Politiques communautaires de développement et coopération transfrontalière

Le cas d'INTERREG III-A France-Espagne

European community politics of development and transboundary cooperation.

The case of Interreg III-A France-Spain.

Jean-Baptiste Harguindéguy

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1256>

DOI : 10.4000/pmp.1256

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 2008

Pagination : 43-63

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Jean-Baptiste Harguindéguy, « Politiques communautaires de développement et coopération transfrontalière », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/1 | 2008, mis en ligne le 25 octobre 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1256> ; DOI : 10.4000/pmp.1256

**POLITIQUES COMMUNAUTAIRES DE DÉVELOPPEMENT
ET COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE.
LE CAS D'INTERREG III-A FRANCE-ESPAGNE**

Jean-Baptiste HARGUINDÉGUY

- Résumé** *Considérant les fonds structurels comme un catalyseur des nouvelles formes de gouvernance au sein des États membres, cet article se penche sur le processus d'eupéanisation à travers la comparaison de trois cas de mise en œuvre du programme de coopération transfrontalière INTERREG. Il s'interroge sur la capacité de la Commission européenne à favoriser la convergence des acteurs régionaux et sub-régionaux vers la constitution de réseaux multi-scalaires de développement territorial. Nous postulons ainsi que l'adaptation locale des mesures dictées par la Commission dépend d'abord du degré de satisfaction des acteurs vis-à-vis des politiques nationales, et ensuite de leur capacité à consolider des arrangements institutionnels pro-européens.*
- Abstract** *Assuming that structural funds are the catalyst for new forms of governing within the member states, this paper focuses on the process of Europeanization through the comparison of three cases of implementation of the INTERREG programme for cross-border co-operation. It questions the capacities of the European Commission to encourage the regional and sub-regional actors to converge toward the constitution of multi-level networks mobilised for the territorial development. It is argued that the local adaptation of the Commission incentives depends first on the degree of satisfaction of actors vis-à-vis national policies and second on their capacity to consolidate pro-European institutional arrangements.*
- Mots-clés** *Fonds structurels, Interreg, Coopération transfrontalière, France, Espagne, Pyrénées.*
- Keywords** *Structural funds, Interreg, Cross-border co-operation, France, Spain, Pyrenees.*

Introduction

Il est communément admis que le mouvement d'intégration européenne a favorisé l'émergence de nouvelles formes de gouvernance au sein des États membres. Le but de cet article est justement d'éclairer ce processus de cohésion socio-économique encouragé par la Commission européenne. Plus précisément, il s'agit d'analyser les incitations européennes visant à favoriser le développement des zones transfrontalières. Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (AUE) au 1er janvier 1993, la coopération transfrontalière est devenue un phénomène incontournable en Europe (Anderson, O'Dowd et Wilson [3]). La coopération transfrontalière peut être définie comme un processus regroupant tous les types d'actions négociées entre les institutions publiques d'au moins deux États voisins. Ces actions négociées ont lieu au sein des zones frontalières propres à ces États afin de renforcer les relations de voisinage par tous les moyens possibles.

Considérant que le développement des zones frontalières est une gageure pour les États membres en raison des limites posées par leur souveraineté à une action collatérale, la Commission européenne promeut la coopération transfrontalière à travers un programme spécifique intitulé INTERREG qui fournit des fonds publics aux projets transfrontaliers exerçant un impact positif sur l'emploi, l'environnement, la culture et l'égalité de genre. Comme le démontre la récente transformation d'INTERREG en un nouvel objectif trois des fonds structurels pour la période 2007-2013, les enjeux transfrontaliers intéressent vivement la Commission européenne (Council of Ministers [10]). Ainsi, la Commission européenne tâche d'agir le plus directement possible aux côtés des acteurs frontaliers pour fomentier une dynamique commune de développement malgré la présence de la frontière. Dans le but d'évaluer cette expérience, cet article se concentre sur la première phase de mise en œuvre d'INTERREG III-A France-Espagne 2000-2006.

La décision de la Commission européenne d'établir un modèle d'implémentation basé sur le concept de gouvernance multi-niveaux a été prise lors de la création des fonds structurels en 1988. Afin de mettre un terme à la pratique de substitution des fonds de l'Union européenne par les États membres pour financer leurs propres objectifs nationaux, la Commission européenne a développé un schéma de mise en œuvre multi-scalaire censé empêcher la re-nationalisation de la politique de cohésion. Ce modèle est réputé plus efficace car il répartit le risque et l'investissement entre une multitude d'acteurs ; il est aussi présumé être plus démocratique puisqu'il permet l'expression d'une multiplicité d'intérêts. Dans le cas d'INTERREG, ces prescriptions n'ont pas été automatiquement intégrées. Après les deux premières périodes de programmation de l'initiative INTERREG, il a clairement été démontré que les autorités étatiques s'étaient réappropriées les fonds européens ; la Commission européenne a donc imposé un nouveau modèle d'application aux porteurs de projet. La coopération doit maintenant être mise en œuvre en partenariat entre les secteurs public et privé, elle doit intégrer les différents niveaux hiérarchiques du local à l'échelle européenne, et doit favoriser la coopération transnationale entre voisins frontaliers (Council of Ministers [8] ; INTERACT [19]) (cf. tableau 1).

L'évolution des fonds structurels a généré un grand nombre d'études qui peuvent être divisées selon un clivage entre fédéralistes et partisans de l'État-nation. Afin de sortir de cette impasse, certains spécialistes ont récemment interprété l'intégration européenne comme l'émergence d'un modèle de gouvernance multi-niveaux, conceptualisé comme un « système de négociation continue entre des instances de gouvernement emboîtées à différents niveaux [supranational, national et régional] » (Marks [27]). Les analyses portant sur la coopération transfrontalière suivent le même cheminement. D'une part, la coopération transfrontalière est considérée comme un arrangement de complaisance entre les élites locales pour capter des fonds structurels (Church et Reid [11]). Ces auteurs assurent ainsi que les territoires transfrontaliers ne sont pas politiquement autonomes et restent pilotés par les organes de gouvernement traditionnels (Van Hootum [38]). Suivant cette conception, sans un gouvernement transfrontalier légitimé par le vote (Strüver [36]) de tels territoires ne peuvent pas non plus générer un *demos* transfrontalier et restent divisés par la frontière. D'autre part, certains spécialistes supposent que la prolifération de projets transfrontaliers est due à la fragilisation des États westphaliens (Jessop [21]). Dans un contexte d'échanges transnationaux globalisés, les territoires frontaliers seraient devenus les nouveaux points d'ancrage du capital. Par conséquent, de nouvelles identités frontalières émergent au sein de ces aires fonctionnelles qui concurrencent maintenant les identités traditionnelles (Bray [6]). Cependant, comme le proposent O. Kramsch et B. Hooper [22] afin de prendre en compte la complexité croissante du débat, il est probablement moins limitatif d'envisager de telles évolutions en considérant chaque cas comme un « régime » frontalier en soi.

C'est dans cette démarche que s'inscrit cette étude à travers une analyse comparée dont le but est d'évaluer la capacité de l'Union européenne à diffuser un schéma multi-scalaire entre les metteurs en œuvre locaux. En d'autres termes : la gouvernance multi-niveaux peut-elle être imposée à travers la coopération transfrontalière ? L'approche localisée de cet article diffère des observations générales effectuées par la littérature précédente sur INTERREG ; de plus, l'usage de la comparaison semble fondamental puisqu'INTERREG intègre toujours au moins deux sous-systèmes politiques au sein d'un même projet. En résumé, une comparaison locale peut nous aider à comprendre les interactions frontalières, c'est-à-dire quels sont les arrangements possibles entre acteurs, et quelles variables déterminent de telles configurations.

