

Une stratégie de développement durable pour l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée : orientations de base



Une stratégie de développement durable pour l'eurorégion Pyrénées- Méditerranée : orientations de base

**A Sustainable Development Strategy
for the Pyrenees-Mediterranean Euroregion:
Basic Guidelines (text in the CD)**

**Una estrategia de desarrollo sostenible
para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo:
orientaciones básicas (texto en el CD)**

**Una estratègia de desenvolupament sostenible
per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània:
orientacions bàsiques (text en el CD)**

Francesc Morata (Directeur)

**Francesc Cots
Institut universitaire d'Études européennes (IUEE) - Université
Autonome de Barcelone (UAB)**

**David Roca
Centre d'Études et de Recherches sur les Transformations de
l'Action publique (CERTAP) - Université de Perpignan**

Cots, Francesc (Cots i Serra)

Una Estratègia de desenvolupament sostenible per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània : orientacions bàsiques = A Sustainable Development Strategy for the Pyrenees-Mediterranean Euroregion : Basic Guidelines. (Informes del CADS ; 3)

Text en català, anglès, francès i castellà. Bibliografia

ISBN 978-84-393-7539-5

I. Roca, David II. Morata, Francesc, ed. III. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (Catalunya) IV. Títol V. Títol: A Sustainable Development Strategy for the Pyrenees-Mediterranean Euroregion VI. Col·lecció: Informes del CADS ; 3

1. Euroregió Pirineus Mediterrània 2. Desenvolupament sostenible Espanya

3. Desenvolupament sostenible França 4. Cooperació transfronterera Espanya

5. Cooperació transfronterera França

502.3 (460:44)

© Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)

Ministère de la Vice-présidence

Generalitat de Catalunya

Barcelone, Mars 2008

Traduction à l'espagnol : Joan-Maria Romani

Traduction à l'anglais : TAU Traduccions

Traduction au français : TAU Traduccions

Les traductions eut été supervisées par une équipe dirigée par le Docteur Francesc Morata

Coordination et édition : Xavier Cazorla (CADS), Joan-Maria Romani (CADS)

Tirage : 600 exemplaires

Dessin et production graphique :

LV Grupo Gráfico

Avda. Carrilet, 237 - 2a planta

08907 L'Hospitalet de Ll. (BCN)

comercial@grupograficolv.com

www.grupograficolv.com

ISBN : 978-84-393-7539-5

Depot Legal: B-28847-2007

Le *Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya* ne partage pas necessairement les avis des auteurs.

Table des matières

Introduction	5
1. La coopération transfrontière et les eurorégions	7
1.1. Antécédents de la coopération transfrontière.....	7
1.2. Les objectifs de la coopération transfrontière.....	8
1.3. Les eurorégions : concept et caractérisation.....	10
1.4. Caractéristiques et capacités institutionnelles de base pour le développement d'une gouvernance effective dans les eurorégions	14
2. Contexte institutionnel hispano-français : le cadre de coopération de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée	21
2.1 . Le modèle espagnol des Communautés autonomes, entre unita- risme et fédéralisme	21
2.2. Le modèle unitaire décentralisé français ou la diversité des institutions locales	22
2.3. Les implications des deux modèles pour l'eurorégion Pyrénées- Méditerranée.....	24
2.4. Le statut d'autonomie de la Catalogne et l'eurorégion Pyrénées- Méditerranée.....	25
3. L'eurorégion Pyrénées-Méditerranée et les politiques de durabilité	27
3.1. L'eurorégion Pyrénées-Méditerranée : aspects généraux	27
3.2. Brève analyse des secteurs-clés et de leurs implications pour la durabilité	30
3.3. Deux exemples d'orientations de base dans des secteurs-clés pour la durabilité.....	36
3.4. La conciliation des principes de solidarité territoriale et de compétitivité : défis de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée et implications pour le développement durable et respectueux de l'environnement	38
3.5. La nécessité d'une planification stratégique.....	40
3.6. Politiques et initiatives de première importance pour l'élaboration d'une stratégie de développement durable dans l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée	43
3.6.1. Le niveau européen	44
3.6.2. Le niveau national.....	45
3.6.3. Le niveau des Communautés autonomes et des régions.....	46
3.6.4. Le niveau méditerranéen	47
4. Stratégie de développement durable pour l'eurorégion Pyrénées- Méditerranée : orientations de base	49
4.1. La gestion de l'information.....	51
4.2. La participation des acteurs importants et des réseaux	52

4.3. La coordination institutionnelle horizontale et verticale, niveaux de gouvernement et initiatives en fonctionnement	58
4.4. Application, évaluation et suivi de la stratégie.....	59
4.5. Les défis de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable dans l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée.....	61
5. Analyse DAFO quant à la pertinence d'élaborer une stratégie de durabilité dans l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée	63
6. Conclusions	65
7. Références.....	67
Sigles et acronymes	73
Publications du CADS	75

Introduction

L'étude que nous présentons a pour but de formuler les conditions nécessaires pour la mise en œuvre d'une stratégie orientée vers un développement durable et respectueux de l'environnement de l'euro-région Pyrénées-Méditerranée (euro-région P-M). Celle-ci consiste dans un projet de coopération régionale né sur l'initiative de l'ancien président de la *Generalitat* de la Catalogne, M. Pasqual Maragall, qui comprend, outre la Catalogne, l'Aragon, les Baléares, le Languedoc-Roussillon ainsi que le Midi-Pyrénées. Dans l'Union européenne (UE) on a comptabilisé à l'heure actuelle plus de soixante-dix euro-régions, sous diverses appellations, promues par des régions ou des collectivités locales, ou encore par les deux à la fois.

Le phénomène des euro-régions est la principale expression actuelle de la coopération transfrontalière née dans les années 60, grâce au Conseil de l'Europe afin de contribuer à créer des liens de coopération entre des territoires faisant l'objet de vieilles querelles entre la France et l'Allemagne et entre des zones frontalières de ces deux pays avec leurs voisins (Belgique, Luxembourg et Pays-Bas). La coopération transfrontalière a donc eu dès son origine une charge symbolique très forte.

Cependant, la multiplication des euro-régions à laquelle nous avons assisté au cours de ces dernières années est directement liée au processus d'intégration européenne. De fait, l'idée même d'intégration est synonyme d'élimination de la frontière ou de réduction de son impact sur ce qui est au cœur même de la création d'un espace basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Ceci peut être réalisé de deux manières distinctes : par l'« intégration négative », en promulguant des normes européennes qui obligent les États membres à agir d'une manière déterminée; ou par l'« intégration positive », par exemple, au travers de politiques qui favorisent la coopération entre des territoires situés des deux côtés d'une frontière. De ce dernier point de vue, il faut mentionner avant tout le rôle central qu'ont joué les fonds structurels et, en particulier, l'initiative communautaire INTERREG dans le développement de formes de coopération originales et variées entre les diverses zones de l'UE qui ont fini,

dans de nombreux cas, par s'institutionnaliser comme des euro-régions.

Comme on le verra dans cette étude, l'euro-région P-M n'est pas partie de zéro. Elle dispose en effet d'antécédents historiques intéressants, nés à la fin des années 80, étroitement liés à la mise en œuvre du Marché intérieur, comme, par exemple, l'ancienne euro-région méditerranéenne Catalogne – Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées. D'autres expériences, aussi bien au niveau régional que local, comme la Communauté de Travail des Pyrénées ou le réseau de villes C-6, sont encore plus ou moins en vigueur, alors que la *Diputació* de Barcelone, au travers de l'Arc latin, impulse depuis un certain nombre d'années un partenariat entre la plupart des provinces de la frange méditerranéenne orientale, du Portugal au sud de l'Italie.

Cependant, l'euro-région P-M présente des caractéristiques particulières compte tenu de sa situation géographique au sud-ouest de l'Europe, avec ses dimensions urbaines, territoriales et démographiques, et avec son potentiel économique, scientifique et technologique. On remarquera aussi les liens tissés au fil de l'histoire entre les différents territoires et qui font partie de son patrimoine culturel et, dans certains cas, linguistique.

La déclaration issue de la fondation de l'euro-région P-M, du 29 octobre 2004, souligne que celle-ci naît avec « *la volonté d'unir les efforts pour créer au nord-ouest de la Méditerranée un pôle de développement durable et respectueux de l'environnement basé sur l'innovation ainsi que l'inclusion sociale et territoriale* ». Il y est aussi mentionné la volonté d'impulser des politiques conjointes de développement stratégique dans des secteurs tels que le transport, les infrastructures, le transfert de technologies, la promotion d'entreprises ou la protection de l'environnement, ainsi que l'ambition de devenir un moteur du partenariat euro-méditerranéen.

Il faut noter que l'euro-région P-M n'est pas configurée comme une nouvelle structure institutionnelle, mais comme un accord stratégique ayant pour but d'établir et de renforcer les liens de coopération

entre ses membres. De ce point de vue, l'un des principaux défis consiste précisément en la capacité de traduire cette volonté en termes institutionnels, en développant et en gérant les capacités politiques et techniques nécessaires pour rendre possible la coopération sous la forme de politiques conjointes. Le défi complémentaire est celui de la mobilisation des acteurs de la société, sans lesquels les objectifs de l'eurorégion ne pourraient être atteints. Les deux défis sont résumés dans le concept de gouvernance multi-niveaux, caractéristique des processus politiques de l'Union européenne : c'est-à-dire l'intégration verticale des différents niveaux de gouvernement et l'intégration horizontale des acteurs publics et privés autour d'objectifs communs afin de profiter de l'ensemble des ressources disponibles.

En partant de ces prémisses, cette étude analyse brièvement les secteurs-clés de l'eurorégion P-M ainsi que leur impact en termes de développement durable. En outre, après avoir examiné les conditions découlant de la stratégie européenne de développement durable et de protection de l'environnement,

elle fait l'état des différentes initiatives adoptées au niveau national, régional et local dans les territoires couvrant l'eurorégion P-M.

La dernière partie se centre sur la définition des critères nécessaires pour l'élaboration d'une stratégie de durabilité pour l'eurorégion. Compte tenu du manque de précédent d'eurorégions ayant mis en œuvre des stratégies de durabilité, les références disponibles se basent sur les recommandations des organisations internationales (ONU, OCDE) et de l'UE. À partir de là, l'étude analyse les conditions préalables en termes de création de capacités institutionnelles pour conduire un processus de ce type dans le cadre d'un espace complexe et fragmenté tel que celui de l'eurorégion P-M. Selon notre hypothèse, cet ensemble de conditions –d'ordre politique, organisationnel, technique, informatif et participatif– devront tenir compte aussi bien de l'adéquation et de l'articulation des capacités existantes aux différents niveaux que de la création de nouvelles capacités adaptées aux spécificités de l'eurorégion. Les conclusions soulignent les implications qui découlent de cette approche.

Chapitre 1

La coopération transfrontalière et les eurorégions

1.1. Antécédents de la coopération transfrontalière en Europe

La coopération transfrontalière (CT) a déjà une longue tradition en Europe. C'est après la Deuxième Guerre mondiale qu'ont été entamés les contacts entre représentants des deux côtés de la frontière dans une série de zones périphériques. Le but essentiel de ces initiatives était l'amélioration des conditions de vie des zones frontalières moyennant le dépassement des barrières institutionnelles, économiques, sociales, culturelles et naturelles. En partant de la marginalisation dont souffrent les zones périphériques dans la majorité des États, on a mis l'accent sur la nécessité de promouvoir la CT afin de surmonter les effets de cette situation. Toutefois, l'absence d'un cadre légal commun et des instruments institutionnels nécessaires représentait une limitation essentielle. C'est pourquoi, des associations régionales et communales se sont constituées des deux côtés de la frontière sur la base des droits nationaux respectifs (Commission européenne et ARFE, 2000 : A1-6). C'est ainsi qu'ont surgi les premières expériences de coopération transfrontalière à la frontière germano-hollandaise (Euregio) et à la frontière entre la France, l'Allemagne et la Suisse (Region Basiliensis).

Fidèle à ses objectifs fondateurs, le Conseil de l'Europe a fait sien ce type de coopération dès les années 60, en centrant ses efforts sur le débat des instruments devant permettre d'améliorer la situation légale des nouvelles institutions transfrontalières afin de créer des structures stables, étant donné que, du point de vue juridique, il était difficile de mettre en place un organe administratif chargé d'une zone transfrontalière au niveau infranational. C'est en 1971 que l'Association des Régions fron-

talières d'Europe (ARFE) a vu le jour avec l'objectif d'impulser la coopération entre les institutions européennes et les communautés de coopération transfrontalière existant à cette époque.

La création en 1988 du programme INTERREG pour offrir des aides financières à certaines initiatives transfrontalières a été l'une des impulsions les plus importantes de la coopération transfrontalière.

Malgré cela, ce n'est qu'à partir de la fin des années 80 que s'est produite une grande expansion des projets ainsi que des organes de coopération transfrontalière. La réalisation du Marché unique européen, le processus d'intégration européenne, en général, et la transition démocratique en Europe centrale et orientale ont représenté une contribution essentielle de ce point de vue (ARFE, 2004 : 4). Dans ce contexte, l'impulsion la plus importante de la CT est liée au démarrage, en 1988, du programme INTERREG moyennant lequel la Commission européenne (CE) proposait des aides financières aux initiatives transfrontalières qui remplissent certaines conditions (Parlement européen, 2004).

On a vu que l'Europe compte aujourd'hui plus de soixante-dix régions transfrontalières conues sous divers noms : *eurorégions*, *euregions* ou *communautés de travail*, parmi d'autres. Avant la mise en œuvre du programme INTERREG, on en dénombreait uniquement vingt-six (Parlement européen, 2004). Ces chiffres sont révélateurs de l'impact qu'a eu cette initiative communautaire sur l'évolution de la CT dans l'UE.

1.2. Les objectifs de la coopération transfrontalière

Au cours de ces dernières années, le thème de la disparition ou de la reconfiguration des frontières nationales a acquis une importance croissante à la suite de divers processus, parmi lesquels, la mondialisation économique et sociale et les processus d'intégration régionale (Anderson, 2003 ; Morata et Etherington, 2003). En quelques années seulement, on est passé d'un système basé sur des secteurs économiques, sociaux et identitaires délimités rigidement par les frontières nationales à un système plus ouvert, interdépendant et intégré dans lequel les frontières deviennent un obstacle pour les échanges économiques, l'intercommunication sociale et culturelle, et la coopération politico-administrative entre des territoires voisins. Bien que le processus d'intégration européenne n'ait pas été basé sur une intégration territoriale, sinon fonctionnelle, les frontières, en tant qu'expression de l'exclusivité de la puissance étatique, ont perdu, petit à petit, nombre de leurs fonctions traditionnelles (douanes, monnaie, protectionnisme, circulation de personnes, etc.). D'autre part, en plus des effets de l'intégration des marchés et des économies, l'UE a mis en œuvre des politiques de plus en plus spécifiques qui ont un impact sur le territoire, en même temps qu'elles favorisent la coopération transversale entre les acteurs des différents niveaux infranationaux (Morata, 2004).

Dans ce contexte, le dernier élargissement de l'UE a comporté, entre autres effets, une considérable augmentation des disparités économiques et sociales entre les régions européennes. Il faut rappeler aussi les faiblesses administratives et institutionnelles des nouveaux États membres et, en particulier, la fragilité des nouvelles autorités locales et régionales ou la nécessité de garantir les droits des minorités nationales présentes dans tous ces pays. D'où la nécessité de renforcer la coopération transfrontière et transrégionale après le grand élargissement de 2004. De manière plus générale, la Commission a insisté sur le fait que l'évolution des politiques communautaires devrait permettre aux autorités nationales, régionales et locales de jouer un rôle actif dans la promotion d'une vision partagée et d'un cadre cohérent face au développement des territoires européens basés sur l'amélioration de la compétitivité, la cohésion territoriale et la durabilité (CE, 2004). Ceci devrait conduire à l'adoption de nouveaux instruments en tenant compte du patrimoine issu de la diversité culturelle européenne afin de définir conjointement les meilleures pratiques démocratiques et de gestion par la mise

en réseau des acteurs publics et privés des différentes régions. A travers l'échange d'expériences et le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement, il est possible d'alimenter la réflexion mutuelle quant à l'apport des territoires à la construction européenne.

La coopération interterritoriale et transnationale est devenue une priorité fondamentale pour l'UE dans son effort en faveur de l'intégration et de la diminution des disparités économiques et sociales découlant de la persistance des frontières étatiques.

Le Deuxième Rapport sur la Cohésion économique et sociale de la Commission européenne (2003) indiquait déjà que la coopération interterritoriale et transnationale était une priorité fondamentale pour l'Union européenne dans son effort en faveur de l'intégration et de la diminution des disparités économiques et sociales découlant de la persistance des frontières nationales. Plus récemment, en vue de la réforme de la politique de cohésion 2007-2013, la Commission européenne (2004), à partir de l'expérience d'INTERREG, a proposé la coopération territoriale en tant que nouvel objectif des Fonds structurels 2007-2013 et la création de Groupements européens de coopération avec l'appui de l'instrument financier correspondant. Cette préoccupation n'est pas surprenante : selon le Comité des Régions (CdR, 2005), presque 40 % de la population européenne vit dans des régions frontalières (58 % dans les huit nouveaux États membres de l'Est) et, comme nous l'avons vu, le Conseil de l'Europe a identifié plus de soixante-dix eurorégions avec des dénominations, des objectifs et des domaines géographiques divers. C'est pourquoi, certains auteurs considèrent ce phénomène comme la préfiguration d'une Europe d'espaces fonctionnels suprarégionaux et intégrés, capables d'affronter dans de meilleures conditions certains des défis de la mondialisation (Keating, 1998). En tout cas, malgré les progrès économiques et politiques du processus d'intégration, la suppression des frontières internes (économiques, politiques, sociales et culturelles) continue d'être l'un des défis majeurs de l'UE, concrétisé par la nécessité de gérer et de renforcer la diversité tout en préservant la cohésion interne.

Selon l'Association des Régions frontalières européennes (ARFE, 2004), la coopération transfrontière présente quatre types de valeur ajoutée : politique, institutionnelle, socioéconomique et culturelle.

Le premier type fait référence à sa contribution directe à l'objectif général de l'intégration européenne et il découle des principes qui imprègnent les politiques de l'Union tels que la subsidiarité, la cohésion, le partenariat et le cofinancement du développement territorial. La valeur ajoutée institutionnelle résulte de l'implication des acteurs publics des deux côtés de la frontière ainsi que de la mise en commun de leurs intérêts et de leurs ressources autour d'objectifs partagés. La valeur ajoutée socioéconomique se manifeste, par exemple, à travers la mobilisation du potentiel endogène liée à la participation des acteurs économiques et sociaux (agences technologiques, entreprises, syndicats, institutions culturelles et sociales, groupes écologistes, etc.) aux politiques de développement, ainsi qu'à l'amélioration de la planification territoriale et des infrastructures de transports. Enfin, la valeur ajoutée socioculturelle se concrétise par une vision générale de la région transfrontalière, par la formation de réseaux d'experts universitaires, ainsi que par la divulgation du patrimoine historique ou la connaissance des langues respectives comme base pour une meilleure communication.

Parmi les principales motivations qui sous-tendent la coopération transfrontalière on peut citer les suivantes (Commission et ARFE, 2000 : A1-8 ; Aranda et Montolio, 2005 : 4) :

- Cesser d'associer le concept de frontière à une ligne de séparation pour faire référence à un point de communication entre voisins ;
- Aller au-delà des préjugés et de la méfiance des deux côtés de la frontière qui sont le fruit de l'héritage historique ;
- Favoriser le développement durable (DD), ainsi que la protection de l'environnement ;
- Renforcer la démocratie au sein des structures administratives régionales et locales ;
- Dépasser l'isolement des zones périphériques en les transformant en axes de développement transfrontalière ;
- Promouvoir la croissance économique, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en général ;
- Accélérer le processus d'intégration européenne moyennant la mise en place de relations entre les diverses parties.

1.3. Les eurorégions : concept et caractérisation

Au sein de l'UE, on a affaire à une grande variété de structures de coopération transfrontalière (CT) avec des objectifs, des compétences et des capacités diverses. Ce point est important parce que l'euro-

région P-M s'encadre, comme son nom l'indique, dans un modèle spécifique : l'eurorégion. D'une manière générale, une eurorégion remplit un ou plusieurs des critères suivants (Parlement européen, 2004) :

- une association d'institutions locales et/ou régionales situées des deux côtés d'une frontière nationale ;
- une association transfrontalière pourvue d'un secrétariat permanent et d'une équipe technique et administrative dotée de ses propres ressources ;
- un organe de droit privé, basé sur des associations ou des fondations à but non lucratif des deux côtés de la frontière, en accord avec les législations nationales respectives ;
- un organe de droit public, basé sur des accords inter-étatiques, s'occupant, entre autres choses, de la participation des institutions territoriales.

Bien que les eurorégions constituent un groupe très hétérogène en termes légaux et organisationnels, elles présentent une série de caractéristiques communes : la permanence dans le temps, une personnalité différenciée de leurs membres, des ressources techniques, administratives et financières, et des organes décisionnels propres.

Les eurorégions ne constituent pas un nouveau niveau de gouvernement local ou régional, mais un espace d'échange entre acteurs publics et privés.

Selon une autre définition, proposée récemment par l'ARFE, les euroregions répondent aux caractéristiques suivantes :

- a) ce sont des structures composées par les collectivités régionales et locales d'un côté et de l'autre d'une frontière nationale ;
- b) elles ont habituellement un secrétariat permanent et une équipe technique et financière, et elles sont dotées de moyens financiers propres ;
- c) la coopération n'est pas basée sur des mesures qui sont isolées mais qui ont pour objectif le développement ainsi que l'élaboration d'une stratégie conjointe ;
- d) en général, elles constituent une plateforme pour la relation transfrontalière entre les habitants, les représentants politiques, les institutions, les forces économiques, les agents sociaux et culturels, etc. ;
- e) la coopération a lieu de part et d'autre de la frontière, même si elle peut aller bien au-delà ;

- f) les décisions sont appliquées en suivant les procédures en vigueur de chaque côté de la frontière, en évitant, dans la mesure du possible, les conflits relatifs aux compétences et aux structures ;
- g) les contenus de la coopération sont définis à partir des intérêts communs ;
- h) enfin, ces plateformes sont utilisées, en général, pour préparer et, si possible, pour appliquer des programmes et des projets, en particulier, dans le cadre communautaire.

Quoi qu'il en soit, il est clair que les eurorégions ne constituent pas un nouveau niveau de gouvernement local ou régional, mais un espace d'échange entre acteurs publics et privés. Bien qu'elles englobent les activités de caractère transfrontalier d'une zone déterminée, la mise en oeuvre de la plupart des actions est à la charge des autorités compétentes, conformément aux législations nationales respectives (Gabbe et al., 2000 : B2-22).

Ces structures ont joué un rôle tout à fait déterminant dans l'exécution des programmes INTERREG, à la différence des Communautés de Travail. Comme nous l'avons vu précédemment, la majorité des eurorégions ont été créées à partir de cette initiative communautaire. Selon certains auteurs, la structure institutionnelle type des eurorégions s'adapte mieux à la stratégie de la Commission européenne visant à la suppression des obstacles frontaliers (Perkmann, 2002 : 12). De ce point de vue, la prolifération de structures transfrontalières un peu partout en Europe peut être considérée comme un processus d'innovation institutionnelle à travers lequel les eurorégions assument, en tant qu'acteurs légitimés de l'UE, la mise en oeuvre la politique régionale dans les zones frontalières (Perkmann, 2002 : 12).

En revanche, les Communautés de Travail connaissent des problèmes de coordination plus importants. En général, elles ont une structure organisationnelle plus rigide, un domaine géographique plus vaste (avec cinq régions ou davantage) et une capacité d'action autonome plus limitée que les eurorégions (Gabbe et al., 2000 : B2-24 ; Perkman, 2002, 7 ; Aranda et Montolio, 2005 : 6). Les Communautés de Travail réalisent des activités de planification stratégique (comme par exemple des études) ou des projets spécifiques. L'intensité de la coopération est, généralement aussi, moindre que dans les eurorégions, étant donné qu'il s'agit davantage de forums d'échange d'expériences que de plateformes pour le développement de projets concrets. L'exemple le plus proche est celui de la

Communauté de Travail des Pyrénées, qui compte un total de sept membres (quatre Communautés autonomes espagnoles et trois régions françaises).

La prolifération de structures transfrontalières un peu partout en Europe peut être considérée comme un processus d'innovation institutionnelle à travers lequel les eurorégions, en tant qu'acteurs légitimés de l'UE, mettent en oeuvre la politique régionale dans les zones frontalières.

Toutefois, les études disponibles (Perkmann, 2004 ; Morata, 2004 ; Tambou 1999) indiquent que, jusqu'à présent, les formes de coopération qui ont été mises en oeuvre dans l'UE n'ont pas donné lieu à de véritables régions transfrontalières, en grande partie, à cause des réticences des États, mais aussi d'autres facteurs endogènes et exogènes aux régions elles-mêmes. Les principaux obstacles sont en général l'inadéquation des moyens juridiques, financiers et humains aux caractéristiques des problèmes qu'il s'agit de résoudre. Au plan européen, l'initiative INTERREG n'a pas non plus répondu pleinement aux attentes. Les secteurs économiques n'y ont pas participé suffisamment, et l'on n'a pas stimulé non plus la mise en réseau des régions frontalières. En outre, en dépit de quelques résultats encourageants, INTERREG n'a pas été accompagnée des instruments juridiques et financiers nécessaires pour faciliter une mise en pratique effective.

