

## LES REGIONS TRANSFRONTALIÈRES EN EUROPE: RAPPORT DE SYNTHÈSE

par Dusan SIDJANSKI

En guise de conclusion, je me propose de retenir, outre les deux problèmes centraux de *région* et de *frontière*, les thèmes suivants :

- I. *Approches théoriques* ou approches méthodologiques, à savoir le fonctionnalisme et l'analyse de système;
- II. *Problématique fondamentale* qui a été analysée dans trois exposés substantiels: sur la centralité de la région par rapport à la dimension locale et par rapport au monde, sur la place de la région en regard de la Communauté; et sur la planification en tant que fonction fondamentale dans une économie en voie d'intégration et de régionalisation;
- III. *Problèmes sociaux et économiques*;
- IV. *Institutions*;
- V. *Culture et attitudes*.

Voici, pour terminer, quelques conclusions sur l'action politique en faveur des régions qui, de manière explicite ou implicite, motive ou anime la plupart des exposés.

Tout d'abord, les concepts de *région* et de *frontière*. On n'a certes pas essayé de les définir et d'ailleurs, même si on avait essayé, on n'y serait probablement pas parvenu. Nous nous sommes référés à plusieurs concepts mais les uns et les autres, nous avons essayé de les rendre opérationnels afin de pouvoir mener nos recherches, de formuler des hypothèses et de procéder à des observations et à des vérifications. A ce titre, j'ai enregistré des termes comme celui de «champs d'activité» ou «foyers d'activité», de «pôles de développement», de «communautés réelles», termes qui évoquent les fonctions et leur organisation autour d'un centre dynamique et rayonnant. Fonctions et activités qui se rattachent de manière plus ou moins directe à l'approche fonctionnelle. Toujours est-il

que la région est ainsi définie par ses différentes dimensions: dimensions économique, culturelle, politique, institutionnelles, etc. Ces différentes dimensions et les champs de ces différentes activités qui, comme on l'a souligné, ne se recouvrent pas d'une manière constante. C'est là, au fond, la problématique de la région: la région apparaît, sous cet angle, comme l'intersection entre diverses activités ou ensembles. Cette conclusion ressort clairement de nos travaux.

Par ailleurs, on a beaucoup insisté sur les aspects de développement et des échanges; par ce biais, nous avons appliqué l'analyse de système à l'étude des régions. Ces échanges de messages, de biens et d'hommes, supposent que la région forme un ensemble qui peut être représenté comme «une boîte» qui a des entrées et des sorties. Les modifications peuvent être saisies en essayant d'observer et d'analyser les demandes et les soutiens qui constituent des entrées ainsi que les décisions, les politiques et leurs effets qui forment les sorties, même si nous ne sommes pas toujours en mesure d'expliquer les processus intimes et notamment les changements d'attitudes: pour saisir ce processus il faudrait procéder, comme l'a dit J. R. Rabier, par sondages d'opinion systématiques. Selon les variables que nous avons envisagées, on pourrait parfaitement élaborer plusieurs matrices et conclure fort probablement que la région au fond correspond à l'intersection de ces dimensions.

Deuxième aspect: la frontière est apparue comme un élément de séparation, une barrière et un obstacle qui intervient dans ces champs d'activités, qui produit une coupure dans ces activités. En fonction de l'effet de la frontière, d'aucuns ont dit: la frontière est arbitraire, la frontière est historique, ce qui voulait dire à peu près la même chose, parce que historique signifiait qu'elle était conçue en fonction d'autres facteurs que ceux à la lumière desquels nous l'examinons maintenant. D'où évidemment certaines contradictions, d'où le problème des régions transfrontalières qui nous occupe.

### I. Les approches

1. D'abord l'*approche des fonctions*. Pour simplifier le discours assez compliqué que nous avons entendu sur l'approche fonctionnelle, on pourrait dire que la fonction est une action qui répond à un certain besoin. Elle correspond à l'idée de la fonction biologique, ou à d'autres types de fonctions économiques et sociales. Nous avons cité des centaines

de besoins : besoins des travailleurs, qui se sont exprimés et auxquels on a essayé de répondre par une certaine fonction (création d'une association, création d'une institution, définition d'une politique, etc.). Toute une série d'actes sont en fait le résultat de cette fonction. La question est de savoir si la région et en particulier la région transfrontalière remplit une fonction réelle; et si oui, quelle est cette fonction. La fonction, à son tour, met en relief les acteurs qui par surcroît sont apparus tout au long de nos travaux.

