

Problèmes spécifiques et méthodes d'analyses des régions transfrontalières

Autor(en): **Ricq, Charles**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **24 (1984)**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172408>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PROBLÈMES SPÉCIFIQUES ET MÉTHODES D'ANALYSES DES RÉGIONS TRANSFRONTALIÈRES

par Charles Ricq

La problématique d'ensemble, vis-à-vis des régions transfrontalières, consiste à s'interroger non pas sur une définition la plus exhaustive possible de ces dernières, mais plutôt d'observer et d'analyser tous les systèmes de relations, spatiales et sociales, qu'entretiennent les collectivités humaines dans un territoire donné, que coupe une frontière. De cette façon, l'approche régionale transfrontalière devient une approche « globalisante » en ce sens qu'elle ne néglige aucun aspect de la réalité régionale puisque tous ses éléments morphologiques et ses éléments sociaux, sont retenus et examinés non pas de n'importe quelle manière, mais dans une perspective éventuelle d'interdépendances, d'interrelations. Un modèle, ou plutôt des modèles peuvent alors être échafaudés selon les types d'espace, les types de relations à la base de telle ou telle région transfrontalière.

Le tryptique « systèmes-relations-institutions » constitue la base de toute approche des problèmes spécifiques des régions transfrontalières. Sans articulation des systèmes entre eux, la frontière gardera, longtemps encore, son rôle de disjoncteur entre des collectivités qu'un même espace unit. Comment se traduira cette articulation, seule capable de régler une partie des problèmes transfrontaliers ? de façon relationnelle et institutionnelle. Chacun perçoit que seule l'intensification des échanges, des relations de tous ordres au dessus des frontières peut déboucher sur une certaine conscience régionale transfrontalière, sur un certain sentiment d'appartenance à un espace commun. Alors seulement, déséquilibres économiques et distances culturelles pourraient s'atténuer, au vu de ces analyses. Les régions transfrontalières s'étudieraient, dans cette perspective, en terme d'articulation, et non plus de juxtaposition ou d'opposition.

Eine sinnvolle Behandlung von Grenzregionen besteht nicht darin, sich über deren ausführliche Begriffsbestimmung zu befragen, sondern vielmehr darin, alle Beziehungen verschiedener Art, die zwischen den Bevölkerungskollektiven in einem bestimmten Grenzgebiet unterhalten werden, zu beobachten und zu analysieren. Auf diese Art erscheint die Annäherung an die Grenzregion als eine « Global »-Annäherung in dem Sinne, dass sie keinen einzigen Aspekt der regionalen Wirklichkeit vernachlässigt. Denn alle morphologischen und sozialen Elemente werden festgehalten und untersucht, und zwar nicht auf eine beliebige Art, sondern gemäss ihren jeweiligen inneren Beziehungen und Zusammenhängen. Es kann so auf der Basis einer Grenzregion ein Modell (bzw. verschiedene Modelle) für gegebene Raumtypen oder Beziehungsarten ausgearbeitet werden.

« Verfahren-Beziehungen-Institutionen » ist der Grundansatz für jede Annäherung an spezifische Probleme einer Grenzregion. Ohne Verbindung zwischen den verschiedenen Elementen behält die Grenze noch für lange ihre trennende Rolle zwischen Kollektivitäten, die im selben Raum vereint sind. Wie lässt sich diese Verbindung – die als einzige fähig ist, einen Teil der Grenzprobleme zu regeln – erreichen? Unsere Antwort hierauf lautet: Auf der Ebene der Beziehungen und Institutionen. Jedem ist bewusst, dass es nur mit einer Verstärkung der Austauschvorgänge und Beziehungen aller Art über die Grenzen hinaus möglich sein wird, zu einem regionalen, grenzüberschreitenden Bewusstsein sowie zu dem Gefühl, einem gemeinsamen Raum anzugehören, zu kommen. Diese Untersuchungen zeigen, dass die ökonomischen Ungleichheiten und kulturellen Distanzen nur auf diese Weise vermindert werden. Die Grenzregionen wären dann nicht mehr durch Nebeneinander- oder Gegenüberstellungen zu untersuchen, sondern in ihrer Gemeinsamkeit.

Introduction

Il est toujours délicat et téméraire d'analyser, d'interpréter et d'évaluer des phénomènes institutionnels nouveaux et par conséquent encore fragiles. Cela l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit de problèmes frontaliers, du ressort d'entités nationales variées et qui ont toutes leurs spécificités. Toutefois, cette témérité est à lier à un réel souci d'être objectif en soulignant non seulement la spécificité des problèmes frontaliers, spécificité qui se complique de l'originalité de chaque région transfrontalière, mais aussi la spécialisation des méthodes nécessaires afin de mieux cerner les caractéristiques de ce phénomène frontalier – au sens générique – au sein de l'espace européen. Au delà des analyses faisant appel à des méthodes variées selon les objets frontaliers étudiés – économie, environnement, emploi, culture, aménagement du territoire, communications, mass-media, institutions, etc. . . –, sans doute que se dessinera en filigrane cette problématique de remodelage d'un espace européen basé sur des collectivités locales, régionales et nationales différenciées et appelées à confectionner un tissu de liens contractuels de plus en plus denses.

Dans cette perspective, la science politique en Suisse, qui a commencé, depuis un certain nombre d'années à s'intéresser à l'espace politique européen et à son «redimensionnement», s'enrichira, cette prochaine décennie, en approfondissant un des paramètres de ce redimensionnement, à savoir celui des régions transfrontalières. La dimension géographique de la Suisse, son poids politique et économique, son système institutionnel, sa configuration (16 cantons frontaliers sur 26) . . . facilitent l'approche de ce thème transfrontalier, plus conforme en outre aux moyens et à la discrétion de notre pays dans le jeu européen.

