés au Collège Saint-Étienne, qui déclarent que leurs élèves, des lycéens, ne font pas partie de la cible visée par le manuel. Ces professeurs ont cependant participé à la rédaction du manuel et connaissent son contenu malléable, susceptible d'être utilisé largement. Cet argument est donc insuffisant pour expliquer le manque d'intérêt exprimé par le corps professoral, comprenant aussi bien les enseignants ayant participé activement à la réalisation du projet que ceux qui en sont extérieurs. La difficulté majeure en France réside dans l'intégration des données du manuel dans un programme scolaire qui représente à lui seul une charge importante pour l'enseignant. Cela est également valable pour les autres pays du

[1015] Conférence du Rhin supérieur, *Bulletin*, n° 3, 1998, p. 12.
[1016] Nous les avons interrogés sur la manière dont ils utilisaient le manuel ; or chacun nous a répondu qu'ils ne l'utilisaient pas, en avançant des arguments pertinents. Cela nous a amené à poser l'hypothèse d'une inutilisation plus vaste.
[1017] « Un manuel pour voir et comprendre l'Europe », *DNA*, 16 juin 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Rhin supérieur, d'après cet enseignant qui donne également des cours d'histoire et de géographie en Allemagne : les programmes de chaque pays se différencient par des postures pédagogiques et des contenus variés. Ce problème s'est posé dès la rédaction et se retrouve une fois les manuels diffusés :

> « Le problème, pour l'enseignant qui utilise cela, c'est d'intégrer ces thèmes dans son programme scolaire. Et c'était d'autant plus difficile que les programmes scolaires, d'un pays à l'autre, peuvent varier. Pas seulement au niveau des contenus, mais aussi des approches. Par exemple, la géographie en Allemagne a une approche complètement différente de la géographie française. Donc il fallait essayer de concilier… il y avait une sorte de grand écart multiple à faire. »[1019]

A l'inverse de Barbara Eschbach, impliquée personnellement et professionnellement dans le projet, Delphine Roux, à présent au Conseil Général de Seine-Maritime, ne court plus aucun risque professionnel en parlant librement de l'utilisation des manuels. Cette dernière inverse ainsi un instant les rôles au cours de son entretien, et demande si je sais quelque chose au sujet de l'utilisation effective des manuels ; je lui réponds et insiste sur le fait que les données dont je dispose sont limitées mais qu'elles peuvent représenter un point de départ concernant l'hypothèse d'une non-utilisation des manuels. Delphine Roux s'interroge alors sur les obligations du maître d'ouvrage[1020], puis sur l'absence d'animation du projet à la suite de son lancement. Elle déclare qu'elle a eu, voici quelques jours, une conversation téléphonique avec Patrice Harster, alors investi en tant qu'agent du Conseil général du Bas-Rhin aux côtés de Philippe Richert dans le cadre du projet, et aujourd'hui directeur du GLCT Pamina. Ce dernier lui a affirmé que « le manuel [était] mort ». Après avoir souhaité interroger Patrice Harster pour vérifier ses propos et lui demander comment cette affirmation était possible, un de ses collaborateurs à Pamina est mandaté pour répondre à mes questions. Ce dernier confirme que le manuel n'est « pas très utilisé » et déclare qu'il existe un consensus, parmi les acteurs de la coopération transfrontalière, pour considérer non seulement que ce projet n'a pas eu les effets escomptés, mais aussi que ce manuel, voulu au niveau politique, n'a pas été assorti des moyens indispensables à son utilisation[1021]. Ce dernier argument fait néanmoins l'impasse sur le rôle déterminant des agents — enseignants,

[1018] « Conseil général : les juniors en séance », *DNA*, 16 nov. 2000.
[1019] Entretien avec J.-M. Niedermeyer, *op. cit.*
[1020] D'après la convention particulière, les obligations de l'ADIRA s'arrêtent à la diffusion et à la promotion partielle des manuels.
[1021] Entretien téléphonique avec Arnaud Schwartz, 18 novembre 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

représentants des autorités éducatives, professionnels du transfrontalier ou représentants des cofinanceurs— que nous avons souligné *supra*. Pour sa part, Jean-Daniel Zeter explique qu'il n'existe pas d'étude qui permette de savoir comment est utilisé le manuel. Toutefois, il devance l'hypothèse d'une éventuelle inutilisation en ajoutant que le principe du manuel n'a pas été compris dans les collèges, où il a été interprété comme un instrument pouvant servir exclusivement à des enseignants de langue vivante allemande. L'aspect transversal des manuels n'a pas été correctement intégré selon lui[1022].

Cette inutilisation du format papier sera peut-être compensée par l'utilisation d'une transposition sur Internet du contenu existant.

3. L'arrivée prochaine sur Internet des manuels : un nouveau souffle ?

Afin de ne pas démentir le succès de ce projet, les médias régionaux diffusent, après la diffusion des manuels « épuisés », l'idée de le mettre à la disposition supposée de tous, d'abord sur CD-Rom ou sur Internet :

> « […] le manuel scolaire transfrontalier a remporté un vif succès. Distribué sur 3000 établissements, il est à présent épuisé. Mais une version informatique va être mise sur Internet et un CD-rom édité. »[1023]
>
> « Demnächst wird eine zweite Auflage erscheinen, überdies soll das Buch als CD-ROM gepresst und übers Internet veröffentlicht werden. »[1024]

En 2004, Barbara Eschbach, interrogée par Nicolas Cassauba, déclare que le projet connaît une suite, mais une suite chaotique qui permet de valoriser le travail antérieur de l'ADIRA :

> « Donc ça c'était un des projets phares de l'ADIRA. Qui s'est terminé fin 2000. On a eu beaucoup d'échos d'autres eurorégions qui souhaitent faire un travail similaire. Nous on a passé le relais, nous on a toujours dit, l'Adira, on est là pour lancer les projets. Mais après, c'est à certains partenaires, comme le rectorat par exemple, et je sais qu'actuellement le rectorat et l'autorité éducative allemande, et avec l'appui technique du CRVP, sont en train d'imaginer un CD-Rom. Le projet, il a déjà plus de 4 ans. »[1025]

[1022] Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*
[1023] « Rhin supérieur : des projets plus concrets », *L'Alsace*, 24 juin 2000.
[1024] « Bald doppelt so viele Züge zwische, Offenburg und Strassburg ? », *Badische Neuste Nachrichten*, 20 juin 2000.
[1025] CASSAUBA, Nicolas, *op. cit.*.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Jean-Daniel Zeter fournit des éléments qui démentent l'hypothèse d'une version sous forme de CD-Rom[1026] : la mise sur Internet, entièrement financée par le Conseil général du Bas-Rhin, est consécutive à des demandes extérieures au projet qui ne pouvaient pas être satisfaites. Il était impossible de procéder à un retirage des manuels, de les vendre puisqu'ils étaient cédés à titre gratuit et de contenter des régions françaises et européennes demandeuses[1027]. L'édition sur Internet, en principe en ligne à la fin du mois de janvier 2005 ou en février 2005, permettra d'imprimer les passages souhaités, retouchés et « relookés » pour cette édition en ligne. Il souhaiterait qu'une troisième édition, « plus interactive », puisse naître après la mise en ligne sur Internet.[1028]

Si cette nouvelle édition peut toucher un public hypothétiquement plus large[1029], un problème reste l'accès à ce service, ce qui implique non seulement la dotation en moyens informatiques des établissements scolaires, et surtout — comme nous le faisait remarquer un des enseignants français interrogés — la faculté de disposer de formations et de temps pour pouvoir utiliser les nouvelles technologies, seul ou avec les élèves[1030].

Ce troisième chapitre, centré sur les programmes communautaires INTERREG, nous conduit à retenir quatre points essentiels concernant le contenu de la coopération transfrontalière, à partir des années 1990. D'abord, l'intrusion de la Commission européenne dans des réseaux politiques transfrontaliers préexistants l'amène à adapter sa politique d'investissement multisectorielle, en tenant compte des intérêts des Etats et des acteurs subétatiques (INTERREG I). Ensuite, il apparaît que cette politique par projets transfrontaliers consiste en un saupoudrage subétatique qu'exploitent avec maîtrise les acteurs infraétatiques (INTERREG II). Cela aboutit, en outre, au cours d'INTERREG III, à ce que la Commission établisse

[1026] En particulier en raison des problèmes juridiques attachés aux droits de propriété intellectuelle sur les images et photographies publiées. Cela imposerait d'avoir une licence par poste informatique.
[1027] Jean-Daniel Zeter déclare qu'il a envoyé ainsi un exemplaire à l'université de Toulouse qui s'était montrée intéressée, et en Pologne, en Basse-Silésie — avec laquelle le CRA entretient des relations interrégionales. — Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*
[1028] Entretien avec Jean-Daniel Zeter, *op. cit.*
[1029] Ce public doit néanmoins pouvoir se connecter à Internet. Sur les limites de l'accès à des services en ligne par des administrés français, v. le travail réalisé avec Eric Poinsot : POINSOT, Eric et DUPEYRON, Bruno (Groupe de Sociologie Politique Européenne de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg), *« Les conséquences des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans les administrations. Les cas de la Préfecture du Haut-Rhin et de la CPAM de Strasbourg »,* enquête effectuée dans le cadre d'un contrat de recherche entre l'URS et le CRA, sous la direction de Vincent DUBOIS et Viviane SERFATY, Strasbourg, IEP Strasbourg, 2004.
[1030] Entretiens au Collège Saint-Étienne, Strasbourg, mai 2003.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

des règles *a priori* plus contraignantes et un ton apparemment plus autoritaire ; mais l'héritage d'INTERREG I et II pèse sur les pratiques de négociations déployées dans le cadre de ces gouvernances transfrontalières multinivelées, dans le Rhin supérieur et l'Eurorégion méditerranéenne. Face à ces obstacles, l'hypothèse d'une éventuelle européanisation de la coopération transfrontalière par le biais d'INTERREG nous semble fortement improbable. Enfin, l'étude d'un projet transfrontalier réalisé dans le Rhin supérieur —le manuel scolaire transfrontalier franco-germano-suisse— met en relief son cheminement tortueux et son inadaptation, une fois réalisé, à la réalité sociale de l'espace transfrontalier rhénan.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Chapitre 4. Une coopération transfrontalière aux effets controversés : la cohabitation problématique de réseaux formels et informels

A la marge des réseaux étudiés jusqu'à présent, existe un autre type d'acteurs investis également dans le transfrontalier, qui a une place déterminante dans le champ politique communautaire.[1031] Les réseaux transfrontaliers d'action publique ne se limitent donc pas à la seule sphère politico-administrative.[1032] Des solidarités et des initiatives complémentaires se tissent dans des territoires où les enjeux et les mobilisations se révèlent multiples. Associations et entreprises, principalement, s'inscrivent dans un espace de gouvernance à niveaux multiples. Ces acteurs agissent et sont représentés dans plusieurs strates d'action publique —infra-nationale, nationale, communautaire— en raison par exemple de freins et d'obstacles issus de législations nationales conflictuelles. Par ailleurs, des politiques publiques communautaires peuvent avoir pour effet de mobiliser des groupes d'intérêt à l'origine locaux, qui se construisent en réseaux européens stables ou *ad hoc*. Cette double approche « bottom-up » et « top-down » constitue dans ce sens la double relation qui lie ces différents

[1031] Philippe Hamman relève la place occupée par des acteurs non-étatiques dans les dynamiques de l'intégration européenne. HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières : les collectifs de défense des travailleurs frontaliers en Europe », Colloque International "Relations de travail et organisations : Europe-Amérique du Nord – les dimensions transfrontalières", organisé par l'Université de Metz (CEREMO), l'Université de Trois-Rivières (Québec), le Centre Universitaire du Luxembourg et l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française (AISLF), à Metz et Luxembourg, les 4-5-6 juin 2003, sous la responsabilité de Gérard Sautré et Jean-Claude Bernatchez. (Publication en ligne dans la *Revue Internationale des Relations de Travail*, vol. 1, n° 4, 2003 : www.uqtr.ca/revue_travail). — V. à ce sujet GAUDIN, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

[1032] La focalisation des études transfrontalières sur l'état du droit, l'architecture institutionnelle ou bien encore les projets issus des programmes communautaires INTERREG tendent à laisser dans l'ombre des acteurs pourtant visibles et impliqués. Ce manque d'intérêt général trouve une hypothèse explicative de départ dans les travaux de Pierre Bourdieu, en particulier sur l'*habitus*. Les chercheurs, notamment issus du droit public et des sciences historiques, majoritaires dans les études attachées à l'analyse de questions transfrontalières, ont intégré dans leur formation et dans leur activité professionnelle des mécanismes qui portent à ne pas analyser des formes émergentes d'action collective. On notera cependant, dans ce chapitre, plusieurs exemples qui ne soutiennent pas pleinement cette hypothèse : ainsi, cet *habitus* n'empêche pas d'adopter des postures engagées pour quelques chercheurs. Nous y reviendrons, *infra*. « La notion d'habitus a été inventée […] pour rendre compte de ce paradoxe : des conduites peuvent être orientées par rapport à des fins sans être consciemment dirigées vers ces fins, dirigées par ces fins. », in BOURDIEU, Pierre, « Fieldwork in philosophy », in *Choses dites*, Paris, Editions de Minuit, 1987, p. 20. Pour Pierre Bourdieu, « *l'habitus, comme le mot le dit, c'est ce que l'on a acquis* (...). *Mais pourquoi ne pas avoir dit* habitude *? L'habitude est considérée spontanément comme répétitive, mécanique, automatique, plutôt reproductive que productrice. Or, je voulais insister sur l'idée que l'habitus est quelque chose de puissamment générateur* » : BOURDIEU, Pierre, *Questions de sociologie,* Paris, Editions de Minuit, 1980, p. 134.

niveaux, c'est-à-dire « les deux faces des processus d'européanisation trop souvent étudiés de façon séparée ».[1033]

Le caractère de déviant[1034] ou de dominé[1035] de ces acteurs détourne l'attention du chercheur vers des acteurs ou des faits sociaux jugés plus nobles que ceux que nous allons étudier à présent. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce désintérêt. La rareté d'études sur les conditions d'émergence et les stratégies de ces acteurs transfrontaliers peut, d'abord, être liée à des orientations méthodologiques qui font l'impasse sur ce thème[1036] ainsi que sur des méthodes classiques en sciences sociales. En effet, le droit et l'histoire se concentrent, en matière transfrontalière, sur des sources écrites qui privilégient quelques ensembles de thèmes fermés : accord de Karlsruhe, GLCT et formes juridiques de coopération les plus appropriées, traité de Bayonne, architecture institutionnelle, histoire institutionnelle de la coopération transfrontalière, ou encore des micro-projets INTERREG focalisent l'essentiel de l'attention, derrière l'emploi d'un vocabulaire technique spécialisé. Dans ce contexte, cela produit un effet de redondance des thématiques étudiées, ou de « circulation circulaire de l'information »[1037] entre des acteurs numériquement limités et socialisés. Ainsi, dans les réseaux politico-administratifs dans lesquels j'ai été immergé pendant une durée totale d'un an, dans le Rhin supérieur, le ton donné autorise seulement à évoquer sur un mode soit anecdotique et dédaigneux, soit sur un mode exclusivement généralisant, l'existence d'autres acteurs ou d'autres réseaux transfrontaliers non cooptés.[1038] Le caractère de « non professionnel », attribué aux acteurs non cooptés par les « professionnels » du transfrontalier,

[1033] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *ibid.*, p. 2.

[1034] Au sens entendu par Howard S. Becker : v. BECKER, Howard Saul, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié, 1985.

[1035] Au sens de Pierre Bourdieu, si l'on admet qu'il existe un « champ transfrontalier » dans lequel des acteurs s'affrontent pour conserver ou modifier leur position relative à ce champ.

[1036] A l'exception des travaux particulièrement stimulants de Philippe Hamman, qui servent de point d'ancrage à nos réflexions dans ce chapitre. V. notamment : HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *ibidem* ; HAMMAN, Philippe, « La gouvernance transfrontalière, nouveau répertoire de l'action publique dans les espaces frontaliers France-Allemagne », *Questions de communication*, n° 4, octobre 2003 ; HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise, genèse d'un service public transfrontalier : le réseau Infobest », in JACOB, Steve & GENARD, Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, collection "Sociologie politique", avril 2004 ; HAMMAN Philippe, « Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne "par le bas" », *Revue des Sciences Sociales*, n° 30, 2003, p. 92-98.

[1037] BOURDIEU, Pierre, *Sur la télévision,* suivi de *L'Emprise du journalisme,* Paris, Editions Raison d'agir, 1996.

[1038] *Notes de terrain*. Cela est valable aussi bien pour les agents que pour les élus qui semblent adopter un langage commercial, dans lequel on omet sciemment de citer nommément la « concurrence ».

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

joue dans le sens d'une « violence symbolique »[1039] qui s'exerce sur l'opinion publique, les journalistes, les chercheurs qui limitent leur attention en fonction du discours dominant, ainsi que sur les réseaux « non professionnels » eux-mêmes qui se pensent durablement en marge du réseau politico-administratif.[1040] Cela peut également aboutir à une ignorance de l'existence même d'acteurs ou de groupes transfrontaliers non cooptés. Enfin, l'attention médiatique est limitée en ce qui concerne ces acteurs, en particulier en raison des difficultés internes au champ médiatique pour aborder brièvement un sujet transfrontalier *a priori* technique.[1041]

A travers plusieurs exemples, nous émettons dans ce chapitre l'hypothèse centrale que l'ouverture des frontières nationales, limitée à certains secteurs, dans le cadre de l'intégration européenne, engendre des obstacles auxquels se confrontent des particuliers et des groupes de particuliers, formels ou informels : « la disparition des frontières provoque l'apparition de nouvelles frontières entre riches et pauvres, entre touristes et habitants, entre habitants du village et résident frontalier... » [1042] Or la coopération transfrontalière institutionnelle masque, en faisant porter l'attention sur des problèmes posés sur l'agenda politique transfrontalier, des réalités qui ne sont pas inscrites sur cet agenda. Les réseaux publics transfrontaliers, de nature fragile, ne sont pas en mesure et refusent de faire figurer sur leur agenda des questions qui impliquent l'intervention des échelons politiques communautaires, internationaux ou nationaux. Les réseaux privés qui se mettent en place pour répondre à ces problématiques se retrouvent fréquemment isolés localement et régionalement, ce qui les conduit à faire preuve de créativité et d'originalité pour percer et être présents dans le champ transfrontalier. A travers l'étude de deux types de réseaux —travail frontalier et action culturelle transfrontalière—, nous tenterons de vérifier cette hypothèse. Néanmoins, nous verrons

[1039] La « violence symbolique » trouve notamment une définition dans *Raisons pratiques* : « La violence symbolique, c'est cette violence qui extorque des soumissions qui ne sont même pas perçues comme telles en s'appuyant sur des « attentes collectives », des croyances socialement inculquées. Comme la théorie de la magie, la théorie de la violence symbolique repose sur une théorie de la croyance ou, mieux, sur une théorie de la production de la croyance, du travail de socialisation nécessaire pour produire des agents dotés des schèmes de perception et d'appréciation qui leur permettront de percevoir les injonctions inscrites dans une situation ou dans un discours et de leur obéir. », in BOURDIEU, Pierre, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 188.

[1040] Cela est valable par exemple pour des groupes de frontaliers ou pour l'hebdomadaire culturel transfrontalier *Hebdoscope-Bühnenblick*. — V. *infra*.

[1041] V. à ce sujet BOURDIEU, Pierre, *Sur la télévision,…*, *ibid.* ; v. également : CHOMSKY, Noam et HERMAN, Edward S., *Manufacturing Consent : The Political Economy of the Mass Media***,** New York, Pantheon Books, 1988.

[1042] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières entre l'Alsace et le Palatinat? Etat cruel des lieux », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n°23, 1996, p. 231.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

également que les nouvelles lignes de démarcation sociales qui se mettent en place n'appellent pas toutes une régulation susceptible de les corriger. La frontière comme élément constitutif de structuration de l'espace et comme déterminant de l'identité collective des habitants produit des effets contradictoires.[1043] Ainsi, les frontaliers français qui travaillent en Allemagne et en Suisse ne s'insèrent qu'imparfaitement, et dans leur pays de résidence, et dans leur pays de travail. Les frontaliers produisent mécaniquement et involontairement un déséquilibre économique et social, du fait même de leur mobilité professionnelle. Deux exemples illustrent ce phénomène de création de nouvelles lignes de ruptures, consécutif à l'ouverture des frontières nationales. Premièrement, les frontaliers français ont moins de contacts dans leur pays d'activité que ne pouvaient en avoir les frontaliers allemands en France, entre la fin du XIX^{e} siècle et le milieu du XX^{e} : le fait de résider en France limite les échanges hors du contexte professionnel, réduisant ainsi les occasions de sociabilités extra-professionnelles, entre collègues autour d'un verre après le travail, ou en familles en fin de semaine. Un deuxième exemple concerne l'accession à la propriété qui est supérieure pour les frontaliers. Cela entraîne une hausse des prix fonciers dont pâtissent les travailleurs alsaciens qui résident en zone frontalière sensible.[1044] De ce fait, Anny Bloch et Alain Ercker remarquent que « [se pose aux communes] un problème de choix d'orientation avec le développement d'une zone résidentielle au détriment souvent d'une politique de logement social. » En matière de développement local, les villages où résident des frontaliers deviennent des villages dortoirs, aussi bien du fait des Français qui travaillent en Allemagne ou en Suisse que du fait des Allemands et des Suisses qui résident en France, « selon des mouvements qui se croisent sans se rencontrer. »[1045] Ainsi, paradoxalement, l'ouverture des frontières crée de nouvelles ruptures dans les espaces transfrontaliers, dont nous tenterons de rendre compte.

Le recours dans ce chapitre à plusieurs cas concrets est par ailleurs justifié par la volonté d'analyser cette gouvernance à niveaux multiples, dans une approche sociologique qui dépasse une analyse focalisée sur les réseaux publics transfrontaliers. Les problèmes rencontrés par les frontaliers feront l'objet d'une première sous-partie (Section 1), suivie

[1043] DENIS, Marie-Noëlle, « L'identité des peuples de la frontière. Un exemple en Alsace », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n°18, 1990-1991, p. 119.
[1044] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 230.
[1045] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 231.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'une analyse de l'investissement culturel transfrontalier pris dans des dualités identitaires (Section 2).

Section 1. Les « frontaliers » dans le Rhin supérieur : travailleurs européens mais citoyens nationaux

Le travailleur frontalier peut être défini, comme le suggère Philippe Hamman[1046], en tant que main d'oeuvre qui réside dans la zone périphérique d'un Etat et est employée dans l'espace contigu d'un pays voisin. Dans le Rhin supérieur, cette définition fiscale est appuyée juridiquement par la convention du 21 juillet 1959, qui délimite une bande de 20 kilomètres de part et d'autre de la frontière. Le travailleur frontalier bénéficie, au titre de cette convention, de la règlementation du pays de résidence. Afin d'étendre cette zone aux départements français de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, en raison de la présence de frontaliers en dehors de cette bande de 20 kilomètres qui étaient considérés comme des travailleurs migrants, une convention a été signée le 28 septembre 1989 pour étendre le champ d'application de la convention de 1959.

Le fait de livrer une définition centrée sur le Rhin supérieur n'est pas fortuit.[1047] En effet, dans les régions transfrontalières que nous étudions —Eurorégion méditerranéenne et Rhin supérieur— la question du travailleur frontalier n'est pertinente que dans le cas de la vallée rhénane : selon des données fournies par Véronique Soutif[1048], les travailleurs frontaliers de

[1046] Il s'agit ici d'une définition qui intervient dans le domaine de la fiscalité. HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 48.

[1047] On peut également définir le frontalier sur le plan de la sécurité sociale, en recourant au règlement 1408/71 de la Communauté européenne sur la sécurité sociale des salariés migrants : « Est frontalier tout salarié ou personne indépendante qui exerce une profession sur le territoire d'un Etat membre et réside sur le territoire d'un autre Etat membre dans lequel il retourne tous les jours ou au moins une fois par semaine. Un frontalier conserve son statut jusqu'à 4 mois, s'il doit exécuter une activité sur un autre lieu de travail au sein de l'Union Européenne, même s'il ne peut pas retourner au moins une fois par semaine dans son lieu de résidence. » - V. Eures-T Oberrhein/Rhin supérieur, *Guide d'informations pour frontaliers*, 2003, p. 8. - On pourra aussi livrer la définition plus large de Simon Kessler (1974) : « Les régions frontalières au sein de la CEE et même en-dehors de la communauté sont le siège de translations de main d'oeuvre qui répondent à la complémentarité de ces régions. L'élément constitutif de ces translations pendulaires est le travailleur frontalier caractérisé par deux paramètres extrêmes atteint par le balancier : le lieu de résidence dans un pays national et le lieu de travail dans le pays national contigu, situés de part et d'autre de la ligne frontière. », in KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre. Les frontaliers en Europe*, Paris, La Pensée Universelle, 1974, p. 16.

[1048] SOUTIF, Véronique, *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe occidentale*, Paris, L'Harmattan, 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'Eurorégion méditerranéenne représentent une fraction très marginale de la population active, d'ailleurs trop réduite, disparate et hétérogène pour se constituer en collectif. Cet espace compterait 1.710 travailleurs frontaliers en 1995; toutefois, depuis la fin des années 1960, ce nombre aurait augmenté et devrait être complété par le flux des travailleurs illégaux.[1049] Ces travailleurs seraient employés dans les branches économiques liées au tourisme, à l'hôtellerie et au commerce. Le nombre réduit de frontaliers dans les Pyrénées orientales est principalement dû, selon les travaux de Véronique Soutif, à trois types d'entraves : *i)* la géographie physique, constituée de massifs montagneux où les moyens de transports routiers constituent des goulots d'étranglement le long de la frontière –alors que des réseaux autoroutiers relient des pôles économiques majeurs éloignés de la frontière, comme Barcelone ou Toulouse ; *ii)* le manque de dynamisme et de complémentarité entre les tissus économiques français et espagnol, accentué par l'absence de métropole proche des Pyrénées qui pourrait jouer un rôle d'attraction, comme peuvent l'être encore une fois Toulouse ou Barcelone[1050] ; *iii)* les freins d'ordre juridique, fondés sur les conflits entre législations du travail, de protection sociale et de fiscalité.[1051] La problématique du travailleur frontalier ne sera par conséquent étudiée que dans le Rhin supérieur, en tentant de porter une attention marquée sur la singularité de ce phénomène.

Dans le Rhin supérieur, les travailleurs frontaliers représentent principalement des ressortissants français travaillant en Allemagne et en Suisse du Nord-Ouest, et secondairement des ressortissants allemands travaillant en Suisse du Nord-Ouest. Bien que le nombre de travailleurs frontaliers occupés par exemple en Suisse[1052] ait fluctué en fonction de la conjoncture économique, leur nombre a quadruplé des années 1950 aux années 1990, passant de 36.873 en 1956 à 152.347 en 1995.[1053] Les motivations sont nombreuses pour

[1049] Donnnées recueillies par Véronique Soutif (*ibid.,* p. 277), en compilant les travaux de José Luis Giménez et de l'Union Générale des Travailleurs de Catalogne.
[1050] Ce rôle n'est pas assumé par Perpignan qui « a bien des aspects d'un pôle de sous-développement au sein d'une petite région qu'il ignore et semble prêt à laisser en pâture à l'appétit des métropoles barcelonaise et toulousaine. », HOERNER, Jean-Michel et LEMARTINEL, Bertrand, « Perpignan, le désert catalan et la renaissance rurale au recensement de 1990 », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1991, T. 62, fasc. 1, p. 19-31. - cité par SOUTIF, Véronique, *ibid.*, p. 283.
[1051] SOUTIF, Véronique, *L'intégration européenne...*, *ibid.*, p. 282-284.
[1052] Ce chiffre inclut des travailleurs français, allemands, et italiens principalement.
[1053] SOUTIF, Véronique, *L'intégration européenne...*, *ibid.*, p. 53. Relevons avec Véronique Soutif, d'une part, que 40% de la totalité des travailleurs frontaliers recensés en Europe occidentale ont une occupation en Suisse, et d'autre part que

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

expliquer ce phénomène : salaires avantageux du fait du taux de change et des disparités de charges sociales et fiscales[1054], démographie, coût de la vie, état du marché de l'emploi de chaque côté de la frontière, proximité de bassins d'emplois le long de la frontière.[1055]

Que représente, en Alsace, cette population de travailleurs d'un type particulier, résidant d'un côté de la frontière, travaillant de l'autre, et étant chaque jour mobile ? Par rapport au nombre total de frontaliers français, 250.000 recensés en 1999, la part des frontaliers travaillant dans le Nord-Est de la France s'élève à 150.000. L'Alsace est la première région française en termes quantitatifs de travailleurs frontaliers. Selon l'INSEE Alsace, « ils représentent un peu plus du quart des frontaliers français, juste devant la Lorraine (24,4%) et Rhône-Alpes (20%). Les migrations transfrontalières alsaciennes se sont nettement accrues entre les recensements de 1990 et de 1999 : + 31%. » Cette population est globalement en augmentation constante depuis la fin des années 1960 ; néanmoins, la courbe ascendante de l'Alsace s'affaisse depuis le milieu des années 1990, alors qu'elle croît davantage dans le Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine. En Alsace, ils sont 70.000 en 1999 : 30.000 résidents dans le Bas-Rhin, 40.000 dans le Haut-Rhin ; plus de 36.000 se rendent en Allemagne pour travailler, contre 33.000 en Suisse.[1056] En Alsace, près d'un actif occupé sur dix est frontalier en 1999, contre 8% en 1990. Le nombre de travailleurs frontaliers est plus important dans le Haut-Rhin où il intéresse 13,4 % des actifs occupés, soit près de deux fois plus que dans le Bas-Rhin.

Géographiquement, cette population de frontaliers réside dans des cantons souvent limitrophes du pays voisins : une bande continue, où le phénomène est quasi omniprésent, suit assez précisément le tracé de la frontière.[1057] La part de travailleurs frontaliers dépasse les 50% dans certains cantons alsaciens, aux pointes Nord-Est et Sud-Est de l'Alsace.[1058] Ainsi,

---

l'Allemagne représente le second pays employeur de travailleurs frontaliers à la même période (22,3%), le troisième étant le Luxembourg (13,3%).

[1054] V. par exemple l'étude de CHEVAILLER, Jean-Claude et SORDOILLET, Guillaume, *Les travailleurs francs-comtois en Suisse*, CETAP, Besançon, Université de Franche-Comté, 1990, qui traite de cette problématique d'avantages générés par des différences juridiques.

[1055] SOUTIF, Véronique, *L'intégration européenne...*, *ibid.*, p. 53-54.

[1056] INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 3.

[1057] A l'exception de la région de Strasbourg où la part des frontaliers dans la population active occupée est inférieure à 5%.

[1058] Carte « Les frontaliers à l'extrême nord et sud de l'Alsace : près de la moitié des actifs », *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 4.

dans le Haut-Rhin, elle s'élève à plus de 50% dans les cantons de Seltz, Lauterbourg et Ferrette.[1059]

En termes d'activité par branche, la figure emblématique du frontalier ouvrier s'effrite, en particulier du côté suisse : au cours de la décennie 1990-2000, bien que plus de la moitié des frontaliers alsaciens soient des ouvriers, souvent qualifiés et expérimentés[1060], la part des employés et des professions intermédiaires augmente. Par ailleurs, cette tertiarisation de l'emploi frontalier se conjugue avec sa féminisation, en particulier en Suisse du Nord-Ouest. Ainsi, en Alsace, au sein de la population de frontaliers, les femmes passent de 31 à 34%.[1061] L'industrie est le premier secteur d'emploi pour les frontaliers alsaciens en Allemagne, tandis que le secteur tertiaire est le premier en Suisse.

La moyenne d'âge des actifs disposant d'un emploi est de 39 ans : cette donnée est identique pour les actifs alsaciens et les frontaliers. En revanche, la distribution par tranche d'âge permet de repérer des différences. 68% des travailleurs frontaliers ont entre 30 et 49 ans, alors que pour l'ensemble des actifs alsaciens, le poids de cette tranche d'âge n'est que de 59%. Les travailleurs alsaciens acquièrent de l'expérience en France avant de travailler outre-Rhin : en effet, avant 25 ans, la part de frontaliers se réduit sensiblement.

Du côté français, cette population mobilise ponctuellement des élus régionaux et locaux dont l'électorat est composé d'une part conséquente de cette catégorie d'actifs, concentrés principalement au nord et au sud de l'Alsace. Trois séries de mobilisations sont particulièrement visibles. En premier lieu, le travailleur frontalier a permis aux décideurs publics alsaciens d'afficher des taux de chômage régionaux plus faibles que la moyenne nationale. L'arrimage à l'économie allemande, progressivement soumise aux pressions de la mondialisation et à une désindustrialisation croissante, conduit l'Alsace, elle-même en reconversion dans plusieurs territoires, à voir son taux de chômage rejoindre la moyenne nationale depuis le début des années 2000. Ensuite, la population de travailleurs transfrontaliers continue à résider, en raison d'un pouvoir d'achat supérieur s'il habite en

[1059] INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 6.
[1060] INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 10, septembre 2002, p. 3.
[1061] Graphique « De plus en plus de femmes », *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

France, dans sa commune, son département ou sa région.[1062] Cela contribue à inscrire un volet de l'agenda transfrontalier dans la problématique du développement territorial. Des zones alsaciennes en crise ont pu ainsi conserver une part essentielle de leur population, grâce à des bassins d'emploi à quelques dizaines de kilomètres, dans des industries allemandes et suisses qui peinent structurellement à trouver une main d'oeuvre qualifiée.[1063] Enfin, les programmes INTERREG ont permis de créer des structures qui ont donné l'opportunité aux élus de se décharger durablement de la problématique du travailleur frontalier ; le dossier du travailleur frontalier, ainsi confié à des instances *ad hoc*, s'avère d'une complexité technique et d'une résolution politique risquée pour des élus régionaux et locaux. Cela se matérialise dans le Rhin supérieur par la mise en place de quatre instances, les Infobest[1064], créées dans le cadre des programmes INTERREG Pamina et Rhin supérieur Centre-Sud, dans la première moitié des années 1990. Du Nord au Sud, on repère quatre Infobest le long du Rhin, à Lauterbourg (Pamina), Kehl-Strasbourg, Vogelgrün et Palmrain (Rhin supérieur Centre-Sud). Leur répartition géographique répond à la volonté politique d'offrir un bureau géographiquement proche des administrés. A ces Infobest se superposent des Eures-T -anciens Euroguichets- compétents en matière d'emploi transfrontalier et de conditions de travail, et regroupant des administrations nationales, des collectivités territoriales, des organisations d'employeurs et de salariés.

Nous étudierons dans un premier temps comment se matérialisent les échanges des frontaliers avec ces structures (§1), avant de voir dans quelle mesure les associations de

---

[1062] Selon HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 48. - V. dans ce sens : BESLAY, Charles (et al.), *La contribution des politiques locales. Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

[1063] V. HAMMAN, Philippe, « Entre voisins… Le transfrontalier. Le territoire du projet SaarLorLux », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 90, 2001, p. 199-207 ; HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne "par le bas" ? », *Revue des Sciences Sociales*, 30, 2003, p. 92-98 ; et HAMMAN, Philippe, « La coopération intercommunale transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? L'exemple de l'association de communes *Saar Moselle Avenir* », *Pyramides*, 7, 2003, p. 183-201. - V. également SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

[1064] Selon la propre présentation du site www.infobest.org, Infobest est d'abord l'acronyme d' « instance d'Information et de conseil pour les questions transfrontalières » en allemand (« Informations- und Beratungsstelle ») concernant la France, l'Allemagne et/ou la Suisse. Infobest « nomme des interlocuteurs compétents ou renseigne directement les particuliers, les associations, les entreprises, les administrations et les élus : il favorise les contacts et rencontres transfrontaliers et organise des réunions et manifestations publiques ; il offre son aide et son soutien en matière de projets transfrontaliers, notamment dans le cadre du programme INTERREG – et bénéficie aux acteurs de la coopération, pour qui elle est un lieu de rencontre optimal et symbolique. En réseau le long du Rhin supérieur, les quatre INFOBESTs du Palmrain (Village-Neuf), de Vogelgrun/Breisach, de Kehl/Strasbourg et de Pamina (Lauterbourg) vous offrent un service public transfrontalier de proximité, qui sert aussi de vitrine de la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur et de trait d'union

défense de frontaliers résistent à cette intrusion d'instances publiques dans le champ de compétences qui était le leur (§2).

§1. Les associations de défense de frontaliers face à la concurrence en trompe-l'œil des Infobest

Les ressources financières des associations limitées, le bénévolat qui mobilise des qualifications hétérogènes, un apprentissage sur le terrain souvent obligé, et d'éventuels conflits internes et externes constituent autant d'obstacles qui freinent une production de biens ou de services, devant répondre aux objectifs d'une structure associative. Les objectifs d'une association et sa production ne doivent toutefois pas faire l'impasse sur les individus qui la composent, qui pratiquent pour la plupart une activité bénévole, mais qui peuvent y rechercher par ailleurs des rétributions matérielles ou symboliques en y adhérant, avec un investissement inégal : les cadres et une fraction d'adhérents engagés côtoient des membres passifs. Mais comme le note par ailleurs Renaud Sainsaulieu, « il ne faut pas se contenter de la seule prise en compte des intentions des acteurs ; il convient également de s'intéresser à la production de l'association, dans le but de lier projet et fonctionnement dans une démarche rétroactive. »[1065] Ce développement ne s'inscrit pas, par conséquent, dans des approches qui ne questionnent pas les deux présupposés majeurs liés aux associations françaises[1066], la liberté de constitution et d'adhésion ainsi que son principe de non lucrativité.[1067]

Deux types de mobilisations associatives de frontaliers seront ici étudiés, des collectifs alsaciens qui défendent les intérêts des frontaliers alsaciens, l'AFAL basée dans le Nord et qui s'occupe des questions franco-allemandes, et le CDTF du Haut-Rhin dans le Sud qui s'occupe essentiellement des problèmes franco-suisses. Sur le plan méthodologique, nous nous

entre les administrations des trois pays pour contribuer au renforcement de leurs relations dans l'intérêt des usagers. » http://www.infobest.org/FR/DEFINITIONS_FR/INFOBEST/info.html

[1065] SAINSAULIEU, Renaud (dir.), *Sociologie de l'association - Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 75.

[1066] Ces principes font référence essentiellement aux associations françaises régies par la loi de 1901. On retrouve cependant les mêmes principes de liberté et de non lucrativité dans des associations de loi allemande (*Verein*) ou espagnole.

[1067] V. par exemple : SAINSAULIEU, Renaud (dir.), *Sociologie…, ibid.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

fondons sur les travaux de Philippe Hamman, ainsi que sur des recherches complémentaires personnelles, réalisées de 2001 à 2005. Après avoir décrit l'émergence de ces associations qui exploitent —pour les deux premières— des niches délaissées par les syndicats nationaux français dès les années 1950 (A), nous tenterons d'analyser le répertoire d'action à la fois classique et original qu'exploitent ces associations pour servir leurs objectifs (B).

A. La défense des frontaliers, une niche délaissée par les syndicats français

Les organisations de travailleurs en Alsace se distinguent par rapport à d'autres organisations comparables en France : les organisations de travailleurs frontaliers en Alsace se construisent sur le fondement juridique du statut associatif, alors que d'autres régions frontalières se tournent vers la forme de la « section syndicale spécifique ».[1068] Avant de s'intéresser aux associations alsaciennes de frontaliers, le phénomène associatif doit être brièvement éclairé. La vitalité des associations en France peut être observée à travers quatre indicateurs : le nombre d'adhérents avec une personne sur deux de plus de quinze ans qui fait partie d'une association, le rythme de création qui connaît une moyenne de 50.000 nouvelles associations par an depuis 1975, le nombre de bénévoles qui atteint 14 millions en 2002, et le nombre de salariés qui, en « équivalent plein temps », représente plus de 900.000 emplois[1069]. La création des principales associations de frontaliers en France a lieu dans les années 1950-1970, mais leur croissance n'a lieu qu'à compter des années 1970. La vague de frontaliers français vers l'Allemagne, qui prend de l'ampleur à partir des années 1950, suit une vague de frontaliers allemands, venus travailler en Alsace au cours des décennies précédentes : « Depuis la fin du XIX^{e} siècle, et jusqu'en 1958, les ouvriers allemands sont venus chercher des emplois dans les entreprises métallurgiques et pétrolières des arrondissements de Wissembourg et de Haguenau [...]. »[1070]

[1068] On retrouve le modèle de la « section syndicale spécifique » à Monaco, l'Union des Syndicats de Monaco, et à Luxembourg, l'OGB-L (Confédération syndicale indépendante du Luxembourg).
[1069] PROUTEAU, Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003.
[1070] DENIS, Marie-Noëlle, « L'identité des peuples de la frontière. Un exemple en Alsace », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n°18, 1990-1991, p. 122.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Dans le Sud de l'Alsace, le CDTF du Haut-Rhin est fondé en 1956, sur le fondement de la loi de 1901, à la suite des mesures de contrôle administratif prises par le gouvernement français à l'égard des frontaliers travaillant en Suisse. Mais le CDTF croît à partir des années 1970, en raison de plusieurs facteurs : d'abord, le nombre de travailleurs frontaliers double pratiquement dans le sud de l'Alsace au cours de la première moitié des années 1970, puisque selon les chiffres de cantons suisses (Soleure, Bâle-ville, Bâle-Campagne et Argovie) les actifs transfrontaliers passent de plus de 10.000 en 1965 à près de 20.000 en 1970, pour osciller à 27.000-28.000 en 1975-1980.[1071] Ce nombre croissant de travailleurs s'explique principalement par la conjoncture économique dans les années 1970 : après le premier choc pétrolier de 1973, la croissance devient plus lente, et les risques de chômage conduisent une partie de la population alsacienne à chercher un emploi en Allemagne ou en Suisse ; cela bénéficie directement à l'Alsace qui garde un niveau de chômage inférieur à celui de la moyenne nationale ; cette contrainte pour certains travailleurs de devenir frontaliers trouve une contrepartie financière au cours de la même période : le franc suisse (FS) est devenu avantageux par rapport au franc français (FF) et au Deutsche Mark (DM). Ainsi, en 1974, 1 FS vaut en moyenne 1,5 FF, puis en 1995 et 1996, le taux s'est stabilisé entre 4 FF et 4,31 FF. En 1970, 100 FS équivalent en moyenne sur l'année à 85 DM, puis de 1983 à 1990, s'échangent contre 115 à 120 DM. L'attractivité des salaires n'est donc devenue un atout que dans les années 1970.[1072] Un second facteur explicatif du nombre croissant de travailleurs frontaliers au cours de cette période repose sur les charges moins élevées que supportent les entreprises suisses par rapport aux entreprises françaises et allemandes, sans évoquer le pouvoir d'achat supérieur à la fois plus élevé en Allemagne et en Suisse par rapport à la France.[1073] Une troisième et dernière explication de la progression du mouvement frontalier dans le Haut-Rhin, dans les années 1970, est fondée sur la stratégie du CDTF de mener des actions ponctuelles, en réaction à des réglementations nationales perçues comme discriminatoires, notamment dans le but d'accroître sa base et son champ d'action.[1074] A

[1071] SOUTIF, Véronique, *ibid.*, p. 57.
[1072] SOUTIF, Véronique, *ibid.*, p. 53-54.
[1073] SOUTIF, Véronique, *ibid.*, p. 54.
[1074] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 52. - V., sur cette période, les mémoires de Simon Kessler, président du CDTF : KESSLER, Simon et STEINBACH, A., *Le coin*, Strasbourg, Ed. CDTF du Haut-Rhin, 1970 ; KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre. Les frontaliers en Europe*, Paris, La Pensée Universelle, 1974 ; KESSLER, Simon, *Bibliographie des régions frontalières,* Saint-Louis, Secrétariat Européen des Travailleurs Frontaliers, juin

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'inverse, au centre et dans le nord de l'Alsace, la principale organisation actuelle de frontaliers, l'AFAL, n'émerge qu'en 1982. Ce décalage temporel, qui fait l'originalité de cette seconde association de frontaliers alsaciens, peut s'expliquer doublement : d'une part du fait de l'éparpillement des frontaliers le long de la frontière, plus difficilement mobilisables qu'une population résidant et travaillant dans un périmètre restreint, et d'autre part en raison de l'apparition d'un chômage croissant au sein de la population de frontaliers occupés en Allemagne qui laisse apparaître les problèmes d'harmonisation entre législations.

Mais ces associations de frontaliers, dont l'activité se rapproche singulièrement de celle des syndicats, se construisent à la marge des syndicats français. L'absence de traitement par les syndicats français de questions transfrontalières soulevées par les frontaliers abreuve les associations de frontaliers qui, de fait, se trouvent en situation de monopole de représentation des frontaliers. Des clivages matériels et symboliques opposent les travailleurs frontaliers aux travailleurs alsaciens : le pouvoir d'achat supérieur des frontaliers mine d'éventuels rapprochements avec les syndicats français, qui ne sont par ailleurs pas outillés pour traiter des questions de droit social allemand et de droit social suisse ; l'imagerie lancinante de l'après-Seconde guerre mondiale, dans une période de francisation et de dénonciation d'une prétendue germanité alsacienne, associe les frontaliers alsaciens à des travailleurs qui expatrient par complaisance leur force de travail en Allemagne ou en Suisse (« travailleur-engagé volontaire »), alors que les frontaliers mobilisent au contraire la figure du « travailleur-Malgré-Nous ». Cette difficulté par les syndicats français d'absorber les demandes des frontaliers (2) fait écho à la difficulté de mettre sur pieds un mouvement syndical européen (1). Enfin, l'exemple de Jean-Luc Johaneck, président du CDTF du Haut-Rhin et affilié à un syndicat suisse, retiendra notre attention sur le profil sociologique de ce dirigeant et les fondements de la préférence accordée aux syndicats du lieu de travail (3).

1. Les syndicats et l'Europe : une intégration régionale syndicale problématique

1979 ; KESSLER, Simon, *Bibliographie des régions frontalières - septembre 1983-1996*, Saint-Louis, Secrétariat Européen des Travailleurs Frontaliers, 1996 ; KESSLER, Simon, *Frontaliers d'Europe (rapport sur les migrations transfrontalières)*,

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Le contexte d'absence de prise en compte du fait frontalier par les syndicats nationaux, en particulier français, dans le Rhin supérieur,[1075] peut s'expliquer de plusieurs manières. Jean-Louis Robert pose l'hypothèse que les syndicalismes en Europe connaissent un essor convergent jusque dans les années 1970, mais qui est doublement limité à cette même période : d'une part, cette convergence apparente entre modèles syndicaux n'est que partielle, de la fin du XIX[e] siècle aux années 1970 ; d'autre part, dès les années 1970, les syndicats européens doivent faire face à des questions nouvelles et difficiles.[1076] *i)* A la suite de relations largement transnationales entre modèles européens — unioniste britannique, syndicaliste révolutionnaire français et syndicaliste socialiste allemand — au cours de la première partie du XX[e] siècle, la période des Trente Glorieuses opère une cristallisation perceptible des syndicalismes au niveau national.[1077] Parallèlement à cette fermeture nationale des syndicats, le mouvement syndical européen reste fragile.[1078] *ii)* Avant que la crise économique et sociale des années 1970 ne vienne remettre en question leurs assises, les syndicats européens s'adaptent difficilement à plusieurs phénomènes qui les affectent dès la fin des années 1960 : ainsi, la tertiarisation des économies[1079] et la désindustrialisation sonnent le glas de la puissance ouvrière dans le salariat[1080] ; par ailleurs, des changements socio-culturels, consécutifs à l'entrée croissante des femmes[1081] et des immigrés dans le salariat, sont mal absorbés, ce qui produit des tensions avec le mouvement féministe, ou au contraire suscite une difficulté de prise en compte de la situation de travailleurs étrangers[1082]. La difficulté de s'ouvrir à des mouvements sociaux émergents qui questionnent l'hégémonie de l'Etat-nation

---

Strasbourg, Ed'Images, 1991.

[1075] Philippe Hamman repère des échanges très éclairants sur cette situation en Moselle : v. HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 53 et suiv.

[1076] ROBERT, Jean-Louis, « Conditions du développement syndical au temps de la seconde industrialisation (1896-1975) », in REGIN, Tania et WOLIKOW, Serge (dir.), *Les syndicalismes en Europe à l'épreuve de l'histoire*, Paris, Syllepse, 2002, p. 37-47.

[1077] Cette cristallisation serait due à la cassure communisme-socialisme et à des relations industrielles construites sur des particularités nationales.

[1078] ROBERT, Jean-Louis, « Conditions du développement syndical... », *op. cit.*, p. 44-45.

[1079] C'est justement dans le secteur tertiaire que le nombre de travailleurs frontaliers en Suisse progresse le plus, de 1966 à 1971. - KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre. Les frontaliers en Europe*, Paris, La Pensée Universelle, 1974, p. 178.

[1080] A partir du début des années 1960, l'installation dans le Sundgau d'industries mécaniques comme Peugeot ou Manurhin entraîne une restructuration de l'économie, alors en crise de son industrie textile, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

[1081] Cette féminisation se remarque également dans les chiffres montrant l'évolution par sexe et par nationalité du mouvement frontalier pour Bâle-ville, de 1961 à 1972 : la part de femmes croît autant du côté des frontaliers français que du côté des frontaliers allemands. - KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre...*, *op. cit.*, p. 184.

[1082] A l'inverse, le CDTF du Haut-Rhin soutient à plusieurs reprises des travailleurs frontaliers étrangers, en vertu du principe de solidarité entre frontaliers. Ainsi, en 1973, est évoqué le cas de « travailleurs frontaliers étrangers et réfugiés politiques » à

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

—mouvement estudiantin, féminisme, ouverture européenne— limite également l'ouverture à la population de frontaliers, parfois « jalousée » par les salariés français en raison de son train de vie supérieur.

L'absence de réponse initiale des syndicats français face aux demandes des frontaliers dans le Rhin supérieur est peu tempérée dans le reste de l'Europe. Ainsi, la création de la Confédération européenne des syndicats (CES), le 13 février 1973, met fin à la division à laquelle on assiste à la fin de la guerre entre différentes mouvances syndicales : l'approche socialiste, avec la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), l'approche chrétienne avec la Confédération mondiale du travail (CMT) et l'approche communiste avec la Fédération syndicale mondiale (FSM).[1083] Toutefois, la CES, qui a mis de longues années pour tisser un réseau d'interlocuteurs et pour ne pas mettre en jeu son unité, est restée une structure fragile, dotée de peu de moyens. La différence principale entre organisations de syndicats et associations de frontaliers est constituée par l'investissement des secondes dans l'arène européenne. Cet investissement s'opère dès les années 1970 de plusieurs manières : le règlement du sort des frontaliers est conditionné par la connaissance des règles qui produisent des effets indésirables sur les frontaliers, ce qui implique la connaissance de l'architecture juridique nationale, mais également intergouvernementale et communautaire. Simon Kessler dresse ainsi en 1974 un inventaire des règles de droit qui s'appliquent aux frontaliers — législations internes, conventions bilatérales et multilatérales, traité de la CECA, ou règlement communautaire.[1084] Ces connaissances juridiques, en principe peu familières pour un médecin de formation, sont soutenues par la qualité d'« expert auprès du Conseil de l'Europe pour les questions frontalières », mais révèlent des lacunes. Cette position d'expert lui permet de gagner en légitimité pour formuler des propositions (« De la disparité à l'harmonie »[1085]) dans des arènes jugées curieusement pertinentes pour les relayer. Dans ces conditions, le questionnement du droit positif par Simon Kessler semble hasardeux.[1086]

---

qui il est proposé de se présenter au Comité pour tenter de résoudre au cas par cas leurs difficultés. — CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du frontalier,* n° 2, janv.-févr. 1973

[1083] DEBUNNE, Georges, « Les défis du syndicalisme européen », in REGIN, Tania et WOLIKOW, Serge (dir.), *Les syndicalismes en Europe à l'épreuve de l'histoire*, Paris, Syllepse, 2002, p. 97-106.

[1084] KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre...*, *op. cit.*, p. 27-50.

[1085] KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre...*, *op. cit.*, p. 199-225. On trouve notamment, comme troisième division de cette partie, une proposition de « statut européen du travailleur frontalier ».

[1086] Sur plusieurs propositions formulées dans le *Mot du frontalier*, au cours des années 1970, certaines s'avèrent manifestement peu utiles : le Conseil de l'Europe est, pour Simon Kessler, le cadre institutionnel où la législation

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. L'exception alsacienne en France : une prise de distance mutuelle entre syndicats français et associations alsaciennes de frontaliers

De brèves remarques préliminaires permettront de mesurer la prise de distance mutuelle qui existe entre syndicats français et frontaliers, avant de l'analyser plus précisément dans son contexte alsacien. En premier lieu, le taux de syndicalisation français moyen est, comparé à l'appartenance associative frontalière, inférieure : les associations alsaciennes arrivent en effet à mobiliser, de manière croissante, les frontaliers, pour arriver à des taux de « para-syndicalisation » nettement supérieurs à ceux observés en France.[1087] Cette « para-syndicalisation » représente un atout, en particulier dans le Haut-Rhin, quoique les résultats de l'AFAL du Bas-Rhin sur ce plan restent au-dessus de la moyenne. Comment expliquer cette augmentation des adhésions, alors que le climat économique et social ne soit pas porteur ? Par une association relative à l'apparition des cadres en France, on peut tenter d'expliquer ce phénomène frontalier : les cadres cherchent à faire reconnaître en France leur identité depuis 1936, en particulier en se différenciant des ouvriers et de la CGT. De la même manière, les frontaliers alsaciens construisent leurs mouvements en fondant doublement leur identité collective, d'une part, par rapport aux syndicats nationaux français, et d'autre part par rapport au risque de dérive partisane. Le fait de créer une association permet ainsi d'affirmer son identité par rapport aux autres groupes sociaux. Une autre particularité de ces associations réside dans l'acceptation de représenter toute catégorie socioprofessionnelle : l'élément identitaire positif se cristallise dans la mobilité frontalière professionnelle, qui crée un statut commun, en révélant des dysfonctionnements administratifs, fiscaux, ou sociaux appliqués à ces travailleurs frontaliers. Enfin, la régulation sociale opérée par ces associations

communautaire évolue. Par ex., dans *Le Mot du frontalier,* n° 1, nov. 1972, p. 2 : « Action internationale au niveau du Conseil de l'Europe : un mémoire et un projet de statut européen du Travailleur Frontalier ont été déposés entre les mains du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe à Strasbourg, à l'intention de la commission des Ministres des Affaires Etrangères de l'Europe des '17'. » — V. *contra* HAMMAN, Philippe, *op. cit.*

[1087] En France, dans les années 1970, le taux de syndicalisation oscille entre 17 et 18%, puis baisse à 9% au cours des années 1980, avant de rester stable à ce taux inférieur à 10%. Au contraire, le CDTF du Haut-Rhin revendique, en 1991, 3.500 adhérents (pour près de 29-30.000 frontaliers français vers la Suisse) contre 18.000, en 2001 (pour 33.000 frontaliers). Cela traduit un taux de « para-syndicalisation » pour les frontaliers qui passerait de 11,8 à 54,5%. – Recoupement avec les sources du ministère français du travail : DARES, *Premières synthèses,* n°44.2, oct. 2004, p. 2 et suiv.

porte non pas seulement au niveau national, mais s'exerce sur plusieurs niveaux de gouvernance — local, régional, national et européen.

En France, les organisations de frontaliers se développent parallèlement aux syndicats qui investissent inégalement la problématique de la population frontalière. Le rapport frontaliers-syndicats est d'abord fonction des intérêts en présence et de l'histoire commune partagée dans chaque territoire entre associations et syndicats. Il convient de distinguer deux cas de figure : soit des relations de frontaliers français avec des syndicats français (des syndicats dits « du lieu de résidence »), soit des relations de frontaliers français avec des syndicats allemands ou suisses (des syndicats dits « du lieu d'activité »). D'abord, des syndicats français et des associations françaises de frontaliers peuvent trouver, hors d'Alsace, des intérêts convergents.[1088] Ces rapports entre frontaliers et syndicats sont fondés sur des ententes rendus possibles autant par une volonté stratégique de rapprochement de la part d'un syndicat en particulier que par l'existence préalable de relations interpersonnelles qui ont facilité cette mise en relation. Les relations avec un syndicat en particulier sont sans doute également déterminées par une implantation forte de ce syndicat dans un territoire.[1089]

En Alsace, en revanche, il apparaît que les relations des associations de frontaliers avec des syndicats français soient difficiles : au CDTF du Haut-Rhin, l'appartenance syndicale d'un frontalier sur son lieu de résidence est jugée très tôt « incompatible » et est nourrie d'une histoire concurrentielle frontaliers-syndicats français chargée. L'incompatibilité entre syndicats et frontaliers est réaffirmée au CDTF. Simon Kessler, conclut un article en manifestant le clivage qui existe entre les organisations françaises :

> « En prenant comme référence le marché du travail il est permis de conclure que si l'adhésion simultanée du travailleur frontalier aux organismes de frontaliers et aux syndicats du pays de résidence constitue une incompatibilité, par contre, l'adhésion aux groupements, comités de frontaliers et aux syndicats du pays d'accueil ne fait pas double emploi. »[1090]

[1088] V. HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 53, sur les relations développées à Monaco (Union des Syndicats de Monaco) ou au Benelux (OGB-L), ces deux syndicats étant conscients dès les années 1970 du fait frontalier qui touchait leur espace interrégional et ayant pu trouver des points d'accords minimaux.

[1089] V. dans ce sens HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 55. En Moselle, la CGT semble dominer les relations avec les frontaliers.

[1090] « Les travailleurs frontaliers et les syndicats », *Le mot du frontalier*, n° 15, janv.-févr. 1976, p. 7.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Le même constat est fait par Jean-Luc Johaneck, président du CDTF depuis 1991, qui explique, au cours d'un entretien téléphonique[1091], que les syndicats français ont mal perçu les frontaliers alsaciens : en effet, dans les années 1970, les frontaliers français étaient exclus par la France du système de sécurité sociale, en avançant l'argument que s'ils travaillaient à l'étranger, ils devaient être couverts socialement à l'étranger. Les organisations de frontaliers ont donc développé au cours de ces années des systèmes leur permettant d'être protégés socialement, avec le système social suisse ou avec le système social allemand, en complétant ces protections par des mutuelles créées *ad hoc* pour des collectifs de frontaliers.[1092] Mais le fait de ne pas participer au financement de la sécurité sociale française, pourtant consécutif à un dispositif législatif français, restait mal perçue par les syndicats. Or les dossiers de la CSG et de la CRDS, au cours des années 1990, réveillent ce clivage : les frontaliers estiment injuste de payer pour un système de sécurité sociale auquel ils ne cotisent pas et duquel ils ont été exclus. Sur les deux dossiers, le CDTF et l'AFAL —de même que d'autres organisations de frontaliers— a gain de cause, puisque la CJCE[1093] reconnaît que la CSG et la CRDS ne sont pas des impôts mais des prélèvements sociaux qui ne peuvent de ce fait être réclamés aux travailleurs frontaliers qui cotisent dans les pays où ils sont employés.