2. Deuxième approche qui mérite d'être relevée ici : l'*approche systémique*, que M. Strassoldo a présentée. Evidemment, si les différentes fonctions étaient indépendantes, ce serait simplement le chaos. En réalité, il y a interdépendance entre ces fonctions, qui répond notamment à certains besoins mais aussi à une certaine logique de l'organisation; cette interdépendance crée évidemment toutes sortes d'interactions. De ce fait le système nous apparaît comme un ensemble d'éléments en interaction, caractérisé par une certaine stabilité, un certain nombre de fonctions et une certaine structure plus ou moins organisée. Dans une approche de ce type-là, un espace correspond au système; la dimension résulte d'un choix plus ou moins arbitraire qu'il faut ensuite contrôler pour voir si le système, tel que nous l'avons défini au départ, correspond à quelque chose de réel, à une certaine intensité d'activités. Ainsi par exemple, nous avons constaté que le système des transports ne coïncidait pas avec la dimension régionale, mais avec d'autres dimensions. C'est au fond la grande difficulté que Denis de Rougemont vient de souligner: dans toutes les régions ce ne sont pas les mêmes activités qui coïncident, qui se superposent: il y a là une très grande diversité contrairement à certaines conclusions que Mme Massart-Piérard tirait d'une très grande ressemblance entre régions transfrontalières.

Sous l'angle de la méthodologie, nous avons insisté sur les relations et les communications, car dans l'approche du système, les relations et les échanges sont des facteurs très importants. Nous en avons parlé souvent: les échanges sous la forme de relations socio-économiques, le flux des travailleurs frontaliers, qui constituent un autre réseau de relations plus ou moins organisées. Ce thème des communications et des échanges a été constamment présent dans nos discussions.

## II. La problématique des régions transfrontalières

1. Dans la conception de Denis de Rougemont, la région est au centre et elle se trouve en quelque sorte entre la cellule locale et le monde ou l'Europe. Qu'on parte de l'un ou de l'autre, on aboutit toujours à la région. La *Région*, c'est un peu une *Rome moderne*, toutes les voies y mènent du moins dans cette conception. Sur ce plan, Denis de Rougemont procède à une analyse qui porte d'abord sur la localité. C'est un élément fondamental auquel il s'est constamment référé, puisqu'on retrouve au centre de la réflexion l'homme, avec ses différentes dimensions, soit d'activités créatrices, soit de fonctions, qui toutes s'insèrent à la fois au niveau de la région et au niveau de l'Europe.

2. A une deuxième phase correspond un deuxième étage; l'*étage européen* qui a été analysé par M. van der Auwera. Cet étage, il faut bien le dire, a été assez décevant malgré la bonne analyse qui nous en a été offerte. On a l'impression qu'il n'est pas encore bien construit. C'est du moins le diagnostic qui se dégage du rapport principal. La Communauté s'est surtout préoccupée, ou commence à se préoccuper, des déséquilibres et des inégalités; c'est un problème qui concerne les régions, et même directement certaines régions transfrontalières, en posant la question essentielle des déséquilibres économiques et sociaux existants dans les Etats membres de la Communauté. C'est en fonction d'un certain nombre de critères que la Communauté intervient. Les problèmes frontaliers ou transfrontaliers ne sont qu'un des aspects de cette activité et de la préoccupation de la Communauté. Mais la Communauté peut jouer un rôle important à ce niveau, en cherchant à harmoniser certaines disparités telles que les disparités monétaires, législatives, les disparités structurelles, et à intervenir pour modifier le rythme de développement. Par conséquent, elle a un potentiel d'actions qui est considérable mais pour l'instant, il faut bien l'admettre, son activité n'a été que limitée faute de moyens et de volonté politique. Il est frappant de constater que les organismes existants dans la Communauté, ne sont pas tous aptes à soutenir de telles interventions; que représente même le Fonds de développement régional par rapport à l'ensemble de la capacité des Etats membres de la Communauté? Une action efficace va-t-elle être menée avec l'appui du Fonds, qui apparaît pour l'instant comme un instrument d'une dimension très modeste? Voilà quelques problèmes et le cadre européen plus large dans lequel nous avons replacé la région:

du niveau micro, nous avons passé au niveau macro-économique et politique.

