

Présentation de thèse de science politique¹ pour la soutenance

Salle des Conseils, Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg
Lundi 20 juin 2005, 13h30

*Bruno Dupeyron*²

Monsieur le Président, Messieurs les membres du jury, avant tout, permettez-moi de vous remercier d'avoir accepté de participer à cette soutenance.

Au cours de cette présentation, je reviendrai dans un premier temps sur l'objet de la thèse et sur ses apports, pour, dans un deuxième temps, développer l'hypothèse centrale avancée par ce travail. Enfin, je donnerai les principaux résultats de cette étude.

I. OBJET ET APPORTS

Selon les acteurs investis dans la coopération transfrontalière, les espaces transfrontaliers sont directement revendiqués et étiquetés comme des « laboratoires de l'Europe ». Or je me suis attaché à examiner empiriquement à quoi renvoient ces « laboratoires de l'Europe », à travers l'analyse des acteurs et des politiques de la coopération transfrontalière dans deux espaces transfrontaliers européens, le Rhin Supérieur –sur la frontière franco-germano-suisse- et l'Eurorégion Méditerranéenne –sur la frontière franco-espagnole orientale-, à partir des années 1970.

En étudiant un objet atypique, un objet faiblement constitué, je me suis fondé sur un travail d'enquête consistant à recueillir des indices. Cela a conduit à travailler sur des faisceaux d'indices, qui ont mobilisé plusieurs grilles d'analyse, dans une approche pluridisciplinaire.

J'ai ainsi été amené à observer empiriquement la coopération transfrontalière, dans chaque espace : dans le Rhin Supérieur, j'ai notamment participé, pendant une année, en tant

¹ DUPEYRON, Bruno, *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne*, sous la codirection de Renaud DORANDEU (Professeur de Science Politique, Institut d'Etudes Politiques, Université Robert Schuman) et de Francesc MORATA (Professeur *Catedrático* de Science Politique, Universitat Autònoma de Barcelona), thèse de doctorat de science politique soutenue publiquement le 20 juin 2005 et obtenue avec la mention « Très honorable avec félicitations », Université Robert Schuman (Strasbourg III), 2005, 556 p.

² E-mail : bruno.dupeyron [at] gmail.com

que vacataire, à l'activité de la Direction de la Coopération et des Relations Internationales du Conseil Régional d'Alsace, dans la cellule chargée du Secrétariat commun du programme INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud. Ce Secrétariat commun représente, d'abord, un lieu privilégié et pertinent pour étudier un réseau transfrontalier qui impose un accès verrouillant ; par ailleurs, cela a permis de mieux cerner les rôles et positions des acteurs -élus et agents ; enfin, les logiques de production des projets transfrontaliers, de leur mise en œuvre et de leur évaluation ont pu être étudiées sur le terrain. Dans l'Eurorégion Méditerranéenne, faute de pouvoir mener une observation d'ampleur équivalente, je me suis appuyé sur des sources documentaires primaires, des entretiens, et des études universitaires.

Comparer ces deux régions, certes assez distinctes globalement, permet non seulement de confronter des asymétries internes proches, mais aussi d'observer les dynamiques à la fois communes et spécifiques, produites dans chaque espace sous l'effet de l'action de l'Etat français ou de la Commission européenne.

- L'enjeu principal de ce travail est, à mes yeux, de **saisir l'Europe au prisme du local**, c'est-à-dire de voir comment se matérialisent des politiques communautaires sur le plan régional et local. L'étude d'espaces transfrontaliers aide ainsi à renouveler les perspectives théoriques et les stratégies empiriques, en accordant aux acteurs une attention approfondie, c'est-à-dire en observant comment ces acteurs se saisissent d'un enjeu européen, le transfrontalier.