L'une des causes de la stagnation de nombreuses eurorégions est que, bien au-delà des problèmes habituels (manque de ressources, dépendance d'INTERREG, hétérogénéité en matière de compétences, coûts de coordination ou difficultés pour rendre compatibles les différentes traditions administratives), les institutions promotrices n'ont pas été capables d'impliquer de manière effective les acteurs-clés de la société, pourtant nécessaires pour doter de contenus et de continuité ces expériences d'intégration suprarégionale dans le cadre du processus d'intégration supranationale.

LES CRITÈRES DES EURORÉGIONS

LACE1570

Tableau de critères d'eurorégion - ARFE / LACE15

Organisation

- Ensemble d'autorités locales et régionales des deux côtés des frontières nationales, parfois avec une assemblée parlementaire.
- Organisations transfrontalières avec un secrétariat permanent et un personnel expert et administratif.
- Basée sur des associations nationales ou des fondations des deux côtés de la frontière conformément aux droits public et privé respectifs.
- Conforme au droit public basé sur des traités internationaux qui s'adressent aussi aux autorités régionales et locales des Etats signataires.

Méthode de travail

- Coopération stratégique.
- Toujours avec une orientation transfrontalière.
- Absence d'un nouveau niveau administratif.
- Axée sur les relations transfrontalières visant les populations, les politiques publiques, l'économie, les échanges culturels, etc.
- Équilibre entre les différentes structures et les différents pouvoirs des deux côtés de la frontière en tenant compte aussi des aspects psychologiques.
- Coopération verticale (UE, gouvernements nationaux, régions, collectivités locales) et horizontale, au-delà même des frontières.
- Mise en oeuvre des décisions conformément aux procédures applicables de part et d'autre de la frontière (en évitant les conflits de compétences et de pouvoirs structurels).
- Participation des habitants, des institutions et des agents sociaux à des programmes, des projets et des procédures de prise de décisions.
- Initiatives directes et utilisation de ressources propres comme condition préalable pour l'aide et l'appui de tierces parties.

Contenu de la coopération

- Définition de champs d'action en accord avec les intérêts communs (par exemple infrastructures, économie et culture).
- Coopération dans tous les domaines de la vie quotidienne : qualité de vie, travail, loisirs, culture, etc.
- Importance égale de la coopération socioculturelle, économique et en matière d'infrastructures.
- Conseil, assistance et coordination de la coopération transfrontière, en particulier dans les domaines suivants :

- | | |
|--|---|
| – développement régional | – tourisme et loisirs |
| – développement économique | – développement agricole |
| – transport et circulation | – innovation et transfert de technologies |
| – protection de l'environnement et conservation de la nature | – écoles et enseignement |
| – coopération sociale | – services d'urgence |
| – culture et sports | – communications |
| – santé et prévention des catastrophes | – sûreté publique |
| – énergie | – traitement des résidus |

Source : ARFE-LACE, 1997

Table 1. Eurorégions européennes. Année de constitution et pays impliqués.

AN	NOM	PAYS
1958	EUREGIO	DE, NL
1964	Öresundskommittén	DK, SE
1971	Nordkalottkommittén	NO, SE, FI
1972	Kvarken Council	SE, FI
1972	Arge Alp	AT, CH, DE, IT
1973	Euregio Rhein-Waal	DE, NL
1974	The Franco-Genevan Regional Committee	CH, FR
1975	Internationale Bodenseekonferenz (Regio Bodensee)	AT, CH, DE
1976	Euregio Maas-Rhein	BE, DE, NL
1977	Ems Dollart Region	DE, NL
1977	Mittnorden Committee, Nordens Gröna Bälte	NO, SE, FI
1978	Euregio Rhein-Maas-Nord	DE, NL
1978	Arko Co-operation	SE, NO
1978	Skärgårdssamarbetet ('Archipelago')	SE, FI
1978	Alpes-Adria	AT, CH, DE, IT, CR, SL, HU
1980	Four Corners Co-operation	DK, SE
1980	Gränskommittén Østfold/Bohuslän	NO, SE
1980	Nordatlantiska Samarbetet	IS,DK
1980	Benego	BE, NL
1982	COTRAO (Communauté de Travail des Alpes Occidentales)	CH, FR, IT
1983	Comunitat de Treball dels Pirineus	ES, FR
1984	Benelux Middengebied	BE, NL
1985	Working Community of the Jura	CH, FR
1987	Transmanche Region (Kent/Nord-Pas de Calais)	FR, UK
1987	Conseil du Léman	CH, FR
1988	PAMINA	DE, FR
1989	Scheldemond	BE, FR
1989	EuRegio SaarLorLuxRhein (abans COMREGIO)	DE, FR, LU
1989	Arc Atlantique	ES, FR, PT, UK, IRL
1989	PACTE (Hainaut-Pas-de-Calais)	BE, FR
1990	Working Communities of the Riparian States of the Danube	AT, DE, HU
1990	Rat Wallis-Valle d'Aosta	CH, IT
1990	Storströms Amt/Ostholstein Interreg	DE, DK
1991	Transmanche Euroregion	BE, FR, UK
1991	Mont-Blanc Conference	CH, IT
1991	Comunidade de Trabalho Região Norte de Portugal-Galicia	ES, PT
1991	Euroregion Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon-Catalunya	ES, FR
1991	Nieuwe Hanze Interregio/Neue Hanse Interregion	DE, NL
1991	Euroregion Neisse-Nisa-Nysa	DE, CZ, PL

Table 1. Eurorégions européennes. Année de constitution et pays impliqués.

AN	NOM	PAYS
1992	Erzgebirge	DE, CZ
1992	Euroregion Elbe/Labe	DE, CZ
1992	Euroregion Pro Europa Viadrina	DE, PL
1992	Euroregion Euskadi-Navarre-Aquitaine	ES, FR
1992	Comunidad de Trabajo Extremadure-Alentejo	ES, PT
1992	Hungarian–Austrian Cross-Border regional Council ("West-Pannon Region")	AT, HU
1993	Egrensia	DE, CZ
1993	Euroregion Spree-Neiße-Bober	DE, PL
1993	Carpathian Euroregion	PL, HU, SK, RO, UR
1993	Rives-Manche region	FR, UK
1994	Inn-Salzach-Euregio	AT, DE
1994	Euroregion POMERANIA	DE, PL
1994	Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald-Sumava	AT, CZ, DE
1995	EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein	AT, DE
1995	Euregio TriRhena	CH, DE, FR
1995	Arc Manche	FR, UK
1995	EuroRegion Oberrhein (TriRhena plus Pamina)	CH, DE, FR
1995	Regio Insubrica	CH, IT
1996	Euroregion Glacensis	CZ, PL
1996	Union of Municipalities of Upper Silesia and Northern Moravia	PL, CZ
1996	Euroregion Tatry	SK, PL
1996	Regio Sempione	CH, IT
1996	Danube-Tisza-Körös-Maros Euroregion	HU, RO
1997	Euregio Via Salina	AT, DE
1997	Sonderjylland-Slesvig	DE, DK
1997	Nestos-Mesta	BL, GR
1997	Baltic Sea Islands	EE, DE, DK, SE, FI
1998	Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel	AT, DE
1998	Euregio Baltık	PL, LV, LT, SE, DK, RO
1998	Europaregion Tirol	AT, IT
1998	Banube-Dráva-Száva Euro-regional initiative	HU, CR, BOS
1998	Euregio Weinviertel-Südmähren/West-Slovakia	AT, CZ, SK
1998	Euregio Inntal	AT, DE
1999	Ipoly Euroregion	AT, SK
2004	Euroregió Pirineus-Mediterrània	ES, FR
2004	Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi (PLAE)	ES, FR

SOURCE : *Élaboration propre à partir de Perkmann (2002), et données de l'Institut universitaire d'Études européennes.*¹

1. Pour davantage d'information, voir la page web : http://inee/catala/iuee/m_recerca.html.

1.4. Caractéristiques et capacités institutionnelles de base pour le développement d'une gouvernance effective dans les eurorégions

Au vu des problèmes mentionnés, il convient de considérer maintenant les contraintes institutionnelles qui conditionnent, selon la littérature, les capacités de gouvernance effective des eurorégions. Cela nous mène à introduire quelques précisions analytiques. Le terme de *gouvernance* est souvent utilisé dans un sens normatif pour décrire le processus moyennant lequel les institutions formelles entrent en contact avec les acteurs sociaux autour de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques. Une telle démarche est liée à l'émergence de mécanismes de relation plus coopératifs, plus consensuels et plus démocratiques que les mécanismes traditionnels, plus hiérarchiques et plus bureaucratiques. Le Livre blanc de la Commission sur la « Gouvernance européenne » (2001:18) indique que « *les politiques ne peuvent pas être effectives si elles ne sont pas préparées, mises en œuvre et contrôlées d'une manière plus inclusive* ». Pour ce faire, le document propose le transfert de davantage de pouvoirs aux niveaux de gouvernement plus proches des citoyens et de la société. De ce point de vue, le concept de *gouvernance* renvoie à celui de *capacités institutionnelles* (Scharpf, 1997).

Les capacités institutionnelles peuvent être comprises de deux manières complémentaires (Evans, 2005) : en tant qu'*apprentissage* institutionnel / organisationnel, et comme création de *capacités* institutionnelles / organisationnelles. Le processus d'*apprentissage* institutionnel fait allusion aux processus au moyen desquels les nouvelles idées pénètrent dans les institutions, alors que la création de capacités institutionnelles dépend du degré de mobilisation des ressources matérielles, scientifiques, technologiques, organisationnelles et institutionnelles d'un pays déterminé. Selon March et Olsen (1995), la gouvernance « *implique le développement de capacités pour une action politique appropriée parmi les citoyens, les groupes et les institutions (...). Toutefois, agir de manière appropriée et apprendre de l'expérience requiert de la volonté, mais aussi [la mise en commun] des compétences collectives* ».

La capacité institutionnelle est, comme on le voit, un produit collectif résultant des efforts conjoints des différents acteurs de la société, chacun desquels disposant d'un potentiel d'action limité, mais pertinent, vis-à-vis du problème qu'il s'agit d'affronter. Dans le cas de l'eurorégion P-M, la défini-

tion et l'application des politiques destinées à sa construction dépendront de l'identification avec les objectifs et les efforts conjoints des acteurs qui opèrent aux différents niveaux. Pour ce faire, le rôle des autorités publiques et, en particulier, des promoteurs de l'initiative doit consister non seulement à mettre en place le cadre de la coopération, mais aussi à stimuler, organiser et gérer les processus sociaux nécessaires pour la rendre effective.

La Commission et l'ARFE considèrent que le principe de partenariat, celui de subsidiarité, l'existence d'une stratégie transfrontalière ou d'un programme conjoint, une structure commune à niveau régional ou local, et la participation des acteurs privés et de la société civile sont autant d'éléments fondamentaux de la coopération transfrontalière (Commission et ARFE, 2000 : A2-15 et ss.). En outre, elles ont formulé une série de recommandations du point de vue des conditions, ainsi que des capacités techniques et organisationnelles qui sont spécifiées ci-dessous.

L'ARFE et la CE considèrent que le principe de partenariat, celui de subsidiarité, l'existence d'une stratégie transfrontière, d'un programme ou d'une structure commune au niveau régional ou local, ainsi que la participation des acteurs privés et de la société civile, sont autant d'éléments fondamentaux de la coopération transfrontalière.

Conformément à la réglementation européenne, le principe de partenariat a une double dimension, verticale et horizontale. La première implique que les États membres et les organes nationaux, régionaux et locaux désignés doivent collaborer étroitement avec la Commission Européenne dans la mise en œuvre des mesures communautaires. Les structures créées à ce propos doivent additionner leur efforts et se compléter entre elles sans rapports de compétence (Gabbe et al., 2000 : B1-17). Pour ce faire, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de coopération appropriés entre les différents niveaux.

Le partenariat horizontal fait référence aux relations entre les interlocuteurs des deux côtés de la frontière. Dans ce contexte, il est indispensable d'établir des critères de parité entre tous les interlocuteurs et de surmonter les difficultés relatives aux sources de financement et aux différences entre administrations. Les relations horizontales entre les différentes parties de l'eurorégion nécessitent,

dans tous les cas, des structures transfrontalières communes dotées de permanence ayant une capacité de décision, financière, technique et administrative proportionnelle à leurs domaines d'activité (Gabbe et al., 2000 : B1-10). Ces structures devront faire face aux difficultés découlant des différences, en termes de compétences et de culture administrative, entre les administrations impliquées dans le processus. Très souvent, on veut harmoniser et adapter les compétences ainsi que les structures des deux côtés de la frontière comme étape préliminaire pour la coopération transfrontière. Cette tentative peut comporter de nombreuses années de travail et l'expérience a montré qu'elle pouvait être contre-productive, car aucun pays n'est disposé à modifier *a priori* des structures et des compétences qui sont le fruit d'une évolution culturelle (Gabbe et al., 2000 : B1 11).

Dans ce contexte, la Commission Européenne a agi comme entrepreneur politique, profitant des avantages découlant de son rôle d'initiatrice de politiques et de médiatrice d'intérêts en jeu, qui lui permet de se déplacer entre les différents niveaux de gouvernement avec une relative facilité, tout en incorporant de nouvelles idées, en formulant des stratégies alternatives et en organisant des coalitions d'acteurs, parfois même sans le consentement explicite des États membres (Perkmann, 2002; Morata, 2004 : 43). Grâce à des initiatives telles qu'INTERREG, la Commission a promu la création de réseaux transnationaux centrés sur la définition d'intérêts communs et l'intensification de la coopération horizontale entre acteurs infranationaux qui appartiennent à différents États membres (Morata, 2004 : 33). Grâce à ce type d'actions, les régions ont développé progressivement un rôle très important, aussi bien sur la scène européenne que dans les secteurs nationaux de prise de décisions et de mise en œuvre de politiques (Bullman, 1994 ; Jones et Keating, 1995). De nos jours, les régions interagissent directement avec les organes de l'UE afin d'obtenir des ressources des politiques distributives et de promouvoir leurs intérêts. Grâce aux réformes successives des Fonds structurels, la Commission a conditionné progressivement l'action des régions, et celles-ci ont assumé un rôle plus actif.

Grâce aux initiatives telles qu'INTERREG, la Commission a promu la création de réseaux transnationaux centrés sur la définition d'intérêts communs et l'intensification de la coopération horizontale entre des acteurs infranationaux appartenant à plusieurs États membres.

La littérature récente sur l'intégration européenne a caractérisé ces éléments d'expressions de la gouvernance multi-niveaux. Cette nouvelle perspective suggère que le processus d'euro-périsation a provoqué une transformation de l'État qui implique une augmentation de l'interdépendance entre les différents niveaux de gouvernement (européen, national et infranational). Or, ces niveaux se voient obligés à partager leurs ressources afin de faire face aux changements qui découlent du processus d'intégration européenne (Morata, 2004 : 37).

Selon Hooghe et Marks (2004 : 34) « *le point de départ de la perspective de la gouvernance multi-niveaux est l'existence de compétences enchevêtrées entre les différents niveaux de gouvernement et l'interaction des acteurs politiques à travers ces niveaux* ». Cette fragmentation du pouvoir de décision entre les différents niveaux comprend les acteurs privés et implique un modèle de relations basé sur le consensus et l'établissement de confiances réciproques qui se traduit par une déhiérarchisation des différentes structures. Les nouvelles formes de gouvernance ne sont pas fondées, par conséquent, sur une autorité formelle ni sur des pouvoirs légalement définis comme dans le cas des États-nation, mais sur des processus de prise de décisions pluralistes et sur la répartition et l'échange de ressources entre les différents acteurs.

Le principe de subsidiarité s'intègre bien dans la perspective de la gouvernance multi-niveaux de l'UE. Dans un contexte d'interdépendances et de juxtaposition de compétences entre les différents niveaux gouvernementaux, la subsidiarité ne peut pas s'appliquer uniquement à la répartition des compétences formelles entre les organes gouvernementaux ; elle doit tenir compte aussi des relations entre les différents acteurs impliqués. Dans tous les cas, la distribution de fonctions ne peut pas résulter d'une opération automatique, mais d'un processus de négociation et de coordination entre les différents acteurs qui travaillent en réseau (institutions, agents économiques, ONG et citoyens). Il s'agit d'une vision beaucoup plus dynamique du principe de subsidiarité (Morata, 2004 : 46-47). Enfin, celle-ci implique aussi un renforcement des acteurs locaux et régionaux en tant que niveaux d'administration appropriés pour la coopération transfrontière (Gabbe et al., 2000 : A2 -17).

Le concept de réseau est étroitement lié à la gouvernance effective des eurorégions à travers la participation et l'implication des acteurs privés et de la société civile. De fait, la structure flexible qu'adoptent les institutions eurorégionales vise à déve-

lopper un type de relations plus dynamiques entre les acteurs qui en font partie, fuyant dans la mesure du possible les entraves bureaucratiques et hiérarchiques. Cette perspective est plus cohérente avec le concept de réseau, qui présuppose une plus grande habilité à s'adapter aux nouveaux défis et à incorporer de nouveaux concepts ainsi que de nouvelles idées.

L'élaboration d'une stratégie conjointe de développement est un facteur essentiel pour développer la coopération entre régions séparées par une frontière. L'ARFE et la Commission, sur la base des expériences accumulées, ont insisté sur le potentiel que comporte l'élaboration et la préparation conjointe de cette stratégie afin de réduire l'effet barrière propre de la frontière. De surcroît, il est possible de profiter de l'occasion pour mobiliser et mettre en contact des acteurs des deux côtés de la frontière en favorisant les connexions, tout en offrant une base solide et cohérente pour la future réalisation de travaux et de projets conjoints (Gabbe et al., 2000 : A5-2). Le « Guide pratique de la Coopération transfrontière » formule les conditions techniques nécessaires pour mener à terme cette tâche:

- 1) une gestion adéquate de l'information dans le but de produire une description, ainsi que des analyses systématiques de l'eurorégion comprenant différents éléments tels que : une analyse détaillée par secteurs, la description de l'état de l'environnement, une évaluation en termes de compétitivité et d'innovation, de chômage et du marché du travail, et une description des ressources financières, etc. ;
- 2) une analyse approfondie des problèmes, des faiblesses et des menaces dans le cadre de la frontière (points forts et opportunités) ;
- 3) une stratégie adaptée aussi bien aux politiques de développement régional de l'UE qu'à la Perspective européenne de l'Aménagement du Territoire (PEAT) ;
- 4) une définition de la vision de la région transfrontalière, des objectifs stratégiques et des mesures pour les atteindre ;
- 5) une évaluation systématique des programmes de la coopération transfrontalière. La Commission a préparé des conseils méthodologiques généraux pour l'évaluation préalable, ainsi que pour la définition d'indicateurs d'évaluation et de suivi de tous les programmes des Fonds structurels. En outre, elle a adopté un guide spécifique pour l'évaluation des programmes INTERREG 3 A. Dans tous les cas, l'évaluation préalable doit apprécier s'il s'est produit un apprentissage des expériences passées ;

mesurer la consistance rationnelle et conjointe de la stratégie ainsi que sa complémentarité avec d'autres programmes ; et, enfin, quantifier les objectifs, réaliser une estimation de l'impact prévu et évaluer le respect des exigences des règlements et des directives de l'UE (Gabbe et al., 2000 : A5, 8-12).

L'élaboration d'une stratégie conjointe de développement est un facteur essentiel pour développer la CT étant donné qu'elle a le potentiel nécessaire pour mobiliser et mettre en contact les acteurs des deux côtés de la frontière.

Cependant, les capacités institutionnelles ont besoin, pour se développer, d'un certain type d'activisme institutionnel. Les nouvelles institutions apparaissent quand des acteurs pourvus des ressources nécessaires les perçoivent comme un moyen pour réaliser leurs objectifs (DiMaggio, 1988). Ces entrepreneurs politiques déploient leurs ressources dans le but d'obtenir la coopération des autres acteurs en les dotant de significations et d'identités communes (Fligstein, 1997). De ce point de vue, le changement institutionnel est considéré comme un processus sociopolitique qui reflète le pouvoir ainsi que les intérêts des acteurs organisés comme entrepreneurs politiques disposés à « identifier les opportunités politiques, à définir les problèmes et à mobiliser des supports ». De cette manière, ils tentent d'introduire des idées, des normes ainsi que des valeurs nouvelles dans les structures sociales (Rao et al., 2000). L'élément-clé des entrepreneurs institutionnels est la manière qu'ils ont de connecter leurs projets de changement avec les activités et les intérêts des autres acteurs. De fait, aussi bien les acteurs gouvernementaux que les acteurs non gouvernementaux agissent comme des entrepreneurs politiques quand ils déploient des stratégies de promotion de leurs propres options politiques.

Perkmann montre le succès de ces concepts dans une expérience concrète à la frontière germano-hollandaise : l'Euregio. Constituée en 1958, elle représente le premier cas de structure eurorégionale en Europe. Depuis lors, l'Euregio a fonctionné comme un véritable entrepreneur politique en mettant à profit les avantages découlant de sa position et en établissant d'excellentes relations verticales et horizontales avec les autres acteurs qui opèrent aux différents niveaux. Ceci lui a permis de se situer stratégiquement pour mobiliser les acteurs et les ressources disponibles. En particulier, elle a main-

EUREGIO (Allemagne/Pays-Bas)

Fondation : 1958

Type d'organisation : L'EUREGIO est la structure transfrontalière la plus ancienne d'Europe et elle est formée par 120 membres (districts, villes et communes). Le territoire de l'EUREGIO comprend les zones de Münsterland (les districts de Coesfeld, Borken, Steinfurt et Warendorf, et la ville de Münster) en Westphalie-Rhénanie du Nord, les comtés de Bentheim, la ville et le district d'Osnabrück, des parties du sud d'Emslandes en Basse Saxe, ainsi que Twente, Achterhoek, Nord-Overijssel et le Sud-est de Drenthe aux Pays-Bas. L'EUREGIO est engagée depuis 1972 dans des activités de coopération transfrontalière dans différents domaines en se basant sur des concepts de développement.

Structure et compétences : Les membres des deux côtés de la frontière sont pleinement impliqués.

- **L'Assemblée** : constituée de 128 représentants, elle se réunit au moins une fois par an.
- **Le Conseil** : il s'agit d'une assemblée parlementaire transfrontalière (avec des groupes parlementaires transfrontaliers). C'est l'organe politique le plus important de l'EUREGIO.
- **La Présidence** : ses responsabilités comprennent l'exécution des décisions des membres de l'Assemblée. Elle prépare et exécute les décisions du Conseil
- **Les Groupes de travail**: ils s'occupent des aires thématiques : aménagement du territoire et transports, économie, marché du travail, environnement et agriculture, culture, santé. Ils apportent un soutien technique aux programmes et aux projets transfrontaliers, ainsi qu'à ceux qui sont financés par INTERREG. Chaque groupe de travail est formé par des représentants des secteurs public et privé, des agents sociaux et des entrepreneurs des deux côtés de la frontière.
- **Le Secrétariat** : il s'occupe des affaires administratives courantes de la région transfrontalière ; il coordonne l'activité des groupes de travail et des autres organes de l'EUREGIO. Il collabore aussi à l'élaboration et à l'exécution de projets, et il effectue également des tâches de médiation entre les membres de plein droit et les candidats potentiels.

INTERREG

Les programmes issus d'INTERREG I, II et III ont été préparés par l'EUREGIO à partir des stratégies de développement transfrontalier adoptées à ce propos. Pour exécuter INTERREG, un accord ponctuel a été signé entre l'EUREGIO, les gouvernements nationaux et les responsables régionaux des deux côtés de la frontière. Cet accord transfère à l'EUREGIO l'autorité d'exécution du programme INTERREG sur son territoire. Les propositions de projets sont envoyées au Secrétariat, où ils sont évalués en tenant compte de leur adéquation aux critères de l'UE, aux critères spécifiques de la coopération transfrontalière, aux objectifs du développement national et aux critères de cofinancement. Le Conseil de l'EUREGIO fait partie de la Commission de Direction et de Supervision et y a droit de parole et de vote.

Les gestionnaires de projets locaux/régionaux sont responsables de l'exécution des projets, alors que l'assistance et le support technique sont fournis par les Groupes de Travail de l'EUREGIO. La responsabilité technique pour la gestion financière a été transférée à l'InvestmentBank de Westphalie-Rhénanie du Nord. Celle-ci gère les fonds de l'UE et des cofinancements nationaux respectifs sur un compte unique pour tout le programme.

Consolidation par rapport à la coopération transfrontalière

La structure de l'Euroregio a permis de mettre en place une large décentralisation et des structures intégrées à partir du principe du partenariat horizontal et vertical dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des programmes transfrontaliers, surtout en ce qui concerne INTERREG. L'EUREGIO couvre tous les domaines de la coopération transfrontalière.

Contact : EUREGIO, Enscheder Str. 362, D-48599 Gronau, tél. : +49 25 62 70 20, fax : +49 25 62 702 59; web : www.euregio.de.

Source : Gabbe et al. (2000)



Charte de la Communauté de Travail des Pyrénées.

COMMUNAUTÉ DE TRAVAIL DES PYRÉNÉES (Espagne/France)

Fondation : protocole d'accord signé à Pau le 4 novembre 1983.

Type d'organisation : La Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) est une organisation de coopération transfrontalière formée par 8 membres : 3 régions françaises (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), 4 Communautés autonomes espagnoles (Catalogne, Aragon, Pays Basque et Navarre) et le principauté d'Andorre.

La CTP a participé à diverses activités transfrontières, parmi lesquelles il faut noter : la préparation d'une étude exhaustive sur le transport dans les Pyrénées ; la publication d'un guide touristique ; des activités de promotion pour la protection de l'environnement à la frontière ; l'organisation de journées sur les risques en montagne, de rencontres de centres de recherche et d'innovation de la technologie dans les Pyrénées ; des projets R+D ; etc.