Première partie:

Coopération transfrontalière, notions et méthodes

Toute région transfrontalière est constituée d'un espace, de collectivités humaines et des relations qui lient ces collectivités et cet espace, mais que la frontière perturbe ou même oppose. C'est donc bien à des problèmes spécifiques aux niveaux spatial, socio-économique, socio-culturel, politique et institutionnel qu'ont à faire face les régions frontalières ou périphériques. Cette double perspective «périphérique et frontalière» nécessite donc une démarche originale à la fois pour décrire les caractéristiques des régions transfrontalières, recenser leurs problèmes, sélectionner ceux-ci selon des priorités à définir au niveau d'une politique régionale, nationale et européenne, et tenter d'y apporter des réponses spécifiques à court, moyen et long terme. Une démarche interdisciplinaire – et internationale, le long des frontières – dégage les différents types de relations économiques, culturelles

et politiques qui émergent ou se développent dans tous ces espaces frontalières et périphériques, dans des aires qui ne doivent pas être définies, à priori, mais envisagées de façon assez souple, selon les fonctions étudiées.

Problématique et hypothèses de travail sur les régions frontalières s'articulent selon une triple démarche: systémique, relationnelle et institutionnelle. Approche systémique d'abord: sociologues, politologues, économistes . . . , tous ont analysé la réalité du fait social, de la société, à travers l'idée de système, qu'ils l'appellent système social, système politique ou système économique. En effet, la complexité et la totalité du fait social, du fait régional, du fait national ou du fait international sont telles que seule une simplification, une certaine modélisation permet de les aborder. Pour ce faire, il faut se rappeler que nature, propriétés, caractéristiques, dynamisme d'un système social, politique, économique . . . supposent que, d'une part, dans le temps et dans l'espace, la réalité sociale ou politique, soit constituée d'éléments en rapport d'interdépendance, et que, d'autre part, l'ensemble de tous ces éléments constitue un certain type d'unité, d'identité. En outre, ce qui caractérise essentiellement un système vivant – que ce soit un individu ou un groupe –, c'est, au delà de ses capacités d'auto-régulation et de transformation, son ouverture. Et cette idée de système ouvert est fondamentale dans l'approche des régions transfrontalières.

Toutes les sciences humaines utilisent plus ou moins abondamment l'analyse relationnelle; pour une raison bien simple d'ailleurs, c'est que la «relation», au sens métaphysique du terme, constitue l'essence même d'un être individuel et collectif. Dans les régions frontalières, il est très important d'inventorier, de décrire, d'établir les types de relations qui existent entre collectivités de part et d'autre de la frontière, que ces relations soient de type institutionnel ou informel, de type fonctionnel ou conflictuel, de type «voisinage ou solidarité» dans les domaines économique, social, culturel ou politique . . . Une distinction s'impose de suite dans cette analyse relationnelle entre espace frontalier avec «ville-frontière» polarisante et région frontalière avec un tissu urbain plus ou moins discontinu; cela rejoint les remarques déjà faites sur la spécificité de chaque région frontalière. L'hypothèse la plus intéressante dans ce type d'analyse des relations internes ou externes des régions frontalières, c'est celle qui s'appuie sur l'idée de «polarisation généralisée» laquelle permet d'entrevoir, dans les différents domaines susmentionnés, le contenu, l'intensité, la hiérarchisation, les degrés de dépendance ou d'indépendance des relations non seulement économiques, mais également écologiques, sociales, culturelles, politiques, etc. . .

Le troisième type d'analyse nécessaire à toute approche du phénomène transfrontalier, est celui de l'analyse institutionnelle. Cette dernière, pour les régions frontalières, permet de décrire et d'interpréter la dynamique et les contraintes qu'entraîne toute nouvelle forme institutionnelle (Commission supra-frontalière, par exemple), les limites qui la marquent, les rôles de l'«instituant» par rapport à l'«institué»; c'est-à-dire, par rapport à un cadre formel, donné ou imposé, la place et l'importance des «acteurs» économiques, sociaux et culturels qui peuvent être amenés à développer, à frei-

ner ou même à rejeter au nom de leurs stratégies respectives, des liaisons supra-frontalières de plus en plus organiques et surtout une prise de conscience transfrontalière passant de la dimension «voisinage» à celle de «solidarité». Ces institutions sans aboutir à un pouvoir supra-national développeraient, dans les cadres nationaux et européen, des régions transfrontalières sinon contractuelles, du moins fonctionnelles. La question fondamentale pour les régions frontalières est alors la suivante: le «pari institutionnel» transfrontalier bilatéral, multilatéral ou européen vaut-il la peine d'être joué, jusqu'à quel point? Quels profits en tireront les régions frontalières? L'ouverture de celles-ci à leurs voisins correspond-elle à un choix volontaire, à une nécessité ou à une contrainte, contrainte économique par exemple, lorsque l'on se penche sur les flux de travailleurs frontaliers?

Après ces premières considérations générales à propos de quelques notions obligatoires concernant les régions transfrontalières, venons-en à la définition proprement dite de ces dernières.

1.1 Les concepts d'espaces frontalières, de relations, de régions et d'institutions transfrontalières

Ce terme de «région frontalière ou transfrontalière» retient à l'évidence trois volets, celui d'espace plus ou moins bien délimité, de collectivités ou de groupes, ainsi que celui de relations qui s'établissent entre eux et que peut perturber ou bloquer l'existence d'une frontière.