3. Le profil de dirigeants d'associations de frontaliers : le cas de Jean-Luc Johaneck (CDTF du Haut-Rhin), affilié au syndicat suisse UNIA

Le profil des dirigeants des associations de frontaliers en Alsace révèle un rapport parfois étroit avec le syndicalisme, soit antérieur à l'activité de défense des frontaliers, soit concomitante afin de prolonger l'activité de soutien des frontaliers.[1094] Ces profils, marqués par un engagement syndical ponctuel ou de longue haleine, sont une hypothèse explicative d'un répertoire d'action observé dans les associations de frontaliers. Ces organisations de

[1091] Entretien téléphonique avec Jean-Luc Johaneck, 27 janvier 2005, 15h-15h30.

[1092] V. dans ce sens le cas de la mutuelle « Muta-Santé », créée à l'initiative du CDTF en 1994. V. *Le mot du frontalier*, n° 80, 4ème trim. 1994, p. 7. Ce type d'initiative peut ensuite être l'objet de vives controverses internes,

[1093] CJCE, Affaire C-34/98, Commission des communautés européennes contre République française, 15 février 2000. — V. l'arrêt à cette URL : http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=fr&num=79999784C19980034&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET&where=() et les conclusions de l'avocat général : http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=fr&num=8000902C19980034&doc=T&ouvert=T&seance=CONCL&where=()

défense de frontaliers sont structurées autour de dirigeants —Jean-Luc Johaneck au CDTF du Haut-Rhin depuis les années 1990 en est l'emblème— qui ont soit un passé syndical revendiqué[1095], soit une appartenance syndicale[1096]. La relation association-syndicat du lieu de travail semble être privilégiée dans la plupart des cas observés. Des associations conseillent par ailleurs fortement à leurs adhérents frontaliers de se syndicaliser sur leur lieu de travail, comme l'a observé Philippe Hamman : « Ça, c'est très important pour nous de manifester notre solidarité, et nous appelons bien entendu toujours les travailleurs frontaliers, dans toutes nos réunions, à adhérer dans les syndicats des lieux de travail. » ou encore dans le CDTF du Haut-Rhin : « Moi je dis que les gens doivent prendre leurs responsabilités aussi. Il y a des instances comme IG-Metall, IG-Medien, on peut rejoindre ces syndicats allemands. Ces gens-là sont couverts, ils ont toutes les instances derrière eux en cas de licenciement. Mais beaucoup disent "Ah, ça revient trop cher ce qu'on m'enlève". Mais bon, quand vous êtes licencié, c'est pas trop cher, hein! »[1097] Au CDTF du Haut-Rhin, les relations avec des organisations syndicales suisses sont affichées comme positives dans le bulletin d'information : « Frontaliers, vous travaillez en Suisse. Quels sont les syndicats sur place et que font-ils? » ; « Les syndicats de l'Union syndicale Suisse (USS/SGB) dans la région de Bâle » ; « Qu'est-ce que je gagne à adhérer à un syndicat suisse? »[1098]

Etre conseiller juridique dans un syndicat suisse procure plusieurs ressources à Jean-Luc Johaneck : non seulement, il est plus indépendant professionnellement vis-à-vis d'éventuels lobbies alsaciens qui pourraient compliquer son action[1099], mais elle lui permet de disposer d'informations et de documents utiles pour défendre les frontaliers employés en Suisse : « En qualité de conseiller juridique, j'ai accès à toutes les modifications de la législation du travail et de la législation sociale. Ces informations me permettent d'aider correctement les centaines de personnes qui s'adressent au CDTF lors des permanences. Bien entendu, j'ai aussi accès aux

[1094] HAMMAN, Philippe, front, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 54 et suiv..
[1095] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *ibid.* – C'est le cas au CDTF de Moselle, où une partie du bureau de l'association que Philippe Hamman a rencontrée était entrée très tôt dans un des syndicats du Benelux. Nous constatons également une appartenance syndicale en Allemagne ou en Suisse, parmi certains membres de bureaux d'associations étudiées.
[1096] C'est le cas de Jean-Luc Johaneck, qui affirme son appartenance à un syndicat suisse, en étant secrétaire de la FTMH/SMUV de Bâle en 2004. Le FTMH est le Syndicat de l'industrie de la construction et des services qui fusionne en 2004, avec les syndicats SIB et FCTA, dans l'UNIA. — V. http://unia.ch/index.php?id=32&L=1
[1097] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 57.
[1098] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 76, 4ème trimestre 1993, p. 8-9.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

conventions collectives qui apportent des avantages et des protections supplémentaires aux salariés dépendant de cette convention. […] Par ailleurs, je peux témoigner de l'efficacité de ces syndicats et des avocats qu'ils mandatent pour défendre les intérêts de ses adhérents, frontaliers inclus ! »[1100]

Jean-Luc Johaneck ne distingue qu'une exception syndicale française avec laquelle existent des relations, la CGT : « Du côté français, les rapports sont inexistants, sauf avec la CGT. Les responsables des autres ne veulent pas de nos contacts. »[1101] De son côté, l'AFAL encourage l'adhésion à des syndicats allemands et mobilise de son côté des avocats maîtrisant la législation allemande.[1102] Cette expertise reste conditionnée par un travail de terrain qui prend plusieurs formes.

B. La double singularité des associations alsaciennes de frontaliers : « para-syndicalisme » original et usages européens du droit

Les ressources mobilisées par les associations de frontaliers en Alsace sont de deux ordres : d'une part, un répertoire d'actions classique, parfois emprunté à la lutte syndicale, est employé par ces associations, qui ont comme contrainte de défendre des salariés appartenant à des branches d'activité hétérogènes (1) ; d'autre part, des utilisations du droit positif dans l'espace européen méritent d'être relevées apportent une marque singulière à leurs activités (2).

1. Un répertoire d'actions para-syndicales renouvelé

Deux séries de moyens d'action communs sont repérables dans les associations alsaciennes de frontaliers : l'unité, la cohésion de chaque association mobilise un investissement

[1099] Plusieurs anecdotes rapportées par Jean-Luc Johaneck, lors de notre entretien ou dans le *Mot du frontalier*, montrent les tensions qui existent avec le patronat haut-rhinois et certains élus non investis dans les dossiers des frontaliers.
[1100] JOHANECK, Jean-Luc, « Président : démission », *Le mot du frontalier*, n° 95, 2ème trim. 1995, pp. 19-20.
[1101] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, *in* « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.
[1102] « Licenciements en masse », AFAL, *Le frontalier rhénan*, février 2003, p. 4.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

indispensable pour fédérer des travailleurs qui exercent leur activité professionnelle dans des secteurs économiques hétérogènes ; cette cohésion est appelée à transparaître autant à l'intérieur des mouvements de frontaliers qu'à l'extérieur (a). Le travail de reconnaissance à tous les niveaux, en tant qu'instances représentatives et expertes des frontaliers, montre une écoute et une réception différentes selon les réseaux politiques ciblés (b).

a) le ciment des associations de frontaliers : une identité collective fondée sur la mobilité professionnelle

Un investissement singulier est mis en œuvre pour favoriser la cohésion du groupe et manifester la solidarité entre ses membres, qui ont en commun la particularité de devoir être mobiles professionnellement. Cette ressource est utilisée aussi bien au sein des associations, avec les adhérents, qu'à l'extérieur, avec les autres frontaliers, la population, les commerçants, les représentants patronaux ou les élus. Vis-à-vis de l'extérieur, les frontaliers jouent ainsi, sous couvert d'un corporatisme revendiqué, la carte d'une présence « à respecter » dans leur territoire de résidence. Cela conduit les dirigeants des associations de frontaliers à utiliser plusieurs modes d'action simultanément. Nous en repérons au moins quatre formes : *i)* la revendication du nombre d'adhérents actifs et passifs, *ii)* l'investissement bénévole des instances dirigeantes, *iii)* le recours à des avantages sélectifs par le biais de prestations de services, *iv)* et un travail sur l'image, grâce à la sensibilisation des élus et de l'opinion publique à la fois directement par leurs propres moyens de communication et indirectement par l'entremise des médias régionaux et locaux.

i) La revendication du nombre d'adhérents comme instrument de cohésion

La revendication du nombre d'adhérents, aussi bien actifs que passifs, assoit la légitimité de l'équipe dirigeante au sein de l'association et vis-à-vis de l'extérieur : « Notre force. L'UNION un point c'est tout. Ce n'est qu'UNIS que nous pourrons agir et obtenir de bons résultats pour notre avenir et celui de nos familles. […] Le Comité de Défense doit donc

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

continuer de grandir. Lorsque les frontaliers seront convaincus de cela, de nombreuses possibilités leur seront offertes et nous aurons gagné. »[1103] L'AFAL revendique en 2004 6.600 membres[1104] et le CDTF 19.000[1105], sur une population de frontaliers estimée en 1999 à près de 70.000 en Alsace, dont 37.000 vers l'Allemagne et 33.000 vers la Suisse.[1106] Cet écart dans la part d'adhésion est probablement dû à la difficulté pour l'AFAL de mobiliser une population de frontaliers travaillant en Allemagne, résidant dans toute l'Alsace, alors que les frontaliers travaillant en Suisse résident dans un périmètre restreint. Plusieurs registres existent pour afficher ce « jeu 'classique' sur le nombre »[1107]. Les assemblées générales sont des manifestations qui permettent de voir combien de membres plus actifs peuvent être mobilisés, et de matérialiser la cohésion du groupe social. Dans un bulletin du CDTF, un titre sur deux pages rappelle le poids numérique de l'association : « Assemblée générale du 15 octobre à Mulhouse : 4500 personnes présentes ! » Une photographie de la scène où siègent les élus et le comité de direction du CDTF du Haut-Rhin sur la page de gauche, et une photographie sur page de droite du Palais des Sports, où toutes les chaises sont occupées soutiennent l'annonce et le texte qui suit : « *Il y avait foule ce soir-là au Palais des Sports à partir de 20 heures, et nombreux étaient les frontaliers désireux d'en savoir plus sur les problèmes actuels, notamment CSG et indemnités chômage. Après avoir présenté les élus ayant fait le déplacement, le président, M. Johaneck, souligna avec satisfaction l'augmentation régulière du nombre de personnes présentes aux réunions publiques du CDTF ainsi que de celui des inscriptions, le CDTF comptant à ce jour 8000 adhérents.* » [1108] En 1995, le même leitmotiv est constaté, mettant en garde contre la démobilisation ; sur la couverture du bulletin du *Mot du frontalier*, illustré par la photographie d'une salle comble, figure cette mention :

> « Assemblée Générale le 20 octobre 1995 au Palais des Sports de Mulhouse à 20h. Nous étions 4500 en 1993. Notre combat reste le même. Vous qui étiez présent ce jour-là, reprenez votre place et invitez les absents à nous rejoindre. »[1109]

[1103] « Définition du travailleur frontalier », *Le Mot du frontalier,* n° 81, 1er trim. 1994, p. 19.
[1104] AFAL, *Le Frontalier rhénan*, février 2003, p. 1. — V. aussi *DNA*, « Une rentrée revendicative », 4 Septembre 2004 (pages locales *Haguenau*) : « Ce qui signifie plus de travail pour l'AFAL qui, pour rappel, totalise pas moins de 6 500 membres […] ».
[1105] Entretien téléphonique avec J.-L. Johaneck, 27 janvier 2005.
[1106] Chiffres : INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 5.
[1107] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 57.
[1108] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 76, 4ème trimestre 1993, p. 6-7.
[1109] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 82, 3ème trimestre 1995, p. 1.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

De même, dans le Bas-Rhin, l'AFAL compte sur la présence de ses membres lors de ses assemblées générales, et utilise la ressource des médias régionaux pour afficher sa représentativité :

> « '*Aujourd'hui, il nous faut répondre à d'autres demandes, aux nouvelles exigences du frontalier'*, a expliqué Cédric Rosen samedi soir lors de l'assemblée générale de l'AFAL à Forstfeld, en présence de plus de 250 membres […] ».[1110]

Les appels à manifestations sont une autre ressource déployée pour s'afficher sur des dossiers précis : contre la CRDS[1111] ou contre plusieurs dossiers.[1112] Enfin, les réunions d'information permettent de mobiliser des frontaliers et d'afficher les problèmes qui les concernent auprès de l'opinion publique et des élus.[1113] Le CDTF arrive pour sa part à regrouper autant de personnes au cours de certaines de ses réunions que lors des assemblées générales : « Jean-Luc Johaneck, le président du CDTF, pouvait être content de la réunion qui a regroupé environ 4.000 personnes, attentives et promptes à applaudir […] »[1114] Le bulletin d'information est par ailleurs un média qui montre le poids des frontaliers. La couverture d'un numéro de 1984 du *Mot du frontalier* insiste sur cet élément : « Effectifs des travailleurs frontaliers : vers l'Allemagne 15.700 frontaliers alsaciens ! Vers la Suisse 17.000 frontaliers alsaciens ? »[1115]

ii) L'investissement bénévole comme emblème d'indépendance politique et financière

Cet investissement bénévole représente un autre caractère des associations de frontaliers en Alsace, qui est revendiqué constamment par leurs dirigeants. Le caractère relativement classique du bénévolat dans le milieu associatif est toutefois prépondérant dans ces associations. Cette qualité affichée ne se limite toutefois pas à tempérer une personnalisation

[1110] *DNA*, « Les nouveaux services de l'AFAL », 9 avril 2001, (pages *Région*).
[1111] *DNA*, « Les frontaliers contre la CRDS », 8 février 1998 (pages *Région*) : « A l'appel de l'AFAL (association des frontaliers d'Alsace-Lorraine), quelque 150 manifestants s'étaient rassemblés à ce passage symbolique pour clamer leur ras-le-bol. »
[1112] *DNA*, « Le rappel du 18 juin », 19 juin 2000 (pages *Région*) : « Hier, 4 000 d'entre eux étaient réunis sous un soleil de plomb à Saint-Louis à l'initiative du comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin (CDTF) et de son président, Jean-Luc Johaneck qui avait lancé un « Appel du 18 juin 2000 »
[1113] *DNA*, « Une soirée-débat pour 400 frontaliers », 7 Octobre 2001 (pages *Haguenau*) : « Cédric Rosen, le directeur de l'Association des frontaliers d'Alsace-Lorraine (AFAL), avait lancé un millier d'invitations dans une dizaine de communes du secteur de Bischwiller […] ».
[1114] *DNA*, « Travailleurs frontaliers : 'Le combat continue' », 11 Novembre 2001.
[1115] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 44, 3ème trimestre 1984.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

du pouvoir au sein de ces organisations. La personnalisation des instances dirigeantes est fondée à la fois sur des contraintes propres aux associations à but non lucratif et sur des particularités supplémentaires attachées à chaque association. Les contraintes principales des associations de frontaliers sont d'ordre financier, imposant le bénévolat comme ressource première de travail, étant donné qu'elles ne reçoivent aucune subvention publique. Comment une association se construit-elle dans ces conditions, avec des ressources financières limitées ? Didier Bevant formule une hypothèse : réunir des personnes soumises aux contraintes de toute organisation impose de concilier les cultures, les attentes différentes et les réseaux individuels. Dans une association, les conflits existent également entre personnes. Or à la différence des entreprises, le contrat de travail ne peut être un recours pour les « entreprises » associatives, notamment en raison de la ressource principale que constitue le bénévolat.[1116] Les bénévoles ont par ailleurs une « candeur » dont il faut profiter, selon Philippe Lyet : en effet, face aux professionnels salariés dans les associations, seuls les bénévoles auraient la faculté de constater « que le 'roi est nu' ». Les salariés des associations pourraient en revanche faire remarquer les incompétences ou méconnaissances des bénévoles. En tout état de cause, considérant que ces conflits entre bénévoles et salariés sont inéluctables dans une association, ils doivent être régulés pour avoir une fonction socialisatrice.[1117] Toutefois, ce rapport bénévoles-salariés n'est pas pertinent dans les cas de l'AFAL et du CDTF qui ont chacune seulement deux salariés, chargés d'effectuer principalement les tâches administratives.[1118] La force de travail restante ne peut donc être mobilisée que par le bénévolat, avec un réservoir de plus de 6.600 adhérents revendiqués par l'AFAL et 19.000 par le CDTF en 2004. Chaque membre n'est pas pour autant actif. Cela crée des tensions, décelables dans le bulletin d'information de chaque association : face à la passivité d'une fraction de ses membres et aux demandes reçues, le bureau doit rappeler régulièrement son investissement personnel et bénévole : « Depuis 1983, je m'investis personnellement et surtout bénévolement […] »,

[1116] BEVANT, Didier, « Les associations sont-elles des entreprises ? », in PROUTEAU, Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 65.
[1117] LYET, Philippe, « Le bénévolat face aux professions du champ social. Problématisation des interactions entre bénévoles d'associations de solidarité et assistantes sociales », in PROUTEAU, Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 158.
[1118] La professionnalisation de l'activité associative frontalière, décelée par Philippe Hamman en Moselle, ne constitue pas pour nous une hypothèse exploitable en Alsace, en raison précisément de cette volonté affichée par les organisations frontalières de rester attaché au bénévolat, même si le recours externe à des professionnels —notamment du droit— n'est pas exclu, ni pour l'AFAL ni pour le CDTF.

rappelle Jean-Luc Johaneck aux adhérents du CDTF du Haut-Rhin.[1119] Dans le même esprit, il écrit trois ans plus tard : « Au travers de longs courriers, vous constaterez que nous n'hésitons pas à défendre notre cause. Nous passons de nombreuses heures à harceler individuellement toutes les personnes et instances qui pourraient nous permettre d'obtenir gain de cause concernant l'assurance maladie […] »[1120]

Cet investissement bénévole peut enfin être présenté comme un gage d'indépendance et de non instrumentalisation vis-à-vis des pouvoirs publics : « [Les associations] doivent se faire reconnaître une force de proposition et de contestation s'exprimant au stade de l'élaboration de ces politiques [publiques] », affirme dans cet esprit le juriste publiciste Jacques Fialaire. En effet, l'instrumentalisation des associations peut conduire à les contingenter dans des tâches d'exécution des politiques publiques. Or précisément, ce rôle d'exécutant des pouvoirs publics bénéficie dans certains cas à l'administration. En effet, en offrant des subventions sous forme de rente à l'association, les pouvoirs publics tentent d'éviter le risque que les associations formulent des propositions ou contestent les mesures de l'administration. L'association peut donc parfaitement, avec la bénédiction de l'administration qui la soutient financièrement, faire des propositions et des critiques déplacées ou convenues.[1121] Le fonctionnement en circuit fermé des associations favorise par ailleurs, selon Henry-Michel Crucis, des risques de financements publics teintés de clientélisme.[1122] Or les associations de frontaliers, dépourvues de subvention, restent en marge d'une institutionnalisation dans le réseau des institutions transfrontalières, où elles pourraient faire des propositions « dérangeantes ». Jean-Luc Johaneck écrit, à propos de la constitution d'un groupe d'experts « travailleurs frontaliers » au sein de la Conférence du Rhin supérieur dans lequel aucune association de frontalier n'a été conviée : « […] le but de beaucoup d'actions politiques est de démontrer à un groupe de personnes que l'on s'occupe de leur cas, même si l'on sait pertinemment que la méthode employée ne peut apporter de grands résultats. La mise à l'écart de personnes ou de groupes dont on craint qu'ils puissent obtenir de meilleurs résultats, sans pour autant servir les intérêts politiques de certaines personnalités, est aussi

[1119] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 89, 2ème trimestre 1997, p. 4.
[1120] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 98, 2ème trimestre 2000, p. 3.
[1121] FIALAIRE, Jacques, « les associations, partenaires ou faux-nez de l'administration? », in PROUTEAU, Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 123.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

une méthode fréquemment appliquée. De plus, […] l'association des frontaliers dérange certains groupes politiques ou certaines organisations patronales puisque son but est de traiter les problèmes à la racine et, ainsi, certaines vérités cachées pourraient être dénoncées. »[1123] De ce fait, les associations de frontaliers doivent faire preuve d'inventivité, afin de faire valoir leurs revendications. Par ailleurs, le fait d'être non subventionné permet au bureau de chaque association de marquer son indépendance partisane et syndicale : cela est utilisé comme une ressource qui légitime et l'association et l'instance dirigeante.

Les mises en accusation internes du bureau, ressenties d'autant plus que l'investissement est bénévole, sont l'objet de « mises au point » dans le bulletin du CDTF : ainsi, « 1. La bringue à Pigalle » et « 2. La 'Fiesta' »[1124] sont deux réponses brèves qui entendent faire taire des rumeurs au sein du CDTF et éviter les risques d'un manque de cohésion autour du comité directeur. Comme le note par ailleurs Renaud Sainsaulieu, « la raison sociale d'une association est son projet, rappelé en cas de crise. »[1125] Or la publication du courrier d'un contestataire permet de montrer le caractère démocratique de l'organisation, où le dialogue est non seulement toléré mais souhaité, et de clarifier de manière pédagogique les orientations choisies par le bureau. Sur deux pages portant le titre de « Président : démission ! », figure une lettre adressée au président du CTDF par un frontalier ainsi que la réponse du président.[1126] L'investissement personnel permet également d'afficher les progrès effectués au cours du mandat associatif de Jean-Luc Johaneck : « C'est en 1991 que j'ai été élu président du CDTF du Haut-Rhin pour la première fois. A cette époque, nous comptions environ 3.500 adhérents, alors que nous en comptabilisons plus de 18.000 ! »[1127]

Enfin, être frontalier hors des rangs des associations est déconsidéré, rappelant en cela le concept du *free rider*. Les frontaliers non membres de ces associations bénéficient également de l'action de l'AFAL et du CDTF, sans pour autant cotiser ni s'investir bénévolement. « Dans une société gagnée par le libéralisme, le danger majeur pour une association est l'existence de

[1122] SAINSAULIEU, Renaud, *Sociologie de l'association - Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 191. — V. à ce sujet MENY, Yves, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.
[1123] [Lettre ouverte de J.-L. Johaneck au sous-préfet de Wissembourg, relative à la présence de frontaliers au sein de la Conférence du Rhin supérieur et du Conseil rhénan (19 févr. 1999)], *Le mot du frontalier*, n° 94, 1er trim. 1994, pp. 18-19.
[1124] CDTF du Haut-Rhin, Rubrique « Mise au point », *Le mot du Frontalier,* n° 75, 3ème trimestre 1993, p. 11.
[1125] SAINSAULIEU, Renaud, *Sociologie de l'association - Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 20.
[1126] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 95, 2ème trimestre 1999, p. 19-20.
[1127] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 102, 2ème trimestre 2001, éditorial.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

'passagers clandestins' », considère également Renaud Sainsaulieu.[1128] Dans cet esprit, Jean-Luc Johaneck écrit dans un éditorial : « Que ceux qui pensent être à l'abri n'oublient pas que les actions menées par des milliers de membres actifs du CDTF profitent encore à un large public. Même s'il est vrai que beaucoup l'ignorent et que d'autres font semblant de l'ignorer… »[1129] Une insistance marquée régulièrement pour augmenter la participation active des membres et le nombre d'adhérents est faite par les dirigeants : « Il faut faire comprendre [à vos camarades de travail, non membres du CDTF] qu'il n'est pas très loyal de profiter de la lutte que nous menons depuis des années sans manifester eux-mêmes leur adhésion. », écrit Simon Kessler dans les années 1970.[1130] Dans le même sens, l'appel à recruter est constant, en particulier au CDTF : « […] prenez une assurance contre l'ignorance. Renouvelez votre adhésion au CDTF et faites adhérer vos collègues et amis. »[1131] Les vœux sont aussi un moyen de rappeler la solidarité entre frontaliers qui existe par le biais du CDTF : « 1988 : à tous ceux qui pensent qu'il faut s'unir pour réussir, le Comité de Défense vous souhaite une très bonne année. »[1132] Enfin Gildas Loirand observe dans certaines associations « [...] la violence douce des dirigeants bénévoles élus qui tendent à attendre de leur personnel (généralement rémunéré de 1 à 1,3 SMIC) des « sacrifices » plus proches de ceux observés chez ces bénévoles « qui ne comptent pas leur temps » que de ceux qu'autorise légalement le code du travail. »[1133] Au CDTF et à l'AFAL, on constate plutôt une demande insistante d'engagement bénévole accru, émanant des dirigeants, à l'attention des adhérents.

iii) Bénéfices et écueils de l'intrusion des associations de frontaliers dans l'économie marchande.

Les associations de frontaliers exploitent la ressource d'incitations sélectives[1134] pour deux motifs au moins : d'abord, cela permet de favoriser les adhésions et le renouvellement des adhésions — questions cruciales pour des associations qui ne disposent pas de subventions

[1128] SAINSAULIEU, Renaud, *Sociologie de l'association - Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 50.
[1129] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 114, 3ème trimestre 2004, p. 3.
[1130] CDTF du Haut-Rhin, *Le Mot du frontalier*, n° 5, octobre-novembre 1973.
[1131] CDTF du Haut-Rhin, *Le Mot du frontalier*, n° 11, décembre 1974-janvier 1975.
[1132] CDTF du Haut-Rhin, *Le Mot du frontalier*, n° 57, 4ème trimestre 1987, p. 1 (couverture).
[1133] LOIRAND, Gildas, « Les paradoxes de la 'professionnalisation' des associations sportives, in PROUTEAU, Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 103.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

publiques ; par ailleurs, les services proposés par les associations permettent d'obtenir des avantages vis-à-vis de secteurs de l'économie marchande. Ainsi, le CDTF évoque les effets d'une mobilisation collective des frontaliers : « Etablir nous-mêmes certaines règles de conduite avec les banques et compagnies d'assurances : la preuve, notre dernier né, le contrat collectif MUTA-Santé. […] Elargir la coopération avec le monde des commerçants et artisans en nous faisant connaître, pour prétendre à des réductions sur nos achats (Coopérative d'achats). »[1135]

L'AFAL et le CDTF s'efforcent de sensibiliser la population, les élus et les commerçants à leurs revendications, directement ou par le biais de leurs membres ou des médias locaux et régionaux. « Il n'y a pas si longtemps, les frontaliers avaient mauvaise presse ». Or s'il n'y avait pas de frontaliers, ce serait une catastrophe économique pour toute la région, écrit le président du CDTF qui poursuit : « Nous ne demandons aucune reconnaissance particulière, mais la reconnaissance de toutes les personnes à qui profite notre travail. »[1136] Ainsi, le soutien d'entreprises et de commerçants à la publication du bulletin d'information le *Frontalier rhénan* ou le *Mot du frontalier* est explicitement affiché. Cédric Rosen écrit dans un éditorial : « Par ailleurs, j'ai le plaisir de vous annoncer la signature d'un nouveau partenariat avec la Société Générale […] »[1137]

Pour Lionel Prouteau, « étudier une association permet de s'intéresser notamment au développement de leurs activités économiques […]. »[1138] Or cela exige de s'intéresser également aux difficultés provoquées par ces activités liées à l'économie marchande. Dans chaque association étudiée, ces services peuvent ne pas être plébiscités, se révéler onéreux ou bien être mis en péril par des acteurs extérieurs. L'adhésion des membres de chaque association est un préalable à tout nouveau service, mais construire chaque nouvelle mobilisation associative appelle un effort explicatif répétitif auprès des membres : le comité directeur du CDTF, lance l'initiative de partenariats pour obtenir des réductions au profit des adhérents du Comité auprès de commerçants de la région : « Une coopérative d'achat? A vous

---

[1134] Au sens de Mancur Olson, v. *supra*.
[1135] « Définition du travailleur frontalier », *Le Mot du frontalier,* n° 81, 1er trim. 1994, p. 19.
[1136] CDTF du Haut-Rhin, *Le Mot du frontalier*, n° 75, 3ème trimestre 1993, p. 7-9.
[1137] AFAL, *Le Frontalier rhénan*, décembre 2004, p. 1.
[1138] PROUTEAU, Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logiques d'entreprise*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, 4ème de couverture.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

de décider! »[1139] Toutefois, dans un premier temps, les adhérents du CDTF ne se pressent pas pour répondre favorablement en masse à cette initiative. Le numéro suivant du bulletin du CDTF est l'occasion pour le comité directeur de sommer les adhérents : « Frontaliers ! Ouvrez les yeux ! ». Les membres du CDTF répondent alors en nombre suffisant : la liste de professionnels qui accordent des réductions aux membres du CDTF sur présentation de leur carte est affichée dès lors régulièrement dans le *Mot du frontalier*.[1140] Un second cas de figure apparaît dans le coût lié au maintien de ces services. Les services proposés par l'AFAL pour ses adhérents, principalement le conseil juridique direct et l'adhésion à une protection juridique, sont onéreux pour l'association et la compagnie d'assurance partenaire *La Paix*. L'association doit ainsi faire face à une hausse de demandes pour régler des litiges, et doit par conséquent user de pédagogie pour expliquer les motifs de la hausse des coûts. Le président explique, dans un numéro du *Frontalier rhénan* : « nous demandons une cotisation de 35 euros la première année (27 euros les années suivantes), car souvent tout nouveau membre nous contacte car il a un problème particulier. »[1141] La protection juridique *La Paix* accuse un déficit croissant que la compagnie ne veut plus assumer (v. tableau ci-dessous) : cette dernière demande à l'AFAL, sous peine de résilier le contrat, une augmentation de la prime de 40 à 52 euros et une souscription automatique pour tout adhérent. L'association a dû refuser la seconde demande, mais appelle les adhérents à promouvoir personnellement cette protection juridique.

Tableau N°5 - Rapport entre primes et dépenses de la protection juridique proposée par l'AFAL en partenariat avec une compagnie d'assurance

Année	Primes payées (euros)	Dépenses (euros)	Résultat (euros)
2000	33.889	64.248	-30.756
2001	34.786	71.541	-36.756
2002	34.786	85.582	-50.796

Enfin, l'entrée dans l'économie marchande des associations les expose à des tensions et à une concurrence qui restreignent parfois les services proposés initialement, en fonction des pressions du marché. La mise en péril de services proposés par l'association serait le fait des

[1139] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 76, 4ème trimestre 1993, p. 10-11.
[1140] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 79, 3ème trimestre 1994, p. 8-9.
[1141] AFAL, *Le Frontalier rhénan*, février 2003, p. 3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

intrigues d'acteurs extérieurs, qui ont pâti d'actions dénonciatoires du CDTF. Le président du CDTF rapporte ainsi que, lors de la création de la mutuelle *Muta-Santé* pour les frontaliers[1142], le principe retenu est d'accepter tout frontalier, sans dossier médical et sans limite d'âge, sur le fondement du principe de solidarité entre frontaliers. Mais quelques mois plus tard, une série de frontaliers avec un profil de santé hautement risqué pour la gestion collective de cette mutuelle vient fragiliser son équilibre. Plusieurs de ces frontaliers, au cours de conversations avec des permanents du CDTF, disent avoir été envoyés par le Crédit mutuel dont ils sont clients : leur banquier, connaissant leurs antécédents médicaux et la difficulté de trouver une mutuelle qui les accepte, leur recommande la « très bonne mutuelle du CDTF ». Or Jean-Luc Johaneck explique que cette tentative de mettre en péril la mutuelle provient d'un conflit larvé qui existe depuis des années entre le CDTF et le Crédit mutuel : le CDTF avait dénoncé publiquement les prix jugés prohibitifs, pratiqués par cette banque. Cette dernière avait dû revoir ses prix à la baisse. Depuis, les conditions pour bénéficier de cette mutuelle sont, pour préserver son équilibre, voisines de celles pratiquées par le marché : dossier médical préalable, etc.[1143] Toutefois, l'activité « marchande » des associations de frontaliers reste limitée.

iv) Le travail sur l'image des frontaliers, figure de « Malgré-Nous » économiques

Ce travail de « justification »[1144] est au coeur du discours des associations alsaciennes de frontaliers. Ces dernières entendent démontrer la fausseté qui existe dans la perception d'un frontalier *privilégié* et d'une organisation *corporatiste*.[1145] Cette double image sociale répandue est contredite par un discours rodé à ces attaques. Simon Kessler écrit déjà dans les années 1970 : « […] le frontalier ne peut être défini comme un opportuniste régi par l'appât 'démesuré' du gain, alors qu'envers et malgré tout, il reste un être humain, avec ses aspirations et ses joies, ses insécurités et ses peines. »[1146] Dans le même esprit, Jean-Luc Johaneck dépeint en 1999 le même « frontalier [avec un] problème d'identité » : « Nous constatons fréquemment que la plupart de nos opposants jugent nos actions d'une façon très

[1142] *Le mot du Frontalier,* n° 80, 4ème trimestre 1994.
[1143] Entretien avec J.-L. Johaneck, 27 janv. 2005.
[1144] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 60.
[1145] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 60 et suiv.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

superficielle sans jamais nous donner la chance de nous justifier par le dialogue. […] bien que [les frontaliers] soient reconnus comme indispensables à l'économie du pays d'emploi et du pays de résidence, on leur reproche constamment le fait que par le biais du phénomène de change monétaire leur pouvoir d'achat est plus important. Or, seuls les avantages sont mis à jour au détriment d'une analyse objective tenant compte des inconvénients qu'engendre la statut de frontalier »[1147].

Trois séries d'arguments servent donc d'abord à humaniser le frontalier, en lui conférant l'image d'un salarié, non pas « privilégié »[1148], mais aux contraintes équivalentes, exposé aux mêmes risques sur le marché de l'emploi. Premièrement, les différences de salaire sont décrites soit comme maigres depuis des années, soit comme progressivement réduites. Mais ces salaires restent essentiels pour faire vivre le territoire de résidence. Dès les années 1970, le CDTF du Haut-Rhin écrit : « […] à revenu égal, le travailleur frontalier paye plus d'impôts que le salarié sur place. »[1149] L'AFAL rappelle en 1986 son objectif, dans un courrier à un ministre français : « Notre association créée le 19 mars 1982 compte déjà près de 1000 adhérents […]. Son but : la défense des intérêts des travailleurs qui quittent quotidiennement leur pays pour faire vivre décemment leurs familles ou pour ne pas être au chômage. »[1150] Deux décennies plus tard, la nouvelle équipe dirigeante du CDTF entend rappeler la place des frontaliers dans l'économie locale, avec des frontaliers menacés par la montée du chômage :

> « ***Et c'est à vous, chers adhérents, que nous nous adressons*** : n'hésitez pas à rappeler à toutes les personnes qui vous entourent et qui quotidiennement profitent soit de votre pouvoir d'achat, soit de votre bénévolat ou de votre voix d'électeur que dans certaines régions de France, quand une catégorie professionnelle est menacée pour diverses raisons, la commune et tous les commerçants les soutiennent (voir opération ville morte); ***mais il est souvent trop tard !!***
>
> Nous, on ne pourra pas nous reprocher de ne pas avoir tiré la sonnette d'alarme. Si vous trouvez des difficultés à en convaincre certains, n'hésitez pas à les inviter à une de nos réunions, ils comprendront peut-être mieux nos problèmes et nous répondrons volontiers à leurs questions. »[1151]

[1146] CDTF-68, *Le Mot du frontalier*, n° 10, octobre-novembre 1974.
[1147] « Lettre ouverte à la Sous-préfecture de Wissembourg », *Le Mot du frontalier*, n°94, 1er trim. 1999, lettre datée du 19 févr. 1999, p. 18, §6.
[1148] « En aucun cas, nous ne confondons défense des intérêts et acquisition des privilèges ! », in « Lettre ouverte à la Sous-préfecture de Wissembourg », *ibid.*
[1149] CDTF-68, *Le Mot du frontalier*, n° 5, octobre-novembre 1973.
[1150] Extrait d'un courrier adressé à Philippe Séguin, Ministre des affaires sociales et de l'emploi, daté du 10 septembre 1986 et reproduit intégralement, *Le Frontalier rhénan*, décembre 1986, p. 5.
[1151] JOHANECK, Jean-Luc, « Rassemblement du 20 mai », *Le mot du Frontalier,* n° 75, 3ème trimestre 1993, p. 7-9.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Deuxièmement, les associations de frontaliers rappellent l'existence des frontaliers les plus exposés et les plus faibles socialement, qui sont en proie à des conditions de travail ou d'existence difficiles à supporter. Plusieurs exemples sont ainsi rapportés, au cours de réunions ou dans les bulletins d'information, avec pour fonction de rappeler la précarité de la condition de frontalier et l'importance de la solidarité entre frontaliers par le biais d'une association. Dans un article intitulé « *Aucun de nous n'est à l'abri!* », trois cas montrent la situation précaire du frontalier, les injustices qu'il subit et l'intérêt d'adhérer au CDTF. Dans un autre numéro, une double page, intitulée « *Et les chômeurs?* », entend sensibiliser les frontaliers aux problèmes de la perte d'emploi et rappeler les actions du CDTF du Haut-Rhin.[1152] Cette question du chômage redevient centrale dans la première moitié des années 2000, alors que des entreprises allemandes et suisses licencient leur personnel.[1153] La flexibilité du travail croissante en Suisse conduit le CDTF à dénoncer le *travail sur appel* : « Nous connaissons des employés ayant signé un contrat sur appel et travaillant en moyenne 20 ou 30 heures par semaine, depuis plusieurs années, qui se sont retrouvés, du jour au lendemain, à ne travailler plus que 5 ou 6 heures par semaine. Certains d'entre eux sont appelés uniquement le jeudi de 16 à 21 heures dans les commerces bâlois ouverts plus tard le jeudi soir. »[1154] Pour compléter ce tableau de la situation précaire du frontalier, le président de l'AFAL, Cédric Rosen, rappelle les difficultés générées par des divergences en matière de législations sociales franco-allemandes concernant les frontaliers invalides :

> « Je n'ai jamais quitté mon bureau le soir avec un tel fardeau émotionnel, je reçois en permanence des gens en pleurs, des parents atteints par un pépin de santé et qui ont vu, en quelques semaines, leurs ressources coupées […] C'est simple, il faudrait un toubib qui décide pour les deux pays […] Car aujourd'hui, beaucoup de gens reconnus « invalides » en France ne le sont pas en Allemagne où ils travaillent. Sur la base des mêmes examens médicaux, des mêmes IRM, les médecins n'ont pas la même analyse de part et d'autre du Rhin, vous imaginez la suite... »[1155]

Troisièmement, le frontalier n'aurait pas choisi de travailler outre-Rhin, mais y aurait été contraint, du fait d'une situation économique et sociale locale en crise : le travail frontalier a

[1152] *Le mot du Frontalier,* n° 80, 4ème trimestre 1994, p. 12-13.
[1153] Jean-Luc Johaneck déclare que la question du chômage constitue l'essentiel des dossiers traités actuellement. — Entretien, 27 janvier 2005. — Le même constat est formulé par l'AFAL : V. « Emploi frontalier: quels risques? », *DNA*, 15 Janvier 2003 (cahier Région) ou « Le chômage n'épargne plus les frontaliers », *DNA*, 11 Septembre 2004.
[1154] JOHANECK, Jean-Luc, « Editorial », *Le mot du frontalier*, n° 114, 3ème trim. 2004, p. 2.
[1155] « L'AFAL aux frontaliers : 'Ne tombez pas malade' », *DNA*, 1er février 2005 (pages *Economie*).

permis de trouver un emploi, sans avoir à déménager dans une autre région. Dans le bulletin de l'AFAL, son président dépeint une main d'œuvre courageuse :

> « Qui sont ces pionniers? Qui êtes-vous?
> Pour beaucoup d'entre vous, vous êtes ceux qui ont été appelés à travailler au-delà de la frontière à l'époque existante, le Rhin, pour y travailler, y apporter labeur et sueur, pour pouvoir gagner un pain un peu plus blanc.
> A l'époque, beaucoup d'entre vous ont été parachutés dans des entreprises plus ou moins grandes, je ne prends que l'exemple des années 70 où bon nombre de responsables d'entreprises allemandes sont venus fouler le sol français pour **chercher ces Alsaciens que vous êtes, qui n'avez pas froid aux yeux** [en gras dans le texte], et pas peur du trajet. […] »[1156]

Roger, frontalier et adhérent de l'AFAL, rappelle comment il a été engagé par une entreprise allemande :

> « Il y a 26 ans, on est venu me chercher sur un terrain de football pour que je vienne travailler en Allemagne, aujourd'hui on me dit que je coûte trop cher et qu'étant malade, on ne peut plus me garder ». Un infarctus en 2003 et un autre tout récemment alors qu'il sortait d'un énième contrôle médical à Rastatt : l'homme a été déclaré apte, outre-Rhin, à travailler quatre heures par jour. En Alsace, son médecin traitant lui déconseille fermement d'accepter : il craint le pire, m'a-t-il prévenu. D'autant que son employeur projetait de l'affecter à la chaîne de fabrication, « là où les conditions de travail sont les plus difficiles et les plus stressantes ». Résultat : « J'ai supplié mon employeur de me licencier, en m'engageant à n'exercer aucun recours et à n'exiger aucune indemnité, c'était la seule façon de m'en sortir, de toucher au moins les Assedic en France ».[1157]

Outre ce travail portant sur le frontalier en tant que travailleur « non privilégié », un effort est porté sur le caractère *corporatiste* attaché aux organisations de frontaliers. Les postures des associations de frontaliers ne sont pas semblables en Alsace et sur d'autres frontières françaises : cela est fonction principalement des réseaux tissés localement, en particulier avec des syndicats français. Hors d'Alsace, les frontaliers s'affichent collectivement comme des groupes non corporatistes. Des liens sont progressivement tissés avec les syndicats au cours des années 1990, ainsi que la volonté de conforter une image de travailleur frontalier —de travailleur européen— en proie aux mêmes difficultés que les autres. Ces liens avec les syndicats ont impliqué de mettre en avant la situation tout aussi problématique des travailleurs non frontaliers, faisant ainsi jouer une solidarité entre travailleurs. A l'inverse, en Alsace, les non frontaliers reprochent aux frontaliers de mener un combat corporatiste. En effet, les statuts de chaque association affichent clairement la lutte en faveur de la population

[1156] AFAL, *Le Frontalier rhénan*, février 2003, p. 1.
[1157] « L'AFAL aux frontaliers : 'Ne tombez pas malade' », *DNA*, 1er février 2005 (cahier *Economie*).

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

de travailleurs frontaliers. Cela est devenu particulièrement manifeste pour le reste de la population alsacienne, au cours des années 1990, avec la remise en question médiatisée de la CSG et de la CRDS par les collectifs de frontaliers. En Alsace, le CDTF du Haut-Rhin et l'AFAL se sont retrouvés à la marge des syndicats et déploient une stratégie corporatiste, mais ouverte aux intérêts du reste de la population. Celle-ci consiste à ne pas se laisser enfermer dans l'accusation de corporatisme, et de manifester que l'intérêt du territoire est de soutenir les frontaliers. La couverture d'un numéro du *Mot du frontalier* (n° 92, 2ème trimestre 1998) affiche une carte d'Alsace morcelée, avec le taux de chômage correspondant à chaque sous-ensemble territorial. Les territoires au sud, Altkirch et Saint-Louis, de même que celui au nord, celui de Wissembourg, affichent les taux de chômage les plus bas. Un commentaire en marge de cette carte renvoie à un article des *DNA* du 9 juin 1998 : « Avec un taux de chômage moyen de 7,9%, l'Alsace fait figure de région française privilégiée. Mais elle doit cette apparente bonne santé à sa situation frontalière. C'est un truisme, mais il n'est pas mauvais de la rappeler. Grâce au nombre important de ses travailleurs frontaliers qui avoisine les 60.000 —presque autant que le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE— l'Alsace, question chômage, tire, en apparence, plutôt bien son épingle du jeu. » Le CDTF ajoute ce commentaire, en bas de couverture : « Au vu de cet article éloquent, nous estimons que la France pourrait mieux traiter les frontaliers qu'elle ne l'a fait à ce jour. » Cela est confirmé par deux études postérieures de l'INSEE : d'une part, les frontaliers situés aux extrêmes nord et sud de l'Alsace représentent plus de la moitié des actifs[1158] ; d'autre part, les zones de résidence des frontaliers d'étalent davantage et pénètrent de plus en plus en profondeur dans le territoire alsacien[1159]. Enfin, le profil des frontaliers évolue : il devient moins ouvrier et se féminise de manière croissante[1160]. Pour répondre à cette croissance de frontaliers et à ces changements sociologiques, un travail prenant plusieurs formes est mené par les associations de frontaliers.

[1158] « De plus en plus de travailleurs frontaliers de Saint-Louis à Dunkerque », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 3-6. V. en particulier la carte en p. 5, qui montre nettement que plus de 40% des actifs occupés dans les trois cantons alsaciens situés à l'extrémité sud du territoire sont des frontaliers.
[1159] « Travailler de l'autre côté de la frontière », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 10, septembre 2002, p. 3-6.
[1160] Tableau « Les frontaliers travaillent en majorité dans l'industrie en Allemagne, et dans le tertiaire en Suisse », extrait de « Travailler de l'autre côté de la frontière », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 10, septembre 2002, p. 3.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

b) un lobbying multiple aux effets contrastés : reconnaissance communautaire et nationale *vs.* isolement transfrontalier

Les associations de frontaliers alsaciennes doivent, pour faire aboutir leurs revendications, ne négliger aucun contact politique. C'est pourquoi leur activité de lobbying s'inscrit dans de multiples sphères de décision publique, en lien parfois avec d'autres associations de frontaliers. Pour tisser ces rapports « tous azimuts et à tous les niveaux »[1161], les associations de frontaliers se définissent avant tout comme apolitiques. Cela est aussi bien le cas du CDTF[1162] que de l'AFAL.[1163] Mais cette précaution n'est utile qu'avec une partie des élus. Les rapports entretenus par l'AFAL et le CDTF avec les élus sont en effet de deux grands ordres : un personnel politique titulaire de mandat local, régional, et/ou national non investi dans la coopération transfrontalière au niveau du Rhin supérieur, et redevable électoralement vis-à-vis des frontaliers ou sensibilisé à leur cause, est sollicité régulièrement : « Je travaille avec les députés. Quand je rencontre un problème, je les contacte et les informe. Quand il faut aller à Paris, ils sont à mes côtés pour débattre. Je les ai tous invités à venir à la table de ma permanence. Aucun n'a jugé utile de se déplacer. »[1164] A l'inverse, les élus régionaux et locaux investis dans le réseau institutionnel transfrontalier du Rhin supérieur, très rarement investis de mandat national, évitent tout rapport avec les frontaliers.

Les sollicitations vers les élus sont routinières dans les activités de ces associations de frontaliers : ouverture du bulletin d'information du CDTF pour les élus qui souhaitent s'y exprimer[1165], lettres adressées aux élus et réponses reçues, publiées dans les bulletins de l'AFAL et du CDTF, invitation aux réunions d'informations, aux manifestations et aux assemblées. Ce « harcèlement » des élus se veut pragmatique. Tant que ces élus suivent les demandes des associations, ces dernières expriment publiquement leur gratitude, aussi bien dans leur

[1161] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 75.

[1162] « Nous existons depuis 20 ans, notre activité est assurée par des bénévoles. Notre association est régie par la loi de 1901, elle est apolitique, et nous ne sommes pas un syndicat. », in CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du frontalier*, n°73, 4ème trim. 1992, p. 13.

[1163] Après avoir, dans les années 1980, affiché une proximité avec le RPR, l'équipe actuelle de l'AFAL (Cédric Rosen), revendique de manière répétée son absence de lien partisan.

[1164] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, *in* « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.

[1165] Dans la rubrique « Nos élus ont la parole », Jean Ueberschlag, député, et Jean-Claude Delbarre, conseiller régional, ont une tribune où ils dressent un bilan de l'action menée avec les frontaliers et du travail qui reste à effectuer. V. CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 59, 2ème trimestre 1988, p. 6-8 et 8-9.

bulletin d'information qu'à travers des déclarations publiques, éventuellement relayées par les médias. Ces élus permettent d'être reçus plus facilement à Matignon ou à l'Elysée. Le président du CDTF rappelle à ce propos qu'il a rédigé un rapport sur la situation des frontaliers pour le président Chirac, à l'occasion de l'entrevue de ce dernier avec son homologue suisse, en 2001.[1166] Le lobbying au niveau national s'avère donc efficace, puisque le CDTF du Haut-Rhin y est reconnu comme un des interlocuteurs représentatifs des frontaliers.

Mais la pression des frontaliers sur les élus, quoique graduelle, est toujours présente. Ainsi, les simples appels à ne pas voter pour un candidat à de prochaines élections peuvent être suivis d'un vote nul estampillé « Samouraï »[1167], et enfin de la présentation aux élections d'un frontalier. Le président du CDTF soumet l'idée en 1994 au sein du Comité : « Un élu issu du monde frontalier? »[1168] consiste en une proposition de s'investir en politique, sans étiquette, pour défendre les intérêts des frontaliers, et éviter ainsi d'avoir à passer par l'intermédiaire de réseaux politiques partisans. Les circonstances de l'entrée de Jean-Luc Johaneck en politique remontent au milieu des années 1990 : il n'a été élu à aucune élection, mais ses résultats ont permis de révéler le pouvoir d'influence direct des frontaliers sur le plan électoral, avec un taux stable, avoisinant les 15%[1169]. Déjà candidat aux élections cantonales de 1997 dans le canton de Huningue et aux législatives de 1995 dans la 4ème circonscription de Saint-Louis, il évoque le contexte qui l'a amené à se présenter, notamment en 2001, contre un élu sortant, Pierre Brand, à des élections cantonales, dans le canton de Ferrette. Pierre Brand aurait déclaré, plus tôt, au président du CDTF que les frontaliers n'étaient pas les « décideurs ». Jean-Luc Johaneck entend démontrer que les frontaliers peuvent gripper la machine électorale, en présentant un frontalier en tant qu'indépendant : « [Les élus] oublient parfois qu'ils sont élus par le peuple », rappelle Jean-Luc Johaneck. Or le président du CDTF arrive en troisième position au second tour, et se désiste en faveur de l'opposant de Pierre Brand, Dominique Dirrig ; Pierre Brand perd ces élections. Cette relation personnelle, tissée avec les élus, au fil

[1166] Entretien avec J.-L. Johaneck, 27 janvier 2005.

[1167] Pour susciter l'intérêt des élus et des médias, le Comité directeur du CDTF imprime, dans les pages de son bulletin d'information, des bulletins de vote. Leur particularité réside dans le fait qu'ils présentent, au recto un dessin de samouraï manifestement peu pacifique derrière lequel un soleil levant est couronnée de la mention « Touche pas à mon assurance maladie », et au verso l'inscription : « Ce bulletin de vote n'est pas plus nul que certaines décisions. » — V. également, in *DNA*, « Le rappel du 18 juin », 19 juin 2000 (pages *Région*) : « Première occasion : aller dénombrer le nombre de bulletins de vote « samouraï » - estampillés « frontaliers » - au premier tour des élections législatives de la 6ème circonscription hier […] ».

[1168] CDTF du Haut-Rhin, *Le mot du Frontalier,* n° 79, 3ème trimestre 1994, p. 12-13.

[1169] « F. Striby : ballottage favorable », *DNA*, 23 mars 2004, cahier St Louis : 16,19% en 1998 et 15,51% en 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

des années, est ponctuée par la présence continue des élus, lors des réunions et des manifestations rythmant les associations.

Les rapports entre associations françaises sont fondés sur un principe territorial, où le contexte de leur émergence et leur champ d'action sont primordiaux. Ainsi, l'occupation géographique des deux principales associations alsaciennes de frontaliers peut être assez clairement définie en fonction de leur création et de leur développement : le CDTF occupe une partie du département du Haut-Rhin où il est né, zone d'influence déterminée par les lieux de résidence des adhérents, à Saint-Louis, siège de l'association, et à Altkirch. Cela est comparable avec l'AFAL, dont les permanences sont concentrées dans le nord de l'Alsace, à Haguenau. Ce découpage géographique est accentué par des champs d'action spécifique : l'AFAL s'occupe des frontaliers français travaillant en Allemagne, tandis que le CDTF s'affaire avec les frontaliers français occupés en Suisse alémanique. Si la concurrence paraît *a priori* absente entre l'AFAL et le CDTF, au niveau alsacien, il n'en va pas de même dans un même territoire, où des associations secondaires existent. Ainsi, la trajectoire de Simon Kessler dans le Haut-Rhin illustre les orientations adoptées par le comité directeur du CDTF —au delà des possibles rivalités personnelles dans le cercle dirigeant. Simon Kessler est âgé d'une cinquantaine d'années quand il est élu président du CDTF en 1969. Ce mandat de président est détenu jusqu'en 1983 : à cette date, un autre président est choisi par le Comité directeur. Il semble qu'il prenne petit à petit ses distances vis-à-vis de la nouvelle équipe dirigeante, mais reste investi dans la cause des frontaliers : il fonde et préside de 1989 à son décès (2003) l'Union Européenne des Frontaliers (UEF) et se charge de dossiers individuels de frontaliers[1170]. Toutefois, les partenariats avec d'autres associations alsaciennes, en particulier l'AFAL du Bas-Rhin et le CDTF du Haut-Rhin, sont inexistants ou épineux. Ainsi, avec l'AFAL, Simon Kessler « dit (...) ne pas avoir de nouvelles depuis plusieurs années de l'AFAL du Bas-Rhin »[1171]. Par ailleurs, les chroniques de Simon Kessler, publiées dans le bulletin de consommateurs BLIC, se démarquent implicitement par rapport au CDTF du Haut-Rhin ; la nécrologie de Simon Kessler ne manque pas de reprendre plusieurs éléments distinctifs par

[1170] Ces dossiers sont repris à son décès, non pas par le CDTF du Haut-Rhin, mais par le président du Comité de protection des frontaliers (CPDF), in « Simon Kessler nous a quittés », *Bulletin de liaison et d'information du consommateur (BLIC),* n° 60, déc. 2003, p. 22 (publié par l'association Défense et intérêt du consommateur - DIC, dont le siège se trouve dans le Haut-Rhin).

[1171] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 78.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

rapport au CDTF et à l'AFAL, en particulier sa présence dans des réseaux de décision publique européens (Conseil de l'Europe et UE) et français : la première plainte contre la France, dans le cadre des problèmes liés à la CRDS, aurait été déposée auprès de la CJCE par Simon Kessler —CJCE qui lui aurait donné raison le 15 février 2000 ; de plus, il a été expert au Conseil de l'Europe et a rédigé des rapports pour le compte du Conseil et de députés français ; les rédacteurs de BLIC soulignent enfin qu'« en tant que président, [Simon Kessler] a toujours veillé à l'indépendance du mouvement frontalier en le tenant à l'écart des influences partisanes et des compromissions commerciales. » Le même esprit concurrentiel est notable au CDTF du Haut-Rhin, face à l'UEF : en 2000, Jean-Luc Johaneck déclare aux DNA qu'aucune autre association ne se place sur le même créneau que le CDTF dans le Haut-Rhin :

> « Je ne connais qu'une association de frontaliers qui fonctionne avec des membres, une assemblée générale et des comptes-rendus déposés au tribunal de Huningue. En outre, au CDTF, on ne donne pas seulement des informations verbales, on traduit, on fait les courriers, on accompagne au tribunal en cas d'absolue nécessité. »[1172]

Deux ans plus tôt, en 1998, à l'issue d'une réunion à Paris, regroupant plusieurs représentants de frontaliers français au ministère de l'emploi et de la solidarité, Jean-Luc Johaneck se justifie par rapport à certains de ses homologues, dont Simon Kessler fait partie :

> « Le cas de M. S. Kessler, président de l'UEF, est tout aussi ambigu. Ce monsieur a présidé jusqu'en 1983 le CDTF du Haut-Rhin, date à laquelle le comité directeur a choisi un autre président! Je n'étais pas encore présent à l'époque puisque je n'ai intégré le CDTF du Haut-Rhin qu'à fin 1983. Par la suite, j'ai appris que M. Kessler, très dépité, avait créé une association de défense des frontaliers dont le siège se situe à son domicile, à environ 1.000 mètres du CDTF du Haut-Rhin. Or, en 15 ans je n'ai jamais eu connaissance d'une seule assemblée générale de cette association ni même rencontré un seul de ses adhérents. Permettez-moi donc de mettre très sérieusement en doute la représentativité de l'association de M. Kessler. »[1173]

Cette représentativité fondée sur le nombre d'adhérents est disputée face à d'autres associations de frontaliers français, également invités à Paris :

> « Notre représentativité est incontestable, lors de nos assemblées générales nous rassemblons plus de 4000 personnes. A titre de comparaison, dans le Doubs, l'assemblée générale de l'organisation que représente M. Tochot a mobilisé 60 personnes. »[1174]

[1172] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, *in* « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.
[1173] « Lettre ouverte, 17 octobre 1998 », *Le mot du frontalier*, n° 93, 3ème trim. 1998, p. 7.
[1174] « Lettre ouverte, 17 octobre 1998 », *Le mot du frontalier*, n° 93, 3ème trim. 1998, p. 6.