Structure et compétences

- La **Présidence** : elle est exercée, par ordre alphabétique des régions membres, pour une période de deux ans.
- La **Conférence des Présidents** : elle est formée des présidents de chacune des régions membres. Elle se charge de définir la politique générale ainsi que les orientations stratégiques en fixant les priorités d'action.
- Le **Conseil plénier** : il est composé de 7 représentants pour chacun des 8 membres. Il accorde le programme d'action annuel, approuve le budget et le mandat de la Commission de Coordination.
- **Commission de Coordination** : elle est constituée par les présidents des régions membres ou par leurs représentants directs et par le Secrétariat général. Elle veille à la réalisation du programme d'ac-

tion, gère le budget et les programmes européens, coordonne les actions des commissions et prépare les réunions du Conseil plénier.

- **4 Commissions de Travail** : Infrastructures et Communication ; Formation et Développement technologique ; Culture, Jeunesse et Sports ; et Développement durable et respectueux de l'environnement.

Compétences dans le domaine d'INTERREG

Le Conseil régional d'Aquitaine a été désigné comme l'autorité de gestion chargée de l'élaboration et de l'exécution du Document de Programmation unique (DPU) du programme INTERREG III A, France-Espagne. Pour l'élaboration du DPU dans une première étape, les groupes de travail thématiques ont été formés sur la base des quatre commissions de la CTP, conjointement avec les représentants des départements français et des États.

Projets en cours :

Commission d'Infrastructures et de Communication : participation à l'Observatoire de Transit transpyrénéen ; inventaire des tunnels et du réseau ferroviaire des Pyrénées ; adoption et publication d'une position commune sur les grandes infrastructures de communication ; base cartographique numérique de la CTP (SIG), remise à jour du schéma des infrastructures aéroportuaires.

Commission de Formation et Développement technologique : concours de propositions de projets R+D, Guide pratique des échanges d'apprentis et de formateurs.

Commission culturelle, Jeunesse et Sports : Guide des musées des Pyrénées, Guide des archives des Pyrénées, Aventures urbaines, Réunion des écrivains des Pyrénées.

Commission de Développement durable et respectueux de l'environnement : plan de coordination des réseaux d'information des Pyrénées (PIRINET) ; réseau de points d'information européens et carrefours ruraux du massif pyrénéen ; symposium sur les énergies renouvelables et programme Pyrénées 2000.

Contact : Secrétariat de la CTP (Torre del Reloj) E-22700 Jaca, tél. : +34 974 36 31 00 / fax : +34 974 35 52 29 / courriel : ctpiril@jet.es; web : www.ctp.org.

Source : Gabbe et al. (2000).

Chapitre 2

Contexte institutionnel hispano-français : le cadre de coopération de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée

2.1. Le modèle des Communautés autonomes espagnoles, entre unitarisme et fédéralisme

L'organisation territoriale actuelle de l'Espagne est le résultat de la mise en oeuvre de la Constitution de 1978. L'« État des Autonomies » est fondé sur un équilibre instable de la répartition des compétences entre l'État central et les Communautés autonomes à mi-chemin entre le centralisme et le fédéralisme. Ainsi, selon l'article 137 de la Constitution espagnole, « l'État s'organise territorialement en Communes, en Provinces et en Communautés autonomes qui se constituent ».

La création des Communautés autonomes (CA) avait pour but de maintenir l'unité de l'État, tout en reconnaissant l'existence de « nationalités » et de régions. De ce point de vue, le texte constitutionnel offre une sorte d'« autonomie à la carte » qui débouche sur un modèle à géométrie variable (Morata, 2001). De manière schématique, la répartition des compétences entre l'État et les CA implique une distribution verticale par matières –les compétences sont attribuées au premier ou aux secondes– et une assignation postérieure à l'État par défaut des compétences non partagées. En ce qui concerne ces dernières, les CA peuvent en revendiquer l'exercice au moyen de la réforme des statuts d'autonomie ou du transfert/délégation de compétences étatiques. Ceci dit, en dépit des rapprochements qui se sont produits au fil des années, les niveaux d'autonomie restent différents, le contenu des statuts varie en fonction des revendications des Communautés autonomes et de leur degré d'influence sur le gouvernement central. Dans ce contexte, les communautés historiques, comme la Catalogne ou le Pays Basque, agissent

en tant que modèles pour les autres. En outre, la reconnaissance des « nationalités historiques », en 1978, et d'une nation catalane dans le nouveau statut de la Catalogne de 2006 remettent en question le principe de l'indivisibilité de la nation espagnole défini dans l'article 1 de la Constitution (Roca, 2007).

L'Espagne connaît un système politique décentralisé proche du fédéralisme. L'État central et les communautés autonomes partagent le pouvoir politique. Cependant, ces dernières peuvent accroître leurs compétences moyennant la réforme de leurs statuts.

L'organisation territoriale de l'Espagne comprend aussi les communes et les provinces. Les articles 140 et 141 de la Constitution garantissent l'« autonomie » de ces institutions qui, selon le Tribunal constitutionnel, n'a qu'un caractère administratif (STC 25/1981, du 14 juillet, FJ3). Ceci a permis, dans certains cas, le « vidage » de compétences provinciales au bénéfice des CA respectives. De surcroît, en vertu de l'article 148-1 de la Constitution les Communautés autonomes peuvent assumer des compétences dans un certain nombre de matières d'intérêt local. En particulier, elles sont en mesure de développer la législation-cadre sur les collectivités locales.

Ainsi, l'État et les CA partagent le pouvoir politique. L'article 149 de la Constitution décrit les matières de la compétence exclusive des autorités centrales, tout en admettant, dans la majorité des cas, une intervention des CA à partir des « bases » ou

des principes que fixe la législation nationale. Entre autres matières, on y rencontre l'ordonnement du crédit, de la banque et des assurances ; la planification générale de l'activité économique ; la recherche scientifique et technique ; la pêche en mer ; les chemins de fer et les transports terrestres ; le régime des eaux ; la protection de l'environnement ; les travaux publics ; le régime des moyens de communication sociale ; la sécurité publique ; ou l'enseignement. Bien au-delà de cela, certaines matières figurent à la fois dans la liste des compétences régionales et dans celle de l'État comme, par exemple, la santé (articles 148-1-21 et 149-2), la culture (articles 148-1-17 et 149-2) ou le patrimoine culturel, artistique et monumental (articles 148-1-15, -16 et 149-1-28).

L'ensemble des compétences partagées ainsi que de celles que les CA peuvent assumer accordent à celles-ci un pouvoir législatif quasi équivalent à celui de l'État. De la même manière, lorsqu'il s'agit de l'application des normes promulguées par leurs propres assemblées législatives ou au moment de développer les principes normatifs de la législation nationale, les CA disposent d'un pouvoir exécutif propre. Bien que l'exercice de ces pouvoirs soit soumis au contrôle juridictionnel de l'État, les régions espagnoles jouissent d'un degré d'autonomie presque exceptionnel au niveau européen (Roca, 2007).

Les Communautés autonomes constituent l'interlocuteur privilégié de l'État central. Leur pouvoir législatif et de mise en œuvre est considérable. C'est pourquoi, elles jouissent d'un niveau d'autonomie qui a peu d'équivalents en Europe.

2.2. Le modèle unitaire décentralisé français ou la diversité d'institutions locales

La France est par tradition un État unitaire. Le centralisme monarchique de l'Ancien Régime et, par la suite, le jacobinisme de la Révolution de 1789 ont assuré l'unité indivisible de la nation. La vocation de ce système était de garantir une égalité des territoires au détriment d'une libre administration qui était vue comme un synonyme de divisions. Cependant, la Constitution de 1958 a établi aussi (art. 72) l'existence d'institutions locales et régionales qui s'administrent librement au moyen de conseils élus. Les réformes engagées à partir de 1982 dans le but de rapprocher l'administration des

administrés confirment une évolution vers la décentralisation du pouvoir politique. En outre, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 met en doute la tradition jacobine en définissant la décentralisation comme étant la nouvelle organisation territoriale de la République (article 1).

Les lois de décentralisation de 1982 ont institué trois niveaux d'entités territoriales : les *communes*, les *départements* et les *régions*, principale nouveauté de la réforme. S'agissant de ces dernières, la France avait connu certains précédents dont le plus significatif a été la constitution de la *région* comme « établissement public » dès 1972. Ces trois types d'institutions territoriales sont régis par le principe d'uniformité de leurs statuts. Chaque commune, chaque département et chaque région a la même organisation administrative (Darcy, 1982 : 138).

La présence de cette stratification organisationnelle se traduit par une distribution claire des compétences entre les différents niveaux (Laviolle, 1996 : 954). Les lois de décentralisation posent les principes de subsidiarité et d'égalité entre les différentes entités territoriales, c'est-à-dire, de non subordination d'un acteur aux autres. Si ce système semble clair en principe, la réalité est plus complexe étant donné qu'il se produit, très souvent, des recouvrements de compétences. Cela conduit à des situations de concurrence, accentuée quand il y a une forte rivalité entre les différentes entités territoriales. De fait, il faut noter l'absence de tout plafond de compétences clairement défini. Les compétences des institutions régionales proviennent des lois nationales ; par tant, elles n'ont pas de pouvoir législatif propre (Brosset, 2004 : 695).

La France connaît trois niveaux de décentralisation : les régions, les départements et les communes. La présence de cette stratification ne se traduit pas, néanmoins, par une distribution claire des compétences. Ainsi, les trois institutions décentralisées se trouvent en concurrence dans de nombreux secteurs politiques.

Selon l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 –maintenant aussi art. L.4221-1 du *Code général des collectivités territoriales*–, le Conseil régional a compétence « pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région ainsi que l'aménagement du territoire, et pour assurer la préservation de son iden-

tité ». Cette disposition précise, néanmoins, que les compétences régionales doivent être exercées dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. S'agissant des départements, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, complétées à plusieurs reprises, fixent leurs compétences d'attribution, relatives surtout à l'action sociale. Elles jouissent aussi de compétences propres dans les secteurs de l'enseignement (secondaire), de l'aménagement du territoire (équipement rural, réseaux de communication, ports, transports) et de l'environnement. En revanche, elles partagent certaines compétences avec les autres institutions dans les secteurs du développement économique et des grands équipements collectifs.

Finalement, les communes, comme les municipalités en Espagne, ont une compétence générale en ce qui concerne l'ensemble des affaires relevant de leur intérêt propre. Par conséquent, dans de nombreuses matières, elles peuvent être en concurrence avec les départements et les régions.

En dépit de la distribution des compétences entre ces trois niveaux territoriaux, la France conserve ses origines centralistes et unitaires. Cependant, la nécessité de rapprocher l'État du citoyen a mené à la mise en place de la déconcentration administrative (Verpeaux, 2005 ; 31). Par ce processus, l'État central transfère son pouvoir de décision au niveau local à des représentants. Les circonscriptions administratives de l'État sont, par ordre de déconcentration, la *région*, le *département*, l'*arrondissement*, le *canton* et, finalement, la *commune*. Toutes, à l'exception du canton, circonscription uniquement électorale, sont dirigées par un représentant de l'État. Il s'agit du *préfet de région*, du *préfet* au niveau du département, du *sous-préfet* au niveau de l'*arrondissement*, et du *maire*. Ce dernier est le seul qui soit élu au suffrage universel. Les préfets de région, dépositaires du pouvoir de l'État, se chargent d'assurer l'application de la politique du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, ainsi que de fixer le projet d'action stratégique de l'État au sein de la région (Crône, 2004: 99).

Les préfets et les sous-préfets sont dotés d'un pouvoir de police administrative et de contrôle des actes des institutions territoriales et des établissements ou organismes publics territoriaux. De même que dans l'État espagnol, le maire est le représentant de l'État dans la commune.

Malgré ce processus de décentralisation, la France n'oublie pas ses origines centralistes et unitaires. Avec ses préfets de région, de département, sous-préfets mais aussi avec les maires, l'État peut contrôler l'activité des institutions décentralisées. Il s'agit de la déconcentration.

La déconcentration, préalable à la décentralisation, est le complément indispensable de l'État unitaire. Le principe d'indivisibilité, expression du refus du fédéralisme en France, implique que le pouvoir politique soit concentré dans l'État, bien que la reconnaissance de la libre administration des institutions territoriales atténue son impact. Cependant, l'obligation de contrôle de l'activité réglementaire locale par les représentants déconcentrés de l'État indique que la décentralisation doit être abordée dans une perspective clairement unitaire. Ceci dit, le *droit à l'expérimentation* reconnu aux administrations locales et régionales par la loi organique 2003-704, du 1^{er} août 2003, leur confère le pouvoir d'adapter les lois nationales aux particularités locales (droit intégré dans la Constitution dans ses articles 37-1 et 72). Il s'agirait d'un pas important vers un pouvoir réglementaire local autonome (Brisson, 2003 : 530).

Enfin, le pouvoir politique se trouve stratifié verticalement, mais aussi horizontalement. Dans le premier cas, il s'agit de trois niveaux de la décentralisation, de l'État et de l'UE, dont les normes ont, de plus en plus, une incidence au plan local. Ces acteurs sont dotés de compétences propres et, par conséquent, ils devront travailler conjointement quand sont en jeu des questions transversales. Dans le second cas, la distribution des compétences est à l'origine d'une concurrence entre les administrations locales et régionales, ce qui peut être identifié tout particulièrement en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Face à cette multiplicité de protagonistes, l'État central apparaît très souvent comme le coordinateur nécessaire sur la base de son rôle historique de planificateur (Duran et Thoenig, 1996 : 580-623). De toute manière, la région s'impose peu à peu comme le principal interlocuteur territorial de l'État et se trouve parfois explicitement investie par le législateur d'un rôle coordinateur semblable. Ainsi, la loi du 13 août 2004 a modifié l'article L.1511-1-1 CGCT en prévoyant que « *la région coordonne dans son territoire les actions de développement économique des entités territoriales et de ses regroupements, à l'exception des missions qui incombent à l'État* » (Tulard, 2005 : 61).

La région est donc en train de se convertir en avant-garde des institutions territoriales françaises. Toutefois, parallèlement, l'égalité juridique entre les institutions locales rend indispensable une concertation multi-niveaux en ce qui concerne les compétences décentralisées.

2.3. Les implications des deux modèles pour l'eurorégion P-M

Comme nous l'avons vu, une eurorégion est une association d'entités locales et/ou régionales situées des deux côtés d'une frontière nationale (voir le paragraphe 1.3). En application du principe d'autonomie institutionnelle des États membres, le droit communautaire et les institutions de l'UE n'ont aucune influence sur l'organisation territoriale des États. Or, il y a en Europe une très grande variété de structures territoriales selon qu'il s'agisse d'États fédéraux, régionalisés ou unitaires. Les régions ou entités équivalentes jouissent d'une reconnaissance institutionnelle plus ou moins large dans quatorze des vingt-sept États de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, République Tchèque et Slovaquie). Et ces structures régionales ne permettent pas d'établir une définition unique, qu'elle soit politique, juridique ou, simplement, sociologique (Keating, 2004).

La France connaît une multitude d'institutions locales ayant des pouvoirs comparables. La participation française dans le cadre d'une eurorégion devrait impliquer l'ensemble des acteurs publics des territoires considérés.

En ce qui concerne la France, la fragmentation du territoire en communes –plus de 36 000– n'a aucun équivalent en Europe. Parallèlement, l'Espagne en compte 8 108 sur une superficie quasiment égale à celle de la France. Il est évident que la multiplication des communes françaises ne facilite pas l'exercice des compétences. En outre, la majorité de ces communes ne disposent pas, du fait du principe d'uniformité, des ressources nécessaires pour les exercer. La coopération inter-municipale est la principale réponse des acteurs publics à un problème typiquement français (Gose, 2002 : 4). Cette forme de coopération locale, centrée sur le développement économique et l'aménagement du territoire, regroupe les cinq sixièmes de la population (Ministère de l'Intérieur, DGCL, 2005).

Tant en France qu'en Espagne, on trouve des entités territoriales intermédiaires : respectivement, les *départements* (100) et les provinces (50). Nous avons vu précédemment le rôle important réservé aux départements français, à maints égards, des rivaux des régions.

Malgré la volonté de simplification du système administratif français, celui-ci est surchargé. Avec cinq niveaux institutionnels (État, régions, départements, EPCI, communes), la France est un pays « sur-administré ». L'Espagne connaît un système administratif plus simple : les Communautés autonomes concentrent le pouvoir politique au niveau territorial et peuvent ainsi s'impliquer plus facilement dans une association interrégionale. Cependant, la France évolue et la région semble être sur le point de devenir le chef de file des institutions territoriales grâce à ses fonctions de coordination.

L'eurorégion P-M devra tenir compte de cette situation. La participation exclusive des régions françaises à l'eurorégion, sans les autres institutions locales, résulte problématique compte tenu des objectifs de la coopération transfrontalière. Les régions françaises ont un rôle important dans la coordination des politiques locales. Cependant, et contrairement à leurs homologues espagnoles, elles ne disposent pas de compétences législatives propres. La participation française dans le cadre de l'eurorégion devrait impliquer l'ensemble des acteurs publics territoriaux, y compris les institutions associatives. L'eurorégion P-M regroupe 6 251 communes, 8 provinces, 13 départements, les 3 CA et les 2 régions françaises. Cette quantité et cette variété d'institutions publiques rend plus difficile la gestion rationnelle de l'eurorégion. En particulier, dans les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, les institutions associatives locales regroupent, respectivement, 84 % et 92 % de leurs communes (Observatoire de l'Intercommunalité – ADCF, 2006).

En ce qui concerne les trois CA membres, la viabilité politique et administrative du projet de coopération conseille aussi l'implication active des autres niveaux de gouvernement (*ajuntaments, comarques* et *diputacions* en Catalogne ; *ajuntaments* et *consells insulars* aux Baléares ; et *ayuntamientos* et *diputaciones* en Aragon). Il conviendrait aussi d'y impliquer les institutions fonctionnelles de coopé-

ration multi-niveaux, comme, par exemple, les Comités régionaux du tourisme ou les Sociétés d'aménagement touristique en France et leurs équivalents dans les trois CA (*patronats, consorcis* et autres institutions de coordination territoriale).

2.4. Le statut d'autonomie de la Catalogne et l'eurorégion P-M

De toutes les régions membres de l'eurorégion P-M, la *Generalitat* de Catalogne dispose des compétences les plus vastes en ce qui concerne l'UE (García, 2006). Les nouveautés les plus importantes (titre V) font référence à la participation obligatoire de la *Generalitat* à l'élaboration des traités de l'UE qui affectent ses compétences ; et la participation multilatérale et bilatérale à la formation des positions de l'État au travers du Conseil des Ministres de l'Union et des autres procédures qui peuvent être établies. En même temps, les positions exprimées par la *Generalitat* sont déterminantes pour la formation de la position de l'État dans tous les cas où elles affectent ses compétences exclusives ou lorsque la législation européenne peut avoir des conséquences financières ou administratives importantes pour la Catalogne. Enfin, l'État devra informer la *Generalitat* quant aux initiatives et propositions présentées à l'Union. Le nouveau statut régit aussi la participation aux

délégations espagnoles devant l'Union – Conseil et Commission – quand il s'agit d'affaires de la compétence législative de la *Generalitat*. En outre, celle-ci, en accord avec l'État, participe à la désignation des représentants de la représentation permanente espagnole. Si le projet de Constitution européenne entre en vigueur, le Parlement de la Catalogne pourra établir des relations avec le Parlement européen dans des domaines d'intérêt commun et il participera au contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité en rapport avec les propositions législatives européennes qui affecteraient les compétences de la *Generalitat*. Le nouveau statut établit aussi que la *Generalitat* gère les fonds européens dans les matières de sa compétence et reconnaît le droit à établir une délégation de la *Generalitat* devant l'Union.

En matière de coopération transfrontalière et interrégionale, le statut fait référence à la promotion des contacts sur la base des intérêts partagés. Cela peut être fait de manière directe, moyennant la présence de la *Generalitat* dans les institutions et les organismes de l'UE compétents en la matière (le Conseil, la Commission, le Parlement ou le Comité des Régions) ou indirectement, avec les autres régions, à travers le *lobbying* des organismes de coopération interrégionale tels que REGLEG (exécutifs régionaux) ou la CALRE (parlements régionaux).

Chapitre 3

L'eurorégion Pyrénées-Méditerranée et les politiques de durabilité

3.1. Eurorégion Pyrénées-Méditerranée : aspects généraux

L'eurorégion P-M a pour finalité d'impulser des politiques conjointes de développement stratégique dans des domaines tels que les transports, les infrastructures, le transfert de technologies, la promotion des entreprises et la protection de l'environnement. Elle n'implique la création d'aucun gouvernement ni d'aucune nouvelle administration, sinon la volonté de coordination des différents gouvernements régionaux ou autonomes afin d'atteindre des objectifs communs dans le cadre de l'UE et de l'espace méditerranéen. L'eurorégion P-M veut devenir un espace économique, de recherche et d'innovation technologique ambitieux dans le sud de l'Europe ; un dense réseau d'infrastructures au service de la société ; un carrefour d'échanges culturels et humains ; et un nouveau moteur du Partenariat euro-méditerranéen (Eurorégion, 2004).

L'eurorégion PM a été fondée le 24 octobre 2004, date à laquelle les présidents de la Catalogne, de l'Aragon, des Baléares, du Languedoc-Roussillon et du Midi-Pyrénées ont signé la Déclaration de Constitution.

Le territoire de l'eurorégion P-M dispose de l'attrait de grandes zones urbaines telles que Barcelone, Toulouse, Montpellier ou Saragosse, qui concentrent des universités et des laboratoires de recherche ; une économie moderne avec des potentialités dans les domaines de l'informatique, de l'électronique, de la biotechnologie ; une agriculture de qualité et un tourisme de mer et de montagne en pleine expansion.

Il s'agit aussi de l'une des eurorégions les plus peuplées de l'Union, avec 14 millions d'habitants, 15% de la population conjointe de l'Espagne et de la France, et un PIB qui représente en 2006 plus de 14% du total de ces deux pays. Ces éléments donnent à l'eurorégion P-M la dimension ainsi que la capacité économique nécessaires pour pouvoir rivaliser, sur un pied d'égalité, avec d'autres territoires européens à l'ère de la mondialisation à condition, toutefois, d'accentuer les facteurs de complémentarité qui existent entre ses territoires, tant au plan universitaire que dans la spécialisation de la production, dans la disponibilité de ressources et d'infrastructures, en partageant et en renforçant de cette manière certains objectifs stratégiques communs.

Les principaux objectifs, par conséquent, consistent à gagner du terrain en ce qui concerne la compétitivité, à augmenter la coopération territoriale dans le cadre mondial (objectif de base de l'UE pour la période 2007-2013, dans le cadre de l'application des stratégies de Lisbonne et de Göteborg) et à avoir un plus grand et meilleur accès aux programmes et aux projets de l'UE. Grâce à l'accumulation des forces, il s'agit de consolider un front commun au sein de l'Europe (Eurorégion, 2006).

La coopération interrégionale basée sur les eurorégions est souvent synonyme de coopération transfrontalière au sens strict, dans laquelle les espaces géographiques, les problèmes et les acteurs sont plus faciles à identifier. Il faut tenir compte, cependant, du fait qu'une coopération comme celle de l'eurorégion P-M, formée initialement par cinq régions (Catalogne, Aragon, Baléares, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) –pouvant être élargie au Pays Valencien et à l'État d'Andorre– est plus



Charte de l'Euroregion Pyrénées-Méditerranée.

difficile à organiser et à gérer avec les moyens traditionnels de la CT. D'autant plus si l'on tient compte du fait que certaines de ces régions n'ont aucun contact physique direct (frontalier) et que, bien au-delà d'un patrimoine historique commun, mais lointain, leur connaissance mutuelle actuelle est plutôt limitée. De ce point de vue, le projet d'eurorégion P-M représente une nouveauté et, en même temps, un défi important vis-à-vis de son institutionnalisation effective.

Du point de vue institutionnel, l'eurorégion dispose d'une structure relativement complexe intégrée par (Fundació, 2006) :

- la Rencontre des Présidents assure l'impulsion politique ; valide, le cas échéant, le rapport annuel ainsi que les directives annuelles d'action ; et décide des Présidences annuelles ;
- la Présidence annuelle représente l'eurorégion P-M aux plans institutionnel et politique conformément aux directives annuelles d'action ;
- le Groupe de Coordination (GC), formé par deux représentants désignés par chacune des Communautés autonomes et des Régions membres, couvre les deux niveaux, politique et technique. Il propose la concertation de politiques entre les régions membres et promeut des projets spécifiques et les moyens de réalisation. Enfin, il est chargé de l'action de *lobbying*, présente le Rapport annuel de progrès et propose les directives annuelles d'action aux présidents ;
- Le Secrétariat apporte un soutien spécialisé au GC. Il coordonne les actions relatives à la page web, aux publications et à la gestion de la communication d'entreprise et s'occupe de la dynamisation ainsi que du suivi des politiques communes et des projets conjoints ;

- La Coordination européenne a pour but d'assurer la communication stable et efficace entre les représentations à Bruxelles des cinq régions afin de contribuer à la définition et à la réalisation de la stratégie de l'eurorégion P-M, en tant que groupe d'intérêts ou *lobby*, auprès de l'UE, de la France et de l'Espagne ;
- Les Liaisons régionales, situées dans chaque CA et Région, ont pour fonctions principales l'information et la promotion de l'eurorégion et les contacts avec les autres acteurs régionaux. Il correspond à chaque membre de décider de la modalité concrète de sa liaison et de l'étendue de son activité.

