

3^{ème} séminaire Jean Monnet
**Coopération transfrontalière après le traité d'Aix-la-
Chapelle : gestion du développement territorial dans un
contexte de flexibilisation institutionnelle et juridique**

Vendredi 20 septembre 2019 – Kehl (D)



Programme

9h00 Ouverture et introduction

Prof. Dr. Sylvain Schirmann, Directeur du Centre Jean Monnet

Prof. Dr. Birte Wassenberg, Co-Directrice F du Centre Jean Monnet Prof. Dr Joachim Beck, Rektor der Hochschule Kehl, Deutscher Co-Direktor Jean Monnet-Zentrum

9h30 – 10h30 Pas de place pour la coopération transfrontalière ? Bilan des relations franco-allemandes dans le cadre du traité de l'Elysée

Les relations franco-allemandes d'une perspective historique

Prof. Dr. Sylvain Schirmann, Université de Strasbourg

Coopération transfrontalière et traité de l'Elysée: quel lien ?

Prof. Dr. Birte Wassenberg, Université de Strasbourg

Modération : Dr. Marie-Christine Aquatias, maître de conférences, IEP

10h30 – 11h00 Pause-café

11h00 – 12h30 Potentiel d'innovation juridique et institutionnel du traité d'Aix-la-Chapelle

Le cadre juridique d'action de la coopération transfrontalière dans le « statut quo »

Prof. Dr. Michael Frey, Hochschule Kehl, Leiter des KIAF

Le traité d'Aix-la-Chapelle et les zones économiques bilatérales : innovation juridique ou potentiel de dumping transfrontalier ?

Prof. Dr. Frédérique Berrod, IEP Strasbourg

Potentiels d'innovation du traité d'Aix-la-Chapelle ? Une analyse de la perspective de coopération transfrontalière administrative

Prof. Dr. Sven Höfer / Isabel Parthon / Studierenden-Gruppe des MEGA

Modération : Prof. Dr. habil. Annegret Eppler

12h30 – 13h30 pause déjeuner

13h30 – 15h00 Perspectives de la gouvernance transfrontalière

Gouvernance européenne multi-niveaux revisitée : les perspectives de conception des politiques locales et régionales

Prof. Dr. habil. Annegret Eppler, Jean Monnet-Lehrstuhl, Hochschule Kehl

Entre gouvernance et gouvernement : dynamiques institutionnelles en contexte transfrontalier

Prof. Dr. Fabienne Leloup, Université catholique de Louvain, Institut des frontières et discontinuités

Modération : Prof. Dr. Birte Wassenberg, Unistra

15h00 – 15h30 Pause-café

15h45-16h45 Les défis du management du développement territorial dans la pratique transfrontalière (exposés de 10 min)

L'Eurodistrict PAMINA - Un témoignage d'expérience

Dr. Patrice Harster, DGS de l'Eurodistrict PAMINA

Analyse des conséquences territoriales dans le contexte germano-néerlandais

Martin Unfried, ITEM, Maastricht



Services publics d'intérêt général dans un contexte transfrontalier : l'exemple de la coopération en matière de santé à la frontière germano-franco-suisse

Anne-Dussap, Cheffe de projet TRISAN

Le management de clusters dans l'espace transfrontalier de l'innovation

Prof. Dr. Hansjörg Drewello / Prof. Dr. Emmanuel Muller

Coopération transfrontalière dans le domaine du sport : enjeux et perspectives

Prof. Dr. William Gasparini / Prof. Dr. Michel Koebel, enseignants-chercheurs en sociologie à l'Unistra

16h45 -17h45 Table ronde

Modération : Anne Thévenet, Euro-Institut

17h45 Résumé et perspectives

Prof. Dr. Joachim Beck , Prof. Dr. Birte Wassenberg

18h00 Fin du séminaire Jean-Monnet

Nota :

- *Ce bloc-notes résume le contenu du séminaire y compris les titres originels.*
- *Faute de temps, l'auteur n'a pas pu entendre la fin de la table-ronde ni le résumé de la journée.*



1. Le centre d'excellence Jean Monnet, recherche et formation pour la coopération transfrontalière

Joachim Beck ouvre le 3^{ème} séminaire Jean Monnet et accueille les participants.

