

DEBATS :
POUR L'AVENIR D'INTERREG III,
QUE FAIT-ON ET COMMENT ?



Après les balbutiements d'Interreg I et II, on peut dire qu'avec Interreg III, la coopération transfrontalière entre dans son deuxième âge, celui de la mise en œuvre de véritables projets communs ambitieux. Un certain nombre d'interrogations subsistent cependant - que les débats ont cherché à clarifier - sur le besoin d'outils juridiques, la place de l'État français, le rôle de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, ou encore le transfert des connaissances.

Si tout le monde s'accorde à dire qu'une coopération nécessite avant tout une volonté politique, mais aussi une bonne communication avec le partenaire, d'autres thèmes apparaissent moins consensuels, en particulier la répartition des financements entre les trois volets d'Interreg.

D'ABORD, UNE VOLONTE POLITIQUE

Une des conditions nécessaires pour avancer dans la coopération transfrontalière est *“un portage politique fort par des institutions existantes”*, souligne Alain Lamassoure. En effet, pour mettre en œuvre un projet, renchérit Conrad Schroeder, président de l'Euro-Institut de Kehl, *“il faut d'abord avoir une volonté politique et après on trouve presque toujours le chemin”*. Mais cette volonté politique, si elle est trop locale, n'est pas toujours soutenue par l'État. *“Sur la frontière franco-italienne, dans la République des Escartons”*, remarque Ian Cowburn, de la mairie d'Argentière-la-Bessée dans les Hautes-Alpes *“il y a un passé, une langue, un désir de collaborer, et à chaque fois, au niveau politique, on se trouve refoulé par des questions de forme, de légalité. Pourquoi ne pas permettre en toute confiance à des élus de se définir en fonction des critères réels sur le terrain et pas par rapport à des lois qui ne sont pas adaptées à cela ?”*.

Il faut cependant être conscient que plusieurs facteurs peuvent être démotivants pour l'élu politique qui souhaite s'engager dans une relation transfrontalière. Tout d'abord, un tel travail exige beaucoup de temps, *“il faut passer au moins deux ans, voire plus, à discuter sans avancer, simplement pour comprendre dans quel système mental, politique, juridique se trouve l'interlocuteur”*, remarque Alain Lamassoure. D'autre part, il faut *“respecter l'identité culturelle du partenaire et savoir que cette différence demeurera”*, ce qui est encore étranger à l'esprit français qui a l'habitude de *“créer des structures administratives à l'exemple de ce qu'est le droit français”*. Enfin, l'élu politique français est confronté à *“l'indifférence des autres niveaux administratifs et politiques de notre pays”*, et il faut apprendre à travailler dans ce contexte. A cela s'ajoute le faible intérêt des médias pour la coopération transfrontalière. Pourtant, *“nous avons le devoir et la volonté d'avancer dans cette relation transfrontalière”*, ajoute Alain Lamassoure. Aussi, des outils techniques sont nécessaires et le rôle de la M.O.T. est d'apporter des solutions concrètes aux problèmes pratiques.

VERS UNE CONVERGENCE DES DROITS NATIONAUX ?

“L'existence d'un territoire de vie commune transfrontalière qui n'est pas couverte par une unité administrative et juridique est un handicap, mais d'une

certaine manière ça peut aussi être un atout", estime Alain Lamassoure. Néanmoins, pour développer une coopération transfrontalière, il faut *"un outil juridique susceptible de porter des projets communs (GEIE, Consorcio sur la frontière franco-espagnole, groupement local de coopération transfrontalière sur les frontières franco-allemande, franco-luxembourgeoise et franco-suisse)"*.

Est-il possible d'avoir une harmonisation des traités bilatéraux et faire en sorte que *"ce qui est possible à la frontière franco-espagnole, par exemple, le soit sur l'ensemble de nos frontières ?"*, interroge Alain Lamassoure. Avant les traités de Bayonne et de Karlsruhe, le premier accord de coopération transfrontalière en application de la convention de Madrid de 1984 a été l'accord de Rome, signé en 1993. Cet accord ne prévoit aucun instrument de gouvernance. *"Il est à la fois incomplet et souple puisqu'il ne renvoie qu'aux droits nationaux"* estime Robert Botteghi qui poursuit *"on se retrouve donc à utiliser l'ensemble de la production de la loi nationale stricto sensu"*.