II. HYPOTHESES

A partir de cet objet, l'hypothèse principale développée dans ce travail est liée à ce que j'ai appelé la « faiblesse » de la coopération transfrontalière : cette faiblesse des politiques et des acteurs du transfrontalier est un des gages de l'existence de la coopération transfrontalière. Autrement dit, **l'existence de la coopération transfrontalière est conditionnée, paradoxalement, par une double limite, une double « faiblesse » :**

- **Faiblesse, d'une part, des politiques transfrontalières** : il s'agit de politiques contraintes par des ressources financières réduites, des politiques limitées à des micro-projets, mis en œuvre sans cohérence sectorielle ni cohérence territoriale ;
- **Faiblesse, d'autre part, des acteurs et des réseaux transfrontaliers** : ce sont des acteurs limités en ressources matérielles et symboliques, des acteurs dont les mobilisations sont soumises à de fortes concurrences internes.

Cette hypothèse, formulée dans ce travail, articule deux volets sur lesquels je vais revenir successivement :

- d'abord, parce qu'elle suppose une invention territoriale, la coopération transfrontalière constitue une **politique publique singulière**. Toutefois, cette invention territoriale récente, fondée au départ sur des relations informelles, rencontre des processus d'institutionnalisation problématiques. Cette politique singulière est caractérisée au niveau européen par des *politiques originales d'investissement*

multisectorielles, qui se matérialisent par la réalisation de micro-projets soutenus par la Commission européenne, à travers son programme INTERREG. En règle générale, les politiques de l'Union européenne sont marquées par des précédents nationaux ; or, dans notre terrain d'étude transfrontalier, ces politiques communautaires innovent par rapport à la période antérieure, une période dominée par les Etats qui se limitaient à des politiques réglementaires et de bon voisinage ; de ce point de vue, le changement qualitatif et quantitatif des politiques transfrontalières, observé à partir des années 1990, est largement dû à l'intrusion d'un nouvel acteur, la Commission européenne ;

▪ deuxième volet, la coopération transfrontalière actuelle se manifeste par des **politiques « de basse intensité »**³, **conduites par des réseaux d'acteurs secondaires**, repérables à travers quatre traits :

- premièrement, le saupoudrage des fonds européens dans les espaces transfrontaliers répond à l'exigence de *rentabilité politique immédiate* voulue par la Commission européenne ; face à la nécessité de dépenser intégralement les subsides communautaires, les projets transfrontaliers sont caractérisés par une forte hétérogénéité, hétérogénéité accentuée par des critères de sélection très souples ;
- un second trait caractérise ces « politiques de basse intensité » : s'agissant de projets politiques complexes ou d'importance, une double difficulté manifeste la *faible attraction du niveau transfrontalier* : d'une part, la difficulté de **concevoir** ces projets au niveau transfrontalier ; et d'autre part, la difficulté de les **conserver** au niveau transfrontalier. Cette faible attraction est contrebalancée par un *activisme transfrontalier* important : cet activisme renvoie aux négociations constantes, menées entre acteurs politiques pour parvenir à des accords consensuels ;
- un troisième trait souligne le caractère secondaire des réseaux d'acteurs : l'absence de coordination politique homogène renvoie à la *déficience cohésive* des réseaux d'acteurs infra-étatiques : ces réseaux bénéficient de ce manque de cohérence transfrontalière et l'entretiennent pour préserver leurs intérêts ;
- enfin, la coopération transfrontalière est qualifiée de « diplomatie de proximité » par des acteurs périphériques régionaux et locaux. Le transfrontalier est dès lors appréhendé par ces acteurs comme une *politique valorisante, développée à un niveau européen accessible*, grâce à l'utilisation de ressources restreintes et asymétriques.

C'est dans cette perspective que j'ai étudié la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur et dans l'Eurorégion Méditerranéenne. Ce sont ces résultats que je vais maintenant présenter.

³ Nous sommes conscients d'emprunter ce terme au vocabulaire militaire nord-américain, qui perd ici son sens initial.

III. RESULTATS

(A.)

Avant tout, identifier des acteurs qui s'investissent dans la coopération transfrontalière conduit à s'inscrire dans les années 1990, un cadre temporel pertinent, où se côtoient principalement des acteurs communautaires, étatiques et infranationaux. La sociographie de ces acteurs révèle leur rareté, aussi bien institutionnelle qu'individuelle, leur isolement et leur structuration en de multiples réseaux fortement personnalisés et fragiles.

