

Quelques considérations sur les origines de la coopération transfrontalière en Europe : 1950-1980

Luis Domínguez Castro

Chaire Jean Monnet - Université de Vigo

Ce texte a son origine dans le discours prononcé par l'auteur, en qualité de Président de l'atelier : La formation aux métiers du transfrontalier : « professionnaliser les acteurs » dans les rencontres européens « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien », organisés par la MOT à Lille, le 8 et 9 novembre 2007.

Les origines de la coopération transfrontalière en Europe peuvent nous offrir des réflexions intéressantes au moment d'aborder la formation des acteurs qui doivent la continuer durant les prochaines années. Depuis 1950 et jusqu'à 1980, on a développé une série d'expériences avec de multiples formes de rapprochement au sujet de la coopération. On trouve des expériences plus symboliques, mais aussi d'autres plus pratiques. Des expériences inspirées par les gouvernements nationaux, d'autres (la majorité) par les autorités locales et même par les techniciens et les fonctionnaires administratifs. Des expériences axées sur les pouvoirs locaux, d'autres en s'étendant jusqu'au niveau régional et, parfois, à la société civile. Toutes inspirées de l'objectif de construire l'Europe, de construire des euro-citoyens.

Je voudrais commencer en énonçant une évidence. La coopération transfrontalière est nécessaire parce que les frontières existent. Elles existent aussi au sein de l'Union Européenne. En effet, en Europe, nous avons les frontières les plus anciennes du monde. Le Portugal, le pays qui a des limites faiblement altérées depuis le XIII^e siècle, est un bon exemple. En même temps, nous avons les plus récentes, par exemple, Monténégro¹, un futur candidat à l'adhésion. Nous sommes même, en ce moment, dans les séquences d'un nouvel accouchement, Kosovo, qui est sur le chemin de se transformer en un autre état-nation européen². Pendant une bonne partie du XX^e siècle, la frontière la plus commune a été la frontière comme l'imaginaire de la peur. Peur à l'invasion, à la guerre, aux déplacements inévitables de milliers de personnes, au décès.

Le processus de construction européenne a dépassé des frontières physiques à l'intérieur, en les déplaçant vers l'extérieur. La frontière perçue comme espoir pour

quelques-uns et comme mur de soutien (impossible) pour d'autres³. On a dépassé les frontières physiques internes, mais non les frontières psychologiques, les frontières mentales chargées d'années de dédain et de haine par le voisin. Ces frontières sont beaucoup plus difficiles à dépasser que les physiques ou les administratives. Notre grand défi est de pouvoir les percevoir comme des frontières de possibilités.

En 1990, la coopération transfrontalière décolle réellement au sein de l'Union Européenne avec le double élan des fonds communautaires et de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe. Il y a eu des temps pionniers, pleins d'enthousiasme et d'idées à mettre en pratique. Ils nous ont menés jusqu'ici. Ils méritent notre reconnaissance.

Nous venons d'inaugurer une nouvelle période de programmation communautaire et beaucoup pensent que cela représente la fin d'une étape et le début d'une autre, en matière de coopération transfrontalière, ou devrait-on dire plutôt territorial. L'étape des pionniers est resté au passé. L'étape de la professionnalisation commence.

Former les futurs professionnels de la coopération transfrontalière est notre défi. Nous devons nous unir pour établir des critères communs sur les grands sujets qu'il est nécessaire d'inclure dans cette formation : contenus communautaires, contenus historiques, culturels, politique-administratif du voisin, planification conjointe du développement économique et social. Les universités et les centres d'éducation supérieure doivent tisser des réseaux pour créer des masters et des cours spécialisés qui mettent en valeur la mobilité et l'excellence, grâce à un certain type de label externe. Les pionniers de la première étape doivent être intégrés dans le tableau de formateurs pour partager leur riche expérience.

¹ Un référendum pacifique a eu lieu le 21 mai 2006 sous les auspices de l'Union Europe, dans lequel 55.5% des électeurs monténégrins se sont manifestés en faveur de l'indépendance, en se détachant de la Fédération Serbe et du Monténégro. Monténégro est officiellement né comme État le 3 juin 2006.

² Le Parlement kosovar a proclamé l'indépendance de ce territoire le 17 février 2008. Cependant, bien que la majorité des pays de l'UE l'ont reconnu, d'autres non. De la même façon, les États-Unis ont parrainé sa naissance tandis que la Russie s'oppose frontalement.