Sylvain Schirmann présente le **centre d'excellence** Jean Monnet. Cette structure récente réunit des chercheurs d'Allemagne et de France autour de **trois axes de compétences** : la **formation** universitaire (bachelor trinational, 2021) et continue (gestion de projets européens, 2020), la **recherche** (séminaires, études) et **société civile** (congrès).

Birte Wassenberg présente le **réseau international** du centre Jean Monnet qui étudie les relations transfrontalières.

<https://centre-jean-monnet.unistra.fr/>

2. Perspectives historique globale et locale sur les relations franco-allemandes

2.1. Avantages comparatifs différenciés et situations de crises dynamisent les coopérations franco-allemandes

M. Schirmann présente les relations franco-allemandes depuis les guerres révolutionnaires de la fin du 18^{ème} siècle, moment où les deux Etats deviendraient des « ennemis héréditaires ». Depuis lors, les conflits s'accompagnent de formes de coopérations. Il note que les **relations sont fructueuses** lorsque chaque partie a un **avantage comparatif** dont pourrait profiter l'autre – généralement politique pour la France et économique pour l'Allemagne – et qu'un contexte international incite à la coopération pour faire **face à une crise** (entre-deux guerres, réchauffements de la guerre froide, crises économiques...). A l'heure d'une Europe élargie à l'ancien bloc de l'Est, les intérêts à coopérer **semblent s'affaiblir**. Quelle légitimité de **primauté du couple** franco-allemand face aux autres nations européennes ? Bientôt un **avantage économique français** face aux premiers essoufflements de l'économie vieillissante de l'Allemagne ? Quelles **réponses aux crises** migratoires, russes, démocratiques ou environnementales ?

Un participant demande si le **couple** franco-allemand n'est pas entré en « **union libre** ». Sylvain Schirmann répond par l'affirmative en ajoutant que « **l'appartement** » où ce couple réside a aussi beaucoup **grandit** et qu'un « **ménage à trois** » avec la **Pologne** ne fonctionne pas encore.

2.2. Un mouvement de pendulier régulier entre coopérations top-down et bottom-up

Mme Wassenberg reprend les grandes **étapes de la coopération** franco-allemande depuis le premier **traité de l'Elysée en 1963**. Ce document **top-down** considère les relations **interétatiques** dans une perspective de **paix** entre Nations sans aborder le local. Concomitamment, les **échelons locaux** se lancent dans de **nombreuses coopérations à l'échelle du Rhin supérieur**, Suisse comprise, dans un souci d'amélioration du **quotidien**. Ces modes de coopérations **bottom-up** sont progressivement **institutionnalisés** à partir des années **1990-2000** alors que l'euro-scepticisme s'accroît. L'Europe et les deux partenaires cherchent à **inclure la société civile** pour mieux légitimer le processus d'intégration européen. Le **traité d'Aix-la-Chapelle (TALC, 2019)** marque une étape supplémentaire qui **réconcilie les échelles** nationale et locale et **élargit les outils** de coopération disponibles.

Paradoxalement, avec les financements **Interreg**, les budgets binationaux tendent à disparaître. Deux **budgets parallèles cohabitent et chaque partie co-finance un projet commun**. L'office franco-allemand pour la jeunesse (**OFAJ**), créé par le traité de l'Elysée en 1963, est une organisation



internationale qui a encore un « pot commun ». Les Eurodistricts ou la commission du Rhin supérieur ont des lignes budgétaires spécifiques.