1.1.1 L'espace frontalier

Cet aspect spatial des régions transfrontalières découle de deux évidences: d'une part, la frontière comme limite physique, d'autre part la région transfrontalière elle-même spatialisée. La frontière est, avant tout, une limite physique indiquée souvent par des bornes, qui fixent l'aire territoriale d'un Etat-nation; implicitement, elle indique donc le champ d'exercice des souverainetés nationales et constitue, par le fait même, un élément-clé de tout «système national». Toutefois, cette frontière révèle une fonction essentielle de la part des Etats-nations puisque ceux-ci ont utilisé celle-là comme limite à l'exercice de tous les systèmes et sous-systèmes qu'englobe théoriquement la souveraineté nationale, tels ceux, par exemple, qui concernent l'éducation nationale, l'économie nationale, la monnaie, la défense, la police, la justice, etc. . . Or, par définition même, tout système a ses propres limites; c'est une composante essentielle à sa propre existence. L'on s'aperçoit de suite que faire correspondre les limites de tous les systèmes et sous-systèmes d'un Etat-nation dans un même espace constitue pour le moins un exercice périlleux qui ne peut qu'entraîner confrontations, déséquilibres ou même conflits dans les régions traversées par une frontière. L'aire des régions transfrontalières est à analyser comme un champ de densité de rela-

tions, un champ de forces même, champ qui revêt des dimensions variables selon les domaines auxquels on se réfère, champ culturel, champ social, champ éducationnel, champ économique, champ fiscal, etc. . .

L'espace économique est plus abstrait. Il résulte de «l'application d'un espace mathématique – abstrait par définition – sur ou dans un espace géographique»¹. La caractéristique de l'espace économique, c'est qu'il est discontinu, ce qui, par conséquent, présente de grandes difficultés lorsque l'on tente d'approcher le concept de «région économique transfrontalière». Que contient, par exemple, le concept de région économique appliquée à la région franco-genevoise, franco-jurassienne, franco-belge, liguro-niçoise, sarro-lorraine, sloveno-frioulane, etc. . .? Que dire des facteurs de production «capital» et «travail»? quelles hypothèses formuler en termes de parallélisme, de complémentarité, d'opposition des structures de production ou d'emploi?

Quant à l'espace politique, que signifie-t-il? De prime abord, l'on en arrive à une identification de l'espace politique à l'espace où s'exerce la souveraineté d'un Etat-nation autrement dit, l'espace politique, perçu au sens territorial, serait celui où un Etat organise son espace de façon exclusive; au sens fonctionnel, celui où se réalisent toutes les compétences de l'Etat (compétences qu'on lui a accordées ou qu'il s'accorde). Qu'en est-il si l'on étudie l'espace politique dans une région (trans)frontalière? Celle-ci est bien souvent encore considérée soit comme une zone périphérique, «glacis» même, au nom de la défense nationale, soit comme point de rupture, point de cristallisation de distorsions, de conflits, de rapports de force entre deux systèmes différents, que ce soit au niveau institutionnel, économique, social, culturel, éducatif, etc. . . Depuis seulement une à deux décennies, les espaces frontaliers commencent à être envisagées comme zone d'articulation, de concertation, de coopération entre systèmes, sans doute de par la pression des collectivités qui vivaient et vivent toujours les conséquences négatives des oppositions de systèmes à leurs limites.

L'espace social, étudié par la sociologie, synthétise en quelque sorte les autres types d'espace, en ce sens qu'il est la traduction spatiale de l'ensemble des rapports sociaux d'une collectivité ou d'une société ainsi que des mécanismes qui la régissent. Toute société «produit son espace»², c'est-à-dire son tissu de rapports sociaux à travers un «support», son territoire; «pas de rapport sans support», souligne le sociologue français Henri Lefebvre. L'espace social est donc celui de la «pratique sociale», de la «régulation sociale», où, bien sûr, la composante économique demeure importante. Qu'en est-il alors pour les collectivités frontalières? Comment vivent-elles leur espace? sa gestion, son utilisation, son appropriation? quelles fonctions et au nom de quels critères, de quels choix, de quels objectifs, remplissent, de part et d'autre d'une frontière, telles ou telles portions d'espace? par exemple, portions d'espace destinées aux fonctions de loge-

1 Boudeville, Jacques, L'espace et les pôles de croissance, Paris, éd. P.U.F., 1968, p. 33.

2 Lefebvre, Henri, La production de l'espace, éd. Anthropos, Paris, 1964, p. 461.

ment et d'habitat, d'infrastructures, d'investissements industriels, de loisirs (le Salève, pour les Genevois), etc. . . ?

Quant à l'espace institutionnel des régions transfrontalières, celui où s'exerce un certain type de relations transfrontalières organisées, acceptées par les pouvoirs régionaux et les autorités nationales, nous y reviendrons lors de l'analyse des institutions transfrontalières.

1.1.2 Les relations transfrontalières

L'approche régionale comporte obligatoirement une dimension spatiale et une dimension relationnelle. Pour le sociologue, ces relations peuvent être aussi bien formelles qu'informelles, primaires que secondaires, etc. . . L'on peut aussi bien parler, sans faire de jeu de mots, de la structure spatiale des relations sociales que des structures sociales des relations spatiales; il y a là une double interaction, une double médiation. Cette relative unité des hommes et les lieux (nous verrons plus loin ses différents types possible) par l'intermédiaire de réseaux de communications et d'échanges de toutes sortes, découle de trois faits plus ou moins évidents: la totalité (la régions transfrontalière forme-t-elle un tout?), la centralité (quels sont les centres ou les pôles qui constituent son armature? comment se hiérarchisent-ils? quelles sont leurs fonctions réciproques, leurs liens de dépendance? etc. . .), les champs de forces (comment apparaissent et se développent intérêts et stratégies des groupes en présence?). Une dichotomie fondamentale est encore à retenir, celle qui distingue les relations de type fonctionnel ou organique et celles de type conflictuel. Cette distinction est importante, pour les régions transfrontalières, car, plus que d'autres, elles participent à ce double tissu de relations fonctionnelles et conflictuelles. D'une part, il est toujours possible de résoudre en commun, avec les partenaires concernés, des problèmes semblables d'environnement, d'emploi, d'investissement, de protection sociale, de formation, de communications. . . ; d'autre part, en raison des systèmes dans lesquels elles s'imbriquent obligatoirement, les relations transfrontalières sont également marquées du sceau conflictuel. La meilleure volonté des «acteurs» transfrontaliers n'échappera pas à cette donnée. Des exemples précis indiqueraient comment les régions frontalières participent à ces deux types d'analyse, fonctionnelle et conflictuelle. En allant plus loin, on peut décortiquer les relations régionales transfrontalières par secteur, et arriver à autant de types de relations que d'aspects envisagés, relations économiques, relations historiques, relations politiques, relations culturelles, relations démographiques, relations ethniques, relations écologiques, etc. . . Les relations peuvent être encore saisies à travers leur contenant, à savoir les formes qui les traduisent, institutionnelles, administratives ou associatives, les règles qui les canalisent, les idées ou valeurs qui les imprègnent, et surtout les structures et les systèmes dans lesquelles elles s'insèrent.