3. M. Petrella, lui, avec une intervention sur la *planification*, a choisi une option différente. Il s'est placé à deux niveaux qui sont en rapport dialectique. Il a opté pour l'approche sous l'angle de la fonction fondamentale de planification et du rôle qu'elle remplit dans la région, ou dans les régions transfrontalières en particulier. La planification, qui est un processus de régulation des forces différenciées dans une société, produit des plans, des orientations plus ou moins précises. Sous le même terme, les expériences de planification dans la Communauté accusent une grande diversité. Des disparités considérables existent entre le type de plans que l'on a par exemple en France, en Italie ou en Angleterre, et d'autres part le plan qu'on trouve aux Pays-Bas ou en Belgique. L'important cependant est que la conception du plan chez M. Petrella est celle d'un *instrument de transformation de la société* et pas seulement d'un outil de développement; l'objectif final de ce plan est de restructurer l'organisation de la production et la distribution; en outre la planification comporte un ensemble de fonctions. A titre d'exemple, dans une situation de crise, il est difficile, sans un minimum d'interventions et de planification au niveau national et si possible européen, de ne pas faire supporter tous les désavantages aux plus faibles.

Cette planification est liée au problème de la régionalisation. Dans cette optique une série de problèmes importants ont été soulevés; notamment le problème des groupes dominants, leur intervention dans ce processus de planification aux niveaux régional, national ou même européen. A ce sujet, le plan est conçu comme essentiellement fédéraliste et autogestionnaire; un plan prescriptif et non pas simplement indicatif; c'est-à-dire un plan qui comporte des précisions et des éléments obligatoires; en outre, cette conception est liée à la conception fédéraliste, à la diversité et aux problèmes d'intégration. C'est l'idée principale qui s'est dégagée de l'exposé de M. Petrella. Au centre de cette idée: le changement social, la transformation de la société par le plan d'une part, et d'autre part au moyen de l'intégration européenne et la régionalisation.

Cette forme de planification pose toute une série de problèmes, dont celui de l'aménagement entre ces différents niveaux et des arbitrages que cette politique implique. M. Briner a rappelé qu'à propos de l'installation des centrales nucléaires, la région s'est exprimée; il y a là certes des aspects très positifs du point de vue de la protection, de la santé, etc. Mais

d'autres problèmes peuvent se poser au niveau national et européen, dont la région ne tient pas nécessairement compte. Ainsi, ce processus de planification suppose probablement une structure fédéraliste, une élaboration qui tient compte des demandes et des aspirations diversifiées, mais qui fait en même temps des arbitrages à différents niveaux: en effet, si l'on laissait les régions décider de tous les problèmes, nous aurions probablement un éclatement au plan économique, chacun poursuivant son propre intérêt; un processus décentralisé et fédéraliste semblable doit être mis en oeuvre dans la phase d'exécution. C'est là, un aspect sur lequel M. Petrella n'a peut-être pas suffisamment insisté: c'est un problème pratique que pose cette planification légèrement idéalisée.

### III. Les problèmes sociaux et économiques

Les problèmes sociaux, notamment ceux des travailleurs frontaliers, sont une illustration de ce qu'on appelle le fonctionnalisme ou le néofunctionnalisme. Une certaine activité se développe qui suscite des réactions et des mesures pratiques: mise sur pied d'une organisation des *travailleurs frontaliers* et recherche des solutions au niveau de la région, c'est-à-dire là où des problèmes se posent. Un autre aspect fondamental mis en relief au cours de nos débats est l'aspect humain: l'interpénétration des individus et des groupes qui est en train de se développer au niveau d'une région; dans l'exemple de Genève comme l'a montré Charles Rieq, l'interpénétration est marquée par l'afflux de frontaliers; mais aussi, il ne faut pas l'oublier, par un certain mouvement allant de Genève vers la région: installation du domicile secondaire ou principal dans la région, loisirs et toute une série d'activités de jeunesse qui sont organisés sur France. C'est un réseau d'échanges par-dessus les frontières. L'exemple de Bâle et des relations franco-allemandes a été aussi amplement discuté. Ces exemples sont significatifs du rôle qu'ont joué les travailleurs et les échanges dans la prise de conscience du problème régional, dans son analyse et dans la recherche de solutions pratiques. Au départ, un certain nombre de problèmes ont résulté de l'activité régionale: ces demandes ont appelé des réponses et progressivement demandes et réponses ont pris une forme organisée. Ainsi, des structures ont été mises en place: des institutions régionales mais aussi des groupes d'intérêt qui se sont constitués afin d'infléchir les politiques des instances officielles, nationales et régionales. C'est un processus intégratif qui par-

tant des demandes conduit à la prise de conscience, d'une mobilisation au niveau de la région à l'action de pression sur les différentes autorités régionales.