Les acteurs institutionnels investis dans la coopération transfrontalière sont en nombre restreint : nous avons qualifié les institutions transfrontalières de « réseaux politiques transfrontaliers », dans lesquels les acteurs institutionnels ne dépassent pas 15 membres en moyenne, aussi bien sur la frontière franco-germano-suisse que sur la frontière franco-espagnole.

Les acteurs individuels issus de ces institutions, élus et agents, sont également en nombre réduit :

- les **élus** investis se limitent au chef de l'exécutif de l'entité ou à un bras droit ;
- Les **agents** investis dans le transfrontalier représentent rarement plus de 2 à 3% de la part totale du personnel employé dans leur institution.

Le nombre restreint de ces acteurs institutionnels et individuels est une condition essentielle du fonctionnement des réseaux dans lesquels ils s'insèrent au niveau transfrontalier. Autre élément dont dépendent ces acteurs, les montants alloués au transfrontalier dépassent rarement 1% du budget de chaque entité analysée.

Par ailleurs, le faible degré d'institutionnalisation de ces espaces transfrontaliers, tout comme leur plasticité, doit être souligné. Cela est renforcé par l'irruption de nouveaux acteurs institutionnels —la Commission européenne et les régions— qui font pression pour créer, saborder ou faire évoluer ces espaces transfrontaliers, tant dans leur contenu que géographiquement.

Autour de ces réseaux politiques, des acteurs secondaires cooptés, issus du secteur public et du secteur privé, s'investissent dans le transfrontalier dans des logiques stratégiques ponctuelles. A l'inverse, nous avons observé l'exclusion d'une série d'acteurs non cooptés ou marginalisés par ces réseaux.

Pour défendre ou conforter ses intérêts particuliers, chaque entité investit un ou plusieurs réseaux jugés appropriés. Contrairement à son affichage ou à son traitement médiatique, l'action publique transfrontalière correspond étroitement aux intérêts et aux stratégies propres de chaque partenaire : ainsi, des ressources transfrontalières –des ressources collectives- sont captées par chaque acteur.

Les logiques sociales qui dictent la mobilisation politique transfrontalière des acteurs sont repérables, principalement, à travers deux éléments :

- premier élément de cette mobilisation collective, les discours consensuels associés à chaque espace transfrontalier ont pour fonction de souder la cohésion des partenaires autour d'une symbolique partagée. Ces acteurs font appel à une part symbolique choisie de l'héritage européen, héritage tantôt réinvesti, tantôt rejeté en fonction des exigences politiques de chaque espace, et qui a pour fonction de renforcer la cohésion des réseaux.

Ces discours représentent aussi des enjeux politiques, puisqu'ils ont pour effet la production d'une nouvelle représentation territoriale de l'action publique régionale. De nouvelles perceptions d'aménagement du territoire frontalier se créent ainsi, ou évoluent avec l'espace frontalier voisin.

- un second élément détermine les acteurs à se mobiliser collectivement : notons, en préambule, que le risque de rentabilité électorale négative limite l'action publique transfrontalière. En effet, les élus redoutent d'afficher une action dont ne profiterait pas exclusivement son électorat. A l'opposé, l'investissement dans le transfrontalier présente l'autre risque de « rapporter » peu électoralement. Ce double risque est décelable, lors des élections régionales et locales, notamment dans l'omission de l'enjeu transfrontalier, aussi bien dans le Rhin Supérieur que dans l'Eurorégion Méditerranéenne. Dans ce contexte politique où le transfrontalier est rarement exploité comme un enjeu électoral, seules des **incitations sélectives** déterminent les élus à se mobiliser. En utilisant l'expression « d'entrepreneur transfrontalier », j'ai analysé la manière dont les acteurs ont saisi, au début des années 1990, l'opportunité de capter des fonds communautaires INTERREG : la nature de la coopération transfrontalière franchit alors un seuil, en ne se limitant plus à des relations de bon voisinage (réduites, jusque-là, à des échanges d'informations ou à des rencontres entre élus et hauts fonctionnaires) : elle passe à un stade de coopération *ad hoc*, à travers un investissement multisectoriel dans des micro-projets. Le caractère mobilisateur d'INTERREG réside donc précisément dans la préservation des incitations sélectives de chaque acteur, sous couvert de la réalisation en commun de projets transfrontaliers.

