

François Moullé
Maître de Conférences
Université d'Artois

*Programme Interform financé par Interact – Mission Opérationnel Transfrontalière
2^e entretien du transfrontalier – Kehl*

**D'une Europe des territoires à une territorialisation européenne
30 novembre et 1^{er} décembre 2006**

François Moullé :

D'une Europe des territoires à une territorialisation européenne. Introduction de l'atelier n°1

Le laboratoire Dynamique des Réseaux et Territoires de l'Université d'Artois à fédéré un groupe de chercheurs des différentes universités de l'Académie de Lille. Le groupe de recherche a analysé de manière exhaustive l'ensemble des dossiers transfrontaliers Interreg 1 et 2 avec une série d'items permettant une comparaison la plus objective possible.

Les dossiers analysés concernent les projets Franco-britannique et franco-belge (Wallon et Flamand). L'analyse quantitative a permis de mettre en valeur des tendances significatives et des réalisations transfrontalières « types ». Ces exemples ont été l'objet d'entretiens plus qualitatifs afin d'approfondir les aspects de la coopération transfrontalière.

Par ailleurs, une approche plus théorique est en cours pour distinguer objectivement les notions d'espace, de territorialisation et de territoire.

Le programme Interreg révèle une approche politique de l'objet frontière, nous devons nous interroger sur les significations spatiales et temporelles pour comprendre ses spécificités. Le changement de politique européenne, à partir de 2007, n'est pas seulement une évolution des modalités de subventionnement, c'est aussi un changement de paradigme pour les objectifs européens. Passer de la coopération transfrontalière et transnationale à la coopération des territoires sous-entend de nouveaux objectifs dans la construction de l'Europe.

1. Interreg, une approche duale de la frontière.

Il faut partir de quelques idées générales.

Le programme Interreg a été engagé avec des périodes courtes 1990-93, 1994-99 et 2000-06, même si nous observons un allongement progressif du temps pour chaque étape. Cet allongement s'est accompagné de budgets croissants mais nécessairement sélectifs.

Les projets déposés devaient systématiquement s'inscrire dans des axes définis correspondant aux objectifs à la fois européens et régionaux de chaque dyade, segment de frontière entre deux Etats. Ces objectifs sont toujours le révélateur d'une tradition de l'aménagement du territoire, voire d'une culture particulièrement forte de la planification notamment en France. Les modalités de travail souhaitées par Bruxelles, révélées par Interreg, correspondent néanmoins à une logique de valorisation des pouvoirs locaux. Le principe de la subsidiarité est en cohérence avec une vision fédérative des structures administratives de l'Europe.

L'incertitude temporelle a été un des éléments forts du programme Interreg avec une interrogation récurrente d'une phase à l'autre : y aura-il une phase suivante ? Si oui, quels en

seront les objectifs et les modalités. Ce principe de l'incertitude, pas nécessairement voulu politiquement, a sans doute fortement influencé les porteurs de projets dans leurs choix de réalisations.

L'étude détaillée des deux premières phases permet d'évaluer de véritables plus-values transfrontalières¹.

Des modalités innovantes de travail entre les porteurs de projets sont apparues avec des échanges systématiques de bases de données, des rencontres entre des décideurs mais aussi des experts et techniciens qui mettent concrètement en œuvre les projets. Ce sont eux qui ont permis l'émergence de cultures de travaux communes.

Les rencontres et échanges multiples ont permis la transformation des savoirs et des pratiques par la connaissance (phénomène novateur) des démarches du partenaire sur des réalités concrètes (exemple de l'agriculture raisonnée).

Une troisième plus-value concerne l'émergence, parfois observée, de pratiques nouvelles de gouvernance territoriale impliquant beaucoup de négociations entre les partenaires, des moments d'évaluation et de critique des projets, des campagnes d'information et de débat avec la population concernée. Les décisions ne peuvent plus se prendre dans une logique démocratique mais dans une logique nouvelle d'absence d'objection des partenaires en fonction des objectifs communs. L'absence d'objection signifie qu'il y a accord dans une logique donnant-donnant. Les avantages l'emportent sur les difficultés. L'objection apparaît au moment où un des partenaires voit les inconvénients l'emporter.

Enfin, n'oublions pas la création de nouvelles structures de gestion, les GEIE, bien entendu, mais aussi les associations qui ont eu, selon les porteurs, un effet de levier décisif dans la progression de la transfrontiéralité.