Quant aux *problèmes économiques*, Mme Poelmans a évoqué les pôles de développement et les espaces d'interrelation, mais aussi le problème des mentalités. Bien qu'économiste, Mme Poelmans a mis l'accent sur les mentalités et les transformations psycho-sociales. Dans certains pays, des recherches sur la psychologie des individus et leur comportement économique sont courantes; en Europe, des études interdisciplinaires tendent à se multiplier, les économistes recourant aux méthodes des sociologues, politicologues et socio-psychologues. Cette approche utilisée au niveau de la Communauté peut être utilement transposée au niveau régional.

Avec M. Briner, on passe en revue quelques contradictions fondamentales que l'on observe dans les régions à cheval sur une frontière. Une des contradictions les plus frappantes est évidemment celle des responsables de *l'aménagement du territoire* dont le travail se heurte à l'obstacle de la frontière. Limitée au territoire national, exposée à l'incoordination, leur action suscite toute une série de problèmes qui, à leur tour, provoque des réactions. En canalisant ces réactions, M. Briner a réussi à mobiliser des gens et des groupes. Ainsi donc, les hommes sont prêts à s'engager lorsqu'ils se sentent concernés par des problèmes qui leur sont proches. Mais pour cela, il faut une action animée par un centre régional. Au demeurant, cette action doit être soutenue par une conception économique cohérente, orientant et encadrant les activités régionales.

Un deuxième problème a retenu notre attention, celui des *centrales nucléaires* et des mouvements que leur concentration a provoquées. En effet, l'implantation des centrales obéit à une rationalité économique: besoins en énergie, expansion, etc.; elle est le fait des programmations nationales résultant principalement d'interactions entre Etat et groupes industriels. Cette programmation imposée d'en haut crée des situations confuses en particulier dans les régions transfrontalières. A Genève, l'installation d'une centrale nucléaire est prévue; cette centrale va affecter toute la zone, le canton étant enclavé dans le territoire français. A-t-on songé à consulter les habitants de la région? Et cependant dans la Regio Basiliensis l'opposition s'organise par-dessus les frontières.

Un troisième problème a été soulevé, celui de *l'industrialisation des régions transfrontalières* et la concurrence entre les sous-régions qui les

composent. A plusieurs reprises, on l'a soulignée: chacun essaye d'attirer les entreprises multinationales notamment en raison de leur capacité d'investir et de produire. Dans son rapport, M. Buet explique à propos de l'industrialisation de la région genevoise, la stratégie de recherches de capitaux qui est utilisée auprès des multinationales. En conclusion, il se demande: ces multinationales ayant leurs centres de décision en dehors de la région, comment allons-nous les contrôler? Autrement dit, la région a-t-elle la capacité de le faire? D'autres aspects aussi ont été abordés et notamment celui des transports en commun: ainsi l'étude que nous a présentée M. Loubergé porte sur la polarisation et l'homogénéité ou l'hétérogénéité des régions.

#### IV. Aspects institutionnels

Face à ces différents problèmes, les réponses pouvaient être soit particulières et limitées dans le temps, soit générales et durables, c'est-à-dire revêtir la forme d'une institution. Sous cet angle-là, on a évoqué les *fonctions des institutions* au plan régional, mais aussi la diversité des institutions existant des deux côtés de la frontière. Par ailleurs, nous avons admis un des principes du fonctionnalisme: dans la mesure où les institutions régionales donnent de bons résultats, apportent des solutions aux problèmes concrets et rendent des services, elles suscitent plus d'intérêt, rallient des soutiens plus larges dans la population et apparaissent utiles aux yeux de leurs nombreux usagers; de ce fait, dans la mesure où elles fonctionnent bien en répondant à une demande généralisée, elles sont appelées à se développer. C'est la dynamique institutionnelle qui se manifeste à la fois aux plans européen, national et régional.

#### V. Culture et attitudes

Denis de Rougemont vient d'évoquer des actions en profondeur. En parlant de l'école, il s'est référé à tous les processus de *socialisation politique* des enfants et en particulier à la formation des mentalités, des concepts tels que l'Etat, la région, etc. De son côté, Jacques-René Rabier a traité des attitudes, des comportements et des sondages. En définitive, la régionalisation et ses problèmes devraient peu à peu transformer les

conceptions des hommes, leur psychologie ainsi que leur façon d'agir et de se comporter. On ne peut pas mesurer cette transformation par de simples impressions mais au moyen de techniques éprouvées, dont les sondages d'opinion.