Les liens entre associations françaises de frontaliers s'établissent donc sur le plan national dans un environnement mâtiné de concurrence. Malgré la création d'un Comité National des Frontaliers de France, en 1971, regroupant les associations de frontaliers de l'Ain, de Haute Savoie, du Doubs, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de Moselle[1175], puis d'une Coordination Nationale des Frontaliers de France, le réseau tissé entre associations est peu dense : il n'est en effet mobilisé que dans deux cas : soit annuellement, pour procéder à des échanges d'informations, soit afin de faire apparaître au niveau national une coalition *ad hoc*, par exemple pour la CSG ou la CRDS.[1176] Philippe Hamman remarque à juste titre que « la coalition est poussée à la fois par la complexité du problème et la nécessité de faire prendre conscience aux pouvoirs publics de l'intérêt défendu »[1177] Dans cette perspective, la construction d'un réseau d'organisations de frontaliers au niveau européen, imaginé par Simon Kessler avec la création de l'UEF, en 1991, ne semble toutefois pas recueillir l'unanimité auprès des autres associations de frontaliers. Un tel réseau est d'autant moins nécessaire que les associations sont amenées à agir très souvent de manière isolée, en fonction de leur champ de compétence bi- ou trinational, rarement convergent. Et quand ces associations pourraient agir en commun pour saisir la CJCE sur un dossier commun (CSG ou CRDS), les différentes voies de saisine de la Cour de Luxembourg[1178] n'exigent pas que ces associations rompent leur isolement : ainsi, chacune peut prétendre saisir la Cour sur le même dossier de la CRDS.[1179]

En revanche, les élus investis dans la coopération transfrontalière « écartent les frontaliers », selon Jean-Luc Johaneck. Ce dernier s'étonne d'être désigné par les services de l'Elysée pour rédiger un rapport sur les frontaliers, en 2000, avant que Jacques Chirac ne rencontre son homologue suisse, et d'être au contraire méprisé par des élus alsaciens UMP. Ainsi, aucune association de frontaliers ne fait partie de la CRS, en particulier dans le groupe d'experts « frontaliers ». Par ailleurs, le Conseil de la Regio, structure transfrontalière créée en 1995 à l'initiative de la Regio Basiliensis, résiste également à la présence de frontaliers en son sein. Malgré l'éventail important des institutions représentées au sein du Conseil de la

[1175] *Le mot du CDTF du Haut-Rhin*, n° 1, novembre 1972.
[1176] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 77.
[1177] HAMMAN, Philippe, *front, ibid.*
[1178] Directement, par le biais de la Commission européenne ou par celui du Parlement européen.
[1179] Dans ce sens : UEF et CDTF du Haut-Rhin.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Regio[1180], et en dépit des compétences affichées par André Klein touchant les frontaliers[1181], ce conseil n'intègre aucune organisation représentative des frontaliers. Dans ce contexte, malgré la demande de Jean-Luc Johaneck d'intégrer le CDTF du Haut-Rhin en tant que membre du Conseil de la Regio, puisque cette dernière doit débattre de questions relatives au sort des frontaliers[1182] (« amélioration du statut des travailleurs frontaliers, simplification des formalités douanières avec la Suisse, … »), le Conseil refuse d'associer le CDTF à son activité.[1183] Un millier de signatures de frontaliers sont alors réunies en une journée par le CDTF, pour exiger que le Conseil de la Regio ne traite aucun dossier lié aux frontaliers, si leurs représentants ne peuvent siéger en son sein. Cette défiance traduit un clivage plus large qui oppose, selon le président du CDTF, la sphère patronale et politique étroitement liée en Alsace à la sphère des travailleurs[1184]. Afin de démontrer le rôle que peut jouer le CDTF dans la RegioTriRhena, Jean-Luc Johaneck participe en 1997 à la création d'un « Conseil économique et social de la Regio », association à but non lucratif, chargée de venir en aide aux frontaliers. Seul le Conseil général du Haut-Rhin, souligne Jean-Luc Johaneck, accepte de soutenir financièrement cette structure ; la subvention de la collectivité haut-rhinoise permet de verser

[1180] *Membres allemands du Conseil de la Regio* : RegioGesellschaft Schwarzwald-Oberrhein, IHK Südlicher Oberrhein, IHK Hochrhein-Bodensee, Vereinigung Badischer Unternehmerverbände, Wirtschaftsverband Industrieller Unternehmen, Handwerkskammer Freiburg, ADAC Südbaden, Lahr, Emmendingen, Stadtkreis Freiburg, Breisach, Müllheim, Weil am Rhein, Lörrach, Rheinfelden (Baden), Landkreis Emmendingen, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, Landkreis Lörrach, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Universität Freiburg ; - *membres français* : Regio du Haut-Rhin, CCI Centre Alsace, CCI Sud Alsace, Agence de Développement de l'Alsace, Association Départementale de Tourisme, Réseau des Villes Rhin-Sud, Colmar, Mulhouse, Saint-Louis, SIVOM Hardt Nord, SIVOM Essor du Rhin, SIVOM Rhin Sud, SIVOM Région Sierentz, Communauté de Communes des Trois Frontières, Région Alsace, Département du Haut-Rhin, Université de Haute Alsace ; - *membres suisses* : Regio Basiliensis, Handelskammer beider Basel, Basler Volkswirtschaftsbund, Wirtschaftskammer Baselland, Delémont, Breitenbach (mit 7 Gemeinden Bezirk Thierstein), Dornach (mit allen Gemeinden Bezirk Dorneck), Vorortskonferenz Baselland, Reinach, Allschwil, Frenkendorf, Liestal, Bettingen (mit Riehen), Rheinfelden (mit allen Gemeinden Bezirk), Kanton Basel-Landschaft, Kanton Basel-Stadt, Universität Basel. — V. : http://www.regbas.ch/f_activites_conseil.cfm

[1181] « Le Conseil de la Regio est à considérer comme une réunion des décideurs politiques, économiques et socio-professionnels de la partie sud du Rhin supérieur », explique André Klein, président du Conseil de la Regio. *L'Alsace*, 28 janvier 1995.

[1182] Jean-Luc Johaneck fait d'abord le constat, dans un courrier adressé le 4 octobre 1994 au secrétaire général de la Regio, que les travailleurs frontaliers n'ont pas été invités lors de la création de la Regio, alors que « les frontaliers sont depuis 35 ans les acteurs de la région ». Il remarque ensuite que la Regio formule des propositions qui sont des reprises intégrales des projets construits par le CDTF. Enfin, « ce nouveau Conseil devant réunir entre autres des représentants du monde économique de la région, comment est-il pensable que les travailleurs frontaliers en soient exclus ? ». Il conclut en demandant qu' « à l'avenir [la Regio ne débatte] plus de sujets concernant les travailleurs frontaliers puisqu'elle refuse à leurs représentants l'accès à son organisation. ».

[1183] Les arguments avancés par André Klein apparaissent clairement dans le courrier adressé le 21 décembre 1994 au président du CDTF : « Les statuts de cette instance […] stipulent que sont habilités à y adhérer les COMMUNES, COLLECTIVITES TERRITORIALES, MILIEUX ECONOMIQUES ET SCIENTIFIQUES. Votre vocation de partenaire social, attesté par la densité de vos actions dans ce domaine au cours des derniers mois, exclut par conséquent votre adhésion directe au Conseil de la Regio. »

[1184] On peut retrouver ici le clivage « lutte des classes », observé par Philippe Hamman avec le CDTF de Moselle.

le salaire d'une personne à temps plein, chargée de résoudre gratuitement les difficultés des frontaliers, tandis que le CDTF met à disposition le local et toute l'infrastructure nécessaire à un tel conseil.

2. La régulation du travail frontalier par l'action juridique des associations : usages européens du droit

Philippe Hamman analyse les usages du droit, et du droit communautaire en particulier, par les organisations de frontaliers comme une posture « singulière »[1185]. Nourris par un terrain de nature différente, nous analysons ce mode d'action de manière légèrement différente, en considérant que la singularité du droit communautaire est d'abord essentiellement marquée vis-à-vis des acteurs politiques institutionnels de la coopération transfrontalière. Ces derniers sont, du côté français dans le Rhin supérieur, rarement attachés à un mandat national : cela a pour premier effet d'offrir aux partenaires allemands et suisses une disponibilité en temps que ne pourrait proposer un parlementaire français, oscillant entre sa circonscription et Paris. Il ne faudrait toutefois pas survaloriser l'investissement que demandent pour un élu régional ou local les relations transfrontalières, bien qu'il trouve en face de lui un homologue allemand qui ne connaisse pas le cumul des mandats, qui exerce son mandat à plein temps et qui ne puisse exercer de fonction professionnelle complémentaire. Face à des homologues allemands et suisses qui peuvent donc solliciter plus de réunions que ne pourrait le souhaiter l'élu alsacien, sa fonction dans la coopération transfrontalière est systématiquement assortie d'autres charges, ce qui révèle notamment un investissement transfrontalier limité. L'absence de mandat national pour l'élu alsacien qui s'investit dans la coopération transfrontalière a pour autre effet d'être en déphasage par rapport aux demandes des frontaliers (problème d'abord français, s'agissant de frontaliers français occupés en Allemagne), appelant à des demandes de changements juridiques entre les Etats concernés ou au niveau européen. Deux voies d'externalisation de ces questions sont offertes aux élus alsaciens sans mandat national, qui ne souhaitent pas activer au profit des

[1185] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 65 et suiv. : « Le rôle du droit apparaît ici *à la fois* comme formalisation de l'intérêt défendu et comme inscription du groupe dans l'espace politique et social européen, où le profil 'marchand de droit' se révèle bien plus efficace que le profil militant. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

frontaliers leur réseau partisan au niveau parlementaire : il s'agit, d'une part, des Etats, matérialisés dans la Conférence du Rhin supérieur, et d'autre part, de l'Europe, cristallisée au niveau transfrontalier avec les instances Infobest.

Nous faisons l'hypothèse complémentaire que le recours aux droits nationaux, au droit communautaire et au droit international est, dans ce cadre d'action étroit, avant tout pragmatique, et vient comme ultime ressource après avoir épuisé les autres voies disponibles dans le registre des associations de frontaliers. La production de normes applicables aux citoyens de l'Union européenne, qui provient majoritairement de sources communautaires, est une évidence pour les frontaliers qui y sont confrontés depuis des décennies. Dans certains cas, le droit communautaire est utilisé comme un simple moyen de pression, choisi parmi d'autres, exercé sur le niveau politique national ; dans d'autres cas, le recours au droit communautaire s'avère une nécessité, puisque les frontaliers constatent que leur situation juridique dépend soit de droits nationaux conflictuels, soit d'un droit communautaire inadapté à leur existence transfrontalière. Dans le cadre de leurs activités individuelles et collectives, les associations de frontaliers font le constat que la maîtrise des droits nationaux et communautaire est le seul moyen de se défendre efficacement, indépendamment des alternances politiques qui ont montré aux frontaliers les limites d'un soutien partisan pour servir leur cause. Cela rejoint l'analyse de Michel Offerlé qui distingue trois registres, le scandale, le nombre et l'expertise[1186], utilisés de manière alternative par les frontaliers.

Par ailleurs, Philippe Hamman a indubitablement raison de décrire un usage du droit gradué : soit le lobbying auprès des pouvoirs publics suffit pour faire évoluer le droit dans le sens émis par les frontaliers ; soit le recours contentieux devient indispensable pour faire valoir ses droits, et ne pas écorner du même coup la crédibilité des associations, aussi bien vis-à-vis des pouvoirs publics que des adhérents. La crédibilité d'une association qui entend faire évoluer des points de droit réside dans sa capacité à aller au bout de la logique juridique, c'est-à-dire à mener des actions contentieuses. Le pouvoir des associations de frontaliers se concentre donc dans ce répertoire d'action juridique, fondé sur la facilité affichée de mener une action contentieuse, soutenue par l'expérience associative : le coût et les lenteurs de la justice, deux freins traditionnels à la prise de décision d'un recours contentieux, sont ici

[1186] OFFERLE, Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

éludés par la mise en place de dispositifs permettant d'y faire face par deux biais principaux : l'expérience des bénévoles acquise par le biais des cas individuels, l'aide de juristes issus de centrales syndicales et l'assistance d'avocats spécialistes lorsque la procédure contentieuse le justifie.

Face aux administrations ou aux entreprises, les associations de frontaliers mènent quotidiennement une activité de conseil juridique et administrative auprès de leurs adhérents, soit directe soit indirecte. Des frontières législatives et réglementaires nationales résistent à la liberté communautaire de circulation des travailleurs : un récapitulatif des revendications de l'AFAL et du CDTF montre que les points d'achoppement concernent principalement les domaines de la fiscalité, de la sécurité sociale et des pensions de retraite. L'AFAL dresse ainsi, en 2004, sa liste de revendications :

> « égalité fiscale en matière de versement des indemnités journalières de sécurité sociale; contre la limitation dans le temps (78 semaines) des indemnités journalières allemandes; reconnaissance de l'invalidité en Allemagne et en France; contre l'arrêt du versement du *Sterbegeld* (indemnité de décès) en Allemagne; pour l'instauration d'un congé de paternité en Allemagne, comparable à celui qui existe en France; contre l'imposition à la source des rentes d'invalidité allemandes; contre l'imposition à la source des retraites allemandes; prise en compte par l'Etat français dans le calcul du crédit d'impôt de l'impôt réellement payé en Allemagne; dans le cadre de la signature d'un accord transactionnel de droit allemand, bénéfice pour les frontaliers de modalités équivalentes à celles qui existent en France; contre l'imposition en Allemagne des frontaliers travaillant en zone en tant que célibataires sans enfants; qualité d'ayant droit pour les enfants étudiants de frontaliers. »[1187]

Pour le CDTF du Haut-Rhin, quatre revendications principales sont énumérées sur le site Internet de l'association : indemnité de chômage, pour les frontaliers ayant travaillé en Suisse, indemnité de chômage en cas d'incapacité de travail, indemnité d'invalidité et assurance maladie des frontaliers[1188]. Son président énumère néanmoins d'autres difficultés majeures auxquelles les frontaliers doivent faire face :

> « [Les problèmes qui arrivent en tête sont], globalement, l'indemnité chômage et le licenciement. La CRDS et la CSG en étaient aussi. L'assurance maladie est actuellement notre cheval de bataille. L'allocation différentielle versée aux parents d'enfants handicapés sans aucune base légale nous soucie également. Suivent les exigences du marché du travail : toujours plus, toujours plus vite, toujours moins cher et pendant plus

[1187] *Le frontalier rhénan,* décembre 2004, p. 3.
[1188] Site Internet du CDTF du Haut-Rhin, URL = http://www.ifrance.com/cdtf68/page1.htm

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

longtemps. Les frontaliers suisses travaillent en moyenne 42 heures avec des pics à 60 heures. […] La loi suisse est dix fois plus libérale que la loi française. »[1189]

Les relations entre les associations bas-rhinoise et haut-rhinoise de frontaliers sont en principe rares. Mais en cas de revendications communes, un soutien mutuel est affiché. Ainsi, au cours d'une manifestation organisée en 2004 par l'AFAL, à Strasbourg, le président du CDTF est présent :

« Cédric Rosen, le président de l'AFAL, a voulu aussi marquer le coup en invitant les travailleurs frontaliers, quelle que soit leur association, à manifester sur le pont de Kehl à 16h. Les frontaliers espéraient bien ainsi se faire entendre par les autorités des deux pays. »[1190]

« Jean-Luc Johaneck, le président du comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin, le CDTF, est venu les rejoindre, partageant une même inquiétude quant au '*statut précaire du travailleur frontalier et la perte de ses avantages sociaux*'. »[1191]

Ces relations épisodiques sont dues notamment à un travail quotidien géographiquement délimité qui ne favorise pas des rapprochements institutionnels stables, d'autant moins que les thématiques traitées par chacune d'elle convergent peu.

La tenue de permanences régulières par les associations leur permet de se confronter de manière continue aux difficultés rencontrées par les frontaliers et de les aider le cas échéant. La maîtrise des points de droit semble s'acquérir rarement par une formation initiale, aussi bien éloignée du droit comparé que du traitement de cas réels.[1192] La population des frontaliers est majoritairement composée d'ouvriers et de salariés. La formation s'opère donc par l'autodidaxie et par la transmission de ces connaissances au sein de l'association : Jean-Luc Johaneck déclare, au cours de notre entretien, qu'il s'est formé sur le terrain, bien qu'il soit conseiller juridique d'un syndicat suisse. Il déclare dans les DNA : « Non [je ne suis pas indispensable]. Simplement, je m'appuie sur l'expérience acquise après 15 années de

[1189] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, *in* « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.
[1190] « La montée à Strasbourg », *DNA*, 19 sept. 2004.
[1191] « Frontaliers : manifestation symbolique sur le pont », *DNA*, 19 sept. 2004.
[1192] La formation en droit, en particulier à Strasbourg, se limite à un apprentissage théorique circonscrit à la France, et à des notions générales en droit communautaire. Les litiges internationaux entre personnes privées concernent le droit international privé. Les travaux dirigés, par la force confortable de la coutume, ne privilégient de regard pratique sur aucune des matières. Nous voulons dire par là que les étudiants ne sont amenés à aucun moment, dans le cadre de leurs études, à approcher un individu qu'ils pourraient conseiller, éventuellement sous le contrôle d'un juriste confirmé de l'université. L'économie conservatrice du droit français (avocature, notariat, concours administratifs, etc.) est donc peu ouverte à servir les intérêts de catégories sociales dominées, en particulier sur un mode bénévole et dans un cadre européen ou transfrontalier non idéalisé.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

bénévolat pour permettre aux travailleurs frontaliers de faire valoir leurs droits. » Il rédige également « des fiches techniques sur des situations rencontrées fréquemment ».[1193] Enfin, dans le cadre du Conseil économique et social de la Regio, il forme une personne qui puisse résoudre les problèmes qui lui sont soumis.

Le soutien d'une association de frontaliers, dans le cadre d'un litige individuel, a plusieurs effets : outre le soutien psychologique, les effets sur le plan juridique sont loin d'être négligeables. Ainsi, la question des délais à respecter est centrale :

> « Du 17 janvier au 4 février, nous avons reçu, à la permanence de Saint-Louis, 73 personnes dont 21 pour licenciement, 8 pour maladie et 11 pour invalidité. Autant de gens qui, autrement, tourneraient en rond auprès de différents organismes qui essaient chacun, à leur niveau, de faire au mieux ce qu'ils veulent et peuvent. Des gens mal renseignés peuvent tomber très rapidement dans la détresse. Souvent, il y a des questions de délai. Si vous le loupez, que vous n'étayez pas votre argumentation, c'est foutu. En Allemagne, par exemple, vous avez 21 jours pour répondre après une lettre de licenciement. En Suisse, on peut licencier quelqu'un sans motifs graves du jour au lendemain. Et la législation ne prévoit pas d'indemnités. Souvent vient s'ajouter le problème de langue. »[1194]

Par ailleurs, l'action des associations se veut préventive : « Notre but, au CDTF, c'est d'intervenir avant que les gens soient complètement perdus. On est dans une société qui refuse de se donner les moyens avant que les gens tombent. Et une fois qu'ils sont par terre, là on a du fric. »[1195] Dans cette logique préventive, aussi bien l'AFAL que le CDTF conseillent à leurs membres de se prémunir de deux manières : d'une part en se syndiquant sur leur lieu de travail et, d'autre part, en s'assurant de bénéficier d'une assurance juridique[1196]. Mais avant de choisir la voie contentieuse, l'affichage du soutien du CDTF, lié aux centrales syndicales suisses, peuvent faciliter pour le frontalier concerné la recherche d'une solution amiable qui ne penche pas en sa défaveur, face à son employeur.

Cette posture de défense du salarié, proche de celle d'un syndicat, s'accompagne d'un discours prônant le monopole de ce type d'action. Le président du CDTF différencie le réseau des Infobest de sa structure, sous couvert de complémentarité :

[1193] « CDTF du Haut-Rhin - Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.

[1194] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, *in* « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.

[1195] « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.

[1196] Une assurance juridique trinationale a tenté d'être créée par le CDTF du Haut-Rhin, mais n'a pas abouti. Par ailleurs, l'AFAL propose une assurance en partenariat avec une assurance, mais son déficit (v. *supra*) la rend de plus en plus incertaine, tout en étant révélateur d'une demande croissante de traitement juridictionnel dans le milieu des frontaliers.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « [La plateforme d'information trinationale Infobest] est une structure d'information générale qui renseigne les gens avant de les envoyer vers d'autres organismes compétents. Infobest n'a pas vocation à remplacer une association spécifiquement tournée vers les frontaliers. Nous sommes complémentaires. Mais quand vous considérez qu'une fois par mois, j'assure une permanence pour les travailleurs frontaliers, au nom du cartel syndical suisse, à Infobest Palmrain, vous comprenez que la boucle est bouclée. Chacun son rôle. »[1197]

L'aide de juristes émanant de centrales syndicales allemandes ou suisses, et l'intervention d'avocats spécialisés dans des contentieux individuels ou collectifs complètent cette intervention quotidienne des associations. D'abord, les juristes de syndicats se mobilisent dans le pays où sont occupés les frontaliers. L'affiliation syndicale est par conséquent vivement encouragée, autant par l'AFAL que par le CDTF du Haut-Rhin. Les relations avec ces syndicats du lieu de travail sont donc cultivées précieusement par les associations ; ces relations se manifestent par des incitations publiques à la syndicalisation des frontaliers, par des invitations à des réunions et à des assemblées générales, ou bien encore par la présence de syndicalistes au sein de l'association, comme le révèle le cas singulier du CDTF, avec son président, juriste dans un syndicat suisse. Par ailleurs, des avocats en droit du travail peuvent être saisis par les associations pour fournir une consultation juridique, ou pour défendre un dossier sur le plan contentieux, l'essentiel étant alors de faire jurisprudence, comme le souligne Philippe Hamman[1198]. Le contentieux sur la CRDS, gagné devant la CJCE contre le gouvernement français, est d'ailleurs rapporté régulièrement par les associations, sur le mode d'un combat qui fait désormais partie de l'histoire du collectif, voire de sa mythologie. Cette évocation rappelle évidemment l'investissement des associations françaises de frontaliers, aussi bien sur le volet juridique que sur d'autres registres d'action ; mais la CRDS représente surtout un symbole invoqué périodiquement pour rappeler la nécessité de la cohésion des frontaliers. La re-mobilisation des frontaliers passe donc notamment par le rappel de procès gagnés, constituant ainsi des emblèmes. Les frontaliers sont ainsi susceptibles d'arborer des

[1197] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, in « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.

[1198] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 67. — V. dans ce cadre les travaux d'Hélène Michel, sur les relations entre droit et politique : MICHEL, Hélène, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt », *Sociétés contemporaines*, n°52, Groupes d'intérêt et recours au droit, janvier 2004 ; MICHEL, Hélène, « Le droit comme registre d'européisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne,* n°7, 2002, pp.19-42 ; MICHEL, Hélène et WILLEMEZ, Laurent, « Investissements savants et investissements militants du droit du travail », *in*

victoires qui sont autant une reconnaissance du droit face au monde politique qu'un moyen d'effacer les stigmates dont se lamentent les frontaliers.

Dans l'espace transfrontalier du Rhin supérieur, les frontaliers représentent ainsi une minorité non négligeable, d'abord mobilisés en associations puis courtisés par le milieu politique transfrontalier à travers les Infobest. Les relations entre associations et Infobest sont aujourd'hui minimales, et oscillent entre réchauffement ponctuel et glaciation durable. Dans le secteur de PAMINA, les responsables de l'Infobest de Lauterbourg proposent à l'AFAL de s'associer à leurs permanences. Cette proposition se révèle empoisonnée : l'accès aux conseils donnés par l'AFAL, conditionnés par une cotisation à l'association, s'oppose à la nature publique des locaux sensés accueillir sans condition tous les publics[1199]. Le divorce est donc aussi vite prononcé que le mariage est consommé. Dans la Regio, l'Infobest Palmrain se tient à l'écart du CDTF du Haut-Rhin, jusqu'à ce que la pression politique des cofinanceurs régionaux se fasse plus insistante. En effet, à partir de 1997-1998, les cofinancements communautaires pour les Infobest, reconduits une fois, arrivent à leur terme. La question de la poursuite du financement des Infobest par les seuls cofinanceurs nationaux est posée. Il est remarquable que l'offensive des Infobest vis-à-vis des frontaliers ait lieu à ce moment précis, alors déterminant pour la survie des instances. Le zèle des chargés de mission Infobest va parfois jusqu'à provoquer des conflits avec les associations. Ainsi, au cours de l'année 2000, la réforme de l'assurance-maladie des frontaliers français en Suisse est l'occasion pour Infobest Palmrain d'organiser une réunion, dite « d'information », pour 100 personnes, dans un hôtel suisse, loué pour l'occasion à Weil-am-Rhein. Or plus de 200 manifestants du CDTF du Haut-Rhin occupent la salle. Le propriétaire appelle la police qui vide les lieux. La réunion aura donc tourné court, mais le CDTF peut expliquer à la presse les deux critiques principales adressées aux responsables d'Infobest Palmrain, portant sur la forme et sur le fond — message également envoyé au réseau politique transfrontalier qui soutient l'instance Infobest : d'une part, organiser une réunion pour 100 personnes alors que le groupe concerné avoisine les 28.000 n'est pas raisonnable ; d'autre part, le CDTF ne comprend pas qu'une réunion d'information puisse être se tenir, « alors qu'aujourd'hui tout le monde manque d'éléments pour répondre aux frontaliers sur la question de

HAMMAN, Philippe, MEON, Jean-Matthieu, VERRIER, Benoît (dir.), *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 153-175.

[1199] HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 86.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

l'assurance maladie, vouloir informer sans savoir, c'est de la désinformation ! »[1200]. Or le directeur de la CPAM et le directeur de la DRASS reconnaissent manquer d'informations sur ce dossier. Les Infobest tentent de se défendre : « Cette réunion aurait pu donner la possibilité de lister les questions pour ensuite diffuser une information plus large. »[1201] Philippe Hamman rapporte également que le conseiller allemand déclare : « Ces méthodes de sabotage sont un véritable affront ! J'attends que nos collectivités porteuses prennent position derrière nous ! »[1202]

Pour s'opposer aux associations, le vecteur de l'affichage médiatique est utilisé de manière systématique et périodique : un ancien chargé de mission français à Palmrain rapportait que la presse régionale est toujours preneuse d'articles, quel que soit leur contenu, mais pourvu qu'ils soient estampillés du sceau d'une instance quelconque ; par conséquent, dans le cadre de son activité professionnelle, ce conseiller rédigeait des communiqués de presse et des articles afin de promouvoir les Infobest en général et son Infobest en particulier. [1203] Cette activité médiatique est mal ressentie par des associations qui ont également leurs voies d'accès dans la presse régionale, mais qui, dépourvues de subventions et dominées en matière de communication, contestent l'utilisation de ressources publiques à ces fins. Cette « concurrence déloyale » se double d'un déni des Infobest à l'égard des associations de frontaliers. Philippe Hamman rapporte le compte-rendu d'une première rencontre orageuse des rédacteurs de BLIC (accompagnés probablement de Simon Kessler, rédacteur régulier de ce bulletin) avec les chargés de mission d'Infobest Palmrain :

> « Nous trouvons choquant que 4 salariés, installés très confortablement dans des locaux spacieux et agréables, équipés d'un matériel bureautique dernier cri, ne répondent pas davantage à la demande de l'usager-consommateur. Ce que BLIC trouve parfaitement inacceptable, c'est qu'on l'ignore superbement. Alors que tous nos enquêteurs ont insisté pour obtenir les coordonnées d'un organisme *local*, pas une fois BLIC n'a été cité. La rédaction estime de son devoir d'illustrer le gaspillage de l'argent du contribuable à INFOBEST Palmrain, dont les frais de fonctionnement se chiffrent à 6.500.000 francs »

Néanmoins, après ces escarmouches, les associations et le réseau des Infobest tentent de cohabiter avec leurs particularités et le segment concurrentiel —l'information aux

[1200] « L'information est mal partie », *DNA*, 13 avril 2000, pages Haut-Rhin / La Regio, cité par HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières… », *op. cit.*, p. 86.
[1201] « L'information est mal partie », *DNA*, 13 avril 2000, pages Haut-Rhin / La Regio.
[1202] V. *Dreiland Zeitung*, 13 avril 2000 ; *Badische Zeitung*, 13 avril 2000, cités par HAMMAN, Philippe, « Les organisations de défense des travailleurs… », *ibid.*, p. 86.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

frontaliers— qui les oppose. Jean-Luc Johaneck, qui déclare publiquement qu'ils sont « complémentaires » mais que chacun a « son rôle »[1204], évoque, au cours de notre entretien, une anecdote révélatrice des limites des compétences identifiées chez les chargés de mission Infobest, et donc de la concurrence relative qui existe entre associations et Infobest : quand les Infobest ont commencé à délivrer des informations à un public ciblé composé de travailleurs frontaliers, le président du CDTF dit avoir déclaré au Département du Haut-Rhin qu'il fermerait l'association. En effet, si une instance publique jouait le rôle de l'association, il n'y avait plus de raison de la maintenir à flots. Face au risque de devoir assumer plusieurs milliers de consultations par an, le Conseil général se serait montré attentif aux arguments du président du CDTF. Puis, pour montrer la différence de compétences entre le CDTF et Palmrain, un chargé de mission de cet Infobest aurait été invité à assister aux permanences du CDTF. Selon les dires de Jean-Luc Johaneck, ce conseiller aurait admis, après une demie-journée de permanence, qu'il n'était pas compétent dans les questions dont il avait témoigné, et que ce n'était pas, du reste, son activité à Infobest.

§2. Infobest, service public transfrontalier d'apparat ? L'externalisation des problèmes transfrontaliers par l'externalisation des instances

Les Infobest se positionnent à travers une organisation externalisée qui tranche avec les services administratifs traditionnels. Deux volets de leur activité traduisent leur spécificité : les Infobest apparaissent d'une part comme des médiateurs spécialisés au service des administrations et des élus[1205], et d'autre part comme des conseillers -au sens large- au service des frontaliers. Selon plusieurs sources directes et indirectes, les particuliers constituent la majorité des demandeurs, avec des demandes relatives au travail frontalier pour 90% d'entre

[1203] Articles non signés par son rédacteur, et soit repris par un journaliste qui signait alors, soit reproduits tels quels ou en partie pour combler de l'espace.
[1204] Propos de Jean-Luc Johaneck recueillis par Claire Isambert, in « CDTF du Haut-Rhin. Au chevet des frontaliers », *DNA*, 9 mars 2000.
[1205] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 3, utilise le concept d' « expertise-relais » qui a aidé à développer notre réflexion. Nous lui préférons néanmoins le terme de « médiation spécialisée », qui recouvre la même idée, mais qui insiste davantage sur le rôle de médiation et d'orientation des Infobest, tout en atténuant leur fonction d'expertise, qui nous semble discutable.

elles : droit du travail, sécurité sociale, fiscalité et retraite.[1206] Ces statistiques ne rendent cependant pas compte du travail effectivement réalisé par les conseillers, en termes de demande satisfaite ou non satisfaite.

Ce rôle principal de conseil en matière de travail transfrontalier est entré en concurrence, selon l'hypothèse de Philippe Hamman, avec les organisations de défense des travailleurs, solidement implantées dès les années 1970 dans le Rhin supérieur. Or la « concurrence » observée entre instances Infobest et collectifs de frontaliers nous semble pertinente mais limitée : certes, le réseau Infobest et les associations de frontaliers mobilisent la ressource du nombre de demandes ou de membres pour se légitimer, mais la configuration qui oriente le conseil juridique et administratif de chaque réseau fait apparaître des divergences importantes, notamment si l'on s'attache au rôle d'orienteur —voire d'ombudsman— pour les Infobest et de conseil éventuellement contentieux pour les associations. Cette distinction —orientation et information juridico-administratives *vs.* conseil juridique délivré et soutenu par un éventuel recours contentieux— matérialise selon nous la différence principale entre ces deux réseaux, qui permet de fonder l'hypothèse d'une coexistence des Infobest avec des associations, en dehors du simple conseil qui entre effectivement dans une sphère concurrentielle.

Des instances externalisées et spécialisées

Les Infobest sont financés, depuis la fin des cofinancements INTERREG I et II, par des partenaires qui les avaient également soutenus, lors du cofinancement intervenu avec l'Union européenne. Ces partenaires sont les mêmes qui ont cofinancé les projets initiaux INTERREG et qui les cofinancent aujourd'hui ; cette identité de partenaires est renforcée par la nature du personnel qui travaille au sein de ces structures : en effet, le personnel des Infobest est détaché de son administration d'origine auprès de chaque Infobest. Ainsi, Infobest Pamina connaît un financement en trois tiers, fondé sur un principe de parité infra-nationale : le tiers du côté français est cofinancé par l'Etat, la Région Alsace et le Département du Bas-Rhin ; le tiers du côté allemand/Rhénanie-Palatinat est cofinancé par le Land Rheinland-Pfalz et la

[1206] Dans ce sens, HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 3 ; rapports d'activité d'Infobest, consultables sur le site Internet www.infobest.org ; entretiens avec des conseillers d'Infobest Kehl-Strasbourg.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Planungsgemeinschaft Rheinpfalz ; le tiers du côté allemand/Bade-Wurtemberg est cofinancé par le Land Baden-Württemberg et la Regionalverband Mittlerer Oberrhein.[1207] Le personnel d'Infobest Pamina est issu de la plupart de ces cofinanceurs, essentiellement des collectivités territoriales. Dans l'autre programme INTERREG, Rhin supérieur Centre-Sud, un autre Infobest situé à Kehl peut être cité : officiellement inaugurée le 6 novembre 1993 à Kehl, cet Infobest Strasbourg-Kehl est fondé sur la volonté de sept partenaires publics[1208] de créer un projet qui leur soit commun et qui puisse « satisfaire les besoins d'information et de conseil de la zone frontalière ». Cette instance a fonctionné de 1993 à 1998 selon un financement à la fois mixte franco-allemand et communautaire via les programmes INTERREG I et INTERREG II. Avec l'arrivée à terme, en 1999, de ce cofinancement européen répété, les partenaires ont renouvelé leur engagement auprès de l'instance en prenant en charge le budget à 100%.

Du fait de l'absence d'ouverture ou de l'ouverture exceptionnelle entre administrations et entre collectivités de part et d'autre de la frontière dans le Rhin supérieur, le réseau Infobest joue deux rôles, celui d'abord de passerelle, de médiateur spécialisé en dossiers transfrontaliers, entre services administratifs franco-germano-suisses, et ensuite celui de conseil « para-juridique » et administratif en faveur des travailleurs frontaliers, légitimé par l'ancrage sur le terrain de conseillers permanents. Ces missions ne sont toutefois pas exécutées sans ambiguïté. Ainsi, la première mission en lien avec les partenaires transfrontaliers sert, d'après nous, à faciliter la sélection de futurs cadres qui travailleront dans le réseau institutionnel transfrontalier ; les Infobest servent donc de « pépinière », de lieux de sélection et de socialisation professionnelle de futurs cadres pour les collectivités qui les emploient (A). La seconde mission, liée directement aux frontaliers, est menée en tenant compte des compétences réduites des conseillers, dans un cadre de « neutralité administrative » qui les incite à venir en aide aux frontaliers en fonction de leurs capacités personnelles, développées dans le cadre de leur activité professionnelle (B).

[1207] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 5.

[1208] Infobest Kehl-Strasbourg « est une instance publique subventionnée par l'Etat Français, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, la Communauté Urbaine de Strasbourg, la ville de Kehl, l'Ortenaukreis et le Land de Bade-Wurtemberg. » http://www.infobest.org/FR/INSTANCES/KEHL_STRASBOURG/kehl_strasbourg.html

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

A. Les Infobest instrumentalisés et phagocytés par leurs cofinanceurs régionaux : des vitrines du Rhin supérieur et des pépinières de futurs cadres transfrontaliers

Les profils initiaux de ces conseillers paraissent en inadéquation avec leurs deux séries de compétences. Alors que Philippe Hamman décèle chez les chargés de mission Infobest « des profils à la fois larges sur les questions économiques, sociales, politiques et pointues sur le transfrontalier », des experts ou des « spécialistes du général »[1209], nous faisons plutôt l'hypothèse que ces profils résultent de stratégies de recrutement déterminées. Ces recrutements obéissent à des paris des collectivités sur des objectifs professionnels précis, tout en devant s'en remettre à un marché du travail qui ne prépare aucun « spécialiste du transfrontalier ».[1210] Autrement dit, les collectivités recrutent sur ces postes de jeunes diplômés, bilingues français-allemand, qui sont par conséquent facilement malléables en termes de management professionnel, enclins à un turn-over ou à un roulement décidé par leur collectivité de rattachement, et souvent dépourvus de formation académique complète en matière juridique : parmi tous les profils égrenés par Philippe Hamman, et parmi ceux que nous avons rencontrés, une minorité a un profil de juriste *stricto sensu*[1211]. Or les deux types de missions qui leur sont dévolues appellent la mobilisation de connaissances extrêmement techniques, aussi bien juridiques qu'administratives, dans une approche comparatiste.

Cette forme de management consiste à envoyer des néophytes du transfrontalier se former sur le terrain dans les Infobest, puis, après une période qui peut osciller de deux à trois ans voire plusieurs années, à rappeler ces chargés de mission détachés dans la collectivité qui les emploie, une fois qu'ils se sont socialisés à l'institutionnel transfrontalier et que des possibilités de carrière à l'intérieur de la collectivité de rattachement se sont ouvertes. Cela peut, à l'inverse, servir de postes permettant de masquer des périodes d'essai, grâce des contrats à durée déterminée qui autoriseront à mettre fin au contrat d'un conseiller Infobest si celui-ci ne donne pas satisfaction ; l'exposition publique de ce conseiller et les conséquences négatives de son départ dans l'instance Infobest, limitées à des frontaliers, autorisent à pratiquer une rotation du personnel sans réels garde-fous. Ces deux cas de figure -formation

[1209] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*

[1210] On note toutefois quelques formations orientées vers le transfrontalier, dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne. Les débouchés sont néanmoins, comme nous l'avons vu *supra*, limités.

et période d'essai- ont été vérifiés à plusieurs reprises dans la gestion du personnel des Infobest, et pratiqués au moins par les Français (Département du Bas-Rhin, Département du Haut-Rhin) et par les Suisses (Regio Basiliensis). Cela a occasionnellement créé des situations où les instances Infobest étaient « vidées » de leur personnel de conseillers[1212], laissant les frontaliers sans conseillers pendant plusieurs mois.

Cette déficience en connaissances juridiques et administratives de nature académique n'est pas compensée par une formation initiale, au début de la prise de poste. Ce déficit en juristes est au contraire cultivé depuis la création des Infobest, ce qui permet de mieux cerner concrètement les objectifs et les moyens publics déployés pour servir les frontaliers, tant vis-à-vis d'eux directement que vis-à-vis des administrations et des élus indirectement. Les chargés de mission Infobest sont par conséquent chargés d'exécuter leurs missions tout en sachant qu'elles sont des prétextes à une période d'essai ou à une formation déguisées pour le compte de leur collectivité de rattachement. En outre, les différences de traitements salariaux entre chargés de mission Infobest, rémunérés en fonction des grilles établies par leur institution de rattachement, renforcent les limites de l'existence d'un corps de chargés de mission transfrontalier.

Cette configuration conditionne ainsi l'exécution de la fonction de médiation spécialisée en matière transfrontalière, destinée aux administrations et aux collectivités de tutelle (1), et permet par ailleurs d'appréhender l'ambiguïté qui s'exerce concernant le caractère externalisé des instances Infobest par rapport aux administrations (2).

1. Une fonction formelle de « médiateur-expert » avec les pouvoirs publics

Les Infobest ont pour première mission de servir leurs cofinanceurs, en ayant un rôle de prestataire de services (conseil, expertise) en matière transfrontalière. Mais le réseau des Infobest doit également être ouvert aux autres administrations du Rhin supérieur. Cela implique d'être au service de deux séries d'entités publiques : d'une part, les instances

[1211] On dénombre en moyenne un juriste de formation initiale sur trois chargés de mission, dans chaque instance Infobest.
[1212] Les politiques de gestion du personnel sont pratiquées indépendamment et sans concertation préalable entre collectivités qui détachent des agents.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

publiques nationales, et d'autre part, le réseau institutionnel transfrontalier du Rhin supérieur.

Au niveau national, le rôle des Infobest est affiché en tant que « médiateur spécialisé » en questions transfrontalières. En effet, les administrations nationales ignorent fréquemment les problèmes transfrontaliers générés par la règlementation qu'elles sont chargées d'appliquer : contributions sociales (CSG, CRDS), retraite, assurance maladie, indemnités en cas de chômage, etc. L'intervention des Infobest au niveau des administrations de part et d'autre de la frontière reste limitée à une mise en relation qui doit servir d'impulsion à des échanges futurs. Ainsi, les Infobest s'efforcent de tenir des fichiers à jour pour avoir un carnet d'adresses comportant les personnes ressources à contacter dans chaque administration. Cela sert à la fois dans cette optique de mise en relation des administrations entre elles, que dans le cadre de l'aide fournie individuellement par les Infobest aux frontaliers. Cela est fondé sur la perception que des relations administratives interpersonnelles peuvent permettre de débloquer des dossiers dont les fils bi- ou trinationaux peinent à être démêlés juridiquement. La création de ce type de réseaux personnalisés est néanmoins subordonnée à une fragilité permanente : les changements de personnels dans chaque administration affaiblissent le réseau et demandent un réinvestissement constant pour préserver les liens tissés.[1213]

Ce travail de Sisyphe aux bénéfices aléatoires trouve un autre sens dans les rencontres ponctuelles qu'organisent certains Infobest entre administrations. On nous a ainsi rapporté le cas de réunions organisées à l'initiative d'Infobest, où des fonctionnaires français et allemands simulaient autour d'une table des procédures administratives transfrontalières, en recourant à leurs formulaires respectifs : cela leur permettait non seulement de connaître leurs *alter ego* dans l'espace rhénan, mais aussi de repérer à quel moment se produisaient d'éventuels blocages afin de tenter d'y remédier localement.[1214] Cette « production de lien » a pour fonction de « permettre aux administrations elles-mêmes de mieux se connaître, de former éventuellement des binômes, parce que c'est ce qui manque peut-être encore, la

[1213] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 7-8 : « Les administrations, nous en vivons, puisque nous avons besoin des informations pour pouvoir donner des renseignements. Nous avons réussi à former un réseau de contacts. Mais c'est vraiment quelque chose qu'il faut qu'on entretienne puisque ça dépend énormément des personnes, et lorsqu'elles sont mutées – et c'est souvent le cas dans l'administration – vous avez des réseaux qui disparaissent d'un coup. »
[1214] Entretiens avec Martine Loquet-Behr, Infobest Kehl-Strasbourg/Département du Bas-Rhin.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

connaissance des administrations réciproques. », déclare à Philippe Hamman un conseiller de Kehl.[1215]

Ces réunions sont aussi l'occasion pour les conseillers Infobest et pour d'autres intervenants de se présenter comme des spécialistes du transfrontalier, en rappelant par exemple des trivialités sur les relations interculturelles franco-allemandes.[1216] Pour un public qui peine à comprendre la langue du voisin, ces démonstrations ont des effets immédiats portant à considérer ces intervenants comme des experts du transfrontalier. En sens inverse, les fonctionnaires qui sont intégrés à ce carnet d'adresses transfrontalier et qui sont familiarisés avec l'existence des Infobest acquièrent le réflexe d'orienter vers les Infobest les administrés emmêlés dans des questions transfrontalières : « Pour les administrations, on est bien perçus, parce qu'on nous appelle souvent lorsqu'on n'a pas le contact en Allemagne, pour faire ce premier pas. Et les administrations réorientent aussi chez nous quand elles entendent parler de l'Allemagne ou inversement en France. »[1217]

La création de ces réseaux inter-administratifs transfrontaliers légers, à l'équilibre instable, a une conséquence sur la méthode employée : au lieu de poser les problèmes des frontaliers rencontrés en termes juridiques ou techniques, de les traiter sous un angle théorique et collectif, ils sont abordés individuellement et de manière interpersonnelle, par le biais de contacts directs ou dans le cadre de réunions ponctuelles. La posture des Infobest, qui consiste officiellement à ne pas se substituer aux administrations existantes, à ne pas faire doublon et à ne pas les concurrencer, a pour effet de ne pas opérer de pression politique sur des dossiers jugés sensibles par l'une ou l'autre administration, ou à limiter considérablement ces pressions à un niveau hiérarchique subalterne.

Cependant, ce positionnement problématique des conseillers Infobest en tant que médiateurs spécialisés dans le transfrontalier trouve une issue dans le réseau institutionnel transfrontalier du Rhin supérieur, dans lequel il est permis de faire mention de quelques problèmes identifiés sur le terrain. « Infobest a un rôle de révélateur : à travers les questions posées et les échanges entre élus allemands et français, certains problèmes sont clairement identifiés. Nous faisons des propositions en conséquence, qui sont étudiées par les

[1215] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 7.
[1216] Le « pôle de compétences » transfrontalier, situé à Kehl (Allemagne), est expert dans ces trivialités destinées aux administrations. V. en particulier les formations de l'Euro-Institut.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

gouvernements lors des sommets bilatéraux. », affirme le conseiller général qui préside l'instance Infobest à Kehl-Strasbourg.[1218] Ainsi, la Conférence du Rhin supérieure serait le cadre institutionnel transfrontalier où ces questions pourraient être abordées et traitées. Le réseau Infobest est présent dans plusieurs groupes d'experts de la Conférence, notamment celui relatif aux « travailleurs frontaliers »[1219] La résolution interpersonnelle de dossiers transfrontaliers au quotidien aurait pour contrepartie l'aménagement institutionnalisé de mécanismes permettant de les solutionner au sein de la Conférence. La présentation de cette mécanique transfrontalière, par un conseiller d'Infobest, ne permet pas de douter de son efficacité supposée : « C'est le niveau le plus haut qui traite... »[1220]

Outre cette remontée des problèmes vers la Conférence du Rhin supérieur, qui place les Infobest dans une logique de médiateur vertical, un médiateur d'une autre nature apparaît en évoquant la présidence du sous-groupe chargé du domaine « rente-invalidité », constitué de représentants d'administrations et de représentants d'associations : Infobest assumerait un rôle de « leader » ou de « responsable du groupe », qui engloberait deux dimensions, à la fois en aidant le groupe à accomplir sa mission de transmettre des propositions et surtout en favorisant la cohésion du groupe, en maintenant la communication entre intervenants. Ainsi, un conseiller Infobest décrit à Philippe Hamman ce rôle : « Le sous-groupe rente-invalidité présidé par Infobest Palmrain, son but est de nouer des discussions constructives. Alors, évidemment, chacun a son point de vue : l'administration se défend, les associations de frontaliers vont beaucoup plus loin dans le sens de la démarche 'positive' ou alimentaire, et nous, on est un peu coordinateurs. »[1221] La fonction de matrice des Infobest où pourraient s'insérer des problématiques multiples et transfrontalières, sans pour autant modifier la configuration complexe des administrations nationales, est accentuée par la position extérieure de ces Infobest par rapport aux administrations.

[1217] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*
[1218] Département du Bas-Rhin, *Tout le Bas-Rhin*, janvier-février 2000, p. 29 - cité par HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 6-7.
[1219] Les « groupes d'experts » sont hiérarchiquement inférieurs aux « groupes de travail » de la Conférence.
[1220] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 6.
[1221] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 6.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. L'instrumentalisation de l'externalisation des instances : les Infobest comme oubliettes à problèmes transfrontaliers

La position extérieure des Infobest par rapport aux administrations, voulue par les élus qui ont créé ces instances, ne sert pas seulement de biais pour éviter des conflits avec ces administrations. « Notre objet, c'est surtout de ne pas se substituer à ce qui existe, on est là principalement pour établir une passerelle entre le citoyen et une administration de la partie voisine, qu'il a un peu de mal à appréhender parce que le système lui est étranger. »[1222] L'extériorité de ces instances transfrontalières de conseil et d'orientation cristallise également la volonté de s'afficher doublement et de manière ambiguë aux yeux de l'électorat : d'une part, les Infobest doivent être des vecteurs extérieurs d'orientation des travailleurs frontaliers vers les administrations pertinentes ; d'autre part, les Infobest ont pour mission d'externaliser les problèmes transfrontaliers qui leur sont soumis aux niveaux nationaux et intergouvernementaux.

Les Infobest, administrations singulières, sont externalisées par rapport aux administrations nationales vers lesquelles elles doivent orienter les administrés. Mais comme le fait remarquer Philippe Hamman, cette fonction d'orientation vers des administrations peut se révéler délicate quand le conseiller doit assumer les rôles supplémentaires de « traducteur » au sens littéral ou de « traducteur » dans le sens d'une vulgarisation de la procédure administrative méconnue par le frontalier. En effet, l'orientation ne se limite pas, pour les conseillers Infobest, à fournir une adresse ou un numéro de téléphone au frontalier qui sollicite une demande. « La spécificité, c'est qu'on va chercher le renseignement et on va l'expliquer ensuite à la personne. Alors, évidemment, ça pose problème lorsqu'il y a conflit avec l'administration... »[1223] De la même manière, les Infobest ne peuvent diffuser de formulaires officiels, ce qui pèse sur la perception de leur fonction.[1224] En effet, les contraintes imposées aux conseillers Infobest sont perçues négativement par certains frontaliers qui s'imaginent que leur calvaire administratif transfrontalier prend fin, en poussant simplement

[1222] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 8.
[1223] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 8.
[1224] « Attention, il y a les informations directes, par exemple pour obtenir un formulaire E 111, E 104, pour la déclaration d'énormément de choses. Ça on n'a pas le droit de les diffuser, parce que nous ne sommes pas une antenne classique. », cité par HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

la porte d'un Infobest : dans l'association de frontaliers créée en 2004, l'Association des citoyennes et citoyens en région frontalière (ACF), à Kehl, l'unanimité existe en ce qui concerne les limites des Infobest dans les démarches personnelles, tout en reconnaissant par ailleurs l'investissement dont font preuve quotidiennement les conseillers pour tenter de « bricoler » des solutions individuelles en faveur des administrés.[1225] Cette relation entre Infobest et frontaliers, fondée sur un malentendu, est confirmée doublement dans le compte-rendu de la première Assemblée Générale de l'ACF, où une représentante d'Infobest est présente. Cette dernière rappelle ses missions : « 5.3 La représentante d'Infobest présente les vraies fonctions d'Infobest : renseigner (ils n'ont aucun pouvoir juridique) et mentionne que la plupart des cas dont ils sont saisis proviennent d'une mauvaise compréhension entre l'individu et l'administration. Les problèmes viennent aussi du manque d'harmonisation entre les législations des pays. » [1226] Bien que le malentendu semble avoir été levé à l'occasion de cette première assemblée générale, cette perception de l'action relative des Infobest a été déterminante dans la démarche collective de création d'association, considérant qu'une action directe, menée auprès des élus et des administrations, permettrait de ne pas dépendre des contraintes imposées aux conseillers Infobest.

Ce rôle de médiateur pour les frontaliers assumé par les conseillers constitue une ressource pour se positionner en tant qu'instance extérieure, notamment en affichant le nombre de sollicitations annuelles. L'aide relative apportée aux frontaliers dans leur orientation administrative, qui crée une dissonance cognitive chez les chargés de mission, n'est pas systématiquement dévalorisée, parce qu'elle est complétée par la transmission de ces problèmes détectés sur le terrain, par la voie de canaux qui supposent de toucher le niveau politique compétent. Dans le même temps, les dossiers individuels dont les Infobest sont en charge constituent des domaines dont le personnel politique régional et local ne veut pas se

[1225] Cette présence peut aussi bien être appréhendée comme un soutien que comme un biais de contrôle et de recueil d'informations sur les objectifs et les actions menées par cette association. Les deux approches ne sont d'ailleurs pas contradictoires. Cependant, l'attitude d'Infobest Kehl-Strasbourg semble plus ouverte que d'autres instances contactées par cette association, afin de sonder leur réceptivité aux demandes formulées par le collectif de frontaliers. V. le site Internet de cette association : www.frontaliers.net

[1226] ACF, *Compte-rendu de la 1ère AG*, 23 novembre 2004, Euro-Institut, Kehl (Allemagne), http://www.frontaliers.net/compterendu1.htm

saisir[1227] ; dans ce cadre, la manière dont ces dossiers transfrontaliers sont traités permet de tester chaque conseiller Infobest, et de lui donner l'occasion de faire allégeance à son employeur dont il dépend pour son avenir professionnel : les Infobest servent ainsi à faire disparaître des points à l'ordre du jour de l'agenda politique transfrontalier, en les transférant sur un agenda intergouvernemental. Cette fonction de spécialiste extérieur ou « neutre », capable de formuler des propositions « au plus haut niveau politique », est par ailleurs instrumentalisée par des élus régionaux et locaux qui en font la publicité à des invités extérieurs de marque. Le statut précurseur de ces instances est constamment rappelé par les élus : la visite du secrétaire d'Etat allemand aux affaires étrangères, en février 2001, permet au président de l'Infobest Palmrain de vanter les mérites de cette « interface entre la population et les élus et les instances supérieures »[1228], tout en se stigmatisant avec la population, dans une stratégie habile d'infériorité et de soumission. Ce discours transfrontalier classique[1229] sur les Infobest permet à l'élu de proclamer les limites de son pouvoir politique régional ou local vis-à-vis du niveau politique national, mais de manifester la création des Infobest comme une mécanique qui permette d'y remédier avec les homologues outre-Rhin. Ces dossiers délicats, ainsi transmis aux « instances supérieures » par le biais de la Conférence du Rhin supérieur, autorisent les élus à sauver la face vis-à-vis de leur électorat, se dédouanant par avance d'une absence de traitement par les autorités nationales, à l'occasion de sommets franco-allemands ou franco-germano-suisses. De cette manière, le paradoxe qui existe dans des problèmes vécus au niveau transfrontalier, dont la résolution n'est pas fonction uniquement des élus régionaux et locaux, est résolu à travers l'instrumentalisation de ces instances Infobest, médiatrices de propositions auprès des centres nationaux de décision - les gouvernements français, allemand et suisse.

[1227] L'absence, généralement constatée, de la détention de mandat parlementaire par les élus alsaciens investis dans la coopération transfrontalière n'est pas compensée par un relais partisan au profit des collectifs qui viendraient les saisir, au gouvernement ou au parlement.

[1228] On relèvera l'usage de l'expression « instances supérieures » qui manifeste, voire théâtralise, la difficulté d'accéder à des niveaux politiques mal jaugeables au plan régional. Cité par HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 6, in *DNA,* 2 février 2001.

[1229] Il est employé par Jean-Paul Heider, lors de nos entretiens, et par des élus à l'occasion de manifestatoins d'auto-congratulation - v. par exemple la Dixième Anniversaire d'Interreg Rhin supérieur Centre-Sud, à Kehl (Allemagne), fin 1999.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

B. Les Infobest, médiateurs faibles des frontaliers : le paradoxe d'une cause européenne locale

Confrontés à une position externalisée de leur instance par rapport aux administrations nationales, les chargés de mission Infobest restent en général démunis face aux administrés-frontaliers qui les sollicitent quotidiennement, soit de leur propre initiative, soit envoyés par les administrations nationales, par les autres entités transfrontalières et par les élus. Les Infobest représentent en effet, pour les acteurs extérieurs en contact avec la population de frontaliers, une instance vers laquelle on peut transférer des relations non sollicitées et non souhaitées avec des administrés : cela a été mentionné au chapitre précédent, à l'occasion de réunions du Groupe de travail Rhin supérieur Centre-Sud concernant la prise en charge des maîtres d'ouvrage INTERREG. Nous avons pu également l'observer au sein du secrétariat commun d'INTERREG Centre-Sud : les porteurs de projets non cooptés, et dont les projets transfrontaliers ne séduisaient pas des agents du secrétariat, étaient réorientés vers l'Infobest le plus proche du porteur. Des porteurs de projets pouvaient aussi saisir ce secrétariat en période d'hyperactivité : le réflexe était également de réorienter la demande vers un Infobest.[1230] Un élu alsacien interrogé déclare enfin, au cours d'un de nos entretiens, aiguiller les frontaliers qui viennent le solliciter vers les Infobest.

Outre cette difficulté liée au fait d'être considéré comme le « fourre-tout » ou la « décharge » de tous les autres acteurs en présence dans l'espace du Rhin supérieur, nous avons noté *supra* que le profil varié et peu adapté des conseillers à leurs missions ne facilitait pas la résolution de problèmes d'ordres juridique et administratif. La publication d'un nombre étourdissant et croissant de « sollicitations » annuelles permet de ne pas s'attarder sur l'aspect qualitatif de leur traitement. Ces chiffres servent également de justificatif au travail quotidien et à l'obtention d'un budget, l'année suivante, auprès des cofinanceurs : « Il suffit de regarder le nombre de consultations pour se rendre compte que l'institution répond à une nécessité. Si elle n'existait pas, des milliers de personnes ne sauraient pas où s'adresser pour résoudre leurs problèmes quotidiens. », déclare un chargé de mission Infobest à

[1230] *Notes de terrain, 2001.*

Philippe Hamman.[1231] Toutefois, ce jeu sur le nombre dramatisé masque la nature des réponses et leur efficacité. Aucune procédure n'est à notre connaissance mise en place pour évaluer l'efficacité des orientations et des conseils livrés aux frontaliers, compte tenu des difficultés méthodologiques que cela pourrait éventuellement représenter. Toutefois, le conseil des chargés de mission Infobest revêt deux aspects majeurs bien identifiés : d'une part, le conseil auprès des frontaliers, faute de pouvoir être toujours utile sur le fond, se rachète sur la forme, en étant personnalisé (1) ; et d'autre part, ce conseil se révèle, dans certaines limites, engagé (2).

1. Les limites du conseil aux frontaliers : manque d'autonomie et autodidaxie des conseillers Infobest

Selon l'analyse de Philippe Hamman, la configuration administrative traditionnelle, se trouve dépassée dans le cas des Infobest : le modèle emblématique du « guichet »[1232], dispositif réglementé et anonyme avec l'administration, est ici remplacé par un service, incarné par un conseiller accessible et personnalisé. « On a surtout l'avantage de personnifier une administration réciproque. Les gens ont un visage, n'ont pas un répondeur téléphonique, et y'a pas : 'Prenez un ticket et faites la queue'. Une personne est là, vous écoute, vous renseigne. »[1233] Cette posture particulière est autorisée par les conditions exceptionnelles de travail mises à disposition pour une administration, conditions permises par la volonté des élus régionaux et locaux du Rhin supérieur de faire des Infobest une « vitrine » des projets INTERREG. Cela est aussi rendu possible en raison du nombre relativement restreint d'administrés qui rentre en contact avec les Infobest, soit par téléphone, soit dans les locaux. « Pour les particuliers, on est bien perçu, parce qu'on est une administration un peu originale, dans le sens où on est un service public, mais on reçoit les personnes peut-être avec plus de moyens et de temps. »[1234]

[1231] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 8.
[1232] V. à ce sujet : DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet*, Paris, Economica, 1999.
[1233] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 9.
[1234] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 9.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Ce service rendu est aussi la conséquence d'une relation singulière entre le conseiller et l'administré-frontalier. D'abord, le conseiller apprend « sur le tas », en raison d'un profil académique partiellement adapté à l'exécution de ses missions[1235], la complexité juridique et administrative à laquelle il est lui-même confronté et à laquelle les frontaliers le confronteront ; cette nécessité d'apprentissage conduit à deux options pour le conseiller : l'orientation des administrés vers des administrations sera privilégié, puis, une fois formé de manière autodidacte, il pourra informer directement les frontaliers. Ce témoignage d'un conseiller montre comment ce choix entre orientation et information s'effectue, en fonction de ses connaissances initiales et accessoirement de celles de ses collègues mobilisées collectivement : « On est une instance d'information et de conseil. D'après notre convention, nous faisons plus de l'information... Enfin, au départ, c'était l'orientation vers les services compétents ; avec l'expérience accumulée maintenant, on répond plus directement aux questions. »[1236] Par ailleurs, la ressource du temps est utilisée, même si la hiérarchie souhaite des gains de productivité illusoires : « Au début, on nous avait dit : 'Normalement, avec votre expérience, vous devriez traiter plus rapidement les questions.' Mais il y en a toujours pour lesquelles on prend une heure, parce que le cas est difficile. »[1237] La difficulté d'apporter des solutions en raison des écarts de législation amène les conseillers à apporter des solutions alternatives, qui s'écartent du strict conseil ou de la seule orientation. Cela est facilité par les conditions matérielles d'écoute mentionnées *supra* : « Une personne est là (...). Même si on ne peut pas accomplir les démarches à la place de la personne. Là, c'est vrai que c'est la tentation, le risque aussi, de faire vraiment de l'accompagnement social, de se transformer en assistante sociale, presque. »[1238] Or ce « risque » de « faire du social » est franchi de plusieurs manières, en adoptant une posture active, choisie individuellement par chaque conseiller, et à géométrie variable.