³ Autour de l'Union Européenne, il y a certaines frontières qui sont les plus variables du monde. Il faut penser que le différentiel du PIB per capita des États-Unis dépasse 6 fois celui du Mexique, mais celui qui existe entre la Hongrie et l'Ukraine est de 6.2 en faveur du pays communautaire, celui de la Grèce avec la Macédoine est de 8.3 fois, celui de l'Espagne avec le Maroc est 15 fois supérieur, sans comparaison entre des frontières avec des statistiques d'une certaine fiabilité.

La formation initiale est très importante, mais elle n'est plus suffisante. Aujourd'hui on parle de la formation tout au long de la vie. Chaque structure de coopération doit assumer le défi de donner une formation continue à ses acteurs et à ses agents en collaboration étroite avec les secteurs publics et privés de son territoire. En outre, nous devons accepter un autre défi: la frontière extérieure. La frontière de l'espoir. Nous devons créer des voies pour transférer notre expérience de coopération à ces peuples situés sur le seuil de l'Europe. Il est important de former des formateurs dans ces pays pour qu'ils apprennent de nos échecs et de nos succès.

Il convient de ne pas oublier que dans la nouvelle étape qui débute on commence à parler moins de coopération transfrontalière et plus de coopération territoriale au sein de l'Union Européenne. Il est certain que la coopération s'est transformée en un des trois objectifs de la politique de cohésion, mais elle est la soeur pauvre. Nous avons le besoin de déclarer que la coopération transfrontalière est vivante et elle continuera à l'être au-delà de 2013. La Commission Européenne doit articuler un programme d'appui financier à ce type de coopération. Les citoyens européens ont besoin de cela. Il est de son droit. Nous aurons toujours l'Union Européenne comme une référence, mais il est bon que nous soyons capables de créer un développement endogène dans nos territoires frontaliers. Celui-là est le seul développement soutenable qui pourra améliorer la qualité de vie de nos concitoyens et transformer la frontière menacée en frontière de possibilité.

Il y a un certain accord, comme nous l'avons laissé entrevoir, en situant 1990 comme l'année axiale de la coopération, avec le lancement de l'Initiative Communautaire INTERREG dans le Paquet Delors I. Cependant, il y a une pré et protohistoire riche de la coopération transfrontalière en Europe qu'il convient de rappeler. En effet, un groupe d'hommes et des femmes enthousiaste, depuis le début des années cinquante, ont créé des structures de coopération entre des voisins, souvent avec le besoin d'actions thaumaturges pour travailler pour la réconciliation après de dures expériences de guerre. Notre objet est d'étudier, brièvement, la préhistoire de la coopération avec ses différents modèles, tous riches en expériences utilisables. Nous voulons connaître la longue marche des relations de concertation, de coopération et, même, d'intégration entre des voisins, depuis les premières années 1950, en marchant en parallèle avec la naissance des Communautés Européennes, jusqu'aux années 1980 où l'émergence des régions en Europe, la Convention de Madrid et la mise en marche de la politique de cohésion économique et sociale, prévue dans le traité de l'Acte Unique Européen, ouvrent une nouvelle étape de la coopération transfrontalière consolidée avec les éditions successives de l'initiative communautaire INTERREG.

La politique des jumelages

Les municipalités ont été les acteurs principaux de la préhistoire de la coopération. Dans une bonne mesure par la non-existence des régions comme des acteurs politiques, en Europe, jusqu'aux années soixante-dix et

quatre-vingt⁴. Les premières démarches ont suivi le processus de construction européenne et les jumelages entre des villes ont constitué leur principal instrument. Le contexte international de la Guerre Froide a conditionné la dynamique et la philosophie de chacune des associations agissantes.

L'Union internationale des maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples, UIM (1948)⁵, mérite d'être citée d'abord comme une initiative symbolique qui a aidé à créer un capital relationnel important et un esprit de coopération ultra-frontalier qui s'est concrétisé dans le premier jumelage de deux villes franc-allemandes : Montbéliard, dans la Franche-Comté et Ludwigsbourg, à Baden-Wurtemberg, à l'occasion du Congrès de l'UIM à Stuttgart, en juin 1950. L'UIM verra son chemin occupé par le développement et la consolidation des autres deux organisations qui ont parrainé les jumelages⁶.