La démarche relationnelle met en relief le phénomène le plus négatif et aussi le plus important des régions transfrontalières: celui des perturbations

relationnelles. En fait, l'existence d'une frontière, avec tout ce qu'ont voulu y mettre les Etats, a fondamentalement atteint les relations existant dans ces régions périphériques.

1.1.3 Les institutions transfrontalières

La relation entre collectivités locales et régionales, par dessus une frontière, peut être formelle ou informelle, primaire, c'est-à-dire spontanée, ou secondaire, à savoir organisée. C'est à ce type de relations organisées que concourent les institutions transfrontalières. Deux définitions concernent ces dernières, l'une empirique, l'autre plus juridique.

a) définition empirique:

Par institution transfrontalière, il faut entendre, au sens large du terme, toute relation collective, au dessus d'une frontière, qui possède un caractère sinon officiel, du moins reconnu publiquement. Cela peut aller de la relation coiffée par un accord intergouvernemental, par exemple, aux liens étroits qui unissent des associations par-delà les frontières. Toutes ces relations institutionnalisées par des accords, par des contrats, des statuts, voire des contacts durables et réguliers, ont besoin de trois paramètres fondamentaux, ceux d'ailleurs qui définissent une région transfrontalière, à savoir:

- un espace plus ou moins étendu, plus ou moins délimité;
- des collectivités ou entités administratives séparées par une frontière (que ce soient des communes, des districts, des cantons, des départements, der Kreise, der Länder, des régions, etc. . .);
- des fonctions à caractère local ou régional; unique, multiple ou global;

Ces relations institutionnalisées, premières ébauches d'institutions transfrontalières, constituent à l'évidence un moyen d'ouverture indispensable à tout espace séparé par une frontière, forment même la base, lorsqu'elles sont devenues quasiment irréversibles, de ces institutions. A quoi servirait, en effet, le plus bel échafaudage juridique, s'il ne s'appuyait point sur un épais tissu de relations privilégiées entre collectivités frontalières?

b) définition juridique:

Au sens plus formel et plus strict du terme, une institution transfrontalière est un instrument international, reconnu par le droit international, comme lieu adéquat de relations dans des espaces frontaliers. Cet instrument international, par rapport à son aire d'application, s'appuie sur les divisions administratives des Etats concernés, par exemple, canton pour la Suisse, département ou région pour la France, province ou région pour l'Italie, etc. . .

1.1.4 Région et zone frontalière

A la définition globalisante de la région transfrontalière fait donc face celle plus partielle de zone frontalière, espace restreint défini «a posteriori» par des critères sélectionnés qui ne recouvrent pas tous les aspects constituant une région, mais qui relèvent plutôt d'un souci d'opérationnalité, d'efficacité, ou même de facilité pour l'analyse. A part la distinction entre «région transfrontalière» et «zone frontalière», il convient d'évoquer également le concept de «ville-frontière» qui s'applique tout particulièrement aux cas bâlois et genevois. Cette conception d'un espace (trans)frontalier joue un rôle privilégié dans la structuration de l'espace en le fonctionnalisant. Comme une partie de l'«hinterland» de ces villes-frontières se trouve de l'autre côté d'une frontière (nationale ou cantonale), des déséquilibres se posent dans différents domaines qui compliquent un développement harmonieux de ces villes et de leurs espaces environnant. A vrai dire, il semble que ces villes-frontières relèvent tout autant de la démarche «zonale» que de la démarche «régionale» proprement dite; le tout étant de savoir si une région se définit ou non par son pôle, ses pôles ou ses centres-relais, ou bien se réduit à une ville et à son hinterland. Nos travaux comme nos analyses nous orientent toutefois vers une conception régionale, et non pas zonale, des espaces transfrontaliers.

1.2 Méthodes d'analyse des régions transfrontalières

A la confluence des différentes disciplines qui viennent d'être mentionnées, une triple analyse peut être envisagée afin d'élaborer une problématique et des hypothèses de travail spécifiques aux régions frontalières, à vérifier ou à infirmer, et afin de répondre aux problèmes précis de telle ou telle région frontalière: l'analyse systémique ou structurelle, l'analyse relationnelle et l'analyse institutionnelle.

1.2.1 L'analyse systémique:

Dans ce type d'analyse, les espaces transfrontaliers sont envisagés comme des systèmes composés de sous-systèmes globaux et sectoriels, que ce soit au niveau écologique (la région lémanique, le bassin haut-rhénan ou la chaîne jurassienne, par exemple), au niveau de l'occupation, de l'utilisation ou de la gestion des sols (systèmes urbains, unipolaire ou multipolaire, hiérarchisés, avec des centres-relais), au niveau économique (avec des hypothèses de complémentarité, de supplémentarité ou d'opposition des structures de production ou – et – d'emploi), au niveau culturel (imbrication ou juxtaposition de toutes les mass-media, des stéréotypes collectifs, ou rôle plus ou moins lié organiquement des associations), au niveau politique (juxtaposition de systèmes politiques et interférences ou liaisons éventuel-

les par des institutions suprafrontalières, même de type fonctionnel). Dans cette analyse systémique, la frontière est analysée, perçue et vécue comme limite de système, matérielle et formelle, révélateur et catalyseur des systèmes et sous-systèmes parfois ou souvent en conflit. Il est donc nécessaire d'étudier ces systèmes les uns après les autres.