Le cas des Pyrénées est particulièrement intéressant pour l'étude d'INTERREG puisque cette chaîne montagneuse reste l'un des principaux symboles de la souveraineté de la France et de l'Espagne, et constitue en même temps un territoire périphérique qui dépend des fonds structurels. Voilà pourquoi les Pyrénées peuvent être considérées comme une arène politique où le système régulateur de l'Union européenne rencontre deux traditions politiques opposées : d'un côté, le régime jacobin français et de l'autre l'organisation autonome espagnole, qui ont tout deux récemment évolué d'un système centralisé napoléonien vers une organisation décentralisée. Cette recherche est basée sur trois études de cas sélectionnées dans les zones ouest, centre et est des Pyrénées après un long travail de pré-investigation (cf. carte 1) basé sur les performances enregistrées par les

évaluations d'INTERREG I et II. D'un point de vue logique, la sélection de ces cas remplit les conditions de l'analyse comparée en constituant un échantillon de cas mutuellement exclusifs et globalement exhaustifs. Tout d'abord, selon une logique déductive, comme dans la majorité des projets INTERREG acceptés, les cas choisis sont séparés par moins de cinq kilomètres à travers la frontière ; tous tâchent de fomentier l'activité touristique par le développement de leur héritage naturel et historique ; tous trois sont dirigés par une autorité publique et leur coût ne dépasse pas 800 000 € (MC2-ECAS, 2004). Ensuite, selon une logique inductive, les évaluations passées ont démontré que les acteurs du cas sélectionné à l'ouest avaient réalisé avec succès d'importants investissements selon les critères imposés par la Commission européenne ; ceci contraste avec le cas localisé au centre des Pyrénées où rien n'avait été fait en matière de coopération transfrontalière ; enfin, les acteurs du troisième cas – situé à l'est – ont bien cherché à participer aux versions précédentes d'INTERREG mais leurs initiatives ont toutes échoué (Direction Générale REGIO [13] ; Chora Conseil-IDOM [7]).

Notre interrogation repose sur trois hypothèses :

1. *Hypothèse de convergence formelle :*

Envisagé selon un point de vue « *bottom-up* », le « processus d'eupéanisation » (Radaelli [32]) peut être défini comme « un processus incrémental réorientant la direction et la forme des systèmes politiques à un niveau tel que les dynamiques politiques et économiques de la Commission européenne deviennent consubstantielles de la logique organisationnelle des ordres politiques nationaux et de leurs systèmes d'action publique » (Ladrech [24]). Dans le cas de la mise en œuvre des fonds structurels, ce phénomène peut être décrit comme une dynamique de « construction institutionnelle » (Gualini [15]). Concrètement, depuis 1999, afin d'éviter la réappropriation du fonds par les États membres, les nouveaux projets INTERREG III-A doivent adhérer à un nouveau modèle (LACE [23] ; Commission européenne [12] ; Hooghe et Marks [18]). Le partenariat doit être appliqué selon trois dimensions: une dimension verticale qui recouvre différents niveaux de gouvernance territoriale de la simple municipalité à la Commission européenne ; une dimension horizontale censée intégrer des partenaires publics et privés – tant commerciaux que sans buts mercantiles ; et une dimension transnationale dont le but est d'intégrer des acteurs français et espagnols. Selon notre hypothèse, la réalisation d'INTERREG facilite la transition d'un modèle stato-centré à un système multi-scalaire, mais seulement d'un point de vue formel puisque les acteurs désirant recevoir des fonds INTERREG sont tous contraints de respecter les règles de la Commission – au moins en apparence. En effet, la phase de mise en œuvre étant supposée favoriser l'expression d'une multiplicité d'acteurs territoriaux – en particulier en matière de coopération transfrontalière (Leresche [26]) – cela signifie que dans les faits les fonds structurels n'ont pas simplement évolué « d'une politique pour les régions à une politique par les régions » (Leonardi [25]) comme certains l'attendaient, mais au contraire qu'il peuvent adopter une large gamme de configurations divergentes.

2. Hypothèse de l'inertie temporelle :

Selon nous, en dernière instance, les divergences de mise en œuvre observées par rapport au modèle imposé par la Commission dépendent des arrangements institutionnels établis par le passé (Jeffery [20] ; Börzel [5]). Considérant la frontière internationale comme une ressource commune pouvant être utilisée par les acteurs des deux versants des Pyrénées, nous supposons que des systèmes de régulation locaux se sont développés à travers le temps pour éviter l'abus ou la sous utilisation d'une telle ressource (Pierson [33]). Ces systèmes de régulation ne constituent pas nécessairement les meilleures solutions à travers le temps, mais ils étaient certainement considérés comme les plus efficaces lorsqu'ils furent établis. Ces arrangements formels et informels contraignent les acteurs, « travaillent » les politiques et définissent des trajectoires de mise en œuvre difficiles à modifier (mécanisme de « dépendance au sentier »). Ce processus de « retours croissants » (plus le temps passe et plus tout retour en arrière est complexe) s'explique par les coûts induits par toute tentative de changement radical – en particulier quand les investissements passés ont été importants – et par l'efficacité accrue générée par la spécialisation.

3. Hypothèse de l'adaptation domestique :

Selon le modèle des poupées russes, les metteurs en œuvre évoluent dans un « système politique à niveaux multiples » (Scharpf [35] ; Andersen et Eliassen [2]). Ces différents niveaux d'analyse superposés sont supposés avoir généré des arrangements qui ont abouti à des legs institutionnels. Les acteurs disposent ainsi d'une relative autonomie de mouvement au sein de cette architecture. Ceci étant, nous postulons que les différentes trajectoires de mise en œuvre dépendent plus des adaptations domestiques que des incitations européennes – *hard law*, *soft law*, etc. – (Olsen [29]). Depuis cette perspective localisée, et considérant les acteurs comme des *policy satisficers*, l'adoption des règles de l'Union européenne peut être expliquée par la création d'un intérêt local pour les innovations institutionnelles européennes. Reprenant à notre compte les analyses du phénomène d'eupéanisation en termes de *push and pull* (Börzel [5]), nous avançons l'hypothèse selon laquelle les pressions de l'Union européenne poussant à l'adaptation ne fonctionnent que si les « entrepreneurs institutionnels » locaux (Perkmann [31]) sont convaincus du caractère positif de cette adaptation entre les règles de l'Union européenne et leurs pratiques domestiques et que ces derniers sont capables d'institutionnaliser leurs interactions (Paraskevopoulos [30]).

Financée par une bourse doctorale Lavoisier et complétée par une aide Salvador de Madariaga, cette étude sur la mise en œuvre de l'initiative INTERREG s'est déroulée de septembre 2001 à décembre 2005 sous l'égide de l'Institut universitaire européen de Florence. Elle a bénéficié de l'appui de M. Keating (Institut universitaire européen, Florence), A. Smith (Institut d'études politiques, Bordeaux) et F. Morata (Université autonome, Barcelone) et a consisté en une série d'entretiens semi dirigés avec une cinquantaine d'acteurs et plusieurs sessions d'observation participante. Nous tâcherons de rendre compte de nos résultats à travers l'article suivant, divisé en deux parties. La première expose l'émergence de l'initiative INTERREG III-A. La

seconde présente et compare les études de cas, avant de conclure sur quelques considérations théoriques.