3. Quels médiums à disposition pour les « artistes » de la coopération ?

3.1. La coopération, œuvre d'art juridique locale ?

Michael Frey file la **métaphore artistique** lorsqu'il décrit le cadre juridique à disposition des « coopérateurs ». L'œuvre « artistique » de coopération s'effectue dans un **cadre juridique** international basé sur la **souveraineté** de chaque Etat. Chaque **pays** est égal à l'autre et ne peut pas agir sur le territoire de l'autre sans accord. Les **constitutions** de chacun forment *l'arrière-plan* de la coopération sur leurs territoires respectifs. Ici, l'indivisibilité de la Nation française s'oppose à l'exercice fédéral des compétences en Allemagne. La **conception du motif** (Ausgestaltung des Motifs), du dessin d'ensemble, est **fonction des outils**, des moyens à disposition de « **l'artiste coopérateur** » selon la teneur de la commande politique locale. In fine, le **Gesamtkunstwerk** de la coopération est très **bariolé** mais il **n'existe que par la volonté** (politique) des commanditaires de l'œuvre coopérative.

L'exemple du tram ou des ponts **sur** le Rhin montre qu'en l'absence de prise de position des Etats ou d'instances supranationales, **les collectivités locales savent se débrouiller...** même si les solutions sont souvent uniques.

3.2. Les nouveaux outils de coopération sont peu propices au dumping

Frédérique Berrod décrit les **contours du TALC et les nouveaux outils** qu'il dessine. C'est un **traité cadre** qui reste donc **flou** ce qui ouvre des **voies insoupçonnées** comme l'article 50 du traité de l'UE qui a permis le Brexit. Le TALC est surtout **novateur en termes économiques**.

Il introduit une « **zone d'intégration économique renforcée des marchés** » qui serait dotée de **règles communes** pour permettre aux deux pays de coopérer dans le domaine. Ce cadre d'harmonisation ne diffère pas des **principes généraux du marché commun**.

L'**article 13** du TALC doit « favoriser des projets transfrontaliers » en introduisant sur des **zones spécifiques locales** des statuts spécifiques ancrés dans le droit national. Son **alinéa 2** permet la « **dérogation** » à **un ou plusieurs droits nationaux** si ces règles ne contreviennent pas aux droits nationaux ou de l'UE. De fait, le **cadre actuel** permet déjà la création de « **tiers-droits** » comme dans le cas du tram franco-allemand Strasbourg-Kehl.

Parallèlement, l'UE introduit le « **european cross-border mechanism** » (**ECBM**) qui permet **l'application du droit d'un Etat sur le territoire d'un autre** selon un diagnostic préalable.

Selon Mme Berrod, c'est surtout **l'ECBM et la dérogation qui hérissent** les extrêmes. Les souverainistes craignent « l'inféodation » d'un pays à l'autre, la gauche radicale, craint le renforcement du libre-échange. Bien que le TALC ne parle pas clairement d'environnement ou de social, les **mécanismes européens existants** sur le marché **intérieur** ont déjà fait **preuve de leur force** pour éviter le dumping. Ils **obligent à négocier sur le « mieux-disant » normatif** de chaque partie.

La mise en œuvre des zones de dérogation ou de l'ECBM posent aussi des questions de **frontières au sein des Etats** cherchant à les résorber (où **s'arrêtent** les zones ?) et de **représentativité des salariés** dans le cadre de zones économiques spéciales.



3.3. INFOBEST, plateforme de dialogue entre administrations et citoyens

Isabel Parthon rappelle que les quatre **INFORMATION und BEgleitungsSTellen** (bureaux d'information et d'accompagnement) du Rhin supérieur ont entre **25 et 30 ans**. Initialement cofinancées par Interreg, elles continuent de **conseiller citoyens et administrations des trois pays** dans tous les sujets administratifs du quotidien. Les sujets sont nombreux et toujours d'actualité après une génération **d'existence**. L'imposition et le droit du travail sont les plus couramment abordés. Aujourd'hui, l'INFOBEST Kehl-Strasbourg lance une **étude pour comprendre les « perspectives d'évolution de la coopération transfrontalière des administrations »**. Cette recherche s'appuie sur un diagnostic des comportements actuels ainsi qu'une analyse des moyens de surmonter les obstacles entre échelles locales et européennes mais aussi par le numérique.