Qu'en est-il alors des institutions transfrontalières dans cette perspective «systémique»? Tout d'abord, disons qu'elles peuvent tout au plus tenter d'articuler des systèmes, des sous-systèmes dans une optique plus ou moins «fonctionnelle», c'est-à-dire sans référence à un véritable pouvoir transfrontalier, mais seulement pour que concertation, coopération, voire harmonisation, s'établissent par-dessus la frontière entre collectivités directement intéressées. Au niveau des formes institutionnelles, il est également nécessaire de se poser la question des «passerelles» possibles entre systèmes politiques différents, ne fût-ce qu'au plan local et régional. Faut-il, face à cette question des «passerelles», envisager un plus petit dénominateur commun ou parler d'extrapolation éventuelle – transfrontalière – des compétences qu'ont Länder, régions, cantons, départements, provinces, districts ou communes, pour passer contrat entre elles au sein d'un même pays.

L'ouverture des régions frontalières, en terme de système juridique, s'apparente à la notion de «passerelles constitutionnelles». Quelles sont les compétences de ces régions, pour tel ou tel pays, en matière de coopération transfrontalière? faut-il même envisager un nouveau droit de voisinage basé sur une notion d'intérêt public ou mieux une sorte de «corpus» de droit international consacré aux régions frontalières? Ce «corpus» serait sans cesse adaptable au gré des évolutions constitutionnelles ou législatives. Mentionnons, par exemple, la nouvelle législation française avec le «projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions», voté en troisième lecture par le Parlement français en janvier 1982 et déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel en février 1982, qui déclare dans son article 65, alinéa 3: «Avec l'autorisation du gouvernement, le Conseil régional peut décider d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région.»

Quant à la Suisse, les articles 8, 9 et 10 de la Constitution fédérale laissent aux cantons des compétences internationales, réduites il est vrai, mais qui sont autant d'ouvertures du système pouvant servir à la coopération transfrontalière. Au delà des compétences, les faits indiquent à l'évidence la difficulté d'articuler les systèmes entre eux: citons un dernier exemple récent, celui des radios frontalières.

1.2.2 *L'analyse relationnelle:*

Le deuxième type de recherche, utile pour mieux approcher une réalité transfrontalière, est celui de l'analyse relationnelle, quel qu'en soit le domaine: économique, culturel, social, écologique, etc. . . Les champs relationnels dans lesquels s'inscrivent les groupes au-dessus des frontières engendrent maints problèmes de voisinage. Comment ces champs relationnels, à composantes variées, à intensité différente, peuvent-ils se superposer, voire s'intégrer suffisamment au point de former une certaine réalité transfrontalière? Dans cette perspective, mieux préciser la «relation régionale» est important, qu'elle soit générale ou sectorielle, par exemple économique, sociale ou culturelle. Tout d'abord, son émergence: par quels phénomènes de «socialisations régionales» (quels agents socialisateurs) apparaît-elle? Ensuite, son fonctionnement: selon quelles règles, quelles normes, quelles valeurs régionales se déroule-t-elle? Enfin, sa structure: quelles sont ses composantes essentielles, ses caractéristiques principales? Ces trois volets de la relation se replacent obligatoirement dans un tissu régional où l'importance du politique prime souvent le reste. Mais dire ce que sont les groupes et leurs relations ne suffit pas; il faut également analyser ce par quoi et pour quoi ils sont en relation. Autrement dit, par quels canaux passent leurs informations, comment se structurent leurs réseaux de communications, quels sont les «messages» émis et reçus, comment les groupes les émettent-ils et les reçoivent-ils? La question finale étant: quel est le meilleur système de communications régionales par dessus une frontière afin d'aboutir à une certaine conscience transfrontalière?

C'est davantage donc à la perspective «relationnelle» qu'il faut s'attarder dans l'analyse et l'évaluation des expériences réalisées dans les régions transfrontalières. A quoi sert, en effet, la plus belle construction institutionnelle si les acteurs qui y jouent ne tissent pas, de façon contractuelle ou même conflictuelle, un ensemble de relations suivies et approfondies? Acteurs, objectifs et décisions sont, en effet, étroitement liés: que le résultat en soit un réel aménagement transfrontalier de l'espace, une simple promotion dépassant la frontière ou encore un développement équilibré et permanent en matière économique, sociale et culturelle. Si les institutions, dans certains cas, ont consolidé, stabilisé, voire contrecarré des relations variées qui se sont établies par dessus la frontière, il ne faudrait toutefois pas que ces mêmes institutions – trop nationalisées – provoquent une certaine anémie ou entraînent des contraintes à l'égard de ce jeu relationnel informel, local ou régional. Si certains types de relations – socio-économiques et politiques, à Genève; économiques à Bâle ou dans la région d'Ems-Dollart; communales dans l'Euregio; infrastructurelles pour l'Arge-Alp . . . – ont débouché sur un acquis institutionnel, encore faut-il que ce dernier soit assez dynamique pour favoriser, à son tour, un tissu de plus en plus dense de relations, formelles ou informelles, contractuelles ou pas, privées ou publiques, bases indispensables pour un développement équilibré des espaces transfrontaliers.

1.2.3 L'analyse institutionnelle:

Point n'est besoin d'insister longuement sur ce type d'analyse. Les notions d'institutions transfrontalières évoquées précédemment suffisent à en montrer les avantages. Outre l'intérêt que présente cette analyse pour cerner les processus d'institutionnalisation, les limites, les contraintes et les dynamiques des institutions, elle permet, en outre, d'évaluer le jeu institutionnel transfrontalier; et cela de deux façons: par l'évaluation «formelle» qui s'adresse au contenant institutionnel et par l'évaluation «matérielle» qui se penche sur les résultats positifs et négatifs de ces mêmes institutions transfrontalières.