La construction de la politique transfrontalière européenne

L'initiative INTERREG a émergé progressivement grâce à la mobilisation de nombreux acteurs à partir de la signature de l'AUE en 1986 (AEBR [1]). Cependant, comme le prouve l'exemple pyrénéen, malgré le fait que ce programme ait été créé pour intégrer les collectivités territoriales, les administrations centrales n'ont jamais renoncé à leur souveraineté sur les frontières. Afin d'éviter la re-nationalisation des fonds INTERREG, la Commission a rigidifié son schéma de mise en œuvre (Bachtler et Wren [4]).

Une mobilisation aux marges des institutions communautaires

À l'instar de monsieur Jourdain dans le Bourgeois gentilhomme, certains auteurs estiment que jusqu'aux années 1980, la Communauté économique européenne aurait produit des politiques transfrontalières « sans le savoir ». Néanmoins, cette analyse est incomplète. Ainsi, les frontières européennes sont effectivement mentionnées durant la Conférence de Messine (1955) mais en tant que simples limites au libre-échange et à la croissance économique. À cette époque, la Communauté européenne du charbon et de l'acier conduit également des recherches sur la Sarre et la Lorraine. Cependant, ces investigations ne sont entreprises que pour aider la reconversion industrielle de ces régions et non du fait de leur statut de zones frontalières.

Vers la fin des années 1960, les régions frontalières commencent à constituer un sujet d'intérêt politique. S'adressant au Parlement européen en 1968, le président de la Direction générale XVI (devenue DG Regio depuis) affirme que « les régions frontalières nécessitent la plus grande attention de la part de la Communauté ». Les 9 octobre 1981 et 19 juin 1984, la commission européenne enjoint les États membres de promouvoir la coopération transfrontalière ; une avancée qui ne se traduit pourtant pas en actes.

Les promoteurs des régions frontalières dirigent alors leurs revendications vers des forums alternatifs. Trois institutions reconnaissent le droit des régions frontalières à être entendues. La première est l'Organisation pour la coopération et le développement économique, très engagée dans la lutte contre les pollutions environnementales transfrontalières. La deuxième est la Conférence permanente des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe qui propose un cadre juridique à travers la convention-cadre de coopération transfrontalière entre autorités territoriales le 21 mai 1980. La troisième est l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), membre de l'Assemblée des régions d'Europe et qui continue à produire des recherches sur les zones frontalières. Pourtant, malgré le *lobbying* actif de ces institutions, les enjeux frontaliers restent exclus de l'agenda communautaire.

Vers l'institutionnalisation d'INTERREG

Bien que les autorités européennes considèrent les revendications des zones frontalières avec prudence jusqu'en 1988, la crainte d'une crise économique dans ces régions due aux effets de l'AUE facilite la prise en compte du discours des défenseurs des régions frontalières par les commissaires européens.

La réforme des fonds structurels de 1988 constitue un tremplin pour les problématiques transfrontalières. En 1989, INTERREG est appliqué en tant que programme pilote, financé par l'article 10 du règlement du Fonds européen de développement régional (FEDER). En 1990, INTERREG est intégré aux initiatives communautaires qui sont des programmes spéciaux établis par la Commission pour intervenir directement aux côtés des acteurs sub-nationaux selon une logique ascendante (Hooghe et Keating [17]). Le poids financier et politique d'INTERREG s'accroît alors que le nombre d'initiatives est réduit. Pendant sa première période de programmation (1990-1993) INTERREG I se taille la part du lion parmi les 14 initiatives avec un coût d'1 milliard d'écus, sur un total de 5,5 milliards. Après la relance de 1993, le budget d'INTERREG II atteint 2,9 milliards d'écus, sur un total de 14,379 milliards réparti entre 13 programmes d'initiative communautaire (1994-1999). À la suite du Conseil de Berlin (1999), les initiatives communautaires sont réduites à quatre. En dépit de ces réductions, 4,875 milliards d'euros sont alloués à INTERREG III (2000-2006), sur un total de 10,442 milliards d'euros.

INTERREG III se divise en trois volets : le volet A est dédié à la coopération entre régions transfrontalières (avec une frontière commune) ; le volet B alimente la coopération transnationale (régions situées dans des États partageant une frontière commune) ; et le volet C promeut la coopération interrégionale (régions situées dans l'ensemble de l'Union européenne).

Vers la fin de la gestion stato-centrée d'INTERREG dans les Pyrénées ?

Définie pour la première fois en 1659 par le Traité des Pyrénées, la frontière pyrénéenne a définitivement été établie en 1862. Bien que des accords locaux transfrontaliers, appelés *faceries*, existent depuis le Moyen Âge, les gouvernements étatiques ont exercé un contrôle croissant sur les enjeux frontaliers (et transfrontaliers) dans la période contemporaine (Sahlins [34] ; Fernández de Casadevante [14]).

En France, le droit des autorités locales et régionales à établir leurs propres politiques de coopération transfrontalière a été progressivement reconnu à partir des lois sur la décentralisation de 1982. En Espagne, ce processus a été marqué par une série de ruptures malgré le transfert d'importantes compétences aux 17 nouvelles communautés autonomes créées en 1978. Cependant, en 1994, le Tribunal constitutionnel a jugé que le Ministère espagnol des affaires étrangères n'exerçait un monopole que sur le « cœur »

des compétences en matières d'affaires extérieures. En conséquence, les communautés autonomes sont autorisées à établir leurs propres stratégies internationales tant que celles-ci sont compatibles avec les intérêts de l'Espagne. La reconnaissance de la convention-cadre de 1980 et de son protocole additionnel de 1995 par la France et l'Espagne a favorisé ces changements. Un accord bilatéral entre États étant nécessaire pour valider le texte, la France et l'Espagne ont établi un traité signé à Bayonne en 1995 (Harguindéguy [16]). Ce processus s'est d'ailleurs effectué en parallèle au lancement d'INTERREG dans les Pyrénées.

En 1989, le gouvernement régional catalan présente un projet pilote transfrontalier à la Commission. Après examen, les commissaires préfèrent néanmoins financer le projet proposé par la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et le MOPU espagnol (*Ministerio de obras públicas*, Ministère des travaux publics). En 1990, INTERREG est relancé en tant qu'initiative communautaire. Pourtant, le programme INTERREG I (31,22 millions d'écus) est également géré par les représentants de l'État central comme la DATAR et son agence pyrénéenne le Commissariat à l'aménagement des Pyrénées, la Préfecture de Midi-Pyrénées, le MOPU et le Ministère des finances espagnol.

Après ce faux départ, la Commission double le budget d'INTERREG II (60,6 millions d'écus pour la période 1994-1999) et demande aux gouvernements français et espagnol d'intégrer les deux côtés de la frontière dans les projets financés. Menés par la Préfecture de Midi-Pyrénées et par le Ministère des finances espagnol, des groupes de travail transfrontaliers sont créés. Néanmoins, leur compétence se limite à formuler des propositions. Par conséquent, 90% des projets INTERREG II sont des projets nationaux avec un simple certificat signé par un « partenaire » situé de l'autre côté de la frontière. En outre, l'État espagnol transfère la gestion d'INTERREG II aux communautés autonomes en 1996, alors qu'en France le programme est maintenu sous tutelle de l'État central.