4. L'approche théorique de la gouvernance transfrontalière

4.1. L'Europe doit penser les phénomènes de désintégration

Annegret Eppler considère que l'Europe fait face à la plus grave **crise** de son histoire. Cette situation **interroge les dynamiques intellectuelles de conception des politiques** publiques locales de coopération. Sa présentation très touffue s'organise autour d'une **grille d'évaluation** théorique jugeant des **dynamiques d'intégration ou de désintégration à l'œuvre selon les échelles**. Elle développe largement les **processus et pensées de la désintégration** pour dépasser le biais généralement positif (pro intégration) des chercheurs de la coopération. Ce **balancier intégration/désintégration** est à l'œuvre dans les quatre domaines interdépendants : **institutions, territoires, marchés et sociétés**. Elle adopte un **point de vue « postfonctionnaliste »** qui critique l'idée que l'intégration économique mènera naturellement à l'intégration politique. Selon ce courant de pensée, **l'intégration a besoin de temps et l'échelon local peut servir de laboratoire**.

Sylvain Schirmann souligne que les processus de **désintégration** étaient **présents dès le début de la construction européenne** et que leur étude est encore trop réduite. Un représentant syndical juge que la **majorité des européens** n'est ni intégratrice, ni désintégratrice mais surtout **critique du modèle européen** proposé. Enfin, un participant estime que l'euro-scepticisme n'est que la cristallisation d'une **crise générale des démocraties**. Comment faire *demos* ?

4.2. La gouvernance efficace est un processus continu d'action publique basé sur la confiance mutuelle et des besoins clairs.

Fabienne Leloup expose une **analyse empirique de la gouvernance** de projets transfrontaliers. Au départ d'une coopération, il y a le **besoin de résoudre un ou des problèmes** publics. Pour ce faire, il s'agit de **créer un nouvel espace de décision**, un périmètre pertinent de collaboration entre partenaires choisis. Cette logique n'est naturellement **pas purement transfrontalière**. Les **acteurs** de la gouvernance doivent être **variés** et constamment **en construction d'une confiance mutuelle**. L'exemple de la coopération transfrontalière dans le domaine de la santé à la frontière franco-belge montre **l'efficacité de la démarche bottom-up**. En partant de problématiques très locales (Lille, Thierache), les acteurs de la santé ont **progressivement élargi et institutionnalisé la démarche** jusqu'à l'ancre à l'échelle nationale et européenne.



5. Coopérer de manière ascendante !

5.1. Bricoler dans un atelier sur-mesure

Patrice Harster dresse un **panorama** de la coopération transfrontalière de sa structure basée à Lauterbourg. **La coopération est une affaire de bricoleurs**. La **boîte à outils existe** mais il faut **aimer la complexité et ne « rien lâcher »** pour mener à bien des projets au très long cours. Pour répondre aux attentes des citoyens, il faut assurer un **temps court, une proximité spatiale et la réponse aux besoins quotidiens**. Il distingue les obstacles (lourds, échelons supérieurs) des problèmes (réglables localement). Il voit le TALC et l'ECBM comme des outils supplémentaires qui restent flous. Il ne croit pas aux *schémas* transfrontaliers mais aux **plans d'actions clairement définies dans le temps**. Un Eurodistrict, organe de gouvernance, doit continuellement se renouveler.