1.2.3.1 L'évaluation formelle:

Niveau institutionnel, dynamique institutionnelle, cela n'ira pas sans heurt. Avantages et inconvénients de ces institutions transfrontalières existent bel et bien; encore faut-il les garder à l'esprit pour entrevoir l'avenir de ces institutions. Parmi les avantages, relevons-en encore brièvement trois: celui de favoriser tout un nouveau jeu de relations transfrontalières dans des domaines aussi variés que l'éducation, la culture, la santé, l'économie, l'environnement – tel est le cas de la région franco-genevoise –; celui également de suivre ou d'accentuer ces relations qui existaient complètement auparavant – exemple de la Regio –; celui enfin de naître avec l'émergence de ces relations – cas de l'Arge-Alp, du Tessin ou du Jura –. Les inconvénients ne sont toutefois pas négligeables: ces nouvelles institutions peuvent se juxtaposer à des relations pré-existantes ou même freiner, bloquer et, à la limite, cristalliser à contre-courant le processus de concertation transfrontalière; tel pourrait être le cas d'une vaste Commission franco-suisse dont les compétences transfrontalières s'étendraient de Bâle à St-Gingolph. Elles peuvent également soit affaiblir les contacts, limiter les relations, mêmes fonctionnelles, soit exercer des contraintes sur tel ou tel type de contacts ou de concertations. L'environnement, avec le problème de l'énergie nucléaire, par exemple, peut devenir un sujet «tabou» ou à ignorer dans toute coopération transfrontalière. La seule façon, sans doute, de contrecarrer des habitudes institutionnelles anémiantes est de compléter l'institution par le libre jeu de la vie associative, par l'organisation spontanée et suivie de relations informelles de tout genre; telle devrait être une des tâches des élus et de tous les milieux intéressés, soucieux de dynamisme et d'initiatives en matière transfrontalière.

Si généralisation des institutions transfrontalières il doit y avoir, il ne faut toutefois pas en déduire qu'une formule-type existe. La variété et la complexité du phénomène régional, frontalier encore plus, sont telles que des formules variées de coopération transfrontalière correspondant à des contextes différents pour chaque région sont à trouver ou à créer. Il faudra tenir compte, pour ces différentes formules, d'une part de l'extrême variété des paramètres géographiques, politiques, culturels . . . ; d'autre part des

diverses modalités d'exercice du pouvoir, local, régional et national, entraînant, par le fait même, selon les cas, des solutions transfrontalières de type consultatif plus que délibératif, de portée sectorielle plus que globale, de dimension locale plus que régionale. La complexité et la variété du phénomène régional transfrontalier en Europe sont telles que des solutions trop générales ne répondraient pas à l'attente des collectivités concernées, même si l'on dessine une problématique d'ensemble et si l'on sélectionne quelques problèmes types des espaces transfrontaliers. L'analyse de cas vécus le démontrerait aisément.

Deuxième partie:

Problématique et problèmes spécifiques des régions frontalières

Il serait sans doute plus aisé de partir d'expériences transfrontalières précises pour cerner les problèmes concrets et immédiats, ponctuels, que rencontrent les collectivités frontalières. Tentons à nouveau de mener une réflexion plus générale sur la problématique des régions transfrontalières.

La double perspective «périphérique et frontalière» nécessite donc une démarche originale pour décrire les caractéristiques de ces régions, recenser leurs problèmes, sélectionner ceux-ci selon des priorités à définir au niveau d'une politique régionale – nationale et européenne – et tenter d'y apporter des réponses spécifiques à court, moyen et long terme, entre autres et surtout des mesures visant à réduire les effets négatifs des frontières et en amplifier les effets positifs.

La problématique d'ensemble, vis-à-vis des régions transfrontalières, consiste bien à s'interroger non pas sur une définition la plus exhaustive possible de cette dernière, mais plutôt d'observer et d'analyser tous les systèmes de relations, spatiales et sociales, qu'entretiennent les collectivités humaines dans un territoire donné, que coupe une frontière. De cette façon, l'approche régionale transfrontalière devient une approche «globalisante» en ce sens qu'elle ne néglige aucun aspect de la réalité régionale puisque tous ses éléments morphologiques et ses éléments sociaux, sont retenus et examinés et non pas de n'importe quelle manière, mais dans une perspective éventuelle d'interdépendances, d'interrelations. Un modèle, ou plutôt des modèles peuvent alors être échafaudés selon les types d'espace, les types de relations à la base de telle ou telle région transfrontalière.

2.1 La double problématique des régions transfrontalières

Déséquilibres et distanciations, nés des frontières, constituent la source de la plupart des difficultés que rencontrent les régions transfrontalières.

2.1.1 *Les déséquilibres spatiaux et économiques*

Les frontières, limites de systèmes politiques, provoquent donc dans les régions «périphériques» des Etats des déséquilibres et des tensions de tous ordres, puisqu'elles sont les points de rupture, d'affrontement entre ces systèmes. Elles cristallisent par le fait même, ce qui distingue ces systèmes dans leurs composantes comme dans leur fonctionnement. La perméabilité ou l'imperméabilité des frontières – et donc le degré d'ouverture des systèmes – découle de la façon dont les systèmes politiques différents composent ou pas entre eux.

Ces déséquilibres, dans les régions frontalières, sont en quelque sorte «spatialisés», traduits dans l'espace, par exemple, dans le domaine des investissements et du logement. Non seulement ces déséquilibres affectent un espace, mais également traduisent des développements clos au sein de systèmes politico-économiques et par conséquent des différences de rythmes: «la frontière serait non seulement un disjoncteur spatial, mais encore un disjoncteur temporel»³. Les économistes n'ont pas manqué d'insister sur les effets perturbateurs des frontières, sur leur «effets induits» ou d'entraînement, positifs et surtout négatifs, aboutissant à des inégalités économiques entre groupes situés dans le même espace.

En allant plus loin, la généralisation de l'idée de polarisation à tous les domaines économique, social, culturel, etc. . . ne constituerait-elle pas le substrat de toute théorie régionale, entre autres celle concernant les régions frontalières dans cette optique d'inégalités économiques?