Dans le but de remédier à cette situation, la Commission européenne modifie le budget et la structure d'INTERREG (82,3 millions d'euros : 50,5 pour l'Espagne et 30,8 pour la France). De plus, en 1997, la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président J. Chirac aboutit à l'élection d'un gouvernement de « gauche plurielle » qui transfère la gestion d'INTERREG aux conseils régionaux. Le président du conseil régional d'Aquitaine profite de l'occasion pour présenter sa candidature en tant qu'autorité de gestion d'INTERREG III-A France-Espagne. Au sein de la politique INTERREG III-A, le Gouvernement français est encore représenté par la Préfecture de Midi-Pyrénées et le Commissariat à l'aménagement des Pyrénées. La coopération transfrontalière est obligatoire car les projets doivent d'abord être envoyés à l'autorité de gestion avant d'être financés par l'autorité de paiement (Direction générale des fonds communautaires du Ministère des finances espagnol). Les territoires éligibles sont de niveau NUTS III ¹ et situés dans une zone d'objectif 2 (ce qui plafonne le financement du FEDER à 50% du coût total des projets)

¹ *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* : les NUTS I incluent des territoires multi-régionaux ; les NUTS II recouvrent généralement des régions administratives ; les NUTS III correspondent habituellement aux provinces et départements des États membres.

qui recouvre les départements français des Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège et Pyrénées-Orientales, ainsi que les provinces espagnoles du Guipúzcoa, Navarre, Huesca, Gérone et Lérida. Les régions correspondantes participant également (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Euskadi, Navarre, Aragon, Catalogne). L'examen des propositions est assuré par trois comités territoriaux de pré-programmation (ouest, centre et est) qui concentrent des collectivités sub-étatiques françaises et espagnoles. La décision finale relative au financement appartient au comité général de programmation qui regroupe l'ensemble des acteurs issus des comités territoriaux ainsi que le responsable européen du programme INTERREG III-A France-Espagne de la Direction générale Regio.

La mise en œuvre d'INTERREG III-A comme dynamique multi-niveaux ?

Les fonds structurels sont généralement considérés comme un catalyseur, c'est-à-dire, une substance qui accélère le déroulement normal d'une réaction chimique. Dans les faits, les configurations politiques structurant les trois études de cas affectent la mise en œuvre du nouveau cadre établi par la Commission européenne.

INTERREG à l'ouest des Pyrénées, ou la coopération transfrontalière par l'action publique multi-niveaux

Le premier cas concerne trois communes situées autour de la baie de Txingudi et de la rivière Bidasoa à l'ouest des Pyrénées, sur la côte atlantique du Pays basque. Hendaye (département des Pyrénées-Atlantiques, région Aquitaine, France) est une station balnéaire de 12 600 habitants dont le port de pêche a récemment été converti en port de plaisance. Côté espagnol, Fontarabie est une citadelle médiévale dédiée à la pêche qui regroupe quelques 15 000 habitants ; quant à Irun, il s'agit d'une commune industrielle recensant 55 000 habitants au nord de la province du Guipúzcoa et de la communauté autonome d'Euskadi.

Hendaye est un fief traditionnel du Parti socialiste français (PSF) au sein d'un département dirigé par la droite libérale, opposée à la présidence socialiste de la région. Irun est aussi gouverné par le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), alors que Fontarabie est la chasse gardée du Parti nationaliste basque (PNV) depuis le rétablissement de la démocratie. Depuis lors, le PNV gouverne la province du Guipúzcoa et la communauté autonome basque.

La coopération entre ces municipalités est basée sur une longue tradition et est gérée par une organisation intercommunale spécifique nommée *consorcio* Bidasoa-Txingudi créée en 1998 après la signature d'un accord transfrontalier entre les trois ex-maires de la baie. En tant qu'institution reconnue par les droits espagnol, français et européen, le *consorcio* prolonge les efforts entamés par l'eurodistrict, une association informelle mise en place en 1992 pour promouvoir les échanges au sein de la baie. En effet, étant donné qu'une grande part de la richesse de la baie provenait de l'activité de la douane et des transporteurs, cette initiative était censée aider à combattre les effets

économiques négatifs induits par l'ouverture des frontières en 1992. Les décisions concernant le *consorcio* sont prises par un comité des représentants issus des trois majorités municipales. Le budget du *consorcio* est alimenté par les trois municipalités (Hendaye : 25%, Fontarabie : 25% et Irun : 50%). L'agence de consultance Bidasoa-Activa supervise les aspects techniques de la coopération au quotidien,

La proposition INTERREG des représentants d'Hendaye, Irun et Fontarabie consiste à réhabiliter les anciens sentiers utilisés par les contrebandiers jusqu'aux années 1950. Ces sentiers pédestres encerclent la baie et les *leaders* locaux souhaitent y ajouter des informations transfrontalières sur l'environnement, l'histoire et la géographie en Txingudi afin de diversifier l'offre touristique locale, grandement dépendante des activités balnéaires. Cette proposition est une extension d'un projet plus ancien qui n'a jamais pu être mis en œuvre du fait des désaccords entre les maires d'Irun et Fontarabie : alors que le premier – en tant que principal contributeur au budget du *consorcio* – ne souhaitait pas accroître les problèmes financiers de la municipalité, le second projetait de construire un centre touristique de grande ampleur centré sur le patrimoine écologique de la baie.

La mise en œuvre du projet actuel est conduite dans une atmosphère relativement calme. Cette situation contraste avec les batailles politiques des années 1980, provoquées par l'intégration de l'Espagne au sein des Communautés économiques européennes, ce qui favorisait les tensions entre représentants français et espagnols dans le but de défendre leurs intérêts économiques propres. D'abord conçu au sein d'un groupe de travail transfrontalier hérité d'INTERREG II en partenariat avec des syndicats d'enseignants français et espagnols et les offices du tourisme municipaux, le projet reçoit l'appui du conseil directeur du *consorcio*. Malgré les critiques des communistes français prédisant la dissolution d'Hendaye au sein d'une entité espagnole du fait de l'important poids financier d'Irun dans cette association, le Conseil municipal d'Hendaye pousse le projet plus en avant. En Espagne, les membres *abertzale* (gauche nationaliste radicale basque) des conseils municipaux d'Irun et Fontarabie s'opposent aux processus décisionnel technocratique d'adoption du projet, sans pour autant le bloquer puisque le *consorcio* permet de nier symboliquement la frontière internationale entre Pays basque nord et sud.

Après l'approbation de la proposition par les trois maires du *consorcio*, Bidasoa-Activa examine les aspects matériels du projet et passe un contrat avec deux agences française et espagnole de développement touristique : *Zoocreative*, basée à Bera de Bidasoa, et *Maîtres du rêve*, d'Aix-en-Provence. Le cahier des charges imposé consiste à développer des activités pédagogiques directement reliées aux sentiers pédestres entourant la baie, autant pour les habitants locaux que pour les visiteurs extérieurs. De nouveaux panneaux de signalisation doivent être plantés le long des sentiers pour indiquer les différents sites naturels et historiques autour de la baie. Afin de remplir la mission fixée dès l'appel d'offre, les deux entreprises sont sommées de mettre au point ces nouveaux outils de développement local en s'appuyant sur un schéma participatif.