Dans cette configuration, 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 – des fonds qui, s'ils ne sont pas utilisés, sont définitivement perdus au niveau transfrontalier.

(B.)

L'analyse de chaque programme INTERREG dans ces territoires permet 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 – j'entends ici la cellule INTERREG de la Direction Générale chargée de la politique régionale (ex-DG XVI)- se confine dans un rôle non-directif, où prime la négociation avec des acteurs étatiques et infra-étatiques. Par une approche en termes de *gouvernance*, un régime différencié

pour chaque espace transfrontalier, accordé par les agents de la Commission est d'abord pertinent au cours d'INTERREG I et II. Autrement dit, l'observation d'une mise en œuvre différenciée d'INTERREG dans chaque espace permet de conclure à une **européanisation compromise** de cette politique de la Commission.

La « tolérance » des agents de la Commission à l'égard des acteurs transfrontaliers se confirme sous INTERREG III, en étant infléchie dans un sens apparemment plus restrictif : la Commission impose, certes, des règles plus contraignantes, en particulier en matières institutionnelle et budgétaire, en anticipant l'élargissement de 2004 et le basculement des fonds communautaires à l'Est en 2007. Mais l'attitude des agents de la Commission n'est en définitive ni unifiée ni guère plus stricte qu'au cours d'INTERREG I et II.

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 partisans). 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 défendus ou convoités par chaque acteur.

Pour évaluer les **effets sociaux** de cette action publique transfrontalière dans les espaces transfrontaliers du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne, nous avons eu recours à deux exemples : d'abord, en observant une mobilisation collective exceptionnelle, celles des travailleurs frontaliers ; ensuite, en étudiant les dynamiques des cultures et des identités aux frontières.

- Dès les années 1970, les difficultés rencontrées par les **frontaliers alsaciens** ont été traitées superficiellement par les réseaux politiques transfrontaliers. Dès lors, faute de soutien transfrontalier, les frontaliers se sont structurés en associations, fortement représentatives ; puis ces associations ont vu l'apparition, dans les années 1990, d'instances publiques –les Infobest-, notamment appelées à (je cite) « servir de vitrine à la coopération transfrontalière », en informant et en orientant les frontaliers. Mais, selon notre analyse, les travailleurs frontaliers font l'objet d'une concurrence *limitée* entre ces deux entités : d'un côté les associations de frontaliers, et, de l'autre, des instances publiques transfrontalières d'information et de conseil (les Infobest). Cette concurrence est limitée, car les compétences sur le plan juridique, seules susceptibles d'aborder les problèmes transfrontaliers les plus complexes, sont détenues par les associations de frontaliers et soutenues par des démarches contentieuses.

- Dans les développements consacrés aux **cultures et identités aux frontières**, je me suis interrogé en particulier sur un secteur, celui des politiques transfrontalières en matière culturelle. Mais, rapidement, confronté à la réalité des deux espaces étudiés, envisager l'existence de politiques culturelles *transfrontalières* ne s'est pas avéré pertinent : en effet, les politiques mises en œuvre correspondent –non pas à des politiques *transfrontalières*, mais- à des politiques régionales ou nationales *aux frontières*.

Ainsi, en matière linguistique, les langues régionales ne pénètrent pas le niveau transfrontalier, mais sont instrumentalisées politiquement soit au niveau national (ce qui est le cas de l'alsacien), soit au niveau supra-national (ce qui est le cas du catalan par la *Generalitat*).

A l'inverse, les projets d'échanges linguistiques transfrontaliers privilégient l'usage des langues nationales.

Puisque ce sont les cultures frontalières qui sont promues au niveau transfrontalier, les espaces transfrontaliers sont envisagés comme des lieux d'échanges et de circulation entre ces cultures. Dans le cadre d'une promotion toutefois limitée des flux culturels, nous avons constaté plusieurs représentations différenciées des cultures, qui recourent des clivages classiques établis principalement en fonction du niveau d'instruction et de la catégorie socioprofessionnelle : ainsi, des cultures frontalières *savantes* côtoient des cultures frontalières *populaires* au niveau transfrontalier.

Je vous remercie.