Le Conseil des Communes d'Europe, CCE (1951) rassemblera et réinventera la tradition des jumelages comme appui au processus de construction européenne qui naissait. Ces jumelages avaient un cérémonial complexe qui incluait une masse, la prestation d'un serment⁷, hisser le drapeau européen, l'interprétation de

⁴ L'Italie a ainsi créé, en 1968, les 15 régions ordinaires qui se sont ajoutés aux 5 spéciales (Sicile, Cerdagne, Trente, Haut Adige et Frioul-Vénétie Julia). En 1970, les premières élections par suffrage universel ont eu lieu pour choisir leurs assemblées respectives bien qu'il est nécessaire d'attendre aux décrets de 1975 et de 1977 pour voir les transferts administratifs, les compétences législatives et les ressources financières propres. En France, en 1972, on crée les Établissements publics régionaux, embryons de la future régionalisation à partir de 1982. En Espagne, la constitution de 1978 rend la récupération des autonomies historiques de Catalogne, le Pays Basque et la Galice et, postérieurement, l'extension de l'état autonome possible. En Grande-Bretagne, le rapport de la Commission Kilbrandon recommandait, en 1973, la création de parlements en Écosse et Galles bien que les référenda convoqués en 1979 ont été contraires à la dévolution. En Belgique, en 1970, il y a la première réforme constitutionnelle qui consacre l'existence de trois Communautés culturelles et linguistiques et trois régions (Wallonie, Flandres et Bruxelles), la seconde réforme de 1980 affirmera définitivement la régionalisation (Caciagli : 2003:19 - 44).

⁵ On trouve l'origine de cette organisation dans la réunion de maires français et allemands à Mont Pélerin (la Suisse), en 1947 (Vion, 2003:562).

⁶ Il convient, en justice, de rappeler que en 1971 le 69% des jumelages existants en Europe étaient entre des villes franco-allemandes (Paleyrat, 2003:93).

⁷ Le texte du serment, inspiré par la Fédération, disait : « Nous..., maires de..., certains de répondre aux aspirations profondes et aux besoins réels de nos populations. Sachant que la civilisation occidentale a trouvé son berceau dans nos anciennes « communes » et que l'esprit de liberté s'est d'abord inscrit dans les franchises qu'elles surent conquérir. Considérant que l'oeuvre de l'histoire doit se poursuivre dans un monde élargi, que ce monde sera vraiment humain dans la mesure où les hommes vivront dans des cités libres. En ce jour, nous prenons l'engagement solennel : de maintenir des liens permanents entre les municipalités de nos communes, de favoriser en tous domaines les échanges entre leurs habitants pour développer, par une meilleure compréhension mutuelle, le sentiment vivant de la fraternité européenne ; de conjuguer nos efforts afin d'aider, dans la pleine mesure de nos moyens, au succès de cette nécessaire entreprise de paix et de prospérité : l'unité européenne. » (Vion, 2003 : 565).

l'hymne européen et la mise en place d'affiches à l'entrée de chaque ville avec l'expression : Commune d'Europe jumelé avec... (Palayret, 2003 : 91). La CCE aura sa ligne d'activité marquée, initialement, dans les jumelages dans l'Europe carolingienne qui conduisait les Communautés Européennes⁸, avec un fort appui des partis conservateurs et démocrates-chrétiens, même de l'Église catholique elle-même et des mouvements fédéralistes ; il sera aussi anticommuniste. Les objectifs que poursuivait le CCE étaient, au-delà de regagner la confiance parmi les anciens combattants, l'assistance mutuelle dans la reconstruction de villes avec un riche patrimoine artistique et le rétablissement de liens de collaboration entre leurs universités.

Le Monde Bilingue, MB (1951), fondé par d'anciens militants de la Résistance, marquait comme objectif atteindre la paix universelle par la coopération directe entre les peuples, grâce à une éducation bilingue précoce dans les écoles infantiles (maternelles) et primaires et au jumelage entre des villes. Il est certain que, comme dans le cas précédent, les villes jumelées n'ont pas initialement été frontalières, ce qui a été perçu, par le gouvernement français, comme un instrument de survivance de la projection de la langue et de la culture française dans un monde dominé par l'Anglais⁹, mais son importance historique réside dans le fait d'avoir été le grand promoteur du rapprochement entre les deux Europes divisées par la Guerre Froide, grâce aux jumelages entre les villes de l'Est et de l'Ouest européen. Évidemment, MB n'a jamais été une association de municipalités, même s'il a compté dans ses files avec beaucoup de maires. Son spectre a été beaucoup plus vaste: universitaires, parlementaires, écrivains et journalistes. MB ne naît pas lié au processus de construction européenne, mais il ne va pas être au dehors de cela. En effet, l'échec de la Communauté Européenne de Défense (CED) a fait croître les files de MB avec l'incorporation des acteurs politiques français contraires à la CED. Son intérêt pour favoriser l'amitié franco-soviétique a donc augmenté en même temps qu'elle gagnait l'opposition du Vatican. Les multiples problèmes à cause du jumelage entre Dijon et Stalingrad et la confrontation avec la CCE après la création de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, FMVJ (1957)¹⁰, n'ont pas été des obstacles pour qu'il existe aujourd'hui une bonne collaboration entre le CC(R)E et la FMVJ.