La structure institutionnelle de l'eurorégion P-M est constituée par la Rencontre des Présidents, la Présidence annuelle, le Groupe de Coordination, le Secrétariat, la Coordination européenne et les Liaisons régionales.

Ce schéma institutionnel implique que, pour pouvoir agir, l'eurorégion P-M devra développer des mécanismes de gouvernance semblables à ceux qui inspirent en grande partie le fonctionnement de l'UE et qui ont été mentionnés au fil du chapitre précédent. De fait, l'eurorégion se définit elle-même comme « *un espace flexible de coopération entre les différents acteurs politiques, économiques et sociaux qui développent leur activité dans le cadre des cinq régions membres. L'eurorégion n'implique la création d'aucun gouvernement ni d'aucune nouvelle administration, mais la coordination des différents niveaux de gouvernement à partir des gouvernements régionaux/autonomes, dans le but d'éviter de créer des mécanismes rigides et de maintenir la capacité aussi bien de générer de nouveaux projets que de se mettre au service de ceux qui sont proposés par les acteurs sociaux, institutionnels et économiques de l'eurorégion* » (Eurorégion, 2006).

Les cinq régions ont aussi défini les axes d'action de l'eurorégion P-M ainsi que diverses politiques concertées, et elles ont démarré les premiers projets adressés au grand public et aux professionnels. On trouvera ci-dessous les axes d'action, ainsi que les initiatives en cours qui se développent dans ce domaine.

Les sept axes d'action initialement définis sont les suivants (Eurorégion, 2006) :

1. projeter l'eurorégion P-M dans les domaines eurorégional, national, européen et international;
2. accélérer la disponibilité des infrastructures stratégiques nécessaires pour un développement durable et respectueux de l'environnement de l'eurorégion ;
3. promouvoir les secteurs économiques d'intérêt commun avec une valeur ajoutée importante (secteurs biomédical/biotechnologique, énergies renouvelables, industries de l'environnement, nanotechnologies, etc.) ainsi que les secteurs traditionnels soumis à de nouvelles exigences de qualité (tourisme, production alimentaire) ;
4. développer l'eurorégion universitaire et scientifique ;
5. donner une dimension citoyenne à l'eurorégion;
6. faire face à la problématique spécifiquement transfrontalière et à celle découlant de l'insularité, de manière coordonnée avec la CTP ;
7. devenir une référence-clé dans la Méditerranée occidentale.

Les initiatives en cours de mise en œuvre à la fin de l'année 2006 comprenaient les thèmes suivants (Eurorégion, 2006) :

- Impulsion de l'eurorégion P-M universitaire et scientifique ;
- Impulsion de l'EuroBIOrégion ;
- Observatoire socioéconomique de l'eurorégion;
- Création d'un réseau eurorégional des Chambres de Commerce ;
- Création d'un portail Culture de l'eurorégion ;
- Création d'une marque eurorégionale destinée à dynamiser et à valoriser les initiatives de dimension eurorégionale ;
- Appel au projet eurorégional pour la promotion d'initiatives culturelles et destinées aux jeunes ;
- Création d'une page web.

La création de capacités institutionnelles et de structures doit être parallèle au volume d'activité assumé. Dans les phases initiales, il convient de réaliser des activités spécifiques (comme par exemple la création de forums ou de réseaux) destinées à mettre en place des liens de complicité entre les différents acteurs.

Dans le processus d'intégration eurorégional, la création de capacités institutionnelles et de structures doit être parallèle au volume d'activité qui est

assumé. De ce point de vue, l'ARFE et la Comisión ont remarqué qu'il serait souhaitable de réaliser des activités spécifiques (par exemple, la création de forums ou de réseaux transfrontaliers organisés par le Secrétariat) dans les phases initiales de ces processus destinées à mettre en place des liens de complicité entre les divers acteurs. Ces activités spécifiques ont le potentiel de créer des structures ayant un effet multiplicateur, car elles se deviennent des plateformes de promotion de la coopération transfrontalière dans la zone. La production, ainsi que la divulgation de matériels liés à ces activités facilitent aussi la démarche. À un stade plus avancé du processus d'intégration eurorégional, il sera recommandable d'établir une coopération stratégique à caractère général orientée vers le développement dans une perspective à plus long terme, ainsi que la création de structures institutionnelles de plus en plus solides (Gabbe et al., 2000 : B1, 5-8).

Dans l'eurorégion P-M, les initiatives en cours sont destinées pour la plupart à jouer ce rôle d'activités spécifiques, facilitant les contacts entre les acteurs des cinq régions et la connaissance de l'eurorégion de la part de la société civile en général.

En définitive, l'eurorégion P-M se trouve au début d'un processus de construction institutionnelle, dont le succès dépendra de sa capacité à apprendre d'autres expériences ainsi que de la sienne propre, et de son habilité à créer les capacités institutionnelles nécessaires pour garantir une gouvernance effective, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1.

3.2. Brève analyse des secteurs-clés et de leurs implications pour la durabilité

L'eurorégion P-M a pour finalité d'impulser des politiques conjointes de développement stratégique dans des domaines tels que le transport, les infrastructures, le transfert de technologies, la promotion des entreprises ainsi que la protection de l'environnement. Elle veut le faire grâce à la coordination des différents gouvernements régionaux ou autonomes afin d'atteindre des objectifs communs dans le cadre de l'UE et de l'espace méditerranéen. L'eurorégion P-M veut devenir « *un espace économique, de recherche et d'innovation technologique ambitieux dans le sud de l'Europe ; un réseau dense d'infrastructures au service de la société ; un carrefour d'échanges culturels et humains ; et un nouveau moteur du Partenariat euro-méditerranéen* » (Eurorégion, 2004).

À l'exception de la Catalogne, les régions de l'eurorégion ont des économies moyennes et petites en comparaison avec les autres régions d'Europe. Ceci accentue la nécessité d'établir une coopération entre elles afin d'atteindre un poids et une dimension économiques importants en Europe (Aranda et Montolio, 2005 : 22).

En termes économiques, les cinq régions qui constituent l'eurorégion PM présentent des degrés similaires de développement et n'ont pas d'inégalités très marquées qui pourraient affecter négativement les résultats de leur collaboration. En revanche, elles devraient pouvoir bénéficier de complémentarités ainsi que d'externalités positives.

Les chiffres montrent aussi que les régions, à l'exception du Languedoc-Roussillon, ont convergé vers la moyenne européenne en termes de PIB *per capita* au cours des années 90. En termes économiques, par conséquent, elles ne présentent pas d'inégalités susceptibles d'affecter négativement les résultats de leur collaboration. Par contre, tout laisse penser qu'il y a des externalités positives puisqu'il s'agit de régions avec des degrés de développement similaires (Aranda et Montolio, 2005 : 32). Selon la littérature économique souligne les externalités positives qui se produisent entre des économies régionales voisines.

Dans le cas européen, on trouve deux exemples importants à cet égard : la grande dorsale qui parcourt le territoire de l'Europe occidentale, depuis la Lombardie jusqu'à la mer du Nord, qui concentre le plus grand volume de l'activité économique ; et l'Arc méditerranéen, un espace économique de développement en voie de consolidation.

Les différences de niveaux de revenu et d'autres variables déterminantes entre les différentes régions de l'eurorégion P-M sont assez petites et, en même temps, on remarque des complémentarités évidentes. Ces éléments font que l'eurorégion PM ait la dimension et la capacité économique nécessaires pour pouvoir affronter les défis de la mondialisation pourvu qu'elle soit en mesure de mettre en œuvre une stratégie commune de développement (Trigo, 2005 : 41).

Ces aspects indiquent que la consolidation de l'eurorégion P-M peut se traduire par un élan de la croissance économique. Toutefois, du point de vue

de la durabilité, cet objectif restera insuffisant s'il ne s'accompagne d'améliorations sociales et environnementales. Très souvent, les priorités de la coopération transfrontalière visent le développement des réseaux de transports terrestres, maritimes, ferroviaires ou aériens ainsi que d'autres types d'infrastructures, aussi bien industrielles (centres de recherche et d'innovation), qu'énergétiques (gazoducs, lignes électriques à haute tension). Néanmoins, il est fondamental que ces objectifs s'intègrent à partir d'une conception commune de la durabilité (économique, sociale et environnementale).

Le développement de ces complémentarités, qui peuvent faire de l'eurorégion P-M un pôle de croissance durable et respectueux de l'environnement dans le contexte européen, a de fortes implications économiques, sociales et environnementales qui requièrent une planification stratégique. Pour ce faire, il s'agit d'intervenir, tout d'abord, sur chacun des secteurs stratégiques de l'eurorégion P-M en tenant compte des aspects environnementaux, sociaux et économiques qui leur sont associés. En deuxième lieu, il faut mettre en rapport ces implications avec les défis de l'eurorégion P-M établis dans la déclaration fondatrice (2004), à savoir : l'insularité, l'isolement des zones de montagne et des zones voisines caractérisées par une faible densité de population, les noyaux urbains et les quartiers en décadence, de même que les zones industrielles en déclin ou menacées. Enfin, il faut démontrer la nécessité d'établir ces objectifs et ces cadres d'action au travers d'une série de processus coordonnés et participatifs, c'est-à-dire, de réaliser une planification stratégique qui fasse avancer l'eurorégion P-M vers un développement durable et respectueux de l'environnement.

A. Infrastructures

Les infrastructures représentent l'argumentaire principal de l'eurorégion P-M. L'amélioration des communications est comprise en général comme le premier pas pour le renforcement des relations entre les différentes régions. De ce point de vue, on prétend unir des efforts afin d'attirer l'attention de l'Europe, excessivement centrée jusqu'à présent sur le creuset industriel de l'Europe (Londres, Paris, Bruxelles, Amsterdam, Bonn, Berne, Munich, Frankfurt, Rotterdam, Zurich et Milan), vers l'Arc méditerranéen. La volonté d'établir un pôle économique dans le sud-ouest de l'Europe et d'améliorer les connexions au sein de l'eurorégion et

vis-à-vis de l'extérieur est une, sinon la principale, des revendications envers les États respectifs et l'UE.

L'importance des relations commerciales entre les diverses régions qui font partie de l'eurorégion PM et, en général, de l'Arc méditerranéen a peu de rapport avec la dotation actuelle en termes d'infrastructures ainsi qu'avec les perspectives et les objectifs du transport de marchandises en Europe.

Face à une demande de transport sans précédents, la saturation actuelle dans la zone centrale européenne incite à transférer une partie du transit vers l'Arc méditerranéen, comme seule perspective viable (Boira, 2004). La déclaration fondatrice de l'eurorégion P-M (2004) considère que « *les réseaux de transport actuels sont insuffisants pour répondre à la croissance démographique de nos régions ainsi qu'à l'augmentation des échanges entre elles et le reste du monde* ». De ce point de vue, différentes études affirment que l'importance des relations commerciales entre les diverses régions qui constituent l'eurorégion P-M et, en général, l'Arc méditerranéen s'avère insuffisante par rapport à la dotation actuelle d'infrastructures et aux perspectives d'avenir du transport de marchandises qui est en discussion, entre autres, dans le *Livre blanc du Transport* de la Commission européenne (Boira, 2004 ; Bayraguet et Gómez, 2005 : 211).

Cependant, l'orientation générale de l'axe méditerranéen dépend clairement du transport routier, bien davantage que la moyenne européenne (Boira, 2004). Bien que ce moyen de transport offre une plus grande flexibilité, cet aspect est incompatible avec le rééquilibrage des moyens de transport de marchandises et de personnes que propose le *Livre blanc du Transport* de l'UE. Dans la même direction, la stratégie de développement durable de l'UE prétend obtenir un transfert de l'utilisation du transport routier vers le transport ferroviaire, le transport navigable et le transport public de passagers. La déclaration fondatrice de l'eurorégion P-M (2004) n'est pas étrangère à cet objectif dans la mesure où elle vise à « *construire un système multimodal avec un nouvel équilibre des transports aussi bien des passagers que des marchandises routiers, ferroviaires, maritimes et aériens [...]. La priorité doit être donnée aux moyens de transport plus durables et aux énergies renouvelables* ».

Le traitement qui est donné aux infrastructures a des conséquences absolument déterminantes pour l'aménagement du territoire, le changement climatique et la pollution atmosphérique, l'isolement des zones de montagne et des autres zones rurales et la décongestion du trafic dans les zones particulièrement sensibles.

B. Industrie

L'eurorégion P-M configure un espace industriel ayant une identité propre au sein du Marché unique européen, soumis à des menaces semblables, et, plus spécialement, au déclin industriel.

L'eurorégion a une structure industrielle diversifiée et complémentaire. L'Aragon est remarquable pour son industrie basée sur la fabrication d'équipements de transport ; les îles Baléares et le Languedoc-Roussillon pour leur secteur agroalimentaire ; la Catalogne, pour ses industries textiles et métallurgiques ; et la région Midi-Pyrénées, pour son secteur de fabrication d'équipements optiques et électriques, et d'équipements de transport et, en particulier, la construction aéronautique (Fandiño, 2005 : 121). En tout cas, les régions les plus industrialisées sont la Catalogne, l'Aragon et Midi-Pyrénées ; le Languedoc-Roussillon et les îles Baléares étant davantage orientés vers le secteur tertiaire.

L'eurorégion PM configure un espace industriel ayant une identité propre au sein de l'UE mais soumis, cependant, à des menaces telles que la délocalisation de l'industrie ayant peu de valeur ajoutée ou l'excessive concentration dans les métropoles des grandes capitales.

Le principal défi que doit relever l'eurorégion P-M est la délocalisation de l'industrie ayant peu de valeur ajoutée. L'industrie textile et celle des composants électroniques quittent la région en direction de l'Asie et celles de l'automobile, des machines-outils et des ordinateurs s'en vont vers l'Europe de l'Est (Fandiño, 2005 : 117).

On peut affirmer que le poids de l'industrie dans l'ensemble de l'économie de l'eurorégion P-M est en train de s'éroder. En effet, entre 2001 et 2003, celle-ci a perdu 72 800 postes de travail industriels, plus de 4 % des postes de travail en général

(Fandiño, 2005 : 120). En ce qui concerne la structure productive de l'eurorégion P-M, on voit apparaître une prédominance évidente du secteur des services. Deux tiers des salariés travaillent dans ce secteur, et la tendance est à l'augmentation de cette proportion, surtout par rapport à l'industrie, alors que le secteur primaire ne représente qu'un petit pourcentage des travailleurs (Bonet, 2005 : 56).

Face à cette situation, une alternative consisterait à investir dans les entreprises opérant dans les secteurs de haute technologie ou les secteurs de production de connaissances, de manière à obtenir une valeur ajoutée supérieure. Il ne faut pas oublier, en effet, que le capital humain et le capital relationnel sont plus difficiles à délocaliser. Par conséquent, l'investissement en capital humain et en recherche et développement doit augmenter considérablement. De ce point de vue, la déclaration fondatrice (2004) indique que : « *il est indispensable de garantir le lien entre l'enseignement universitaire, la recherche, l'innovation et le développement économique régional [...]. L'eurorégion P-M doit devenir un espace attractif pour les capitaux industriels internationaux qui cherchent à s'implanter dans un environnement créatif et innovateur, basé sur la qualité et sur l'excellence scientifique, au service d'une économie durable, respectueuse de l'environnement et compétitive* ».

La raison de cette stratégie est de reconnaître que l'eurorégion P-M ne peut pas rivaliser en termes de coût du travail ; par contre, elle peut le faire en droits de propriété (brevets) et en productivité. La politique industrielle a des répercussions sur l'environnement de différents points de vue, principalement en termes de changement climatique, de contamination du sol, de pollution de l'atmosphère et des eaux, et d'aménagement du territoire. Du point de vue social, la politique industrielle a un rôle très important en ce qui concerne les niveaux de chômage et de précarité du marché du travail.

Dans l'eurorégion P-M, il y a des taux de chômage excessivement concentrés dans des groupes structurels tels que les femmes, les jeunes et les personnes âgées. Il y a aussi un taux d'emplois à temps partiel très élevé, qui double presque celui de l'ensemble de l'UE. Dans les deux cas, les régions espagnoles présentent des chiffres beaucoup plus négatifs que les régions françaises (Aranda, 2005 : 17 ; Bonet, 2005 : 60).

Un autre aspect qui a de fortes répercussions sociales et environnementales est l'excessive concentration de l'industrie et des services asso-

ciés dans les métropoles des principales capitales. Nous faisons référence ici tout particulièrement à Barcelone, Saragosse et Toulouse. Cette caractéristique a entraîné un fort exode rural, surtout de la population jeune, ce qui a provoqué parallèlement le dépeuplement de certaines zones rurales et le déséquilibre qui s'ensuit entre la campagne et la ville. Ce phénomène est particulièrement intense en Aragon et dans la région Midi-Pyrénées, où la densité de population est plus basse (CE, 1999).

Ceci doit être mis en rapport avec le vieillissement progressif de la population. Effectivement, la baisse des taux de natalité et de fécondité au cours de ces dernières années, ainsi que l'augmentation de l'espérance de vie ont entraîné un vieillissement constant de l'ensemble de la population. Les régions françaises sont celles qui ont la population la plus âgée, suivies par l'Aragon.

L'immigration a limité cette tendance étant donné que son poids repose sur une population située entre 25 et 35 ans. Il y a une tendance vers l'équilibre en ce qui concerne la présence de population étrangère, puisque celle-ci augmente dans les régions espagnoles (qui avaient des taux plus bas) alors qu'elle diminue dans le Languedoc-Roussillon ou croît à un moindre degré dans la région Midi-Pyrénées (qui avaient des valeurs initiales beaucoup plus élevées) (Bonet, 2005 : 17-22).

En ce qui concerne l'industrie, la déclaration fondatrice indique que « *l'eurorégion doit devenir un espace attrayant pour les capitaux industriels internationaux qui cherchent à s'implanter dans un environnement créatif et innovateur, basé sur la qualité et sur l'excellence scientifique, au service d'une économie durable, respectueuse de l'environnement et compétitive* ».

C. Services et tourisme

Deux des secteurs stratégiques qui sont signalés dans la déclaration fondatrice de l'eurorégion P-M sont les services et le tourisme. Dans le secteur des services, on trouve des domaines allant du tourisme aux activités récréatives et culturelles en passant par le commerce, les activités immobilières, les services aux entreprises, la société de l'information et le transport.

Il faut développer un nouveau modèle de tourisme durable et respectueux de l'environnement dans l'eurorégion PM susceptible de promouvoir la mise en valeur du patrimoine naturel, historique et culturel partagé moyennant la coopération à des incitatives touristiques impliquant plusieurs territoires.

Parmi les régions qui constituent l'eurorégion P-M, on peut affirmer que le Languedoc-Roussillon et les îles Baléares sont des zones d'activité tertiaire prédominante, ce secteur donnant en effet du travail à environ 80 % de la population. De la même manière, la région Midi-Pyrénées, la Catalogne et l'Aragon se profilent comme des territoires tertiariés avec, cependant, un secteur industriel qui emploie encore près d'un travailleur sur quatre (Fandiño, 2005 : 138). Les services partagent aussi certaines caractéristiques de base de l'industrie, comme, par exemple, la complémentarité ainsi que la diversité entre les différents territoires et la concentration dans certaines provinces ou certains départements.

Il y a des territoires dans lesquels les services ont un profil très spécialisé (c'est le cas des îles Baléares avec le tourisme) et des territoires qui ont une hétérogénéité considérable (Commission, 1999). En général, ils se concentrent autour des centres névralgiques (Fandiño, 2005 : 140).

Les services liés à l'exploitation du patrimoine naturel et culturel, et tout spécialement le tourisme dans toutes ses modalités, ont une importance capitale. En France, le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont, respectivement, la quatrième et la sixième région françaises quant à l'affluence de touristes et, du côté espagnol, la Catalogne, les Baléares et l'Aragon occupent, respectivement, la première, la troisième et la onzième place. Ces chiffres donnent une idée de l'importance du secteur touristique pour le développement économique de la zone. Dans l'eurorégion coexistent différents modèles touristiques qui vont du tourisme de soleil et de plage au tourisme de neige et de montagne. Le premier a trouvé une forte concurrence avec l'apparition de nouvelles propositions touristiques plus économiques dans la zone des Balkans et en Afrique du Nord.

Aux îles Baléares, on trouve une excessive concentration de l'activité économique dans le domaine du tourisme caractérisée pour une faible qualification de la main-d'œuvre et une exploitation excessive des ressources naturelles (Commission, 1999). Ces

caractéristiques sont partagées, bien que dans une moindre mesure, par la Catalogne et le Languedoc-Roussillon.

En revanche, la faible densité de population dans certaines zones, en particulier en Aragon et dans la région Midi-Pyrénées, est à l'origine d'un niveau de pression réduit sur les ressources naturelles et, par conséquent, d'une offre touristique différenciée de paysage, d'environnement et de loisirs.

En tout cas, aussi bien le modèle de soleil et de plage que le tourisme de neige se caractérisent par une grande importance de la saison, que l'on prétend contrecarrer grâce à des offres de tourisme rural, d'écotourisme et de sports d'aventure.

Tous ces facteurs conduisent à la nécessité de développer un nouveau modèle touristique dans l'eurorégion, grâce à la coopération dans des initiatives touristiques qui impliquent plus d'un territoire. Ce modèle devrait réduire le caractère saisonnier de l'activité touristique, permettre de former du personnel qualifié et en faciliter la mobilité transfrontalière, améliorer les infrastructures et, par-dessus tout, développer un modèle durable, avec des actions respectant l'environnement naturel et ne portant pas préjudice à l'authentique « poule aux œufs d'or » (Fandiño, 2005 : 144).

Selon la déclaration fondatrice (2004), « *l'eurorégion doit permettre de préserver notre patrimoine naturel, historique et culturel partagé, et de trouver de nouvelles formes de valorisation de ce patrimoine avec un modèle touristique durable et respectueux de l'environnement. De ce point de vue, il faudra explorer la création d'itinéraires et de marques touristiques conjointes, et renforcer l'échange de bonnes pratiques* ».

D. Agriculture

En marge de l'importance culturelle et historique de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, il ne faut pas oublier que ces secteurs contribuent de manière plutôt limitée à l'économie de l'Europe en général et de l'eurorégion P-M en particulier. Concrètement, la valeur économique du secteur agricole se situe en dessous de 5 % du total des deux côtés de la frontière. Actuellement, l'agriculture en Europe est plongée dans un profond processus de transformation et de réadaptation, à partir des critères approuvés en 2002 par l'UE.²

De ce point de vue, et afin de s'y adapter, l'eurorégion doit impulser une agriculture durable et respectueuse de l'environnement, capable de conserver le paysage et de maintenir l'espace naturel. Les dépenses agricoles devront répondre, davantage que dans le passé, aux exigences découlant de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et de l'installation de jeunes agriculteurs. Il s'agit de contribuer, à la fois, au développement de la vitalité du monde rural et de répondre aux préoccupations et aux exigences des consommateurs en matière de qualité et de sécurité des aliments, avec la création, par exemple, de dénominations d'origine et de marques de qualité, tout en assurant la compétitivité du secteur. La marque eurorégionale que l'on est en train d'impulser actuellement dans l'eurorégion P-M peut jouer un rôle important à cet égard (Carrillo, 2005).

E. Modèle énergétique

Le modèle énergétique dans l'eurorégion P-M se base sur les combustibles fossiles, l'énergie nucléaire de fission et les réserves d'eau pour générer de l'électricité (Fandiño, 2005 : 127). Malgré cela, la zone a un potentiel très élevé en ce qui concerne la production d'énergies renouvelables : énergie éolique, biogaz, solaire et géothermie. Les conditions climatiques sont spécialement favorables et la zone présente des conditions optimales par rapport à la production et à la distribution d'équipements. Les deux régions françaises, en particulier, ont un degré élevé de spécialisation dans ce domaine (Fandiño, 2005 : 128).

L'eurorégion PM a un potentiel très élevé en ce qui concerne la production d'énergies renouvelables (énergie éolique, biogaz, solaire et géothermique) en raison, à la fois, des conditions climatiques et du degré de spécialisation en ce qui concerne la production et la distribution d'équipements.

Ces aspects montrent la nécessité d'établir un modèle énergétique durable et respectueux de l'environnement, basé sur la réduction de la consommation à travers l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables. Pour ce faire, il faut renforcer la coopération et la collaboration en matière énergétique entre les diffé-

² <http://europa.eu/scadpleus/leg/es/lvb/l11089.htm>.

rents organismes de l'eurorégion P-M pour stimuler un modèle plus durable et plus respectueux de l'environnement.

Un autre thème polémique qu'il serait positif de clarifier est de savoir si l'on souhaite, ou non, connecter les réseaux d'électricité français et espagnol, en tenant compte des excédents du premier et du déficit du second, et envisager les implications environnementales d'un tel projet.

F. Recherche et développement

L'analyse des différents secteurs montre la nécessité d'un plus grand investissement en capital humain, en recherche et en développement.

La coopération interrégionale peut jouer un rôle fondamental pour obtenir la masse critique nécessaire afin d'entamer des projets de recherche conjoints qui aient des effets positifs sur les structures productives des régions, sur l'environnement ainsi que sur la qualité de vie de leurs habitants. La déclaration fondatrice (Eurorégion, 2004) établit qu'« *il est indispensable de garantir le lien entre l'enseignement universitaire, la recherche, l'innovation et le développement économique régional. Nos régions doivent occuper de manière conjointe un rôle important dans l'espace européen de recherche, en devenant un grand centre innovateur du sud de l'Europe et en participant conjointement aux programmes européens de recherche. Pour ce faire, il faut profiter des complémentarités scientifiques régionales, et mettre en place les liens entre les initiatives publiques et privées en matière de développement économique, technologique et industriel à partir de la base scientifique commune* ».