2. L'assistanat social par les conseillers Infobest : le ressort militant de prestataires de services

[1235] Pour une minorité de conseillers Infobest juristes de formation, il leur faut également confronter leurs connaissances d'un système juridique avec le système d'outre-Rhin, en ayant uniquement recours à un apprentissage sur le terrain et à l'expérience.
[1236] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*
[1237] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 10.
[1238] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 9

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les conseillers Infobest, démunis en solutions concrètement mobilisables pour aider les frontaliers qui les sollicitent, recourent de manière individualisée à une approche empathique vis-à-vis des administrés. Ce traitement des cas, identifié par Philippe Hamman comme une « neutralité engagée » de la part des conseillers, conduit à employer une boîte à outils qui complète ou se substitue à leurs missions officielles assimilables à des prestations de services. Ce rôle de prestataires de services se voit donc compensé par une posture engagée : ce ressort militant se traduit par l'endossement d'un rôle accessoire par les conseillers des Infobest, celui d'assistant social transfrontalier. Cette attitude, teintée de compréhension ou de compassion à l'égard de frontaliers, se matérialise principalement de trois manières. *i)* D'abord, le temps et les moyens mis à la disposition des conseillers favorisent une individualisation du traitement de chaque cas individuel, en mobilisant des ressources non juridiques ou administratives. Ainsi, l'utilisation de connaissances linguistiques spécialisées permet de rendre des services en effectuant des traductions ponctuelles, à la limite de la fonction d'écrivain public : « Nous ne pouvons pas effectuer de traductions de dispositions administratives comme les déclarations de revenus. Bon, pour un Allemand qui doit remplir sa déclaration, c'est de l'hébreu, donc il vient souvent ici pour demander un effort de traduction. Parfois, si ça se limite à ça… alors là il y a vraiment une aide tout à fait claire. »[1239] L'individualisation de la relation, par un exercice proche de la maïeutique socratique, permet tout à la fois de rassurer l'administré, en proie à un problème souvent crucial, et le conseiller, mis devant ses responsabilités professionnelles et morales : « On doit faire à la fois du juridique et du social, parce que les problèmes qu'ont les personnes ça tient à une méconnaissance du système administratif, mais aussi beaucoup à une dimension psychologique et sociale. On n'est pas là exactement pour ça, mais dans les faits quand on prend le temps d'écouter un problème, la personne est rassurée, elle va aller plus loin ! »[1240] *ii)* Il est par conséquent difficile, dans ces conditions, de conserver pour les conseillers une posture de « neutralité administrative » qui impliquerait de ne pas prendre parti politiquement ou socialement et de se conformer au principe de l'« intérêt général ».[1241]

[1239] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*
[1240] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 9.
[1241] V. par exemple, sur les conseils de Philippe Hamman, CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, p. 577-578.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

L'empathie avec les frontaliers, résultant du traitement de cas parfois douloureux et frustrants, montre la difficulté à rester neutre, ou en retrait : « Pour les maladies de longue durée, au-delà de 78 semaines le frontalier n'est plus assuré par l'assurance allemande et son contrat de travail se termine à ce moment. Mais si la maladie se prolonge, il n'aura pas droit à l'inscription comme demandeur d'emploi en France, et ne pourra donc pas remplir les conditions requises pour être à nouveau assuré en France. Les conséquences d'une telle situation sont souvent *dramatiques* : la personne se trouve sans aucune ressource ni côté français ni allemand ! »[1242] Dans ce contexte qui permet de tisser une histoire personnelle autour du visage de nombreux frontaliers, les conseillers Infobest se sentent investis d'une responsabilité particulière vis-à-vis d'eux, épuisés administrativement et moralement pour certains. De ce point de vue, les conseillers se rapprochent, dans leur posture compatissante et non passive, du *chibboleth* dont traite Pierre Bourdieu avec les étrangers.[1243] *iii)* Cela conduit à adopter une attitude minoritaire dans le réseau institutionnel transfrontalier, consistant à prendre parti pour les frontaliers : « On renseigne de la façon la plus neutre possible, sans prendre position ni d'un côté ni de l'autre, même si dans les faits on prend plus position pour le salarié, qui a un plus grand besoin d'être aidé. »[1244] Nous ignorons dans quelle mesure se déploie cette attitude non conformiste, dans un réseau institutionnel transfrontalier plus affairé dans des micro-projets INTERREG que dans la défense complexe et incertaine de frontaliers. Bien qu'un discours en faveur des frontaliers soit prononcé devant le chercheur[1245], la reconnaissance d'un discours aussi engagé ne nous paraît pas aller de soi, du moins dans des arènes comparables à celle de la Conférence du Rhin supérieur, où les Infobest doivent moins se positionner comme « militants » que comme « savants »[1246]. Néanmoins, une tentative de travail en collaboration avec l'AFAL, à l'Infobest Palmrain, a été expérimentée pendant une période déterminée, pour se solder par un constat de travail en

[1242] HAMMAN, Philippe, Infobest., « La production d'expertise… », *op. cit.*, p. 10.
[1243] *Chibboleth* (ou *schibboleth*, ou *shibboleth*) : épreuve décisive qui permet de juger de la capacité d'une personne – terme emprunté à Pierre Bourdieu : « Le sort des étrangers comme schibboleth », in *Contre-feux* (éd. Liber, raisons d'agir), Paris 1998.
[1244] HAMMAN, Philippe, Infobest., *op. cit.*, p. 9.
[1245] Cela est rapporté par Philippe Hamman et corroboré par nos entretiens avec des chargés de mission Infobest (Kehl-Strasbourg et Pamina) : HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*
[1246] Dans cet esprit, v. l'ouvrage collectif : HAMMAN, Philippe, MEON, Jean-Matthieu, VERRIER, Benoït (dir.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres.* Paris, Éd. L'Harmattan (coll. Logiques politiques), 2002, 318 p.

commun problématique.[1247] Un témoignage recueilli auprès d'un conseiller Infobest, rappelé ensuite par sa collectivité de rattachement et assigné à des tâches administratives dans le réseau transfrontalier, montre également l'intérêt professionnel et personnel marqué qui s'était développé, au cours de son activité quotidienne en faveur des frontaliers.

L'investissement public/privé en matière transfrontalière ne touche pas exclusivement la sphère des travailleurs frontaliers. Le champ culturel est lui aussi un ensemble où des acteurs privés et publics tentent de construire une pluralité encore marginale d'actions culturelles, sur un mode transfrontalier.

Section 2. Cultures et identités aux frontières : des instrumentalisations politiques décalées par rapport aux brassages des cultures frontalières

L'intensité culturelle et artistique dans les régions frontalières avant l'intégration européenne doit être à peine mentionnée[1248] ; le passage des frontières dans ce domaine est constant aux XIX et XX^{e} siècles, en dépit de quelques moments de fermeture, qui ne tarissent toutefois pas complètement les flux. Ainsi, sur le plan architectural, les premières constructions haussmaniennes en Alsace-Moselle sont l'œuvre des Allemands, avec toutefois des résistances urbanistiques « françaises » remarquables.[1249] Dans l'Eurorégion méditerranéenne, une partie du patrimoine architectural barcelonais, réputé aujourd'hui, suit des échanges culturels intenses de la fin du XIX^{e} et du début du XX^{e} siècle.[1250]

Face à une pluralité de cultures en Europe qui s'ouvrent progressivement, le concept de multiculturalisme semble correspondre seulement partiellement à la conception que les

[1247] HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise… », *ibid.*

[1248] V. par exemple, sur les échanges culturels en Europe en matière littéraire : FOUCRIER, Chantal et MORTIER, Daniel (dir.), *Frontières et passages : les échanges culturels et littéraires*, Rouen, Université de Rouen, 1999.

[1249] V. à ce sujet : HUDEMANN, Rainer, « Expériences transfrontalières et mémoires dans l'expace Saar-Lor-Lux (XIX^{e}-XX^{e} siècles). Réflexions sur quelques éléments potentiels de la construction européenne », in BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, 2003, p. 431-441.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

sociétés européennes portent sur leur identité. Le terme de multiculturalisme dénoterait en effet pour certains Etats une possible hiérarchie entre cultures.[1251] Cette notion donne classiquement lieu à une définition présentant trois volets : le premier se réfère à une coexistence entre cultures, à la présence dans une société donnée de différences culturelles, à l'existence de demandes et d'affirmations identitaires ; le second volet renvoie au fait de concilier égalité et reconnaissance des différences culturelles, à l'admission d'individus dans l'espace public et une plus ou moins grande reconnaissance des particularismes culturels ; le troisième et dernier volet concerne des réponses politiques pour lutter contre la discrimination, une politique éventuellement inscrite dans la loi fondamentale. En Europe, la notion de multiculturalisme renvoie à des situations variées, selon les traditions politiques et culturelles de chaque Etat. Des pays comme l'Espagne ou l'Italie l'ont institutionnalisée en créant un niveau régional doté de compétences propres ou en instaurant une diversité linguistique, comme c'est le cas de la Belgique ou de la Suisse. A l'opposé, d'autres Etats comme la France ou l'Allemagne continuent de l'assimiler, comme en Amérique du Nord, à une forme de revendication communautaire émanant des populations issues de l'immigration.[1252] La coopération transfrontalière, tout comme la demande d'adhésion de la Turquie dans l'Union européenne, constitue un puissant révélateur des tensions nouées autour d'acceptions divergentes du multiculturalisme.

Les relations culturelles dans des espaces transfrontaliers mettent d'abord en évidence les tensions historiques, politiques et sociales du continent européen. Le recours à une typologie des situations de contacts culturels ou d'acculturation, élaborée par Roger Bastide[1253], offre un premier point de référence, dans le but de déceler les nuances existantes en Europe : trois principes —politique, culturel et social[1254]— fondent cette typologie. Nous retenons ici le premier critère, consistant à analyser le degré d'instrumentalisation des réalités culturelles et

---

[1250] V. sur ce thème l'ouvrage particulièrement riche en photographies : BOTEY, Josep M., *Barcelone imprévue*, Paris, Flammarion, 1992. V. également : ZERBST, Rainer, *Gaudí, 1852-1926 : Antoni Gaudí i Cornet, une vie en architecture*, Paris, Taschen, 1993.

[1251] *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert, Seuil, 1999, p. 355. — V. pour un exposé et une analyse de ce débat : WIEVIORKA, Michel, *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1996. — En ce qui concerne le débat en France, v. : AMSELLE, Jean-Loup, *Vers un multiculturalisme français. L'empire de la coutume*, Paris, Aubier, 1996.

[1252] V. dans ce sens : KASTORYANO, Riva (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multipluralisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

[1253] BASTIDE, Roger, « Problèmes de l'entrecroisement des civilisations et de leurs œuvres », in GURVITCH, Georges (éd.), *Traité de sociologie*, (Vol. II), Paris, PUF, 1960, p. 315-330.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

sociales. Trois situations sont identifiées par Roger Bastide : l'*acculturation spontanée* révèle une acculturation non contrôlée, donnant lieu à des dynamiques culturelles dues uniquement aux contacts entre les cultures en présence ; l'*acculturation organisée mais forcée* est produite dans le sens d'une domination d'un groupe sur un autre, ce qui produit difficilement une acculturation, mais génère plutôt une déculturation, comme ce peut être le cas dans des sociétés esclavagistes et colonialistes ; enfin l'*acculturation planifiée* a un caractère systématique dans une temporalité longue, et s'opère en ayant recours à une maîtrise prétendue des déterminismes culturels et sociaux[1255]. Or dans les cas du Rhin supérieur et de l'Eurorégion méditerranéenne, des régions frontalières comme l'Alsace, la Catalogne et le Languedoc-Roussillon ont connu au moins une acculturation planifiée, au cours du XX[e] siècle. Ainsi, le « retour » de l'Alsace-Moselle dans le giron français, en 1918, s'accompagne d'un déni du passé germanique qui s'exprime dans l'imposition de la langue française et l'interdiction de l'allemand. En Catalogne, la dictature franquiste limite l'usage linguistique au castillan et réprime l'expression catalane. Cela a pour effet de forger une mémoire collective empreinte de stigmates, tus ou mobilisés postérieurement, soit dans des discours politiques, soit dans des pratiques sociales identitaires ou culturelles. Nous empruntons à Freddy Raphaël l'expression de « cicatrices de la mémoire »[1256] pour désigner les tensions et les blocages hérités du passé, lourdement à l'œuvre dans les usages sociaux des régions transfrontalières étudiées. Or cet héritage culturel et identitaire, en particulier sur le plan linguistique, est revisité et réinterprété afin de porter des entreprises politiques particulières, propres à certaines régions frontalières (§1). Toutefois, ces entreprises politiques s'avèrent décalées, ont peu de prises par rapport aux brassages culturels à l'œuvre aux frontières : la réconciliation franco-allemande et le rapprochement franco-espagnol donnent lieu à des inventions de pratiques culturelles et de diffusions de la culture à l'échelle transfrontalière à partir des années 1980-1990. Des acteurs privés et publics investissent ces espaces de manière ponctuelle, dans un cadre parfois concurrentiel. Le fait de s'attacher aux pratiques culturelles

[1254] CUCHE, Denys, *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte (coll. Repères), 2001, p. 61-62.
[1255] Denys Cuche considère qu'elle peut dériver, en régime capitaliste, à la construction d'un « néo-colonialisme », et en régime communiste à une « culture prolétarienne », CUCHE, Denys, *ibid.*, p. 61.
[1256] V. le dossier « Les cicatrices de la mémoire », *Revue des sciences sociales,* n° 30, 2003.

aux frontières nous permet de prendre conscience de leur diversité en fonction des catégories sociales, ainsi que de mesurer les effets que ces usages génèrent (§2).[1257]

§1. Les langues au service d'entreprises politiques régionales

Les travaux de Claude Grignon et de Jean-Claude Passeron sur la culture populaire éclairent sensiblement le fait que, dans les espaces frontaliers étudiés, subsistent des effets de domination produits par l'aliénation d'une culture[1258]. Deux régions dotées d'une identité culturelle marquée ont été dominées au cours de leur histoire. Cette domination par un Etat central, qui utilise comme instrument de domination l'imposition d'une culture nationale, a renforcé la conscience d'une culture régionale distincte. Cette conscience identitaire régionale est nourrie des constructions historiques, politiques et sociales au-delà de la frontière nationale, auxquelles elle recourt pour se redéfinir. Ainsi, en Alsace, l'identité régionale s'est construite principalement sur l'idéal révolutionnaire et républicain du XIX^{e} siècle, et sur une culture germanique. Dans le Rhin supérieur, le cas de l'Alsace est géographiquement limité à l'hexagone, bien que cette région ait été dominée par la France et l'Allemagne au cours des XIX et XX^{e} siècles. Dans l'Eurorégion méditerranéenne, le cas de la Catalogne est partagé par les deux Etats limitrophes, France et Espagne. Dans chaque cas, et bien que la réalité ne soit pas aussi unilatérale, la culture dominée est contrainte de se comporter en fonction de la culture dominante, tout en développant des stratégies de résistance à cette imposition culturelle. Grignon et Passeron considèrent que les rapports de domination culturelle ne peuvent pas être appréhendés de la même manière que peuvent l'être les rapports de domination sociale. Les symboles résistent en effet à une analyse appliquée à des groupes sociaux : d'une part, la domination par la culture dominante ne peut être ni totale ni définitive, et d'autre part, les effets produits par l'imposition d'une culture sur une autre restent fréquemment équivoques. Pour analyser une culture dominée, il faut donc replacer la

[1257] Sur le plan méthodologique, nous nous fondons sur des recherches documentaires et de terrain, des entretiens semi-directifs dans le Rhin supérieur, et des réponses à un questionnaire sur les pratiques transfrontalières de diffusion culturelle dans l'Eurorégion méditerranéenne.

[1258] GRIGNON, Claude, PASSERON, Jean-Claude, *Le Savant et le populaire - Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Seuil, 1989.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

culture par rapport au groupe dominé, et s'attacher à montrer comment cette culture inscrit ses transformations dans une posture de domination.[1259]

Dans les cas alsacien et catalan, l'investissement culturel transfrontalier, qu'il émane d'acteurs publics ou privés, se place dans le cadre d'une culture ayant été ou étant dominée. Nous avons choisi ici de privilégier deux angles d'approche qui montrent le décalage qui peut par ailleurs exister entre la réalité sociale linguistique d'une région et son instrumentalisation par le champ politique transfrontalier, à travers une double identité en Alsace, difficilement assumée (A), et en Catalogne, une identité plurielle dont le volet catalan est réinvesti depuis le retour à la démocratie (B).

A. Le cas alsacien dans le Rhin supérieur : une culture et une identité encore vivaces mais majoritairement délaissées par le politique

1871, 1918, 1945 : en 75 ans, l'Alsace a connu à trois reprises une guerre avec l'Allemagne, suivie d'une annexion et d'une désannexion.[1260] Autant de moments-charnière qui scellent des pratiques culturelles, notamment au regard de la maîtrise d'une langue, synonyme ou antonyme d'ascension sociale au sein d'une société. Néanmoins, la bonne santé économique de l'Alsace au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle explique aussi l'absence de reprise du discours culturel à des fins politiques.

Ainsi, au lendemain de l'annexion allemande de 1870, les Alsaciens voient le rétablissement d'une culture germanique et leur intégration dans un espace sociolinguistique allemand, par le biais d'une politique linguistique et scolaire. La création, en 1872, d'une université impériale dotée de moyens importants, obtient une réputation scientifique internationale, illustrée par la détention de cinq prix Nobel sous le *Reichsland*.[1261] L'allemand est proclamé seule langue administrative, à l'exception de quelques municipalités vosgiennes,

[1259] CUCHE, Denys, *La notion de culture…, op. cit.*, p. 69.

[1260] WAHL, Alfred, « Lendemains de guerre », *Saisons d'Alsace*, n° 14 (nouvelle série), printemps 2002, p. 46.

[1261] 1901, Wilhelm Conrad Röntgen, prix de physique pour sa découverte des rayons X ; 1905, Adolf von Bayer, prix de chimie pour la synthèse de l'indigo ; 1908, Paul Ehrlich, prix de médecine pour ses recherches sur les colorations vitales ; 1909, Karl Ferdinand Braun et Paul Marconi pour la télégraphie sans fil ; 1913, Alfred Werner, prix de chimie relatif à la chimie structurale minimale. Sources : VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire de l'Alsace - Une région au coeur de l'Europe*, Privat, Toulouse, 2003, p. 235 et site des Prix Nobel : http://nobelprize.org

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tandis que les affichages commerciaux, les noms de lieux et les prénoms sont germanisés.[1262] En contrepoint, les écrits d'Erckmann-Chatrian et d'Edouard Schuré, tout comme les dessins d'Henri Zislin ou de Hansi propagent en France l'image d'une Alsace française, victime d'une germanisation délirante.[1263] Après la Grande guerre, le problème rencontré par les Alsaciens réside dans une ascension sociale bloquée par l'absence d'une maîtrise suffisante de la langue française, voire une remise pure et simple de leur profession. Le cas, en 1918, de syndicalistes alsaciens qui ne parlent qu'allemand montre qu'ils ont les plus grandes difficultés à s'intégrer au sein des organisations syndicales françaises.[1264] En effet, l'allemand, relégué au statut de langue étrangère, cède la place au français, seule langue officielle reconnue dans l'administration, les tribunaux et l'école. Bernard Vogler rappelle la phrase peut-être prononcée par un fonctionnaire de la préfecture du Bas-Rhin, lors de son arrivée à Strasbourg : « Nous avons fermé le livre à la page 1870, nous le rouvrons à la page 1918. »[1265] L'expulsion notamment de 110.000 Allemands vivant jusque là sur le sol alsacien, conduit plusieurs centaines d'Alsaciens à émigrer à leur tour : les principes de la République relatifs au droit du sol ne sont pas respectés. Cela fragilise, comme en 1872, le tissu social alsacien : « L'Alsace perd une partie de ses élites, surtout des intellectuels, pasteurs, prêtres, universitaires, écrivains, et des couples dont l'un des conjoints est allemand. »[1266] Par ailleurs, après la Seconde guerre mondiale, la campagne de francisation « Il est chic de parler français », au cours des années 1960, est réceptionnée par une population alsacienne qui, notamment pour intégrer l'administration française, doit maîtriser la langue française ; plus largement, la culture régionale alsacienne marquée par une composante germanique est profondément stigmatisée : au sein du champ scolaire, les autorités académiques et le Syndicat national des instituteurs dénigrent l'alsacien, évoquant une sous-culture ou l'assimilant au nazisme, et punissent et culpabilisent les enfants qui s'expriment en dialecte. L'autocensure familiale conforte parfois ces interdictions scolaires, qui assimilent symboliquement le fait de parler alsacien ou allemand à une forme de trahison. Le déclin

[1262] VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire de l'Alsace - Une région au coeur de l'Europe*, Privat, Toulouse, 2003, p. 235.
[1263] VOGLER, Bernard (dir.), *ibid.*, p. 236.
[1264] WAHL, Alfred, « Lendemains de guerre », *Saisons d'Alsace*, n° 14 (nouvelle série), printemps 2002, p. 49.
[1265] VOGLER, Bernard (dir.), *ibid.*, p. 246.
[1266] VOGLER, Bernard (dir.), *ibid.*, p. 246-247.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

continu de l'alsacien[1267], principalement dans les zones urbaines, mais aussi dans les zones rurales, est accentué par un déphasage croissant avec l'allemand, qui nourrissait en vocabulaire le dialecte[1268], aujourd'hui en proie à un « switching-code » *(sic !)*, c'est-à-dire l'emprunt courant de vocabulaire français dans un contexte dialectal. Des initiatives privées tentent de s'abstraire de ces stigmates, principalement à partir de 1968, avec l'émergence d'artistes alsaciens qui s'expriment en dialecte, comme Tomi Ungerer[1269], Jean Egen, Roger Siffer, Germain Muller, ou plus récemment Kansas of Elsass avec son « Gang »[1270]. Toutefois, la prégnance de l'Etat français centralisé ne porte pas les collectivités alsaciennes à s'investir immédiatement dans cette reconnaissance affichée de l'alsacianité, en dépit d'initiatives publiques ponctuelles et symboliques qui suivent ce mouvement culturel : dans les années 1970, les Conseils Généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin interviennent auprès de l'Education nationale en faveur de l'enseignement de l'allemand á l'école primaire. En 1972, la réforme Holderith accorde, sur la base du volontariat, un enseignement en allemand en cours moyen, à raison de deux heures trente par semaine. Les quotidiens exclusivement en allemand, interdits par une ordonnance du 13 septembre 1945, en vigueur jusqu'en 1984, sont l'exception.[1271] L'identité nationale française, encline à nier ou à dévaloriser l'alsacien, conduit en Alsace à des stratégies de contestation symbolique. Les Alsaciens s'efforcent donc de faire évoluer leur identité franco-germanique connotée négativement en une identité positive, liée au projet européen. Ainsi, Pierre Bourdieu rappelle le contexte de la montée des revendications identitaires : « Les individus et les groupes investissent dans les luttes de classement social tout leur être social, tout ce qui définit l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes, tout l'impensé par lequel ils se constituent comme 'nous' par opposition à 'eux', aux 'autres', et auquel ils tiennent par une adhésion quasi corporelle. Ce qui explique la force mobilisatrice

[1267] DENIS, Marie-Noële, Calvin VELTMAN, *Le déclin du dialecte alsacien*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1989.

[1268] A l'Œuvre Notre-Dame de Strasbourg, institution chargée d'entretenir la cathédrale depuis des siècles, des gestes attachés à la profession de sculpteur se perdent, car leur identification se faisant en alsacien, les apprentis francisés de manière croissante ne sont pas perméables à ce vocabulaire technique.

[1269] L'œuvre de Jean Thomas (Tomi) Ungerer est abondante : il s'exprime en allemand, alsacien, français et anglais, et le spectre de ses créations s'étend aussi bien aux livres pour enfants qu'aux écrits ou aux dessins satiriques destinés au monde adulte.

[1270] V. la page Internet de ce comique qui, notamment, double des films en « Version Alsacienne (VA) », par exemple *Rambo vom Elsass* ou *Matrix Reloaded* : http://www.cigogne.net/rubrique104.html

[1271] VOGLER, Bernard (dir.), *ibid.*, p. 284-286.

exceptionnelle de tout ce qui touche à l'identité. »[1272] Après la création des Régions, le Conseil Régional d'Alsace s'engage aux côtés des deux Conseils généraux. En 1991, les trois collectivités alsaciennes, relayant les initiatives culturelles privées de la fin des années 1960, se prononcent en faveur d'un enseignement bilingue précoce paritaire français-allemand, progressivement mis en place par l'Education nationale à partir de 1992, mais limité sur un plan quantitatif. En 1993, le Conseil Régional décide la création d'un organisme chargé de la promotion du bilinguisme, l'Office Régional du Bilinguisme, créé en 1994 avec le soutien des Conseils Généraux, dénommé par la suite Office pour la langue et la culture d'Alsace (OLCA).[1273] Cette promotion du dialecte depuis une trentaine d'années n'efface toutefois pas la francisation à marche forcée en Alsace, aussi bien réelle qu'affichée : sur le plan touristique transfrontalier, des Allemands s'étonnent que des Alsaciens, qui parlent alsacien et par conséquent comprennent aussi l'allemand, refusent de tenter de s'exprimer en allemand. La situation problématique de l'alsacien[1274] par rapport au badois ou au dialecte bâlois n'est pas évoquée dans les réseaux institutionnels transfrontaliers qui affichent la volonté de ne pas s'immiscer dans un problème franco-alsacien. Afin d'éluder cette problématique de l'alsacien, et de s'afficher dans un projet européen, le recours à une politique de promotion du français et de l'allemand dans l'enseignement scolaire, dans le Rhin supérieur, demeure toutefois très limitée.

Un appendice de cette problématique identitaire duale que le dialecte permet de cerner en Alsace réside dans l'identité nationale, mise à mal par les conflits de 1870 et mondiaux. Pour en rendre compte, le concept d'acculturation nous aide à réfléchir sur l'évolution des symboles, notamment nationaux, à travers une forme de domination culturelle, et leur réappropriation en Alsace. Le concept d'acculturation créé en 1880, par J. W. Powell, anthropologue américain, désigne la transformation des modes de vie et de pensées des immigrants au contact de la société américaine. Mais c'est seulement à partir des années 1930

[1272] BOURDIEU, Pierre, « L'identité et la représentation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 35, 1980, p. 69.
[1273] Office pour la langue et la culture d'Alsace (OLCA), *Historique de la langue*, URL = http://www.olcalsace.org
[1274] François Gillet, chargé de mission dans la coopération transfrontalière à la CCI de Strasbourg puis à la Région Alsace, décèle un *« obstacle psychologique » dans son activité professionnelle avec les Allemands :* il remarque que lui, Français de parents non alsaciens, francophone ayant appris l'allemand à l'école, était beaucoup plus volubile -il parlait allemand- en réunion de travail que des Alsaciens *« pure souche »* qui parlaient bien alsacien et allemand; néanmoins, il a semblé remarquer chez ses collègues français-alsaciens une sorte de complexe face aux Allemands, complexe qui les réduisait au silence. Entrevue informelle avec François Gillet, chargé d'études à la DCRI de la Région Alsace, chargé de la coopération interrégionale, 3 avril 2001.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

que les anthropologues américains proposent une définition conceptuelle du terme. Denys Cuche rappelle que l'usage du concept « acculturation » permet uniquement de désigner le phénomène à expliquer ; le concept impose par conséquent de mener une analyse en précisant son usage.[1275] Une définition, proposée par Robert Redfield, Ralph Linton et Melville Herskovits dans le *Mémorandum pour l'étude de l'acculturation,* permet de clarifier l'usage de cette notion : « L'acculturation est l'ensemble des phénomènes qui résultent d'un contact continu et direct entre des groupes d'individus de cultures différentes et qui entraînent des changements dans les modèles culturels initiaux de l'un ou l'autre des deux groupes. »[1276] L'acculturation désignant un phénomène dynamique, il faut s'attacher à avoir une approche dynamique de l'objet étudié, « un processus en cours de réalisation ». « Ce qui doit être analysé, c'est précisément ce processus en train de se produire et pas seulement les résultats du contact culturel, qui ne sont, du reste, jamais définitifs. »[1277] De plus, Melville Herskovits montre comment les groupes ne restent pas passifs face à des changements culturels provenant de l'extérieur, et comment l'acculturation ne conduit pas à une uniformisation culturelle.[1278]

Pour rendre compte de ces nouvelles synthèses culturelles, Herskovits avance la notion de « réinterprétation »[1279], que nous utiliserons en Alsace à travers la figure stigmatisée des « Malgré Nous » et la symbolique des monuments aux morts. Notons brièvement, à la suite de Jean-Noël Grandhomme, que le cas des « Malgré Nous » alsaciens n'est pas unique en Europe : le destin des soldats originaires de l'Istrie et du Trentin autrichiens devenus Italiens, ou celui des Transylvaniens de l'armée hongroise devenus Roumains est très comparable.[1280] Cette symbolique doit être replacée dans le cadre historique qui a traversé l'Alsace, alternativement administrée par l'Allemagne et la France. Ainsi, en 1914, 10% seulement des combattants alsaciens ont été soldats français pendant la Grande guerre : les 90% ont été conscrits dans l'armée allemande. Dans ce contexte où des Alsaciens sont morts dans chaque

[1275] CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 53.
[1276] CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 54.
[1277] CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 55.
[1278] CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 55.
[1279] Cette notion est définie comme « le processus par lequel d'anciennes significations sont attribuées à des éléments nouveaux ou par lequel de nouvelles valeurs changent la signification culturelle de formes anciennes », in HERSKOVITS, Melville, *Les bases de l'anthropologie culturelle*, Payot, Paris, 1952 (1° édition en anglais 1948), cité par CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 56.
[1280] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *Saisons d'Alsace*, n° 14 (nouvelle série), printemps 2002, p. 44.

armée, le « culte des victimes succède, en Alsace, au culte des héros. »[1281] Or, après 1918, le gouvernement français piétine le passé de l'écrasante majorité : pour l'opinion publique alsacienne, il fait l'économie d'un *mea culpa* concernant l'abandon de 1871. Les protestations au sein de la population alsacienne se cristallisent avec un Jean-Pierre Jean, figure du souvenir français, qui écrit :

> « La responsabilité d'avoir revêtu l'uniforme allemand n'incombe nullement aux Alsaciens-Lorrains, qui protestèrent à la face du monde, mais aux Français, qui, mal préparés à subir une guerre que déjà alors ils n'avaient su prévoir, les sacrifièrent en holocauste sur l'autel de la patrie vaincue en des jours de douleur et d'épreuves, pour la sauver en les perdant. »[1282]

Ce raisonnement, repris et amplifié après 1940 et l'incorporation de force de 1942, est toujours récurrent chez les « Malgré Nous », concept imaginé dès 1920 par André Brécard.[1283] Cette notion renvoie à un dualisme établi au XIX^e^ siècle qui lie patriotisme français issu de la révolution française et du premier empire, et culture germanique. Ehrenfried Stöber, le père de l'auteur du *Hans im Schockeloch*, écrit : « Ma lyre est allemande, elle résonne de chants allemands. Quant à mon épée, elle aime le coq gaulois, elle est fidèle à la France. »[1284] Dans cette représentation mentale proche de la schizophrénie, les vétérans alsaciens ayant servi dans l'armée allemande vaincue se sentent peu reconnus par leur nouvelle patrie, rangée dans le camp des vainqueurs : les bénéfices de la loi sur les pensions militaires de 1919 ne sont étendus à l'Alsace qu'en 1923. La question de la place dans les associations de vétérans est également vivace : selon Jean-Noël Grandhomme, « si l'Union nationale des combattants, la plus importante d'entre elles, accepte en son sein les anciens des deux armées, on trouve toujours tel ou tel pour s'étonner et se scandaliser de ce que des 'Boches' y voisinent avec les 'authentiques poilus' ».[1285]

Après la Seconde guerre mondiale, les monuments aux morts en Alsace acquièrent une particularité : le traditionnel « Morts pour la France » est remplacé par « A nos morts » ou « Aux enfants du village morts pendant les guerres mondiales ». Les Alsaciens ne veulent en effet plus se souvenir que de leur « jeunesse sacrifiée » et non de la couleur de l'uniforme que

[1281] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *op. cit.,* p. 41.
[1282] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *op. cit.,* p. 43.
[1283] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *ibid.*
[1284] VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire…, op. cit.,* p. 218.
[1285] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *op. cit.,* p. 43.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

portaient les soldats.[1286] Le sort de ces monuments est par ailleurs tributaire des nouveaux occupants : l'occupant nazi entame la destruction des monuments aux morts de la guerre précédente, pourtant dédiés à des Alsaciens enrôlés sous l'uniforme allemand.[1287] En 1918, les Français avaient également détruit les monuments de la guerre de 1870. La construction européenne et la réconciliation franco-allemande permettent-elles de dépassionner les débats ? Les cicatrices de la mémoire sont mal refermées : les « sapins de Noël » médiatiques sur les *Malgré Nous* n'invitent pas les Alsaciens à adopter une attitude sereine[1288]. Le 11 novembre 1995, les vétérans alsaciens de l'armée allemande sont exclus de la liste des récipiendaires de la Légion d'honneur, accordée à tous les poilus encore vivants. Des voix indignées s'élèvent en Alsace, ce qui provoque l'embarras, puis la colère du ministre qui mobilise sa qualité de « fils d'un poilu mort à Verdun » pour justifier son refus.[1289] Les différences d'interprétation concernant le monument aux morts situé place de la République, à Strasbourg[1290], montrent l'approche divergente qui peut résulter d'une « mémoire double » : pour Bernard Vogler, de même que pour l'Office de tourisme de Strasbourg[1291], il représente « une mère qui pleure ses deux fils mourants. L'un regarde vers la France, l'autre vers l'Allemagne. »[1292] En revanche, pour Marie-Noële Denis, les deux enfants morts seraient les « symboles de l'Alsace reconquise ».[1293] Le rédacteur de l'hebdomadaire culturel transfrontalier *Hebdoscope-Bühnenblick*, qui n'est pas originaire d'Alsace, pense qu'il faut au contraire cesser de faire référence au passé :

> « Bien sûr, il y a un passé douloureux, mais il est loin, maintenant, il faut arrêter tout ça, il faut arrêter tout ça! On peut pas traîner des boulets toute sa vie. »[1294]

[1286] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *op. cit.,* p. 44.
[1287] DENIS, Marie-Noële, « Monuments aux morts en Alsace. Entre mémoire et histoire », *Revue des sciences sociales,* n° 30, 2003 (dossier « Les cicatrices de la mémoire »), p. 23.
[1288] Le village d'Oradour-sur-Glane, décimé par la division de Waffen SS *Das Reich*, composée de 14 Alsaciens (13 Malgré Nous et 1 engagé volontaire), est l'objet de retours médiatiques réguliers en France, symbole d'une germanité douteuse alsacienne.
[1289] GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *op. cit.,* p. 44.
[1290] Monument réalisé par Léon Ernest Drivier, en 1936.
[1291] V. notamment la page Internet en anglais, avec ce commentaire : « *In the center, a monument stands to honor the dead, erected in 1936 by the sculptor Drivier. It represents a mother with her two sons, one dead for France, the other for Germany, a dramatic situation experienced by the Alsatians during both two world wars.* », URL : http://www.ot-strasbourg.fr/htm_uk/pages/coup_de_coeur.php
[1292] VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire…, op. cit.,* p. 317.
[1293] DENIS, Marie-Noële, « Monuments aux morts en Alsace. Entre mémoire et histoire », *Revue des sciences sociales,* n° 30, 2003 (dossier « Les cicatrices de la mémoire »), p. 22-31.
[1294] Entretien avec M. Tanguy, rédacteur en chef d'Hebdoscope-Bühnenblick, 23 janvier 2004, 10h30-12h, Strasbourg (Format Cinq, siège de la rédaction d'Hebdoscope)

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Sur le plan politique, les revendications culturelles échappent majoritairement à l'arène régionale, si l'on fait exception du mouvement régionaliste alsacien de Robert Spieler qui plafonne en terme électoral à 5%, bien qu'il soit représenté au Conseil régional d'Alsace avec quatre élus.[1295] Bien que l'Alsace se situe à la périphérie du territoire national, la bonne santé économique que l'Alsace a connue au cours de la deuxième moitié du XX[e] siècle, marquée par un taux de chômage stable et en dessous de la moyenne nationale, explique singulièrement l'absence de recours identitaire pour s'opposer à la distance du centre politique français.

Alors que les stratégies culturelles et identitaires se portent en Alsace vers une réhabilitation du dialecte alsacien dans certains secteurs (scolaire, culture) et à une ouverture sur l'Europe, via l'espace transfrontalier du Rhin supérieur notamment, les élites catalanes construisent une stratégie identitaire qui nourrit l'emblème du catalan, mais s'exporte avec difficulté hors de Catalogne.

B. Le cas du catalan en Roussillon et en Catalogne : l'instrumentalisation d'une langue pour des projets politiques inconciliables

Le catalan connaît un sort cruel sur la frontière pyrénéenne : reconnue comme langue officielle du côté espagnol, elle est en revanche considérée comme un dialecte du côté français. Malgré cette différence fondamentale, des entreprises politiques linguistiques autour du catalan sont à l'œuvre aussi bien dans le Roussillon qu'en Catalogne. La réception de ces politiques doit être évaluée en tenant compte des antécédents politiques et économiques dans ce territoire, aujourd'hui intégré à des régimes démocratiques, mais riche au sud et en crise au nord.

Les institutions politiques catalanes sont abolies en 1939[1296], puis l'usage public du catalan est perdu durant toute la période franquiste.[1297] En Catalogne, la guerre civile espagnole et la victoire du général Franco mettent fin à l'autonomie, suivie d'une répression notamment

[1295] LE ROY LADURIE, Emmanuel, *Histoire de France des régions – La périphérie française des origines à nos jours*, Paris, Seuil, 2001, p. 41.

[1296] La dictature du général Primo de Rivera (1923-1930) abolit la *Mancomunitat*, entité qui regroupa les conseils provinciaux catalans entre 1914 et 1925.

[1297] La proclamation de la Seconde République, en 1931, avait permis au catalan de récupérer le statut de langue officielle, perdu au XVIII[ème] siècle.

d'ordre linguistique (1). Puis le retour à la démocratie permet de faire renaître le processus de « normalisation linguistique » catalane (2).

1. Les fondements sociolinguistiques du catalan dans l'Eurorégion méditerranéenne : parenthèse franquiste au sud *vs.* usage dominant du français au nord

Sur le plan historique, la politique linguistique franquiste peut être appréhendée comme une parenthèse dans le développement du catalan, dont les usages sociaux du catalan en Catalogne sont marqués par néantit le processus de « normalisation linguistique »[1298] que la *Generalitat* avait entamé en 1931 concernant l'usage officiel et public du catalan, et à son introduction dans l'enseignement, les média, ou le monde de l'édition. Cette répression linguistique prend plusieurs formes, au cours de la guerre civile tout d'abord, puis sous le régime franquiste.

Pendant la guerre civile, les appels phalangistes à ne parler que castillan sont permanents : à San Sebastián où sont réfugiés de nombreux Catalans, le quotidien franquiste *Unidad* écrit le 7 avril 1937 : « Dans la rue, on entend beaucoup parler 'basque' et 'catalan'. Jusqu'à quand allons-nous tolérer qu'on ne parle pas espagnol ? » [1299] Le 8 avril : « Dans tous les cafés. Dans tous les restaurants. Dans tous les commerces. Dans tous les bureaux on devrait coller des affiches qui disent : *'Si tu es espagnol, parle espagnol'*. »[1300] En 1938, le fait de parler catalan dans un lieu public est sanctionné d'une amende de 100 pesetas, ce dont se fait l'écho le même quotidien *Unidad* :

> « Note de la Délégation de l'Ordre Public […]
> A José Juan Jubert, 100 pesetas, et à Javier Gilbert Porrera, 100 pesetas pour avoir parlé catalan de table à table, dans la salle à manger d'un hôtel.
> San Sebastián, 6 janvier 1938. III[ème] Année Triomphale.
> Le Délégué de l'Ordre Public. »[1301]

[1298] Référence à la Loi 7/1983, de Normalisation Linguistique de la Catalogne, votée à l'unanimité au Parlement catalan, qui développe le processus de consolidation de la langue catalane, dans l'enseignement, l'administration publique et les médias. Institut de Sociolingüística Catalana, *Le catalan en catalogne (Espagne)*, http://www.uoc.es/euromosaic/web/document/catala/fr/i1/i1.html

[1299] *Unidad*, San Sebastián, 7 avril 1937, p. 1, cité par BENET, Josep, *Cataluña bajo el régimen franquista – Informe sobre la persecución de la lengua y la cultura catalanas por el régimen del general Franco*, Barcelona, Blume, 1979, p. 155 - traduction personnelle du castillan.

[1300] *Unidad*, San Sebastián, 8 avril 1937, p. 1, cité par BENET, Josep, *ibid.*, p. 155.

[1301] *Unidad*, San Sebastián, 7 janv. 1938, p. 6, cité par BENET, Josep, *ibid.*, p. 160.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Les interdictions de parler le catalan sont multiples : aux fonctionnaires durant leurs horaires de service, à la population dans la correspondance postale privée et familiale[1302], dans la nomenclature des hôtels, des restaurants, dans la signalisation routière et municipale, etc. L'épuration concerne par ailleurs plusieurs professions sensibles : les magistrats, les instituteurs, ou les professeurs d'université. Les bâtiments qui symbolisent les institutions catalanes sont reconvertis en vitrines du franquisme, tandis que des monuments et statues commémoratives sont détruits. Cette répression linguistique génère des mouvements de résistance, notamment en France où est exilée une population catalane nombreuse. En 1967, le chanteur catalan Lluis Llach chante *L'estaca*, symbole de résistance de la langue catalane contre le franquisme.

Malgré cette répression, le catalan reste utilisé dans la sphère privée des classes moyennes où il garde un statut social marqué. L'origine latine du catalan facilite le bilinguisme et le passage du castillan au catalan. Cela sert par ailleurs comme un facteur déterminant de cohésion sociale et d'identité collective.[1303] En revanche, du côté français, en Catalogne Nord, l'utilisation du catalan reste marginale — utilisation d'autant plus problématique que le Roussillon est frappé d'une crise économique et sociale depuis des années.

2. Des entreprises politiques linguistiques divergentes en Catalogne et dans le Roussillon

La langue catalane représente un outil qui permet de mener des entreprises politiques différenciées, peut-être même inconciliables, en Catalogne et dans le Roussillon : chaque élite politique régionale instrumentalise la langue en fonction de ses intérêts. Ainsi, du côté espagnol, la *Generalitat* tente de faire reconnaître avec difficulté le catalan dans des enceintes internationales — cette stratégie étant conforme à la défense de ses intérêts économiques (a.), tandis que le Roussillon invente une identité culturelle catalane dont le communautarisme est absent, dans le but de tourner le dos à un Etat central défaillant dans sa politique d'aménagement du territoire à la périphérie de l'hexagone (b.)

[1302] Jusqu'en 1940, moment de la fin de la censure.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

a. Le catalan hors de la Catalogne : une reconnaissance extérieure problématique

Les usages du catalan en Catalogne sont fortement corrélés avec l'identité culturelle catalane, où 94% de la population le comprend et 68% le parle.[1304] Toutefois les limites de la langue se situent aussi bien dans le milieu des affaires, réticent à adopter prioritairement le catalan dans ses usages nationaux et internationaux, qu'à l'extérieur où, malgré une politique « de projection extérieure », le catalan a du mal à se faire reconnaître, notamment dans l'Union européenne.

Après 1975, au cours du mouvement de transition démocratique espagnole, la Catalogne est reconnue constitutionnellement et la *Generalitat* est rétablie par un décret royal. Cela autorise de recouvrer l'usage public du catalan en tant que langue officielle *régionale*, reconnue par la Constitution espagnole dans laquelle seul le castillan est reconnu comme langue officielle espagnole. Ce processus génère toutefois des réactions opposées, auxquelles répondent des associations catalanes de défense de la langue. D'autres polémiques ont lieu ensuite sur les modalités de l'usage du catalan, codifié entre 1913 et 1918 par l'*Institut d'Estudis Catalans*. Des initiatives publiques en direction des institutions communautaires ont également été à l'œuvre[1305]. Le réinvestissement dans le catalan constitue une des réactions symboliques à la suite de la répression franquiste, identifiant autonomie politique et autonomie linguistique. La « normalisation linguistique » est aujourd'hui constatée par un sondage commandé en 2004 par la Generalitat.[1306] Néanmoins, cette autosatisfaction affichée

[1303] KEATING, Michael, *Rethinking the region : culture, institutions and economic development in Catalonia amd Galicia*, San Domenico di Fiesole (Italie), European University Institute, Robert Schuman Centre, 2000.p. 7

[1304] Generalitat de Catalunya, *El coneixement del català. Anàlisi de les cens lingüistic de 1991*, Barcelona, Generalitat, 1997. Cité par KEATING, Michael, *ibid.*, p. 7.

[1305] A la suite de la demande introduite par les parlements des Iles Baléares (1987) et de la Catalogne (1988) afin que le catalan soit reconnu comme langue officielle des institutions de la Communauté Européenne, le Parlement Européen approuve le 11 décembre 1990 la *Résolution sur la situation des langues dans la Communauté et sur celle de la langue catalane*.

[1306] Ce sondage a été « effectué sur 7257 personnes âgées de plus de 15 ans. 50% des interviewés déclarent s´exprimer en catalan contre 44,1% en castillan. Cependant, leur langue maternelle est catalane pour seulement 40,4% d´entre eux et castillane pour 53,5%. Ces premiers chiffres illustrent donc l´intégration linguistique de la population d´immigrés espagnols arrivés en Catalogne au siècle dernier. Cette thèse de l'intégration est renforcée par le fait que 41% d´entre eux parlent en catalan avec leurs parents, et 52 % avec leurs enfants. La transmission de la langue a donc augmenté de 11% en une génération, mais son utilisation est différente selon les secteurs d'activités. Dans les commerces de proximité, 51% des interviewés utilisent le catalan. Ce chiffre diminue sensiblement pour les adeptes des grandes surfaces. Lorsqu'ils adressent à un inconnu, 49% le font dans la langue de la région. Pareil avec un médecin ou à la banque. Face aux médias, le choix de la

masque difficilement les débats attachés à l'usage du catalan, particulièrement au moment de la normalisation.[1307] Divers usages sociaux du catalan, soutenus par une législation qui valorise professionnellement et socialement sa connaissance[1308], peuvent être observés dans plusieurs secteurs : dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire où le catalan est majoritairement utilisé, dans les services publics où le castillan et le catalan doivent être parlés par les fonctionnaires[1309], devant les tribunaux où l'usage du catalan reste encore minoritaire en raison de la difficulté qu'ont le juge et les parties de tous parler catalan lors d'une audience, dans les médias où le catalan est très présent (télévisions, radios, presse écrite, multimédias), dans le commerce et dans la sphère familiale.

Toutefois, le fait de ne pas être reconnu comme langue officielle au sein de l'Union européenne[1310], en Espagne même où l'on ignore parfois sa vivacité[1311], ou bien le fait qu'elle soit en septième position au niveau européen en nombre de locuteurs[1312] crée une dissonance cognitive chez le catalanophone, pour lequel l'utilisation d'une autre langue administrative hors de la Catalogne présenterait un contraste élevé avec son utilisation quotidienne. En Europe, en effet, le catalan est assimilé à une langue minoritaire, alors qu'elle n'en a aucun

population varie. 50% d'entre eux regardent la télévision catalane. La presse est lue à 37% en catalan et 62% en castillan, la population s'étant majoritairement alphabétisée dans la langue nationale. La radio catalane récolte le plus d'adeptes avec 56%. » — VIGNE, Frédérique, « Osons parler catalan ! », *lepetitjournal.com*, 3 mai 2004, http://www.lepetitjournal.com/locales/barcelone/040503-bcnsociete.html

[1307] Ces débats suscitèrent la création d'une organisation pro-catalan, la *Crida a la Solidaritat en Defensa de la Llengua, la Nacio i la Cultura Catalanes*, organisation très active au cours des années 1980, puis qui prononça son auto-dissolution en 1993.

[1308] Les textes de référence sont la Constitution espagnole de 1978, le Statut d'Autonomie de la Catalogne de 1979, la loi 7/1983, de Normalisation linguistique de la Catalogne. Institutionnellement, la Generalitat dispose d'un *Secretaria de Política Lingüística*, entouré pour la promotion du catalan de l'*Institut Ramon Llull*, de l'*Institut d'Estudis Catalans*, du *Consell Social de la Llengua Catalana* et du *Consorci per a la Normalització Lingüística.*

[1309] L'esprit de la législation, confortée par des arrêts du Tribunal Constitutionnel espagnol revient à laisser la possibilité à l'administré de s'adresser dans une des deux langues officielles dans les administrations. Cela impose par conséquent au fonctionnaire de maîtriser les deux langues.

[1310] Le Parlement Européen accepte, le 11 décembre 1990, de reconnaître la valeur du catalan comme langue d'un Etat souverain. Mais à l'instar de l'irlandais, cette reconnaissance ne conduit pas à faire du catalan une langue de travail et de communication interne au sein des institutions européennes. Toutefois, les traités et les textes légaux font l'objet de traductions en catalan. De plus, l'UE utilise le catalan dans sa délégation barcelonaise. — BECAT, Jean, « Les Pays Catalans », in Groupe de Réflexion Abat Oliba (GRAO), *Le Peuple Catalan*, Canet, Trabucaire, 2004, p. 96 ; v. également : Generalitat de Catalunya et Gouvernement des Îles Baléares, *El català, llengua d'Europa*, Barcelona, Generalitat, 2001 : URL = http://www.caib.es/conselleries/educacio/dgpoling/user/catalaeuropa/catalaeuropa.htm

[1311] V. le chapitre « El català a l'Espanya plurilingüe », Generalitat de Catalunya et Gouvernement des Îles Baléares, *El català, llengua d'Europa*, Barcelona, Generalitat, 2001 : URL = http://www.caib.es/conselleries/educacio/dgpoling/user/catalaeuropa/catala/catala8.pdf

[1312] Il compte douze millions de locuteurs en Catalogne, dans la Communauté autonome de Valence et aux Îles Baléares, en Andorre où il est la seule langue officielle, dans le Roussillon (France), et à Alguer (Sardaigne). Source : IDESCAT, INE, *Panorama de l'UE*, 2000.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

caractère juridique et sociologique, en Catalogne.[1313] Cela explique l'investissement important qu'accorde la Catalogne à sa projection extérieure, qui se manifeste de plusieurs manières. Les discours emblématiques de Jordi Pujol en catalan au cours des Jeux Olympiques, ou dans des arènes européennes (Conseil des Régions, Association des Régions Européennes, Association des Régions Frontalières Européennes) veulent promouvoir la place du catalan comme langue officielle sur le plan continental et mondial. Cette projection extérieure[1314] se matérialise par une politique de projection économique et culturelle allant de paire : ainsi, une centaine de bureaux économiques dans le monde, les Casals catalans (secteur économique où le catalan est justement moins employé), la diffusion par satellite d'émissions télévisées de *TV3* et de *Canal 33*, ou le réseau des universités qui intègrent un enseignement en catalan[1315] constituent des vecteurs d'expansion économique et linguistique. Cette expansion s'étend symboliquement en France, vers la Catalogne du Nord.

b. Le catalan dans le Roussillon : une identité culturelle construite à la marge de l'Etat français

Le Roussillon offre l'exemple emblématique des limites de l'aménagement du territoire de l'Etat français : territoire géographiquement périphérique et économiquement en crise, le Roussillon est touché par un chômage qui atteint 18% de sa population en 2000. Paradoxalement, face aux limites de la politique de développement régional de l'Etat central, les partis autonomistes ou nationalistes n'obtiennent que de 3 à 6% des suffrages. La revendication de reconnaissance culturelle glisse d'ailleurs d'une revendication roussillonnaise à une revendication catalane.[1316] Le parti *Unitat Catalana* revendique dans son programme politique une Catalogne du Nord qui fusionnerait à terme avec la Catalogne du Sud, avec deux langues officielles, le catalan et le français.[1317] Dans ce contexte, bien que cette entreprise politique soit limitée, elle est reprise notamment à Perpignan, et se nourrit

[1313] BECAT, Jean, « Les Pays Catalans », *ibid*., p. 96.
[1314] Generalitat de Catalunya, *Presència catalana en el món*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1994.
[1315] En 1999, 143 lecteurs de catalan enseignent dans des universités. Ces lectorats sont financés en grande majorité par la Generalitat. Leur répartition s'inscrit d'abord en Europe (33 en Allemagne, 22 au Royaume-Uni, 14 en France, 13 en Italie), puis dans le reste du monde (61 dans le reste du monde dont 13 aux Etats-Unis). — BECAT, Jean, « Les Pays Catalans », *ibid*., p. 98.
[1316] SAGNES, Jean (dir.), *Nouvelle histoire du Roussillon*, Canet, Trabucaire, 1999, p. 339.
[1317] LE ROY LADURIE, Emmanuel, *Histoire de France…*, *op. cit.*, p. 169.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

d'une invention identitaire fondée sur une langue catalane devenue marginalisée du côté français et que l'on réinvestirait en se tournant économiquement vers la Generalitat, mais surtout en tournant le dos au modèle français qui a failli dans ce territoire marginalisé.

Le centralisme français s'est longuement opposé, par l'intermédiaire des représentants successifs de l'Etat, à une reconnaissance et à un développement du catalan, malgré quelques initiatives symboliques dans le milieu scolaire et universitaire[1318]. Aucun accord n'est d'ailleurs conclu entre autorités publiques sur cette question, de part et d'autre de la frontière. La dualité culturelle en Catalogne française s'exprime également sous la plume de Jordi Pere Cedrà. Ce dernier tente de donner un sens aux revendications de l'identité catalane, formulées dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, dans un contexte d'intégration européenne : « Le Roussillon, par sa situation, devrait être le trait d'union entre la Catalogne et la France du Sud : il n'arrive pas à jouer ce rôle. Traumatisés par les problèmes psychiques que crée la frontière, les intellectuels nés sur ce sol biaisent leurs responsabilités. Ceux qui, par fidélité, choisissent la langue catalane dépassent difficilement un attachement passéiste. Ceux qui ont choisi la langue française paraissent peu conscients des refus profonds qui contrebalancent une décision que Paris trouve comme allant de soi, et qui, vue d'ici, paraît moins naturelle. »[1319]

Néanmoins, la présence actuelle, à la tête de la mairie de Perpignan, d'un élu en faveur d'une affirmation catalaniste, est susceptible, dans le cadre des échanges économiques et de l'intégration européenne, de redonner vigueur à une langue déconsidérée et dévalorisée socialement du côté français. Le site Internet de la mairie s'ouvre sur le titre « Perpignan la Catalane – *Perpinyà la Catalana* » et se décline en deux langues, français et catalan. Comme c'est le cas en Alsace où est favorisé l'apprentissage de l'allemand, l'apprentissage du catalan comme revendication culturelle servirait à orienter l'économie de « Catalogne du Nord » vers la Communauté autonome catalane. Jean-Paul Alduy, maire de Perpignan, écrit en 2002 : « L'histoire de Perpignan La Catalane n'est brillante que lorsqu'elle est adossée à Barcelona.

[1318] La Loi Deixonne de 1951 permet l'introduction du catalan comme matière facultative dans les études secondaires, avec une heure hebdomadaire. La circulaire ministérielle de 1982 (circulaire Savary) augmenta les possibilités offertes par la Loi Deixonne en permettant l'enseignement de la langue catalane pendant trois heures hebdomadaires au primaire et au secondaire, ainsi que l'enseignement de quelques matières en catalan. Mais son successeur supprima le tiers-temps où étaient inclues les matières comme le catalan. L'enseignement bilingue est une filière officielle mise en place à Perpignan en 1994. — V. *infra* pour plus de précisions sur cette question.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

[…] C'est dans ce rapport commercial, ce rapport économique avec le Sud que s'est toujours exercé le développement, et bien sûr notre avenir se joue là. […] dans quelques années le TGV nous mettra à 45 minutes de l'aéroport de Barcelona […]. »[1320] Il conclut en disant : « Perpignan la Catalane n'est pas un simple slogan : c'était en fait le fil conducteur de toute une stratégie à la fois de développement social, économique et d'aménagement de la ville. »[1321] Des actions en faveur de l'enseignement du catalan en Roussillon sont affichées et appuient cette stratégie de développement économique souvent rappelée : en 1982, Alain Savary donne le point de départ d'un aménagement scolaire qui favorise le bilinguisme en invoquant la nécessité « d'une réparation historique » en faveur des langues minoritaires. Le décret Savary de 1982 constitue le fondement de l'enseignement des langues régionales. La même année, le Centre de recherches d'études catalanes (CREC) est créé à l'université de Perpignan, puis sont conçus en 1982 le DEUG de catalan, et en 1983 la licence de catalan. Par ailleurs, au début des années 1980, la fédération du parti socialiste des Pyrénées Orientales se donne comme dénomination « Fédération Catalane du Parti Socialiste ». Ces quelques avancées en faveur du catalan sont confirmées par Lionel Jospin, en 1991, qui ouvre dans le cadre des concours nationaux le CAPES en catalan, par François Bayrou qui organise la vie des langues minoritaires dans l'enseignement public, et par Jack Lang qui favorise le recrutement des enseignants pour les écoles ouvertes au bilinguisme.[1322] Une enquête sur le bilinguisme français-catalan est menée en 1995 dans le département des Pyrénées Orientales : dans les écoles maternelles, 1% des enfants bénéficient du bilinguisme, alors que 37% des parents se disent favorables à cet enseignement. Dans ce contexte favorable au bilinguisme, on passe de 49 écoles en 1995 à 71 en 2003, sur un total de 226 « communes en Pays Catalan ». 10.000 élèves sont concernés par des cours d'initiation au catalan ; 2000 sont bilingues dans le cycle primaire et 950 dans le secondaire. 150 professeurs d'école assurent leur encadrement.[1323] Néanmoins, ces chiffres restent, comme en Alsace, de l'ordre de la politique d'affichage.