Les eurorégions

Si l'étape des jumelages considère les municipalités et les acteurs politiques français comme des principaux promoteurs, les municipalités et les acteurs politiques allemands et néerlandais seront ceux qui commandent la

⁸ En 1951, on a par exemple, ceux effectués entre Troyes (f), Tournai (b), Darmstadt (d) et Alkmaar (n) ou, en 1952, entre Metz (f), Luxembourg (l) et Trèves (d).

⁹ En fait, les premières expériences pilotées par Monde Bilingue ont eu le monde anglo-saxon comme partenaire. En 1952, deux villes thermales jumelées, Luchon aux Pyrénées françaises et Harrogate au Yorkshire britannique, ont mis en pratique l'échange d'enseignants pour une immersion linguistique des enfants dans une seconde langue ; en 1953, avec l'appui du Président D.D. Eisenhower, on a fait la même chose entre les villes d'Arles, à Camargue, et York, à Pennsylvanie.

¹⁰ Une bonne analyse peut être trouvée à Vion, 2003:572 - 574.

mise en marche de la première structure de coopération transfrontalière locale stable, le modèle de toutes les autres postérieures. Pendant la première Conférence transfrontalière entre des associations de municipalités situées entre Enschede, dans des terres néerlandaises et Gronau, dans des terres allemandes (1958), on consignera les bases de ce que plus tard deviendrait Euregio (Perkmann, 2003:7). En principe, Euregio est constitué à partir de trois associations de municipalités, une allemande: la Interessensgemeinschaft Rhein-Ems (1954), plus tard organisée formellement comme: Kommunalgemeinschaft Weser-Ems (1962) ; deux néerlandaises : Belangengemeenschap Twente-Gelderland, TOG, et la Samenwerkingsverband Oost-Gelderland, SSOG. Dans ce cas, en plus de traiter les blessures de la guerre, la coopération naissait d'un dialecte et d'une histoire passée partagée dans l'étape pré-nationale et de la certitude que la frontière était un obstacle au développement économique des deux côtés, à des moments de crise du secteur textile qui était la principale source d'emploi, surtout dans le côté allemand (Perkmann : 2007, 258). Attirer l'attention des autorités fédérales et étatiques sur l'amélioration nécessaire des infrastructures et de la situation économique de la zone s'est transformé dans le premier objectif.

Contrairement aux politiques de jumelage chargées de symbolisme et des connotations idéologiques, l'expérience mise en marche par les pouvoirs locaux allemand-néerlandais était beaucoup plus collée au terrain et, par conséquent, a plus d'enseignements à apporter à l'histoire de la coopération transfrontalière en Europe. Cependant, approcher le gouvernement aux citoyens et dépasser les obstacles administratifs produits par la frontière n'a pas été une tâche facile et les enseignements les plus intéressants d'Euregio sont celles à caractère institutionnel. En effet, il ne sera pas jusqu'à 1965 que l'Euregio consolide officiellement cette dénomination (Perkmann : 2005, 158). L'année suivante, on a créé un Groupe de Travail, embryon de l'actuel Buró Euregio et au peu de temps un secrétariat avec deux sièges, un à chaque côté de la frontière¹¹. Une des originalités d'Euregio a été la création, en 1978, du premier Parlement Eurorégional, le Conseil Euregio, qui, bien que sans compétences ni personnalité reconnue, représente un premier rapprochement au concept d'euro-citoyenneté¹². En résumé, l'existence d'un Secrétariat commun permanent est un élément de base de dynamisation des structures de coopération qui permet de dépasser les avatars des présidences et des gestions rotatoires entre les autorités locales des différents pays comprises dans la coopération.

Les structures sont des acteurs indispensables dans la coopération, sans doute, mais il convient de ne pas oublier le rôle que jouent les hommes et les femmes qui leur donnent de la vie. Alfred Mozer, qui a commencé son militantisme socialiste dans le SPD allemand pour passer plus tard, après l'exile, au PvdA néerlandais et qui avait

¹¹ Depuis 1973, le siège allemand a été à Gronau et le néerlandais à Enschede. En 1985, après les réformes perceptives de l'administration régionale en Hollande, il a été possible d'unifier le Secrétariat dans un seul siège à Glanerburg (D) un point frontalier entre les deux villes précédentes. Ce nouveau siège a été solennellement inauguré par la reine Beatrix et le ministre fédéral allemand de relations interallemandes (Müller : 2003, 3-4).