Les régions françaises présentent de meilleurs indicateurs que les Communautés autonomes espagnoles dans ce domaine. En conséquence, il est

possible d'intensifier le transfert de technologies et le déploiement de réseaux offrant un support à l'innovation technologique. Parallèlement, il faut rechercher une meilleure connexion entre les universités qui font partie de l'eurorégion et renforcer leurs relations avec les entreprises afin d'obtenir des synergies positives (Aranda et Montolio, 2005 : 27).

Il faut garantir les liens entre l'enseignement universitaire, la recherche, l'innovation et le développement économique régional.

Dans cette analyse, nous avons voulu insister sur l'impact que les différents secteurs stratégiques de l'eurorégion ont par rapport à la durabilité. Nous n'avons pas souhaité faire une observation exhaustive des potentialités de chacun de ces secteurs dans le cadre de l'eurorégion P-M mais plutôt signaler les relations qui se produisent entre eux ainsi que les implications économiques, environnementales et sociales qu'elles comportent.

Pour comprendre ces relations, il faut avoir présent à l'esprit les trois aspects d'un développement durable et respectueux de l'environnement : économique, social et environnemental. Au niveau européen, ceci s'est traduit par l'élaboration des stratégies de Lisbonne (CE, 2000) et de Göteborg (CE, 2001), complétées par les conclusions du Conseil européen de Barcelone (2002), selon lesquelles la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les implications économiques et sociales du vieillissement de la population et la préservation de l'environnement sont des parties intégrantes de la stratégie de l'UE. L'innovation, la recherche, le développement et le capital humain sont aussi des piliers de cette stratégie. Nous analysons ci-dessous les principaux défis de l'eurorégion du point de vue du DD.

3.3. Deux exemples d'orientations de base dans des secteurs-clés pour la durabilité

Tourisme durable et respectueux de l'environnement

Données du problème. Le tourisme est un secteur économique particulier dans le cadre de l'eurorégion. Cette dernière a pour vocation de promouvoir les activités commerciales contribuant au développement économique de ses membres avec un objectif de durabilité. Le tourisme constitue une activité essentielle pour les membres de l'eurorégion P-M. Alors qu'il pourrait s'agir d'un axe important de coopération interrégionale, ce domaine d'activité constitue également une source potentielle de concurrence entre les régions. En effet, les intérêts financiers en jeu éveillent l'appétit de chaque entité régionale membre, ce qui augure une difficile coopération. Les revenus fiscaux susceptibles d'être emmagasinés et les lieux de travail qu'il peut générer mettent le tourisme au centre des préoccupations régionales.

La question plus particulière du développement durable appliqué au tourisme est cruciale étant donné que l'avenir du tourisme passe inévitablement par le respect de l'environnement et des populations locales.

Difficultés. Les régions membres de l'eurorégion P-M proposent des services touristiques qui sont souvent comparables. Ainsi, quatre des cinq régions membres se trouvent en concurrence quant au tourisme des sports d'hiver. En ce qui concerne le tourisme estival, l'ensemble des Communautés autonomes et des régions sont en situation de concurrence étant donné qu'aussi bien les plages du littoral méditerranéen que les montagnes pyrénéennes ou les campagnes d'Aragon ou de la région Midi-Pyrénées sont assaillies pendant cette période.

Il est vrai que la concurrence n'est pas uniquement interrégionale. Elle est aussi européenne et internationale. De ce point de vue, et face à la menace des autres pays proposant des activités touristiques comparables à celles des membres de l'eurorégion P-M, il est possible de concevoir une coopération interrégionale.

Objectifs de l'eurorégion P-M en matière de tourisme durable. Les régions membres de l'eurorégion P-M doivent harmoniser leurs politiques de développement durable et, par conséquent, faire en sorte que les zones touristiques respectant les critères de qualité imposés par les divers organismes européens ou internationaux. Les différentes distinctions qui signalent la qualité des lieux de tourisme ne constituent qu'une base et la position de l'eurorégion P-M doit projeter le tourisme durable comme un objectif essentiel afin de répondre à une demande toujours plus importante. La concurrence internationale, tout spécialement en matière de tourisme de soleil, provenant des pays de l'Europe centrale et orientale situés sur les rives de la Méditerranée et de la mer Noire, et d'Afrique du Nord, proposent des produits pour lesquels les préoccupations premières ne coïncident pas avec l'objectif de développement durable. L'eurorégion P-M, qui dispose de ce point de vue de zones particulièrement spécialisées, souffre de cette concurrence. Le tourisme durable peut, par conséquent, se révéler bénéfique pour ces régions et les démarquer de leurs concurrentes directes.

En développant les critères de qualité bien au-delà des standards européens et internationaux, l'eurorégion P-M se situerait à l'avant-garde du tourisme, en proposant des services en symbiose avec l'environnement. Le respect de l'environnement, qui constitue certainement une préoccupation de « pays riches », est un critère important pour les consommateurs de ces pays quand il s'agit de choisir leurs destinations de vacances.

Intérêt pour l'eurorégion P-M et ses membres. L'imposition de critères plus stricts que ceux qui sont exigés par les organismes internationaux permettrait, en plus d'obtenir les récompenses officielles, d'obtenir aussi le statut d'exemple en la matière. Il s'agirait alors de viser une clientèle très vaste : conserver celle qui est déjà assidue et fidéliser une nouvelle clientèle plus exigeante qui recherche des produits de qualité.

Le tourisme est un secteur économique qui occupe une grande partie de la population active des régions membres de l'eurorégion P-M. Le développement de ce domaine d'activités serait une aubaine pour l'emploi dans les régions qui connaissent des difficultés de chômage (le Languedoc-Roussillon principalement). L'intérêt de ce secteur pour l'emploi est évident étant donné que les travaux de service qui sont créés ne peuvent pas être délocalisés.

En ce qui concerne l'environnement, le tourisme durable présente également un intérêt très important: celui d'éduquer les consommateurs et les professionnels du secteur aux questions environnementales.

Énergies renouvelables

Données du problème. Comme nous l'avons vu ci-dessus, le modèle énergétique dans l'eurorégion est basé sur les combustibles fossiles, l'énergie nucléaire et l'hydroélectricité. En réalité, la production d'électricité n'est pas de la compétence des régions membres de l'eurorégion P-M mais plutôt de celle des États respectifs.

Il convient de différencier cette question appartenant au domaine national de celle dans laquelle l'eurorégion P-M peut intervenir avec les compétences qui sont les siennes. Il s'agit ici de préoccupations plus ponctuelles, mais qui ont aussi un intérêt très important. Ainsi, les régions membres de l'eurorégion P-M ont la possibilité d'orienter les habitudes d'utilisation de l'énergie sur leur territoire et de favoriser l'installation ainsi que l'utilisation de générateurs dont le fonctionnement est assuré par des énergies renouvelables.

Difficultés. Les sources d'énergie renouvelables, qu'elles soient d'origine solaire, éolique, biogaz ou géothermique, sont souvent critiquées pour leur faible rapport coût-production. Cependant, le prix du kilowatt/heure éolique ne cesse de baisser : de 38 cents en 1980, il est passé à moins de 4 cents en 2001. Ainsi, ce rapport s'équilibre et l'usage de cette source d'énergie devient de plus en plus intéressant.

Parallèlement, les infrastructures qui permettent de produire une telle énergie sont considérées comme trop volumineuses, substituant à une pollution environnementale une pollution visuelle ou auditive. De ce point de vue, il faut mener à terme des études d'impact environnemental qui traitent les effets de ces installations sur le paysage, le bruit qu'elles peuvent occasionner, etc.

Objectifs de l'eurorégion P-M en matière d'énergie renouvelable. Dans le secteur de la fourniture d'énergie à petite échelle, l'eurorégion P-M peut avoir un rôle essentiel en promouvant l'installation d'infrastructures de production. En effet, les Communautés autonomes et les régions peuvent, dans ce contexte, agir à deux niveaux.

En premier lieu, l'exemple doit être donné par les institutions elles-mêmes. Ainsi, les édifices publics dépendant des membres de l'eurorégion P-M pourraient être équipés d'installations photovoltaïques qui génèrent de l'« électricité propre ». L'eurorégion P-M est située dans une zone géographique qui jouit d'un ensoleillement annuel suffisamment important. Il s'agit donc d'une source d'énergie que l'on ne peut pas négliger. Un tel processus peut aussi être projeté durant la matérialisation, par des offices publics, de programmes de logements à loyer économique : habitation à loyer modéré (HLM) en France et *vivienda de protección oficial (VPO)* en Espagne. En effet, ce type de logements peut être équipé, selon les zones, d'installations photovoltaïques, éoliennes ou géothermiques. D'une manière similaire, l'éclairage public peut être alimenté par l'énergie éolique ou solaire. Une politique de promotion des énergies renouvelables dirigée par l'ensemble des régions de l'eurorégion P-M pourrait avoir des effets en tant que telle si les institutions dirigeantes montraient l'exemple. Ainsi, augmenter les aides accordées aux particuliers pour l'installation de générateurs photovoltaïques dans les logements, fournir aux habitants de l'eurorégion une meilleure information en ce qui concerne les possibilités de ces sources

d'énergie renouvelables, tous ces éléments parmi d'autres permettraient de démocratiser l'usage des générateurs d'électricité.

Intérêt pour l'eurorégion P-M et ses membres. En plus des économies d'énergie qui peuvent être réalisées aussi bien par les institutions elles-mêmes que par les habitants des régions membres, les économies seront également financières. L'intérêt environnemental est évidemment indéniable. La promotion des énergies renouvelables auprès des populations de l'eurorégion P-M peut conduire à une vaste propagation dans les territoires régionaux.

Comme en matière de tourisme durable, l'emploi qui serait créé afin d'assurer l'entretien des installations de production ne pourrait pas être délocalisé. De ce point de vue, ce secteur mérite toute l'attention des membres de l'eurorégion P-M.

3.4. La conciliation des principes de solidarité territoriale et de compétitivité : défis de l'euro-région Pyrénées-Méditerranée et implications pour un développement durable et respectueux de l'environnement

Les activités qui ont été mentionnées antérieurement ont une influence significative sur les défis que l'eurorégion P-M veut relever et qui sont spécifiés dans la déclaration fondatrice (2004) :

- L'insularité ;
- L'isolement des zones de montagne et des zones voisines caractérisées par une faible densité de population ;
- Les noyaux urbains et les quartiers en décadence ;
- Les zones industrielles en déclin ou menacées.

Les défis qui se présentent au moment de la déclaration fondatrice sont en général communs à toutes les régions et ils ont des implications transversales (économiques, sociales et environnementales), et ils deviennent donc des défis pour la durabilité et le respect de l'environnement.

Ces défis sont communs, en général, à toutes les régions et ils ont des implications transversales ; enfin, ils deviennent des défis pour la durabilité. Par exemple, on trouve dans toutes les régions une problématique spécifique en rapport avec le déséquilibre territorial entre la ville et la campagne, et avec des problèmes démographiques liés au vieillissement de la population. Ces aspects sont plus intenses et plus problématiques dans certaines régions, comme par exemple l'Aragon, qui a une densité de population très basse. La décadence de noyaux urbains et de quartiers, de même que

le déclin industriel, sont aussi des tendances communes qui affectent principalement les régions les plus industrialisées, c'est-à-dire la Catalogne, la région Midi-Pyrénées et l'Aragon. L'insularité est, évidemment, un défi exclusif des îles Baléares.

Les solutions qui doivent être utilisées pour faire face à ces défis sont de caractère transversal et elles ont des implications sociales, économiques et environnementales. Elles exigent des mesures de développement de la compétitivité du tissu d'entreprises, la formation des travailleurs, la cohésion sociale et la protection des ressources naturelles.

Au moment d'analyser les différents scénarios comme, par exemple, la montagne, les quartiers en décadence ou les zones industrielles, le traitement ne peut en aucun cas être sectoriel mais au contraire intégré et stratégique. Le cas de la montagne, et concrètement, des Pyrénées est tout à fait exemplaire du point de vue de la coopération transfrontière. Les Pyrénées ont été considérées pendant des siècles comme une barrière entre la France et l'Espagne, au lieu d'un espace d'union naturel entre le Nord et le Sud. Aujourd'hui, la volonté est que cet espace devienne un axe de développement transfrontière. Les avantages attribuables à une gestion coordonnée et intégrée des deux côtés de la frontière sont évalués dans ce cas par les caractéristiques mêmes de l'espace naturel ou de l'écosystème en question. Les actions nécessaires sont multiples. Parmi d'autres, nous considérons une politique de transport qui permette de décongestionner les points de plus grande circulation et de faciliter l'accès aux populations les plus mal desservies ; le développement du capital social ; la recherche d'une nouvelle population pour éviter le dépeuplement et le vieillissement excessif ; la protection de l'espace naturel et l'aménagement effectif du territoire ; la promotion d'un tourisme et d'une offre culturelle durables et respectueux de

l'environnement ; la commercialisation de produits autochtones de qualité ; et la mise en œuvre d'une nouvelle relation campagne-ville de caractère polycentrique, qui développe leur complémentarité (Borja et Arias, 2005).

Les autres espaces qui configurent le territoire et l'environnement de l'eurorégion P-M sont les espaces côtiers et marins, ainsi que les plaines. Le premier domaine a comme élément commun la Méditerranée, où se trouvent les masses d'eau littorales des Baléares, de la Catalogne et du Languedoc-Roussillon. C'est aussi le domaine le plus intensément occupé par les activités humaines et, par tant, celui qui présente une plus grande fragilité et une plus grande sensibilité. En ce qui concerne les plaines, c'est là où se situent la plupart des zones agricoles et des zones urbaines des deux régions sans côte : la région Midi-Pyrénées et l'Aragon. Quant aux masses d'eau fluviales, la Garonne est un lien direct entre le Midi-Pyrénées et la Catalogne, et l'Èbre entre l'Aragon et la Catalogne, mais il inclut aussi le Languedoc-Roussillon grâce au Sègre, qui est l'un des plus grands affluents de l'Èbre.³

Ces questions essentielles mentionnées dans la déclaration fondatrice de l'eurorégion P-M ne doivent pas faire oublier un autre aspect qui constitue également un défi primordial pour l'eurorégion, comme le fait de maintenir la compétitivité des secteurs économiques tout en garantissant la cohésion ou la solidarité interne.

Dans le cadre de l'eurorégion, la solidarité s'exprime aux niveaux interrégional, régional et local. Dans le cas espagnol, les CA jouissent d'une large autonomie financière. Pourtant, l'article 156-1 CE78 précise que l'autonomie financière devra être exercée « conformément aux principes de coordination avec l'administration fiscale nationale et de solidarité entre tous les Espagnols ». Le principe de solidarité a pour but d'assurer un développement harmonieux de l'ensemble du territoire espagnol. Il s'agit, par conséquent, d'un principe exigeant avec les communautés plus riches qui sont souvent aussi les plus revendicatives en termes d'autonomie (Roca, 2007 : 16). La correction des déséquilibres correspond aussi bien aux CA qu'à l'État, qui doit « harmoniser le développement régional » en vertu de sa fonction planificatrice (article 131-1 CE78).

La solidarité varie selon le pays dont il s'agit. En France, les régions dépendent dans une grande mesure des subventions de l'État, alors qu'en Espagne les Communautés les plus riches, conjointement avec l'État, contribuent à alléger les difficultés de développement des régions les plus faibles.

En France, par contre, dans un contexte politique unitaire, la correction des déséquilibres interterritoriaux est une compétence de l'État central. La décentralisation politique entamée en 1982 aurait dû conduire à une décentralisation de la solidarité financière. Toutefois, cette autonomie financière souffre de l'absence d'une véritable autonomie fiscale. Bien que les entités territoriales disposent du pouvoir de décider du taux d'imposition, une grande partie des impôts perçus à niveau local se trouve sous le contrôle de l'État. La marge de manœuvre des institutions locales est donc relativement réduite, raison pour laquelle l'État continue à être omniprésent au niveau local. Dans ces conditions, le développement territorial se base surtout sur les contrats de plan État-région. La région, comme entité coordinatrice des politiques territoriales, sans exercer de tutelle sur les autres institutions locales, élabore un plan de développement qu'elle soumet aux autorités centrales. En cas d'approbation du plan, l'État apporte le budget nécessaire en fonction des ressources propres de la région.

Toute politique de cohésion territoriale d'une région doit naviguer entre la solidarité envers les territoires les plus faibles et la promotion de la compétitivité des zones les plus développées. L'objectif de durabilité présente une telle contradiction interne. Faire en sorte que les secteurs compétitifs demeurent dans cet état constitue, de fait, un défi essentiel pour l'eurorégion PM.

Dans le cadre européen, les régions membres de l'eurorégion P-M sont inscrites dans l'objectif « compétitivité » durant la période 2007-2013 comme des régions relativement développées, dont certaines zones souffrent de difficultés structurelles face à la concurrence internationale. Au sein des régions, se manifestent des inégalités découlant de l'éloignement géographique et/ou de changements socioéconomiques plus récents. Le manque d'in-

³ http://www.euroregio-epm.org/medio_ambiente.html.

frastructures adéquates, aussi bien de télécommunications que de transports, conduit à l'exclusion sociale, à un taux de chômage plus important et, finalement, à un dépeuplement au bénéfice de zones beaucoup plus adaptées.

La durabilité territoriale doit conjuguer la solidarité envers les territoires les plus faibles avec la promotion de la compétitivité des zones plus développées. Cependant, cet objectif est aussi à l'origine de contradictions (Behar et Estèbe, 2004 : 141). Ainsi, par exemple, il est souvent difficile de concilier la productivité agricole et la préservation de l'environnement. Les régions ayant des ressources limitées, comme les régions françaises, ont des problèmes pour concilier le développement des zones isolées, comme peuvent l'être les zones de montagne, avec la promotion des zones industrialisées. La préservation de l'environnement, la sauvegarde des zones naturelles ou le développement des zones isolées peuvent faire décroître le soutien aux secteurs économiquement efficaces. Face à une concurrence européenne et internationale de plus en plus agressive, la nécessité de favoriser les zones plus actives est essentielle. Pour ce faire, l'eurorégion P-M devra trouver un équilibre dynamique entre ces deux exigences.

3.5. La nécessité d'une planification stratégique

L'incorporation du cadre eurorégional dans la gestion de ces ressources impliquera une considération plus intégrée des écosystèmes respectifs. Mais ce n'est pas là le seul facteur positif. L'eurorégion P-M peut être un instrument permettant de fournir aux régions le développement conjoint de la réglementation communautaire complexe en rapport avec le développement durable et respectueux de l'environnement, qui représente pour elles un grand défi.

Grâce à l'analyse des différents secteurs qui ont une importance essentielle au sein de l'eurorégion P-M et des défis auxquels elle doit faire face, nous avons observé la nécessité d'appliquer des mesures de caractère transversal ainsi que d'intégrer des objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans un processus qui permette de réaliser cette transition avec une certaine cohérence.

Les synergies découlant de la collaboration interrégionale et de la considération conjointe des diffé-

rents aspects de la durabilité mentionnés ci-dessus permettront de développer dans le domaine Pyrénées-Méditerranée un nouveau modèle de gestion plus intégré et stratégique.

Une vision intégrée de la politique environnementale et du développement durable et respectueux de l'environnement dans le domaine de l'eurorégion PM est fondée sur quatre axes principaux : intégration territoriale, intégration sectorielle, intégration de l'information, intégration de la gestion.

La vision intégrée de la politique environnementale et du développement durable dans le domaine de l'eurorégion P-M est fondée sur quatre axes principaux :

- 1) L'intégration **territoriale** : le dépassement des frontières politiques et la considération de macro-unités naturelles (montagne, mer et zones intérieures) permettent de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.
- 2) l'intégration **sectorielle** : l'intégration des aspects environnementaux dans le reste des politiques régionales au moyen de mécanismes de coordination horizontaux permet d'apporter des solutions qui améliorent, parallèlement, divers vecteurs.
- 3) L'intégration **de l'information** : la génération d'un système d'information environnemental partagé facilite une plus grande cohérence et une plus grande sécurité dans les grandes décisions, en même temps qu'elle permet d'obtenir des avantages découlant des économies d'échelle.
- 4) L'intégration **de la gestion** : partager la diversité des instruments de gestion disponibles dans chacune des régions doit faciliter le dépassement des limites de chacune des administrations⁴ régionales.

Selon le Guide pratique de la Coopération transfrontière (Gabbe et al., 2000 : C5-105)

« Les stratégies et les actions des régions transfrontalières devraient tenir compte des interdépendances entre le développement économique et environnemental et les autres activités de développement, comme, par exemple, le tourisme. Par conséquent, l'importance d'une stratégie approuvée est essentielle pour développer au maximum

4. http://www.euroregio-epm.org/medio_ambiente.html.

les opportunités et minimiser les menaces. Les considérations relatives à l'effectivité montrent la nécessité d'une perspective stratégique basée sur l'évaluation des problèmes et du potentiel, en identifiant les opportunités et en adoptant une perspective temporelle à long terme. Un aspect-clé consiste à s'assurer que les considérations environnementales soient bien intégrées dans la prise de décisions et dans la gestion des projets de développement ». (Gabbe et al., 2000 : C5-105).

L'ARFE recommande que les zones transfrontalières élaborent des stratégies de DD favorisant la croissance économique et prenant en considération, en même temps, les aspects environnementaux du développement (ARFE, 2002 : 4).

Une stratégie de DD est l'instrument le plus complet pour diriger cette transition qui doit permettre de clarifier ces objectifs au moyen de l'intégration et des concessions réciproques, gérant l'information de manière adéquate et stimulant les acteurs les plus importants afin qu'ils y participent. Cette stratégie permettra de mettre en place une vision de la durabilité dans le domaine de l'eurorégion P-M et de la transformer en un programme d'action. Dans le cas contraire, on court le risque de promouvoir des politiques incohérentes qui interprètent la durabilité de manière contradictoire, mettant l'accent seulement sur certains aspects au détriment des autres.

Comme on peut le voir, le développement durable ne fait pas exclusivement référence à l'environnement. Pour s'en rapprocher, il faut de nombreux changements dans de nombreux secteurs et une cohérence entre eux tous. Il est nécessaire d'équilibrer ces objectifs, tout en les intégrant dans des politiques et des mesures qui se soutiennent mutuellement, en tenant compte de la perspective des générations futures.

Le défi des stratégies de DD consiste à déterminer les thèmes qui devront être traités, à assurer la cohérence des politiques publiques qui sont réalisées aux différents niveaux et à analyser les mécanismes de participation des acteurs importants (OCDE, 2001 : 13). Une démarche stratégique signifie déterminer des objectifs et identifier des moyens pour y parvenir. Cela implique d'adopter une perspective basée sur des données objectives, des priorités, des objectifs et des lignes de travail. Selon l'OCDE, une stratégie de développement durable et respectueuse de l'environnement est « *un ensemble coordonné de processus participatifs; un processus constant de perfectionnement*

des analyses et des débats ; un renforcement des capacités, la planification et l'investissement qui prétendent équilibrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société à court et à long terme moyennant des positions partagées ou, le cas échéant, des concessions mutuelles » (OCDE, 2001 : 20).

Par conséquent, la mise en œuvre d'un processus vers le DD implique la nécessité d'assumer des coûts budgétaires ou en termes de temps et d'efforts. Entre autres, il faudra créer des forums réguliers de participation, des mécanismes d'information et d'analyse, ainsi que le suivi de la stratégie. Sans doute, ces coûts peuvent devenir un investissement à long terme si le processus fonctionne d'une manière efficace.

Le DD a d'importantes répercussions en termes politiques, institutionnels et de capacités. Il a besoin d'institutions intersectorielles et participatives à tous les niveaux ; de mécanismes intégrateurs qui stimulent les gouvernements ainsi que la société civile à prendre des décisions et à planifier conjointement (ONU, 2002 : 10). La bonne gouvernance est l'un des aspects-clés de ce processus. Ces aspects sont essentiels importants s'il s'agit d'impulser une stratégie de DD dans le domaine de l'eurorégion P-M.

L'application d'une stratégie de DD dans le domaine de l'eurorégion PM représente un ensemble de difficultés supplémentaires issues des différences politiques, institutionnelles, culturelles et linguistiques.

Il faut rappeler, une fois encore, que la mise en place de l'eurorégion P-M n'implique pas la création d'une nouvelle administration ni d'un nouveau niveau de gouvernement, mais un point d'échange et d'action pour les secteurs public et privé. Les particularités institutionnelles (voir point 2.1), doivent être explicitées par rapport à leur compatibilité avec l'élaboration d'une stratégie de DD.

Le développement et l'application d'une stratégie de durabilité dans le domaine de l'eurorégion P-M présente une série de difficultés supplémentaires compte tenu de ses particularités. Nous faisons ici référence à des variables telles que le faible niveau de connaissance existant entre les différentes structures légales et administratives ; les différences de compétences entre les régions françaises et les régions espagnoles et les relations respectives

avec l'État et les institutions locales ; les différences culturelles et linguistiques ; la faible connaissance entre les acteurs importants des deux côtés de la frontière ; et la cohabitation au pouvoir politique de représentants de partis politiques ayant des intérêts qui, souvent, ne coïncident pas.

L'eurorégion P-M, du fait de sa création récente ou des contraintes politiques qui l'entourent, ne vise, pour l'instant, qu'un certain nombre d'objectifs spécifiques (voir 2.1). Ainsi, en principe, elle présente des limitations importantes en ce qui concerne les possibilités d'élaboration d'une stratégie de DD. Toutefois, il est vrai que, en général, la coopération transfrontalière commence avec des activités spécifiques destinées à mettre en place des liens de complicité entre les différentes parties (Gabbe et al., 2000 : 5-6 B1). Un instrument habituellement utilisé dans la phase initiale consiste dans la création de forums ou réseaux transfrontières ou la production et la diffusion de matériaux informatifs sur l'eurorégion. Cette phase peut comprendre aussi la réalisation d'enquêtes afin de capter les opinions des différents acteurs concernant les problèmes de l'eurorégion et les attentes que celle-ci suscite.