2.1.2 *Les distanciations*

Ce néologisme de la sociologie exprime bien l'effet le plus important de la frontière non plus sur un espace, mais sur des groupes humains ou des collectivités et sur leurs relations, à savoir un éloignement culturel, dans les comportements et les mentalités, bien plus grand que les seules distances physiques qui séparent les collectivités de part et d'autre d'une frontière. Les travaux portant sur les régions frontalières ont souvent oublié d'étudier les conséquences socio-culturelles des frontières sur les populations que celles-ci divisent. Tout le jeu des relations dans ces régions se trouve perturbé par cette «distanciation». En effet, par l'intériorisation de modèles, de symboles nationaux différents, des populations vivant dans le même espace, s'éloignent au niveau socio-culturel, ce qui ne peut que handicaper les relations «naturelles» qu'elles en retiendraient. Des stéréotypes d'hostilité, de crainte, de rancune, de supériorité, etc. . . se développent; et le sentiment d'appartenance à un même espace vécu est lui-même dépassé par celui de l'appartenance à une communauté nationale, minimisant toute référence à une communauté régionale. Le meilleur indicateur de cette distanciation socio-culturelle est l'utilisation par des groupes vivant dans le même

3 Guichonnet, P. et Raffestin, C., *Géographie des frontières*, éd. P.U.F., Paris, p. 36.

espace, des termes «eux et nous» qui traduisent bien la difficulté, voire le refus de communication. Autrement dit, les facteurs objectifs tels la proximité géographique, la cohabitation dans le même espace, deviennent négatifs, une fois médiatisés par la culture nationale et les stéréotypes qu'elle crée. Pourquoi? Essentiellement parce que les frontières sont, outre un phénomène politique, un «fait de civilisation, de culture»⁴.

La dialectique de la concertation et de l'articulation vis-à-vis des déséquilibres et des distanciations témoigne de l'importance grandissante des régions transfrontalières dans la lente émergence de l'intégration européenne. Respecter les différences, maintenir les identités, sauvegarder les valeurs régionales . . . tout en poussant à l'ouverture, déjà sur son voisin immédiat, c'est l'essentiel de cette dialectique; c'est le signe de la vitalité de ces régions transfrontalières. Comme il est de bon ton d'insister, à l'heure actuelle, sur les «potentialités endogènes» des régions – cf. le premier rapport des Communautés Européennes sur ses régions, en janvier 1981; cf. les résultats du Programme national de recherches suisse sur la politique régionale helvétique, en janvier 1983 –, les régions transfrontalières en assumant de plus en plus ensemble leurs problèmes manifestent cette ouverture, qualité première, comme nous l'avons déjà vu, de tout système vivant.

2.2 Quelques problèmes spécifiques aux régions transfrontalières

Qu'ils soient analysés à travers la démarche systémique, relationnelle ou institutionnelle, cinq grands domaines rassemblent l'essentiel des problèmes spécifiques aux régions transfrontalières:

- les données démographiques et historiques qui mettent en relief le cheminement d'une réalité régionale, sa composition, ses mouvements démographiques, son histoire institutionnelle, ses conflits;
- les structures socio-économiques, en terme de production et d'emploi, qui reflètent les disparités de développement et les effets induits, positifs ou négatifs, provoqués par la frontière;
- les rapports socio-culturels qui, dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la formation, des loisirs, construisent ou bloquent, selon les cas, l'émergence d'une certaine conscience transfrontalière;
- les paramètres spatiaux qui, selon les différentes configurations du sol, indiquent le parallélisme; l'opposition ou la complémentarité des utilisations des diverses parties du territoire, de leur préservation, de leur changement d'affectation;
- les variables administratives, institutionnelles et politiques, enfin, qui précise le cadre de référence, avec ses limites, ses contraintes, ses possibilités, où émergent, se développent ou se résolvent la plupart des problèmes qui découlent des quatre premiers alinéas.

4 Miroglio, A., Le sens et la valeur des frontières, In Revue de la psychologie des peuples, no 9, 25^e année, 1970, p. 276.

Arrêtons-nous plus spécialement aux problèmes socio-économiques et socio-culturels. Quelles sont leurs spécificités transfrontalières?

2.2.1 Les problèmes économiques des régions transfrontalières

Peu de régions transfrontalières sont réellement homogènes. La plupart relèvent d'espaces régionaux polarisés, par un ou plusieurs pôles relayés par des centres plus ou moins importants. Les hypothèses de parallélisme, de complémentarité, voire de supplémentarité, servent tout au plus à analyser les problèmes des structures économiques comparées des régions frontalières. Ces structures ont trait soit à l'emploi, soit à la production, soit aux échanges.

Par rapport aux structures de l'emploi, les problèmes découlent soit de spécialisations économiques variées de part et d'autre de la frontière, soit de rythmes de développement différenciés aboutissant sinon à des déséquilibres, du moins à des asymétries notoires. Si la main d'œuvre frontalière constitue un des problèmes ou une des solutions à l'intégration d'économies transfrontalières, par contre l'analyse comparative des secteurs, des branches, jointe à celle de l'adéquation ou de l'inadéquation de la qualification et du marché du travail soulignent d'une part les différences éventuelles de développement économique et les conflits que celles-ci peuvent entraîner et d'autre part les variations et variétés de l'offre et de la demande sur les marchés respectifs de l'emploi. Des études sérieuses sont à mener, à ce propos, de part et d'autre de la frontière; car établir des «programmes de développement régional intégré», étape ultime de la concertation économique transfrontalière, suppose une connaissance du terrain économique, de ses paramètres comme de ses ressources et potentialités, par exemple en termes de bassin d'emploi transfrontalier ou de bassin de développement économique transfrontalier.