Cependant, malgré le fait qu'un accord général ait été obtenu sur les grands traits de ce projet de développement transfrontalier, des tensions politiques apparaissent entre les délégations municipales. D'une part, les leaders du PNV de Fontarabie souhaitent adopter une toponymie bascophone pour renforcer l'identité locale du projet et suivre la ligne définie par le gouvernement autonome basque. D'autre part, la majorité socialiste d'Irun préfère maintenir les normes orthographiques espagnoles. Bien que ce conflit n'affecte que des aspects secondaires de l'initiative, son règlement nécessite tout de même l'arbitrage des représentants français en faveur d'une solution trilingue.

Cherchant à éviter le contrôle du Service à l'environnement de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, réputé lent, les opérateurs locaux présentent le projet comme une initiative éducative. Ainsi, le projet ne nécessite plus que l'approbation du rectorat français correspondant et du *berritzegune* qui représente le Département de l'éducation du Gouvernement basque au niveau local. Étant donné que le projet obtient rapidement l'agrément du *berritzegune* grâce aux bonnes relations entre le maire de Fontarabie et la présidence du Gouvernement basque, le rectorat est sommé de se prononcer rapidement – si possible positivement – en faveur des opérateurs du *consorcio*...ce qu'il fait d'ailleurs. Toutefois, une semaine plus tard, les membres du rectorat reçoivent un courrier du Ministère de l'éducation insistant pour stopper le projet du *consorcio* puisque ceux-ci ne sont pas compétents pour juger de sa validité. Pendant ce temps, le projet en question est déjà bien avancé et les représentants du *consorcio* se retranchent derrière la loi en argumentant que les décisions prises par les autorités espagnoles ne peuvent être rétroactives.

Au niveau financier, l'appui du département des Pyrénées-Atlantiques est complexe à obtenir en raison des tensions politiques avec les *leaders* socialistes d'Hendaye et du Conseil régional d'Aquitaine. Néanmoins, les contacts positifs maintenus entre le président d'Euskadi et celui du département des Pyrénées-Atlantiques permettent de compléter le plan financier du *consorcio* en échange de l'appui du Gouvernement basque aux projets insufflés par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Il résulte de ces échanges que le coût du projet s'élève à 213 000 € lorsqu'il est présenté en janvier 2002 au comité territorial de pré programmation de la zone ouest, puis finalement accepté en janvier 2003. Ce coût est effectivement réparti entre plusieurs co-financeurs qui sont le Gouvernement basque, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil régional d'Aquitaine. Le « chef de file » du projet est bien entendu le *consorcio* Bidasoa-Txingudi.

Les dynamiques politiques de ce cas démontrent que l'adoption au local des standards européens est possible. En pratique, ce réseau d'acteurs mobilise différents niveaux de gouvernement locaux et régionaux à travers le *leadership* local exercé par le *consorcio*. De plus, les décideurs locaux utilisent la frontière comme une ressource politique (vis-à-vis du rectorat par exemple) pour éviter la re-nationalisation du projet. Du point de vue des relations entre la société civile et la sphère décisionnelle, les acteurs privés comme les syndicats interagissent avec des autorités publiques de la phase exploratoire jusqu'à l'évaluation finale. Enfin, envisagé dans une perspective transnationale, les acteurs français et espagnols collaborent entre eux à

toutes les phases de la mise en œuvre grâce à la plateforme politique constituée par le *consorcio*.

INTERREG au centre des Pyrénées ou les nouveaux habits de la gestion centralisée

La deuxième étude de cas est basée sur un projet mis en œuvre par les municipalités de Gèdre et Gavarnie (département des Hautes-Pyrénées, région Midi-Pyrénées, France), et Torla et Broto (province de Huesca, communauté autonome d'Aragon, Espagne) au centre des Pyrénées. Chacun de ces hameaux compte environ 2 000 habitants. Gavarnie et Gèdre disposent d'un accès aisé au cirque de Gavarnie (1 million de visiteurs par an) dans le parc national des Pyrénées et à quelques stations de ski. Torla et Broto constituent les portes d'entrée vers le massif du Mont perdu (1,2 millions de touristes chaque année) au sein du parc naturel d'Ordesa. La situation géographique privilégiée de ces villages a facilité leur reconversion économique de l'agriculture de haute montagne vers le tourisme dans les années 1970.

Suivant le schéma de l'Euskadi et de la Catalogne, des partis nationalistes ont émergé en Aragon. Cependant, « l'aragonisme » est plus un mouvement régionaliste qu'un nationalisme à proprement parler. Il n'a pas empêché l'élection de deux partis stato-nationaux à l'échelle locale : le mouvement conservateur du Parti populaire (*Partido popular*) à Torla et le PSOE à Broto, ainsi qu'au niveau du Gouvernement autonome aragonais. Sur le versant français, les nationalistes occitans se dédient aux activités culturelles pendant que les forces politiques françaises de centre-gauche dirigent la municipalité de Gèdre (Mouvement radical de gauche/PSF), le département des Pyrénées-Orientales et la région Midi-Pyrénées. En revanche, Gavarnie dispose d'un Conseil municipal conservateur mené par l'Union pour un mouvement populaire (UMP).

À la différence du cas du *consorcio*, ces représentants municipaux doivent être considérés comme des acteurs « réactifs » en matière de coopération transfrontalière puisqu'il n'existe pas de réelle tradition de collaboration politique à grande échelle dans cette zone. Jusqu'en 2000, peu de projets locaux transfrontaliers ont pu être développés et la plupart d'entre eux ont été gérés à travers l'accord établi entre la DATAR et le MOPU. L'unique initiative à avoir été menée en collaboration entre Torla, Gèdre, Broto et Gavarnie est le financement d'un atlas sur le patrimoine naturel local protégé par l'UNESCO.

Bien que les projets de développement économique provoquent traditionnellement d'âpres débats dans cette zone écologiquement fragile, les conseils municipaux de ces villages proposent de financer une étude de faisabilité sur la possibilité de relier les quatre hameaux par un nouveau moyen de transport – et ce, sous la pression des associations locales française et espagnole de propriétaires d'hôtels. En dépit du fait que les objectifs d'INTERREG III ne visent pas à favoriser la construction

d'infrastructures de grande échelle, les conseils municipaux argumentent que leurs villages sont distants de 150 kilomètres par la route la plus directe et qu'un téléphérique pourrait sensiblement simplifier le trajet entre les deux versants. D'un autre point de vue, les hôteliers, menés par le maire de Gèdre – l'un des plus importants propriétaires d'hôtels de la zone – ont aussi intérêt à se mobiliser car un tel projet permettrait de favoriser l'activité touristique en évitant que les touristes restent dans un seul village au détriment des autres.

En tant qu'héritage politique du passé, il n'existe pas d'institution transfrontalière spécifique pour gérer cette proposition. Le chef de file est donc la Communauté de communes Gavarnie-Gèdre, également dirigée par le maire de Gèdre. Un comité de gestion franco-espagnol non officiel agit en parallèle en permettant l'intégration des quatre municipalités. Bien que les communes espagnoles aient produit une première évaluation sur les possibilités de transport transfrontalier dans les années 1990, entièrement financée par le Gouvernement aragonais, les membres des quatre municipalités n'ont commencé à organiser des réunions transfrontalières qu'en 1999. Ces rencontres intègrent un large panel d'acteurs allant des groupes d'intérêts (chasseurs, écologistes – mais pas les propriétaires d'hôtels) aux collectivités territoriales (municipalités, Conseil général et Conseil régional) en passant les administrations étatiques agissant dans le cadre du département. Après 14 réunions, la majorité de ces acteurs accepte la solution proposée par le maire de Gèdre : la méthode la plus simple pour franchir la frontière est de construire une liaison téléportée entre les deux versants. Seul le noyau dur rassemblant les écologistes insiste sur la possibilité de rénover les sentiers pédestres existants pour connecter les deux bords de la frontière, au moins durant la saison estivale.