Cette préoccupation fondamentale concernant les changements profonds nous ramène à des principes de base de l'intégration tels qu'ils ont été énoncés par Haas et d'autres théoriciens : aux demandes diverses, les institutions communes apportent des réponses; dans la mesure où les institutions sont efficaces et forment de nouveaux centres de décisions, elles deviennent l'objet d'attention et d'action des acteurs politiques (individus, groupes, opinions). Simultanément les loyautés individuelles et collectives tendent à se déplacer vers ces centres communs. Dès lors, il est probable que les attitudes et comportements des acteurs et de l'opinion mais aussi leurs mentalités, seront exposés au changement. C'est la trame de fond qui, malgré la très grande diversité des sujets traités et des interventions entendues, a constitué l'essence de notre dialogue. C'est ainsi que les approches sectorielles et diversifiées retrouvent une unité fondamentale qui a donné une harmonie riche et vivante à notre colloque.

En conclusion, un point sur lequel on a beaucoup insisté : *action et politique*. A plusieurs reprises, il a été demandé de créer des régions, de mobiliser les citoyens, d'assurer la participation. Par ailleurs, les cas présentés par MM. Mozer et Briner (Regio Basiliensis et Euregio) révèlent que même des hommes d'action qu'ils sont, utilisent souvent bien que peut-être involontairement, nos concepts, nos analyses et notre langage. Ainsi, s'établit un lien étroit entre la recherche qui peut paraître de prime abord comme un détour coûteux et peu utile, mais qui en fait est le fondement de la plupart des décisions que prennent les responsables gouvernementaux, les responsables d'entreprises, ainsi que les responsables régionaux et européens. C'est là un point de convergence entre ces deux approches, théorique et pratique, qui confirme l'opportunité et la nécessité d'une collaboration continue, d'un colloque ininterrompu entre hommes de science et hommes d'action.

## SOMMAIRE

Note liminaire .....	1
Liste des participants.....	2

### I

#### *Nécessité des Régions — Les Régions et l'Europe*

Les Régions frontalières en Europe: un problème-test, par Henri BRUGMANS .....	3
Pourquoi des Régions, par D. de ROUGEMONT .....	9
La politique régionale communautaire et les régions frontalières, par G. VAN DER AUWERA .....	18
Planification et régionalisation, par R. PETRELLA .....	34
<i>Débat</i> .....	53

### II

#### *Problèmes de méthode:*

#### *La Région fonctionnelle — systémique — d'échanges*

Région fonctionnelle et région transnationale, par Françoise MASSART-PIERARD.....	64
The systemic Region, by R. STRASSOLDO .....	81
Les relations régionales transfrontalières, par Charles RICQ ...	96

### III

#### *Problèmes économiques et sociaux*

La Région: institution à créer ou modèle culturel? par B. POCHE.....	126
Problèmes institutionnels et attitudes des populations, par Marc LANGEREAU .....	137
Le travail frontalier, par S. KESSLER.....	142
Problèmes sociaux des travailleurs frontaliers en Suisse, par Jean-Pierre BUET .....	151
Le Genevois Haut-Savoyard et Genève, par R. BRICQ.....	156
<i>Discussion sur le problème des frontaliers</i> .....	161

### IV

#### *Institutions et attitudes régionales*

Alpazur, par E. STEVELBERG.....	165
Euregio 1975, par Alfred MOZER .....	176
Die greuzüberschreitende Zusammenarbeit im Oberrheingraben, bei Dr. Hans BRINER.....	186
Différences et différenciations interrégionales dans les attitudes et comportements du public, par Jacques-René RABIER .....	195
Les Régions transfrontalières en Europe: rapport de synthèse, par Dusan SIDJANSKI .....	238

ASSOCIATION DES INSTITUTS  
D'ÉTUDES EUROPÉENNES

**LES RÉGIONS  
TRANSFRONTALIÈRES  
DE L'EUROPE**

*Colloque de Genève  
1975*

PRINTEMPS-ÉTÉ 1975

I  
N  
S  
T  
I  
T  
U  
T  
U  
N  
I  
V  
E  
R  
S  
I  
T  
A  
I  
R  
E  
D'  
É  
T  
U  
D  
E  
S  
E  
U  
R  
O  
P  
É  
E  
N  
N  
E  
S