¹² Il s'agit d'un corps para-parlementaire formé par 82 membres distribués de manière paritaire entre des charges élus allemandes et néerlandaises.

développé une action européenne intense, comme le Chef de Cabinet du Commissaire N. Mansholt, est un exemple singulier. Pensionné depuis 1970, il décide de continuer sa lutte par l'intégration européenne en encourageant la coopération transfrontalière grâce à la création de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), dont il a été son premier Président (1971-1975) et, surtout, à travers la création de la Commission A. Mozer (1970) comme un instrument efficace de collaboration culturelle entre les deux côtés de la frontière¹³. A. Mozer sert à centrer un autre aspect crucial de la coopération transfrontalière, le lobbying. Sans ses contacts gouvernementales, tant en Hollande comme en Allemagne, sans ses contacts dans la Communauté Européenne et dans le Conseil de l'Europe, ni ARFE, ni la Commission Mozer auraient pu établir leur réseau de relations politiques qui leur ont transformé en des institutions de référence dans la matière.

Les groupements scandinaves

Un modèle différent à Euregio est la coopération qui a son origine au sein des pays nordiques. Ce sont les Groupements scandinaves qui, en ressemblant grandement aux euro-régions du secteur allemand-néerlandais en tant qu'associations avec un haut degré de coopération, constituées comme des organismes locaux, multifonctionnels et, actuellement, avec une vaste capacité d'action et de gestion des programmes communautaires, ont deux caractéristiques singulières. D'abord, l'initiative gouvernementale, absente dans toutes les expériences commentées, est ici décisive ; deuxièmement, l'extension des territoires compris par ces structures de coopération dépasse toutes les continentales de cette période. Le rôle des gouvernements pour stimuler la coopération transfrontalière est de concrétiser la création d'organes de coopération inter-étatiques et, spécialement, la signature d'accords ou Traités qui accordent une base légale à la naissance de structures de coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux. En effet, en 1952, le Conseil Nordique entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède est constitué comme un organe de coordination politique entre ces pays¹⁴. En 1962, on signait le Traité de Helsingfors¹⁵ qui a créé la base légale pour la coopération entre les États nordiques puisque ces derniers s'engageaient à coopérer au niveau légal, culturel et

socio-économique, ainsi qu'en matière d'infrastructures et de règlement environnemental (ARFE et Commission Européenne, 2000 : B2, 16). Le Conseil de Ørensud qui naît à propos de ces accords (1964)¹⁶, sera la première des structures de coopération transfrontalière dans cet espace nordique. Le degré de coopération intergouvernementale est consolidé dans les années 70. Tandis que ARFE a été créé dans le continent comme un lobby para-diplomatique ou groupe d'intérêt inter-régional, les pays nordiques établissaient le Conseil des Ministres Nordique (1971) comme un forum de coopération intergouvernemental avec la prise de décisions à l'unanimité, comme il correspond à ce type d'institutions; en suivant la même séquence que nous avons vue avant, la création de cette institution a été aussi accompagnée d'un texte juridique, l'Accord Nordique de 1977, souscrit par la Finlande, la Norvège, la Suède et le Danemark, qui déclarait que la coopération entre des municipalités au long des frontières nationales devrait être tellement facile à atteindre comme s'il s'agissait d'une coopération entre des municipalités d'un même pays et c'est pourquoi il insistait les parties à effectuer les changements nécessaires dans ses législations nationales pour que ceci soit possible¹⁷.

Il a établi un principe fondamental: le droit des collectivités locales à la coopération avec ses voisins, sauvegardées toujours les compétences réservées aux autorités nationales¹⁸.

La Regio Basiliensis

Un quatrième modèle avec certaines singularités est celui que nous offre la Regio Basiliensis (1963). Dans son origine, ce n'est pas une organisation transfrontalière proprement dit parce qu'il comprend seulement des cantons suisses¹⁹, des entreprises et des universités de cette nationalité. Celle-ci est sa première singularité. Il s'agit d'un premier essai de ce qui sera beaucoup plus tard la triple hélice : administrations publiques, secteurs économiques et centres de recherche. Cependant, la Regio n'existerait pas sans la condition frontalière de Bâle, entre la Suisse, la France et l'Allemagne. La Regio Basiliensis a eu un rapide effet de mimétisme deux années plus tard, parce qu'en 1965, la Regio du Haut-Rhin naissait, qui devienne à ce moment-là son partenaire français²⁰. Précisément, en 1965, la Regio organise à

¹³ La collaboration dans des matières culturelles entre des pouvoirs locaux de deux ou plus d'états a été, dès le début, un sujet de coopération pacifique (non conflictuel) pour les gouvernements. Dans le cas d'Euregio, les « Accords d'Anholt » souscrits en 1970 par le Ministre fédéral de l'Intérieur, son collègue néerlandais de Culture et le gouvernement du Länder du Nord de Rhénanie-Westphalie (NRW) soutiennent la création de la Commission Mozer, financée par le gouvernement fédéral jusqu'à 1978 quand le Länder de NRW s'en occupe (Perkmann : 2005, 162).