Une fois convaincus du bien fondé du projet, les représentants municipaux français et espagnols décident d'informer leurs autorités respectives de leurs intentions. En Espagne, le MOPU et le Gouvernement régional d'Aragon procurent seulement un appui symbolique à la proposition. En France, du fait des doutes sur la capacité et la détermination du Conseil général des Hautes-Pyrénées et du Conseil régional de Midi-Pyrénées à porter ce projet, le maire de Gèdre préfère solliciter les représentants de l'État en région. Dans les faits, en cas d'acceptation de l'initiative, le maire de Gèdre souhaite s'assurer du financement continu de sa proposition à travers le budget de l'État. Rapidement, grâce à son statut de notable départemental, le maire de Gèdre utilise ses contacts politiques pour demander à la Préfecture de région et au Commissariat à l'aménagement des Pyrénées de prendre en main ce projet par l'intermédiaire de l'ODIT-France. Cette organisation représente en effet le Ministère du tourisme et sa délégation régionale du SGAR (Secrétariat général à l'action régionale). Cette agence est spécialisée dans la logistique touristique de montagne et supporte les agents de la Communauté de commune dans le financement de la future étude. Étant donné que le trajet du téléphérique traverse une partie du parc national des Pyrénées sur le versant français, le cabinet *MC2 Consultants*, aidé d'autres spécialistes français en infrastructures montagnardes et développement durable, est engagé pour élaborer un plan d'action limitant au maximum l'impact environnemental. Cette étude est financée par la Préfecture, le Conseil régional et le Conseil général.

Le rapport conclut qu'il serait effectivement possible d'établir une infrastructure de transport entre les deux versants en rasant une partie de la vallée des Espézières, déjà passablement défigurée par une ligne haute tension. Le coût de cette étude s'élève à 153 000 €. Présentée en avril 2002 au comité territorial de pré-programmation de la zone centre, elle est approuvée en juin 2002. Cependant, quelques associations environnementalistes et le bureau du parc national des Pyrénées, dépendant du Ministère de l'écologie, insistent pour que de nouvelles analyses soient entreprises sur les répercussions économiques et écologiques du projet avant que la décision finale ne soit prise. Concrètement, le bureau du parc national considère qu'il n'existe aucune preuve du fait que les avantages économiques compensent la destruction écologique induite par le projet. Comme on pouvait s'y attendre, une telle décision a mis un terme à la mobilisation du SGAR et provoqué un débat interne au sein de l'administration d'État entre agents « conservationnistes » et agents favorables au développement économique.

Comme nous pouvons le constater, ce cas est dominé par une vision clientéliste-dirigiste des politiques de l'Union européenne. L'ensemble du réseau de mise en œuvre est sous le contrôle des administrations étatiques. Malgré le fait que la plupart des acteurs politiques du département soient formellement intégrés au processus décisionnel, la stratégie des opérateurs locaux consiste bel et bien à favoriser les administrations étatiques françaises. Cette stratégie locale est motivée par l'objectif de court-circuiter la forte opposition du parc naturel des Pyrénées par le biais de l'intégration de l'agence *ODIT-France*. Cette stratégie a abouti à une situation singulière d'opposition entre deux organisations déconcentrées dépendant des ministères du tourisme et de l'environnement. En ce qui concerne les relations entre secteurs public et privé, bien que le projet proposé ait d'abord été élaboré par les associations locales d'hôteliers par l'intermédiaire du maire de Gèdre, aucun acteur privé n'a réellement participé à la prise de décision. L'intégration officielle des groupes d'intérêt locaux comme les écologistes durant les premières réunions n'a pas abouti à une intégration des propositions issues de la société civile. Finalement, la dimension transnationale est incomplète puisque la fonction des acteurs espagnols s'est limitée à l'appui symbolique d'un projet aboutissant à un débat franco-français.

INTERREG à l'est des Pyrénées ou les réseaux multi-scalaires contre la coopération

La dernière étude de cas se fonde sur un projet établi dans la zone transfrontalière de Cerdagne entre le Syndicat intercommunal pour la valorisation du patrimoine cerdan (SIVPC) situé dans le département des Pyrénées-Orientales, au sein de la région Languedoc-Roussillon, et le *patronat* (équivalent d'un syndicat à vocation unique français) du musée cerdan de Puigcerdà (province de Gérone, communauté autonome de Catalogne). Le premier regroupe les cinq municipalités d'Estavar, Nahuja, Osséja, Saillagouse et Sainte-Léocadie (9 000 habitants) pour la supervision du musée de Cerdagne de Sainte-Léocadie. Le second est présidé par le maire de Puigcerdà (7 800 habitants) et le Conseil comarcal (division

provinciale propre à la Catalogne). Comme dans les villages français, l'activité économique est basée sur l'agriculture de montagne et les services touristiques, bien que Puigcerdà concentre aussi quelques industries légères.

Le SIVPC est dirigé par le maire socialiste d'Osséja, dans le cadre d'un département traditionnellement gouverné par le centre-gauche. Pourtant, entre 1988 et 2003, le Conseil régional de Languedoc-Roussillon a été administré par l'UMP grâce aux voix des élus du Front national. Jusqu'à l'élection d'un nouveau président socialiste à la tête de la région en 2003, cette configuration a provoqué d'innombrables tensions avec le Conseil général des Pyrénées-Orientales. En Espagne, le maire nationaliste catalan de gauche de Puigcerdà (*Esquerra republicana de Catalunya*, ERC – Gauche républicaine de Catalogne) est longtemps resté isolé dans une province et une région contrôlées par la coalition nationaliste catalane libérale/démocrate-chrétienne *Convergència i Unió* (Convergence et Union). Cependant, une nouvelle alliance entre PSOE, ERC et écologistes a été élue durant les élections autonomiques de 2003.

Tout comme dans le cas basque, il existe une longue tradition de liens individuels transfrontaliers locaux. Nonobstant, ces acteurs « anticipatifs » ont constamment rencontré des difficultés à l'heure de concrétiser les projets publics qui intégraient plusieurs *leaders* territoriaux, surtout côté français. À titre d'exemple, la proposition de longue date consistant à créer un hôpital transfrontalier à Puigcerdà n'a que récemment été mise en œuvre grâce à la pression du Gouvernement catalan...puisque les *leaders* français n'avaient pas encore trouvé un accord entre eux.

Le projet actuel de ces municipalités consiste à établir un réseau entre le musée de Cerdagne, situé à Sainte-Léocadie et le musée cerdan de Puigcerdà. Ce projet est le prolongement de diverses propositions (comme une agence multimédia ou un parc d'attraction) formulées depuis la fin des années 1980 mais qui ont toutes échouées. Ainsi, la participation du Gouvernement catalan pendant le programme INTERREG II consistant à relier les musées de Sainte-Léocadie et Puigcerdà n'a pas pu permettre de résoudre la forte confrontation entre les présidents français de région et de département. Paradoxalement, à cette époque, seul le musée espagnol reçut les fonds européens alors que les opérateurs français étaient paralysés par les conflits politiques.