À un stade plus avancé du processus d'intégration eurorégional, il sera opportun de mettre en œuvre une coopération stratégique à caractère général comprenant la plupart des aspects de la vie quotidienne de ses habitants avec une perspective à plus long terme (à 15 ou 20 ans) (Gabbe et al., 2000: B1-7).

Indépendamment des difficultés par rapport à la structure institutionnelle et aux caractéristiques de l'eurorégion P-M, il faut tenir compte aussi du fait que l'objectif d'une stratégie de DD est la mise en place d'un processus à long terme qui implique une transition clairement orientée vers la durabilité, assumée par les responsables gouvernementaux avec la collaboration des acteurs sociaux les plus importants. Il s'agit, évidemment, d'un objectif très ambitieux. Très souvent, on rédige des documents assumés uniquement par les autorités environnementales. Ce sont des instruments intéressants pour faciliter la prise de conscience, mais ils ne débouchent pas dans un processus effectif de transition vers la durabilité et le respect de l'environnement. C'est le cas de certains Agenda 21 locaux, qui se limitent à l'élaboration de documents exposant les objectifs ou les programmes avec une très faible participation de la société civile. Dans

d'autres cas, les Agenda 21 sont élaborés avec la participation de nombreux acteurs et ils présentent des objectifs bien formulés, mais leur succès reste limité à cause de l'incapacité des autorités municipales à travailler conjointement avec d'autres acteurs (Torres, 2003 ; OCDE, 2001 : 27-28).

Ces difficultés sont présentes dans les territoires qui ont des structures institutionnelles bien définies et qui ne présentent pas les complexités d'une eurorégion. Le point 3.6.3. montre qu'aucune des cinq régions de l'eurorégion P-M n'a achevé un processus d'élaboration des Agenda 21 régionaux et que, dans certains cas, ce processus n'a même pas commencé.

Ceci dit, les expériences d'application de stratégies de DD dans le domaine d'une eurorégion sont très rares, pour ne pas dire quasiment nulles. De ce point de vue, l'eurorégion de Bodensee, à la frontière entre l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et la principauté du Liechtenstein, a entamé en 1999 un projet d'Agenda 21. Sous couvert de ce projet, une série d'activités (conférences, forums, déclarations, etc.) a été entreprise mais on n'a pas avancé dans la rédaction d'une véritable stratégie avec des objectifs et des moyens identifiables. Il faut aussi noter qu'il s'agit d'une eurorégion avec des caractéristiques très conditionnées par sa ressource principale, le lac de Constance. Cela explique que la majeure partie des projets réalisés dans la zone vise la gestion environnementale de cette ressource naturelle.⁵

D'autres eurorégions ont incorporé l'environnement ainsi que le développement durable comme thèmes spécifiques de leurs stratégies de développement respectives et de leurs programmes opérationnels ou projets spécifiques. Cependant, elles n'ont pas adopté de stratégies générales de développement durable. De ce point de vue, les eurorégions situées dans la zone baltique ont été très actives, grâce à l'aide apportée par l'initiative INTERREG, cofinancée par l'UE et la région de la Baltique (Suède, Norvège, Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Allemagne et Danemark). C'est le cas des eurorégions Baltique, Mid-Nordique et de l'Arc sud de la Baltique. Dans l'eurorégion Baltique, concrètement, les premiers pas pour élaborer des indicateurs de DD sont en cours de réalisation dans le cadre du projet *Seagull*.⁶ Dans l'eurorégion Mid-Nordique, un projet de DD, commencé en juin 2004, devait s'achever en mois

5. www.bodensee-agenda21.net.

6. www.eurobalt.org.

d'août 2007. Les objectifs poursuivis sont les suivants: renforcer la coopération transnationale dans le cadre de l'eurorégion Mid-Nordique ; améliorer la connaissance et les compétences pour rivaliser dans l'industrie de l'environnement ; développer les ressources de la zone pour produire de l'énergie durable et respectueuse de l'environnement ; stimuler les jeunes pour améliorer les conditions de leur avenir ; et, enfin, développer la culture comme moyen de renforcement de l'identité⁷. Dans l'eurorégion de l'Arc sud de la Baltique, on a développé un projet, entre 2002 et 2005, destiné à élaborer des stratégies conjointes d'aménagement du territoire et d'accélération du développement durable dans la zone⁸. Dans aucun de ces cas, cependant, une stratégie de DD à caractère général n'a été développée. Comme on l'a vu, il s'agit plutôt de projets spécifiques menés avec la collaboration de l'UE et de la région de la Baltique.

Si l'eurorégion PM ne veut –ou ne peut pas assumer les conséquences politiques d'un processus stratégique de ces caractéristiques, l'alternative serait d'intégrer des critères de durabilité dans les différentes politiques et programmes conjoints. Toutefois, cette option est moins ambitieuse du point de vue de la transition vers la durabilité.

En revanche, des groupements d'Etats ou des pays individuels ont développé des stratégies de DD ou Agenda 21. Il faut mentionner, entre autres, la stratégie de DD de l'Union européenne (CE, 2001), la stratégie de DD des pays nordiques⁹, l'Agenda 21 de la région de la Baltique¹⁰ et la stratégie méditerranéenne de DD¹¹. Enfin, ce type de stratégies a été largement appliqué à niveau national, régional et local.

En partant de ces précédents et des difficultés implicites, il faut évaluer avec attention les capacités et, surtout, les volontés politiques. Si l'on ne veut pas –ou si l'on ne peut pas– assumer les conséquences politiques d'un processus de ces caractéristiques dans l'eurorégion P-M, il existe l'alternative d'intégrer des critères de durabilité dans les différentes politiques publiques et les projets qui sont menés à terme dans ce domaine. De ce point de vue, on dispose de différents instru-

ments, comme par exemple l'évaluation environnementale stratégique. Il s'agit d'un outil de gestion environnementale qui prétend intégrer des critères environnementaux et de durabilité dans la conception et la révision des plans et des programmes, bien qu'il soit aussi applicable à des propositions législatives et politiques. Cet instrument, prévu dans la directive 2001/42/CE, relative à l'évaluation des effets environnementaux de certains plans et programmes, définit une procédure spécifique quand un plan ou un programme a des effets significatifs sur un autre État membre et prévoit la participation des autorités compétentes des deux côtés de la frontière. Il va de soi que les répercussions de cet instrument, en termes de ressources et d'organisation sont moindres par rapport à une stratégie de DD ; cependant, les effets sont aussi beaucoup plus limités. Toutefois, les deux instruments sont compatibles et même complémentaires dans une perspective à moyen terme.

Les avantages découlant d'un processus vers le DD sont multiples. L'un des aspects les plus positifs est que celui-ci peut servir à renforcer l'intégration transfrontalière et eurorégionale. Comme on le verra dans le chapitre suivant, il est possible de profiter des synergies découlant de la gouvernance vers le DD pour renforcer les structures transfrontières. D'autres synergies découlent de stratégies de DD en cours ou déjà élaborées dans les domaines local, régional, national et européen. Le succès d'une stratégie dans le cadre de l'eurorégion P-M dépendra de sa capacité à converger avec les autres processus en cours aux différents niveaux, en évitant les redondances et les coûts inutiles et, parallèlement, de sa capacité d'impulser les initiatives encore en attente ou en cours de réalisation.

Au fil du chapitre 4, on explorera plus en détail les avantages qu'il y a à élaborer une stratégie de DD, ainsi que les conditions nécessaires pour conduire ce processus de manière adéquate.

3.6. Politiques et initiatives importantes pour l'élaboration d'une stratégie de développement durable dans l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée

L'élaboration d'une stratégie de DD à l'adresse de l'eurorégion devra tenir compte des réglementa-

7. www.promidnord.net.

8. www.spatial.baltic.net.

9. www.norden.org/faktab/uk/sustainable.pdf.

10. www.baltic21.org.

11. www.emwis.org/documents/pdf/20050627_engl277-4annl.pdf.

tions, des politiques et des initiatives européennes, nationales, régionales et locales. Le but est que la stratégie finale soit cohérente avec le reste des politiques et serve à la fois de cadre de référence pour les initiatives en cours ou préparation.

Nous mentionnons et nous décrivons très brièvement ci-dessous les documents ainsi que les processus qui devront être pris en compte. Cette liste n'a qu'une valeur indicative.

Les orientations européennes, nationales, régionales et locales qui ont une incidence sur le DD sont multiples. C'est pourquoi, nous n'insisterons pas particulièrement sur les stratégies de DD déjà élaborées ou en cours. En revanche, nous ferons allusion à d'autres documents européens particulièrement importants en tant que cadre institutionnel commun à l'ensemble des régions membres de l'eurorégion.

3.6.1. Le niveau européen

La stratégie de Lisbonne (mars 2000)¹² et la stratégie de développement durable de l'Union européenne (juin 2001)¹³

Ces deux stratégies configurent le cadre d'action de l'UE pour avancer vers le développement durable et respectueux de l'environnement dans ses trois aspects : économique, social et environnemental. La première se centre davantage sur les aspects sociaux et économiques, et la deuxième sur les aspects environnementaux. Il ne faut pas oublier que les deux stratégies ont été révisées récemment. La stratégie de Lisbonne a pour but de relever le défi technologique ; avancer vers une société basée sur la connaissance ; améliorer la compétitivité ; intégrer les marchés financiers et coordonner les politiques macroéconomiques ; et moderniser ainsi que renforcer le modèle social européen. D'autre part, la stratégie de développement durable prétend limiter le changement climatique et augmenter l'usage des énergies propres ; répondre aux menaces qui pèsent sur la santé publique ; gérer de manière plus responsable les ressources naturelles ; et améliorer le système de transport ainsi que l'aménagement du territoire. Selon ces documents, la bonne gouvernance est une condition essentielle pour avancer vers ces objectifs.

Les priorités politiques en rapport avec l'aspect environnemental du développement durable ont

été fixées aux conseils européens de Göteborg (2001) et, dans leur dimension extérieure, à Barcelone (2002). Pour poursuivre l'application des priorités politiques du développement durable et respectueux de l'environnement, la CE a mis en place une liste de douze indicateurs-clés (qui correspondent aux principaux thèmes du développement durable à échelle européenne et internationale), quarante-cinq indicateurs de politiques principaux (qui correspondent aux objectifs essentiels de chaque thème) et quatre-vingt dix-huit indicateurs analytiques (qui correspondent aux mesures d'application des objectifs essentiels) (CE, 2006).

En ce qui concerne la stratégie de développement durable de l'UE, révisée¹⁴ en juin 2006, celle-ci souligne l'intérêt de mettre en place des conseils consultatifs pour le développement durable et respectueux de l'environnement comprenant des agents de différents secteurs dans le but de stimuler le débat et l'assistance dans la préparation et/ou la révision des stratégies nationales ou régionales. La stratégie souligne, en particulier, la tâche développée par le réseau *European Environmental and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC)*. En ce qui concerne la Catalogne, le Conseil pour le développement durable de la Catalogne (CADS) est membre de plein droit du réseau EEAC et y participe depuis 2003.

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne

En juillet 2001, la CE a publié le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* qui contient toute une série de recommandations pour avancer vers une bonne gouvernance au sein de l'UE en tenant compte de l'ensemble des acteurs publics et privés impliqué. Entre autres aspects, le Livre Blanc souligne la nécessité d'incorporer d'une manière plus directe les régions ainsi que les collectivités locales dans la formulation et la mise en œuvre des décisions au plan communautaire. Il définit également les principes d'une bonne gouvernance qui devront guider l'action des pouvoirs publics : transparence, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.

La Perspective européenne d'aménagement du territoire (PEAT)

La Perspective européenne d'aménagement du territoire (PEAT) a été approuvée par le Conseil des Ministres, à Postdam, en mai 1999. Les politiques d'aménagement du territoire ont pour objectif de

12. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/C10241>.

13. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb128117.htm>.

14. Pour davantage d'information, voir la page web : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>.

garantir un développement équilibré, durable et respectueux de l'environnement de l'Union en accord avec les objectifs fondamentaux de la politique communautaire, c'est-à-dire, la cohésion économique et sociale, une compétitivité économique basée sur la connaissance et en accord avec les principes du DD et la conservation de la diversité des ressources naturelles et culturelles. La PEAT constitue un cadre d'orientation politique qui a pour but d'améliorer l'intégration des politiques communautaires sectorielles ayant un impact significatif sur le territoire. Elle propose un développement territorial polycentrique et une nouvelle relation entre les zones urbaines et rurales, un accès égalitaire aux infrastructures et à la connaissance, et une gestion prudente de la nature et de l'environnement.

La politique de cohésion 2007-2013

L'UE a adopté en juin 2006 les cinq règlements destinés à réformer la politique de cohésion pour la période 2007-2013. Ce paquet de règlements comprend un règlement général qui établit un ensemble de normes communes pour tous les instruments, ainsi que des règlements spécifiques pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. La réforme inclut également un nouveau règlement, inspiré de l'expérience d'INTERREG, dans le but de favoriser les diverses modalités de la coopération territoriale (interrégionale, transfrontalière et transnationale) moyennant les regroupements européens de coopération territoriale (RECT)¹⁵.

Le processus de Cardiff

Le processus de Cardiff, instauré en 1998, a pour objectif de mettre en place une perspective transversale de la politique de l'environnement visant à intégrer celle-ci dans le reste des politiques communautaires, comme le prévoit par ailleurs le traité de l'UE. De ce point de vue, des processus d'intégration des considérations environnementales dans des politiques sectorielles telles que la PAC, l'énergie, l'industrie et le transport, entre autres, ont été entrepris avec plus ou moins de succès jusqu'à présent. Le document *Évaluation de la Contribution des Fonds structurels au DD* (Sustainable European Regions Network, 2004) s'inscrit dans ce même cadre.¹⁶

Documents sectoriels

À cet ensemble de normes et de documents à caractère général ou intersectoriel de l'Union il faut ajouter les stratégies sectorielles susceptibles de conditionner l'élaboration d'une stratégie de DD dans l'eurorégion P-M. À titre d'exemple, on peut citer le *Livre blanc du Transport*,¹⁷ le 6^e Programme-cadre de l'Environnement,¹⁸ le Programme européen contre le changement climatique¹⁹ ou la Stratégie de durabilité urbaine.

3.6.2. Le niveau national

La stratégie française de DD

En 2003, le gouvernement français a approuvé une stratégie de DD dans laquelle sont inclus des objectifs environnementaux, sociaux et économiques, et mis en place des indicateurs généraux, sur les progrès du DD en France, et spécifiques concernant le degré d'accomplissement de la stratégie. Les programmes d'action sont divisés de la manière suivante : dimension sociale et sanitaire du DD ; le citoyen, protagoniste du DD ; territoires ; activités économiques, entreprises et consommateurs ; changement climatique et énergie ; transports ; agriculture et pêche ; prévention des risques, la pollution et les autres dommages pour la santé et l'environnement ; vers un État exemplaire ; et action internationale.²⁰

La stratégie espagnole de DD

En juin 2001, le gouvernement espagnol a annoncé qu'il préparait une stratégie de DD pour l'Espagne. À la fin de 2001, un document de consultation a été approuvé avec la participation d'autres administrations, du Conseil économique et social, et des groupes d'experts. Toutefois, ce document a fait l'objet de nombreuses critiques en raison du manque de définition et de concrétisation des objectifs et des mesures devant permettre de faire face aux principaux défis du DD. Ce document n'est pas disponible dans le réseau et le processus est demeuré paralysé depuis lors (Correa, 2002).

15. http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm.

16. http://www.sustainable_euroregions_net/index2.htm.

17. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/124007.htm>.

18. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/128027.htm>.

19. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/128185.htm>.

20. www.ecologie.gouv.fr.

3.6.3. Le niveau des Communautés autonomes et des régions

La Catalogne

L'Agenda 21 de la Catalogne

La Catalogne a été la première Communauté autonome à mettre en place un processus d'Agenda 21, en 1998, avec la création du Forum consultatif de l'Agenda 21 de la Catalogne (constitué par une centaine d'experts représentatifs de la société civile catalane) et, plus tard, avec la création du CADS, organe consultatif de la *Generalitat* de Catalogne qui a pour mission de veiller à ce que les politiques du gouvernement soient plus durables et plus respectueuses de l'environnement. En 2002, un document de consultation incluant trente-huit thématiques de type économique, social, environnemental, culturel et institutionnel a été élaboré. De nombreux acteurs publics et privés ont participé à la formulation de ce document. Le document de consultation établissait un diagnostic de la situation en Catalogne dans chacun des thèmes, identifiant les enjeux et les principales questions en vue du débat. Toutefois, l'absence de priorités, d'objectifs et de mesures concrètes était frappante. Depuis lors, le processus est resté bloqué et, donc, la version finale de l'Agenda 21²¹ de la Catalogne n'a toujours pas été élaborée.

Les Agenda 21 locaux en Catalogne

La Catalogne est l'une des Communautés autonomes pionnières quant à l'élaboration et la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, avec un grand nombre d'initiatives et d'institutions impliquées dans le processus. La *Diputació* de Barcelone a joué un rôle tout à fait remarquable dans ce processus, qui comprend la conception d'une méthodologie de travail avec des indicateurs propres, la coopération avec les communes pour mettre en marche le processus de l'Agenda 21, et l'impulsion du Réseau de villes et de villages pour la durabilité, formé actuellement par cent quatre-vingt-quatre communes de la province de Barcelone et dix-neuf appartenant à d'autres provinces. Ce réseau a élaboré un système d'indicateurs de durabilité et représente un instrument d'échange d'informations et d'expertise entre ses membres. D'autres municipalités, en dehors de la province de Barcelone ont élaboré une méthodologie propre, comme c'est le cas de

Gérone. Enfin, des Agenda 21 ont aussi été mis en place aux plans supra-municipal et *comarcal*²² (Brunet et al, 2005 : 438-440).

Aragon

La Communauté autonome aragonaise n'a impulsé aucune stratégie de DD ou processus d'Agenda 21. En revanche, elle a mis œuvre des programmes ainsi que des plans sectoriels qui ont le DD parmi leurs objectifs principaux. Le *Consejo de Protección de la Naturaleza* et le *Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón* sont des organes de la Communauté autonome avec des fonctions spécifiques dans le domaine du DD. Dans le projet de loi d'aménagement du territoire approuvé par le gouvernement d'Aragon, en janvier 2006, il a été prévu d'élaborer une stratégie de développement territorial de l'Aragon qui inclut une analyse de la structure territoriale de la communauté, le diagnostic des problèmes existants, la définition d'un modèle d'aménagement et de développement durable et respectueux de l'environnement, les mesures nécessaires pour atteindre ce modèle et, enfin, les éléments d'évaluation et de suivi complémentaires.²³

Dans le domaine local, on remarquera spécialement l'Agenda 21 de la ville de Saragosse et le rôle de la *Diputación de Zaragoza* et de la *Diputación de Huesca* au moment d'impulser ce type d'initiatives locales. En particulier, la seconde a favorisé la création du RETE 21, *Red de Entidades Locales del Altoaragón por la Sostenibilidad* (Réseau d'institutions locales du haut Aragon pour la durabilité).²⁴

Les îles Baléares

Le précédent gouvernement de la Communauté autonome des îles Baléares, dirigé par le Parti populaire (2003-2007) n'avait pas, parmi ses priorités, l'élaboration d'une stratégie de DD ou d'un processus d'Agenda 21. Pour sa part, l'actuel gouvernement de coalition, dirigé par le Parti socialiste, qui avait déjà promu une stratégie de ce type pendant la période 1999-2003, est décidé à impulser des programmes ainsi que des plans sectoriels qui comprennent le développement durable et respectueux de l'environnement parmi les objectifs principaux, bien que, comme en Catalogne, certaines actions en matière d'infrastructures aient suscité des mouvements de protestation.

21. <http://www6.gencat.net/a21cat/cami.htm>.

22. *Comarca* signifie de la *Comarca*. La *Comarca* (pl. *comarques*) est une division du territoire comprenant plusieurs villages.

23. www.aragob.es/pre/cido/g0601101.htm.

24. www.dphuesca.es.

En ce qui concerne les niveaux inférieurs de gouvernement, les initiatives d'Agenda 21 en cours d'élaboration ou terminées sont nombreuses. Parmi celles-ci, il faut mentionner le programme ECOTUR (1995), consacré à promouvoir l'implantation des Agenda 21 locaux. En 2002, le gouvernement de la gauche avait adopté un décret dans le but de favoriser la création d'Agendas 21 dans les communes des îles Baléares ainsi qu'un Réseau de durabilité (Brunet et al., 2005 : 442). L'Agenda 21 de Calvià et le Plan de Développement durable du Conseil insulaire de Minorque dans le cadre de la déclaration de l'île comme réserve de la biosphère restent les processus les plus connus des îles Baléares.²⁵

La région Midi-Pyrénées

La région Midi-Pyrénées a été l'une des plus actives en France en ce qui concerne l'élaboration des Agenda 21. Le Conseil régional a impulsé l'élaboration de l'Agenda 21 dès le mois de mars 2003. Grâce à une méthodologie propre appelée D2Mip (*Développement durable en Midi Pyrénées*), des considérations qualitatives ont été incorporées à une batterie d'indicateurs quantitatifs élaborés par l'Institut français de l'Environnement à partir des indicateurs d'Eurostat.

Il faut noter également le nombre important de communes (vingt et une) ayant initié des processus d'élaboration d'Agenda 21. L'*Agence régionale pour l'environnement* (ARPE) joue un rôle central d'accompagnement des communes et de la région dans la formulation des Agendas 21. En outre, les départements du Gers et du Tarn, ainsi qu'un grand nombre d'institutions supra-communales ont préparé aussi des Agendas 21.²⁶

Le Languedoc-Roussillon

En 2004, le Conseil régional du Languedoc-Roussillon a commencé l'élaboration de l'Agenda 21 régional. Dans ce cadre, l'Institut des Régions méditerranéennes pour le Développement durable²⁷ a été créé en décembre 2004. Le département de l'Hérault, dans la région Languedoc-Roussillon, a lui aussi entamé en 2002 son propre processus d'Agenda 21.

3.6.4. Le niveau méditerranéen

La stratégie méditerranéenne de développement durable

Cette stratégie a été approuvée en 2005 par le Plan d'Action de la Méditerranée du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUMA/PAM), et elle est signée par les vingt-deux parties contractantes de la Convention de Barcelone. La stratégie, structurée en quatre objectifs et sept domaines d'action prioritaires, contient trente-quatre indicateurs pour en mesurer le degré d'accomplissement. Les quatre objectifs principaux sont les suivants : contribuer au développement économique de la zone en développant les actifs méditerranéens ; réduire les inégalités sociales en mettant en place les Objectifs du Millénaire de l'ONU et améliorer l'intégration culturelle ; changer le modèle non durable de production et de consommation et assurer une gestion durable et respectueuse des ressources naturelles ; et, enfin, améliorer la gouvernance aux niveaux local, national et régional. Enfin, les sept domaines d'action sont les suivants : la gestion de l'eau ; la gestion de l'énergie et des effets du changement climatique ; les transports ; le tourisme ; le développement urbain ; l'agriculture et le développement rural ; et la gestion de la côte et des ressources marines.²⁸

25. www.caib.es/medi_ambient.

26. www.midipyrenees.fr/developpementdurable/ ; www.territoires-durables.fr ; et www.agenda21france.org.

27. www.agenda21france.org.

28. www.emwis.org/documents/pdf/20050627_engl277-4annl.pdf.

Chapitre 4

Une stratégie de développement durable pour l'euro-région Pyrénées-Méditerranée : orientations de base

Selon la définition de l'OCDE, une stratégie de développement durable comprend une série d'éléments reliés entre eux : *un ensemble coordonné de processus participatifs ; un processus de perfectionnement des analyses et des débats ; et un renforcement des capacités de planification et d'investissement*. Tout cela afin d'équilibrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société à court et à long terme moyennant des approches complémentaires ou des concessions mutuelles lorsque cela ne s'avère impossible.

Dans les stratégies de développement durable, les bénéfices découlent aussi bien des résultats prévus que du processus lui-même en termes de renforcement des capacités et de l'apprentissage collectif.

Quant aux directives de l'ONU, elles font référence à un processus cyclique et interactif de planification, de participation et de mise en oeuvre d'actions mettant l'accent sur la gestion du processus vers la réalisation des objectifs de la durabilité et non sur l'élaboration d'un plan ou d'un programme concret (ONU, 2002 : 8). Par conséquent, les principaux bénéfices d'un tel processus ne découlent pas uniquement de l'élaboration d'un document déterminé, mais de la mobilisation de ressources, du renforcement des capacités et de la cohérence entre les différentes politiques publiques résultantes si le processus est mené d'une manière adéquate. Une stratégie de ces caractéristiques est un instrument qui permet d'améliorer les processus de prise de décisions et l'efficacité des politiques publiques au regard de la durabilité ; favorise la mobilisation des ressources humaines, financières et institutionnelles

destinées à la réalisation des objectifs du développement durable et respectueux de l'environnement; met en oeuvre une distribution et une allocation adéquates des ressources ; établit des procédures de résolution des conflits ; et, finalement, construit et développe les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour la gestion de la durabilité.

Il s'agit, par conséquent, d'un processus cyclique dans lequel les bénéfices découlent aussi bien des résultats prévus que du processus lui-même en termes de renforcement des capacités et d'apprentissage collectif (ONU, 2002 : 9-10).

L'ONU et l'OCDE énumèrent une série de conditions nécessaires pour mener à terme ce type de stratégie.