Les structures de production: dans ce domaine également, chaque région transfrontalière a des caractéristiques spécifiques, en raison soit de son espace drainé par un ou plusieurs pôles, homogène ou à urbanisation diffuse, soit de son ou ses types de production. A l'égard des activités industrielles, si la comparaison s'impose entre ce qui se fait de part et d'autre de la frontière, les types de produits, la taille, l'organisation et les liens de dépendance des entreprises, peu d'efforts ont été accomplis jusqu'à présent, dans la plupart sinon dans toutes les régions transfrontalières, pour envisager, grâce en partie à la technique des scénarios, comment les activités industrielles, de part et d'autre de la frontière, pouvaient éventuellement se compléter dans leur gamme de produits, s'épauler à l'égard des marchés étrangers, se confier mutuellement des possibilités de sous-traitance, etc. . .

Le secteur tertiaire, celui des services essentiellement, n'est pas exempt des mêmes critiques. A commencer par les infrastructures en matière de santé, d'éducation, de loisirs ainsi que tous les équipements collectifs qui ne sont guère conçus de manière complémentaire; d'où des déséconomies

externes certaines. La branche du commerce, dans les zones frontalières au sens strict, suit parfois au jour le jour, dans ses investissements comme dans son fonctionnement, les effets monétaires.

Les structures d'échange: concevoir l'espace transfrontalier comme un lieu intégré où biens et services s'échangeraient de façon équilibrée relève encore de l'utopie. Tout au plus peut-on déceler certaines tendances à un accroissement des flux de biens et de personnes dans quelques régions transfrontalières. Toute l'analyse relationnelle, signalée plus haut, au sens le plus large, souligne les insuffisances, mais également les potentialités qui existent dans ces régions périphériques, que ces échanges soient économiques, culturels, etc. . .

Seule une politique régionale transfrontalière d'ensemble fera converger vers la complémentarité – ce qui ne signifie pas absence de spécificités et de conflits – les structures d'emploi, les structures de production, les structures d'échanges.

2.2.2 Les problèmes culturels des régions transfrontalières

Si les interrogations sur la polarisation économique sont importantes pour décrire et modéliser une région, celles sur la «polarisation culturelle» ne le sont pas moins; car les agents de «socialisation régionale» sont surtout d'origine urbaine, ce qui revient à se poser une question fondamentale: la conscience et l'identité régionale naissent-elles seulement dans le noyau ou les noyaux urbains d'une région; y compris d'une région transfrontalière? Outre l'importance de savoir qui produit et qui véhicule la culture régionale ou les caractères de régionalité, il faut également analyser le contenu de cette culture régionale. Si on la définit comme un ensemble de manières de penser, d'agir ou de vivre, maintes hypothèses sont alors possibles; encore faudra-t-il trouver des indicateurs suffisants pour constater éventuellement l'existence et la spécificité culturelle d'une région transfrontalière.

De même que pour le domaine économique, les relations culturelles au sein d'une région transfrontalière ne s'intensifient que si l'articulation entre systèmes s'accroît et laisse libre cours aux acteurs culturels pour augmenter leurs échanges.

Conclusions

Au terme de cet article qui avait pour cible principale d'abstraire l'essentiel de la problématique et les méthodes à envisager pour traiter des régions transfrontalières, une certaine insatisfaction peut naître. Et les difficultés d'analyse, comment les résoudre? Trois éléments de réponse conclueront ma réflexion. Il importe de s'appuyer, autant comme acteur que comme scientifique, sur:

- une prise de conscience du tryptique indispensable pour approcher les régions transfrontalières, à savoir systèmes, relations et institutions;
- un jugement objectif sur les limites de la coopération transfrontalière en l'état actuel des choses;
- un espoir en la dynamique des échanges et des relations contractuelles si l'on veut construire solidement l'Europe comme les régions transfrontalières.

Le tryptique «systèmes-relations-institutions» constitue la base de toute approche des problèmes spécifiques des régions transfrontalières. Sans articulation des systèmes entre eux, la frontière gardera, longtemps encore, son rôle de disjoncteur entre des collectivités qu'un même espace unit. Comment se traduira cette articulation, seule capable de régler une partie des problèmes transfrontaliers? de façon relationnelle et institutionnelle. Chacun perçoit que seule l'intensification des échanges, des relations de tous ordres au dessus des frontières peut déboucher sur une certaine conscience régionale transfrontalière, sur un certain sentiment d'appartenance à un espace semblable. Comment consolider ou accroître ces relations si ce n'est par un nouveau jeu institutionnel?

Comme la dernière décennie a vu un foisonnement de ces institutions transfrontalières dans toute l'Europe, que penser de leur efficacité? cela constituera ce jugement objectif sur les limites de la coopération transfrontalière dont je parlais plus haut.

Les institutions transfrontalières, déjà existantes dans certains espaces frontaliers et que voudrait généraliser le Conseil de l'Europe entre tous ses Etats-membres, constituent en quelque sorte un «pari institutionnel» dans la mesure où les limites et les contraintes de tous ordres, dues essentiellement aux divers systèmes politiques actuels, sont assez fortes pour ne pas créer cette conscience transfrontalière, ces nouvelles «solidarités régionales européennes», le poids des mentalités ou des mémoires collectives étant plus important que celui des structures ou des institutions. Il ne faut pas négliger pour autant, même s'il y a pari, l'aspect «dynamique institutionnelle» qu'engendre toute institution. D'une part, elle est le résultat d'un long processus de décision et d'un jeu complexe et serré de tout en ensemble d'acteurs collectifs, de leaders, d'élus, résultat qui, une fois obtenu, ne peut sans autre être oublié; d'autre part, elle porte en elle le germe d'une pluralité d'objectifs, de stratégies, voire d'intérêts qui chercheront à se réaliser d'une façon ou d'une autre.

Sans tomber dans de fâcheuses illusions sur la réalité et les possibilités de la coopération transfrontalière, on ne peut toutefois que souligner, en premier lieu, que l'émergence des régions transfrontalières loin d'effacer les différences de leurs collectivités respectives, les enrichit mutuellement et les pousse même à mieux affronter ensemble leurs difficultés économiques; en second lieu que ces espaces transfrontaliers en devenant plus des espaces d'harmonisation que de conflits contribuent à ce «redimensionnement» de l'espace européen mentionné dans l'introduction.