En 1999, la nouvelle administration du musée français propose un nouvel accord aux autorités du musée cerdan. Tout deux acceptent de constituer une collection complémentaire, une billetterie unique et un programme de formation commun. Cependant, même si le but des musées est de promouvoir la culture cerdane, il existe des divergences sur la méthode à adopter. Alors que les acteurs français privilégient l'émergence d'une industrie touristique locale, leurs collègues espagnols préfèrent encourager la création d'un centre de recherche scientifique. Sans se consulter l'un l'autre, chacun d'eux s'attache à établir son propre réseau INTERREG afin de faire face aux développements attendus de son projet. Pendant que les opérateurs français contactent différentes agences de développement touristique pour compléter une offre locale basée sur de petites stations de ski afin de concurrencer les

stations andorranes, les opérateurs espagnols établissent des liens avec les départements d'anthropologie et d'archéologie de l'Université de Gérone.

De plus, étant donné qu'il n'existe aucune structure commune transfrontalière de gestion, chaque représentant de musée se met en relation avec ses propres autorités politiques territoriales. Ce processus ne pose pas de problème au *patronat* puisque le Gouvernement catalan l'assure de sa participation financière. Par contre, les opérateurs français éprouvent de nombreuses difficultés. En fait, la proposition du Conseil régional d'intégrer le musée de Cerdagne à un hypothétique futur parc naturel régional provoque le retrait du Conseil général des Pyrénées-Orientales. Ce dernier conditionne sa participation financière au retrait de l'autre institution. La grande variété de tendances politiques représentée au sein du SIVPC, due au grand nombre de municipalités qui le constituent, permet toutefois de convaincre les deux conseils après une phase de négociation d'un an.

En fin de compte, le projet INTERREG est proposé aux autorités compétentes pour un montant total de 1 874 615 € administré par le *patronat* en tant que chef de file. Présenté en janvier 2003, le projet est accepté par le comité de programmation en septembre 2003. Cependant, en juin 2004, le comité reconsidère sa décision et suspend *sine die* la proposition. Il apparaît en effet que le nombre élevé de propositions effectuées par les opérateurs français et espagnols dans l'ensemble de la zone éligible oblige à limiter le montant des aides financières. Dans ces conditions, le projet INTERREG du *patronat*-SIVPC est jugé trop cher par rapport au budget disponible.

En mars 2005, le projet est finalement accepté pour un total de 745 323 € financés par le Gouvernement régional catalan, le Conseil général des Pyrénées-Occidentales et le Conseil régional de Languedoc-Roussillon. Toutefois, étant donné que les deux musées avaient déjà établi leur nouveau budget sur les prévisions financières précédentes, ils découvrent alors que leurs frais excèdent le montant des aides allouées par INTERREG. Ceci est d'autant plus évident dans le cas du musée français puisque la ventilation du fonds INTERREG III-A a été modifiée en 2003 d'une division 50%/50% entre partenaires français et espagnols à une division 30%/70% afin d'éviter la banqueroute du fonds alloué à la France. En effet, il s'agit de l'unique solution puisque le fonds initial alloué à l'Espagne est 1,6 fois supérieur au fonds français. Sur cette base, il apparaît que la réalisation du projet transfrontalier cerdan était voué à l'échec.

L'analyse de ce cas démontre que, dans certaines occasions, un schéma favorisant la gouvernance multi-niveaux peut attiser les conflits latents lorsque différents partenaires sont dans une position d'opposition franche. Pour revenir au cadre de mise en œuvre imposé par la Commission européenne, il est très net que l'incorporation de différents niveaux de gouvernance sur le versant français affecte fortement les opérateurs locaux malgré la présence stabilisatrice du gouvernement catalan. En outre, l'intégration d'acteurs privés au sein de ce réseau de mise en œuvre s'est révélée vaine car ce projet manque d'une orientation claire vers des objectifs touristiques ou scientifiques. Envisagé sous un angle transnational, la dimension transfrontalière du projet est restreinte par les stratégies autonomes des deux partenaires. Ce processus de mise en œuvre est caractérisé par un processus

de construction institutionnelle parallèle au sein duquel chaque opérateur mène une stratégie de façon isolée.

Conclusion

Il est maintenant possible de fournir une réponse à nos interrogations de départ :

1. Comme nous avons pu le constater, la mise en œuvre d'INTERREG III-A a favorisé la convergence formelle des schémas d'action publique des États membres vers un modèle commun de participation. Apparemment, il existe les preuves d'une évolution vers un cadre communautaire puisque tous les acteurs recevant des fonds INTERREG III-A sont censés présenter un *design* institutionnel de mise en œuvre multi-niveaux – même dans les zones frontalières où la tradition de coopération est plus que limitée. Cependant, comme le confirme le cas choisi au centre des Pyrénées, la pression de la Commission pousse parfois à l'intégration « d'acteurs-écrans » au sein des réseaux de mise en œuvre qui cachent relativement mal un mode de gestion plus traditionnel porté par les autorités publiques centrales d'un seul État. Dans ce cas, la transition vers le partenariat multi-niveaux est bien plus limitée que ne l'envisagent les commissaires européens. En outre, ce processus de construction institutionnelle à travers les fonds structurels a créé de profondes divergences. Envisagé de façon globale, il semble que l'équilibre entre le modèle multi-niveaux promu par la Commission européenne et la gestion classique des frontières basée sur la souveraineté des autorités étatiques publiques peut adopter un grand nombre de configurations. Comme il a été démontré par cette étude et par d'autres avant elle, la coopération transfrontalière ne s'insère pas aisément au sein des catégories générales d'analyse de la gouvernance territoriale ; elle constitue bien souvent un *patchwork* d'arrangements locaux difficiles à caractériser par rapport à un modèle spécifique.

2. La création d'un enjeu transfrontalier entre voisins français et espagnols n'a pas été un processus spontané. Au contraire, les anciens arrangements (et non-arrangements) établis dans chaque sous-système d'action publique contraignent la mise en œuvre d'INTERREG III-A. Les mobilisations transfrontalières et les arrangements institutionnels formant le répertoire d'action publique de ces territoires créés durant les premières versions d'INTERREG ont défini différentes trajectoires alternatives de mise en œuvre qui évoluent lentement. Cette vision incrémentale ne signifie pas que les changements radicaux sont impossibles et des « moments critiques » (*critical junctures*) peuvent affecter un tel processus (True, Jones et Baumgartner [37]). En dernière instance, la manière suivant laquelle les acteurs interprètent ce type de crise exogène dépend toujours des préférences façonnées par le processus quotidien de *policy learning*.