1. La stratégie doit rechercher un consensus en ce qui concerne la vision du futur partagée par les acteurs les plus représentatifs. Cette vision doit être accompagnée d'un calendrier clair ainsi que d'un ensemble de moyens destinés à entamer le processus de transition vers la durabilité.
2. La stratégie doit intégrer, dans la mesure du possible, les objectifs économiques, sociaux et environnementaux au moyen, entre autres, de mécanismes de coordination horizontale entre les différents départements. Cependant, quand cette intégration n'est pas faisable, des concessions mutuelles devront être négociées.
3. Elle doit être fondée sur une analyse détaillée et fiable. Le diagnostic doit être précis et il doit inclure les risques ainsi que les tendances prévues afin d'adopter les mesures nécessaires.
4. Elle doit comprendre un suivi ainsi qu'une évaluation permettant de rétro-alimenter la stratégie et d'assurer un apprentissage constant de la

part de tous les acteurs. La qualité et la clarté des indicateurs constituent un élément indispensable dans ce processus.

5. Un engagement clair est nécessaire au plan politique et à long terme. Il s'agit là du facteur le plus important, étant donné qu'il déterminera le succès ou l'échec du processus, tout en conditionnant le reste des éléments.
6. Il faut renforcer les processus et les stratégies déjà existants. En aucun cas on ne doit concevoir ce processus de manière isolée des autres processus et des initiatives en cours sur le territoire ; au contraire, cette initiative doit s'inspirer des autres initiatives, tout en les renforçant et en les rendant complémentaires.
7. Il faut assurer une authentique participation. La participation des différents acteurs est l'un des aspects-clés de la stratégie. Elle doit être gérée de manière intelligente pour permettre l'incorporation des acteurs les plus importants du processus en évitant toutefois la saturation. Pour ce faire, la communication et l'information jouent un rôle déterminant.
8. Il est nécessaire de relier les différents niveaux de gouvernement. La coopération entre les différents niveaux est très importante vis-à-vis de la cohérence de la stratégie. Il faut établir des mécanismes de coopération et rechercher le soutien politique de tous ces niveaux.
9. Il faut développer et renforcer les capacités existantes. Il est important d'évaluer les capacités politiques, institutionnelles, humaines, scientifiques et financières des acteurs publics et privés d'un territoire donné pour affronter une stratégie de ces caractéristiques. Il doit aussi être clair que ce processus est par lui-même une méthode efficace d'apprentissage mutuel (OCDE, 2001 : 22-23 ; ONU, 2002).

Les deux aspects fondamentaux de la stratégie auxquels il a été fait référence sont l'engagement politique et l'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

Un objectif implicite du processus doit être la transformation progressive des valeurs sociales moyennant la culture de la durabilité, la promotion d'un apprentissage collectif de la part de tous les acteurs importants et la pleine conscience du principe de la responsabilité partagée, qui attribue des devoirs à tous les acteurs, aussi bien publics que privés, dans la transition vers la durabilité.

Un objectif implicite du processus est la transformation progressive des valeurs sociales à travers de la culture de la durabilité. Pour ce faire, le processus devra promouvoir un apprentissage collectif de la part de tous les acteurs de l'eurorégion P-M. Si une telle transformation n'a pas lieu, il sera très difficile d'appliquer le principe de responsabilité partagée, qui attribue des devoirs à tous les acteurs, tant publics que privés, dans la transition vers la durabilité.

Si les autorités compétentes ne disposent pas, dès le début, des capacités nécessaires ou si elles n'ont pas la volonté politique de remplir toutes ces conditions, nous avons vu que l'alternative consistait à introduire des critères de durabilité dans les programmes et les projets adoptés dans le domaine de l'eurorégion P-M. En tout cas, il convient que les autorités compétentes soient conscientes des implications que représente une option en faveur de la durabilité pour l'ensemble des territoires qui la composent.

Dans le chapitre 2, nous faisons référence aux éléments nécessaires pour parvenir à une gouvernance effective de la coopération transfrontière : le partenariat horizontal et vertical, la subsidiarité, la mise en place d'une structure de coordination, l'élaboration d'une stratégie de développement transfrontalière, et la pleine participation des acteurs de la société civile. Outre ces éléments plus généraux, on a vu aussi l'importance que les organes de l'eurorégion P-M, et en particulier le Secrétariat, développent un ensemble de capacités organisationnelles (gestion des conflits, élaboration du consensus, expertise technique). L'analyse des conditions nécessaires pour avancer vers une stratégie de DD met en évidence la complémentarité des deux perspectives ainsi que la possibilité qu'elles se renforcent mutuellement en profitant des synergies des deux processus.

Afin de le doter de la légitimité nécessaire, le projet devrait être impulsé par les présidents des cinq régions membres. Une stratégie de ce type doit s'appuyer sur un *leadership* fort (OCDE, 2001 : 17 ; ONU, 2002 : 22-26). La direction politique est l'élément symbolique, mais aussi pratique, qui permet à l'engagement d'avancer vers un modèle de développement durable et respectueux de l'environnement et qui doit être au-dessus des intérêts partisans et des objectifs des différents départements de l'administration (Torres, 2003 : 63). Ceci exige un consensus de base qui se situe au-dessus des processus électoraux et, pour que cela soit possible, il est convenable d'y impliquer les acteurs économiques et sociaux.

L'organe technique responsable du processus devra impulser et gérer chacune des étapes nécessaires pour le développement et l'application de la stratégie. Pour ce faire, il devra établir le plan de travail et en superviser l'accomplissement, commander des études, réaliser un inventaire des documents stratégiques préexistants, identifier et établir les contacts nécessaires avec les acteurs pertinents, organiser des actes et garantir le droit des citoyens à l'accès à l'information. Il sera aussi le principal responsable de la supervision de la stratégie (Torres, 2003 : 63). Pour développer ces tâches, la neutralité de cet organisme par rapport aux différents organes institutionnels, régions et acteurs, s'avère indispensable. L'une des clés du succès du processus résidera dans la capacité de maintenir un dialogue fluide avec les responsables politiques, les différents départements et niveaux de gouvernement, les acteurs-clés et les experts (Torres, 2003 : 63-65).

Dans l'eurorégion P-M, l'organe le plus approprié pour assumer cette direction technique est le Secrétariat. Celui-ci devra maintenir des relations de confiance avec les différents niveaux de gouvernement et avec les administrations des cinq régions. Il devra aussi faciliter les contacts entre les acteurs des deux côtés de la frontière. En définitive, il s'agit de l'organisme le mieux à même de gérer les différences de compétences et de culture administrative des cinq régions ainsi que les problèmes qui découlent du développement de la stratégie et de la coopération transfrontière (ONU, 2002 : 22).

Pour que le processus puisse avancer vers une stratégie de DD, il doit envisager diverses étapes. Nous avons vu que la coopération transfrontalière commençait en général avec des activités spécifiques destinées à établir des liens de complicité entre les parties respectives (Gabbe et al., 2000 : 5-6 B1). Un instrument qui est habituellement utilisé dans la phase initiale est la création de différents forums ou réseaux transfrontaliers impulsés par le Secrétariat. Ces réseaux peuvent, à leur tour, générer des structures ayant des effets multiplicateurs –si elles permettent d'établir un dialogue, d'échanger des opinions et de formuler un diagnostic à partir des diverses perceptions sur les problèmes communs.

L'élaboration d'une stratégie de développement est une des recommandations du Guide pratique de la Coopération transfrontalière, afin de parvenir à une gouvernance effective. Ce cadre stratégique offrira une vision de futur et définira les objectifs et les priorités du développement pour les régions fronta-

lières. L'ARFE et la CE, à partir des différentes expériences, remarquent l'effet positif potentiel de l'élaboration et de la préparation conjointe de cette stratégie pour réduire l'effet de barrière propre de la frontière, car elle offre aux régions la possibilité de collaborer et de définir conjointement l'avenir de la zone. De surcroît, il est possible de profiter de l'occasion pour mobiliser et mettre en contact des acteurs des deux côtés de la frontière en développant les connexions, tout en fournissant une base solide et cohérente pour la réalisation future de travaux et de projets conjoints (Gabbe et al., 2000 : A5-2).

Une stratégie de DD pour l'eurorégion PM aura un avantage double : développer la durabilité et favoriser en même temps les relations transfrontalières.

Les conditions préalables nécessaires pour élaborer une stratégie de DD coïncident pleinement avec les nécessités découlant des processus de coopération transfrontalière. Comme nous l'indiquions dans le chapitre 2, la gestion de l'information, la mise en œuvre de réseaux et l'organisation de forums de la part du Secrétariat sont autant de conditions préalables à l'établissement d'une stratégie de développement de ce type. On observe que les deux processus ont la possibilité de se renforcer mutuellement. Par tant, une stratégie de DD pour l'eurorégion P-M aura un double avantage : développer la durabilité et favoriser en même temps les relations transfrontalières.

4.1. La gestion de l'information

La stratégie doit être fondée sur une analyse détaillée et fiable. Le diagnostic doit être précis et comprendre les risques, les tendances, le cadre politique et institutionnel, ainsi que les relations entre les différents niveaux et secteurs afin de proposer les mesures les plus adéquates. Il convient que ce processus soit aussi participatif, ce qui permettra aux différents acteurs d'apporter leurs perspectives respectives. Le Secrétariat doit devenir le principal responsable de la gestion de l'information, articulant le débat et commandant les études nécessaires. Pour réaliser ce type d'analyse, des compétences techniques et méthodologiques de haut niveau sont nécessaires. La capacité spécifique du Secrétariat par rapport à la thématique de coopération transfrontière sera très positive à l'heure de faire face aux problèmes découlant des diffé-

rences de compétences entre les régions et du faible degré de connaissance mutuelle.

L'une des principales difficultés liées à la gestion de l'information est la nécessité d'homogénéiser et de comparer les données entre les régions françaises et les Communautés autonomes espagnoles.

L'objectif n'est pas d'accumuler de l'information mais de répondre aux questions que les différents acteurs participants considèrent importantes. Pour ce faire, il faut que l'information soit de qualité, accessible et fiable (Torres, 2003 : 65-57). Il s'agit non seulement de tenir compte des aspects relatifs à l'obtention des données, mais aussi d'assurer leur diffusion et de mettre en place des systèmes de communication entre les différents acteurs politiques et la société civile. Il est évident que le degré d'implication des acteurs et des citoyens, et l'acceptation de la stratégie dépendront en grande partie de l'adéquation des processus communicatifs (OCDE, 2001 : 46). À cet égard, il serait souhaitable d'incorporer tout le matériel de divulgation ainsi que les publications issues du processus à la page web de l'eurorégion P-M. En effet, il s'agit de l'un des meilleurs moyens disponibles pour que les citoyens qui le souhaitent puissent exprimer leurs opinions et que se produise le dialogue nécessaire avec les acteurs et les organes décisionnels.

Le Secrétariat devra veiller à ce que l'information circule entre les techniciens, les responsables politiques et la communauté scientifique. La capacité des différents acteurs à agir dans une perspective interdisciplinaire est fondamentale compte tenu des implications sociales, économiques et environnementales du développement durable. Les universités doivent jouer un rôle-clé dans ce processus. Le développement de l'eurorégion universitaire et scientifique représente une première étape dans cette ligne qui devra être approfondie. Toutefois, il faudra éviter une production excessive d'études de recherche peu orientées vers une application pragmatique au cas concret (Bouder, 2003 : 125).

Dans le cadre de l'eurorégion P-M, il sera souhaitable d'utiliser les instruments déjà existants. De ce point de vue, l'Observatoire socioéconomique de l'eurorégion doit avoir un rôle important au moment d'obtenir et de diffuser les données qui permettent de réaliser un bon diagnostic de l'état dans son domaine. L'Observatoire commencera son activité

à partir du fonctionnement en réseau des instituts de statistiques et de services proches des cinq Communautés autonomes et régions, avec l'objectif de générer une meilleure connaissance de la situation économique, sociale et environnementale de l'eurorégion. Sa fonction principale consistera à élaborer et à diffuser l'information statistique au moyen d'indicateurs-clés à caractère démographique, environnemental, social et économique.²⁹ L'une des difficultés liées à cet objectif est l'homogénéisation et la comparabilité des données entre les cinq régions. En outre, les régions françaises n'ont pas de compétences en matière de statistiques, à la différence des Communautés autonomes espagnoles.

Des acteurs des cinq régions ayant eu un rôle fondamental dans l'obtention ainsi que la diffusion des données relatives au développement durable devraient s'incorporer à ce réseau. Nous faisons allusion, notamment, à des organismes tels que le CADS de la *Generalitat* de Catalogne, au Forum consultatif de l'Agenda 21 de la Catalogne, à l'Agence régionale pour l'Environnement de Midi-Pyrénées, au Conseil de Protection de la Nature, au Conseil d'Aménagement du Territoire d'Aragon, et à l'Institut des Régions méditerranéennes pour le Développement durable de Languedoc Roussillon.

Une fois de plus, le rôle du Secrétariat et ses capacités d'action constituent des atouts essentiels. Comme on l'a fait observer, aux difficultés inhérentes à la gestion de l'information dans un processus de cette ampleur viennent s'ajouter celles qui découlent de la coopération transfrontalière, comme, par exemple, les différences en termes de compétences entre les cinq régions, les différentes cultures administratives, ou la connaissance mutuelle encore insuffisante entre les acteurs importants des deux côtés de la frontière.

Dans ce cas, cependant, les difficultés sont posées en termes de défis qu'il est nécessaire de relever pour avancer dans la transition vers le développement durable et l'intégration eurorégionale. Une fois encore, les principes, ainsi que les capacités nécessaires pour gérer les deux processus sont communs.

4.2. La participation des acteurs importants et les réseaux

L'un des éléments-clés de la formulation d'une stratégie de DD est, sans le moindre doute, la par-

29. http://www.euroregio-epm.org/qu_proyectos.html#observatorio.

ticipation des acteurs importants et de la société civile à ce processus. L'objectif doit être l'implication d'un nombre élevé de participants, en évitant dans la mesure du possible que la stratégie ne devienne une simple négociation entre les décideurs et les acteurs qui ont accès habituellement aux structures de pouvoir. La participation des acteurs représentatifs de la société est nécessaire conformément au principe de responsabilité partagée, selon lequel tous les acteurs sont importants pour avancer vers le DD. Cette implication des acteurs doit aussi avoir des effets positifs dans l'application de la stratégie, étant donné qu'il aura fallu, préalablement, en accorder les points essentiels. L'un des avantages est l'apprentissage qui en découle de la part des différents groupes, qui se voient obligés de comprendre les intérêts des autres parties et de se responsabiliser dans la construction d'une société plus durable (Meadowcroft, 2003 : 79-84).

Toutefois, la participation très extensive, en plus d'être très coûteuse, n'est pas recommandable. Il faut trouver un équilibre entre la nécessité d'impliquer un grand nombre de participants, qui permette d'établir un consensus stable, et la surcharge du processus et des capacités de gestion de l'organisation avec une participation très nombreuse mais peu efficace (OCDE, 2001 : 34). C'est pourquoi, il s'agira d'identifier soigneusement les acteurs importants, en tenant compte principalement de leur degré de représentativité. Les acteurs identifiés s'impliqueront dans l'ensemble du processus, c'est-à-dire dans la définition des objectifs, l'analyse de problèmes, l'exécution des programmes et l'apprentissage empirique (OCDE, 2001 : 34).

Il faut trouver un équilibre entre la nécessité d'impliquer un grand nombre de participants, qui permette d'établir un consensus stable, et celle d'éviter de surcharger le processus et les capacités de gestion de l'organisation avec une participation très nombreuse mais peu efficace.

Les processus d'intégration eurorégionale exigent aussi la participation des acteurs de la société civile. Dans cette perspective, la mise en réseau des capa-

cités des cinq régions est essentielle pour obtenir l'articulation des possibilités ainsi que des intérêts respectifs et atteindre un impact collectif plus grand qui bénéficie toutes les parties impliquées.

En tant qu'instruments de la nouvelle gouvernance, les réseaux représentent une perspective non hiérarchique et plus intégrée des politiques publiques comme meilleur moyen pour affronter des questions qui vont bien au-delà des divisions administratives, comme par exemple l'environnement, la gestion du territoire, les transports, l'immigration ou l'inclusion sociale. Le dénominateur commun des réseaux de gouvernance est leur connexion avec le processus au moyen duquel, à partir d'objectifs partagés, les actions et les ressources des acteurs publics et privés qui opèrent dans les différents niveaux se coordonnent en adoptant des directions et des significations communes (Morata, 2004). En bref, les réseaux assument une triple fonction : en premier lieu, ils mobilisent et soudent internement les acteurs territoriaux ; en deuxième lieu, ils renforcent l'action entre les acteurs et les niveaux de gouvernement ; et, en dernier lieu, ils facilitent l'action de *lobby* par rapport aux niveaux supérieurs de gouvernement. La participation des acteurs représentatifs des divers secteurs de la société civile organisée avec ces mécanismes est une condition *sine qua non* tant des processus découlant du développement des stratégies de DD que des processus d'intégration eurorégionale.

Finalement, pour être efficaces, les réseaux exigent une direction politique ainsi que des capacités de gestion. La centralité des acteurs publics leur accorde un rôle stratégique comme nœud entre les parties prenantes des réseaux et comme facilitateurs conformément aux différents intérêts en jeu (Morata, 2004 : 41).

De ce point de vue, en plus de la volonté politique, les capacités du Secrétariat seront fondamentales pour favoriser la création de ces réseaux, en mettant en contact les acteurs des cinq régions au moyen de l'organisation de journées, de séminaires, de forums de débat ainsi que d'autres mécanismes d'interrelation. Sur la base de l'expérience du CADS, il serait aussi souhaitable d'envisager les conditions de création d'un organisme équivalent pour l'ensemble de l'eurorégion P-M.

Exemples de collaborations catalano-françaises dans le cadre de l'eurorégion PM

Réseau eurorégional des chambres de commerce

Ce réseau est constitué par un total de quarante chambres, dont vingt et une correspondent aux régions françaises Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, et dix-neuf aux régions espagnoles d'Aragon, de Catalogne et des îles Baléares. L'objectif central de ce réseau eurorégional de chambres de commerce est de créer un outil efficace pour soutenir les entreprises locales (Note de presse, Palma de Majorque, 30 septembre 2005). Toutefois, en dépit du fait que ce réseau ne dispose pas de tous les instruments adéquats pour accomplir ses objectifs initiaux, il existe certains mécanismes de collaboration qui peuvent être transposés au niveau de l'eurorégion P-M et que nous présentons ci-dessous, comme le projet CREARCAT.COM, par exemple.

CREARCAT.COM, portail pour la création d'entreprises en Catalogne et en France

Type d'action : Action commune des chambres de commerce de Catalogne et de France.

Service web créé dans le cadre du programme européen INTERREG III France / Espagne.

Fondation : 2005

Objectif : Créer un service commun pour tous les chefs d'entreprise des deux côtés de la frontière afin de mener des actions de conseil conjointes pour toutes les personnes qui veulent créer des entreprises en Catalogne ou en France, et développer des outils conjoints facilitant cette tâche.

Ce service prétend faire en sorte que les chefs d'entreprise puissent recevoir tout type de support, information et conseil sur les conditions existantes, afin de favoriser la création d'entreprises (crédits, subventions et autres avantages pour la mise en fonctionnement de leur entreprise).

Acteurs impliqués dans cette action : Toutes les chambres de commerce de la Catalogne française et espagnole représentées, du côté français, par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Perpignan et des Pyrénées-Orientales (qui regroupe les Chambres de Céret, de Perpignan, de Prades et de Saillagouse) et, du côté espagnol, par le Conseil général des Chambres de la Catalogne (qui regroupe les Chambres de Barcelone, de Gérone, de Lérida, de Manresa, de Palamós, de Reus, de Sabadell, de St. Feliu de Guíxols, de Tarragone, de Tàrrrega, de Terrassa, de Tortosa et de Valls).

Possibilités qu'offre cette action dans la coopération de l'eurorégion P-M : Pour l'instant, cette action se limite aux chambres de commerce catalanes. Au niveau de l'eurorégion P-M, seules les chambres de la Catalogne et d'une partie du Languedoc-Roussillon sont impliquées dans ce réseau. Malgré cela, l'existence d'une coopération entre chambres de commerce, même limitée à une partie réduite de l'eurorégion P-M, peut jouer un rôle déterminant pour promouvoir la création d'un réseau regroupant les chambres des cinq régions membres. Les fonctions traditionnelles de ces chambres dans le cadre de l'instrument CREARCAT ne seraient pas modifiées dans le cas d'un élargissement du réseau à de nouveaux membres. En effet, une entreprise française qui veut s'installer en Espagne devra accomplir les mêmes formalités et remplir les mêmes conditions, indépendamment de sa région d'origine. Évidemment, dans le cas contraire, c'est la même chose.

Ainsi, les chambres de commerce promeuvent et défendent les intérêts des chefs d'entreprise et des commerçants avec l'exercice de la fonction consultative et de collaboration qu'elles exercent auprès de l'administration. Elles mettent aussi à disposition des entreprises un large éventail de services, promeuvent le commerce extérieur des entreprises locales, et jouent un rôle important dans la formation des professionnels. Ces fonctions peuvent être utiles, dans tous les cas, pour toutes les entreprises des deux côtés de la frontière.

Les chambres de commerce et les réseaux, nationaux ou internationaux, qui peuvent être constitués entre elles, représentent un lien important, et parfois même le seul nœud qui unit les opérateurs

économiques privés. Ces acteurs peuvent jouer un rôle très important en conduisant la stratégie de durabilité de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée. Les chambres de commerce peuvent véhiculer l'information en rapport avec cette politique pour toutes les entreprises et en assurer la formation adéquate.

Contact : Par la page web www.crearcat.com ou par contact direct avec chaque chambre de commerce :

- Chambre de Commerce de Gérone, Gran Via Jaume I, 46, E-17001 Girona, tél. (+34) 972 41 85 00, fax (+34) 972 41 85 01.
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Perpignan et des Pyrénées-Orientales, Quai de Lattre-de-Tassigny, BP 941, F-66020 Perpignan, tél. (+33) 4 68 35 66 33, fax (+33) 4 68 35 66 33.

Réseau d'universités de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée

L'eurorégion universitaire n'est pas encore une réalité. Malgré cela, il existe quelques exemples qui témoignent d'une avancée à cet égard. Le gouvernement de la *Generalitat* de Catalogne a approuvé en septembre 2006 la création d'une nouvelle faculté de sciences de la santé dans la ville de Gérone. Cette initiative s'inscrit dans la politique de l'eurorégion universitaire et scientifique, avec l'accord, par conséquent, de tous les gouvernements autonomes et des régions membres. Le modèle de formation que l'on prétend suivre dans ces études sera basé sur la collaboration avec les principaux centres de formation de médecins de Toulouse, Montpellier et Perpignan. Il s'agit de la première initiative visant à développer les échanges interuniversitaires au sein de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée. La nouvelle faculté ne sera pas en plein fonctionnement avant 2010. Ainsi, cette future faculté constitue un nouveau pôle universitaire mais pas encore un réseau entre universités de l'eurorégion P-M. Il faut donc développer la collaboration entre les universités existantes qui permette de mettre en contact des scientifiques travaillant sur des thèmes similaires tels que, par exemple, des thèmes relatifs à la durabilité.

C'est ainsi que d'autres exemples qui existent déjà aujourd'hui dans le cadre d'autres réseaux universitaires, comme celui que nous présentons ci-dessous, peuvent servir de référence pour leur promotion dans l'eurorégion P-M.

Réseau d'universités Institut Joan Lluís Vives (E/F)

Type d'action : Association d'universités créée initialement par les recteurs de treize universités de l'Arc méditerranéen.

Fondation : Acte de constitution signé à Morella (Els Ports), le 28 octobre 1994

Objectif : Cette association ouvre une voie de collaboration et d'action commune entre des institutions académiques ayant des liens historiques, culturels et linguistiques enracinés dans un même domaine géographique.

Acteurs impliqués dans cette action : Actuellement, l'Institut Joan Lluís Vives regroupe vingt universités (Université Abat Oliba CEU, Université d'Alicante, Université d'Andorre, Université Autonome de Barcelone, Université de Barcelone, Université de Gérone, Université des Îles Baléares, Université Internationale de Catalogne, Université Jaume I, Université de Lérida, Université Miguel Hernández d'Elix, Université Ouverte de Catalogne, Université de Perpignan Via Domitia, Université Polytechnique de Catalogne, Université Polytechnique de Valence, Université Pompeu Fabra, Université Ramon Llull, Université Rovira i Virgili, Université de Valence, Université de Vic).

Cette association représente un collectif supérieur à 436 000 personnes, dont 400 000 sont des étudiants, 26 000 des professeurs et 10 000 du personnel de l'administration et des services.

Possibilités qu'offre cette action dans la coopération de l'eurorégion P-M : Dans les universités que rassemble le réseau, plus de 1 400 types de cours mènent à l'obtention de 300 diplômes de deuxième cycle, 360 maîtrises et 740 programmes de doctorat. On y offre, parallèlement, 60 cycles d'études propres et 930 masters et cours de troisième cycle. Tous les domaines du savoir y sont présents (Beaux-arts, Humanités, Sciences sociales, Sciences de l'Éducation, Sciences expérimentales et environnementales, Sciences de la Santé, Architecture, Ingénierie et Éducation physique).

Ces chiffres correspondent au seul réseau d'universités de langue catalane (Institut Vives). Néanmoins, un réseau qui regrouperait toutes les universités des régions membres de l'eurorégion P-M s'assurerait une concentration importante de connaissances. Il existe déjà des collaborations ponctuelles entre diverses universités de l'eurorégion P-M. Un bon exemple est l'organisation d'un cycle d'enseignements commun en océanographie entre l'Université de Perpignan et l'Université de Barcelone. Cette formation, qui se conclut par la délivrance de diplômes communs hispano-français, peut servir de modèle et pourrait être étendue à toutes les universités de l'eurorégion P-M.