¹⁴ Le Conseil est une Assemblée Parlementaire de 87 membres : sept islandais et vingt de chacun des quatre autres pays signataires. Il se réunit une fois par année, normalement en automne.

¹⁵ Ce Traité a eu plusieurs modifications dont nous soulignerons deux. Celle de 1983 qui donnait entrée dans les organes de coopération du Conseil Nordique aux Iles Féroé et au Groenland (Danemark) et Aland (Finlande) et celle de 1993 dans laquelle on lie, pour la première fois, cette coopération avec le processus de construction européenne.

¹⁶ Ørensud est la région maritime qui unit les territoires et les îles entre Copenhague (Danemark) et Malmoe (Suède).

¹⁷ Dans ce climat inspiré par les gouvernements, les années 70 assistent à la naissance d'un bon nombre de structures de coopération, en suivant le modèle des groupements scandinaves : Conseil de Nordkalott (1971), Conseil de Kvarken (1972), Conseil de Mittnorden (1977), Arko Co-operation (1978), Archipelago (1978), Four Corners Co-operation (1980), un Grand Conseil Østfold/Bohuslän (1980) et Nordatlantiska Samarbetet (1980).

¹⁸ L'Accord Nordique ouvrait la coopération à toutes les municipalités, étaient ou non frontaliers, et entre tous les pays du secteur, étaient ou non voisins. Il établissait en outre la pleine responsabilité des pouvoirs locaux dans le cadre des accords obtenus, en sauvegardant, donc, les responsabilités des gouvernements nationaux (Ricq : 2006, 93).

¹⁹ À l'origine Bâle Ville et Bâle Campagne, beaucoup plus tard (1996) on incorpore Argovie et en 2003 les cantons de Soleure et Jura.

²⁰ Son partenaire allemand, la Freiburger Regio-Gesellschaft, n'aura pas une structure stable jusqu'à 1995.

Bâle le Congrès International de planificateurs pour les régions qui réunit à un millier d'experts et de professionnels (des autorités politiques, des chercheurs universitaires et des techniciens en planification du territoire et de l'urbanisme)²¹ et pose les bases de la revendication de l'"Europe des Régions", ainsi comme la première fondation de ce qui serait ensuite ARFE. La Regio a consolidé sa pertinence avec une série d'études et des réalisations depuis ses premières années : atlas de la région, la situation de l'infrastructure industrielle, l'aéroport commun et les autoroutes sans oublier les prospections sociologiques, culturelles et pédagogiques. Quelques réalisations ont été tellement symboliques comme la création d'un Orchestre de jeunes de la Regio Basiliensis (Petschen, 1992 : 219-220). En 1971, les autorités locales de Fribourg, Haut Rhin et de Bâle ont commencé les réunions de la Conférence Tripartite. Sur la même ligne avec ce qu'il se produisait dans les pays nordiques, les accords de Bonn de 1975 ont créé la Commission gouvernementale franco-allemand-suisse pour les questions de voisinage dépendant des Ministères des Extérieurs des trois états pour suivre les progrès de la coopération locale dans le bassin du Rhin, un des points où cette coopération a donné les meilleurs fruits²². La Regio Basiliensis continue à conserver son caractère suisse même si on l'identifie étroitement avec la coopération transfrontalière et participe comme membre remarquable dans beaucoup des structures qui sont nées dans leur secteur du Rhin Supérieur.

Les Communautés de Travail

Dans les années 70, un nouveau type d'organisation transfrontalière apparaît : la Communauté de Travail. En suivant la typologie de ARFE (ARFE et Commission Européenne, 2000 : B2, 14), ces organisations se fondent sur des accords avec une base juridique inter-étatique faible. Elles ont généralement aussi un faible degré d'institutionnalisation, comprennent un territoire plus vaste que celui des Euro-régions, manquent de personnalité juridique et sa capacité d'action et de gestion est limitée. La première qui a été constituée a été celle connu comme ARGE ALP entre les territoires alpins de l'Autriche, de la Suisse, de l'Italie et de l'Allemagne²³. La seconde la plus significative sera l'ALPE ADRIA, en 1978²⁴. Toutes les

²¹ Avec la Regio Basiliensis, l'EUREGIO, la Communauté d'intérêts économiques Moyenne Alsace-Breisgau (C.I.M.A.B.) et les premières associations de la future Regio Rhein-Waal participe aussi à ce Congrès.