[1319] Cité par BOURQUIN, Christian, « L'accent catalant de la République française », in Groupe de Réflexion Abat Oliba (GRAO), *Le Peuple Catalan*, Canet, Trabucaire, 2004, p. 48.
[1320] ALDUY, Jean-Paul, « Perpignan La Catalane », in Groupe de Réflexion Abat Oliba (GRAO), *Le Peuple Catalan*, Canet, Trabucaire, 2004, p. 18.
[1321] ALDUY, Jean-Paul, « Perpignan… », *op. cit.*, p. 22.
[1322] BOURQUIN, Christian, « L'accent catalan de la République française », in Groupe de Réflexion Abat Oliba (GRAO), *Le Peuple Catalan*, Canet, Trabucaire, 2004, p. 45.
[1323] BOURQUIN, Christian, « L'accent catalan… », *ibid.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Par ailleurs, des associations de jeunesse catalane sont mises en avant pour tenter de modifier la perception négative qui existe du côté français : ainsi, « Barcelona Voluntaria » se définit comme « une association sans but lucratif née en 1999 dont le but est de promouvoir la participation de la jeunesse à des activités volontaires, solidaires, et interculturelles comme instrument d´éducation non-formelle. » Cofinancée par l'Institut Català del Voluntariat, le Secretaria General de la Joventut-Generalitat de Catalunya et l'Ajuntament de Barcelona-Participació Ciutadana, « Barcelona Voluntaria » promeut des activités de volontariat localement et internationalement (Europe et bassin méditerranéen).[1324] Ces activités ont notamment pour objet, dans un cadre transfrontalier franco-espagnol, de montrer aux Français comment le catalan peut être valorisé dans des activités collectives. Pour autant, le catalan n'est pas nécessairement utilisé au cours des échanges entre jeunes venant de différents horizons. Un courrier rédigé en français, émanant d'un membre de la *Junta Directiva* adressé au chargé de communication avec la Catalogne pour l'Université de Perpignan, est révélateur de cette volonté de faire évoluer la perception négative encore attachée à l'identité catalane en France :

> « Comme nous en avions discuté, nous organisons régulièrement des échanges entre différents groupes de jeunes provenant de différents pays sur une thématique particulière.
>
> Nous souhaitons créer un groupe de 5 jeunes catalans français et 5 catalans espagnols pour participer à notre prochain échange. Cette première action commune suite à la féria répond aux objectifs de participer au rapprochement des catalans français et espagnols. »

Or les intérêts économiques de la Catalogne ne se tournent ni vers Perpignan ni plus largement vers le Roussillon. La politique de catalanisation des noms de rue à Perpignan est révélatrice du manque d'intérêt économique de la grande voisine du Sud, dont les intérêts sont européens et mondiaux.[1325]

Pour offrir un point de comparaison opposé, dans le Rhin supérieur, le bilinguisme est présenté comme un avantage culturel, mais il s'agit surtout d'un atout économique partagé[1326], entre l'Alsace qui peut externaliser une partie de sa population active, et pour l'Allemagne et la Suisse qui en bénéficient. L'échange paraît prendre la forme d'un jeu à

[1324] Courriel du 20 janv. 2005 aimablement transféré par Nicolas Caudeville.
[1325] LE ROY LADURIE, Emmanuel, *Histoire de France…*, *op. cit.*, p. 169.
[1326] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières entre l'Alsace et le Palatinat? Etat cruel des lieux », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n°23, 1996, p. 224.

somme positive. Or Anny Bloch et Alain Ercker affichent un scepticisme qu'il faut replacer dans le contexte de reprise économique de 1996 :

> « Peut-on d'ailleurs parler d'échanges? Actuellement, le risque existe de voir l'hégémonie économique de l'Allemagne uniformiser, 'coloniser' l'autre région, l'autre pays. D'autre part, la culture frontalière se modifie dans le temps, en fonction des générations. Les plus jeunes perdent de l'intérêt pour cette culture de 'l'entre-deux' [c'est-à-dire à la fois rupture et couture de frontière]. »[1327]

Or l'intérêt que représente l'apprentissage de la langue du voisin est inégal : en Alsace, apprendre la langue représente un atout économique ; par ailleurs, la coopération transfrontalière permet « de combler la perte que représente la déperdition du dialecte, de la connaissance de l'allemand et de l'Allemagne. Cette génération a le désir de retrouver sans honte la mémoire allemande de l'Alsace. »[1328] A l'inverse, du côté allemand, l'apprentissage du français évoque d'abord l'Europe, tout en restant vague dans son contenu.[1329] L'échange linguistique serait donc inégal : les Alsaciens apprendraient l'allemand, tandis que les Allemands apprendraient massivement l'anglais. Une hypothèse explicative de cette inégalité est avancée sous la forme d'un désintérêt de ce qui est proche : « Une culture de la frontière qui est à la fois inscrite profondément mais aussi transgressive se constitue quand la frontière géopolitique est nettement mise en place. Quand cette frontière politique n'existe pas, la culture frontalière semble se perdre pour les nouvelles générations alors qu'elle était très prégnante par les anciennes. »[1330] Par ailleurs, quel est aujourd'hui le sens d'une stratégie d'apprentissage de l'allemand en Alsace, alors que les bassins d'emplois transfrontaliers se tarissent depuis le début des années 2000 ? Dans le Roussillon, la stratégie de développement économique régionale est défaillante du côté de l'Etat central et illusoire du côté des tenants d'une revendication identitaire catalane, avant tout symptôme du malaise socio-économique profond de la région. En dépit de ces divergences entre entreprises linguistiques régionales, l'observation des usages culturels révèle des brassages dynamiques entre cultures frontalières.

[1327] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 223-224.
[1328] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 225.
[1329] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 224.
[1330] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 226.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

§2. Usages culturels transfrontaliers dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne : vers de nouvelles cultures de frontières ?

L'ouverture des frontières consécutive à l'intégration européenne a pour effet de déstabiliser les flux culturels au niveau des espaces frontaliers. Anny Bloch et Alain Ercker posent l'hypothèse que « se dévoile, lors de cette déstabilisation, plusieurs strates d'une véritable culture de frontières qui se recompose au moment où les frontières politiques sont supprimées. »[1331] Les habitants de ces espaces utilisent la nouvelle ressource de la disparition relative de la frontière par des pratiques culturelles et sociales intensifiées ou en construction. Dans le Rhin supérieur, cela prend principalement la forme d'usages linguistiques variés et de flux migratoires de touristes et de travailleurs frontaliers. Dans l'Eurorégion méditerranéenne, les flux touristiques dominent, dans un cadre linguistique où s'affirme le catalan.

L'action culturelle au niveau transfrontalier est placée dans un cadre théorique revisité par des acteurs publics et privés qui décident de s'en emparer ou de l'ignorer, par le biais d'un concept instrumentalisé, « l'interculturel ». De manière générale, l'interculturel concerne « les relations qu'entretiennent les cultures entre elles »[1332]. A ce titre, les relations transfrontalières génèreraient des relations interculturelles appréhendables dans toute l'Europe à partir d'une même grille d'analyse qui sert les intérêts des acteurs institutionnels de la coopération transfrontalière (A). Or les usages quotidiens des relations culturelles aux frontières montrent que cette notion est inconnue de la population, qui joue des « cultures de frontières » encore embryonnaires dans les espaces transfrontaliers (B).

A. L'interculturel, une représentation marginale et élitiste des relations transfrontalières

L'idéologie qui se fixe pour caractériser les relations tissées dans les régions transfrontalières tend à mettre sur un pied d'égalité les cultures et également à atténuer les

[1331] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières… », *op. cit.*, p. 222.

tensions générées par cette posture égalitaire en recourant au management interculturel. Les acteurs politiques et administratifs investis dans le transfrontalier disposent ainsi d'une représentation schématique et d'un cadre d'analyse pour se projeter dans leurs activités professionnelles. Néanmoins, cette représentation est d'autant plus marginale qu'elle est défendue soit par des institutions dominées comme le Conseil de l'Europe (1), soit relayée par la Commission européenne dans un cadre professionnel très spécialisé et restreint, autour des programmes INTERREG (2). Il n'est donc pas étonnant que cette représentation élitiste des relations aux frontières ne soit pas intégrée par des acteurs davantage immergés dans le transfrontalier (3).

1. L'interculturel et le Conseil de l'Europe : la niche d'une institution européenne dominée

La perspective institutionnelle européenne des échanges culturels entre régions frontalières est développée dès les années 1960-1970 par le Conseil de l'Europe, institution internationale clairement dominée par rapport à l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe produit des politiques faibles avec des ressources financières sans commune mesure avec le budget communautaire, pourvues d'enjeux secondaires, des niches qu'aucune autre institution ne vient lui disputer : droits de l'homme, démocratie, culture, etc[1333]. La perspective de l'interculturel pour le Conseil de l'Europe se situe ainsi au confluent de ses problématiques délaissées par des acteurs prééminents : le Conseil de l'Europe a donc naturellement une approche très large du concept d'interculturel, qui permet de réinvestir ses compétences classiques déjà mentionnées, y enfermant par ailleurs la notion de « société pluriculturelle » : nationalismes et minorités, diasporas, transnationaux comme les Tsiganes, identités culturelles régionales ou régions culturelles transfrontalières.[1334]

[1332] DEMORGON, Jacques, *Complexité des cultures et de l'interculturel*, Paris, Anthropos, 1996, p. 26.

[1333] On pourra se référer à quelques articles qui traitent de ces politiques marginales : SURREL, Hélène, « L'ouverture à l'Est du Conseil de l'Europe », *Trimestre du monde*, 13, 1er trimestre 1991, p. 113-122 : l'auteur affirme ici que le nouveau contexte international offre au Conseil de l'Europe la possibilité de se réaffirmer. — COLLARD, Daniel, « Le cinquantenaire du Conseil de l'Europe », *Défense nationale*, n°3, 1999, p. 102-112 : de nouvelles missions (maison commune des PECO, démocratie) émergeraient à côté de fonctions plus traditionnelles. — BENOIT-ROHMER, Florence, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *European Journal of International Law*, Vol. 6, n°4, 1995, p. 573-597 : bien que cette convention ait un caractère plus symbolique qu'effectif, elle a le mérite, selon l'auteur de cet article, de constituer un premier pas en faveur des minorités.

[1334] PEROTTI, Antonio, *Plaidoyer pour l'interculturel*, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1994, p. 23-74.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

S'agissant de ces dernières, Antonio Perotti a une présentation qui dépasse celle de la Commission Européenne, puisqu'il fait référence à une coopération transfrontalière qui implique des régions aussi bien pacifiées qu'en conflit ouvert ou larvé : « La coopération transfrontalière [...] est appelée à estomper les effets de division des frontières nationales qui découpent le visage de l'Europe. »[1335] L'apport théorique du Conseil de l'Europe en matière de relations culturelles transfrontalières est notamment énoncé dans des déclarations finales de deux conférences européennes sur les régions transfrontalières[1336] et de la *Troisième Conférence européenne sur les régions transfrontalières*. Le Conseil de l'Europe focalise son attention sur le rôle primordial de l'éducation[1337] et formule dans ce secteur plusieurs propositions :

> - **favoriser des enseignements communs** : *i)* régionaliser, dans le primaire et le secondaire, l'enseignement de la géographie, de l'histoire et de l'écologie; *ii)* introduire dans l'école l'enseignement des réalités économiques, socioculturelles et historiques qui permettent de faire comprendre la nécessité de la CT;
> - **favoriser l'apprentissage de la langue et de la culture du voisin** : *i)* dans les régions transfrontalières où se posent des problèmes linguistiques, conférer aux autorités régionales la compétence du programme d'enseignement de la langue maternelle et du choix de ses enseignants; *ii)* attirer l'attention sur la nécessité de lever tout obstacle aux échanges culturels transfrontaliers (...);
> - **favoriser la mobilité des élèves, étudiants, enseignants, et plus généralement des personnes** : *i)* accorder la mobilité la plus complète aux élèves et aux enseignants des trois degrés; *ii)* favoriser des accords interuniversitaires de mobilité des étudiants et des enseignants; *iii)* faciliter, par tous les moyens, la circulation des personnes;
> - **favoriser la diffusion d'informations et protéger les cultures régionales** : *i)* utiliser les possibilités transfrontalières de communication de masse; *ii)* appuyer les efforts (...) pour l'élaboration d'une charte européenne des langues régionales et minoritaires ;
> - **reconnaître le droit fondamental des communes et des régions à la coopération transfrontalière**, comme le stipule la convention-cadre européenne. [1338]

Révélatrice du caractère dérisoire des politiques du Conseil de l'Europe, la majorité de ces propositions ne voit pas le jour, depuis 30 ans, dans les espaces transfrontaliers en Europe. Les échanges scolaires franco-allemands connaissent un succès limité, relativisé par des effets symboliques marquants : ces échanges sont culturellement valorisés dans l'esprit de la réconciliation franco-allemande ou de la construction européenne, bien que les effets de ces

[1335] PEROTTI, Antonio, *Plaidoyer…, op. cit.*, p. 48.
[1336] Strasbourg, 29 juin-1er juillet 1972 et Innsbruck, 11-13 septembre 1975.
[1337] Les propositions ont été reprises de manière exhaustive —11 propositions—, mais sont présentées d'une façon synthétique.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

échanges ne soient pas ou soient peu analysés. Ainsi, Marion Perrefort constate que les échanges scolaires renforcent globalement les prédispositions de départ des participants : un élève *a priori* motivé par l'échange scolaire en ressortira en principe satisfait et valorisé. Mais un élève *a priori* désintéressé verra ses préjugés négatifs consolidés à l'encontre de ses interlocuteurs étrangers. Le sens de tels échanges, perçus de l'extérieur comme des vecteurs de compréhension et d'amitié entre les peuples, peut être ainsi questionné. Un groupe de jeunes franco-allemands doit donc être appréhendé comme un construit social, avec des individus plus ou moins investis dans l'objet préétabli par l'autorité scolaire. En revanche, Marion Perrefort ne donne pas de crédit aux affirmations de ses informateurs —de jeunes Français et Allemands qui se rencontrent pendant plusieurs jours de suite, dans un lieu sanctuarisé qui, en cherchant à éviter de donner des références culturelles, tente de placer le groupe sur un pied d'égalité—, notamment quand ils affirment qu'ils ont pris l'accent de leurs interlocuteurs après quelques jours seulement : l'explication d'une « *mixité linguistique fantasmée* »[1339] paraît assez rapide ; nous pensons au contraire que les affirmations de ces jeunes sont fondées. En effet, des réflexes mimétiques conduisent à avoir, parfois après quelques jours seulement ou bien après quelques semaines, des accentuations ou des intonations ponctuelles ou plus marquées, empruntées à ses interlocuteurs étrangers[1340]. Des éléments gestuels peuvent aussi être mimés très aisément ou même à son propre insu : des enfants et des jeunes disposent d'une plus grande malléabilité linguistique. Cette plasticité linguistique et gestuelle rend leur témoignage plus que vraisemblable.

Cet investissement aux effets très limités par le Conseil de l'Europe dans la problématique interculturelle est repris par la Commission européenne, dans un contexte lui aussi marginal.

2. La réappropriation de l'interculturel par la Commission européenne : un outil symbolique et anecdotique au service des programmes INTERREG

[1338] Conseil de l'Europe, *Confrontation européenne des régions frontalières*, Strasbourg, 29 juin-1er juillet 1972, Déclaration finale.

[1339] PERREFORT, Marion, *J'aimerais aimer parler allemand*, Paris, Anthropos, 2001, p. 65 et suiv.

[1340] Des souvenirs personnels assez précis, relatifs à trois échanges scolaires au lycée —d'une part avec des Allemands à deux reprises, et d'autre part avec des Tchèques— et à une année d'Erasmus en licence, à Barcelone, orientent plutôt vers cette analyse alternative.

Le concept fragile d'interculturalité est par la suite repris et instrumentalisé par les acteurs régionaux et locaux investis dans le transfrontalier, au cours des années 1990. « Le management interculturel » est un concept symbolique qui est d'abord avancé pour justifier les retards, les lenteurs et les problèmes liés au transfrontalier. Mais il peut aussi être employé pour afficher une proximité culturelle, une égalité dans les approches culturelles entre régions frontalières. Ce concept reste toutefois anecdotique : il est en effet circonscrit à un usage réduit aux professionnels qui sont chargés de gérer de prêt ou de loin des programmes INTERREG.

Les professionnels de la coopération transfrontalière l'instrumentalisent, en affichant leur rôle de « praticiens », d'« Européens du local », tout en masquant les intérêts et les enjeux que l'utilisation de l'interculturel permet de dissimuler. Cette présentation de soi se fait par le biais d'une sociabilité professionnelle amicale. Des séminaires de management interculturel sont organisés par la Commission européenne, par le biais de l'ARFE et de LACE-TAP au cours d'INTERREG I et INTERREG II. Bien que les « professionnels du transfrontalier » affirment que le contenu de ces séminaires soit pour l'essentiel connu et intégré, l'intérêt de ces séminaires organisés dans chaque région transfrontalière réside dans l'européanisation de la représentation du travail transfrontalier, suscité par l'organisation de projets INTERREG. Or ces projets n'impliquent de la part de ces acteurs politiques et administratifs qu'un investissement limité, réduit à des réunions ponctuelles pour choisir les projets et les cofinancer. Dans le cadre de ce travail, le recours au management interculturel désamorce d'éventuelles tensions régionales, tout en créant une identité collective communautaire, partagée par ces acteurs. Rappelons qu'il n'existe pratiquement pas d'équipes bi- ou trinationales qui travaillent au quotidien ensemble : les liens se tissent entre des collectivités régionales et locales dont les équipes sont mono-nationales, reliées en réseaux stables et fermés.

Ces professionnels régionaux et locaux du transfrontalier, formés aux risques de dynamiter un projet pour des motifs d'incompréhension interculturelle, acquièrent un rôle dominant par rapport aux maîtres d'ouvrage INTERREG, souvent néophytes, auxquels peut alors être délivrée une parole experte et rassurante.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Des travaux et des séminaires organisés au cours des années 1990 dans les régions transfrontalières mettent en scène les relations interculturelles. Jacques Demorgon souligne le risque de la caricature couru dans les échanges interculturels. On y utilise des couples d'opposés qui permettent de réduire de manière parfois simpliste des caractéristiques culturelles :

> « Les Allemands sont organisés, méthodiques, profonds, rigoureux. Ils respectent les ordres du jour fixés, honorent leurs engagements quant aux délais, etc. Les Français ont le sens de l'improvisation, peuvent être brillants mais superficiels ou en tout cas fantaisistes. Ils bouleversent facilement un ordre du jour, ne respectent pas les délais. Ils sont plutôt oppositionnels alors que les Allemands sont plutôt consensuels. »[1341]

Le travail de Thomas Bürgi et al. sur le management interculturel de projets transfrontaliers, dans le Rhin supérieur, témoigne de la représentation que subit l'interculturel franco-germano-suisse : le transfrontalier dans l'espace rhénan y est décrit comme un authentique parcours du combattant ; mais on apprend qu'il est tout de même possible de réaliser un projet, plus ou moins en collaboration avec des Européens, en suivant l'ordonnance prescrite par les auteurs.[1342]

L'interculturel franco-allemand nous paraît mieux cerné dans l'étude de Jacques Pateau, bien qu'il ne soit pas exempt de critiques. Son travail de doctorat, fondé sur une série d'entretiens dans des entreprises, est fondé sur des hypothèses de départ entre Français et Allemands fondées sur des contextes particuliers d'entreprises ouvertes à l'international (en particulier le franco-allemand). Ces hypothèses plus nuancées ne sont pas si éloignés de celles que la coopération transfrontalière rhénane permet de formuler. Jacques Pateau met en lumière plusieurs spécificités interculturelles et cherche à « révéler l'intelligence singulière et la cohérence interne de chaque système. Les liens entre des tendances dominantes dans les entreprises de cette fin de XX^{e} siècle et les racines historiques, familiales, religieuses, éducatives sont indéniables. Réussir le management de la coopération implique également la prise en compte de différences imputées à juste titre à d'autres sources : la structure de la

[1341] DEMORGON, Jacques, *Complexité des cultures…, op. cit.*, p. 35.
[1342] BÜRGI, Thomas (et al.), *Compétence interculturelle. Manières d'une gestion réussite* (sic !) *de projets*, Aarau (Suisse), Sauerländer Verlag, 2002.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

personnalité, l'âge, le sexe, l'appartenance sociale, la région, la culture de l'entreprise ou du métier. »[1343]

Nous évoquerons ici deux expériences, l'une filmée et l'autre rapportée oralement lors d'un entretien, dont l'utilité paraît limitée ; elles permettent toutefois de faciliter une identification personnelle dans les représentations sociales du voisin.

i) Cette expérience de Jacques Pateau, à replacer dans le contexte de ses recherches de terrain sur des entreprises qui ont ouvert une filiale outre-Rhin, est filmée et diffusée sur *Arte,* à la fin des années 1990. Il s'agit d'une compétition entre deux groupes, l'un allemand, l'autre français, pour ériger la plus haute tour de morceaux de sucre. Dans deux salles séparées et isolées, deux groupes de trois à quatre personnes, un groupe allemand, l'autre français, sont assis autour d'une table. Un paquet de sucre en morceaux trône au milieu de chacune d'elles. Le but est de construire en quinze minutes maximum la tour la plus haute avec les morceaux de sucre. Papiers et crayons sont laissés à disposition.

Chaque groupe est filmé ; le documentaire montre des scènes de quelques dizaines de secondes, tour à tour, de chaque groupe, aux moments clef de la construction de la tour. On peut ainsi établir un parallèle chronologique entre chaque groupe.

- les Français commencent à agir individuellement et se mettent presque immédiatement à construire une tour, en échangeant peu d'idées. Leur attitude semble plutôt pragmatique : la tour s'écroule à plusieurs reprises, on essaie alors autre chose, c'est toujours assez approximatif : ça penche de ce côté, … vite ! on met un sucre de l'autre côté pour rééquilibrer la tour…
- les Allemands commencent par ne pas toucher le sucre ; ils prennent papier et stylo et discutent des constructions théoriques possibles. Pendant cinq bonnes minutes, on se met d'accord sur une idée qui emporte finalement l'unanimité dans le groupe. Dès lors, le groupe commence à passer à la phase pratique de la construction. Quand la tour montre des faiblesses, c'est un peu la consternation, l'incompréhension, mais on continue car on considère que le principe de départ est fondé.

ii) Cette autre expérience est également attribuée à Jacques Pateau. Elle utilise la métaphore d'un jeu de cartes. Jacques Pateau rappelle qu'il existe trois comportements possibles face au comportement d'un voisin frontalier : soit la conscientisation, soit l'adaptation, ou bien aucun changement.

Le séminaire comprend vingt personnes environ ; des groupes de quatre personnes par table sont constitués, avec trois joueurs et un observateur qui doit noter les réactions des joueurs. Les joueurs doivent rester muets, ne pas parler, être le moins expressifs possible. Quand une partie est terminée (chaque partie passe rapidement et s'achève à peu près au même moment pour toutes les tables) le gagnant doit se lever et aller, dans le sens des aiguilles d'une montre, à la table suivante. Jacques Pateau passe à chaque table et donne les règles à chaque groupe. Le jeu commence :

- *premier tour* : pas de réaction, tous les joueurs restent muets. Les gagnants se lèvent et passent à la table suivante.

[1343] PATEAU, Jacques, *Une étrange alchimie : la dimension interculturelle dans la coopération franco-allemande*, Levallois-Perret (92- France), CIRAC, 1998, p. 237.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

- *second tour* : quelques réactions se font sentir : gestes des mains chez certains (impatience, incompréhension, on tape sur la table, on fait signe qu'on veut les cartes, etc.)
- *troisième tour* : un léger brouhaha commence à gagner la salle, les gestes deviennent plus expressifs, plus agressifs.
- *quatrième et dernier tour* : cacophonie généralisée, agressivité dans l'air, etc.

La fin du jeu est annoncée et commence alors une série d'explications-interprétations de cette mise en situation. Les règles énoncées pour chaque table sont différentes. Au premier tour, chaque table joue avec une seule règle, tout va bien. Au second tour, une personne d'une autre table vient jouer, mais elle connaît d'autres règles. Au troisième tour, au moins une personne est intruse à chaque table, etc. Les réactions varient sensiblement en fonction des nationalités (allemande, française et suisse), dans un cadre où chacun croit jouer au même jeu de cartes, mais en réalité connaît des règles différentes – les nationalités sont remplacées par les tables, mais les réactions sont culturelles :

- Les Allemands se montrent les plus expressifs, agressifs : je fais valoir tel droit, j'y ai droit, manifestations bruyantes, brutales, on tape sur la table, gestes démonstratifs.
- Les Français ont un comportement différent : aucune manifestation extérieure ou très peu, au début, et même ensuite – on n'a peut-être pas compris les règles, on attend de voir, de cerner le problème.
- Les Suisses sont plus ou moins entre les deux : on se manifeste, mais de manière moins démonstrative que les Allemands.

Les participants, des professionnels de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur, peuvent envisager par cette métaphore du jeu de cartes leurs relations de travail. Ces relations demeurent toutefois épisodiques et circonscrites au champ d'activité professionnelle. Néanmoins, ces professionnels de nationalités différentes peuvent se projeter dans une identité commune. Ils peuvent aussi revendiquer une expertise dans un cadre d'activités peu valorisées au sein de leur institution : les acteurs investis dans le transfrontalier ont l'opportunité de développer les trivialités du management interculturel en direction des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrage.

Le concept d'interculturalité appliqué de manière restrictive au transfrontalier est diffusé par l'intermédiaire du réseau européen LACE-TAP (INTERREG I et INTERREG II), puis aujourd'hui par le programme communautaire INTERACT. Il n'est donc pas étonnant de le voir au cours de la décennie 1990 sur la frontière franco-espagnole. Du côté de l'Eurorégion méditerranéenne, Xavier Dominguez, acteur investi dans la coopération transfrontalière à travers des projets INTERREG, partage une expérience personnelle qui dénote, selon lui, un écart interculturel entre Français et Espagnols :

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « Les Français ont montré une certaine méfiance quant aux Espagnols dans un projet où ils étaient amenés à travailler ensemble. Dans un premier temps, a priori, les Français sont partis sur un stéréotype : *'Les Espagnols ne sont pas des gens sérieux et ils ne savent pas travailler.'* Ils sont partis avec cette image et cette opinion. Une fois le projet démarré, cette méfiance française n'avait plus lieu d'être. Elle a cependant été remplacée par une déception des Espagnols. Il semblerait que les Français auraient manqué d'enthousiasme dans la réalisation du travail. Donc, c'était un prêté pour un rendu, en quelque sorte. »[1344]

Dans cette atmosphère interculturelle transfrontalière dominante, empreinte d'anciens stéréotypes réactivés qui permettent de concevoir professionnellement sa position et son rôle par rapport à des acteurs qui sortent des schémas de représentation traditionnellement intégrés dans les administrations, l'action culturelle transfrontalière reste marginale et s'adresse à un public minoritaire. Les fondements et les effets pratiques limités de ces théories du management interculturel sont critiqués par une autre série d'acteurs.

3. Postures critiques de l'interculturel dans des relations transfrontalières non équivoques

Après avoir examiné l'utilisation d'un concept fragile dans des contextes marginaux, cette représentation embryonnaire des relations culturelles transfrontalières est questionnée par des praticiens et des frontaliers qui ne se reconnaissent pas dans cette notion et les usages équivoques qui en découlent.

Gert Wodtke, ancien chargé de mission allemand à la DCRI du CRA, a travaillé dans un environnement français. Il fait figure d'exception, dans un espace transfrontalier où les collectivités restent fermement cloisonnées. Ses observations le conduisent à apporter un témoignage original de l'organisation professionnelle des relations transfrontalières : il pense qu'on a sans doute dépassé le temps des discussions courtoises et amicales, nécessaires après la guerre pour redémarrer le dialogue ; cette « diplomatie locale » devrait tenter de dépasser cette vision passéiste qui est malheureusement encore dominante dans la coopération transfrontalière du Rhin supérieur ; selon lui, une hypothèse serait de passer à la constitution de groupes de travail bi- / tri-nationaux afin de susciter des confrontations de systèmes et des synthèses appropriées.[1345]

[1344] Notes transcrites de bandes magnétiques, *Colloque LACE,* Strasbourg, 1998.
[1345] *Notes de terrain*, 2001.

Pour le rédacteur en chef français d'*Hebdoscope-Bühnenblick*, l'absence de recours à l'interculturel est également frappante, pour exposer ou justifier son activité professionnelle transfrontalière. Ainsi, au sein même de son équipe, travaillent Français, Allemands et Suisses, permanents et rédacteurs extérieurs. Dans la pièce où se déroule notre entretien entre Raimund Brandmeier, le journaliste allemand permanent de sa rédaction. Nous nous saluons, puis il ressort. J'en profite pour demander au rédacteur en chef, Tanguy, comment son équipe franco-allemande travaille au quotidien. Son étonnement, devant ma question empreinte de préjugés nationaux, est éloquent :

BD : Est-ce que la manière de travailler de M. Brandmeier est différente de la vôtre?
Non, non, pas du tout ! C'est une petite équipe, ici, hein !?

Tanguy développe ensuite sa manière d'appréhender plus généralement les relations de travail dans le Rhin supérieur, en s'appuyant sur des données culturelles plus facilement mobilisables pour un Français :

> […] j'ai constaté tout à fait que [les Allemands] étaient du même niveau que nous. Et ça s'est confirmé très vite, dans les années qui ont suivi. Ils étaient plus carrés, mais ils étaient pas plus forts. C'était une autre façon. Vous savez, c'est comme un peu ici, on a l'impression quand on est au-dessous de la Loire, on est des fainéants, mais les journées de travail, elles sont pareilles à Marseille, à Bordeaux, qu'à Strasbourg. Elles sont réparties différemment. Peut-être qu'à Marseille, à deux heures, ils sont peut-être encore au pastis, à trois heures, ils finissent de manger, mais dix heures du soir, ils sont encore au boulot. C'est une autre répartition, mais elle n'est pas plus, elle est... Elle est d'abord tout aussi respectable, et elle n'est pas moins productive à Marseille (...). Eh bien, les Allemands, dans les années 1970, ils avaient un peu cette relation-là, sur des images toutes faites, des *a priori*, mais dans la pratique... la pratique, le résultat était le même.

Le projet INTERREG relatif au Passeport des musées du Rhin supérieur permet à Tanguy d'adopter une posture critique, qui montre la nécessité d'être ouvert d'esprit dans la pratique d'activités transfrontalières, sans pour autant recourir à l'interculturel : les éventuelles différences de représentations et de pratiques professionnelles sont connues et acceptées comme un fait social. Néanmoins, cette approche intériorise des connaissances acquises par des relations de travail transfrontalières. En effet, selon Tanguy, les maîtres d'ouvrage suisses du projet de Passeport ignorent les nuances de perceptions culturelles en France et en Allemagne. Ils se content de reproduire leur communication suisse autour du passeport des musées, passeport qui est déjà connu par le public suisse. Or la nouveauté du concept en France et en Allemagne ne permet pas nécessairement de calquer la même stratégie, avec des publics différents. L'absence de remise en question est retardée, selon Tanguy, par le laxisme qui s'opère dans l'octroi des fonds publics :

BD : Les posters et brochures ne mettent pas bien en évidence le Pass...

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> C'est pas du tout notre manière de communiquer en France, la communication qui part de Bâle, là : un paquet avec un nœud à un passeport, ça va une fois, mais ça ne fonctionne pas. Tous les ans, la même chose... Tout le temps! Voilà des exemples, et là, il y a eu beaucoup d'argent, énormément d'argent, mais ça a fait travailler les Suisses - aussi bien les maquettistes que les agences de comm' sont de là-bas. Et nous, ici, c'est un salarié! Donc, les échanges comme ça, vous voyez, ça fait sourire... C'est pas tout à fait comme ça que je vois le transfrontalier. Moi, je vois le transfrontalier avec des vrais contacts, avec des choses concrètes. On discute, on se remet en cause, et on s'adapte. Mais pas chacun dans son coin. Et puis, surtout, avec une exigence de résultat. Parce que, tout ça, c'est de l'argent public. Donc moi, je suis pour qu'il y ait une aide, parce que, à mon avis, comme dans beaucoup de choses, sans aide, la culture n'existe pas, et dans tout le pays. Donc, sur l'aide, on ne peut pas rougir, il faut qu'il y ait une aide [...]. Je demande une exigence de résultat, parce qu'il y a un engagement sur de l'argent public.

Le recours à la notion d'interculturel permet d'élaborer des projets *ad hoc*, dont les résultats doivent être immédiats et visibles, sans toutefois conduire à des relations approfondies et stables au niveau transfrontalier. De ce point de vue, le management interculturel permet aux élus et aux agents investis dans le transfrontalier de légitimer leur rôle et leurs activités, sans pour autant favoriser l'émergence de « cultures aux frontières ». Cela facilite également le maintien de ces acteurs dans une position de domination, à la fois dans une relation de supériorité maintenue entre eux, et face à des maîtres d'ouvrage et des partenaires constamment renouvelés et novices. Ces nouvelles cultures dans les espaces transfrontaliers sont inventées par d'autres réseaux, qui tentent péniblement de briser des mentalités solidement stato-centrées, en dépit de l'ouverture des frontières nationales et de l'intégration européenne.

B. Des cultures aux frontières revisitées et réinventées par des pratiques culturelles transfrontalières hétérogènes

Les pratiques culturelles aux frontières ne semblent pas produire *une* culture transfrontalière ; néanmoins, les usages culturels dans les régions transfrontalières ont des effets sur les cultures qui les composent. Les politiques culturelles au niveau transfrontalier s'avèrent limitées[1346], malgré la richesse et la diversité que l'on peut y repérer, en particulier en

[1346] Selon une étude menée par la MOT, environ 10% des budgets INTERREG III A sont consacrés au volet culturel, entendu dans un sens extrêmement large. V. MOT et Relais Culture Europe, *La coopération culturelle transfrontalière,* Paris, MOT, 2004, URL : http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/etude_culture_p1.pdf

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

raison du faible « retour » en terme électoral que cela peut produire ; dans ce cadre, l'étude de la promotion de la mobilité pour découvrir les activités culturelles au niveau transfrontalier met à jour des obstacles psychologiques et matériels solidement établis (1.). Néanmoins, si l'on s'attarde sur des pratiques de consommation culturelle entendues dans un sens plus large en y faisant entrer des biens de consommation courants —une culture « du quotidien »—, l'observation permet de discerner des pratiques qui font nettement abstraction de la frontière, tout en laissant apparaître une utilisation sélective de la langue du voisin (2.).

1. Les limites de l'action culturelle transfrontalière : démocratisation réduite de l'offre et bénéfices électoraux restreints

La coopération transfrontalière et les projets INTERREG ont facilité la mise en œuvre de rares projets estampillés « culturels ». Dans le Rhin supérieur, les projets étiquetés « Culture et éducation » recouvrent principalement des activités bilingues franco-allemandes, et des échanges scolaires. Au crous d'INTERREG II, on notera par exemple les projets suivants : « Echanges scolaires dans les écoles, collèges et lycées », « Echanges d'enseignants », « Cohésion et bilinguisme », « Formation bilingue au jardin d'enfants », « Lieu d'information et d'animation pour la jeunesse Strasbourg/Ortenau », ou « Poste de coordination pour les partenariats régionaux Tandem ». Les activités à caractère strictement *culturel* concernent deux projets seulement : le « Passeport des musées du Rhin supérieur », et la « coopération culturelle entre l'Atelier du Rhin et le Théâtre de Fribourg ». Cela est confirmé par le rédacteur en chef d'*Hebdoscope-Bühnenblick*, hebdomadaire bilingue d'une centaine de pages ; Tanguy dresse un inventaire critique des activités culturelles transfrontalières dans l'espace du Rhin supérieur :

> « […] il n'y a pas grand' chose. Il y a eu des projets sur le Net, des projets sur le Pass, des choses comme ça. Mais, concrètement, il n'y a pas grand' chose. Ou bien ça reste entre institutions, de l'une à l'autre, entre Fribourg et Mulhouse. Mais c'est des choses déjà établies, c'est pas là que ça se situe vraiment. »

L'hebdomadaire de Tanguy constitue une exception dans le paysage culturel du Rhin supérieur, puisqu'il annonce chaque semaine l'actualité culturelle en Alsace, et deux fois par mois prend une forme franco-allemande, en proposant l'agenda culturel dans tout l'espace

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

transfrontalier, en français et en allemand. Or cette réalisation est ignorée par le réseau institutionnel transfrontalier du Rhin supérieur : les chargés d'étude de la DCRI du CRA ignoraient son existence, ont-ils déclaré lors d'entretiens informels, en 1999 et en 2001.[1347] D'autres acteurs allemands et suisses, aussi bien élus qu'agents administratifs, rencontrés à l'occasion de réunions du groupe de travail et du comité de suivi de Centre-Sud, baignaient dans la même ignorance. Cet hebdomadaire semble constituer une menace pour la presse régionale, notamment les DNA qui ne publient pourtant qu'occasionnellement des informations culturelles à caractère transfrontalier : la rubrique « Culture et loisirs » se focalise essentiellement sur l'agenda culturel régional. Quelques médias dans l'Eurorégion méditerranéenne donnent des informations culturelles (et touristiques) sélectionnées, mais leur aire de diffusion est limitée à un espace soit au Nord soit au Sud des Pyrénées. C'est le cas par exemple de l'hebdomadaire *La Semaine* en Roussillon qui propose quelques "sorties" en Catalogne Sud mais dont la diffusion est limitée aux Pyrénées-Orientales ou de l'hebdommadaire *El Punt edició Perpinyà* (en catalan). Les quotidiens sud-catalans diffusent également l'information culturelle perpignanaise que leur transmet la Délégation de la ville de Perpignan à Barcelone par communiqué de presse[1348]. Lors du 9e Congrès tripartite sur les médias dans le Rhin supérieur, organisé par la Regio Basiliensis, les rédacteurs d'*Hebdoscope-Bühnenblick* n'ont pas été conviés[1349], alors qu'ils sont les seuls à pouvoir revendiquer une forme de transfrontalité de leur publication :

> « A part Dominique Paillarse [directeur de la DRAC[1350], dans la deuxième moitié des années 1990, qui avait notamment soutenu le lancement de Bühnenblick]... Interreg et le Rhin supérieur, c'est fini. C'est des discours, et des réunions vaines. Ce sont des réunions vaines. »

Tanguy est par ailleurs conscient du fait que son activité de promotion de la culture est un travail difficile ; son expression est davantage caractérisée par des prises de position et un ton de militant, pour un espace transfrontalier dont il est passionné :

[1347] *Notes de terrain,* 1999 et 2001.

[1348] Informations fournies par courriel par Martine Not, Coordinatrice des Relations Extérieures à la Mairie de Perpignan.

[1349] Informations corroborées par les documents obtenus de la Regio Basiliensis, organisatrice de la recontre. Ce congrès avait d'abord pour but de renforcer le volet communication des activités de coopération transfrontalière, en tissant des liens privilégiés avec le champ journalistique local et régional du Rhin supérieur.

[1350] Tanguy déclare d'ailleurs, sur ses démarches relatives à l'obtention de subventions sur un autre projet, sa crainte de ne pouvoir survivre à l'après-subvention : « Donc, moi, chercher une subvention, sachant que, deux ans après, je vais m'arrêter, ça c'est une question : on a envie ou on n'a pas envie de faire des projets... Faut être cohérent ! Si on sent un projet qui va foirer, il ne faut pas le lancer. »

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> « Moi, j'ai un malheur : je fais ce que je dis. C'est mon malheur. J'en suis fier, mais c'est mon malheur. Parce que ça dérange... ça dérange. On préfère faire des projets avec des mecs pipeau, qui vont faire des trucs pipeau, mais qu'on pourra garder bien en mains. « C'est moi qui ai fait ça » - moi je m'en fous! [en martelant sur les exemplaires d'Hebdoscope qui sont posées sur la table] C'est pas moi qui ai fait ça, et ça, c'est pas moi qui ai fait ça : c'est un travail d'équipe, j'ai réussi à faire une toile d'araignée qui fait que ça a tissé, et basta ! Et j'ai encore la frite, et la niaque pour y aller. Mais il faut pas tirer à soi, c'est pas le bébé, ça, c'est pas le problème. Le problème, c'est d'arriver à casser cette maudite frontière, qui est merdique comme tout, et il y a des gens très bien de l'autre côté. »

Toutefois, il est conscient qu'il s'adresse à une minorité de personnes, tandis que le « Rhin supérieur », comme représentation territoriale sans frontières, reste encore largement absent des esprits de la population qui y vit :

> « Je crois qu'on ne répètera jamais assez que cette vallée, que je situe entre Karlsruhe, Strasbourg, Colmar, Mulhouse et Bâle, elle est exceptionnelle, au niveau mondial. Cette culture, qui est distribuée sur 100 ou 150 km, et sur une petite bande de 50 km de large, est exceptionnelle au niveau mondial. Il n'y a certainement pas d'équivalent. Personne ne le dit, et personne ne le faut sentir aux citoyens « lambda ». Donc, on va chercher ses cigarettes à Kehl, mais on ne sait pas situer géographiquement Karlsruhe : sur un micro-trottoir, Karlsruhe, ce doit être à 300 km de Strasbourg. Et on en est encore là, des siècles après avoir pensé à l'Europe. Et on y sera encore dans 50 ans : il n'y a pas la passion et la motivation de faire partager aux gens que cette vallée, elle est exceptionnelle - je parle au niveau culturel, mais aussi au niveau de la vie. Or ça peut être un bonheur de vivre ici! […] Or personne ne tient ce discours. Donc moi, je ne comprends pas, parce que ça me paraît... c'est élémentaire, pour moi. Je ne suis pas de cette région, je suis heureux d'être là, mais pour moi, c'est élémentaire. Quand on va dans d'autres régions de France, effectivement, on est le dos au mur, parce qu'il n'y a plus rien. Quand on voit ce qu'on fait ici, avec tout ce qu'il serait possible de réaliser, il y a un malaise, un vrai malaise ! »

Néanmoins, les promenades dominicales peuvent constituer des activités culturelles s'adressant de manière plus « démocratique » à la population. Elles sont promues dans le cadre des programmes INTERREG, mais doivent être recherchées dans d'autres volets que celui relatif à la culture[1351]. Elles ont lieu dans un cadre transfrontalier à mi-chemin entre la contemplation romantique de la nature et la protection de l'environnement : les parcs naturels transfrontaliers créés à Pamina suivent l'esprit du Club Vosgien et de son homologue allemand, le *Schwarzwaldverein*. Pour Anny Bloch, « cette nouvelle utopie paysagère de type patrimoniale (parcs naturels, châteaux) se double d'une composante transfrontalière

[1351] Le « Parc rhénan transfrontalier » mis en place au cours d'INTERREG I Pamina est inscrit dans l'Axe 2, « Protection de l'environnement, aménagement du territoire et transport ».

naturaliste, scientifique : la conservation de la nature. »[1352] De la même manière, les projets environnementaux dans l'Eurorégion méditerranéenne évitent de poser des questions culturelles de fonds, en investissant le champ des parcs naturels, des chemins de randonnées : « Via Romanica » est un projet INTERREG de route transfrontalière de découverte du petit patrimoine religieux d'époque romane[1353]. Une exception intéressante à ces projets ouverts à tous les publics était le « Jardin des Deux Rives », organisé par les municipalités de Strasbourg et de Kehl, et qui a suscité, en France du moins, des protestations indignées : l'entrée de ce Jardin où étaient par ailleurs organisées des activités culturelles était payant, ce qui permettait d'exclure de ce parc transfrontalier des catégories sociales non souhaitées.

Après avoir affirmé son scepticisme sur la volonté politique de promouvoir des activités culturelles transfrontalières à long terme[1354], le rédacteur en chef d'*Hebdoscope-Bühnenblick* analyse l'absence présumée, par une majorité de la population résidant dans le Rhin supérieur, de consommation culturelle telle qu'elle est véhiculée dans son hebdomadaire, comme la conséquence de blocages psychologiques et matériels : manque de volonté, de curiosité, de promotion de la culture du voisin, transports inexistants ou trop chers, etc. Une thèse que l'on pourrait qualifier de « minimaliste » des cultures populaires pourrait appeler à un nivellement de la culture de référence « par le haut », ce que Tanguy semble appeler de ses vœux quand il donne l'exemple du succès de certaines sorties culturelles :

> « Le transfrontalier, c'est pas compliqué, c'est les citoyens. Si vous avez un car qui revient de Bâle, d'une expo, et qui en parle le lundi au bureau en disant, c'est super, j'ai vu une super expo, c'est là, ça fait tâche d'huile. C'est ça. »

En outre, le Palais de la musique et des congrès de Strasbourg a un public, lors de concerts de musique donnés par l'orchestre philharmonique de Strasbourg, d'Allemands à hauteur moyenne de 10%, se déplaçant en automobiles privées ou en autocars affrétés pour la

[1352] BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières entre l'Alsace et le Palatinat? Etat cruel des lieux », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n°23, 1996, p. 223.

[1353] Parcourir (Réseau de consultants), *Evaluation thématique ex post du programme Interreg II volet France-Espagne*, Toulouse, 2002, p. 44.

[1354] « Et puis il faut une vision à long terme. Mais ça ne viendra pas tout de suite. Il y a eu un exemple de bus entre Karlsruhe et Strasbourg, pour le Musée d'Art Moderne. Bon, c'est sûr que ce n'était pas plein. C'est sûr, il y avait plus d'Allemands qui venaient en France que de Français qui allaient à Karlsruhe. C'est pas bon, financièrement, mais est-ce que tout doit être bon, financièrement ? C'est là, la question de notre temps : est-ce que l'hôpital doit être rentable ? Est-ce que l'école doit être rentable? Est-ce que la culture doit être rentable ? C'est là, la question. Si tout doit être rentable, alors il faut arrêter, parce que si on prend le coût des places de spectacles, on en est à six ou sept cent balles, et donc on perd de l'argent. Et si tout doit être rentable, alors il faut le dire, et il faut arrêter. » Entretien avec Tanguy, *ibid.*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

soirée[1355] : ce public est composé majoritairement de retraités et d'étudiants badois. Des musées très visités de Catalogne, celui de Dalí à Figueres ou des monuments de Barcelone sont devenues des attractions quasi-touristiques. Or un tel éventail de pratiques culturelles transfrontalières (musées, théâtre, danse, cinéma, expositions, etc.) est généralement réservé à des catégories sociales « lettrées »[1356] ou privilégiées, qui doivent disposer non seulement d'un capital culturel dominant, mais aussi de ressources telles que du temps libre, une automobile, des moyens financiers, voire la maîtrise de la langue du voisin.

2. Des usages culturels « du quotidien » caractérisés par une utilisation sélective de la langue du voisin

Sans tomber dans une acception « maximaliste » qui analyserait les cultures populaires comme des « cultures authentiques, des cultures complètement autonomes qui ne devraient rien à la culture des classes dominantes »[1357], les cultures populaires apparaissent plutôt comme « un assemblage d'éléments originaux et d'éléments importés, d'inventions propres et d'emprunts [...], pas homogènes, mais pas pour autant incohérentes ».[1358] Dans les espaces transfrontaliers que nous étudions, il est donc pertinent de s'attarder sur des pratiques culturelles que Tanguy considère comme utiles pour susciter un premier intérêt vers la culture du voisin, mais insuffisantes pour saisir d'autres aspects culturels considérés comme plus enrichissants :

> « […] les Allemands sont très preneurs de la vie française, de la qualité de vie qu'on avait, qu'on commence à perdre un peu, mais qu'on avait. Ils sont très friands de ça. Ils ne viennent pas seulement au restaurant, ici. Ils viennent, au resto, mais il n'y a pas que ça, maintenant. Ce n'est qu'un aspect qui les intéresse. »

[1355] Renseignements recueillis par téléphone, février 2005.

[1356] Pour Anthony Lodge, dans la langue française, trois éléments fondent une idéologie du français comme langue standard : d'abord, la notion du français comme langue unique, figée dans la constitution, reconnaît à l'Etat des responsabilités sur le plan national et au niveau international ; ensuite, la domination de l'écrit sur l'oral, des références à des écrivains et l'existence de l'Académie française montrent que le respect de la langue écrite s'impose au-delà de catégories sociales supérieures ; enfin, la violence symbolique qui s'impose par la nécessité sociale de s'exprimer clairement concourt à un mutisme de la population qui a honte de s'exprimer. LODGE, Anthony, « En quoi pourrait consister l'exception sociolinguistique française ? », in Centre de recherche bretonne et celtique, *La Bretagne Linguistique – Vol. 12*, Brest, Université de Bretagne Occidentale, 1998, p. 61.

[1357] CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 70.

[1358] CUCHE, Denys, *La notion de culture…*, *op. cit.*, p. 70-71.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

La gastronomie constitue un vecteur d'échanges frontaliers conséquent, qui se met au diapason des consommateurs transfrontaliers : horaires des repas adaptés à ceux des voisins frontaliers, menus traduits en plusieurs langues, affichage des prix en plusieurs monnaies, plats revisités qui répondent aux goûts spécifiques des clients.

Dans ce cadre, les pratiques sociales nous aident à comprendre comment la culture populaire se dessine dans un ensemble de « manières de faire avec » la culture dominante : Michel de Certeau définit la culture populaire comme la « culture ordinaire des gens ordinaires », une culture du quotidien, qui se nourrit à la fois de pratiques triviales et de créations renouvelées.[1359] Ces pratiques culturelles que nous qualifions de « quotidiens » sont caractérisés par un recours limité à la langue du voisin, bien que des exceptions puissent être discernables et doivent être corrélées à l'origine sociale. Dans le Rhin supérieur, tout comme dans l'Eurorégion méditerranéenne, cette culture transfrontalière du quotidien se dessine par touches, dans un environnement dynamique : en parallèle aux pratiques gastronomiques et touristiques des Palatins, Badois et Suisses en Alsace, déjà mentionnées *supra*, les Français vont quant à eux aux thermes de Baden-Baden ; les Strasbourgeois fréquentent en été des piscines municipales dans l'Ortenau. Ces loisirs n'imposent pas de parler allemand, et d'ailleurs, les règlements intérieurs de ces établissements ne sont souvent pas traduits en français. En outre, le parc d'attractions *Europa-Park*, situé à Rüss, est ouvert à un public français nombreux, repérable à la publicité française qui est faite du côté alsacien, et dans les moyens de transports publics mis à disposition par le Conseil Général du Bas-Rhin à la belle saison au départ de Strasbourg. Les fêtes annuelles de village et de villes allemandes rappellent en tout point les fêtes foraines françaises, auxquelles s'ajoutent des spectacles organisés par les habitants, et sont fréquentées par des Alsaciens. Les parcs naturels transfrontaliers ou bien outre-frontière sont également des espaces où s'exprime une volonté de passer les frontières nationales, de vivre l'Europe sans s'imposer de contraintes linguistiques.

La consommation courante transfrontalière constitue un autre ensemble que Tanguy semble opposer à la consommation de biens culturels jugés plus nobles :

> « Pourquoi est-ce qu'on ne peut pas passer le cap de la consommation —on va acheter son essence de l'autre côté parce qu'elle est moins chère— ce cap bassement consommation, et faire cette motivation au niveau des hommes, de la culture, des loisirs,

[1359] CERTEAU, Michel de, *La culture au pluriel*, Paris, UGE, 1974.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

> des choses de la vie ? Ce sera ma question éternelle, mais une question de base : est-ce qu'on n'est que des produits de consommation, effectivement les hommes, ou est-ce qu'il y a peut-être une troisième mi-temps un peu supérieure? Voilà, c'est une vraie question. Parce qu'en fait, on est à une heure et demie de tout. »

Or pour Michel de Certeau, l'usage qui est fait de la production de masse mérite d'être étudié. En effet, la consommation de biens et de services est analysée comme une « production », dans le sens où elle se différencie par des « manières de faire avec », des usages particuliers d'utiliser des produits imposés par l'ordre économique dominant. Toutefois, l'analyse de Michel de Certeau reste limitée à l'usage, et ne se distingue pas par l'existence de produits propres. Or la possibilité pour des Français de faire des courses de consommation courante outre-Rhin, d'abord pour des motifs économiques, se caractérise par un choix de produits marqués à la fois par une certaine uniformité avec ceux que l'on trouve en Alsace, et par une certaine marque des habitudes alimentaires dans le Bade-Wurtemberg (nombreux pains spéciaux de céréales, choix astronomique de charcuteries mais choix restreint de viande, rareté de l'offre de fruits et de légumes frais). L'achat transfrontalier est également courant dans l'Eurorégion méditerranéenne, où il se pratique dans les deux sens. Avec Michel de Certeau, nous optons momentanément pour une définition restreinte de la culture du quotidien en tant que « culture de consommation », pour glisser prudemment[1360] vers une optique plus ouverte, inspirée par Claude Lévi-Strauss, avec l'analogie du « bricolage » appliquée à des faits culturels[1361]. Cette sélection de loisirs « bricolés », qui s'abstrait d'un recours linguistique conséquent à la langue du voisin frontalier, laisse toutefois de l'espace aux usages d'une autre population plus familiarisée avec une pratique linguistique bilingue.

Ainsi, pour une population alsacienne habituée à la langue allemande, les télévisions allemandes et les radios sont aussi regardées et écoutées que les françaises. Sur la frontière franco-espagnole, la plupart des radios mais également certaines télévisions fonctionnent sur un principe de diffusion partielle, mais pour certaines leur diffusion s'étend au delà de la frontière : c'est le cas par exemple de « France Bleu Roussillon » et « France 3 » au Nord ou de Catalunya Radio et TV3 au Sud. La musique populaire allemande, la *Volksmusik*, est écoutée par un public alsacien qui se rend à des concerts d'artistes populaires (Frank Michael,

[1360] André Mary signale que le recours intempestif à cette notion de bricolage conduit à en amoindrir la valeur heuristique. Cela peut même dériver vers des contre-sens. MARY, André, « Bricolage afro-brésilien et bris-collage post-moderne », in LABURTHE-TOLRA, Philippe, *Roger Bastide ou le réjouissement de l'abîme*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 85-98.

Alpencrew Tirol, ou *die Schwarzwald Rebellen*), et achète des disques allemands, autrichiens ou suisses sur les marchés français, en Allemagne ou en Suisse.

Ce dernier chapitre sur les effets des politiques publiques transfrontalières se concentre sur deux secteurs où se repèrent les limites de ces politiques et la mobilisation de réseaux alternatifs. Le premier est relatif aux travailleurs frontaliers dont les revendications sont relayées depuis les années 1970 par des associations qui utilisent un répertoire d'actions qui mêle pratiques para-syndicales et juridiques. Ces associations sont partiellement concurrencées par les Infobest à la fin des années 1990 ; cependant, la concurrence des Infobest demeure limitée, du fait de leurs compétences et capacité juridiques réduites, et du fait de l'absence de relais efficace des problèmes des frontaliers auprès des réseaux politiques transfrontaliers. Un second secteur analysé concerne la thématique des identités et des cultures aux frontières. Alors que les langues régionales servent des entreprises politiques régionales aux effets marginaux, la population des espaces transfrontaliers privilégie majoritairement des usages culturels « du quotidien », avec un emploi très sélectif des langues utilisées aux frontières.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

[1361] LEVI-STRAUSS, Claude, *La pensée sauvage*, Paris, Plon, 1962.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Conclusion

Etudier les acteurs investis dans la coopération transfrontalière, ainsi que les politiques mises en œuvre dans des espaces frontaliers européens, dévoile des territoires peu institutionnalisés, des réseaux d'acteurs marqués par leur vulnérabilité, ainsi que des politiques hétérogènes, secondaires et diffuses. Cette faiblesse généralisée caractérise l'état de la coopération transfrontalière, tel que nous avons pu l'observer au cours de ce travail. Or, en nous fondant sur les expériences des espaces transfrontaliers que sont le Rhin supérieur (Allemagne-France-Suisse) et l'Eurorégion méditerranéenne (Espagne-France), nous émettons l'hypothèse centrale que la coopération transfrontalière fonctionne, ou donne l'apparence de fonctionner, justement en raison de ses vulnérabilités. Notre étude s'attachera à démontrer que cette fragilité des acteurs et des politiques conditionne et entretient la coopération transfrontalière en Europe.

La coopération transfrontalière correspond également à une thématique originale, car elle est assez peu étudiée dans notre discipline, alors qu'elle offre au moins deux types d'intérêt : d'une part, la coopération transfrontalière offre un point d'entrée à la thématique post-wébérienne du politique, dans le cadre de laquelle le monopole des Etats tend à s'estomper sur la scène internationale au profit de nouveaux acteurs. Ces Etats européens se trouvent concurrencés par des entités infranationales qui réinvestissent l'action publique en faisant parfois preuve d'originalité, dans un espace transfrontalier où elles définissent en partie leur place et leur rôle. Notre travail permet donc d'appréhender le jeu des acteurs territoriaux dans un contexte multinivelé où la présence de ces acteurs a été renforcée sous l'effet du double phénomène de la décentralisation et de l'intégration européenne. D'autre part, les relations qui s'établissent entre les collectivités territoriales et l'échelon communautaire, aussi bien par le biais du lobbying à Bruxelles que par la participation aux initiatives de la Commission européenne (notamment INTERREG), incitent à observer comment se matérialisent empiriquement ces espaces transfrontaliers, dans quelles conditions ils sont construits, avec quelle efficacité et dans quelles limites.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Sur le plan méthodologique, adopter une approche qui tente de ne pas se retrouver enfermée dans l'analyse monographique d'un seul espace transfrontalier s'est manifesté dans le choix de deux terrains de recherche, à travers les espaces transfrontaliers du Rhin supérieur et de l'Eurorégion méditerranéenne. La stratégie de cette démarche comparative, examinée plus largement en introduction de ce travail, débouche sur trois axes : premièrement, cette démarche comparative a permis de rassembler un substrat de données à partir de deux terrains d'études dont un pivot est la France ; deuxièmement, cette perspective nous a obligés à être prudents concernant l'utilisation des termes et concepts empruntés aux langues anglaise, allemande, espagnole et catalane ; troisièmement, cela a donné la possibilité de tester des hypothèses à un niveau plus large que celui des espaces étudiés, notamment à l'échelon européen. Ces conditions nous ont amenés à avoir une posture relativement large par rapport aux termes de notre étude, qui a une forme « *middle-range* »[1362], ou d'entre-deux, c'est-à-dire qui s'attache à la description de cas dans une acception socio-historique, sans toutefois rejeter l'apport d'une démarche soutenue par des objectifs explicatifs.