5.2. La mauvaise transposition nationale du fait transfrontalier

Martin Umfried estime que la crise de légitimité européenne vient d'un **problème dans l'élaboration de la loi**. Les **Etats transposent trop différemment des directives européennes ou n'intègrent pas le fait frontalier** à la rédaction des lois nationales, notamment dans les sujets non européens comme la santé. **L'UE ne peut pas proposer des solutions communes à toutes les frontières**. S'en suit des divergences aux **frontières, zones d'ombres juridiques**. C'est **localement que la veille doit se faire et le relais** vers les échelons supérieurs.

5.3. La coopération dans le secteur de la santé, une politique laborieuse lancée d'en haut

Anne Dussap offre un aperçu sur la **coopération dans le domaine de la santé**. Le cas franco-belge exposé plus haut a initié des **accords-cadres nationaux** de coopération dans le domaine de la santé alors que la réussite locale s'est construite sur des besoins et acteurs spécifiques. La coopération **dans le Rhin supérieur est laborieuse**. Elle souffre d'une **impulsion top-down** contreproductive, de **divergences nationales croissantes** dans un secteur de plus en plus marchand et recentré nationalement. **TRISAN** a surtout initié un **pool de connaissance, d'études et d'échange** trinational. A l'avenir, il cherche à **s'ancrer autour d'initiatives locales et non concurrentielles**.

5.4. « Coopétition » pour stimuler l'émulation économique transfrontalière

Emmanuel Muller reprend la **définition des clusters** au sens de Michael E. Porter. Il souligne que ces **« concentrations géographiques d'activités d'un même secteur »** sont **animées par la « ressource humaine »**, l'intelligence des acteurs et leurs interactions. Motivés par la réussite économique, ces **« grappes d'entreprises » cherchent les meilleurs partenariats** indépendamment des frontières et des langues. A l'échelon local et transfrontalier **l'obstacle** à la coopération viendrait donc d'un **différentiel de compétences mais aussi de confiance mutuelle** entre partenaires potentiels. Il parle de **« coopétition »**, état simultané de coopération entre acteurs et de compétition dans le même secteur à même de **stimuler la dynamique économique**.

Les **universités** semblent capables d'être de puissantes **entremetteuses** entre partenaires de clusters.

5.5. Le sport, vecteur mythifié d'échanges interculturels en manque d'évaluation

William Gasparini et Michel Koebel retracent **l'histoire du sport**, domaine de **diffusion transnationale** dès sa naissance mais de **compétence nationale** forte (associations, compétitions...). C'est un sujet **porteur de coopérations** transfrontalières en faveur des échanges interculturels entre



populations, de jeunes en particulier. Ces initiatives véhiculent le **mythe d'une émulation naturelle des échanges** par le biais du sport sans évaluer concrètement les conséquences réelles. Les chercheurs **plaident pour une évaluation quantitative** de la coopération transfrontalière dans le domaine pour, en retour, **mieux calibrer les projets** dans un souci d'efficacité de l'action.

6. Morceaux choisis

« La coopération c'est la liturgie du dimanche matin sans la foi. »

Jacques Delors, 2010, ancien président de la commission européenne et syndicaliste chrétien, en crise de foi ?

« Form (of cooperation) follows function? Pas vraiment... »

Michael Frey, critique d'art de la coopération

« Faire de la coopération transfrontalière c'est très bien mais sans droit ce serait mieux... »

Frédérique Berrod, parlant du point de vue généralement admis

« Un enjeu actuel de coopération franco-belge concerne le transport des corps. »

Fabienne Leloup, conseil en organisation transfrontalière des transports mortuaires

« 150 millions d'habitants de l'UE résident à 30km d'une frontière. »

Patrick Harster, factuel, citant une étude du Politecnico de Milan

« La coopération transfrontalière, c'est comme les pompes funèbres, vous aurez toujours du travail. »

Un participant, d'un panel décidément morbide

Le Bloc-Notes de l'Agence, édité et imprimé par :

L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne

33 avenue de Colmar, 68 200 Mulhouse

Rédaction : Pier-Mael Anezo

Date : oct 2019

Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et référence exacte