²² Par exemple, le Conseil de la Regio TriRhena (1995), le Conseil Rhénan (1998), le GLCT Regio Pamina (2002 Royal), l'Eurodistrict Strabourg-Ortenau (2005) ou, plus récemment, l'Eurodistrict Trinationale de Bâle (2007).

²³ Ses membres constitutifs ont été : trois Länder autrichiens (Salzburg, Tyrol et Vorarlberg), un Länder allemand (Bavière), une province autonome et une région italienne (Haut Adigio et Lombardie) et un canton suisse (Grissons). En 1973 on incorpore la province autonome italienne de Trento, en 1982 le canton de St. Gallen, en 1986 le canton du Tessin et finalement en 1989 le Länder allemand de Baden-Württemberg.

²⁴ Ses membres constitutifs ont été : trois Länder autrichiens (Styrie, Carinthie et l'Autriche Supérieure), deux régions italiennes (l'autonome de Frioule-Venise Julia et l'ordinaire du Veneto) et deux républiques yougoslaves (la Croatie et la Slovénie). En 1981, on incorpore la province autonome de Trento. En 1988, la région italienne de Lombardie, les comtés hongrois de Győr-Moson-Sopron, Vais, le Länder autrichien

deux ont une certaine connexion avec la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE). En effet, les deux ont été créés après les deux conférences organisées par la CPLRE, la première sur les régions frontalières en juillet 1972, à Strasbourg, la deuxième, beaucoup plus clairement, sur les régions de l'arc alpin, en septembre 1978, à Lugano. La fondation d'ARGE ALP a été spécialement promue par les Länder de Bavière et du Tyrol l'année où les provinces autonomes du Haut Adigio et de Trente accédaient à leur actuel Statut d'autonomie conformément au développement du Traité de Paris de 1946. Préalablement, en 1970, on avait constitué le Groupe de contact Nord-Sud Tyrol après les réunions informelles entre les chefs régionaux, véritables acteurs de ce processus de coopération. La grande virtualité de ALPE ADRIA s'appuie sur deux éléments : d'une part, il incorpore à la coopération transfrontalière des territoires de l'Europe de l'Est, des républiques yougoslaves dans sa fondation et des comtés hongrois plus tard ; d'autre part, il favorise la réconciliation dans des espaces de fort conflit territorial, beaucoup plus larvé que dans le cas français-allemand, paradigme médiatique et axe de la petite Europe des Communautés.

Des conclusions

Les débuts de la coopération transfrontalière ou tout comme on l'appellera à l'avenir, territoriale, ont quelques leçons qu'il convient de retenir pour une meilleure formation des acteurs appelés à la construire. D'abord, le rôle central que les municipalités ont joué, tant pour des raisons historiques comme de proximité. En effet, les régions n'arrivent pas à avoir un rôle politique significatif dans les pays européens jusqu'aux années 70, à l'exception de la République Fédérale d'Allemagne ; par conséquent, ils vont être absents des premières expériences de coopération ; d'autre part, les municipalités sont le niveau d'administration et de gouvernement plus proche au citoyen et, pour cette raison, plus sensible à ses problèmes quotidiens.

Deuxièmement, le fort composant symbolique de la coopération initiale. Il s'agit de sauver la mémoire des luttes fratricides récentes et/ou de dépasser les cicatrices de l'histoire qui ont séparé des communautés avec un passé partagé. Le serment des jumelages, tellement évocateur des valeurs chrétiennes et d'airs médiévaux qui nous portent au-delà de la naissance des États- nation, est un exemple très significatif.

En troisième lieu, l'initiative des pouvoirs locaux précède l'accompagnement nécessaire des pouvoirs centraux. Cependant, dans les pays nordiques le processus est à l'inverse. Ce sont les gouvernements qui créent des institutions et des bases juridiques pour l'établissement des structures de coopération. L'initiative des pouvoirs locaux a beaucoup de stratégie et d'occasion politique. En effet, la construction européenne met les frontières au centre du débat politique et il est nécessaire de profiter de ce fait pour combattre l'effet périphérique que, depuis Westphalie, les territoires frontaliers ont souffert ; d'autre part, les autorités locales découvrent le potentiel de leur

de Burgenland et le Länder allemand de Bavière. En 1989, les comtés hongrois de Somogy et de Zala et le canton suisse de Tesino. En 1990, la province hongroise de Baranya. Finalement, en 1995, la région italienne d'Emilia-Romagna.

action extérieure et surtout depuis la consolidation de la politique régionale de l'UE, les avantages de trouver de nouveaux interlocuteurs, au-delà de leurs gouvernements, pour mettre en marche un actif lobbying.