Nous avons analysé la coopération transfrontalière à travers deux axes principaux, qui ont mis en relief sa fragilité :

- d'une part, les modalités d'apparition de la coopération transfrontalière marquées par les intérêts particuliers des acteurs ;

- d'autre part, l'action publique mise en œuvre par des réseaux d'acteurs et l'efficacité sociale de ces politiques sur la population vivant dans ces espaces transfrontaliers.

1. Le premier axe a concerné le processus d'émergence et les conditions de mise en œuvre de la coopération transfrontalière dans deux espaces, le Rhin supérieur et l'Eurorégion méditerranéenne : nous nous sommes intéressés ici aux stratégies concurrentielles qui ont permis d'inscrire progressivement la coopération transfrontalière dans des espaces flous, inventés par des élites, aux logiques sociales qui gouvernent la coopération transfrontalière et aux principaux modes d'action publique mobilisés par les acteurs. Les acteurs investis dans les politiques de coopération transfrontalière se structurent en réseaux multiples, restreints et fragiles, dans des rapports concurrentiels. Ces multiples acteurs exploitent la niche que représente la coopération transfrontalière par un investissement minimal.

[1362] BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse politique comparée », in *Revue*

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. Le second axe porte non seulement sur le contenu, mais aussi sur les effets de la coopération transfrontalière au sein des espaces étudiés : dans le cadre de ce travail, ce contenu a été focalisé sur les programmes communautaires INTERREG qui existent depuis la fin des années 1980, notamment sur la frontière franco-germano-suisse et sur la frontière franco-espagnole. Ces programmes ont été examinés, car ils représentent la ressource financière principale et la motivation déterminante des acteurs pour coopérer sur les frontières, depuis le début des années 1990. Cela a permis d'étudier les relations entre la Commission européenne et les acteurs territoriaux à travers une action publique transfrontalière spécifique, en réalisant et en cofinançant des micro-projets. Cela a également autorisé de tester l'hypothèse d'une européanisation douteuse de cette politique transfrontalière, diffusée au niveau communautaire. L'étude des effets de ces politiques par micro-projets a par ailleurs révélé que la population demeure majoritairement en marge de ces initiatives et affiche même parfois son incrédulité, malgré l'assentiment qu'elle manifeste à l'égard du principe même de la coopération transfrontalière, associée au symbole positif de la construction européenne, synonyme de paix, de démocratie et de prospérité. Ce scepticisme ou cette indifférence à l'égard de l'action publique transfrontalière est souligné par nos études sur les travailleurs frontaliers et sur les usages des cultures et identités aux frontières.

1. Les conditions de mise en œuvre de la coopération transfrontalière : des réseaux restreints et fragiles, marqués par des intérêts particuliers

Les espaces transfrontaliers dans lesquels s'est insérée notre étude correspondent à des inventions d'acteurs dominés dont les stratégies consistent à inscrire dans les espaces transfrontaliers une variété de thématiques éclatées. Ces stratégies d'ouverture aux frontières sont très irrégulières dans le temps : principalement depuis les années 1970, des continuités et des ruptures ont pu être observées, qui montrent que les acteurs supra-étatiques, étatiques, régionaux et locaux nourrissent des intérêts réduits voire inexistants en ce qui concerne les problématiques transfrontalières. Dans les années 1970 et 1980, les Etats centralisés

internationale de politique comparée, Vol. 1, N° 1, 1994, p. 16.

monopolisent le champ transfrontalier ; la fin de la décennie 1980 est marquée par un essoufflement de la coopération transfrontalière et par la recherche des moyens de la relancer. Ce renouveau de la coopération transfrontalière est conditionné essentiellement par l'apport financier du programme communautaire INTERREG, qui produit pour certains acteurs un relatif regain d'intérêt à partir des années 1990.

Cette invention de territoires méconnus de la population, sur les frontières nationales, est donc principalement due à la volonté des acteurs étatiques (années 1970 pour le Rhin supérieur et années 1980 pour l'ensemble de la frontière franco-espagnole), mais leur faible degré d'institutionnalisation et leur plasticité doivent être relevés, renforcés par l'irruption de nouveaux acteurs régionaux et locaux qui font pression pour créer (création de l'Eurorégion méditerranéenne en 1991) ou faire évoluer géographiquement ces espaces transfrontaliers (élargissement du Rhin supérieur en 2000 et de l'Eurorégion méditerranéenne en 2004 rebaptisée « Eurorégion Pyrénées-Méditerranée »).

A travers cette mesure temporelle de près de 35 ans (de 1970 à nos jours), nous avons pu poser l'hypothèse selon laquelle l'intérêt transfrontalier présumé, affiché collectivement dans chaque initiative transfrontalière, constitue une exception : l'action publique transfrontalière et sa rhétorique (« laboratoire de l'Europe », « Europe de proximité », etc.) correspondent en effet étroitement aux intérêts et aux stratégies propres à chaque acteur ; elles constituent des ressources collectives qui peuvent être captées individuellement, par chaque acteur. Ce manque de substance transfrontalière favorise paradoxalement la cohésion des acteurs : ces acteurs organisés en réseaux multiples, instables et restreints coexistent dans ces espaces transfrontaliers, où la multiplicité des agendas s'explique également par l'irruption successive de nouveaux acteurs (perte du monopole politique des Etats au niveau international et par conséquent au niveau transfrontalier), comme des entités infranationales dans certains Etats et comme la Commission européenne. Or, dans le mouvement intégrationniste communautaire marqué par l'affirmation du niveau politique infranational, la nonchalance des acteurs étatiques d'absorber les demandes des acteurs régionaux et locaux a produit des arènes transfrontalières périphériques où les acteurs régionaux ont établi des agendas supplémentaires, qui ont laissé transparaître des intérêts divergents (dans le cadre national ou dans le cadre transfrontalier). Ces acteurs ont instrumentalisé, par exemple, le droit de la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

coopération transfrontalière pour se repositionner sur l'échiquier transfrontalier et faciliter, le cas échéant, l'inscription postérieure de leur agenda : les accords de Karlsruhe et de Bâle dans le Rhin supérieur, tout comme le Traité de Bayonne sur la frontière franco-espagnole, correspondent à cette logique d'usages politiques du droit par des réseaux secondaires qui, néanmoins, ne doit pas laisser de doute sur la position dominante des acteurs étatiques. A l'inverse, des problématiques peuvent être durablement absentes des agendas transfrontaliers : ainsi, dans le Rhin supérieur, la question du nucléaire civil a été systématiquement écartée depuis les années 1970 par l'Etat français. Mais l'intrusion de la Commission européenne par le biais des programmes INTERREG a créé à partir des années 1990 un ersatz d'agenda pluriannuel qui domine du même coup les agendas préexistants (étatiques et régionaux), triplement caractérisés par leur extrême faiblesse en moyens financiers, leur rythme morcelé et la faisabilité improbable de leurs objectifs. Les programmes INTERREG suscitent une dynamique qui tend à fédérer ces agendas préexistants en y opérant des sélections, mais sans pour autant s'y substituer entièrement.

Dans ce contexte mouvant, identifier des acteurs qui s'investissent dans la coopération transfrontalière conduit à s'inscrire dans les années 1990, un cadre temporel cohérent, où se côtoient principalement des acteurs communautaires, étatiques et infranationaux. Une rapide sociographie de ces acteurs révèle leur rareté (institutionnelle et individuelle), leur isolement et leur structuration en de multiples réseaux fortement personnalisés et fragiles. Nous tenons à souligner que le nombre restreint de ces acteurs est une condition essentielle du fonctionnement des réseaux dans lesquels ils s'insèrent au niveau transfrontalier. Les logiques sociales qui président à leur mobilisation transfrontalière sont repérables à travers deux éléments majeurs, d'une part à travers des discours consensuels qui limitent la propension à l'affichage de concurrences internes et, d'autre part, à travers des incitations sélectives qui confortent leurs intérêts particuliers :

- les discours consensuels associés à chaque espace transfrontalier sont surtout portés par des acteurs dominés, investis au niveau régional et local, dépourvus de mandat national et donc disposant de davantage de temps. La figure omniprésente du chef d'exécutif régional (ou d'un de ses bras droits) qui rencontre son homologue frontalier représente la copie miniature de la scène politique internationale (« petit Quai d'Orsay ») où l'insertion des

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

acteurs infra-étatiques reste problématique. Ces acteurs font appel à une portion choisie de l'héritage historique européen, tantôt réinvesti, tantôt rejeté en fonction des exigences politiques de chaque espace, et qui a pour fonction de renforcer la cohésion des réseaux. Ainsi, dans le Rhin supérieur, l'amitié franco-allemande est utilisée comme vecteur central d'appartenance collective, une symbolique d'ailleurs exploitée dans les relations interpersonnelles transfrontalières entre élus ou agents administratifs, dont les relations ne seraient pas seulement de nature professionnelle, mais aussi de nature « amicale ». De même, les lenteurs de cette coopération transfrontalière rhénane sont euphémisées en se replaçant dans un contexte historique plus large : la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale ne constituerait qu'un infime segment temporel —six décennies— par rapport à des siècles de conflits sur le continent. Dans l'Eurorégion méditerranéenne, la cohésion transfrontalière s'opère en recourant au thème partagé de la cohésion territoriale communautaire qui soutient les zones périphériques, et plus rarement au partage de valeurs démocratiques. Dans le cadre de ces deux discours, une nouvelle représentation territoriale de l'action publique régionale a été relevée dans les deux espaces, dans la mesure où de nouvelles perceptions d'aménagement du territoire frontalier incluent, au moins à partir du milieu des années 1990, une part de l'espace frontalier voisin. Toutefois, ces nouvelles perceptions transfrontalières du territoire régional, inscrites dans de nombreux rapports et études liés notamment à l'aménagement du territoire, produisent rarement des réalisations tangibles (le pont « Pflimlin » sur le Rhin constitue, pour les acteurs transfrontaliers du Rhin supérieur, un projet titanesque, alors qu'il s'agit seulement d'un pont routier à deux voies). Nous avons en outre observé l'exclusion de ces réseaux d'une série d'acteurs non cooptés ou qui se marginalisent en se défiant de ces pratiques discursives : des groupes écologistes sont placés en marge de ces réseaux politiques dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion, tout comme le sont également les travailleurs frontaliers sur la frontière franco-germano-suisse.

- la difficulté de la mise en œuvre de l'action publique transfrontalière renvoie au risque de rentabilité électorale négative pour chaque acteur. Ce risque est décelable, lors des élections régionales et locales, notamment dans l'omission de l'enjeu transfrontalier (ou associé exceptionnellement à l'enjeu européen), aussi bien dans le Rhin supérieur que dans l'Eurorégion. Dans ce contexte politique où le transfrontalier n'est pas considéré comme un

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

enjeu —par rapport à des problèmes nationaux ou régionaux jugés plus prioritaires (emploi, économie, éducation, santé, sécurité, etc.)—, seules des incitations sélectives déterminent les élus à se mobiliser. La métaphore de l'entrepreneur transfrontalier a permis d'appréhender la manière dont les acteurs ont saisi, au début des années 1990, l'opportunité des fonds communautaires INTERREG : la nature de la coopération transfrontalière franchit alors un certain seuil, en ne se limitant plus à des relations de bon voisinage (échanges d'informations, rencontres entre élus et hauts fonctionnaires) et en passant à un stade de coopération *ad hoc*, à travers quelques micro-projets. La capacité relativement mobilisatrice d'INTERREG par rapport à la période précédente, caractérisée par sa morosité, réside précisément dans la préservation des incitations sélectives de chaque acteur, sous couvert de la réalisation en commun de projets transfrontaliers : conformément à une des règles centrales d'INTERREG, un projet qui intéresse prioritairement un acteur ne peut être cofinancé par la Commission européenne à hauteur de 50% que s'il est porté par une part minimale du réseau. Dans cette optique, le jeu à somme positive résulte du cofinancement mutuel des projets par chaque acteur, dont la mise globale est systématiquement inférieure au gain réalisé. Ainsi, cette action publique transfrontalière est rendue uniquement possible, du fait qu'elle soit amortie par l'apport de fonds communautaires : auparavant, dénuée de fonds, la coopération transfrontalière était réduite à des réunions symboliques. Or quel est le contenu de cette coopération par micro-projets et quels en sont les effets discernables dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion ?

2. Le contenu et les effets de la coopération transfrontalière : des micro-projets éphémères pour une population dubitative

Deux questions principales sont à la source de cette seconde série de conclusions :

- d'une part, qu'est-ce qui est fait dans le cadre d'INTERREG et de quelle manière ?

- et d'autre part, quels sont les effets sociaux de ces politiques sur les populations de ces espaces transfrontaliers ?

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Avant tout, nous devons noter un déséquilibre matériel des sources disponibles pour INTERREG II et III, qui nous a amenés à exploiter prioritairement pour cette période des illustrations issues des espaces INTERREG rhénans (espaces Centre-Sud et dans une moindre mesure Pamina). L'analyse de chaque programme INTERREG (programmes « pilote », I, II et partiellement le III) dans ces territoires a permis de questionner la manière dont la Commission européenne utilise la distribution conditionnée de fonds communautaires, en vue de soutenir des micro-projets transfrontaliers. La Commission se confine dans un rôle non-directif, où prime la négociation avec des acteurs secondaires, face auxquels elle renonce fréquemment à imposer ses vues : à travers cette gouvernance transfrontalière, la réussite de ses programmes INTERREG paraît inévitable. L'hypothèse d'un régime différencié par la Commission en fonction de chaque espace —autrement dit d'une européanisation non vérifiée de la politique transfrontalière communautaire— est d'abord pertinente au cours d'INTERREG I et II. Ainsi, la Commission doit d'abord s'appuyer sur les réseaux transfrontaliers préexistants, ce qui la conduit à adopter une posture compréhensive dans chaque espace transfrontalier, en tant qu'acteur coopératif qui laisse chaque espace s'organiser de manière assez autonome. Tenue par ailleurs d'afficher des résultats positifs de ses programmes INTERREG I et II, la Commission proclame la réussite de leur application. Pour conforter cette prétention de succès, démontrée par la dépense complète de ses fonds dans chaque espace, la Commission est dominée par les partenaires INTERREG, en tolérant une application très élastique des règles de mobilisation des subsides communautaires, repérée dans les deux zones étudiées : ainsi, le caractère « transfrontalier » des projets, en principe obligatoire, est parfois omis, tout comme l'est la présence obligatoire d'un cofinanceur transfrontalier —à des degrés cependant divers dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne. Cette « tolérance » à l'égard des acteurs transfrontaliers se confirme au terme d'INTERREG II, puis sous INTERREG III, en étant infléchie dans un sens apparemment plus sévère : la Commission impose, certes, plusieurs règles plus contraignantes, en particulier en matières institutionnelle et budgétaire, ou en souhaitant faire adopter pour chaque espace un cadre stratégique plus directif que précédemment (un « programme opérationnel »). Mais l'attitude de la Commission et de ses représentants n'est en définitive ni unifiée ni guère plus stricte qu'au cours d'INTERREG I et II, comme en témoigne son indulgence face à la résistance

d'acteurs régionaux et locaux de fusionner les espaces INTERREG Pamina et Centre-Sud en un seul espace pour INTERREG III, ou comme le révèle le caractère largement formel des programmes opérationnels de chaque espace, tant dans leur élaboration que dans leur application. Face à la Commission européenne, nous avons observé que les acteurs étatiques, régionaux et locaux se placent dans des formes alternées de concurrences et d'alliances (infranationales, nationales ou transfrontalières – rarement partisanes), qui correspondent à la défense de leurs compétences ou de leurs intérêts particuliers. Dans cette perspective, s'associer ou ne pas s'associer à un projet, chercher à le soutenir ou à le saboter, est révélateur des intérêts à préserver ou recherchés par chaque acteur. Les évaluations régulières de ces programmes et de ces projets peuvent s'avérer parfois biaisées et acquièrent un attribut progressivement rituel. Enfin, les éventuelles recommandations découlant de ces évaluations sont peu suivies d'effets.

Aucune dynamique forte de coopération transfrontalière n'a donc pu être observée dans le cadre global de ces projets cofinancés par des fonds communautaires. Adoptant une approche ponctuellement centrée sur un de ces projets, nous avons retenu la réalisation franco-germano-suisse d'un ouvrage scolaire, conçu dans la seconde moitié des années 1990, qui nous a permis de tester plusieurs hypothèses complémentaires. Ces réseaux sont d'abord marqués par leur vulnérabilité : la mise en place de multiples groupes et comités pour « piloter » chaque projet a pour fonction de neutraliser des arènes fortement concurrentielles et hiérarchisées ; dans le cadre de réunions nombreuses, le temps consacré à la recherche d'un consensus, sur des aspects secondaires d'un projet assez mineur, souligne cette absence de cohésion entre acteurs, en particulier d'une même appartenance nationale. Dans ce cadre transfrontalier, l'importance accordée à la négociation paraît primordiale, surtout en ce qui concerne le Rhin supérieur. Par exemple, l'euphémisation du passé européen guerrier renvoie, dans le manuel, à une version pacifiée mais tronquée de l'histoire de l'Europe et de l'espace rhénan, afin de préserver le symbole transfrontalier de l'amitié franco-allemande. Cette recherche de consensus à tout prix peut aller jusqu'à mettre en péril le projet lui-même : ainsi, la volonté de ne pas imposer ce manuel dans les classes, dans le but de ne pas contrarier certaines autorités éducatives, a abouti à compromettre l'utilisation effective de cet ouvrage. Les partenariats *ad hoc* créés à l'occasion de chaque projet (ici, un réseau d'enseignants

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

franco-germano-suisses mobilisés pour rédiger le texte) survivent rarement s'ils ne sont pas suivis d'un autre projet INTERREG ou d'une prise en charge financière intégrale et exceptionnelle par des acteurs régionaux et locaux : l'approfondissement d'un projet risque d'immobiliser des ressources financières rares et de susciter des conflits. L'étude du contenu de l'action publique transfrontalière dans le Rhin supérieur et l'Eurorégion méditerranéenne a été complétée par celle de leur éventuelle efficacité sociale.

Les effets sociaux de cette action publique transfrontalière sur les populations qui résident dans les espaces transfrontaliers du Rhin supérieur et de l'Eurorégion méditerranéenne ont été recherchés à travers deux séries d'exemples. Ces exemples mettent en évidence l'invisibilité de la coopération transfrontalière aux yeux de la population, ainsi que le scepticisme graduel de cette dernière : d'une part, comment sont traitées les difficultés rencontrées par les travailleurs frontaliers à travers leur mobilité professionnelle transfrontalière quotidienne, qui renvoie au principe communautaire de libre circulation des travailleurs ? D'autre part, quelles sont les dynamiques des cultures et des identités aux frontières, elles aussi investies par des actions publiques transfrontalières ?

Nous tenons à insister, en préambule de ce paragraphe, sur le fait que les travaux de Philippe Hamman ont constitué un apport fondamental dont nous avons suivi l'essentiel des propositions pour traiter la question des effets de l'action publique transfrontalière sur la population des travailleurs frontaliers. Les problèmes rencontrés par les frontaliers alsaciens ont été ignorés au niveau politique transfrontalier, ou traités au mieux avec superficialité par les réseaux politiques transfrontaliers. Dans ce contexte, les frontaliers se sont structurés en associations, dès les années 1970, avant de voir l'apparition tardive d'instances publiques, notamment appelées à « informer et orienter » la population frontalière. Mais, selon notre hypothèse, les travailleurs frontaliers font l'objet d'une concurrence *limitée* entre associations de frontaliers (AFAL et CDTF du Haut-Rhin), et Infobest (instances publiques transfrontalières) créés et subventionnés par des fonds INTERREG au cours des années 1990. Les associations alsaciennes de travailleurs frontaliers sont caractérisées par un répertoire d'action double, marqué par des pratiques collectives empruntées au syndicalisme et par un recours substantiel au droit. La représentativité des associations de frontaliers est fondée sur

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

une base large et solide, en particulier au CDTF du Haut-Rhin, mais cette légitimité est rejetée par les réseaux institutionnels transfrontaliers, alors qu'elle est reconnue aux niveaux national et communautaire : les actions collectives de ces associations, produites avec des ressources maigres, jettent le discrédit sur des projets publics transfrontaliers financés généreusement. Ces réseaux politiques transfrontaliers sont justement à l'origine de la création des Infobest. Les Infobest, structures publiques d'abord mises en place par les acteurs régionaux grâce aux subsides communautaires, sont à présent exceptionnellement financés sans le soutien de Bruxelles. Les Infobest, instruments des collectivités et passerelles entre administrations, représentent un projet transfrontalier d'apparat, mais sans aucun pouvoir. Ayant vocation à « [servir] de vitrine de la coopération transfrontalière », ce sont des structures externalisées par rapport aux administrations qui servent à évacuer et à circonscrire des problèmes transfrontaliers : dans ce cadre, les Infobest se limitent à orienter les frontaliers vers des administrations nationales ; leur fonction basique consiste davantage à servir de pépinière de cadres administratifs pour les entités régionales qui les cofinancent, et à laisser présumer la résolution directe et indirecte des problèmes soumis. La concurrence entre associations de frontaliers et Infobest nous paraît en définitive limitée, car leurs fonctions ne se recoupent qu'en matière de conseil : les compétences sur le plan juridique, seules susceptibles d'aborder les problèmes transfrontaliers les plus complexes, sont détenues par les associations de frontaliers et appuyées par des démarches contentieuses.

Les cultures et identités aux frontières représentent un autre domaine investi par l'action publique transfrontalière (la thématique culturelle dans les programmes INTERREG représente en moyenne 10% du budget global), génératrice d'effets sociaux hétérogènes. Or cette action publique culturelle, elle-même limitée, est ignorée de la majorité de la population. Deux points d'entrée ont été privilégiés pour aborder la relativité des effets sociaux de ces projets transfrontaliers —l'instrumentalisation de la langue et les usages culturels du transfrontalier— :

- d'une part, nous faisons l'hypothèse que les entreprises politiques linguistiques régionales, dont l'héritage est en partie transfrontalier, restent marginales et ne pénètrent pas le champ transfrontalier. En effet, dans l'espace rhénan, la politique régionale de promotion de l'alsacien reste isolée politiquement, en dépit d'un tissu communautaire et identitaire

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

encore dense en zone rurale : le fait d'afficher un bilinguisme franco-allemand sur le plan transfrontalier, au lieu de dialectes dont l'alsacien, permet de ne pas réveiller des traumatismes identitaires liés au passé guerrier. Mais la réception par la population de cette promotion du bilinguisme franco-allemand montre un désintérêt de fait au profit de l'anglais. En revanche, dans l'Eurorégion méditerranéenne, la problématique est différente : la *Generalitat* entend promouvoir prioritairement le catalan aux niveaux européen et international, tandis qu'en Catalogne du Nord (en France), la promotion du catalan ne repose plus —sauf exceptions— sur une réalité sociolinguistique consistante, et répond davantage à la volonté politique régionale d'afficher une identité construite artificiellement à la périphérie du pouvoir politique central français ; par conséquent, les politiques linguistiques régionales fondées sur le catalan de part et d'autre de la frontière franco-espagnole ne se rencontrent que marginalement au niveau transfrontalier ;

- d'autre part, les représentations et usages culturels du transfrontalier permettent de poser une seconde hypothèse selon laquelle plusieurs représentations des cultures s'affrontent dans un espace transfrontalier, qui recoupent des perceptions sociales différentes de la frontière : aux représentations culturelles élitistes qui ont peu d'écho dans les espaces transfrontaliers (« Passeport des Musées du Rhin supérieur » ou projets avec les musées de Céret et de Tautavel) s'opposent des usages culturels populaires qui se jouent de la frontière et de l'action publique transfrontalière. Ainsi, une première représentation, élitiste et dominante, entrevoit dans le management interculturel un biais de maîtriser les tensions nées de relations professionnelles transfrontalières. Un second type d'appréhension des cultures aux frontières repose sur des politiques culturelles transfrontalières —en pratique très isolées—, qui promeuvent l'élargissement du champ de l'action culturelle traditionnelle et de l'accès à la culture à l'ensemble du territoire transfrontalier ; cependant, la question de l'accès à ces cultures frontalières rejoint la question classique de la démocratisation de biens et services culturels, en principe restreints à une population lettrée, qui devrait de surcroît être bilingue dans notre cas transfrontalier. Enfin, s'attacher à étudier les pratiques culturelles « du quotidien » permet de cerner un dernier type de pratiques culturelles —certaines qualifiables de « loisirs »— plus répandues dans la population et qui se font avec un usage sélectif de la langue du voisin : ne pas parler la langue du voisin n'interdit évidemment pas de franchir la

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

frontière, au-delà de laquelle de nombreuses activités sont offertes, adaptées aux populations de ces espaces transfrontaliers, voire générées par ces mêmes populations, indépendamment des politiques transfrontalières mises en œuvre (piscines, thermes, parcs d'attractions, plages, « shopping », sorties gastronomiques, tourisme de proximité, ballades, etc.). Il s'agit donc moins de pratiques culturelles transfrontalières que de pratiques frontalières régionales soumises à des flux transfrontaliers de populations.

Notre hypothèse de départ reste, au terme de cette thèse, valide : le développement localisé d'expériences transfrontalières tendant vers un certain approfondissement (mise en place d'équipes administratives binationales, intercommunalités transfrontalières) et le développement de concepts ou d'outils juridiques *a priori* plus facilement mobilisables (Eurodistrict, district européen, groupement européen de coopération transfrontalière) pourraient laisser penser que la coopération transfrontalière passe à un stade plus avancé, se fortifie.

Toutefois, ces rares exemples —qui mériteraient d'être étudiés de manière détaillée— ne doivent pas masquer l'état chétif de la coopération transfrontalière en Europe, caractérisée par trois traits principaux :

- d'abord, la coopération transfrontalière est une politique publique singulière, dans la mesure où elle suppose une *invention territoriale* qui manque toutefois toujours de crédibilité. En effet, cette invention territoriale assez récente n'est pas ancrée politiquement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ces espaces transfrontaliers : ces territoires, assis à la marge territoriale des Etats, pâtissent d'un manque avéré d'assises institutionnelles stables et de reconnaissance politique et sociale ;
- en outre, la coopération transfrontalière est caractérisée aujourd'hui par des *politiques originales d'investissement multisectorielles*, qui se matérialisent par la réalisation de microprojets INTERREG, fruits d'une des politiques de l'Union européenne. En règle générale, les politiques de l'Union sont marquées par des précédents nationaux ; or, dans notre champ d'étude transfrontalier, ces politiques communautaires innovent par rapport à la période antérieure, dominée par les Etats qui se limitaient à des politiques réglementaires et de bon voisinage ;

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

- finalement, le cycle transfrontalier actuel se manifeste par des *politiques « de basse intensité »*[1363], *conduites par des réseaux d'acteurs dominés*. Le caractère extrêmement bref, restreint et mou des politiques transfrontalières mises en œuvre permet paradoxalement de revendiquer leur succès. Cet affichage de projets qualifiés de « réussis » ne tempère toutefois pas la faiblesse structurelle de la coopération transfrontalière, repérable à travers quatre indicateurs : *i)* le saupoudrage des fonds européens dans les espaces transfrontaliers répond à l'exigence de *rentabilité politique immédiate* voulue par la Commission européenne ; *ii)* l'absence de projet politique dans chaque espace transfrontalier ou de projet approfondi renvoie à la *faiblesse cohésive* du réseau d'acteurs infra-étatiques, réseau qui se satisfait de projets qui manquent d'une cohérence transfrontalière suffisante ; *iii)* la *faible attraction du niveau transfrontalier* se manifeste à travers l'impossibilité de concevoir ou de conserver au niveau transfrontalier des projets politiques ambitieux[1364] ; *iv)* la domination politique nationale subie par certains de ces acteurs périphériques est compensée par des *politiques valorisantes, menées à un niveau européen accessible* (« diplomatie de proximité »), grâce à l'utilisation de ressources restreintes et asymétriques.

Ces traits caractéristiques de la coopération transfrontalière se retrouvent à l'occasion de journées organisées les 4 et 5 novembre 2004 à Chamonix, sur le thème « Le District Européen et son contexte national et communautaire ». Alain Lamassourre (Député européen, Président de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité basque et Vice-président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière) clôt les débats, tenus devant un public français, par ce commentaire d'ordre général :

> « L'histoire de la coopération transfrontalière comporte deux phases ; la première phase était celle de la clandestinité, la deuxième, la phase actuelle, est celle de la marginalité. […] Il est impératif […] que le transfrontalier passe de la marginalité au droit commun, pour faire en sorte que les projets transfrontaliers soient au cœur, pour

[1363] Nous sommes conscients d'emprunter ce terme au vocabulaire militaire nord-américain, qui perd ici son sens initial.

[1364] Le projet d'Eurodistrict entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et le Kreis d'Ortenau manifeste à la fois cette incapacité de concevoir un projet politique pensé au niveau étatique franco-allemand, et cette autre incapacité de réaliser ce projet au niveau transfrontalier. Face à cette incapacité de mettre en œuvre ce projet —et par conséquent de se l'approprier—, d'autres agglomérations du Rhin supérieur devancent ces hésitations en voulant avoir la primeur d'un Eurodistrict rhénan.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

les régions frontalières, des prochaines programmations nationales et communautaires. »[1365]

En effet, le tarissement partiel ou complet des subsides communautaires INTERREG après 2006 (date de la fin du programme INTERREG III) dans le Rhin supérieur et dans l'Eurorégion méditerranéenne remet en question, à terme, les projets INTERREG et la dynamique transfrontalière fragile qu'elle avait enclenchée. En effet, cette forme d'action publique transfrontalière éphémère, assimilable à du « saupoudrage » financier, sera réorientée vers les frontières des dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Cette échéance, encore soumise à de multiples négociations, met en évidence une nouvelle fois la vulnérabilité de la coopération transfrontalière, face à une population curieuse du transfrontalier mais qui n'attend pas ses effets négligeables pour se jouer des frontières et se risquer à vivre, à son rythme, l'Europe. Cependant, bien qu'ils soient sans doute privés à terme de moins de « carburant » INTERREG, les espaces transfrontaliers étudiés ne paraissent pas condamnés : au contraire, nous pensons qu'ils seront amenés à s'adapter à cette nouvelle donne, tout en cultivant leur marginalité, gage de leur existence.

[1365] MOT, *Clôture des travaux des Journées d'information et d'échanges sur "Le District Européen et son contexte national et communautaire"*, 4-5 nov. 2004, Chamonix, p. 5, URL : http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/cloture.pdf

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Bibliographie

I. Références bibliographiques

A. Références d'ordre général
B. Méthodes en sciences sociales
C. Construction sociale des problèmes et mise sur agenda
D. Union Européenne et régions
E. Coopération transfrontalière
F. Identité, langue, culture et tradition

II. Sources primaires

A. Archives et rapports
B. Observations participantes
C. Entretiens

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

I. Références bibliographiques

A. Références d'ordre général

Monographies

BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990.

BADIE, Bertrand & SMOUTS, Marie-Claude, *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992.

BADIE, Bertrand et SMOUTS, Marie-Claude (Dir.), *L'international sans territoire*, Paris, Ed. L'Harmattan, Cultures & Conflits, 1996.

BOUDON, Raymond, *Traité de sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1992.

BOUMAZA, Magali, *Le Front national et les jeunes de 1972 à nos jours. Hétérodoxie d'un engagement partisan juvénile. Pratiques, socialisations, carrières militantes et politiques à partir d'observations directes et d'entretiens semi-directifs*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction du Professeur Renaud Dorandeu, Strasbourg III, 2 vol.

BOURDIEU, Pierre, *Sur la télévision,* suivi de *L'Emprise du journalisme,* Paris, Editions Raison d'agir, 1996.

BOURQUE, Reynald et THUDEROZ, Christian, *Sociologie de la négociation*, (coll. Repères), Paris, La Découverte, 2002.

BRAUD, Philippe, *Sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2002 (6ème édition).

CARREFOUR DES LITTERATURES EUROPEENNES DE STRASBOURG, *Géophilosophie de l'Europe - Penser l'Europe à ses frontières*, Paris, Ed. de l'Aube, 1993.

CHOMSKY, Noam, HERMAN, Edward S., *La fabrique de l'opinion publique – La politique économique des médias américains*, Le Serpent à Plumes, Paris, 2003

COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

DEBUNNE, Georges, *À quand l'Europe sociale ?*, Paris, Syllepse, 2003, 172 p.

DELOYE, Yves, HAROCHE, Claudine et IHL, Olivier (dir.), *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1996.

DELOYE, Yves, *Sociologie historique du politique*, (coll. Repères), Paris, La Découverte, 1997.

DUPRAT, Gérard (Dir.), *L'Union européenne - Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, (Coll. Politique d'aujourd'hui), 1996.

DUPUIS, Jérôme, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Voiron (France), La Lettre du Cadre Territorial, 1998.

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *L'idée européenne dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1965.

FERRY, Jean-Marc et THIBAUD, Paul, *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.

GOBIN, Corinne, *L'Europe syndicale : Entre désir et réalité. Essai sur le syndicalisme et la construction européenne à l'aube du XXIe siècle*, Bruxelles, Labor, 1997, 186 p.

GRAWITZ, Madeleine et LECA, Jean, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.

LABURTHE-TOLRA, Philippe, *Roger Bastide ou le réjouissement de l'abîme*, Paris, L'Harmattan, 1994.

LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (Dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995

LE ROY LADURIE, Emmanuel, *Histoire de France des régions – La périphérie française des origines à nos jours*, Paris, Seuil, 2001.

LEVI-STRAUSS, Claude, *La pensée sauvage*, Paris, Plon, 1962.

MARCHETTI, Dominique (dir.), *En quête d'Europe – Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

MERLE, Marcel, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz (4ème édition), 1988.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves, *Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998

MUSSO, Pierre, *Critique des réseaux*, PUF, Paris, 2003.

NAY, Olivier, *La région, une institution - La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.

OGIEN, Albert, *Sociologie de la déviance*, Paris, A. Colin, 1999

PADIOLEAU, Jacques, *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982.

QUERMONNE, Jean-Louis (dir.), GROSSMAN, Emiliano, IRONDELLE, Bastien, SAURUGGER, Sabine, *Les mots de l'Europe – Lexique de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.
REGIN, Tania, WOLIKOW, Serge (dir.), *Les syndicalismes en Europe – A l'épreuve de l'histoire*, Paris, Syllepse, 2002.
SAGNES, Jean (dir.), *Nouvelle histoire du Roussillon*, Canet, Trabucaire, 1999.
SAINSAULIEU, Renaud (dir.), *Sociologie de l'association - Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
SECA, Jean-Marc, *Les représentations sociales*, Paris, Armand Colin, 2001.
SIMEANT, Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 504 p.
TIXIER, Maud, *Travailler en Europe : mobilité, recrutement et culture*, Paris, Ed. Liaisons, 1992, 364 p.
ZERBST, Rainer, *Gaudí, 1852-1926 : Antoni Gaudí i Cornet, une vie en architecture*, Paris, Taschen, 1993.

Articles

ARNAUD, André-Jean, « La régulation par le droit en contexte globalisé », in COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1998, pp. 147-175.
BALES, Robert F., « Rôles centres sur la tâche et rôles sociaux dans des groupes ayant des problèmes à résoudre », in LEVY, André, *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Paris, Dunod, 1965, p. 263-277.
COLLARD, Daniel, « Le cinquantenaire du Conseil de l'Europe », *Défense nationale*, n°3, 1999, p. 102-112.
DALOZ, Jean-Pascal, MONTANE, Michel-Alexis, « Polysémie et évolution d'un concept : retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership », in SMITH, Andy, SORBETS, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes (coll. Res Publica), Rennes, 2003, p. 19-48.
DURAN, Patrice, MONNIER, Eric, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités, techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, avril 1992, vol. 42, n° 2, p. 235-261.
FESTINGER, Léon, ARONSON, Elliot, « Eveil et réduction de la dissonance dans des contextes sociaux », in LEVY, André, *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Paris, Dunod, 1965, p. 193-211.
FOUCHER, Michel, *Fronts et frontières - Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991.
FOUQUES, Bernard (éd.), *A propos de frontière – Variations socio-critiques sur les notions de limite et de passage*, Bern, Peter Lang, 2003.
GENIEYS, William, « Le leadership vu du territoire - pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in SMITH, Andy, SORBETS, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes (coll. Res Publica), Rennes, 2003, p. 207-230.
KISSLING-NÄF, Ingrid, KNOEPFEL, Peter, « L'évaluation et le monitoring », in BUSSMANN, Werner, KLÖTH, Ulrich, KNOEPFEL, Peter (éd.), *Politiques publiques. Evaluation*, Economica (coll. Politique comparée), Paris, 1998, p. 141-150.
KNOEPFEL, Peter, KISSLING-NÄF, Ingrid, BUSSMANN, Werner, « L'évaluation et l'analyse des politiques publiques », in BUSSMANN, Werner, KLÖTH, Ulrich, KNOEPFEL, Peter (éd.), *Politiques publiques. Evaluation*, Economica (coll. Politique comparée), Paris, 1998, p. 129-140.
KOGAN, N., WALLACH, M.A., *Risk taking: a study in cognition and personality*, New York, Holt, 1964
LAGROYE, Jacques, « Le leadership en question. Configurations et formes de domination », in SMITH, Andy, SORBETS, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes (coll. Res Publica), Rennes, 2003, p. 49-72.
LASCOUMES, Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, Paris, PUF, p. 43-72.
LEAVITT, Harold J., « Quelques effets de divers réseaux de communication sur la performance d'un groupe », in LEVY, André, *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Paris, Dunod, 1965, p. 293-316
LEQUESNE, Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique,* vol. 46, n° 3, 1996, p. 389-408.
LIEBERMAN, Robert C., « Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change », *American Political Science Review*, Vol. 96, N°4, Dec. 2002

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

LIPPITT, Ronald, WHITE, Ralph K., « Une étude expérimentale du commandement et de la vie en groupe », in LEVY, André, *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Paris, Dunod, 1965, p. 278-292.

MERTON, Robert K., « Structure bureaucratique et personnalité », in LEVY, André, *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Paris, Dunod, 1965, p. 23-35.

MORAVCSIK, Andrew, « Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », *International Organization,* 45, 1991, p. 651-688.

MOSCOVICI, Serge, DOISE, W., DULONG, R., « Studies in group decision II: differences of position, differences of opinion and group polarization », *European Journal of Social Psychology*, 1972, n° 2, p. 385-399.

RAMIO, Carles, « Modelos interpretativos del proceso de cambio de las organizaciones públicas y su posible aplicación a las administraciones autonómicas. El caso de la administración de la Generalidad de Cataluña », *Autonomies – Revista catalana de derecho publico*, n° 18, « La modernización administrativa en las comunidades autonomas. Nuevos modelos de gestión y organización pública en las CCAA. Pautas interpretativas del cambio en las organizaciones públicas », 1994, p. 231-269.

SAWICKI, Frédéric, « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in SMITH, Andy, SORBETS, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes (coll. Res Publica), Rennes, 2003, p. 73-92.

SMITH, Andy, « Le leadership : concept analytique ou notion synthétique? », in SMITH, Andy, SORBETS, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes (coll. Res Publica), Rennes, 2003, p. 11-18.

SURREL, Hélène, « L'ouverture à l'Est du Conseil de l'Europe », *Trimestre du monde*, 13, 1er trimestre 1991, p. 113-122.

WEIDNER, Helmut, KNOEPFEL, Peter, « L'évaluation et la médiation », in BUSSMANN, Werner, KLÖTH, Ulrich, KNOEPFEL, Peter (éd.), *Politiques publiques. Evaluation*, Economica (coll. Politique comparée), Paris, 1998, p. 151-170.

YEATES, Nicola**, «** Globalization and Social Policy: From Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism », *Global Social Policy*, Apr. 2002, n° 2, p. 69-91.

B. Méthodes en sciences sociales

Monographies

ARBORIO, Anne-Marie, FOURNIER, Pierre, *L'enquête et ses méthodes*, Paris, Nathan, 1999, 125 p.

BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, 404 p.

BADIE, Bertrand, *L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, 334 p.

BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence, *Guide de l'enquête de terrain – Produire et analyser des données ethnographiques*, 1998.

BECKER, Howard Saul, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié, 1985.

BECKER, Howard Saul, *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002, 352 p.

BOURDIEU, Pierre, *La Misère du monde*, Paris, Seuil, 1998, 1460 p.

BOURDIEU, Pierre, *Choses dites*, Paris, Éd. de Minuit, 1987, 229 p.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude, PASSERON, Jean-Claude, *Le Métier de sociologue. Préalables épistémologiques*, Paris, Mouton, 1973, 360 p.

BOURDIEU, Pierre, *Questions de sociologie,* Paris, Editions de Minuit, 1980.

BOURDIEU, Pierre, *Le Sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 1980, 475 p.

BOURDIEU, Pierre, *La Distinction: critique sociale du jugement*, Paris, Editions de Minuit, 1985, 670 p.

BOURDIEU, Pierre, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 1994.

BRAUD, Philippe, *Sociologie politique*, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence (LGDJ), 1998, 603 p.

CEFAI, Daniel (dir.), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte-MAUSS, 2003.

DELOYE, Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, Ed. La Découverte, 1997, 123 p.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

DOGAN, Mattei, PELASSY, Dominique, *La Comparaison internationale en sociologie politique : une sélection de textes sur la démarche du comparatiste*, Paris, Librairies techniques, 1980, 319 p.
DURKHEIM, Emile, *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1986 (1895), 149 p.
GOFFMAN, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne – Les relations en public*, Editions de Minuit, Paris, 1973.
GOFFMAN, Erving, *Stigmate - Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Ed. de minuit, 1975
GRAWITZ, Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1993 (9e édition).
GRIGNON, Claude, PASSERON, Jean-Claude, *Le Savant et le populaire - Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Seuil, 1989.
GURVITCH, Georges (éd.), *Traité de sociologie*, (Vol. II), Paris, PUF, 1960.
HONG, Sung-Min, *Habitus, corps, domination – Sur certains présupposés philosophiques de la sociologie de Pierre Bourdieu*, Paris, L'Harmattan, 1999.
LAGROYE, Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz, 2002, 599 p.
LIAS, Norbert, *Engagement et distanciation : contributions à la sociologie de la connaissance*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1993.
OFFERLE, Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994, 159 p.

Articles

BENDIX, John, « La comparaison dans l'œuvre de Reinhard Bendix », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 5, N° 3, 1998.
BLONDEL, Jean, « Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse politique comparée », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, N° 1, 1994, p. 5-18.
CIBOIS, Philippe et GREMY, Jean-Paul, « Analyse des données textuelles », *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, PUF, Paris, pp. 351-356.
DEGENNE, Alain et GREMY, Jean-Paul, « La collecte des données », *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, PUF, Paris.
FEICK, Jürgen, « L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats », *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, Paris, PUF, pp. 179-226.
FROGNIER, André-Paul, « Logique(s?) de la politique comparée », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, N° 1, 1994.
GOFFMAN, Erving, « Perdre la face ou faire bonne figure ? Analyse des éléments rituels inhérents aux interactions sociales », *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974.
MONTANE, Michel-Alexis, « L'entretien semi-directif de recherche est-il adaptable à de nouvelles situations d'enquête ? », in : BLANCHARD, Philippe et RIBEMONT, Thomas (dir.), *Méthodes et outils des sciences sociales. Innovation et renouvellement*, Paris, L'Harmattan, 2002.
SARTORI, Giovanni, « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, N° 1, 1994.
SAVARESE, Eric, « Enquêter auprès de militants pieds-noirs en guerre de mémoire », in : BLANCHARD, Philippe et RIBEMONT, Thomas (dir.), *Méthodes et outils des sciences sociales. Innovation et renouvellement*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 49-59.
SMITH, Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 7, N° 1, été 2000.
TAPIA, Clause (Dir.), *Introduction à la psychologie sociale*, Paris, Les éditions d'organisation, 1996.
WEBER, Max, « Le métier et la vocation du savant », in *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 1963 (1919).

C. Construction sociale des problèmes et mise sur agenda

Monographies

BOURDIEU, Pierre, *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, c1994, 251 p.

CHAZEL, François, *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, 267 p.
COBB, Roger et ELDER, Charles, *Participation in American Politicas : the Dynamics of Agenda Building*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1975.
FILLIEULE, Olivier, PECHU, Cécile, *Lutter ensemble : les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 1993, 221 p.
FILLIEULE, Olivier, *Sociologie de la protestation : les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993, 287 p.
GOFFMAN, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Ed. de Minuit, 1996 (1973), 251 p.
GURR, Ted, *Why Men Rebel?*, Princeton, Princeton University Press, 1970.
MANN, Patrice, *L'action collective : mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, c1991, 155 p.
McADAM, Doug, McCARTHY, John, ZALD, Mayer, *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
NEVEU, Erik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Ed. La Découverte, 1996, 122 p.
OBERSHALL, Anthony, *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.
OLSON, Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, 199 p.

Articles

BALME, Richard, « L'action collective rationnelle dans le paradigme d'Olson », *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, PUF, Paris, pp. 263-286.
GARRAUD, Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, 3ème série, Vol. 40, 1990, PUF, Paris, pp. 17-42.
HASSENTEUFEL, Patrick et SUREL, Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne,* n°1, 2000, p. 8-24.

D. Union Européenne et régions

Monographies

ALVERGNE, Christel et TAULELLE, François (dir.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du* territoire, Paris, PUF, 2002.
BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, 2003.
CHARPENTIER, Jean et ENGEL, Christian (Dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992.
CORREA GARCIA, Ma. Dolores, « Els fons comunitaris a Espanya: regionalitzacio i analisi de la incidencia », *Nota d'Economia*, n° 54, Janv.-Avril 1996
DU GRANRUT, Claude, *Europe, le temps des régions*, Paris, Ed. LGDJ, 1996.
GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976, 477 p.
INSTITUT D'ESTUDIS AUTONOMICS (GenCat), *L'Europa de les regions (15) : el paper europeo de les regions (1998)*, revue de presse.
KEATING, Michael, *Territorial Politics in Europe. A Zero-Sum Game? The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe*, European University Institute Working Papers, RSC N° 98/39, European Forum Series, San Domenico (Italy), 1998, 24 p.
KEATING, Michael, *Rethinking the region : culture, institutions and economic development in Catalonia amd Galicia*, San Domenico di Fiesole (Italy), European University Institute, Robert Schuman Centre, 2000, 29 p.
KUKAWKA, Pierre, *L'Europe par les régions*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2001, 176 p.
MENY, Yves, MULLER, Pierre et QUERMONNE, Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1995.
RIEUPEYROUS, Charles, *La région dans l'espace européen*, Paris, Ed. Vuibert, 1995.
ROUSSET, Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, Paris, 1998.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

SCHMITT, Nicolas, *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe – Identité régionale et construction européenne*, Fribourg (Suisse), Editions Universitaires Fribourg, 2002.
SHARPE, L.J. (dir.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage Publications, 1993.
SMITH, Andy, *L'Europe politique au miroir du local – les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995, 300 p.

Articles

BACH, Daniel et LERESCHE, Jean-Philippe, « A nouveaux espaces, nouvelles segmentations… », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 2, N° 3, 1995.
BALME, Richard, « L' 'Europe des régions' comme catégorie générique du territoire européen », in BALME, Richard, et al. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes,* Paris, L'Harmattan, 1994, p. 235-268.
BALME, Richard, « Préliminaires : le territoire en Europe au prisme de ses paradigmes », in BALME, Richard, et al. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes,* Paris, L'Harmattan, 1994, p. 15-38.
BALME, Richard, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », *in* MENY, Yves, MULLER, Pierre et QUERMONNE, Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1995, pp. 287-304.
BALME, Richard, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in BALME, Richard (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 11-39.
BARRUET, Josette, « Evaluation des politiques publiques : la demande européenne. Cas des programmes s'appliquant aux territoires », in BASLE, Maurice, DUPUIS, Jérôme, LE GUYADER, Sylviane (Ed.), *Evaluation, action publique territoriale et collectivités – Tome 2 – Actes des 3èmes journées de la Société française de l'évaluation*, L'Harmattan, Paris, 200_, p. 9-27.
BENZ, A. et EBERLEIN, B., « The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance », *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, June 1999, p. 331.
BULLMANN, Udo, « The Politics of the Third Level », *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, N° 2, Summer 1996, p. 3-19.
DUDEK, Carolyn Marie, *Can the European Union Influence the Functioning of Regional Governments?*, European University Institute Working Papers, RSC N° 2000/49, European Forum Series, San Domenico (Italy), 2000, 34 p.
GRIPAIOS, Peter & MANGLES, Terry, « An Analysis of European Super Regions », *Regional Studies*, Vol. 27.8, p. 745-750.
GRIPAIOS, Peter, « The Coherence of European Super-Regions : a UK Perspective », *The Political Quarterly*, 1995, p. 170-176
HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, « Allemagne : la dialectique de l'union et de la division », in BALME, Richard, et al. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes,* Paris, L'Harmattan, 1994, p. 39-72
LANDAU, Alice, « L'Union européenne face à ses périphéries », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 2, N° 3, 1995.
LLIMONA, Joaquim, « Les regions a la Comunitat Europea: instruments i vies d'actuació », in *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht - Brussel·les, 4 I 5 de juny de 1992*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomics, Quaderns de treball n° 39, pp. 48-70.
MARGINSON, Paul, SISSON, Keith, et ARROWSMITH, James, « Between Decentralization and Europeanization: Sectoral Bargaining in Four Countries and Two Sectors », *European Journal of Industrial Relations*, Jul. 2003, n° 9, p. 163-187.
MARKS, G., « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in CAFRUNY, A. et ROSENTHAL, G. (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond, Vol. 2*, Essex, Lynne Rienner, 1993.
MARKS, Gary, « An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance », *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, N° 2, Summer 1996, p. 20-36.
McCARTHY, R., « The Committee of the Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence », *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3, September 1997, pp. 439-454.
McLEOD, Gordon, « Place, Politics and 'Scale Dependence': Exploring the Structuration of Euro-regionalism », *European Urban and Regional Studies*, July 1999, n° 6, p. 231-254.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

MULLER, Pierre, « Un espace européen des politiques publiques », *in* MENY, Yves, MULLER, Pierre et QUERMONNE, Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1995, pp. 11-24.
METCALFE, Les, « Reforming European governance: old problems or new principles? », *International Review of Administrative Sciences*, Sept. 2001, n° 67, p. 415-443.
MORATA, Francesc, « La gestión del FEDER en Cataluña », *Autonomies*, n° 18, juill. 1994, pp. 291-302
NEWHOUSE, John, « Europe's Rising Regionalism », *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 1, Jan.-Febr. 1997, p. 67-84
PALARD, Jacques, « Vers l'Europe des régions ? », *Problèmes politiques et sociaux*, n°806, 27 juillet 1998, p. 1-75.
SELLERS, Jefferey M., « The Nation-State and Urban Governance: Toward Multilevel Analysis », *Urban Affairs Review*, May 2002, n° 37, p. 611-641.
SMITH, Andy, « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? », in LE GALES, Patrick et LEQUESNE, Christian (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe,* Paris, La Découverte, 1997, pp. 57-71.
TÖMMEL, I., « Transformation of Governance: The European Commission's Strategy For Creating a 'Europe of the Regions' », *Regional and Federal Studies*, Vol. 8, N° 2, Summer 1998, pp. 52-80.
Varia, Dossier « L'Europe du Sud », *Pôle sud (Montpellier)*, n°5, automne 1995, p. 1-164.

E. Coopération transfrontalière

Monographies

BALME, Richard, *Les politiques du néo-régionalisme - Action collective régionale et globalisation*, Paris, Ed. Economica (Coll. Politique comparée), 1996.
BATAILLOU, Christian, *Notions et pratiques transfrontalières et interrégionales* collectivités publiques infra-étatiques françaises *au sein de l'Union Européenne. L'exemple de l'Eurorégion Catalogne-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, thèse doctorat, Perpignan, 2000.
BATAILLOU, Christian, *L'émergence du fait régional au sein de l'Union européenne : la coopération transfrontière comme stratégie de développement*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2002, 221 p.
BÜRGI, Thomas, LEZZI, Maria et WASSENBERG, Birte, *Compétence interculturelle - Manières d'une gestion réussie de projets*, Aarau (Suisse), Bildung Sauerländer, 2002.
CASSAUBA-TIRCAZOT, Nicolas, *La coopération transfrontalière au sein de l'espace Rhin supérieur : enjeux et limites de l'action régionale à travers l'exemple de la région Alsace,* mémoire de 4ème année d'IEP, IEP Strasbourg, juin 2004.
DESPLAT, Christian (dir.), *Frontières*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS), 2002.
FICHTER, Charles, « Exil et frontière selon René Schickelé », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n° 18, 1990/91, p. 102-109.
FINCK, Olivier, *La coopération décentralisée des collectivités locales : l'exemple alsacien*, Strasbourg, R. Hirlé, 1996, 182 p.
GAUNARD, Marie-France, « Les coopérations transfrontalières en Europe : l'exemple des eurorégions », in DESPLAT, Christian (dir.), *Frontières*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS), 2002, p. 347-358.
GOMEZ-MATARAN, Neus, « Cross-border Co-operation in Southern Europe: The Catalunya/Languedoc Roussillon/ Midi Pyrennes Euroregion », in BRUNNI, G. et SCHMITT-EGNER P. (Hrgs.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlags, 1998, pp. 162-171.
GWIAZDZINSKI, Luc, « Coopération transfrontalière à l'échelle du Rhin supérieur : acteurs, territoire, images », in *Recomposition des territoires*, L'Harmattan, Paris, 1998, pp. 317 et suiv.
INSEE, *Chiffres pour la zone frontalière franco-allemande du Rhin supérieur (Informationen über den deutsch-französischen Grenzraum am Oberrhein)*, Strasbourg, INSEE et Stuttgart, Statistisches Landesamt Baden-Wuerttemberg, 1990, 43 p.
INSEE, *Economie du Rhin supérieur : la Suisse du Nord-Ouest, l'Alsace, le Palatinat du Sud et le Bade : une région en route pour l'Europe (Wirtschaft und Gesellschaft am Oberrhein)*, Strasbourg, INSEE, 1993, 166 p.
INSEE, « Alsace - Bade-Wurtemberg : comparaison des salaires », *Documents pour l'Alsace*, n° 16, octobre 1999.
INSEE, « Bade-Wurtemberg : des salaires attractifs pour les Alsaciens », *Insee première*, n° 660, 1999.
INSTITUT D'ESTUDIS AUTONOMICS (Generalitat de Catalunya), *Cross-Border Co-operation in Southern Europe: The Catalunya / Languedoc Roussillon / Midi Pyrénées Euroregion*, 1998

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

JONAS, Stéphane et WEIDMANN, Francis, *Compétitions ferroviaires transfrontalières et conflits d'acteurs dans le Rhin supérieur (1830-1870) - Contribution à l'histoire de la naissance du chemin de fer en Alsace*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques sociales), 2002

KESSLER, Simon et STEINBACH, A., *Le coin*, Strasbourg, Ed. CDTF du Haut-Rhin, 1970.

KESSLER, Simon, *D'un coin à un autre. Les frontaliers en Europe*, Paris, La Pensée Universelle, 1974,

KESSLER, Simon, *Bibliographie des régions frontalières,* Saint-Louis, Secrétariat Européen des Travailleurs Frontaliers, juin 1979.

KESSLER, Simon, *Frontaliers d'Europe : rapport sur les migrations transfrontalières*, Strasbourg, Ed'Images, 1991.

LAFOURCADE, Maïté (dir.), *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*, Bordeaux, PUB, 1998.

LEVRAT, Nicolas, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, Paris, L'Harmattan, 1994.

NEWLY, Petra, *Transnationaler Regionalismus : Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein – ein Besispiel für die Fortenwicklung der europäischen Integration ?*, Münster, LIT Verlag, 2002.

NDIAYE, Patrice, *Collectivités locales et frontière pyrénéenne. La coopération transfrontalière décentralisée en Languedoc-Roussillon*, Perpignan, PUP, 1993.

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

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

RISCH, Paul (coord.), *Guide juridique de la coopération transfrontalière*, Strasbourg, PUS, 1995, 291 p.

SARASA, Agnès, *Interreg sur la frontière pyrénéenne, de la coopération transfrontalière et de ses difficultés*, Mémoire de Maîtrise des Sciences et techniques « Cultures Economies Européennes », Université Aix-Marseille I, septembre 1999.

SOUTIF, Véronique, *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe occidentale*, Paris, L'Harmattan, 1999.

TAMBOU, Olivia, *La coopération transfrontalière européenne à l'échelle de la Catalogne*, Barcelone, Institut Universitari d'Estudis Europeus (coll. Documents de débat), 2000

WASSENBERG, Birte, *La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000 : vers une "eurorégion" ?*, thèse de doctorat (histoire), Strasbourg III, 2003.

Articles d'ouvrages et de revues

ACADEMIE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE (ACTE), *La Revue de la coopération transfrontalière* (Périodique), Strasbourg, Académie de la coopération transfrontalière (Strasbourg), 1996-à nos jours.

AUBRY, Bernard, « Le point sur les frontaliers », *Chiffres pour l'Alsace,* n° 6, 1985, p. 30-33.

AUBRY, Bernard, « Les frontaliers vers la Suisse : deux pôles d'attraction, Bâle et Genève », *Chiffres pour l'Alsace,* n° 19, 1990, p. 20-23.

AUBRY, Bernard, « Les frontaliers vers l'Allemagne : des emplois industriels peu féminisés », *Chiffres pour l'Alsace,* n° 19, 1990, p. 16-19.

BADARIOTTI, Dominique, « Fronts d'hier, frontières – Le Rhin supérieur », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 72, n°3, 1997, p. 213-222.

BECKER-MARX, Kurt, *Modelle grenzueberschreitender Kooperation am Oberrhein : Versuch einer Kritik und einer Strategie*, Hannover, Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung, 1992, 84 p.

BIROUSTE, Georgette, « Vécus frontaliers, évolution du concept de frontière », in DESPLAT, Christian (dir.), *Frontières*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS), 2002, p. 335-346.

BLOCH, Anny et ERCKER, Alain, « Une culture de frontières entre l'Alsace et le Palatinat? Etat cruel des lieux », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n°23, 1996.

BORD, André, « Avant-propos », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 131-133.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

BOYER, Alain, « La coopération transfrontalière… vue du Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 157-162.