L'élément clé d'évaluation des projets est celui de la pérennité des réalisations. La typologie proposée ci-dessous prend en compte l'influence d'Interreg sur les transformations des espaces frontaliers en fonction du critère de la durabilité (temporalité) :

- La temporalité liée à la durée du partenariat :
 - Certains partenariats n'ont duré qu'une phase : effet d'opportunité (le plus fréquent dans les domaines économiques et culturels).
 - Certains partenariats suivent les différentes phases : observable dans l'ensemble des axes mais cela concerne le plus souvent des structures ayant la capacité opérationnelle de monter et suivre des dossiers.
 - Certains partenariats sont conçus pour se poursuivre au-delà d'une logique de dépendance vis-à-vis des subventions Interreg.
- Des temporalités liées à la réalisation :
 - Un festival, ou un colloque scientifique, est un événement éphémère même si les effets peuvent prendre en compte une certaine temporalité.
 - La réalisation d'un aménagement (exemple. des réalisations en miroir des stations balnéaires de la Manche notamment entre Ramsgatte et Wimereux)
 - La phase de la coopération est celle des projets.
 - La phase de l'aménagement opérationnel ne révèle plus une logique de coopération.
 - Des réalisations restent néanmoins « transfrontalières » sur des temporalités longue notamment les réseaux de transports publics transfrontaliers.

¹ F.Moullé, S.Duhamel, J.P.Renard, chapitre in Reitel, 2006

- Des temporalités liées aux effets du projet subventionné, la pérennité est alors l'objectif comme, par exemple, les facilités administratives (carte de soins transfrontalière).

Pour résumer, nous avons donc deux grandes temporalités qui apparaissent. La première est liée directement au subventionnement, par essence elle est courte et nécessite une efficacité de réalisation puisque la maîtrise du calendrier est la condition pour recevoir l'intégralité des subventions. La deuxième temporalité est liée aux effets réellement transfrontaliers, notre typologie constate l'extrême variabilité des situations.

Pour autant, il n'y a pas de correspondance entre le temps mesurable (celui de l'horloge) et le temps des processus. Or, l'idée même de programme implique que le temps mesurable s'impose au temps des processus. Nous avons sans doute là la principale limite des programmes Interreg. Néanmoins, cette limite est une composante des politiques programmatiques tout en constituant un frein pour atteindre les objectifs.

De manière générale, les trois phases du programme européen Interreg ont permis de renforcer des espaces transfrontaliers préexistants. Par espace, nous entendons la production des liens sociaux entre des lieux distincts (points géographiques). L'espace se caractérise par la nature des liens sociaux qui existent. Ainsi, nous observons des espaces industriels, des espaces de chalandises, des espaces touristiques, etc. Les espaces, selon leurs natures, peuvent donc se juxtaposer et se superposer créant des « millefeuille » parfois très complexes.

Parfois, nous observons l'émergence de réseaux constitués de points (nœuds) et d'axes permettant le déplacement de flux comme, par exemple, les réseaux fibres optiques entre des universités de part et d'autre d'une frontière. Un réseau ne dynamise pas nécessairement un espace, mais favorise toujours les lieux de rencontre des axes.

Ainsi, nous observons sur la grande majorité des dyades une multiplication d'espaces et de réseaux transfrontaliers constituant un ciment nouveau entre les éléments du pavage européen que constitue les Etats.

De manière plus imagée, Interreg a favorisé la relation entre le « moi » et le « toi », entre le « nous » et le « vous », de part et d'autre des lignes frontières, l'étranger n'est plus étrange au point de ne plus être regardé comme un inconnu. Pour autant, ces relations nouvelles ne constituent pas une conscience commune, que nous pourrions qualifier de « nous ». Les difficultés, voire les incompréhensions, qui apparaissent de manière régulière entre les partenaires européens, quels que soient les échelles, révèle l'enjeu à venir : construire une identité commune qui transcende les clivages du passé.

2. La coopération territoriale européenne, une utopie paradoxale.

La Commission européenne a proposé une nouvelle architecture pour la politique de cohésion 2007-2013 de l'Union. Elle repose sur les thèmes liés à la stratégie définie par les Conseils Européens de Lisbonne en 2000 et Göteborg en 2001.

La nouvelle politique de cohésion s'articulera autour de trois grands objectifs prioritaires. Nous ne nous étendrons pas sur la « Convergence » pour les régions d'outre-mer ni sur la « Compétitivité régionale et l'emploi ». Par contre, l'innovation pour notre domaine d'étude est celui de l'objectif 3 : la « Coopération européenne ».

Cet objectif reprendra les trois volets de l'actuel programme Interreg III : la coopération transfrontalière, le long des frontières terrestres et maritimes, la coopération transnationale sur des priorités stratégiques (recherche, société de l'information,

environnement...) ;^{SEP} la *coopération interrégionale* permettant aux régions de coopérer en réseau à l'échelle de l'Europe, de mettre en place des réseaux de coopération et de favoriser les échanges d'expériences.

