

## Conférence Metrolux 2012

### ‘Unpacking Cross-Border Governance’

La question de la « gouvernance transfrontalière » a été largement questionnée au cours des deux dernières décennies, en particulier en Europe où l’intégration supra-étatique et le développement de régions transfrontalières ont suscité une multitude d’analyses, tant dans le domaine académique que politique. La compréhension des logiques et des processus qui sous-tendent cette émergence de nouveaux espaces institutionnels et des formes de gouvernance qui y sont associées reste toutefois encore incomplète. Si la nature éminemment protéiforme et mouvante de l’objet de recherche explique en partie cela, l’évolution du débat scientifique et l’affirmation de nouveaux points de vue théoriques contribuent également à faire émerger de nouvelles interrogations.

En mettant en avant l’idée d’« ouvrir » le concept de gouvernance transfrontalière, cette conférence se donne comme objectif d’approfondir nos réflexions et nos connaissances selon deux perspectives privilégiées. En premier lieu, il s’agit de questionner les fondements conceptuels et théoriques qui sous-tendent l’analyse de la gouvernance transfrontalière. Résolument orientée vers l’explication, cette perspective vise à donner du sens face au foisonnement des cas d’études et de la diversité des initiatives. Penser la gouvernance transfrontalière dans toute sa complexité passe par de nouvelles articulations conceptuelles et, pourquoi pas, la mobilisation de cadres paradigmatiques inédits. En second lieu, il convient d’accorder une attention particulière aux questionnements critiques qui visent à remettre en cause le « prêt-à-penser » institutionnel nourri de postures normatives ou positivistes. La régulation des relations entre acteurs situés de part et d’autres de frontières étatiques n’est jamais « neutre », ni exclusivement une affaire d’ordre technique ou gestionnaire, mais sous-tend de la confrontation et des rapports de force souvent inégaux. Il importe donc de mettre à jour les enjeux de pouvoirs et les intérêts restés dans l’ombre des discours officiels si l’on veut pleinement saisir les logiques à l’œuvre ainsi que leur signification tant politique qu’éthique.

Sur la base de cette double exigence théorique et critique, cette conférence scientifique pluridisciplinaire se propose de mettre en débat trois problématiques particulières susceptibles d’intéresser à la fois des géographes, des politologues, des historiens, des sociologues et des économistes.

#### **1. Debordering/rebordering : comment appréhender la réalité changeante des frontières de manière non binaire ?**

Dans les années 1990, la recherche relative aux frontières et aux espaces transfrontaliers s’est focalisée sur les effets de la globalisation et l’ouverture des frontières dans un contexte dominé par le démantèlement du rideau de fer, l’intégration macro-régionale (UE, NAFTA) et la libéralisation des flux commerciaux, financiers et d’information. La gouvernance transfrontalière était essentiellement appréhendée par rapport à un contexte de *debordering*. Les attentats du 11

septembre 2001 ont dramatiquement renversé cette tendance et ont mis sur le devant de la scène les préoccupations liées au risque terroriste et, par extension, au contrôle des migrations. La dynamique de *debordering* a cédé le pas à la logique du *rebordering*. Mais plutôt que d'appréhender la nature des relations transfrontalières sur la base de frontières plus ou moins ouvertes ou fermées, il nous semble bien plus pertinent de penser la frontière comme un objet ambivalent capable d'être tout à la fois ouvert à certains types de flux, de réseaux et de mobilités et fermé à d'autres. La question est alors de savoir en quoi cette ambivalence affecte la gouvernance des régions transfrontalières, dans la mesure où les changements fonctionnels des frontières mettent en scène des intérêts divergents qui opèrent à des échelles et selon des temporalités variées. Une telle interrogation nécessite également de questionner la réalité changeante des frontières en prêtant une attention particulière aux pratiques de « borderization », aux logiques et aux imaginaires qu'elles sous-entendent.

## **2. Entre coopération et compétition : quelles articulations au sein d'une gouvernance transfrontalière en quête de projet ?**

Portées par l'éthos européen et par la multiplication d'initiatives de régionalisation transfrontalière, les discours sur la coopération transfrontalière ont parfois donné l'impression que celle-ci relevait d'une évidence et apparaissait comme désirable à partir du moment où les frontières s'ouvraient. Les réflexions qui s'inscrivent dans une perspective constructiviste ont montré que la présence d'une proximité territoriale, de similarités culturelles ou d'interactions fonctionnelles ne suffisait pas à expliquer le développement de coopérations et de régions transfrontalières. En tant que processus d'institutionnalisation historiquement contingent, la coopération transfrontalière n'a rien d'automatique. Certes, elle relève d'une volonté partagée basée sur une convergence d'intérêts, mais elle implique également des jeux de pouvoirs et une recomposition des rapports de force. Partant d'une vision quelque peu « désenchantée » de la coopération transfrontalière, la réflexion qui est proposée vise à élargir le regard sur les déterminants et les enjeux de la gouvernance transfrontalière. Pour ce faire, il convient de rappeler que la coopération n'est pas la seule option possible ; la compétition ou l'indifférence constituent d'autres formes d'interactions entre acteurs. Loin de constituer des catégories s'excluant mutuellement, coopération et compétition peuvent non seulement coexister mais également s'articuler l'une avec l'autre. Or les modalités d'une telle articulation apparaissent ambivalentes, puisque la coopération peut avoir comme vocation de réduire les disparités transfrontalières vecteurs de compétition entre les territoires ou, au contraire, chercher à les préserver dans le cadre de régimes frontaliers de type centre-périphérie dominés par des logiques de compétitivité. Au-delà des discours officiels, les finalités de l'intégration transfrontalière et le sens des coopérations qu'elle sous-tend semblent finalement loin d'être évidentes.

## **3. Echelles, territoires, réseaux : quelles approches pour quelle lecture de la régionalisation et de ses modes de gouvernance ?**

Les recompositions spatiales qui ont affecté les relations sociales, économiques et politiques au sein des régions frontalières ont très largement été appréhendées à travers le concept de *rescaling*, que ce soit sous l'angle des restructurations territoriales (déterritorialisation,

reterritorialisation) ou sous celui de l'articulation des différentes échelles géographiques. En revanche, peu de cas semble avoir été fait de l'approche relationnelle qui plaide pour une conceptualisation de la région comme un espace ouvert structuré par une variété de flux et de relations, ceci même alors que les réseaux d'acteurs jouent un rôle prépondérant dans le développement d'une multitude d'arrangements institutionnels et d'assemblages discursifs. Face à un tel constat, la question n'est pas de savoir s'il convient de remplacer l'approche territoriale/scalaire par l'approche relationnelle, mais plutôt de réfléchir à comment les combiner de manière à dépasser les limites inhérentes aux approches unidimensionnelles. La figure de la région transfrontalière apparaît propice à une telle entreprise : d'un côté, l'absence de territoire bien défini et la multiplicité des acteurs impliqués dans les processus de décision plaide pour une approche de la gouvernance basée sur un ensemble d'arrangements politiques souples et négociables structurés autour de réseaux de collaboration qui transcendent les limites administratives et politiques ; de l'autre, la présence d'une frontière étatique ne peut être reléguée au rang de simple réminiscence d'un ordre territorial révolu dans la mesure où, même ouverte, elle continue d'être une limite signifiante d'un point de vue de la territorialité de l'Etat. En définitive, c'est bien parce les processus de débordement/rebordement mettent en jeu différentes spatialités de la frontière qu'un réexamen critique de nos approches conceptuelles apparaît nécessaire.