CAGNINA-GREINER, Catherine, « La réalité obernoise de la coopération transfrontalière », *Pont de l'Europe*, 2000, p. 105-106.

DENIS, Marie-Noële, « Les travailleurs frontaliers dans le nord de l'Alsace et l'expression d'une culture des frontières », *Frontières*, mars 2002, p. 291-300.

DENIS, Marie-Noëlle, « L'identité de la frontière : un exemple en Alsace », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n° 18, 1990/91, p. 119-124.

DRESSLER HOLOHAN, Wanda, « La politique européenne de coopération régionale transfrontalière et les modalités de son application dans le cadre français », *Espaces et sociétés*, n° 70-71, 1993, p. 113-154.

ECKLY, Pierre, « Le droit de la coopération transfrontalière », in RISCH, Paul (coord.), *Guide juridique de la coopération transfrontalière*, Strasbourg, PUS, 1995, p. 9-49.

FOUCHER, Michel, « Les nouvelles frontières de l'Union européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 2, N° 3, 1995.

FOUCHER, Michel, *Fronts et frontières - Un tour du monde géopolitique*, Paris, Ed. Fayard, 1991.

GARRAUD, Philippe, « Le processus « autonomique » et la fin de l'exception espagnole », in BALME, Richard, et al. (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes,* Paris, L'Harmattan, 1994, p. 161-202

HAMEZ, Grégory, « Frontières nationales et nouvelles limites au sein de l'Union européenne », in DESPLAT, Christian (dir.), *Frontières*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS), 2002, p. 359-374.

HAMM, Albert, « Et au milieu coule le Rhin – Les universités du Rhin supérieur au milieu du gué », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 243-262.

HAMMAN, Philippe, « Relations de travail et organisations transfrontalières : les collectifs de défense des travailleurs frontaliers en Europe », Colloque International « Relations de travail et organisations : Europe-Amérique du Nord – les dimensions transfrontalières », organisé par l'Université de Metz (CEREMO), l'Université de Trois-Rivières (Québec), le Centre Universitaire du Luxembourg et l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française (AISLF), à Metz et Luxembourg, les 4-5-6 juin 2003, sous la responsabilité de Gérard Sautré et Jean-Claude Bernatchez. (Publication en ligne dans la *Revue Internationale des Relations de Travail*, vol. 1, n° 4, 2003 : www.uqtr.ca/revue_travail).

HAMMAN, Philippe, « Les jumelages de communes, miroir de la construction européenne "par le bas" », *Revue des Sciences Sociales*, n° 30, 2003, p. 92-98

HAMMAN, Philippe, « La coopération intercommunale transfrontalière ou l'Europe "par le bas" ? L'exemple de l'association de communes *Saar Moselle Avenir* », *Pyramides*, 7, 2003, p. 183-201.

HAMMAN, Philippe, « La production d'expertise, genèse d'un service public transfrontalier : le réseau Infobest », in JACOB, Steve & GENARD, Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, collection "Sociologie politique", avril 2004.

HARTWEG, Frédéric, « Introduction », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 135-155.

HENRIKSON, Alan K., « Facing Across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage », *International Political Science Review/ Revue internationale de science politique*, Apr. 2000, n° 21, p. 121 - 147.

HENRIKSON, Alan K., « Facing across borders : the diplomacy of bon voisinage », *International Political Science Review*, Vol. 21, n°2, 2000, p. 121-147.

JONAS, Stéphane, *Compétitions ferroviaires transfrontières et conflits d'acteurs dans le Rhin supérieur (1830-1870) : contribution à l'histoire de la naissance du chemin de fer en Alsace*, Paris, L'Harmattan, 2002, 215 p.

KELLER, Fabienne et GROSSMANN, Robert, « Bilan de la coopération transfrontalière de la ville de Strasbourg », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 213-225.

LANGE, James E., LAUER, Elizabeth M., and VOAS, Robert B., « A Survey of the San Diego-Tijuana Cross-Border Binging: Methods and Analysis », *Evaluation Review*, Aug. 1999, n° 23, p. 378-398.

LERESCHE, Jean-Philippe, « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle sud (Montpellier)*, n°7, nov. 1997, p. 27-47.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

LEZZI, Maria, *Porträts von Schweizer EuroRegionen : Grenzüberschreitende Ansätze zu einem europäischen Föderalismus*, Basel, Helbing und Lichtenhahn, 2000, 102 p.

MACREZ, Sylvain, « Les jumelages de communes : un grand pas en avant dans la construction de l'Europe », in DESPLAT, Christian (dir.), *Frontières*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS), 2002, p. 317-334.

MARCHAND-TONEL, Xavier et SIMOULIN, Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », *Politique européenne*, n°12, hiver 2004 (dossier « L'Europe au microscope du local »).

MAURER-FEDER, Marie-Thérèse, « La *Regio TriRhena* ; une zone de convergence et d'échanges pour trois nations », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 181-212.

MORATA, Francesc, « La gestión del FEDER en Cataluña », *Autonomies – Revista catalana de derecho publico*, n° 18, « La modernización administrativa en las comunidades autónomas. Nuevos modelos de gestión y organización pública en las CCAA. Pautas interpretativas del cambio en las organizaciones públicas », 1994, p. 291-302.

MORATA, Francesc, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », *in* BALME, Richard, (Dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica (coll. Politique comparée), 1996, p. 107-131.

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

O'DOWD, Liam, CORRIGAN, James & MOORE, Tim, "Borders, National Sovereignty and European Integration : The British-Irish Case", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 19, n°2, 1995, p. 272-285.

PALARD, Jacques, « Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et système d'échanges », *Etudes internationales*, Vol. XXX, n°4, décembre 1999, p. 653-678.

PERKMANN, Markus, « Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation », *European Urban and Regional Studies,* April 2003, 10(2), p. 153–171.

PHELPS, Nick, McNEILL, Donald M., and PARSONS, N., « In Search Of A European Edge Urban Identity: Trans-European Networking Among Edge Urban Municipalities », *European Urban and Regional Studies*, Jul. 2002, n° 9, p. 211-224.

RICHERT, Philippe, « Développement et gestion de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur : l'exemple de PAMINA », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 173-179.

SAALBACH, Joerg, « Pamina : a successful example of a French-German cross-border region », *Administration (Dublin)*, Vol. 49, n°2, Summer 2001, p. 48-57.

SPARKE, Matthew, « From geopolitics to geoeconomics : transnational State effects in the borderlands », *Geopolitics*, Vol. 3, n°2, Autumn 1998, p. 62-98.

STRASSER, Corinne, « L'espace PAMINA : un modèle de coopération transfrontalière », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 227-242.

STURNY, Bernard, « La coopération transfrontalière entre les Eglises protestantes », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 269-273.

TAMBOU, Olivia, « Le Traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole », *Revue belge de droit international*, Vol. 31, n°2, 1998, p. 538-598.

TESTINO-ZAFIROPOULOS, Alexandra, « Les frontières géographiques comme miroir des mentalités. Les Français du XVIIe siècle au-delà des Pyrénées », in FOUQUES, Bernard (éd.), *A propos de frontière – Variations socio-critiques sur les notions de limite et de passage*, Bern, Peter Lang, 2003, p. 11-20.

VEDOVATO, Giuseppe, « Les relations transfrontalières dans la nouvelle Europe intégrée des régions », *Rivista di Studi Politici Internazionali*, décembre 1994, p. 571-591.

VILA-VALENTI, Joan, « El mosaic regional de la Unio Europea », in Institut d'Estudis Autonomics, *Jornades Cientifiques,* 1997, p. 37-58.

VOGELWEITH, Edouard, « Main dans la main par-dessus les frontières – Une contribution de l'Eglise catholique », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 263-268.
WASSENBERG, Birte, « Bilinguisme et coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, p. 275-302.
WATTS, Doug, « Cross-Border Plant Closures In Context: Some Evidence From the UK », *European Urban and Regional Studies*, Jul. 2001, n° 8, p. 265-271.
ZELLER, Adrien, « La Région Alsace et la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome 33, n° 2/3, avril-septembre 2001, dossier « La coopération transfrontalière infranationale – Alsace-Allemagne-Suisse », p. 163-172.

F. Identité, langue, culture et tradition

Monographies

AMSELLE, Jean-Loup, *Vers un multiculturalisme français. L'empire de la coutume*, Paris, Aubier, 1996.
ARTS, Wil, HAGENAARS, Jacques, HALMAN, Loek (ed.), *The cultural diversity of European unity : findings, explanations and reflections from the European values study*, Leiden, Brill, 2003, 492 p.
BADIE, Bertrand, *L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, 334 p.
BAYART, Jean-François, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996, 306 p.
BENET, Josep, *Cataluña bajo el régimen franquista – Informe sobre la persecución de la lengua y la cultura catalanas por el régimen del general Franco*, Barcelona, Blume, 1979.
BOURDIEU, Pierre, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, 423 p.
BROMBERGER, Christian, MOREL, Alain, *Limites floues, frontières vives : des variations culturelles en France et en Europe*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, 2001, 384 p.
CALVET, Louis-Jean, *Les politiques linguistiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, 127 p.
CENTRE DE RECHERCHE BRETONNE ET CELTIQUE, *La Bretagne Linguistique – Vol. 12*, Brest, Université de Bretagne Occidentale, 1998.
CERTEAU, Michel de, *La culture au pluriel*, Paris, UGE, 1974.
CHEBEL, Malek, *La formation de l'identité politique*, Paris, Payot, 1998, 223 p.
CUCHE, Denys, *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte (coll. Repères), 2001.
DEMORGON, Jacques, *Complexité des cultures et de l'interculturel*, Paris, Anthropos/Economica, 1996.
DENIS, Marie-Noële, VELTMAN, Calvin, *Le déclin du dialecte alsacien*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1989.
DUMONT, Pierre, *L'interculturel dans l'espace francophone*, Paris, L'Harmattan, 2001.
DUBAR, Claude, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, A. Colin, 1996, 276 p.
DUBAR, Claude, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 239 p.
ESTEVA FABREGAT, Claudi, *Estado, etnicidad y biculturalismo*, Barcelona, Ediciones Península, 1984.
GROUPE DE REFLEXION ABAT OLIBA (GRAO), *Le Peuple Catalan*, Canet, Trabucaire, 2004.
HALBWACHS, Maurice, *Mémoire et société*, Paris, Presses universitaires de France, 1948, 177 p.
HARTOG, François et REVEL, Jacques (dir.), *Les usages politiques du passé*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 2001, 206 p.
HESS, Remi, et WULF, Christoph, *Parcours, passages et paradoxes de l'interculturel*, Paris, Anthropos, 1999.
LECLERCQ, Jean-Michel, *Figures de l'interculturel dans l'éducation - Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, 82 p.
LE GOFF, Jacques, *Histoire et mémoire*, Paris, Gallimard, 1988, 409 p.
MAESTRI, Robert, *Du particularisme au délire identitaire*, Paris, L' Harmattan, 2003, 265 p.
PATEAU, Jacques, *Une étrange alchimie : la dimension interculturelle dans la coopération franco-allemande*, Levallois-Perret (92- France), CIRAC, 1998.
PERCHERON, Annick, *La socialisation politique*, Paris, A. Colin, 1993, 226 p.
PEROTTI, Antonio, *Plaidoyer pour l'interculturel*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

PERREFORT, Marion, *J'aimerais aimer parler allemand*, Paris, Anthropos / Economica, 2001.
REMOND, Bruno, *De la démocratie locale en Europe*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.
ROLLAND, Patrice, « L'identité européenne », in CURAPP, *L'identité politique*, Paris, PUF, 1993.
SITOT, Dominique, *La construction de l'identité : de l'interculturalité à l'interculturel*, Thèse, Paris 8, 2000, 396 p.
TAYLOR, Charles, *Multiculturalisme : différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1997, 144 p.
TODO I TEJERO, Alexandre, *La Culture populaire en Catalogne : des Ateneus à la culture instrumentalisée*, Paris, L'Harmattan, 1995, 303 p.
TOURAINE, Alain, *Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Paris, Fayard, 1997, 395 p.
VOGLER, Bernard (dir.), *Nouvelle histoire de l'Alsace – Une région au cœur de l'Europe*, Privat, Toulouse, 2003.
VOGLER, Bernard, *L'Alsace, une histoire*, Strasbourg, Oberlin, 1998.
WIEVIORKA, Michel, *La différence*, Paris, Balland, 2001, 200 p.
WIEVIORKA, Michel, *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1996, 322 p.

Articles

CERF, Eve, « Jean du trou de moustiques », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n° 18, 1990/91, p. 6-19.
DENIS, Marie-Noële, « Monuments aux morts en Alsace. Entre mémoire et histoire », *Revue des sciences sociales,* n° 30, 2003 (dossier « Les cicatrices de la mémoire »), p. 22-31.
GRANDHOMME, Jean-Noël, « Une mémoire double », *Saisons d'Alsace*, n° 14 (nouvelle série), printemps 2002.
GROSSMANN, Robert, *La République minoritaire : contre le communautarisme*, Paris : Michalon, 2002, 160 p.
GROSSMANN, Robert, *Main basse sur ma langue. Mini Sproch heisst Frejheit (ma langue s'appelle liberté)*, Strasbourg, Nuée Bleue, 1999, 126 p.
HEIDER, Fritz, « La perception d'autrui », in LEVY, André, *Psychologie sociale, textes fondamentaux anglais et américains*, Paris, Dunod, 1965, p. 120-124.
HUDLETT, Albert, « Le bilinguisme français/allemand en Alsace, embryon du plurilinguisme interculturel européen », in *La Tribune internationale des langues vivantes*, n° 27, mai 2000, pp. 32-35.
MEKAOUI, Frédéric, « De la difficulté d'être soi-même entre France et Allemagne, entre modernité et tradition », *La Bretagne linguistique, Actes du colloque 'Y a-t-il une exception sociolinguistique française ?'*, 1997, n° 12, p. 229-241.
RICHEZ, Jean-Claude, « Le Château du Haut-Koenigsbourg : frontière, mémoire, illusion », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n° 18, 1990/91, p. 125-129.
TITZ-DUBINSKY, Monique, « Passeport périmé pour une mémoire collective », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n° 18, 1990/91, p. 110-118.
VIGNE, Frédérique, « Osons parler catalan ! », *lepetitjournal.com*, 3 mai 2004.
WAHL, Alfred, « Lendemains de guerre », *Saisons d'Alsace*, n° 14 (nouvelle série), printemps 2002.

II. Sources primaires

A. Archives et rapports

Le travail bibliographique de Birte Wassenberg, concernant notamment le dépouillement des Archives du Bas-Rhin, mérite de s'y référer : voyez le troisième volume de sa thèse doctorale (ibid.).

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE (ADEUS) et CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR, *Lire et construire l'espace du Rhin supérieur : Atlas transfrontalier pour aménager un territoire commun (Lebensraum Oberrhein... eine gemeinsame Zukunft : Raumordnung für eine nachhaltige Entwicklung ohne Grenzen)*, Strasbourg, Nuée bleue et Karlsruhe, G. Braun, 1999, 200 p.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE (ADEUS) et CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR, *Pour un avenir commun de l'espace du Rhin supérieur*, Strasbourg, ADEUS, 2001, 52 p.

ARFE, LACE, *Aspects institutionnels de la coopération transfrontalière*, Gronau, (Document de travail), sept. 1988.

CENTRE CATALA DE PROSPECTIVA, *Catalunya 2015 - Opcions polítiques per el segle XXI*, *Papers de Prospectiva*, n° 7, déc. 1997

COMMISSION EUROPEENNE, *Etude prospective des régions atlantiques*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994.

COMMISSION EUROPEENNE, *Guide des initiatives communautaires, 1994-1999, 1° édition*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994.

COMMISSION EUROPEENNE, *Réforme des Fonds structurels 2000-2006 – Analyse comparée (Juin 1999)*, Bruxelles, 1999.

COMMUNAUTE DE TRAVAIL DES PYRENEES (CTP) : *rapports, déclarations communes et autres documents* consultables sur le site http://www.ctp.org

CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR, Secrétariat Commun, *Bulletin*, Kehl, Secrétariat Commun de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 1996-à nos jours.

CONSEIL DE LA REGIO TRIRHENA, *RegioTriRhena : Projekte - Aktivitaeten - Initiativen = Projet - Activités – Initiatives*, Village-Neuf, Conseil de la Regio TriRhena, 1999, 78 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Protocol n° 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation : Strasbourg, 5-V-1998*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1998, 4 p.

CONSEIL RHENAN, *Résolutions* consultables sur le site http://sites.region-alsace.fr/Rhenan/FR/Presentation/

DEUTSCH-FRANZÖSISCHES JUGENDWERK, *Mobilität und Identität : die Vorbereitung von jungen Deutschen und Franzosen auf das Europa von 1993 : Texte des 1. Kongresses des Deutsch-Französischen Jugendwerks vom 23.-25. April 1990 in Bonn-Bad Godesberg*, Baden-Baden, Nomos, 1992, 162 p.

EURES-T Oberrhein/Rhin supérieur, *Guide d'informations pour frontaliers*, Eures-T, 2003, 85 p.

EURES-T Rhin supérieur/Oberrhein, *Guide d'informations pour frontaliers*, 2003.

FERE Consultants, *Evaluation ex post des PIC transfrontaliers 1989-1993 - Evaluation de l'initiative Interreg I - Rapport final de deuxième phase*, Paris, août 1996.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Tout sur la Catalogne*, Barcelone, Generalitat, 1992.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Presència catalana en el món*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1994.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *El coneixement del català. Anàlisi de les cens lingüistic de 1991*, Barcelona, Generalitat, 1997.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Acció del Govern 1997*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1998.

GENERALITAT DE CATALUNYA ET GOUVERNEMENT DES ÎLES BALEARES, *El català, llengua d'Europa*, Barcelona, Generalitat, 2001.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Projecció Exterior (périodique)*, année 2003.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Acte de constitució – Euroregió Pireneus-Mediterrània*, Barcelona, Generalitat, 29 oct. 2004

IDESCAT, INE, *Panorama de l'UE*, Barcelone, 2000.

INSTANCE PAMINA, *Comptes rendus du Groupe de travail et du Comité de suivi INTERREG Pamina*, [notamment 1999-2003].

LACE-TAP, *Alsace et Ligurie : deux régions frontalières face aux défis de l'an 2000 : compte-rendu visite d'étude de la région Ligurie en Alsace : mise en place de l'euro et impact sur la coopération frontalière, gestion et mise en œuvre des programmes INTERREG : 11 mai 1998 au conseil régional d'Alsace et à l'Euro-Institut de Kehl (Allemagne)*, Strasbourg, Région Alsace, 1998.

LACE-TAP, *Coopération transfrontalière et cultures nationales : INTERREG et méthodes d'approches interculturelles*, Strasbourg, Typo edition, 1999.

LACE-TAP, *L'Europe du citoyen dans l'espace du Rhin supérieur - compte-rendu / Europa der Bürger am Oberrhein – Bericht / Bruxelles 30 juin-1er juillet 1998*, Strasbourg, Région ALsace, 2000.

LACE-TAP, *Quels projets transfrontaliers pour la jeunesse / Grenzüberschreitende Jugendarbeit am Oberrhein*, Strasbourg, Région Alsace, Direction de coopération et des relations internationales, 2001.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (MOT), *L'actualité transfrontalière* (périodique), février 2004 à nos jours, consultable sur le site : http://www.espaces-transfrontaliers.org

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (MOT), *Espaces transfrontaliers* (périodique), déc. 1999 à nos jours, consultable sur le site : http://www.espaces-transfrontaliers.org

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (MOT), Etude sur les modalités juridiques de la coopération entre la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Ville de Kehl, Paris, MOT, SCET, 2000.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (MOT), *Colloque : « Dynamiques transfrontalières et projets de territoire » - Biarritz - Décembre 1999*, Paris, MOT, 2000.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (MOT), L*a coopération culturelle transfrontalière (partie 1)*, Paris, MOT, 2005

OFFICES STATISTIQUES DU RHIN SUPERIEUR, *Rhin supérieur – Données statistiques 2004*, Kehl-am-Rhein (Allemagne), Conférence du Rhin supérieur, 2004.

PARCOURIR (Réseau de consultants), *Evaluation thématique ex post du programme Interreg II volet France-Espagne*, Toulouse, 2002.

REGION AQUITAINE, Préfecture de Région Midi-Pyrénées, *Evaluation finale Interreg II A franco-espagnole, 1994-1999*, oct. 2000.

REGION AQUITAINE, Préfecture de Région Midi-Pyrénées, *Diagnostic territorial de la zone transfrontalière franco-espagnole – PIC Interreg III A*, oct. 2000.

REGION ALSACE, Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI), *Rapport d'évaluation – Programme Interreg Rhin supérieur Centre-Sud I*, juin 1997.

REGION ALSACE, Secrétariat du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud (DCRI), *Comptes rendus du Groupe de travail et du Comité de suivi INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud*, 1994-2004.

B. Observations

Nos observations participantes et directes sont présentées par ordre chronologique.

Observation participante en tant que vacataire, Direction de la Coopération et des Relations Internationales (programme INTERREG), Conseil Régional d'Alsace, juillet-décembre 1999, Strasbourg.

Observation participante, 15ème réunion du Comité de Suivi du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, 1er juillet 1999, Regierungspräsidium de Freiburg (Allemagne).

Observation participante, 71ème réunion du Groupe de Travail du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, 20 septembre 1999, CRA, Strasbourg.

Observation participante, 16ème réunion du Comité de Suivi du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, 15 octobre 1999, Kehl-am-Rhein (Allemagne).

Observation participante, 72ème réunion du Groupe de Travail du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, 9 novembre 1999, Regio Basiliensis, Bâle (Suisse).

Observation participante en tant que vacataire, Direction de la Coopération et des Relations Internationales (programme INTERREG), Conseil Régional d'Alsace, mars-août 2001, Strasbourg.

Observation participante, 79ème réunion du Groupe de Travail du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, 17 mai 2001.

Observation participante, 80ème réunion du Groupe de Travail du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, 4 juillet 2001.

Observation directe, 8ème Congrès Tripartite « Vivre ensemble dans le Rhin supérieur », organisé par le CRA, 10-11 octobre 2002, Palais de la Musique et des Congrès, Strasbourg.

C. Entretiens

Les entretiens effectués sont exposés par ordre chronologique.

Paul RISCH, coopération internationale et transfrontalière, Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) Alsace, entretien semi-directif, environ 1h, 1999, Palais du Rhin, Strasbourg.

François COUDERT, journaliste et reporter d'images, France 3 Alsace, entretien semi-directif, environ 50 min., 1999, France 3 Alsace, Strasbourg.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Didier KAHN, Directeur chargé de l'action territoriale et des relations avec les élus CCI, Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin, entretien semi-directif, environ 1h, 1999, siège de la CCI, Strasbourg.

Odile GATTY, Chargée de mission, Secrétariat général pour les affaires régionales et européennes (SGARE), Préfecture de la Région Alsace, entretien semi-directif, environ 45 min., 1999, Strasbourg.

Jean-Baptiste SCHIBER, chargé d'études, Pamina, Lauterbourg, entretien semi-directif, environ 1h, Lauterbourg.

Stéphanie KLIPFEL, ancienne chargée d'études à la DCRI du CRA, plusieurs entretiens informels (1999-2003), Strasbourg.

Patrice HERRMANN, ancien chargé d'études à l'Infobest Palmrain puis à la DCRI du CRA, actuellement Directeur général de la société de formation Viaregio, plusieurs entretiens informels (1999-2004), Strasbourg.

M. TANGUY, rédacteur en chef de l'hebdomadaire culturel transfrontalier *Hebdoscope-Bühnenblick*, entretien semi-directif, environ 1h30, janvier 2000, société Format Cinq, Strasbourg.

Martine LOQUET-BEHR, chargée d'études, Infobest Kehl-Strasbourg (détachée par le Département du Bas-Rhin), entretien semi-directif, environ 1h, août 2000, Villa Rehfus, Kehl-am-Rhein.

Alain TROCME, chargé d'études, service des relations internationales, coopération transfrontalière, Communauté Urbaine de Strasbourg, entretien semi-directif, environ 55 min., juillet 2000, Communauté Urbaine de Strasbourg, Strasbourg.

Catherine CAGNINA, ancienne chargée d'études à la DCRI du CRA, actuellement au Conseil Général du Haut-Rhin, entretien semi-directif, environ 40 min., 13 août 2000, Strasbourg.

Patrick GOEGGEL, directeur adjoint à la DCRI du CRA, août 2000, Strasbourg.

Pierre MEYER, directeur, DCRI du CRA à la août 2000, Strasbourg.

Jean-Baptiste SCHIBER, chargé d'études à l'Infobest Palmrain, entretien semi-directif, environ 1h, 1999, Lauterbourg.

Gert WODTKE, ancien chargé d'études à la DCRI du CRA, actuellement à la Freiburg Wirtschaft Touristik und Messe GmbH & Co. KG, plusieurs entretiens informels (2001-2003), Strasbourg.

François GILLET, ancien chargé d'études à la CCI de Strasbourg puis à la DCRI du CRA, actuellement Secrétaire Général du Comité International de Pilotage de Via Alpina, plusieurs entretiens informels (2001), Strasbourg.

Martine LOQUET-BEHR, chargée de mission, Affaires Transfrontalières, Département du Bas-Rhin, entretien semi-directif, environ 2h, 12 mars 2003, siège du Département du Bas-Rhin, Strasbourg.

Nicolas LOQUET, ancien chargé de mission à la DCRI du CRA, actuellement Ingénieur subdivisionnaire à la Direction des Transports du CRA, entretien semi-directif, 18h-19h15, 18 mars 2003, Bar O'Bradys, Strasbourg.

Anne LEAUTIER, ancienne chargée de mission à la DCRI du CRA (programme INTERREG puis programme LACE-TAP), actuellement chargée de mission pour les affaires européennes à la Communauté Urbaine de Strasbourg, entretien semi-directif, environ 45 min., 21 mars 2003, Communauté Urbaine de Strasbourg, Strasbourg.

Roland RIES, ancien maire de Strasbourg, entretien semi-directif, environ 1h, 29 avril 2003, Académie de Strasbourg, Strasbourg.

Jean-Marie ESCH, professeur d'histoire-géographie, Collège Saint-Etienne, entretien semi-directif, environ 50 min., 6 mai 2003, Collège Saint-Etienne, Strasbourg.

Philippe NIEDERLANDER, professeur d'histoire-géographie, Collège Saint-Etienne, entretien semi-directif, environ 1h10, 12 mai 2003, Collège Saint-Etienne, Strasbourg.

Mme KOHLER, professeur d'allemand, Collège Saint-Etienne, entretien semi-directif, environ 1h10, 12 mai 2003, Collège Saint-Etienne, Strasbourg.

Jean-Michel NIEDERMEYER, professeur d'histoire-géographie, Collège Saint-Etienne, entretien semi-directif, environ 1h30, 17 mai 2003, Collège Saint-Etienne, Strasbourg.

Jean-Paul HEIDER, Vice-Président du Conseil Régional d'Alsace, Président du Groupe de Travail du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, entretien semi-directif, environ 1h10, mai 2003, siège du Conseil Régional d'Alsace, Strasbourg.

Barbara ESCHBACH, chef de projet, département « Entreprises », Association de Développement du Bas-Rhin (ADIRA), entretien semi-directif, environ 1h, 21 juillet 2003, siège de l'ADIRA, Strasbourg.

Jean-Paul HEIDER, Vice-Président du Conseil Régional d'Alsace, Président du Groupe de Travail du programme INTERREG Rhin supérieur Centre-Sud, entretien semi-directif, environ 1h, 12 septembre 2003, siège du Conseil Régional d'Alsace, Strasbourg.

M. TANGUY, rédacteur en chef de l'hebdomadaire culturel transfrontalier *Hebdoscope-Bühnenblick*, entretien semi-directif, environ 1h30, 23 janvier 2004, société Format Cinq, Strasbourg.

M. OLIVA, militant écologiste (membre des collectifs « contre la ligne THT », « Salvem l'Emporda » et « Trobades a Figueres »), entretien semi-directif téléphonique, environ 40 min., début février 2004.

Jean-Marie BLANC, chef du service « Fonds européens et Coopération transfrontalière », Délégation Régionale Affaires Européennes, internationales et Interrégionales, Conseil Régional d'Aquitaine, entretien téléphonique semi-directif, environ 20 min., mars 2004.

Barbara ESCHBACH, chef de projet, département « Entreprises », Association de Développement du Bas-Rhin (ADIRA), entretien téléphonique semi-directif, environ 10 min., avril 2004.

Delphine ROUX, ancienne stagiaire puis chargée d'études à l'Association de Développement du Bas-Rhin (ADIRA), actuellement chargée d'études au Conseil Général de Seine-Maritime, entretien téléphonique semi-directif, environ 45 min., 29 octobre 2004.

Arnaud SCHWARTZ, chargé d'études, Infobest Pamina, entretien téléphonique semi-directif, environ 40 min., 18 novembre 2004.

Jean-Daniel ZETER, chef de mission académique des enseignements régionaux et internationaux au Rectorat de Strasbourg, maire de Stutzheim-Offenheim et conseiller général au Département du Bas-Rhin, entretien téléphonique semi-directif, environ 30 min., 23 novembre 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

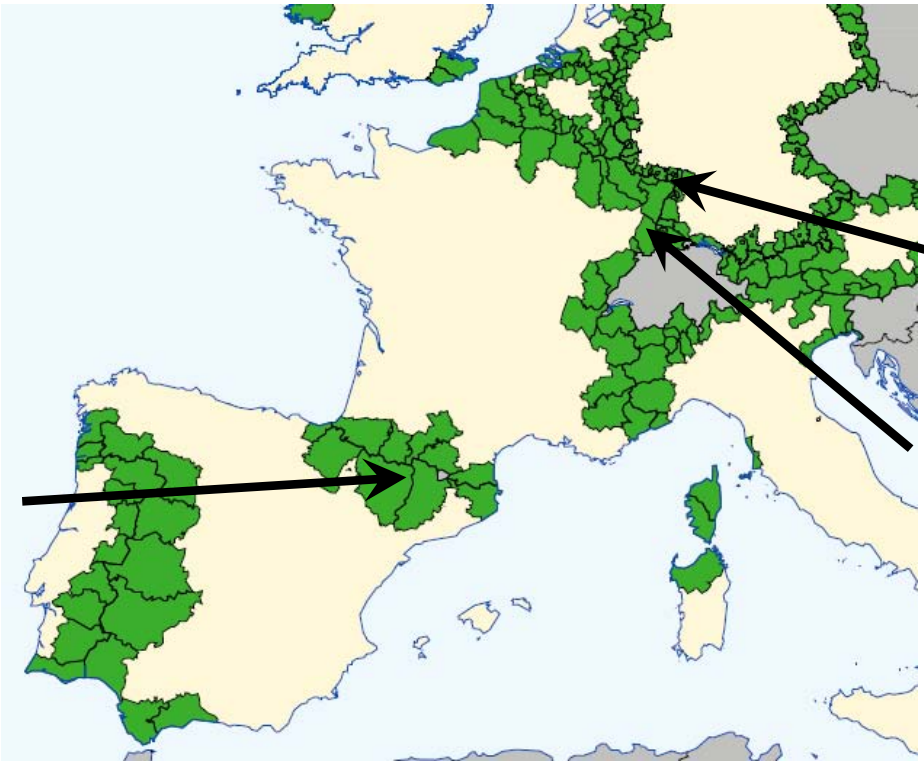
tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Annexes

1. Carte générale INTERREG III A
2. Carte du programme INTERREG II A France-Espagne
3. Carte des programmes INTERREG III A dans le Rhin supérieur
4. Carte du Conseil rhénan
5. Carte des régions impliquées dans un programme INTERREG en Suisse
6. Ouvrage scolaire transfrontalier - Description officielle du manuel (fiche de projet Centre-Sud)
7. Ouvrage scolaire transfrontalier - Tableau des définitions du projet et de ses structures proposées par l'ADIRA (janvier 1996)
8. Ouvrage scolaire transfrontalier - Table nominative de la composition des structures du projet
9. Ouvrage scolaire transfrontalier - Tableau récapitulatif et non exhaustif des réunions et de la présence des partenaires et invités
10. Ouvrage scolaire transfrontalier - Tableau synthétique des articles archivés dans le dossier de presse de l'ADIRA
11. Ouvrage scolaire transfrontalier - Date d'arrivée des notifications de cofinancement signées
12. Ouvrage scolaire transfrontalier - Chronogramme
13. Carte « Les frontaliers à l'extrême nord et sud de l'Alsace : près de la moitié des actifs », extraite de « De plus en plus de travailleurs frontaliers de Saint-Louis à Dunkerque », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 3, juillet 2001, p. 5.
14. Tableau « Les frontaliers travaillent en majorité dans l'industrie en Allemagne, et dans le tertiaire en Suisse », extrait de « Travailler de l'autre côté de la frontière », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 10, septembre 2002, p. 3.
15. Carte « Les frontaliers en Alsace, au nord et au sud, mais de plus en plus au centre », extraite de « Travailler de l'autre côté de la frontière », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 10, septembre 2002, p. 4.
16. Carte « Le phénomène frontalier conquiert des zones de plus en plus éloignées de la frontière », extraite de « Travailler de l'autre côté de la frontière », INSEE Alsace, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 10, septembre 2002, p. 5.
17. CDTF, (Couverture) « Assemblée générale vendredi 15 octobre 1993, 20h, Palais des sports, Mulhouse », *Le mot du frontalier*, n°75, 3ème trim. 1993.
18. CDTF, « Frontaliers! Si vous ne réagissez pas, voici votre nouveau président! », n°81, 1er trim. 1995, p. 16-18.
19. CDTF, « Conseil de la Régio – Suite », n°82, 3ème trim. 1995, p. 13.
20. CDTF, « Conseil social transfrontalier - Un appel aux élus », n°87, 4ème trim. 1996, p. 15.
21. CDTF, [Lettre ouverte de J.-L. Johaneck au sous-préfet de Wissembourg, relative à la présence de frontaliers au sein de la Conférence du Rhin supérieur et du Conseil rhénan (19 févr. 1999)], *Le mot du frontalier*, n° 94, 1er trim. 1999, pp. 18-19.
22. AFAL, *Le frontalier rhénan*, décembre 2004 (4 pages)
23. Kansas of Elsass, *Texte du clip « Rambo vom Elsass » retranscrit phonétiquement*, 2004.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

1. Carte INTERREG III A



France-Espagne
(E-F)

Pamina
(F-D)

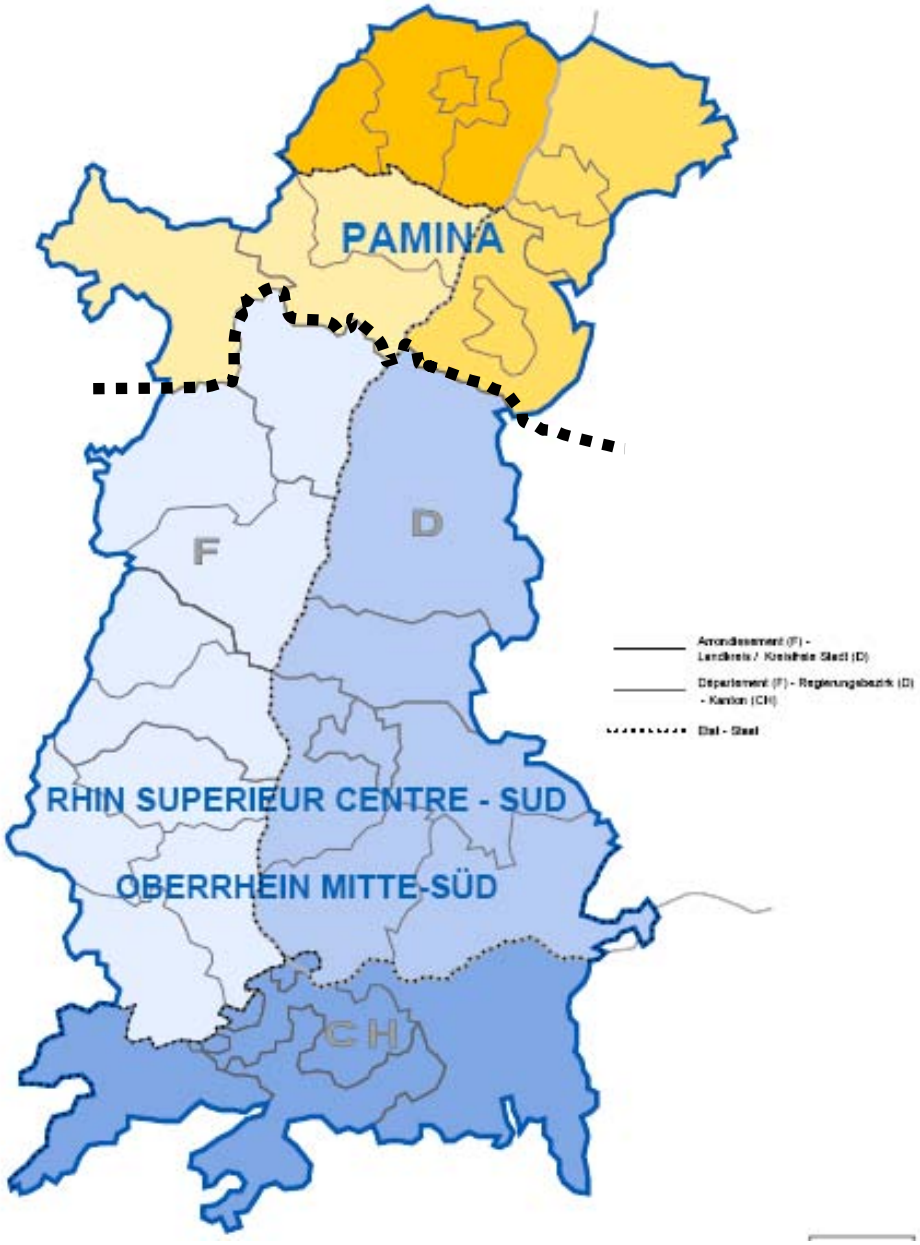
Rhin supérieur
Centre-Sud
(F-D-CH)

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

2. Carte du programme INTERREG II A France-Espagne

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

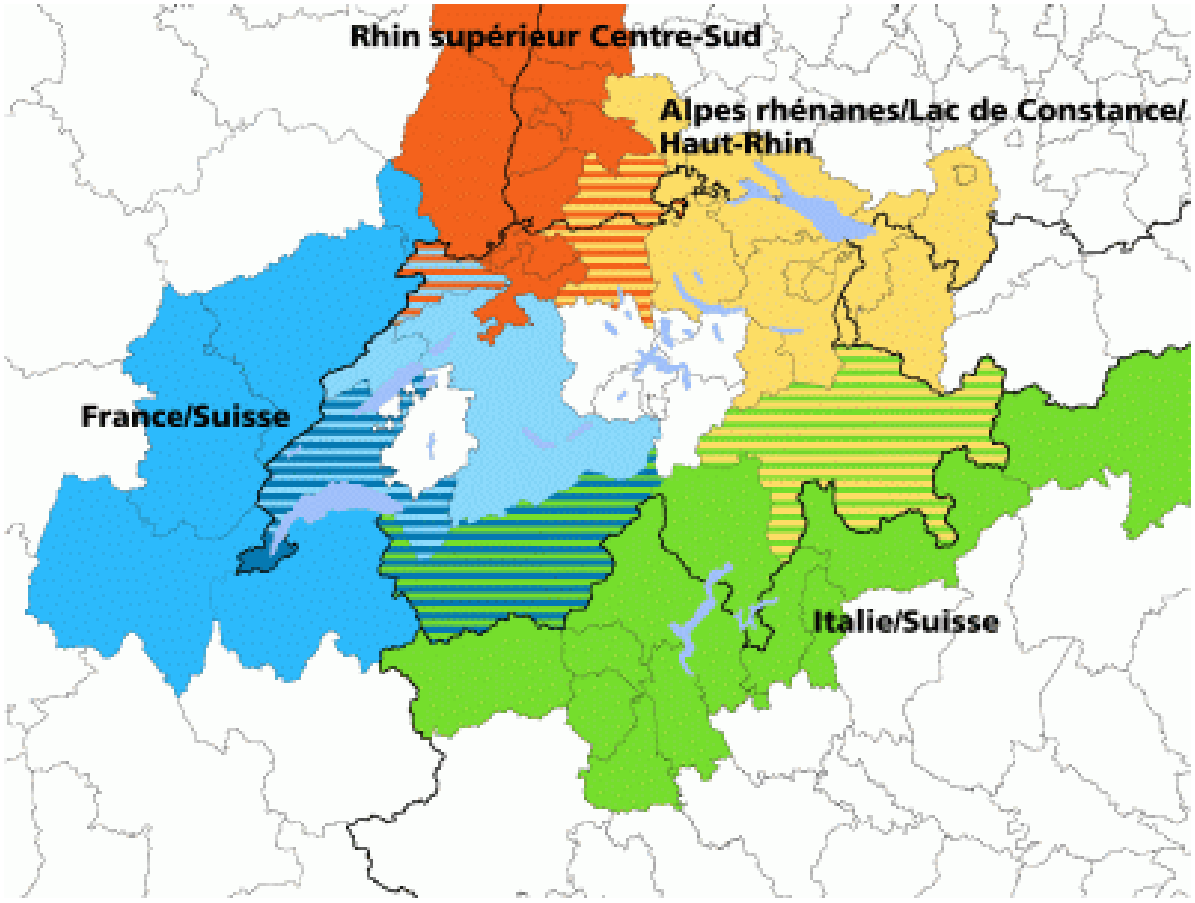
3. Carte des programmes INTERREG III A dans le Rhin supérieur



tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

4. Carte du Conseil rhénan

5. Carte des régions INTERREG en Suisse



tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

6. Description officielle du manuel

(Reproduction de la fiche de projet utilisée en interne par le Secrétariat INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud)

Objectifs :

- sensibiliser les enfants à ce qui nous unit, ce qui est différent et ce qui peut nous réunir dans la région du Rhin Supérieur
- viser à une meilleure connaissance de notre voisin à travers ses caractéristiques socio-économiques, géographiques, historiques pour une coopération plus efficace
- promouvoir la compréhension et l'étude de la langue du voisin
- susciter des rencontres, des échanges d'élèves et de professeurs des trois pays

Description :

Il s'agit d'un dossier bilingue distribué à l'enseignant et présentant l'espace transfrontalier du Rhin Supérieur à travers une douzaine de thèmes. La tranche d'âge concernée englobe les 8/15 ans. Une évolution des difficultés dans chaque thème est prévue. Afin de satisfaire aux objectifs pédagogiques, à savoir susciter l'intérêt de l'enfant en privilégiant une pédagogie de la découverte, le produit pourra être étendu à d'autre supports: photos satellite, diapositives, cartes murales, CD ROM, vidéos... De la même façon, un ouvrage grand public pourrait être envisagé dans une deuxième phase.

Maître d'ouvrage: ADIRA, Association de Développement du Bas-Rhin, Strasbourg

Période de réalisation : 1995 - 1998

Financement (en ECU) :

Allemagne (Total)	**67.949 ECU**
- Regierungspräsidium Freiburg	36 000 ECU
- Robert Bosch Stiftung	31 949 ECU
France (Total)	**67.949 ECU**
- Conseil Régional d'Alsace	27 310 ECU
- Conseil Général du Haut-Rhin	27 310 ECU
- Conseil Général du Bas-Rhin	8 330 ECU
- APPORT	4 999 ECU
Suisse (Total)	**70.000 ECU**
- Kanton Basel-Stadt	35 000 ECU
- Kanton Basel-Landschaft	35 000 ECU
Union Européenne	**129.176 ECU**
Coût total du projet	**335.074 ECU**

Concerne également l'espace PAMINA

7. Tableau des définitions du projet et de ses structures proposées par l'ADIRA (janvier 1996)

	Définitions proposées par l'ADIRA – janvier 1996 [1366]
Dénomination du projet	Ouvrage scolaire transfrontalier [1367]
Objectifs du projet	- sensibiliser les enfants à ce qui nous unit, ce qui est différent et ce qui peut nous réunir dans la région du RS ; - viser à une meilleure connaissance de notre voisin à travers ses caractéristiques socio-économiques, géographiques, historiques… pour promouvoir une coopération plus efficace ; - promouvoir la compréhension et l'étude de la langue du voisin ; - susciter des rencontres, des échanges d'élèves et de professeurs des trois pays.[1368]
Maître d'ouvrage	Le maître d'ouvrage est responsable de la réalisation du projet. Il assure la gestion financière, la coordination technique, la mise en oeuvre et le suivi de ce projet.
Groupe de projet	Il est chargé de la définition du contenu du projet et de l'établissement du cahier des charges. Il assure également la supervision de l'avancement des travaux.
Comité de pilotage ***(regroupe les cofinanceurs)***	- valide le projet de cahier des charges établi par le groupe de projet et le MO ; - valide le projet de budget établi par le MO et le groupe de projet ; - supervise le déroulement du projet et vérifie l'adéquation entre la définition originale et les phases de réalisation ; - assiste le MO dans ses démarches de recherche et de cofinancement.
Comité de rédaction	Il est composé de six experts chargés de l'animation et la coordination de l'équipe de rédaction. Ils ont également la charge de suivre, en coopération avec le maître d'ouvrage, l'état d'avancement des travaux des différents groupes de rédacteurs, de faire des modifications, si nécessaire, et d'en faire part au groupe de projet.

[1366] ADIRA, document *Organigramme du projet Ouvrage scolaire transfrontalier*, janvier 1996.
[1367] ADIRA, document transmis dans un fax du 11 avril 1996 envoyé au représentant de la Commission Européenne par la DCRI-CRA, mars 1996 ; autres documents concordants.
[1368] *Ibid.,* mars 1996.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

8. Table de la composition des structures du projet

	Composition des comités
Maître d'ouvrage	**ADIRA (Association de Développement du Bas-Rhin)** - Luc GWIAZDZINSKI, Chargé des affaires européennes – Responsable du Département Aménagement du Territoire et Développement Régional - Delphine ROUX (mars 1995-mai 1997) - Barbara ESCHBACH (juin 1997-).
Groupe de projet	**France :** - M. MORGEN, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - M. SCHWARTZ-HOLTZ, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - M. BIANCARD, Principal du Collège Fustel de Coulanges, Strasbourg - M. LAUGNER, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - Mme GISSINGER, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - Mme DEETJEN, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - M. JOUHAUD, SESGARE, Strasbourg - M. HIGI, Melle LEAUTIER, Conseil Régional d'Alsace - M. ZETER, Conseil Général du Haut-Rhin - Mme SCHOCH, Conseil Général du Bas-Rhin - Melle ESCHBACH, ADIRA **Allemagne :** - Mme MERKEL, Oberschulamt Karlsruhe - M. NOE, Oberschulamt Staatliches Schulamt Lörrach - Mme CAMBONI, Grundschule Iffezheim - Dr. UTECH, Bezirksregierung Rheinhessen Pfalz, Neustadt an der WeinstraBe **Suisse :** - Dr. RACINE, NWEDK
Comité de pilotage ***(regroupe les cofinanceurs)***	**France :** - Rectorat de l'Académie de Strasbourg représenté par M. MORGEN - Conseil Régional d'Alsace représenté par MM. HIGI et MEYER - Conseil Général du Bas-Rhin représenté par MM. RICHERT et HARSTER - Conseil Général du Haut-Rhin représenté par Mme FUCHS-ELLER et M. ZETER - ADIRA représenté Melle ESCHBACH **Allemagne :** - Regierungspräsidium Freiburg représenté par M. HARTER - Oberschulamt Freiburg représenté par M. LEUPOLZ - Regierungspräsidium Karlsruhe représenté par M. BURKARD - Oberschulamt Karlsruhe représenté par Mme MERKEL - Ministerium für Bildung Wissenschaft und Weiterbildung, Mainz représenté par M. GROS - Bezirksregierung Rheinhessen Pfalz, Neustadt an Der WeinstraBe représenté par Dr. UTECH **Suisse :** - Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (NWEDK) représenté par M. BASLER - Canton de Bâle-Ville représenté par Dr. LITWAN, - Canton de Bâle-Campagne représenté par M. OEHLER **Représentants INTERREG II :** - PAMINA, Lauterbourg représenté par M. GROLL - INFOBEST, Kehl/Strasbourg représenté par Mme BEHR - Conseil Régional d'Alsace, Secrétariat Centre-Sud représenté par Melle LEAUTIER - Regiobasiliensis représenté par M. JACOB

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Comité de rédaction	**Experts :** - M. SCHWARTZ-HOLTZ, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - M. NOE, Oberschulamt Staatliches Schulamt Lörrach - Mme MERKEL, Oberschulamt Karlsruhe - Dr. UTECH, Bezirksregierung Rheinhessen Pfalz, Neustadt an der Weinstrasse - Dr. RACINE, NWEDK - Mme SCHMIDT, Bâle **Equipes de rédaction/groupes tripartites d'auteurs :** **France :** - M. Pierre-Louis CHRETIEN, LEGT, Thann - Mme Éliane DEETJEN, Rectorat de l'Académie de Strasbourg - M. Jean-Marie ESCH, Collège Saint-Etienne, Strasbourg - Mme Martine GARCIN, Lycée Stanislas, Wissembourg - Mme Eve GISSINGER, Lycée Alfred Kastler, Guebwiller - M. Gérard GRIESBACH, L.T.I. Couffignal, Strasbourg - Mme Nadine GULDEN, Collège Pfeffel, Colmar - M. Jean HELMLINGER - M. Simon KUNTZ, Collège Françoise Dolto, Reichshoffen - M. Maurice LAUGNER - M. Jean-Michel NIEDERMEYER, Collège Saint-Etienne, Strasbourg - M. SCHELCHER, IUFM, Strasbourg - M. Jean-Paul SCHWARTZ-HOLTZ, Lycée René Cassin, Strasbourg - M. Jean-Jacques VIROT, ENSAIS, Strasbourg - Mme Marie-Odile ZETER, Collège du Kochersberg, Truchtersheim **Allemagne :** - M. Ansgar BARTH, Staatliches Schulamt, Offenburg - M. Helmut BAUCKNER, Bärenfelsschule, Grenach-Wyhlen - M. Gerhard BEIL, Römerbad-Schule, Rheinzabern - M Heidrun BÖHME, Drais-GHS, Karlsruhe - Mme Marlis CAMBONI, Grundschule, Iffezheim - M. Walter DÜMAS, Schulaufsichtsbeamter für Sonderschulfragen und Grund-/Hauptschulen - M. Rheinhard END, Oken-Gymnasium, Offenburg - M. Wolfgang FISCHER, Hardt-Grundschule, Karlsruhe - M. Bernd FOSS, Realschule, Pirmasens - M. Clemens GAUL, Martin-Schongauer-Gymnasium, Breisach - M. Christraud HAAS, Realschule, Kandel - M. Hermann HEIL, Europa Gymnasium, Wörth - M. Ludwig HUBER, Grund- und Hauptschule, Lautenbach - Mme Elisabeth KESSLER, Grundschule, Rohrbach - M. Kurt KLIMPERLE, Römerbad-Schule, Rheinzabern - Mme Gisela KOBLMILLER, GHS Langenbrücken, Bad Schönborn - Mme Reinhilde LANGENDÖRFER, René-Schickele-Schule, Badenweiler - M. Rudi MÜLLER, Theodor Hess-Realschule, Lörrach (partenaire du Collège Saint-Etienne) - Mme Eleonore ORTH, Bildungszentrum, Endingen - Mme Inge ROSENKRANZ, René-Schickele-Schule, Badenweiler - M. Werner SCHEURER, Erich-Kästner-Realschule, Offenburg - Mme Karin SILBACH, Schiller-Realschule, Frankenthal - Mme Eveline STÖBEL, Grundschule, Iffezheim - Mme Annemarie SCHOLL, Grund- und Hauptschule, Böbingen-Gommersheim - M. Dieter SCHOLL, Grundschule Thomas-Nast, Landau - Mme Gisela SPECHT-SIGWART, Drais-Grund- und Hauptschule, Karlsruhe - Mme Helga STOLL, Grundschule, Iffezheim - M. Günter WIEGAND, Regionales Landeskundezentrum, Freiburg - Mme Johanna ZURWONNE, Tulla-Grund- und Hauptschule, Karlsruhe **Suisse :**

	- Mme Mireille GROSJEAN, Stiftung Jugendaustausch, Solothurn - M. Dieter OPPERKUCH - M. Heinz POLIVKA - Mme Brigitte SCHELBLE - Mme Elke SCHELLING - Mme Sybille SKALETZKA - M. Beat WIELAND - M. Ernst ZBINDEN - M. Stephan ZÜRCHER, Primarschule, Neusak

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

9. Tableau récapitulatif et non exhaustif des réunions et de la présence des partenaires et invités

Groupe de projet	Comité de pilotage	Comité de rédaction	Institutions et organismes	23/06/1995	11/09/1995	29/09/1995	11/12/1995	10/01/1996	31/01/1996	08/02/1996	12/03/1996	25/03/1996	03/07/1996	15/01/1997	22/09/1997	05/02/1999	07/10/1999	11/05/2000
	X	X	Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz			P			P	P					P	P	P	P
	X		Regierungspräsidium Freiburg			P			P	E					P	P	P	P
			Robert Bosch Stiftung															
			Landeskreditbank BW															
X	X		ADIRA	PP E	PP E	PP PP E	P	PP	P	PP P			P		P	PP	PP	PE
X	X	X	Rectorat de l'Académie de Strasbourg	PP E	P	PP PE		P	P	P			PE		P	P	PP	EE
X	X		Conseil Régional d'Alsace		P	E		P	P	E			PP EE		PA A	EE	E	E
X	X		Conseil Général du Haut-Rhin			PE		E					PP		PP	PP	PE	EE
X	X		Conseil Général du Bas-Rhin	E	P	E		P	P	P			PE E		PP	PP	PP P	PP
X	X		Préfecture de la Région Alsace	PE	PP P	EE		E	P						E	P	P	E
			Association APPORT										E		E	E	E	E
	X		Kanton Basel-Stadt				P									E	E	E
	X		Kanton Basel-Landschaft												E	E	E	E
X	X	X	NW EDK			EE	P		PP	P					A	E	E	E
			Conseil de l'Europe															
			Conférence fr.-germ.-suisse du RS															
			Commission Européenne															
	X		PAMINA (Instance PAMINA, Lauterbourg)					P							A	P	PE	P
	X		Rhin Supérieur Centre-Sud (Infobest Kehl-Strasbourg)	E		P	P	P	P	P					A	P	P	PP
			ADEC	P														
X			Collège Fustel de C., Strasbourg	E														
X	X	X	Oberschulamt Karls.			PE E				E					P	E	E	E
X	X		Oberschulamt Freib.			E	P		P	PP					P	P	E	PP
			Regio Basiliensis						P						P	PE	P	E
	X		Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Mainz												P	P	P	P
			Conseil Général Seine Maritime												PP			
	X		Regierungspräsidium Karlsruhe												E	E	E	E
			Gymnasium Kohlenberg												A			
X		X	Oberschulamt Staatliches Schulamt Lörrach			P										P		
			Canton du Jura			P												
			Canton de Soleure			E	P											
			Office Régional du Bilinguisme			P												
			Regio du Haut-Rhin										P					

Légende :
P=présent à la réunion
E=excusé
A=absent (non excusé)

10. Tableau synthétique des articles archivés dans le dossier de presse de l'ADIRA

Date	Presse régionale et locale			Presse nationale	Autres supports (bulletins transfr. d'information)
	F	D	CH		
2001					
S				E(F,ill)	
A					
J					
J					
M					
A					
M					
F					
J					E
S-Tot.				*1 E(F)*	*1 E*
2000					
D					
N	P(p)				
O					E
S					
A					E(cd,ill)
J					
J	P	P			
M					
A	E				
M					
F					
J					
S-Tot.	*2 P ; 1 E*	*1 P*			*2 E*
1999					
D	E(cf)				
N		E(cd)			
O	E(cf)	E(p(cf+cd))			
S		E			
A		E(cd)		E(F)	
J			E(cd) ; E(cd)	E(ITA,p,ill))	
J	E(ill) ; E ; E(cf)	P ; E(p) ; E ; E ; E ; E ; E ; E	E (cd) ; E	E (F,cf) ; E(D,cd) ; E(F) ; E(F,cd) ; E(F)	
M	P			E(F,d)	
A				E(F,p)	
M					E
F					
J					
S-Tot.	*1 P ; 5 E*	*1 P ; 12 E*	*4 E*	*5 E(F) ; 1 E(D) ; 1 E(ITA)*	*1 E*
1998					
D		P			
N					
O					P
S					
A					
J			E		
J	P	E	P		
M		E		P(F)	E ; P
A					
M					E(F,ill,p)
F					
J					
S-Tot.	*1 P*	*1 P ; 2 E*	*1 P ; 1 E*	*1 P(F)*	*2 P ; 2 E*
1997					

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

D					E
N	P	E(p)			
O					
S					
A					
J				E(IRL,d)	
J		E		E(F,p) ; E(F) ; P(F)	
M	P	E(ill)			
A	P			E(F,d)	
M					
F		E(p)	E(p)	E(F) ; E(F,d,d)	E(F)
J	E ; E ; E	E		E(F)	
S-Tot.	*3 P ; 3 E*	*5 E*	*1 E*	*1 P(F) ; 6 E(F) ; 1 E(IRL)*	*2 E*
1996					
D					E(F)
N					
O	E			E(F)	
S					
A					P(F)
J				P(F)	
J	P ; P	P	P(p)		
M				E(F)	
A					
M		E(p)			
F					
J				E(F)	
S-Tot.	*2 P ; 1 E*	*1P ; 1 E*	*1 P*	*1 P(F) ; 3 E(F)*	*1 P ; 1 E*
1995					
D	P				
N	P ; P				E
S-Tot.	*3 P*				*1 E*
TOTAL	12 P ; 10 E	4 P ; 20 E	2 P ; 6 E	3 P(F) ; 15 E(F) ; 1 E(D) ; 1 E(ITA) ; 1 E(IRL)	3 P ; 10 E
⇔	24 P + 64 E = 88				

Légende :
E=article entièrement consacré au projet
P= article partiellement consacré au projet (par exemple, article sur Conférence du Rhin Supérieur avec mention du projet)
F=France ; D=Allemagne ; CH=Suisse
cf= couverture française
cd=couverture allemande
ill=illustration tirée d'un des supports
p=photographie
d=dessin

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

11. Date d'arrivée des notifications de cofinancement signées

Allemagne (Total)

- Regierungspräsidium Freiburg	04.07.1996
- Rheiland-Pfalz	10.07.1996
- Robert Bosch Stiftung	18.10.1996

France (Total)