L'innovation à partir de 2007 est bien de mettre la priorité sur la coopération territoriale européenne. Jusqu'ici, Interreg a permis la construction d'espaces et de réseaux. Nous devons donc nous arrêter un instant sur le terme de territoire. Sans rentrer dans les détails, le territoire est une construction sociale complexe liant un groupe humain à un espace donné. Ce lien est un des éléments de l'identité du groupe. L'identité territoriale se construit sur la longue durée. Les Etats-nations ont volontairement œuvré sur cette manifestation de l'identité nationale, parfois au point de susciter des comportements belliqueux, les guerres en étant la manifestation extrême puisque nous avons bien la défense d'un territoire.

L'Europe est marquée par un pavage de territoires nationaux, souvent structurés par un Etat, parfois l'Etat administre deux voire plusieurs territoires nationaux, comme en Belgique. Cela n'empêche pas l'existence d'emboîtements des territoires identitaires. Un individu peut se sentir appartenir à un quartier, une agglomération, une région et une nation. L'échelon supérieur, celui d'une identité européenne est, pour le moment, difficilement perceptible. Le refus de la constitution européenne, complexe par nature, révèle aussi l'absence de conscience européenne commune. L'enjeu de la période à venir est bien de tendre vers la prise de conscience d'un avenir commun, et donc d'un territoire unique, n'empêchant pas la logique des emboîtements d'échelle. La territorialisation est donc la construction identitaire. La coopération territoriale européenne a pour objectif la territorialisation de l'Europe, passer progressivement d'un espace de projets communs, à un territoire constituant une maison commune. L'étape n'est plus la rencontre du « moi » avec « toi », mais la constitution d'un « nous » cohérent.

L'augmentation des budgets pour la coopération est le meilleur révélateur de la priorité européenne en faveur de la territorialisation. 2007 marque concrètement le début de cette territorialisation, ce qui ne permet pas de savoir si l'objectif d'un territoire sera un jour atteint. La complexité actuelle de l'Europe nous amène d'emblée à dire que l'expérience d'Interreg est essentielle notamment en matière de gestion des projets et des réalisations. Le territoire européen ne pourra être gouverné, il sera l'objet d'une gouvernance entre partenaires égaux.

La période de mise en place de cet objectif nouveau est néanmoins paradoxale. L'année 2005 a été fortement marquée par le refus néerlandais et français d'adhésion à une constitution commune. Depuis, l'Europe semble se chercher de nouveaux objectifs. Or celui de *coopération territoriale européenne* est justement l'affirmation qu'une identité commune doit exister. Ce paradoxe est sans doute la cause de ce changement politique, créant progressivement un besoin chez les Européens d'une plus grande cohérence.

Parallèlement, les porteurs de projets, qui ont travaillé dans le cadre d'Interreg, voient les objectifs généraux changer. La frontière n'est plus un outil de développement commun, mais une discontinuité à « effacer » en construisant des références identitaires communes. Les espaces transfrontaliers doivent devenir, dans cette perspective, les maillons du futur territoire européen. L'objectif n°3 pour 2007-2013 est une territorialisation de l'Europe.

Les trois phases du programme Interreg ont généré de véritables plus-values en termes de savoir-faire notamment transfrontalier et de savoir être dans le cadre de nouvelles

gouvernances. Des espaces et réseaux transfrontaliers sont apparus, complétant des relations parfois existantes.

Des territoires multiples se juxtaposent et s'emboîtent. Pour autant, Interreg n'a pas créé un territoire européen, le programme a sans doute favorisé l'émergence de certaines territorialités transfrontalières.

La nouvelle politique européenne donne la priorité au territoire européen. Cela peut paraître utopique, créer de nouvelles références identitaires est toujours un travail de longue haleine. Mais n'oublions pas qu'à la sortie de la seconde guerre mondiale, les fondateurs de l'Europe unie promouvaient aussi un projet qui paraissait bien utopique.

La seule limite immédiate que nous pouvons envisager est à nouveau celle des temporalités et du facteur de l'incertitude. L'identité territoriale européenne ne sera pas une réalité en 2013, fin de la temporalité des subventions, y-aura-t-il une continuité ?

Sur le long terme, les dynamiques transfrontalières ont toujours existé dans les deux dimensions de l'espace, et celle du temps. Le programme Interreg a créé une forme de 4^e dimension en proposant des axes structurants accompagnés de budget pour aider les porteurs de projet. L'objectif 3, débutant en 2007, constitue alors la 5^e dimension des dynamiques transfrontalières européennes en donnant un sens historique nouveau : la territorialisation à l'échelle européenne.