"Il est évident qu'on ne peut pas tout attendre des traités", observe Alain Lamassoure. Ils peuvent éventuellement être améliorés de manière *"à apporter un plus juridique là où des outils font encore défaut"*, poursuit-il en suggérant : *"Peut-être pourrions-nous essayer d'avoir un nouvel instrument juridique communautaire à 15 que nous pourrions ensuite assouplir de manière à harmoniser nos textes. Peut-être avons-nous besoin pour avancer d'avantage dans la relation transfrontalière d'un droit spécifique, une sorte de zone franche juridique, plus de souplesse, le droit pour chacun de choisir le système juridique du voisin si ça l'avantage. Non pas que la zone frontalière soit appelée à rester une "zone franche", on recréerait des frontières, mais avec l'idée que c'est un laboratoire et que si des expériences ont réussi ici, on pourra à partir de là élargir le cadre juridique de ces expériences à l'ensemble de l'Union européenne"*. Pour avancer, il faut probablement *"un peu de droit, mais pas trop"*, conclut Bernard Delebecque, Vice-président de la Communauté Urbaine de Lille.

COMMUNICATION ET TRANSFERT DE CONNAISSANCES

Les problèmes juridiques sont réels mais avec de la bonne volonté et les outils existants, on peut dépasser un certain nombre de ces difficultés. Cependant pour cela, il faut se comprendre, être à l'écoute de l'autre et ne pas *"arriver avec nos concepts français et chercher à les adapter de l'autre côté"*, constate Evelyne Will, directrice française de l'Euro-Institut de Kehl. L'enjeu est de pouvoir ensemble être des acteurs dans une culture

en genèse. Il faut *“apprendre les manières de faire de l'autre, sa façon de penser et la culture, préalable indispensable pour élaborer des stratégies communes”*, poursuit Ewald Eisenberg, directeur allemand de la même structure. Dans ce sens, trois grands groupes de radio nationale (France, Portugal et Finlande) ont récemment annoncé le lancement d'une radio marine sur l'ensemble des régions maritimes d'Europe, *“on va avoir un creuset multilingue de reconstitution progressive d'une capacité à parler ensemble du point de vue de ces rivages”*, commente Xavier Gizard, Secrétaire Général de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes.

La communication entre les pays est certes indispensable, mais il est tout aussi important de ne pas négliger le transfert de connaissances. Par exemple sur le terrain, il y a souvent une confusion entre une démarche d'aménagement du territoire et une démarche de développement économique. *“Sachant qu'un certain nombre d'universitaires travaillent beaucoup sur ces aspects économiques, il est peut être utile de renforcer le transfert de connaissance vers les praticiens de terrain”*, suggère Marc Reynaud, du Conseil Général Alpes Maritimes, qui regrette que *“la réflexion fondamentale ne descende pas suffisamment vers l'aval”*.

Dans ce sens, l'Euro Institut de Kehl est un outil permettant de transférer aux praticiens de l'action transfrontalière le résultat des réflexions et de l'ingénierie des universitaires. Il a développé une démarche d'ingénierie de pédagogie transfrontalière qui consiste à partir des besoins sur le terrain dans les différents champs d'intervention de la coopération transfrontalière.

Surtout, il ne faut pas croire au *“mythe de l'homologue”*, observe Evelyne Will, qui explique que *“très souvent, nous avons des structures différentes avec des logiques différentes (État central en France et État fédéral en Allemagne), il faut bien identifier les différents acteurs par rapports à leurs champs de compétence”*.