3. De nombreuses études sur le processus d'eupéanisation ont démontré que la qualité des incitations produites par l'Union européenne était décisive pour façonner les comportements domestiques. En réponse à cette approche, d'autres politologues insistent au contraire sur l'importance des interactions domestiques pour comprendre les phénomènes de mise en œuvre de l'action publique communautaire au sein d'un système aussi incertain que l'Union européenne. S'inspirant de ces derniers, notre analyse entend souligner

l'impact des acteurs locaux sur le processus d'eupéanisation. En ce sens, elle confirme le fait que l'adoption des standards imposés par la Commission est facilitée par deux facteurs : premièrement, par un certain mécontentement des élites locales vis-à-vis des routines traditionnelles établies par leurs gouvernements nationaux respectifs ; deuxièmement, par une attitude anticipatrice par rapport aux politiques européennes. Ainsi, l'isolement politique des principaux *leaders* locaux du projet situé à l'ouest les a poussé à rechercher de nouvelles ressources comme la coopération transfrontalière. Cette capacité d'innovation les a ensuite rendu plus ouverts au discours de la Commission. Le support d'autres niveaux de gouvernement territorial comme le Gouvernement basque a favorisé cette décision. Enfin, et surtout, la création d'une organisation locale spécifiquement dédiée à la gestion des enjeux transfrontaliers – le *consorcio* – a permis de « verrouiller » les arrangements établis antérieurement. Cette organisation bureaucratique a permis de réduire l'incertitude en agissant à la manière d'un relais local de la Commission européenne favorisant la captation des fonds INTERREG et l'institutionnalisation de cette entreprise politique collective. Dans l'actualité, ce type de stratégie d'apprentissage institutionnel est formellement encouragé par la Commission européenne qui a récemment établi un nouveau cadre légal pour la coopération transfrontalière. Depuis 2006, le « groupement européen de coopération territoriale » est le nouvel outil qui favorise les contrats formels entre acteurs locaux, régionaux et étatiques à travers une organisation flexible (Council of Ministers [9]).

Au-delà de ces conclusions, cette étude soulève également quelques questions sur le futur de la coopération transfrontalière. En effet, depuis qu'une grande partie des fonds de la politique régionale européenne a été transférée vers les nouveaux États membres pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, on peut se demander si la carence de ressources financières dans les « vieux » États membres va freiner la mobilisation des acteurs transfrontaliers. Tout le problème est de savoir si ces derniers vont substituer aux fonds européens des fonds nationaux ou décentralisés pour maintenir l'activité transfrontalière. En outre, l'usage d'un schéma analytique tel que la gouvernance multi-niveaux par la propre Commission européenne pose également un problème de rupture épistémologique au chercheur. Les futures évaluations du nouvel objectif trois de la politique régionale de l'Union devront se confronter à ces interrogations.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] AEBR (1997), *The EU Initiative INTERREG and Future Developments*, Gronau, AEBR.
- [2] ANDERSEN S.S. & ELIASSEN K.A. (2001), « Introduction : the EU as a New Political System », in S.S. Andersen & K.A. Eliassen (dir.), *Making Policy in Europe*, London, Sage.
- [3] ANDERSON J., O'DOWD L. & WILSON T.M. (2002), « Why Study Borders Now ? », *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n° 4, pp. 1-12.
- [4] BACHTLER J. & COLIN W. (2006), « Evaluation of European Union Cohesion Policy : Research Questions and Policy Challenges », *Regional Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 13-153.
- [5] BÖRZEL T. (2001), « Europeanization and Territorial Institutional Change : Toward Cooperative Regionalism ? », in M. Green Cowles, J. Caporaso & T. Risse (dir.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
- [6] BRAY Z. (2004), *Living Boundaries : Frontiers and Identity in the Basque Country*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- [7] CHORA CONSEIL & IDOM (2005), *Actualización de la evaluación intermedia del programa INTERREG III A España-Francia*, Donosti-Bordeaux.
- [8] COUNCIL OF MINISTERS (1999), (CE) No 1260/1999, Brussels.
- [9] COUNCIL OF MINISTERS (2005), *Interinstitutional file 2004/0168 (COD)*, Brussels.
- [10] COUNCIL OF MINISTERS (2006), (CE) No 1083/2006, Brussels.
- [11] CHURCH A. & REID P. (1999), « Cross-border Cooperation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel », *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, pp. 643-655.
- [12] COMMISSION EUROPEENNE (2000), *Communication aux États membres sur le programme INTERREG III*, Bruxelles.
- [13] DIRECTION GÉNÉRALE REGIO (2002), *Les politiques structurelles et les territoires de l'Europe. Coopération sans frontières*, Bruxelles.
- [14] FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C. (1990), *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San Sebastián, Kursal.
- [15] GUALINI E. (2004), *Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, London, Ashgate Publishing.
- [16] HARGUINDÉGUY J.B. (2004), « La coopération transfrontalière franco-espagnole face à ses contradictions », *Revue Études Internationales*, vol. 35, n° 2, pp. 307-321.
- [17] HOOGHE L. & KEATING M. (1994), « The Politics of European Union Regional Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 3, pp. 367-393.
- [18] HOOGHE L. & MARKS G. (2002), « Types of Multi-level Governance », *Cahiers Européens de Sciences Po*, n° 3.
- [19] INTERACT (2005), *A Study of the Mid-term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period 2000 Until 2006*, Vienna, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning.
- [20] JEFFERY C. (2000), « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, pp. 1-23.

-
- [21] JESSOP B. (2000), « The Crisis of the National Spatio-temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 2, pp. 323-360.
- [22] KRAMSCH O. HOOPER B. (2006), « Introduction », in O. Kramsch & B. Hooper (dir.), *Cross-border Governance in the European Union*, London, Routledge.
- [23] LACE (1995), *Practical Guide to Cross-Border Co-operation*, Brussels.
- [24] LADRECH R. (1994), « Europeanization of Domestic Politics : The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, pp. 69-88.
- [25] LEONARDI R. (2006), « The Impact and Added Value of Cohesion Policy », *Regional Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 155-166.
- [26] LERESCHE J.P. (1996), « La Suisse au risque de la coopération transfrontalière ? Recomposition des espaces régionaux et redéfinition du fédéralisme », in R. Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica.
- [27] MARKS G. (1993), « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in A. Cafruny & G. Rosenthal (dir.), *The State of the European Community, Vol.2 'The Maastricht Debates and Beyond'*, Boulder, L. Rienner.
- [28] MC2 & ECAS (2004), *Évaluation intermédiaire du programme INTERREG III A France-Espagne*, Toulouse-Saragosse.
- [29] OLSEN J.P. (2001), « The Many faces of Europeanization », *ARENA Working Papers* 01/2.
- [30] PARASKEVOPOULOS C.J. (2001), *Interpreting Convergence in the European Union : Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*, London, Palgrave.
- [31] PERKMANN M. (2002), « Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union », in M. Perkmann & N.L. Sum (dir.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndmills, Palgrave-McMillan.
- [32] RADAELLI C. (2000), « Wither Europeanization ? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration Online Papers*, vol. 4, n° 8.
- [33] PIERSON P. (2000), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, pp. 251-267.
- [34] SAHLINS P. (1989), *Boundaries : The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press.
- [35] SCHARPF F. (1994), « Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 2, pp. 1350-1363.
- [36] STRÜVER A. (2002), « Significant Insignificance – Boundaries in a Borderless European Union : Deconstructing the Deutsch-German Transnational Labor Market », *Journal of Borderland Studies*, vol. 17, n° 1, pp. 21-36.
- [37] TRUE J.L., JONES B. & BAUMGARTNER F.R. (1999), « Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking », in P. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 97-115.
- [38] VAN HOOTUM H. (1998), *The Development of Cross-border Economic Relations*, Tilburg, Center for Economic Research.

	Modèle de mise en oeuvre traditionnel	Nouveau modèle de mise en oeuvre
Dimension 1	Politique étatique	Partenariat local, régional, étatique, européen
Dimension 2	Gestion publique	Gestion conjointe entre secteurs public et privé
Dimension 3	Gestion nationale	Gestion transfrontalière

Tableau 1. Comparaison des modes de mise en oeuvre du programme INTERREG
(Source : J.B. Harguindéguy)

Carte 1. Les trois études de cas
(Source : J.B. Harguindéguy)