En quatrième lieu, il est nécessaire de souligner le rôle énorme joué par le Conseil de l'Europe, très peu valorisé. Non seulement en encourageant la Conférence des Pouvoirs Locaux de l'Europe (CPLE), 1957, mais aussi la Conférence Européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), de 1970, le Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM), 1970, les deux premières Conférences européennes de régions transfrontalières qui ont eu lieu à Strasbourg, 1972 et à Innsbruck, 1975 et, surtout, la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales que depuis sa première réunion à Paris, en 1975, jusqu'à celle de Madrid, en 1980, a donné forme à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Clotet i Miró, 1992).

En cinquième lieu, les pouvoirs locaux et régionaux sont capables de dépasser les obstacles juridiques avec créativité. Bien en pliant des organismes, cas du Secrétariat bipolaire d'Euregio ; bien en créant des structures sans personnalité juridique et de faible degré d'institutionnalisation, cas des Communautés de Travail ; bien en établissant et en promouvant des mécanismes semblables dans chacun des pays impliqués, cas de la Regio Basiliensis et ses homologues en France et en Allemagne²⁵. En tout cas, toujours avec la complicité des autorités nationales et/ou régionales et, plus tard, communautaires.

Finalement, les autorités locales et régionales n'essayent pas de créer de nouvelles administrations à travers leurs structures de coopération. La création d'Assemblées Parlementaires eurorégionales n'a jamais ce sens ; elle fait l'essai, plutôt, d'augmenter ce que nous pourrions appeler l'euro-citoyenneté. Même les sujets sur lesquels on établit la coopération dans ces étapes pionnières : infrastructures, développement économique local, culture... ont un haut degré d'autorisation dans les gouvernements nationaux. Cependant, la création d'identités territoriales nouvelles, à partir de ces expériences de coopération, est un aspect qu'il ne convient pas d'ignorer (Taulelle and Vayssière, 2003 : 322 ; (Dupeyron, 2003 : 338).

²⁵ L'Accord de Karlsruhe, 1996, a rendu la coopération dans cet espace plus facile. Les Cantons suisses de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura, ainsi que des Länder allemands Baden-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et de Sarre ont été autorisés à conclure des conventions de coopération transfrontalières dépourvues de tout caractère international, une autorisation inutile selon leur ordre juridique propre puisqu'ils ont déjà cette concurrence. De cette manière, les régions françaises, en vertu de la loi Joxe du 6 février 1992, peuvent être des « partenaires égaux » de leurs voisins qui, toutefois, jouissent de plus grandes compétences et de rang constitutionnel dans leurs systèmes internes respectifs (Lejeune, 2003:297 - 298).

Bibliographie

- ARFE and Comisión Europea, (2000), *Guía Práctica de la Cooperación Transfronteriza*, 3ª edición, Enschede: mimeo.
- Caciagli, M., 2003. *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismo, integrazione europea*, Bologna: Il Mulino.
- Clotet i Miró, M-A., 1992. *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid: Civitas.
- Dupeyron, B., 2003. "La coopération transfrontalière multinivelée en Europe. L'invention de nouveaux espaces publics transfrontaliers?" en Bitsch, M-T (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles: Bruylant, pp. 323-340.
- Lejeune, Y., 2003. "Le cadre juridique de la coopération transfrontalière décentralisée franco-belge" en Bitsch, M-T (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles: Bruylant, pp. 287-299.
- Müller, V., 2003, *25 Jahre EUREGIO-Rat Rückblick auf die Arbeit eines politischen Gremiums im "kleinen Europa"*, Gronau-Enschede : Euregio.
- Palyret, J-M., 2004. "De la CECA au Comité des Régions: le Conseil des communes et des régions d'Europe. Un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions" en Bitsch, M-T (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles: Bruylant, pp. 85-113.
- Perkmann, M., 2002. "Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio" *Work papers*, Lancaster University: Department of Sociology.
- 2005, "The emergence and governance of Euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German Border" Paper presented at the workshop: *Euroregions: experiences and lessons*, Institut Universitari d'Estudis Europeus. University of Barcelona, pp. 157-181
- 2007, "Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region", *Regional Studies*, Vol. 41.2, pp. 253-266.
- Petschen, S., 1992. *La Europa de las regiones*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Ricq, Ch., 2006, *Manuel de la coopération transfrontalière*, Strasbourg : Conseil de l'Europe.
- Taulelle, F. and Vayssière, B., 2003. "Le sud-ouest européen: un espace transnational en formation?" en Bitsch, M-T (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles: Bruylant, pp. 301-322.
- Vion, A., 2003, "L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : Mobilisation pour un droit" en *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, p. 559-582.