Dans le cadre du programme national d'assistance techniques Interreg IIA, la M.O.T a créé un dispositif de formation aux pratiques transfrontalières. *“On a besoin de lieux de passage aux frontières, d'outils qui permettent la multiculturalité, l'échange, la confrontation des points de vue, le repérage des compétences, l'emboîtement des acteurs, des stratégies”*, constate Jacques Houbart. Il en existe deux actuellement sur les frontières françaises : l'Euro Institut de Kehl et le collège européen de technologie de Longwy. *“Ces lieux multiculturels d'échanges sont totalement irremplaçables et il faut que les pouvoirs publics les encouragent”*, souligne-t-il. *“Je souhaiterais qu'il y ait un lieu identique à chaque frontière. Ces lieux serviront de creusets aux projets dans la mesure où ils peuvent favoriser les échanges des pratiques et*

l'articulation entre elles, les recherches au niveau des entreprises, les recherches universitaires. C'est vraiment l'idée de notre dispositif de formation aux pratiques transfrontalières". L'objectif de la M.O.T. est d'essayer de catalyser une démarche, un réseau d'acteurs, et de mettre ensemble praticiens, chercheurs et entreprises pour trouver les solutions adaptées aux problèmes qui se posent sur l'ensemble des territoires transfrontaliers.

PLACE ET IMAGE DE LA M.O.T

Vis-à-vis des collectivités locales et régionales françaises, il a été souligné que la Mission affichait très clairement sa provenance ministérielle. *"Est-ce que cela ne conduit pas à des difficultés d'acceptation ?"*, s'interroge Sophie Lin, qui propose que la M.O.T. *"développe un réseau de savoir-faire et d'expertise en matière juridique, au-delà de la formation qu'elle fait déjà, qui lui permettrait d'intervenir sur le terrain de façon plus légère que les missions qu'elle est en train de mettre en œuvre"*.

A cette interrogation, Alain Lamassoure rappelle que la M.O.T. est une émanation de l'État français, *"nous l'avons conçue ainsi"*, et il explique qu'il est nécessaire pour être efficace de *"bien montrer aux administrations que la démarche que nous entreprenons n'est pas destinée à affaiblir l'État"*, car le soutien des administrations centrales de l'État est nécessaire pour développer les projets transfrontaliers. *"La Mission est une formule très originale qui est une création pragmatique en marge de ce que fait d'habitude l'administration française, de manière à faire travailler ensemble des collectivités et des administrations, en réseau"*.

La M.O.T est un outil mis à la disposition du terrain, et pas exclusivement des collectivités locales. *"Ce n'est pas uniquement 'l'œil de Moscou' de l'État sur le terrain"*, renchérit Claude Marcori de la DATAR, *"c'est simplement avoir des diagnostics, des analyses qui nous permettent, nous, de mieux travailler et de nous impliquer, mais en sachant très bien qu'il y a des niveaux de compétences sur le terrain qui feront ça beaucoup mieux que nous"*. De plus, *"il est intéressant que l'État soit de plus en plus présent dans la coopération transfrontalière et qu'on reconnaisse que cette coopération a un intérêt national"*, souligne un participant.

Dans le fonctionnement pratique de la Mission, *"nous associons dès maintenant nos partenaires de l'autre côté des frontières aux travaux"*, remarque Alain Lamassoure.

"La M.O.T. est une tête de réseau chargé d'organiser un réseau dans un esprit

de réseau et apparaît comme un outil qui a fait ses preuves”, poursuit-il. “Une crainte exprimée à Strasbourg”, se souvient Bernard Delebecque, “était que les collectivités locales soient un peu écrasées par la présence du ministère de l’Équipement, du ministère des Affaires Étrangères, et à cette époque j’avais dit que s’il en était ainsi, très rapidement les collectivités locales se retireraient. Or je constate que moins de deux ans après, elles sont plus nombreuses, l’État est encore là et le divorce n’est pas consommé”.

REPARTITION DES FINANCEMENTS INTERREG : UNE QUESTION QUI DIVISE

“Normalement, un bon projet transfrontalier doit pouvoir se financer avec les instruments existants”, observe Alain Lamassoure. “Mais si on veut vraiment que les gens travaillent ensemble, il faut une amorce financière. Cette amorce, c’est Interreg”. L’innovation d’Interreg III est qu’il y a plusieurs corbeilles : le transfrontalier, le transnational et l’interrégional et la France a choisi de donner une part substantielle au transnational et à l’interrégional.