- Conseil Régional d'Alsace	26.06.1996
- Conseil Général du Haut-Rhin	[inconnue]
- Conseil Général du Bas-Rhin	02.08.1996
- APPORT	11.07.1996

Suisse (Total)

- Kanton Basel-Stadt	7.01.1997
- Kanton Basel-Landschaft	7.01.1997

NB :
Cette liste, établie à partir de documents du dossier du Secrétariat commun INTERREG Centre-Sud, ne tient pas compte de l'espace Pamina, et par conséquent ne prend pas en considération les financements complémentaires liés à cet autre programme qui, à notre connaissance n'ont pas causé de difficulté. En témoigne la date antérieure du Comité de suivi INTERREG Pamina, antérieur à celle du Comité de suivi INTERREG Centre-Sud.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

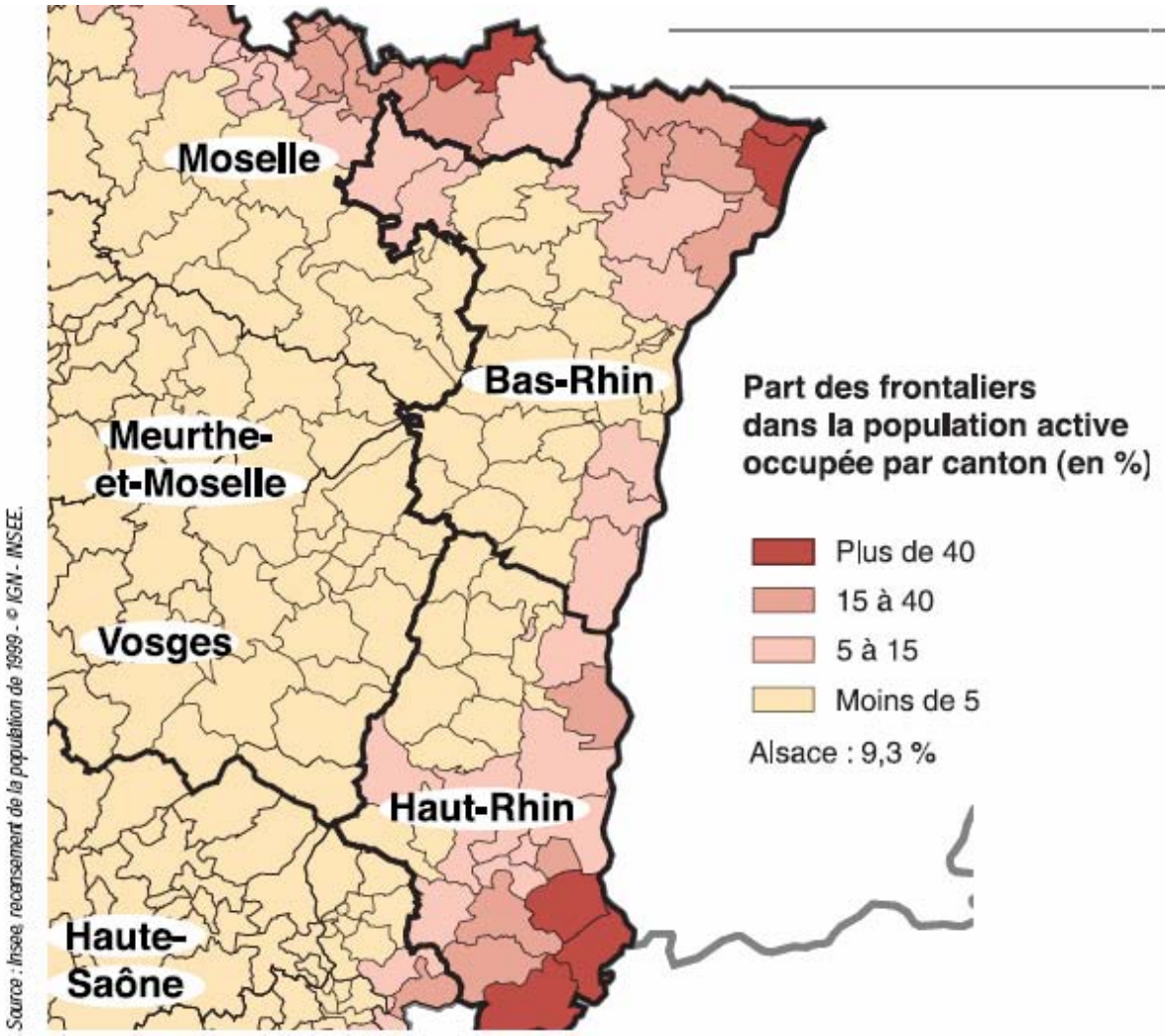
12. Ouvrage scolaire transfrontalier - Chronogramme

	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1995			Idée	Travail interne		Mobilisation parten. français			Mobilisation des partenaires all. et suisses			
						Projet déjà largement défini à ce stade						
										5° Congrès tripartite		Conférence du Rhin Supérieur
1996	Institutionnalisation et définition			Délimitations des modalités du projet entre cofinanceurs								Rédaction convention (.../...)
				Pressions sur les partenaires suisses								
						Conférence du Rhin Supérieur						
			Mobilisation des enseignants							Rédaction du manuel (.../...)		
1997	(.../...) Rédaction convention particulière et poursuite des négociations – notamment préfinancement											
	(.../...) Rédaction du manuel (fin)						Relecture des épreuves et traductios (.../...)					
	La RegioBas. transmet les notifications signées suisses	Projet accepté par le Comité de suivi Pamina		Projet accepté par le Comité de suivi Centre-Sud								
1998												
	...Relecture des épreuves et traductions											
	Avenants à convention particulière envoyés et signés											
			Silence médiatiqe volontaire (.../...)									
1999	(.../...) Silence médiatique			Campagne de presse								
	CoRéd OK	CoPil. OK	Impression 15.000 exempl.			Journée de lancement	Distribution établissements scolaires RS		Formations enseignants	Inutilisation dans les écoles et collèges ?...		
2000	Envoi du rapport final Secr. Centre-Sud											
2001											CS Centre-Sud : rapport final OK	

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

13. « Les frontaliers à l'extrême nord et sud de l'Alsace : près de la moitié des actifs »



14. Les frontaliers travaillent en majorité dans l'industrie en Allemagne, et dans le tertiaire en Suisse

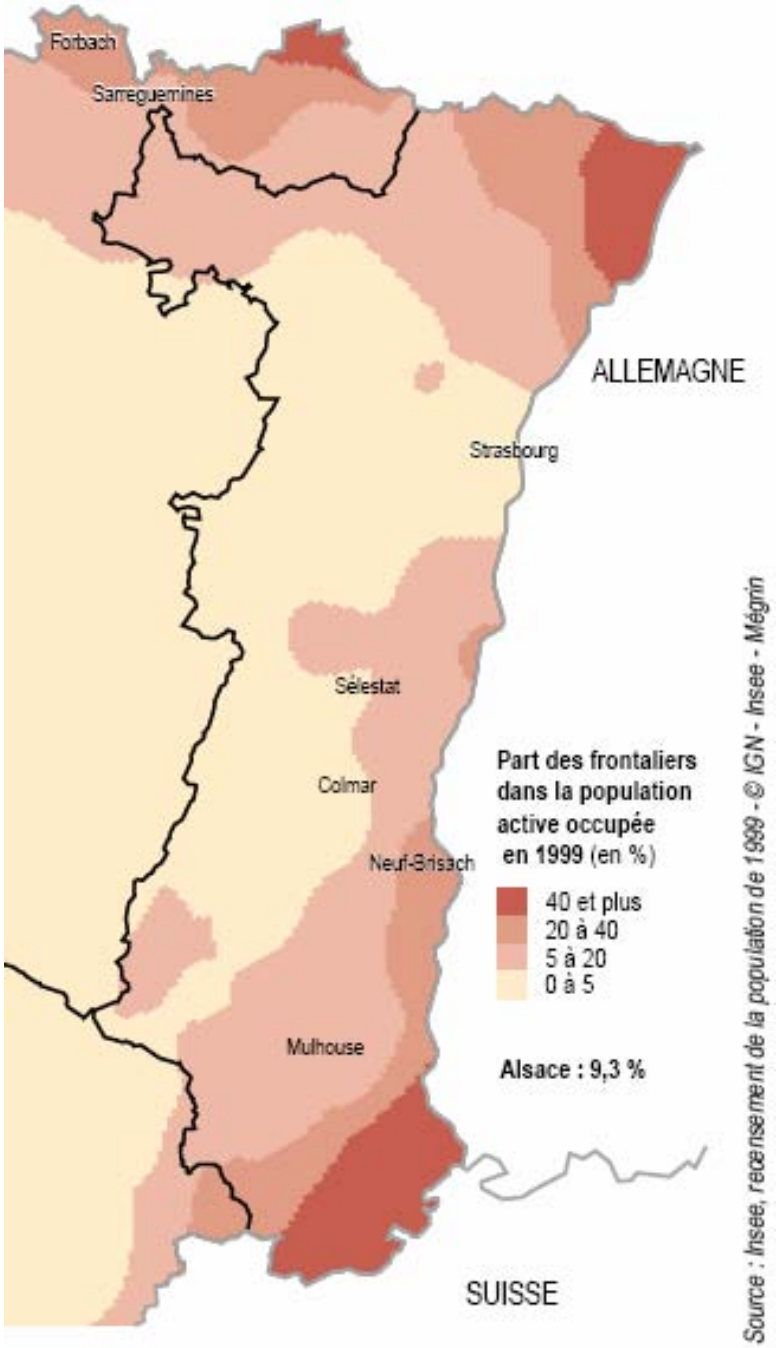
Secteur d'activité en NES16	Emplois occupés en Allemagne		Emplois occupés en Suisse	
	Nombre de frontaliers	Dont femmes (en %)	Nombre de frontaliers	Dont femmes (en %)
Agriculture, sylviculture et pêche	300	24	130	6
Industries agricoles et alimentaires	880	44	1 030	31
Industries des biens de consommation	2 890	43	4 200	35
Industrie automobile	3 560	11	110	7
Industries des biens d'équipement	3 310	22	1 870	11
Industries des biens intermédiaires	7 650	30	4 170	19
Énergie	110	15	100	15
Construction	3 600	3	2 980	5
Commerce	4 570	54	6 900	46
Transports	1 190	27	3 060	31
Activités financières	400	48	880	44
Activités immobilières	70	41	130	50
Services aux entreprises	3 550	38	2 690	28
Services aux particuliers	1 800	65	2 680	51
Éducation, santé, action sociale	1 660	73	1 940	75
Administration	1 070	50	350	32
Ensemble	**36 610**	**34**	**33 220**	**34**

Source : Insee, recensement de la population de 1999

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

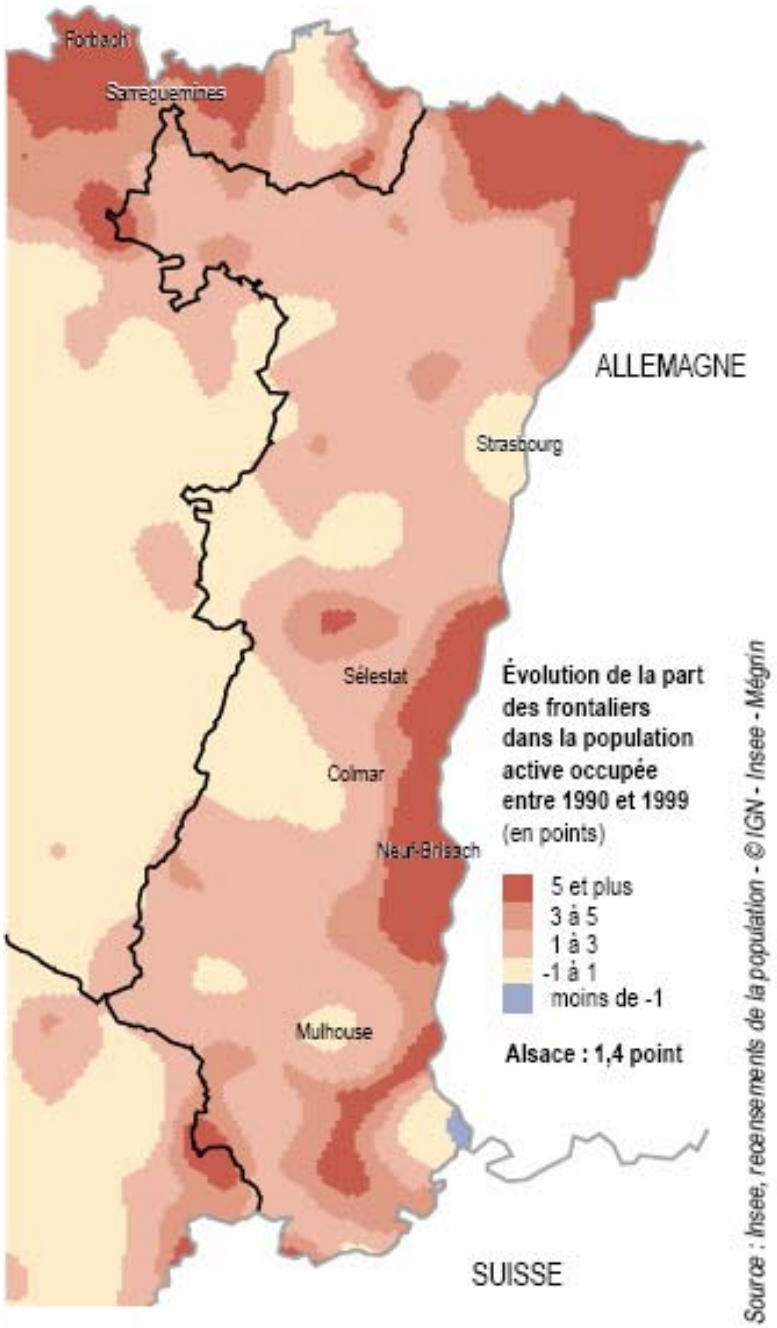
tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

15. Les frontaliers en Alsace, au nord et au sud, mais de plus en plus au centre

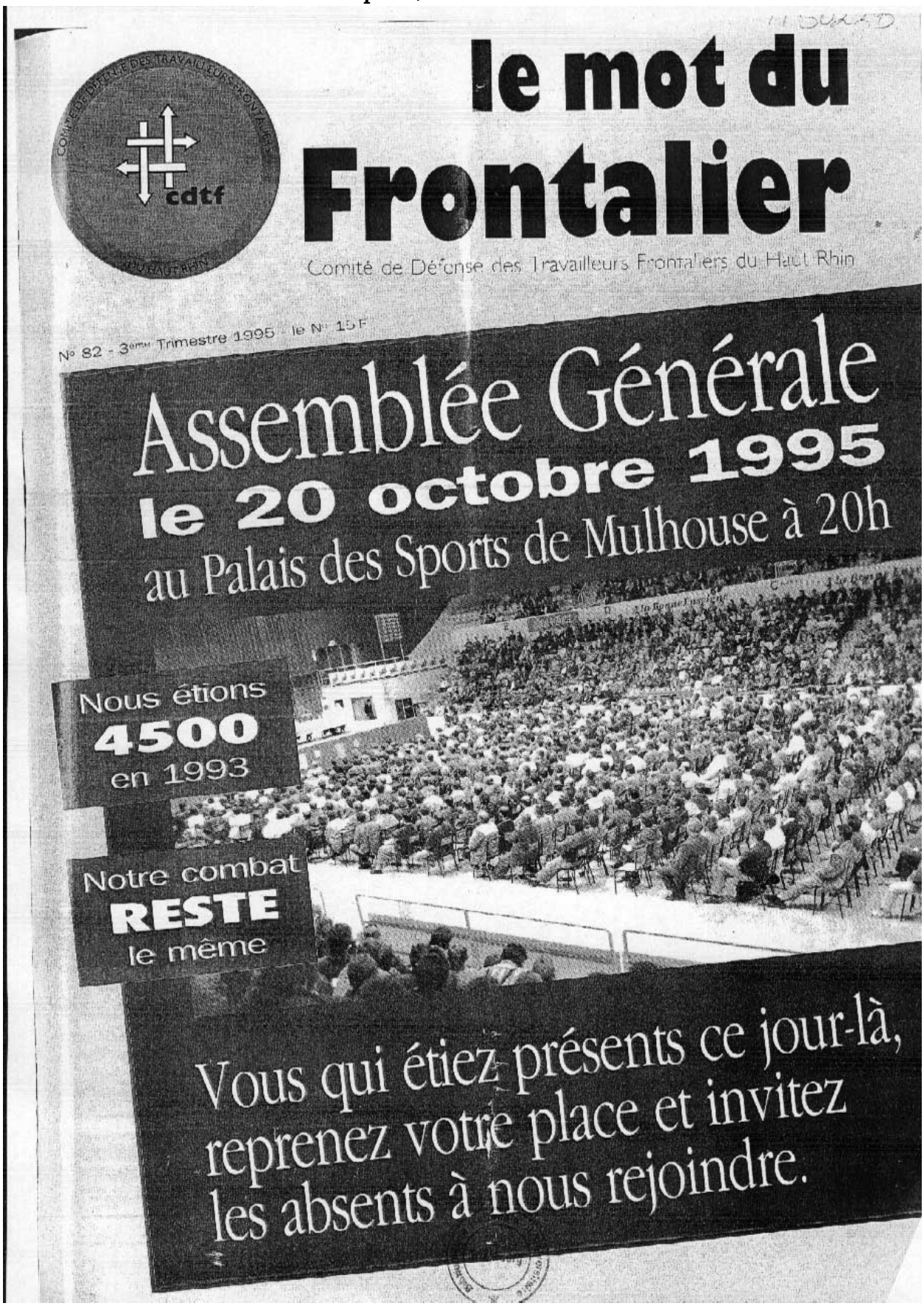


tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

16. Le phénomène frontalier conquiert des zones de plus en plus éloignées de la frontière



17. CDTF, (Couverture) « Assemblée générale vendredi 15 octobre 1993, 20h, Palais des sports, Mulhouse »



tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

18. CDTF, **« Frontaliers! Si vous ne réagissez pas, voici votre nouveau président! »**

Si vous ne réagissez pas,

Depuis le compte rendu de la réunion du Conseil de la Régio de janvier 94, nous avons réalisé que les trois quarts de son contenu préconisaient des solutions pour l'indemnité de chômage des frontaliers. Jusqu'ici tout va bien, sauf que ces solutions étaient la copie conforme d'articles de notre journal ou de courriers que nous avions adressés à certains élus. Au terme du compte rendu, il était question d'un réorganisation du Conseil de la Régio en fin d'année et il était surtout indiqué que la liste de ses membres ne devait pas être restrictive.

Nous avons donc pensé que si cette organisation souhaitait défendre la cause des frontaliers, il était évident pour la réussite de ces projets qu'elle s'entoure de personnes issues du milieu frontalier ayant une expérience notoire et reconnue dans ce domaine. Courant octobre, ne voyant rien venir —un peu inquiets!—, nous nous sommes permis de proposer notre candidature (voir copie de la lettre). Fin décembre 94, M. André Klein nous a fait part de son refus (p. 18). Il préfère choisir **la méthode du vétérinaire** qui soigne les animaux sans que ceux-ci ne puissent donner d'éclaircissements sur les symptômes de leur mal. Seulement voilà, **les frontaliers ne sont pas des animaux** et, de plus, aucun membre de la Régio n'est vétérinaire!

Le Conseil de la Régio a annoncé cinq projets dont trois concernent directement les frontaliers.

1. L'amélioration du statut des frontaliers

Comme vous le savez, le Premier Ministre, sur notre demande (voir "Le Mot" de mai 94) a nommé un chargé de mission qui doit proposer des solutions afin d'améliorer la situation des frontaliers. Il s'agit du Député Maire Jean-Luc Reitzer qui doit déposer son rapport fin février. Celui-ci a contacté de nombreux interlocuteurs connaissant bien le problème des frontaliers; or il faut noter que le Conseil de la Régio n'est pas sur la liste des interlocuteurs. Par contre, tous les mouvements de défense des frontaliers ont déposé des dossiers très complets **en préconisant des solutions concrètes.**

2. Création d'un parking pour les frontaliers à Saint-Louis

Les deux premiers partenaires concernés sont les travailleurs frontaliers et la Ville de Saint-Louis. Il est hors de question de discuter d'un quelconque parking avant d'avoir consulté le monde frontalier et de lui avoir demandé son avis. En effet, nous n'accepterons jamais d'être mis devant le fait accompli, même si nous souhaitons une amélioration des conditions de déplacement du domicile au lieu du travail. Nous refusons des solutions discriminatoires qui rendraient les conditions de déplacement beaucoup plus difficile et de plus, nous imposerons une liberté de choix et de circulation telle que la prévoient les règlements communautaires, car nous estimons que cela est fondamental. D'autre part, le choix du lieu du parking se discute: en effet, un tel parking, qui concentrerait sur un lieu précis plusieurs milliers de véhicules, risque d'apporter d'énormes nuisances aux riverains, qui subissent déjà les bruits de l'aéroport.

M. André KLEIN,
président du Conseil de la Regio.

3. Le développement de l'Euro-Airport

Certains diront que cela ne concerne pas les frontaliers, et ils se trompent. Un frontalier n'est pas seulement une personne qui a son lieu de travail en Suisse. On nous mésestime en France. Tout en sachant que l'extension de l'Euro-Airport peut présenter des avantages économiques, il ne faut pas oublier les effets néfastes que risque de provoquer une telle expansion. Les prochaines élections ouvriront sûrement le débat dans les communes concernées, et ce n'est pas le Conseil de la Régio qui pourra l'empêcher. Comme vous pouvez le constater, le Conseil de la Régio annonce l'ambition de régler toutes ces questions, et ce, sans nous demander notre avis! Cette désinvolture prouve que ces gens n'ont aucune notion de la situation actuelle. Essayer d'écarter les frontaliers de décisions sur des sujets les concernant est dans le Haut-Rhin, pour une personne informée sur le milieu frontalier, inconcevable. **Les frontaliers**

vont le leur rappeler lors d'une immense manifestation qui aura lieu le Dimanche 19 mars à St-Louis.

Le Conseil de la Régio,
de par sa composition
–décideurs issus de communes, de collectivités territoriales, économiques et scientifiques–
serait beaucoup plus apte à s'occuper du problème des exclus, en essayant de proposer au niveau de la Régio des solutions concrètes en vue de la création d'emplois !

La réinsertion des exclus et la réduction du chômage sont le leitmotiv du décideur à l'heure actuelle. Alors Messieurs, au travail, nous jugerons du résultat !

Comment voulez-vous que la Régio fonctionne si, du côté français, on prône l'exclusion et la division ?

D'ailleurs, depuis qu'elle existe on sait ce qu'elle a coûté et ce qu'elle va coûter, mais on ignore à ce jour ce qu'elle a effectivement rapporté !

Sachez que côté français, la Régio était financée à 90 % par un ensemble de commerces et d'industries de Mulhouse. Plusieurs d'entre eux nous ont montrés du doigt il y a encore 3 ans en nous rappelant que nous étions la conséquence des pertes de compétence ; en réalité, ce qui les chagrinait le plus c'était de devoir payer correctement leurs employés compétents pour pouvoir les garder. Les 10 % restants sont financés par des subventions du Conseil Général et de la mairie de Mulhouse. Or, le Comité

Un nouveau faux pas pour la coopération transfrontalière !

Naissance du Conseil de la Regio

Extraits du Journal "l'Alsace" du 28.01.95

«Le Conseil de la Regio est à considérer comme une réunion des décideurs politiques, économiques et **socio-professionnels** de la partie sud du Rhin supérieur», explique André Klein. Il ne s'agit pas d'un parlement, mais d'une «organisation complémentaire»

(CDTF : Les statuts de la Régio ne stipulent pas l'adhésion de personnes dépendant des intérêts socio-professionnels ; c'est bien pour cette raison que nous avons été exclus du Conseil de la Régio !)

Dans cette optique, la conférence des maires du Rhin supérieur pourrait se dissoudre, les communes étant largement représentées dans la nouvelle instance.

(CDTF : Au nom d'une minorité on prône la majorité ! MM. les Maires exclus, laisserez-vous cette situation s'établir ?)

Le Conseil de la Regio sera doté d'un secrétariat permanent installé à l'ancien poste de douane du Palmrain (Huningue) à côté du centre d'information transfrontalier infobest. Les frais de fonctionnement sont chiffrés à 2,5 millions de francs pour la période allant de 1995 à 2001. Le financement devrait être assuré à 40 % par le fonds intercommunautaire interreg 2.

(CDTF : Et les 60 % restants ?)

Selon Rolf Bölme, maire de Fribourg, les membres du comité directeur du Conseil de la Regio seront les représentants de la partie sud au futur Conseil du RHin supérieur, autre instance en gestation qui devrait regrouper tous les acteurs de la coopération du sud du Palatinat au nord de la Suisse.
Lieu d'élaboration de projets, le Conseil de la Regio va s'efforcer de faire avancer des dossiers en souffrance en vertu du principe de subsidiarité ancré dans le traité de Maastricht.

(CDTF : Le traité de Maastricht a-t-il nommé les personnes qui s'installent ? La démocratie exige de soumettre une liste au suffrage universel !)

Parmi les projets figurent notamment l'amélioration du **statut des travailleurs frontaliers**, la simplification des formalités douanières avec la Suisse, la création **d'un parking pour frontaliers à Saint-Louis, le développement de l'EuroAirport** et la formation trinationale d'ingénieurs.

(CDTF : Alors que nous nous battons pour obtenir la supression de l'autorisation de travail en Suisse, on propose d'instaurer une autorisation de circuler aux frontaliers !)

des Frontaliers soulage de nombreux services publics et sociaux communaux en apportant un soutien efficace aux personnes en difficulté ou à la recherche de renseignements. Pour preuve, un grand nombre d'entre vous se sont adressés à lui par le biais des mairies, administrations et même des consulats. **Aucune subvention ne nous a jamais été allouée.** Nous sommes conscients qu'en dénonçant systématiquement des aberrations flagrantes (surtout si nous obtenons gain de cause), nous dérangeons terriblement.

L'avant-dernier journal, qui posait la question d'un élu issu du milieu fontalier, n'a pas plu dans le monde politique.

Les prochaines élections municipales vont à nouveau permettre à de nombreux électeurs de communes frontalières de voter des listes menées par des frontaliers ; le passé le prouve, leur statut de frontalier ne les empêche pas de défendre les intérêts de leurs administrés au profit **des frontaliers et des non-frontaliers** parce que finalement là aussi, nous sommes tous dans le même bateau. **A ceux qui préfèrent des élus qui se présentent au nom d'un parti politique, je pose la question suivante : nous comptons environ 12 000 membres dans notre Comité, quel parti politique en compte autant à ce jour dans le Haut-Rhin ?**
Certains n'en comptent même pas autant sur le plan national !

Il est temps d'ouvrir les yeux, la politique doit servir le peuple, ce n'est pas le peuple qui doit servir la politique !!

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Comité de **D**éfense des **T**ravailleurs **F**rontaliers du H' Rhin

Saint-Louis le 4 octobre 1994

à l'attention de Monsieur Hering
Secrétaire Général de la Régio

Monsieur,

Nous avons été informés par voie de presse (l'Alsace du 29.9.1994) de la future constitution d'un Conseil de la Régio. Celui-ci est présenté comme une "organisation complémentaire" à la conférence germano-franco-suisse du Rhin supérieur qui régit les grandes orientations de la coopération transfrontalière. Nous sommes étonnés qu'aucun représentant des travailleurs frontaliers n'ai jamais été invité - et ne semble pas devoir l'être dans l'avenir - à siéger à la "Regio". Or les Frontaliers sont depuis 35 ans les acteurs de la région. D'autre part, nous avons déjà reçu plusieurs résumés de débats dans lesquels la Regio proposait des solutions qui n'étaient en fait que des copies de courriers adressés à des élus locaux par le C.D.T.F. ou des copies d'articles de nos journaux d'information. De plus, les propositions n'ont jamais été soumises aux instances concernées. Ce nouveau Conseil devant réunir entre autres des représentants du monde économique de la région, comment est-il pensable que les travailleurs frontaliers en soient exclus ? Si cela était le cas, en ma qualité de Président du Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers du Haut-Rhin, **je demanderai à la Régio, à l'avenir de ne plus débattre de sujets concernant les travailleurs frontaliers puisqu'elle refuse à leurs représentants l'accès à son organisation.** Les années passées nous ont prouvé que de nombreux sujets nous concernant et ayant été traités sans consultation avec le monde frontalier ont abouti à des situations incohérentes. Nous devons systématiquement déployer une grande énergie pour redresser des situations absurdes provoquées par des personnes qui avaient pour seul but de faire parler d'eux mais qui méconnaissaient totalement les sujets qu'ils traitaient.

Le but de la Regio est d'essayer de développer, entre autres, des intérêts économiques interfrontaliers. Sachez que les travailleurs frontaliers ont accumulé, au fil des années, une grande expérience des échanges transfrontaliers dans tous les domaines. Nos qualités sont reconnues dans les trois pays concernés et profitent au développement de ces trois pays, bien que certaines organisations ou personnalités soient froissées dans leur amour propre de voir que nous revendiquons l'effet bénéfique des Travailleurs Frontaliers.

En conclusion, nous sollicitons de la part des responsables français de la Regio une participation active de représentants du Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers du Haut-Rhin, interlocuteurs connus et reconnus par le monde frontalier, et nous demandons à toutes les personnes concernées de tout mettre en oeuvre pour que ce souhait soit réalisé.

Pour le Comité

Le Président
J.-L. Johaneck

r e g i o
du Haut-Rhin

Monsieur
Jean-Luc JOHANECK
Président
Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers

Mulhouse, le 21 décembre 1994

Monsieur le Président,

Par votre courrier du 4.10.94 adressé au secrétaire général de notre association, vous marquiez votre étonnement de n'avoir pas été convié à devenir membre du Conseil de la Regio en cours de constitution.

Les statuts de cette instance, rédigés en commun par ses membres fondateurs, stipulent que sont habilités à y adhérer les COMMUNES, COLLECTIVITES TERRITORIALES, MILIEUX ECONOMIQUES ET SCIENTIFIQUES.

Votre **vocation première de partenaire social**, attesté par la densité de vos actions dans ce domaine au cours des derniers mois, **exclut** par conséquent votre adhésion directe au Conseil de la Regio ; notre bureau, qui a examiné votre demande lors de sa réunion du 22.11.94, est également parvenu à cette conclusion tout en proposant qu'en votre qualité d'acteur de premier plan de la coopération transfrontalière vous puissiez être étroitement associé à nos travaux suivant des modalités qui restent à déterminer.

Je ne manquerai pas, si vous le souhaitez, de reprendre contact avec vous dans ce sens et dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes meilleures salutations.

Le Président

A. KLEIN

Chambre de Commerce et d'Industrie
8, rue du 17 Novembre B.P. 1088
F-68051 MULHOUSE Cedex
Téléphone 89.66.71.34 / 89.66.71.71
Télécopie 89.66.71.39

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

19. CDTF, « Conseil de la Régio – Suite »

Conseil de la Régio

S U I T E

Nous avons interpellé plusieurs élus à ce sujet et ils sont nombreux à nous avoir répondu et à comprendre notre vive réaction.
Nous remercions Messieurs J.-M. Bockel, J. Klifa, J.-L. Reitzer, F. Striby et J.J. Weber pour leurs prises de position.
Une réponse nous a particulièrement intéressés : celle de Monsieur J.J. Weber qui, nous le rappelons, outre ses mandats politiques est Vice-Président du Conseil de la Régio.

Voici les extraits de sa lettre :

Je crois très sincèrement que M. André Klein, président de cet organisme, a eu tort de vous en fermer l'accès, car vous auriez constaté par vous-même que ce comité n'a aucune action dans le domaine qui vous intéresse et que

ses moyens sont quant à eux extrêmement limités.

On y parle aménagement du territoire, projets d'organisation économique, création de routes, ponts et voies ferrées, problèmes aéroportuaires, d'espaces culturels etc... *mais jamais de problèmes humains ou sociaux.*

Par contre, je vous le répète, je suis favorable à la présence de votre Comité au Palmrain si vous le souhaitez et par ailleurs, j'espère que le Gouvernement de M. JUPPÉ reconduira la mission de M. REITZER et que là, les choses avanceront enfin.

Par ailleurs, je reconnais sans le moindre problème votre travail considérable et celui de votre équipe, qui traite à longueur d'année dossier sur dossier. Et je vous réitère mon offre d'aides urgentes pour ceux des ressortissants de votre organisation qui en auraient besoin.

Cette organisation aux moyens limités bénéficie depuis juillet 1995 d'une subvention de 2,4 millions de francs par le biais d'Interreg (ceci étalé sur 6 ans). Et cette année le Conseil Général a alloué une subvention de 14000 F à cette association.

Cela permet de créer "un groupe de réflexion".

En tout cas, cela laisse pensif !

Après lecture de cette lettre, il est clair que le Conseil de la Régio "ne s'occupe jamais de problèmes humains ou sociaux". Donc, les problèmes des frontaliers ne le concernent pas, et donc, il n'y a plus lieu que nous intégrions le Conseil de la Régio.

Il reste néanmoins à combler une grande lacune : en effet, quelle organisation va se charger des problèmes humains et sociaux qui touchent le phénomène transfrontalier ?

Nous avons donc soumis un projet à Monsieur J.J. Weber, celui-ci a mis à notre disposition les services spécialisés du Conseil Général dans le domaine transfrontalier.

Ceux-ci nous apporteront leur soutien logistique dans l'élaboration de ce projet.

Nous tenons à le remercier pour son soutien actif, il nous prouve que l'on peut passer des paroles à l'acte.

Nous vous tiendrons informés de l'évolution de ce dossier dans notre prochaine édition.

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

20. CDTF, « Conseil social transfrontalier - Un appel aux élus »

CONSEIL SOCIAL TRANSFRONTALIER

Un appel aux élus

La défense individuelle des frontaliers qui se rendent à nos permanences prend de plus en plus d'ampleur. Le mardi 3 décembre, de 17 h à 22 h 30, 24 personnes ont été reçues à Saint-Louis.

Durant l'année 1996, nous avons reçu plus de **1 600 personnes en quête d'informations ou en difficulté** nécessitant une assistance, sans compter les renseignements par téléphone. 18 personnes étaient dans une telle détresse que l'assistance d'un psychiatre a été nécessaire ! Comme je l'avais déjà signalé, **cela dépasse largement le cadre du bénévolat.**

C'est pour cela que depuis septembre 1995, j'œuvre pour la création d'un Conseil Social Transfrontalier. Mais, il faut reconnaître que dès qu'il s'agit de rassembler des fonds publics pour la création d'une structure à but purement social, **on ne se bouscule pas à votre porte pour vous aider.** Or, un lieu d'accueil, où l'on puisse disposer d'assez de temps pour écouter, comprendre et surtout aider les personnes victimes de toutes les lacunes auxquelles sont confrontés les frontaliers, est absolument indispensable. Il sera un complément à « Infobest » qui, rappelons-le, n'est qu'un lieu d'information transfrontalière. Or, **la plupart des personnes qui s'adressent à nous attendent beaucoup plus qu'une information.** Pour beaucoup de cas, l'expérience acquise au fil des années permet de régler rapidement des problèmes ; souvent aussi, **il faut agir vite et correctement** afin de respecter les délais de recours imposés à l'ayant droit.

Si, dans les prochaines semaines, aucune solution n'est trouvée pour la création de cette structure sociale transfrontalière, qui apportera un soutien individuel aux personnes concernées, je me verrai dans l'obligation de cesser mes permanences au C.D.T.F. Chaque frontalier s'adressera aux services sociaux et auprès des élus, tous rémunérés pour venir en aide aux résidents français, frontaliers inclus. Je ne suis pas habitué à faire les choses à moitié, j'ai prouvé mes compétences, ma bonne volonté et ma disponibilité.

Je pense qu'il faut passer à la vitesse supérieure et **j'attends le soutien de tous les élus qui, je le sais, sont nombreux à lire ce journal.**

J.L.L.

NOUVEAU, TOUT PRES DE CHEZ VOUS,
CREDIT LYONNAIS SAINT-LOUIS
1, Rue de Mulhouse
68300 SAINT-LOUIS
✆ 03 89.69.10.28

Nos locaux rénovés, spacieux et fonctionnels.

Nos horaires
du mardi au vendredi : de 8h45 à 12h et de 13 h30 à 18h
le samedi : de 8h45 à 12h et de 13h35 à 15h

Outre les produits et services bien connus apportant des réponses à vos besoins d'épargne, de placement et de crédit, nos « PRETS EN DEVISES » financent, à des conditions avantageuses, votre résidence principale.

Rendez-vous à notre agence où je serai heureux de vous recevoir avec mon équipe. Ensemble, nous mettrons nos compétences et notre expérience au service de vos intérêts.

Le Directeur,
Raymond WEISS

CREDIT LYONNAIS
ALSACE - FRANCHE COMTE

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

21. CDTF, [Lettre ouverte de J.-L. Johaneck au sous-préfet de Wissembourg, relative à la présence de frontaliers au sein de la Conférence du Rhin supérieur et du Conseil rhénan (19 févr. 1999)]

Le Mot du Frontalier

LETTRE OUVERTE

Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers du Hᵀ Rhin

SOUS-PRÉFECTURE DE WISSEMBOURG
A l'attention de Monsieur POLIZZI
10 rue du Chapitre - B.P. 142
67163 WISSEMBOURG CEDEX

JLJ / cs

Saint-Louis,
Le 19 février 1999

Monsieur,

Par l'intermédiaire de Messieurs les députés F. Loos et J.-L. Reitzer, j'ai obtenu quelques précisions sur le groupe « **d'Experts Travailleurs Frontaliers** ».

Dès que M. Jakob (Regio Basiliensis) m'a informé de l'existence de ce groupe « d'**Experts » concernant les travailleurs frontaliers,** j'ai été très choqué par la méthode qui est utilisée par rapport aux résultats qu'ils sont censés rapporter et surtout par rapport aux intérêts des milliers de personnes concernées.

Sachant que mon jugement pourrait être faussé à cause de la passion qui m'anime depuis plus de quinze ans, j'ai soumis les faits à diverses personnes et personnalités censées n'avoir aucun lien avec le monde frontalier. Elles m'ont toutes répondu **qu'elles trouvaient elles aussi la méthode aberrante et choquante**. Un journaliste spécialisé dans les articles concernant la Regio m'a indiqué que cette méthode était politique et qu'à son sens le but de beaucoup d'actions politiques est de démontrer à un groupe de personnes que l'on s'occupe de leur cas même si l'on sait pertinemment que la méthode employée ne peut apporter de grands résultats.

La mise à l'écart de personnes ou de groupes dont on craint qu'ils puissent obtenir de meilleurs résultats, sans pour autant servir intérêts politiques de certaines personnalités, est aussi une méthode fréquemment appliquée. De plus, ce journaliste estimait que l'association des frontaliers dérange certains groupes politiques ou certaines organisations patronales puisque son but est de traiter les problèmes à la racine et, **ainsi, certaines vérités cachées pourraient être dénoncées**.

Le C.D.T.F du Haut-Rhin n'a qu'une politique qui est : la défense des intérêts des frontaliers du Haut-Rhin. Il est prêt à travailler avec l'ensemble des personnes, élus ou groupes qui démontreront des capacités, une volonté ou un intérêt à mener à bien la défense des frontaliers à condition qu'ils acceptent notre compétence acquise sur le terrain en quinze années de travail. **En aucun cas, nous ne confondons défense des intérêts et acquisition des privilèges** ! De plus, nous n'affichons aucune étiquette politique.

ous constatons fréquemment que la plupart de nos opposants jugent nos actions d'une façon très superficielle sans jamais nous donner la chance de nous justifier par le dialogue. Les frontaliers ont aussi un problème d'identité : bien qu'ils soient reconnus comme indispensables à l'économie du pays d'emploi et du pays de résidence, on leur reproche constamment le fait que par le biais du phénomène de change monétaire leur pouvoir d'achat est plus important. Or, **seuls les avantages sont mis à jour** au détriment d'une analyse objective tenant compte des inconvénients qu'engendre le statut de frontalier.

Concernant le Conseil Rhénan du Rhin Supérieur, au risque d'allonger ce courrier, je pense qu'il est important que j'évoque quelques détails auxquels nous avons été confrontés ces dernières années. (…)

Le deuxième épisode se déroule fin novembre 1998 lorsque M. Jakob, directeur de le Regio Basiliensis, me demande de l'aider à rédiger un rapport concernant l'autorisation de travail des frontaliers. Voilà comment j'ai découvert l'existence **d'un groupe d'experts « Travailleurs Frontaliers » sans travailleur frontalier** ! Cette situation est par exemple comparable à l'organisation d'un groupe d'experts militaires, sans militaires. Je lui ai exprimé mon opinion et il a reconnu que ma réaction face à ce non-sens est tout à fait légitime. C'est pour cela qu'il vous a interpellé. Bien entendu, j'ai complaisamment remis mon rapport concernant les autorisations de travail à M. Jakob. Donc, après avoir interpellé les députés qui eux reconnaissent les compétences du C.D.T.F., il apparaît maintenant qu'il nous serait possible de participer en qualité de sous-groupe du sous-groupe « d'experts » à un programme de travail lors d'une réunion fixée en mars 1999. **De qui se moque-t-on ?**

Pourquoi le Conseil Rhénan du Rhin Supérieur souhaite-t-il traiter des questions concernant la vie quotidienne des frontaliers alors qu'il refuse que leurs représentants soient intégrés dans ce même conseil ? Applique-t-il la devise : **je suis donc je sais ?** De quelles compétences peuvent-ils se prévaloir dans le domaine des frontaliers, alors que les groupements de frontaliers sont les seuls à avoir jusqu'à présent, non seulement dénoncé les incohérences auxquelles ils sont soumis, mais ont aussi proposé des solutions adéquates ? Ces représentants de frontaliers sont reçonnus par les ministres actuels, les députés, les maires, les conseillers généraux, Infobest et même le Président de la République qui a sollicité le C.D.T.F du Haut-Rhin afin qu'il lui soumette un rapport concernant les problèmes auxquels les frontaliers exerçant en Suisse sont confrontés. Ce rapport a été remis aux autorités suisses lors de la visite de M. le Président Jacques Chirac en Suisse en novembre 1998.

cdtf du Hᵀ Rhin - Place Georges Gissy - BP 65 - 68302 Saint-Louis Cedex - Tél. 03 89 69 09 44 - Fax 03 89 69 79 62

CCM Saint-Louis 299 289 40 - CCP Strasbourg 175 709 Y

18

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

22. AFAL, *Le frontalier rhénan*, décembre 2004

Mot du Président

Cher Père Noël,

Encore une fois, cette année, je m'interroge.

Comment peut-on accepter que des gens **ayant travaillé toute leur vie** se retrouvent suite à un problème de santé avec comme seul et unique revenu une toute petite rente d'invalidité d'un seul pays puisque il n'y a aucune harmonisation en matière d'invalidité entre la France et l'Allemagne.

En clair, vous pouvez avoir travaillé 6 ans en France, et 25 ans en Allemagne, vous pouvez vous retrouver avec **moins de 300 € pour survivre**.

Effectivement, la France prend une décision en matière d'invalidité pour les années cotisées à son régime, et les allemands une décision pour les périodes cotisées outre-rhin.

La maladie reste la même, les symptômes sont identiques, mais les décisions sont différentes, **cette situation est intolérable** !

Il suffirait d'un seul médecin et d'une convention ratifiée pour que tous les problèmes d'invalidité se règlent.

Ne s'agit-il pas là d'une **mauvaise volonté manifeste** ?

Au-delà des beaux discours, il faut davantage insister encore sur une harmonisation sociale européenne et non seulement une harmonisation financière de capitaux ayant comme seul et unique principe : « **qui réalise de meilleurs bénéfices, qui délocalise le mieux** » ?

Il est intolérable que des dirigeants puissent **détourner des millions d'euros**, que leur patrimoine soit au sec, et que des gens s'étant voués corps et âme à l'entreprise se retrouvent sans possibilités financières pour passer un Noël heureux.

On a beau consoler les gens, **c'est leur dignité qui est touchée**.

Les astuces des employeurs sont de plus en plus pointues, modification unilatérale du contrat de travail, suppression de la prime de Noël, suppression d'acquis sociaux, baisse de salaire sont à l'ordre du jour. C'est naturellement illégales du moment que tout est fait d'une manière unilatérale.

Si vous ne réagissez pas à ces astuces, du moment qu'elles sont appliquées, et que vous ne réagissez pas devant le Tribunal du travail Allemand dans des délais précis, ces modifications feront office d'un nouveau contrat de travail.

Réagissez, réagissez vite, très vite et surtout ne signez rien !

Quan on sait que les gens ont besoin de travailler pour rembourser des crédits, nous constatons qu'ils sont quasi à la merci de leurs employeurs qui eux sans scrupules leur expliquent que si çà ne plaît pas, la porte est là.

Ce chantage à l'emploi doit cesser.

Il y a certes des entreprises qui vont mal, mais de là à ce que toutes les entreprises aillent mal, en voyant les bénéfices qu'elles affichent, c'est se moquer du monde.

Elles ne regardent que le profit et les mauvais exemples !

Je ne peux que conseiller, afin que les procédures ne coûtent rien, de souscrire un contrat de protection juridique à 64 € l'an, qui couvre les frais d'avocat, puisque l'employeur sait pertinemment que pour une toute petite perte de salaire cela vous reviendra nettement plus cher en frais d'avocat que la perte immédiate de la rémunération.

L'expérience nous prouve hélas qu'après une perte de salaire quelques semaines ou quelques mois plus tard d'autres acquis sont supprimés.

Alors de grâce, Père Noël, j'espère que votre voyage dans les différentes maisons où les sourires sont encore autour de la cheminée, restent sourires et ne se transforment pas en larmes de peine.

Merci !

GENERALE

Notre Partenaire

GENERALE

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Mot du Président

Cher Père Noël,

Encore une fois, cette année, je m'interroge.

Comment peut-on accepter que des gens **ayant travaillé toute leur vie** se retrouvent suite à un problème de santé avec comme seul et unique revenu une toute petite rente d'invalidité d'un seul pays puisque il n'y a aucune harmonisation en matière d'invalidité entre la France et l'Allemagne.

En clair, vous pouvez avoir travaillé 6 ans en France, et 25 ans en Allemagne, vous pouvez vous retrouver avec **moins de 300 € pour survivre**.

Effectivement, la France prend une décision en matière d'invalidité pour les années cotisées à son régime, et les allemands une décision pour les périodes cotisées outre-rhin.

La maladie reste la même, les symptômes sont identiques, mais les décisions sont différentes, **cette situation est intolérable** !

Il suffirait d'un seul médecin et d'une convention ratifiée pour que tous les problèmes d'invalidité se règlent.

Ne s'agit-il pas là d'une **mauvaise volonté manifeste** ?

Au-delà des beaux discours, il faut davantage insister encore sur une harmonisation sociale européenne et non seulement une harmonisation financière de capitaux ayant comme seul et unique principe : « **qui réalise de meilleurs bénéfices, qui délocalise le mieux** » ?

Il est intolérable que des dirigeants puissent **détourner des millions d'euros**, que leur patrimoine soit au sec, et que des gens s'étant voués corps et âme à l'entreprise se retrouvent sans possibilités financières pour passer un Noël heureux.

On a beau consoler les gens, **c'est leur dignité qui est touchée**.

Les astuces des employeurs sont de plus en plus pointues, modification unilatérale du contrat de travail, suppression de la prime de Noël, suppression d'acquis sociaux, baisse de salaire sont à l'ordre du jour. C'est naturellement illégales du moment que tout est fait d'une manière unilatérale.

Si vous ne réagissez pas à ces astuces, du moment qu'elles sont appliquées, et que vous ne réagissez pas devant le Tribunal du travail Allemand dans des délais précis, ces modifications feront office d'un nouveau contrat de travail.

Réagissez, réagissez vite, très vite et surtout ne signez rien !

Quan on sait que les gens ont besoin de travailler pour rembourser des crédits, nous constatons qu'ils sont quasi à la merci de leurs employeurs qui eux sans scrupules leur expliquent que si çà ne plaît pas, la porte est là.

Ce chantage à l'emploi doit cesser.

Il y a certes des entreprises qui vont mal, mais de là à ce que toutes les entreprises aillent mal, en voyant les bénéfices qu'elles affichent, c'est se moquer du monde.

Elles ne regardent que le profit et les mauvais exemples !

Je ne peux que conseiller, afin que les procédures ne coûtent rien, de souscrire un contrat de protection juridique à 64 € l'an, qui couvre les frais d'avocat, puisque l'employeur sait pertinemment que pour une toute petite perte de salaire cela vous reviendra nettement plus cher en frais d'avocat que la perte immédiate de la rémunération.

L'expérience nous prouve hélas qu'après une perte de salaire quelques semaines ou quelques mois plus tard d'autres acquis sont supprimés.

Alors de grâce, Père Noël, j'espère que votre voyage dans les différentes maisons où les sourires sont encore autour de la cheminée, restent sourires et ne se transforment pas en larmes de peine.

Merci !

GENERALE

Notre Partenaire

GENERALE

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Nos et Vos Revendications

Pour ne pas se reposer sur nos acquis, voici la liste des revendications restées en suspens à ce jour :

- nous réclamons l'égalité fiscale en matière de versement des indemnités journalières de sécurité sociale, celles-ci sont imposées de façon fictive en Allemagne, et réimposées en France, une belle mesure européenne ;
- nous n'acceptons pas que les indemnités journalières allemandes soient limitées dans le temps (78 semaines), c'est une honte ;
- nous n'acceptons pas qu'une personne soit reconnue invalide en France et pas en Allemagne, nous n'acceptons pas qu'une invalidité soit reconnue en Allemagne et pas en France, dans les deux cas nous proposons qu'un médecin neutre examine le malade et prenne une décision valable dans tous les états membres ;
- nous n'acceptons pas que le Sterbegeld ne soit plus versé en Allemagne ;
- nous réclamons un congé de paternité comme en France ;
- nous n'acceptons pas que les rentes d'invalidité allemandes soient imposées à la source ;
- nous n'acceptons pas que les retraites allemandes soient imposées à la source ;
- nous n'acceptons pas que l'état français ne tienne pas compte dans le calcul du crédit d'impôt de l'impôt réellement payé en Allemagne ;
- nous n'acceptons pas que dans le cadre d'une signature d'un accord transactionnel les frontaliers ne puissent pas bénéficier des mêmes modalités qu'en France ;
- nous n'acceptons pas que les frontaliers travaillant hors zone soient imposés en Allemagne comme des célibataires sans enfants ;
- nous n'acceptons pas que les enfants étudiants de frontaliers ne puissent pas prendre la qualité d'ayant droit du travailleur frontalier.

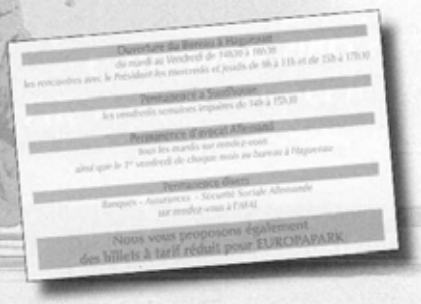
Restez solidaire derrière votre association

Nos et Vos Acquis

Depuis plusieurs années, grâce à vos cotisations et à votre solidarité, nous pouvons présenter un bilan plus qu'honorable.

Voici une liste des acquis dont bénéficient les frontaliers :

- la réintégration dans le régime local de la sécurité sociale en 1982 ;
- l'annulation de tous les procès verbaux infligés par les douaniers pour les frontaliers qui détenaient un compte en Allemagne ;
- l'indemnisation du chômage en fonction du salaire réel ;
- la prise en charge immédiate à la sécurité sociale des chômeurs sans attendre la notification Assédic ;
- l'extension de la zone frontalière ;
- le droit à la carte d'assuré social devenue carte vitale ;
- l'amélioration de la situation fiscale pour les travailleurs frontaliers imposés en Allemagne depuis 1996 ;
- l'allocation jeune enfant est versée intégralement et ne rentre plus dans le calcul de l'allocation différentielle ;
- la prise en compte des pensions d'invalidités françaises pour le calcul de la retraite française ;
- la retraite complémentaire n'est plus minorée depuis janvier 2000 ;
- les indemnités de congés pour les personnes travaillant dans le bâtiment ne sont plus directement imposées à la source ;
- la réintégration des frontaliers retraités au régime local et bien sûr je me répète : **la grande victoire sur la CSG et la CRDS** ;
- les tarifs préférentiels auprès de nos partenaires.



tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

Soutien

Nous remercions notre partenaire la Société Générale qui a pris en charge une partie importante du coût de cette parution ainsi que de son envoi, et particulièrement pour les tarifs spécifiques proposés à nos membres.

Nouveauté

A compter du mois de janvier, vous pourrez soumettre vos questions, interrogations, problèmes, souhaits et projets en matière de banque, assurance et investissement à un conseiller.

A partir du 10 janvier 2005, un conseiller indépendant assurera une permanence le lundi après-midi de 14 h 30 à 18 h en nos locaux.

Vous pourrez l'interroger sur la gestion des comptes bancaires, le placement des VL, les crédits, le rapatriement des salaires etc...

Pour une meilleure organisation, veuillez téléphoner avant de passer en nos locaux.

Tarif réduit

L'AFAL vend des billets pour le parc d'attraction Europa Park, à Rust, à 22,50 € au lieu de 26 € (sauf saison hiver).

Le paiement peut se faire par chèque ou en espèces, les billets sont à retirer au bureau de l'AFAL.

Permis de Conduire international

Nous mettons à votre disposition sur simple appel téléphonique les formulaires de demande de permis de conduire international. Ce permis est gratuit, il faut en profiter pour circuler à l'étranger, très pratique dans les cas suivants : perte du permis normal (pas lors d'un retrait ou d'une annulation) ou vol, puisque le permis provisoire cause problème à l'étranger (surtout en Allemagne).

Secteur de Sélestat

Nous organisons une **réunion d'information à Sundhouse le 21 janvier 2005**, à 19 h dans le local de la communauté des Communes du Grand Ried, 25 rue des Artisans.

Je profite pour vous préciser les permanences du Président dans les mêmes locaux le vendredi en semaine impaire de 14 h à 15 h 30.

Rappel des Permanences

Après avoir constaté que les rendez vous pris étaient de moins en moins respectés, cela causant problèmes puisque d'autres membres avaient besoin d'un rendez-vous que nous ne pouvions prendre, nous avons décidé que le Président recevra sans rendez-vous le mercredi et jeudi de 9 h à 11 h et de 15 h à 17 h 30.

Le bureau reste ouvert du mardi au vendredi de 14 h 30 à 18 h 30.

Augmentation de Cotisation

Comme vous pourrez le constater sur le bulletin de renouvellement, la cotisation annuelle de l'AFAL a augmenté de 2 € suite à une décision prise lors de la dernière Assemblée Générale par les membres présents.

Cette augmentation s'explique :

1. l'AFAL ne bénéficie d'aucune subvention, elle ne vit que des cotisations de ses adhérents cela nous permet d'être serrein et indépendant;
2. la fréquentation et la demande de service sont en nette augmentation, nous étions obligés de nous structurer davantage afin d'être plus professionnel encore ;
3. vous le constatez vous-même, tout a augmenté, eau, électricité, taxes etc...

Le Frontalier Rhénan - Directeur de la publication : Cédric Rosen Président
Siège : AFAL • 8, boulevard Hanauer • 67500 Haguenau • Tél. 03 88 93 11 00
Inscrit au Tribunal d'Instance de Haguenau Reg. Ass. vol XII N° 528
Dépôt légal de parution - Impression IMPREX RCS B 312 785 173

Cotisation 2005 - 29 Euros - Merci de nous retourner le coupon

Nom : _____ Prénom : _____

Adresse : _____

Ville : _____ Code postal : _____

Employeur : _____ Lieu : _____

Date du jour : _____ Tél. : _____ Date de naissance : _____

E-mail : _____

Cotisation annuelle ancien membre 29 euros - Nouveau membre 37 euros

❒ Ancien membre N° : _____ ❒ Nouveau membre

❒ Chèque joint — ❒ Espèces

❒ Désire des informations concernant le contrat de Protection Juridique Signature :

❒ Par prélèvement automatique annuel (Nous demander le formulaire)

L'AFAL et la Société Générale s'associent pour vous remercier de votre confiance !

tel-00150545, version 1 - 1 Jun 2007

23. Kansas of Elsass, *Texte du clip « Rambo vom Elsass » retranscrit phonétiquement*

« De Rambo vom Elsass »

Le texte original du doublage de la parodie de Rambo

Quelque part en Alsace du Sud…

Commercant : Geute Moorie ! Bienv'nue in te Loode !
Commercant : Breuchéps ? Héss bélégt.
Rambo: Ich breuich e Moteur Gonflé für un Turbo Rabbit.
Commercant : `ss komplézért!
Rambo: tchabele roui! Hool dinerer Chef, dréckerder Sok!
Commercant : ich' hol de Chef...
Commercant : Chef ! Hé Chef ! Ich hob e Knècker do rin te Loode ! Chèèf ? ***Chef:*** Trai derer rum, minch Kroor!
Chef: Ich hob fil Motor in de Kaller ich hob en Arrdousse ich hob or ene Quat' cent cinq!
Chef: Héch Dooffi?
Rambo: Honspol! ich breuch e Motor für un Turbo Rabbit....
Chef: Holala olala! béssele reui, tchavo.
Chef: Woss breuch? Schnèck!
Rambo: E Motor!
Chef: Aha du fortz!
Chef: ya sich foor, ich hob nor e Motor für un Turbo Rabbit in de Kaller, gan fréch....gémontéért! mit e nèier Têête d'allumaaache, mit geute Schreube ouneeeeh....
Rambo: ...Zilunder?
Chef: Hummmmm...sin néii...?
Rambo: De Koppeloung'ge?
Chef: néya, fréch gémontéért.
[....]
Chef: héh fréér, 'ch bén sicher, brééch nor éps! é socoum? Hein Brééch'de socoum? Oder e kachperele Founké? Ya kachperele Founké mit é dicke Antenne of de Dorr...téléscopique!
Chef: Lèdersitz? Hein? Lèdersitz?
Rambo: schwend yetz! Ich hob olles!
Chef: hehehehehehahahahhinhin dé fourtz!! Dé schneck! kom krom de Loori! breuch nor éps!...é zusse frao?...
[....]
Rambo: ich bin de l'autre bord.
Chef: nét meuglich. Mor vos véts, et comme on dit...dans l'intérieur: "Bien le bonchour chez fous". Capito ?
Rambo : Ich bin…de Rambo !

All rights reserved, © HOPLAGEIS™
Traductions Cinématographiques d'Alsace Intérieure
Eagle_eye_79@hotmail. com