“On se trouve devant une alternative”, explique Marc Reynaud, délégué général des affaires européennes du Conseil Général des Alpes-Maritimes. “Soit mettre d’avantage de pourcentage sur le volet A au prétexte qu’il y a déjà une très bonne expérience et qu’on est dans de bonnes conditions pour dépenser cet argent de façon efficace ; mais d’autre part, le volet B peut être la préfiguration des politiques d’aménagement du territoire de l’Europe de demain. On est donc en face d’un enjeu qui n’est pas uniquement financier mais un enjeu d’outil d’aménagement du territoire. Ce choix met en branle des enjeux stratégiques et est essentiel pour nous, collectivités locales”. Pour que le montant octroyé au volet A d’Interreg III soit égal à celui d’Interreg II, “on se rend compte que ce n’est pas 55% dont on aurait besoin mais 62% minimum, et si on tient compte de l’inflation, plutôt 65%”.

Cependant, “la pertinence de tel ou tel dispositif financier renvoie à la pertinence du dispositif opérationnel”, remarque Michel Casteigts du district Bayonne-Anglet-Biarritz, qui ajoute que “la vraie question qui se pose est l’articulation concrète des actions menées aux différentes

échelles territoriales". "Il me semble que l'articulation opérationnelle doit être définie antérieurement à la répartition des enveloppes", conclut-il.

Le problème de l'implication de tous les acteurs concernés par l'utilisation des différents volets d'Interreg en tant qu'outil est une vraie question. Et en effet, les relations entre les différents niveaux sont nécessaires. "Pour les projets d'agglomération, par exemple", remarque Sophie Lin, "on ne peut les mettre en œuvre sans une relation avec des échelles élargies". L'organisation des acteurs à l'échelon local et transfrontalier n'est pas incompatible, bien au contraire, avec l'organisation sur un échelon plus vaste. "C'est le thème central de l'articulation entre les volets d'Interreg", rappelle Xavier Gizard.

La Commission européenne a fixé un périmètre extrêmement étroit dans le transfrontalier, ce qui a l'avantage de permettre de traiter de vrais problèmes quotidiens.

Mais suivant les questions qui ont été traitées, "on se sent à l'étroit dans le transfrontalier", estime Claude Marcori. L'Arc Latin, par exemple, ne s'inscrit pas dans le transfrontalier mais dans un ensemble plus vaste qui implique "l'Eurorégion". Inversement, on a une revendication légitime des départements bretons en liaison avec la Cornouaille et les comtés irlandais pour traiter du transfrontalier. A cette échelle, la culture maritime est le lien qui les réunit. En Baltique, le transfrontalier est également du transnational. Et c'est un des espaces qui fonctionne le mieux dans la dynamique européenne.

"C'est bien dans une dimension interrégionale que certains problèmes peuvent prendre pleinement leur essor", souligne Claude Marcori.

Mais les avis divergent sur la question. Interreg II a été mal utilisé mais il ne faudrait pas "gaspiller Interreg III autrement", remarque Alain Lamassoure, qui redoute que "si on affecte d'emblée, avant toute connaissance de projet, la moitié des ressources Interreg pour des coopérations au niveau des grandes régions, on ait la garantie de gaspiller une très forte partie d'Interreg III". En revanche, grâce à son expérience, le volet transfrontalier a "le pouvoir de faire des choses en commun". "C'est dans nos agglomérations transfrontalières que se créent de véritables laboratoires de ce qu'est l'Union européenne de demain, avec une problématique de l'interculturalité", constate Alain Lamassoure. "C'est pourquoi je trouve dommage de prendre de l'argent dans ces laboratoires pour lancer d'autres orientations de la politique communautaire".

Par ailleurs, il faut tenir compte du choix des États frontaliers. L'État italien, par exemple, a décidé d'octroyer 80% d'Interreg au volet A et

le reste au volet B. *“Comment va-t-on construire de manière véritablement “trans” des projets transfrontaliers ?”*, s’interroge un participant. Le débat reste ouvert.