Faciliter la circulation des étudiants entre universités, promouvoir l'échange de professeurs, disposer de chercheurs spécialisés, etc., constituent autant de clés pour la matérialisation de l'eurorégion universitaire. Il existe, évidemment, des procédures au niveau européen qui permettent aux étudiants de se déplacer librement au travers de l'UE. Malgré la création de dénominations communes pour tous les pays européens (maîtrises, masters et doctorats), les diplômes ne sont pas toujours considérés comme totalement équivalents. L'existence de formations universitaires communes entre des universités de l'eurorégion P-M peut jouer un rôle déterminant dans le processus d'harmonisation des études en faisant de l'eurorégion P-M une entité précurseur en la matière.

Contact : Institut Joan Lluís Vives, Edifici Rectorat i Serveis Centrals, Universitat Jaume I, Campus del Riu Sec, E-12071 Castelló de la Plana ; tél. (+34) 964 72 89 93, fax (+34) 964 72 89 92; page web <http://www.vives.org>.

Possibilités de collaboration dans le cadre de l'eurorégion P-M

Afin que l'eurorégion P-M puisse fonctionner, il faut que la collaboration entre ses membres soit active. Or, ceci est en rapport avec la mise en place d'une structure de coordination politique efficace, avec un pouvoir réel lui permettant de prendre des décisions. Dans ce cas, il sera opportun que les représentants de la société civile des deux côtés de la frontière ayant des intérêts communs se regroupent pour avoir davantage de poids et influencer de manière plus significative le pouvoir politique.

Un certain nombre de réseaux pourraient être créés dans le cadre de la stratégie de durabilité de l'eurorégion P-M :

Réseau d'entreprises

Dans le domaine de l'entreprise, on pourrait élaborer un réseau entre les différentes organisations patronales des deux côtés de la frontière. Il existe en effet en France et en Espagne des organisations qui représentent les entreprises nationales. L'objectif de ces groupements est la défense de leurs membres, tout spécialement auprès de l'administration.

Organisations nationales et locales de représentation patronale

En France, ce type d'organisation est centralisé. Ainsi, le *Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)* est un réseau national qui regroupe 155 MEDEF territoriaux et 85 fédérations professionnelles. Le réseau MEDEF réunit au total 700 000 entreprises françaises. En Espagne, le système politique des Communautés autonomes a une correspondance au niveau civil. La *Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)* regroupe d'autres confédérations telles que la *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)*, la *Confederación Española de Asociaciones de Jóvenes Empresarios (AJE Confederación)*, parmi une centaine d'autres confédérations, fédérations ou associations de tout type dans des domaines sectoriels déterminés. La CEOE, à l'instar du MEDEF, a des implications territoriales. Toutefois, dans le cas espagnol, les organisations territoriales affiliées ne sont pas des fractions d'une entité supérieure, mais des membres indépendants d'une confédéra-

tion nationale. Le *Foment del Treball Nacional de Catalunya (FOMENTO)*, la *Confederación de Empresarios de Aragón (CREA)* et la *Confederació d'Associacions Empresariales de Balears (CAEB)* constituent ces organisations territoriales dans le cadre de l'eurorégion.

Réseau d'entreprises dans le cadre de l'eurorégion P-M

Chacune des entités espagnoles a une stratégie de durabilité propre. Dans l'espace français, la centralisation des entités locales fait que la stratégie de durabilité des entreprises soit nationale. Ceci dit, l'existence d'institutions locales montre par contre la vocation de proximité et d'adaptation aux particularités des entreprises de chaque région (tourisme, agriculture, etc.). Enfin, un réseau qui regrouperait les organisations patronales dans le cadre de l'eurorégion PM devrait réunir des représentants espagnols du FOMENTO, de la CREA et de la CAEB, et, en ce qui concerne la France, des MEDEF de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées.

Réseau d'agriculteurs

Parmi les acteurs importants dans la stratégie de durabilité de l'eurorégion P-M, les agriculteurs devraient occuper une place essentielle. Il faudrait donc un réseau qui regroupe les organisations représentatives des agriculteurs, des éleveurs, des sylviculteurs ou de tout type d'activités de travail de la terre, d'exploitation du milieu naturel permettant la production de végétaux et d'animaux.

Organisations nationales et locales de représentation des agriculteurs

Comme pour les organisations patronales, les organisations représentant les agriculteurs ont une structure centralisée en France et plutôt confédérative en Espagne. Ainsi, en France, la *Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles (FNSEA)*, principale organisation agricole, est représentée au niveau régional par les *Fédérations régionales des Syndicats d'Exploitants agricoles (FRSEA)* et au niveau des départements par les *Fédérations départementales des Syndicats d'Exploitants agricoles (FDSEA)*. En Espagne, la *Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)* regroupe diverses organisations agricoles basées dans chaque Communauté autonome. L'*Unió de Pagesos de Catalunya (UPC)*, l'*Unión de Agricultores y Ganadores de Aragón (UAGA)*, les *Unions de Pagesos de Mallorca i Menorca (UPM-COAG)*, entre autres, sont certains exemples d'organisations des Communautés autonomes.

Réseau d'agriculteurs dans le cadre de l'eurorégion P-M

Les organismes qui regroupent la plus grande partie des professionnels du secteur agricole dans le cadre de l'eurorégion P-M sont donc l'UPC, l'UAGA et les UPM-COAG en Espagne, et les FRSEA du Languedoc-Roussillon et de la région Midi-Pyrénées en France. Impliquer les agriculteurs dans la stratégie de durabilité de l'eurorégion P-M est d'une grande importance pour faire prendre conscience à ce secteur de l'importance de sa contribution de ce point de vue.

Réseau des professionnels du tourisme

Le tourisme constitue, dans les régions membres de l'eurorégion P-M, un secteur économique clé. Le tourisme, qu'il soit de soleil et de plage ou de neige et de montagne, est une activité qui dépend, évidemment, du climat mais aussi de la qualité de l'environnement. Ainsi, les professionnels du tourisme ne peuvent qu'avoir intérêt à participer à un réseau qui défendrait leurs intérêts. Ceci dit, la politique de durabilité de l'eurorégion P-M est un objectif d'intérêt pour ce secteur. En effet, le développement économique du secteur touristique ne peut pas se faire sans se préoccuper aussi de l'environnement.

Organisations nationales et locales de représentation des professionnels du tourisme

S'agissant d'entreprises spécialisées dans des activités liées au tourisme, les organisations qui regroupent ces professionnels appartiennent en général à des réseaux d'entreprises. Ainsi, la CEOE et le MEDEF comptent parmi leurs membres des fédérations qui représentent ces entreprises.

Parallèlement, l'importance de ce secteur est telle qu'il est prévu, à niveau institutionnel, des organes politiques spécifiques. Ainsi, les régions françaises disposent des *comités régionaux du tourisme*. Ces comités ont pour objectif d'assurer, pour leurs membres, une représentation effective des instances des départements, des communes et des professionnels du secteur. Les gouvernements des

Communautés autonomes incluent des organes chargés des questions afférentes au tourisme. Le *Departamento de industria, comercio y turismo* du gouvernement d'Aragon, la *Conselleria de Turisme* du gouvernement des îles Baléares et le *Secretaria de comerç i turisme del Departament d'economia i finances* du gouvernement de la Catalogne constituent ces organes institutionnels.

Réseau de professionnels du tourisme dans le cadre de l'eurorégion P-M

Les comités français présentent l'intérêt de regrouper aussi bien des représentants politiques que des représentants des professionnels du tourisme. En Espagne, il y a une séparation entre ces deux types de délégués. Il n'existe pas, en effet, d'organes intégrant de manière permanente les différents acteurs impliqués de ce point de vue. Ceci dit, une stratégie de durabilité dans le cadre de l'eurorégion P-M ne peut pas éviter d'impliquer dans sa perspective les organisations les plus représentatives des professionnels du tourisme.

4.3. La coordination institutionnelle horizontale et verticale, les niveaux de gouvernement et les initiatives en fonctionnement

La stratégie ne doit pas définir seulement les objectifs mais aussi les instruments de gouvernance nécessaires en tant qu'aspect-clé du développement durable (Sustainable European Regions Network, 2004). La coopération verticale et horizontale fait référence aux relations qui se mettent en place entre les différents niveaux de gouvernement d'un point de vue vertical ; entre les départements des gouvernements respectifs de forme horizontale ; et, finalement, entre les gouvernements des cinq régions. Le but final est qu'il y ait une cohérence entre les différentes politiques publiques et que les différents acteurs gouvernementaux agissent, conformément à leurs capacités, en fonction des objectifs communs définis dans la stratégie. Cet aspect exige un niveau élevé de consensus et un *leadership* fort de la part des organismes qui dirigent le processus. La planification stratégique est un mécanisme utile pour définir la coopération entre tous les organes et départements impliqués, davantage encore si l'on tient compte du fait que, très souvent, les intérêts immédiats peuvent être contradictoires (Hanf et Morata, 2001 : 39).

La capacité des acteurs à faire converger la stratégie de DD de l'eurorégion PM avec les autres initiatives en cours ou terminées sera l'un des facteurs déterminants du succès final du processus.

Le *Livre blanc sur la gouvernance et la stratégie de DD de l'Union européenne* indique le modèle à sui-

vre par rapport à la nécessité d'établir des mécanismes de coopération adéquats afin que les politiques et les actions des différents acteurs soient cohérentes et destinées à atteindre les objectifs préalablement accordés. La stratégie de l'UE, en particulier, considère qu'une gouvernance efficace est une condition nécessaire pour développer et appliquer les mesures nécessaires pour atteindre un développement durable et respectueux de l'environnement. À ces initiatives communautaires il faut ajouter de nombreuses expériences de caractère national, transnational, régional, interrégional et local, nombre d'entre elles étant encore en phase de formulation (voir le point 3.5).

Par conséquent, la capacité des acteurs à faire converger la stratégie avec les autres initiatives sera l'un des facteurs déterminants du succès final du processus. Il n'est pas possible de fusionner tous les processus, mais il est faisable de développer la complémentarité ainsi que la cohérence, afin que les différents cadres de planification stratégique se renforcent mutuellement (OCDE, 2001 : 41). Cela exigera un travail préalable destiné à analyser tous les processus existants dans le territoire et/ou qui y sont applicables ainsi que leurs caractéristiques principales. Il faut souhaiter que la mise en œuvre d'une stratégie de DD pour l'eurorégion P-M permette d'impulser des initiatives dans les territoires où celles-ci sont encore en attente, ou pour les mener à terme là où elles stagnent.

De manière à atteindre une plus grande et meilleure coopération horizontale, la stratégie devra prévoir l'usage de certains instruments permettant l'intégration de critères de durabilité dans les différentes politiques, et les divers plans et programmes, conformément aux recommandations de l'UE. Il s'agit d'éviter la fragmentation ou la sectorisation parmi les différents acteurs et niveaux, en

incorporant une perspective plus intégrée dans le processus de prise de décisions. Parmi ces instruments, on remarque surtout l'Évaluation environnementale stratégique et l'Évaluation intégrée de la durabilité.

Comme on peut le voir, le concept même de DD représente un défi pour la division traditionnelle des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et les départements de l'administration. Le système de gouvernance au travers duquel sont prises et appliquées les décisions relatives au développement durable a un caractère multi-niveau, et la gouvernance multi-niveau, de même que la création de réseaux, sont des manifestations du principe de base de responsabilité partagée pour le développement durable et respectueux de l'environnement. Il ne faut pas perdre de vue que les organes et institutions de chaque niveau de gouvernement font partie d'un système de gouvernance plus vaste dans lequel chaque acteur, public ou privé, joue un rôle important, et où la coopération à travers la négociation est essentielle pour avancer vers la durabilité (Morata, 2002 : 44). Quand il s'agit de gérer des réseaux ayant des responsabilités partagées de ces caractéristiques, la qualité des relations entre les différents niveaux et secteurs importe davantage que la division formelle des compétences entre les différents acteurs. De ce point de vue, les capacités de médiation et de coordination de l'acteur ou des acteurs responsable(s) de l'impulsion sont essentielles.

Dans le deuxième chapitre, nous faisons référence à la nécessité d'appliquer les principes du partenariat horizontal et vertical à la gouvernance effective des eurorégions. Dans le domaine de la durabilité, les systèmes de gouvernance qui ont été développés sont tout à fait similaires à ceux qui guident les politiques de cohésion, particulièrement en ce qui concerne les processus de la création et de développement des eurorégions. Les stratégies de DD sont peu compatibles avec une perspective centralisée, raison pour laquelle les partenariats entre différents types d'acteur deviennent cruciaux. Les caractéristiques institutionnelles de la Commission européenne ont favorisé le développement d'une gouvernance multi-niveau dans le domaine du développement durable. Ne disposant pas de pouvoirs hiérarchiques ni de moyens propres de mise en œuvre, la Commission européenne dépend des acteurs nationaux, infranationaux et privés pour développer et appliquer ses politiques. C'est pour cela que la Commission européenne s'est consacrée à développer des réseaux multi-niveau qui participent à l'élaboration ainsi qu'à la mise en

œuvre de politiques publiques liées au développement durable. Les régions jouent un rôle fondamental dans ce processus (Morata, 2002). De ce point de vue, le développement d'une stratégie de DD dans le domaine de l'eurorégion P-M est un pas en avant pour disposer d'une plus grande influence au sein de ces réseaux et partenariats.

Le développement d'une stratégie de DD dans le domaine de l'eurorégion PM est un pas en avant pour disposer de plus d'influence au sein des réseaux et des partenariats de l'UE par rapport au DD.

La subsidiarité active est un autre principe nécessaire pour avancer vers une gouvernance effective du développement durable et respectueux de l'environnement. Ce principe présuppose que les acteurs des différents niveaux qui participent à un réseau déterminé s'impliquent de manière proactive et apportent leur contribution au processus général de prise de décisions. Plus il y aura de citoyens, d'organisations et d'organes locaux qui participeront et développeront leurs capacités dans des réseaux, meilleur sera l'apprentissage collectif nécessaire pour atteindre le développement durable sur la base de responsabilités partagées (Morata, 2002 ; Hanf et Morata, 2001). Par conséquent, dans le domaine de l'eurorégion P-M, il faudrait prévoir des mécanismes de coordination avec les gouvernements locaux, les États respectifs, l'Union européenne, les organismes européens de coopération interrégionale, ainsi que les autres organisations de coopération existant à l'échelle supra-locale et suprarégionale, comme le réseau de villes C-6, l'Arc latin, la CTP et le Groupement des Îles de la Méditerranée occidentale (IMEDOC). La stratégie de DD devrait prévoir un cadre de coopération et de coordination entre ces acteurs.

4.4. Application, évaluation et suivi de la stratégie

La stratégie doit garantir la cohérence entre les décisions et leur application. Très souvent, des processus de ces caractéristiques sont entamés puis s'achèvent par de simples documents déclaratifs sans le moindre type de connexion avec les politiques publiques qui sont exécutées quotidiennement. Cette vision pragmatique est essentielle pour obtenir des résultats positifs et que ceux-ci soient proportionnels aux dépenses réalisées (ONU, 2002: 15-16). En termes pratiques, cela implique la pré-

paration ainsi que l'exécution de plans de travail, la détermination des acteurs responsables des actions et des mesures accordées, la mise en œuvre de plans et de programmes avec la mobilisation des ressources correspondantes pour leur exécution, et l'adoption de mesures législatives et réglementaires, si nécessaire (ONU, 2002 : 31). Si l'on tient compte du fait que l'eurorégion P-M n'est pas un nouveau niveau de gouvernement ni une nouvelle administration, la clarification des responsabilités que doit assumer chaque acteur est particulièrement importante.

Le suivi ainsi que l'évaluation sont des éléments intrinsèques du développement de la stratégie. Comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, la stratégie est un processus cyclique dont les bénéfices découlent autant des résultats prévus en termes substantifs que du processus lui-même en termes de renforcement des capacités et d'apprentissage collectif (ONU, 2002 : 9-10). La conséquence logique est la mise en place de mécanismes pour suivre et évaluer en permanence la stratégie, en détecter les faiblesses et les corriger. Le développement durable est un processus dynamique et, par conséquent, la stratégie doit aussi être capable d'apprendre des erreurs et de s'adapter périodiquement. À cet égard, il peut être souhaitable de clarifier les concepts de suivi et d'évaluation. Il ne peut pas y avoir d'évaluation sérieuse si l'on n'a pas effectué un suivi adéquat de la stratégie. En revanche, le suivi peut être effectué indépendamment de l'existence ou non d'une évaluation. Par conséquent, quand on parle d'évaluation, on fait référence au processus complet, qui comprend son suivi et son analyse en termes d'adéquation à des paramètres déterminés (Mallarach, 2003 : 142).

Il y a des évaluations internes et des évaluations externes, selon que l'organe qui se charge de les réaliser est lié ou non à l'organisation responsable de la gestion de la stratégie. Les évaluations externes, évidemment, sont plus impartiales et leurs conclusions sont perçues comme étant plus fiables par le reste de la communauté. Toutefois, il y a un grand nombre d'informations qui peuvent être difficiles à obtenir et à interpréter par des évaluateurs externes. Ainsi, la meilleure option serait probablement la combinaison –et la comparaison– des deux types d'évaluation (Mallarach, 2003 : 144). La participation des autres acteurs importants dans la phase de l'évaluation a des effets très positifs pour obtenir différentes perceptions et, surtout, pour renforcer les capacités ainsi que l'apprentissage collectif.

Au moment d'effectuer l'évaluation, on peut prendre en compte deux perspectives. La première concerne le degré d'application atteint par les différentes mesures proposées dans la stratégie ; la seconde, le degré de transformation atteint par rapport à la vision de durabilité établie dans la stratégie (Torres, 2003 : 71-72).

Pour faciliter le suivi ainsi que l'évaluation d'une stratégie de DD, on utilise des indicateurs. Ceux-ci représentent un instrument qui apporte des critères généraux permettant de mesurer le changement ainsi que le progrès vers le développement durable (Sustainable European Regions Network, 2004). Les indicateurs de développement durable et respectueux de l'environnement doivent établir des relations entre les trois aspects de la durabilité (économique, social et environnemental). De surcroît, ils doivent être spécifiques, mesurables, pédagogiques, sensibles au changement, fiables, pertinents et se baser sur des données facilement disponibles. Comme on le voit, l'élaboration d'indicateurs n'est pas une tâche facile, car elle doit rendre compatibles la nécessité de mesurer l'avancée vers la durabilité avec des critères objectifs et la flexibilité qu'exige la multitude d'aspects qu'englobent le développement durable et les réalités du territoire.

Dans le domaine de l'eurorégion P-M, diverses régions se sont impliquées dans l'élaboration d'indicateurs de développement durable, mais la seule qui doit les approuver définitivement est la région Midi-Pyrénées, avec une méthodologie propre nommée D2Mip, à partir des indicateurs développés par l'agence Eurostat pour l'UE.³⁰ On peut aussi avoir recours aux indicateurs élaborés par la Commission européenne (CE, 2006).

Dans l'élaboration des indicateurs de développement durable et respectueux de l'environnement, il est souhaitable de partir de critères généraux communs et que chaque région établisse ses propres indicateurs. Toutefois, il faudra prévoir des indicateurs généraux pour mesurer le degré d'accomplissement de la stratégie.

En général, il est souhaitable que chaque région établisse ses propres indicateurs de durabilité, à partir de critères généraux communs. De cette manière, on peut considérer les particularités de

30. www.territoiresdurables.fr/indicateurs.asp?id=E1B02100 et www.midipyrenees.fr/developpementdurable/htm/docs/cp160-05Agenda21.pdf.

chaque zone (Sustainable European Regions Network, 2004). Toutefois, si la stratégie est réalisée dans le domaine de l'eurorégion, il faut trouver des indicateurs spécifiques qui permettent de mesurer le degré d'accomplissement de la stratégie. La stratégie française de DD, par exemple, a mis en place des indicateurs pour mesurer l'avancée générale vers le développement durable, et d'autres, spécifiques eux aussi, qui mesurent le degré d'accomplissement de la stratégie. Il faudra explorer les alternatives de ce point de vue.

Dans le cas de l'eurorégion P-M, les difficultés sont accentuées à cause de l'hétérogénéité des données avec lesquelles on travaille des deux côtés de la frontière. Les régions françaises, en outre, n'ont pas de compétences propres en matière de statistiques. Il semble que les données d'Eurostat soient le principal point de référence commun des régions situées d'un côté et de l'autre de la frontière. L'Observatoire socioéconomique de l'eurorégion P-M part des données statistiques d'Eurostat, les actualise et aborde progressivement l'élaboration de statistiques propres en ce qui concerne l'eurorégion et les régions qui en font partie.³¹

En définitive, il est très important de travailler avec des indicateurs à partir de critères généraux communs à toutes les régions. On devra aussi explorer les relations entre les indicateurs de DD et les autres indicateurs importants pour les régions, comme c'est le cas des Fonds structurels. Dans ce cadre, le document relatif à *l'Évaluation de la Contribution des Fonds structurels au DD* (Sustainable European Regions Network, 2004) est utile.

4.5. Les défis de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable dans l'eurorégion P-M

Au fil de ce dernier chapitre, on a vu l'importance de doter le Secrétariat des ressources –en termes de capacités– qui sont nécessaires pour faire face aux difficultés découlant de l'intégration eurorégionale sur la voie de la durabilité. L'exemple de l'eurorégion germano-hollandaise est très illustratif à cet égard, car il s'agit d'un organe pour l'essentiel technocratique, avec des compétences formelles très peu définies, qui lui permettent de se déplacer avec flexibilité et de réaliser des contacts avec tous les types d'acteur des deux côtés de la frontière. Son action se caractérise par une perspective constructive destinée à la résolution de problèmes

afin de créer un climat de consensus entre les acteurs qui font partie des différents réseaux. Les relations se basent sur la confiance mutuelle. Ces caractéristiques situent le Secrétariat dans une position privilégiée pour tirer profit des fenêtres d'opportunité qui se présentent à lui et agir comme un entrepreneur politique mobilisant des ressources humaines et financières. De surcroît, la capacité technique de ses agents, la diligence au moment de capter des fonds et l'équité lorsqu'il s'agit de les répartir, ainsi que son caractère représentatif et paritaire sont les qualités de base qui inspirent son fonctionnement (Perkmann, 2002).

Le Secrétariat devra disposer des ressources nécessaires, en termes de capacités humaines et institutionnelles, pour faire face aux difficultés découlant de l'intégration eurorégionale sur la voie de la durabilité.

Selon les directives de l'ONU et de l'OCDE, les stratégies de DD exigent des capacités humaines et institutionnelles considérables. Parmi les capacités humaines, on inclut les compétences techniques et de négociation, la résolution des conflits et la construction du consensus, ainsi que la capacité d'intégrer les différentes expériences et perspectives afin de parvenir à un apprentissage effectif. Parmi les capacités institutionnelles, on parle de la capacité de développer des programmes ainsi que des projets, d'établir une vision conjointe incorporant les acteurs importants, de canaliser le processus de changements internes, de stimuler les conduites innovatrices et de mettre en place des mécanismes d'incitation (OCDE, 2001 ; ONU, 2002). Dans l'eurorégion P-M, s'il dispose du soutien politique nécessaire, le Secrétariat devrait stimuler ces capacités en assumant la direction technique du processus.

Enfin, il faut aussi rappeler les conditions techniques, citées dans le Guide pratique de la Coopération transfrontière, nécessaires au développement d'une stratégie de DD telle qu'elle a été détaillée au fil de ce chapitre. Par conditions techniques nous entendons la gestion de l'information, la définition des objectifs stratégiques et d'une vision du développement transfrontalier largement acceptée et les mesures nécessaires pour l'atteindre, et, finalement, les recommandations relatives aux évaluations de ces expériences (voir le chapitre 2).

31. Plan de travail de l'Observatoire socioéconomique : http://www.euroregio-epm.org/observatori_ptraball.html.

Chapitre 5

Analyse DAFO sur l'opportunité d'élaborer une stratégie de durabilité dans l'eurorégion PM

FORCES

- Les cinq régions ont une certaine expérience en ce qui concerne l'élaboration de stratégies de durabilité ou des Agenda 21, tant à niveau local que régional. Par conséquent, il y a déjà des capacités humaines et institutionnelles pour mener à terme un processus conjoint.
- La France et l'Espagne encouragent les régions ainsi que les Communautés autonomes à établir des politiques de durabilité.
- L'Union européenne stimule l'élaboration de stratégies de développement durable et respectueux de l'environnement à tous les niveaux.
- Les cinq régions ont collaboré dans le cadre d'INTERREG à des politiques environnementales et de développement territorial.
- La Catalogne ainsi que les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont collaboré à certains thèmes relatifs à la durabilité dans le cadre de l'eurorégion de 1989.
- La flexibilité de la structure institutionnelle de l'eurorégion P-M peut faciliter la création de réseaux comme points d'échange entre les secteurs public et privé dans la perspective de l'élaboration de la stratégie.
- L'expérience de la participation à des réseaux régionaux européens et internationaux.
- L'existence d'un noyau de coopération hispano-français (Catalogne espagnole et française) qui peut servir de lien avec les autres régions membres de l'eurorégion P-M.
- La présence au sein de l'eurorégion P-M d'une région, la Catalogne, qui a une puissance politique et économique très importante aussi bien au plan européen qu'international.

FAIBLESSES

- La nouveauté et les défis que comporte le fait d'appliquer une stratégie de ces caractéristiques dans le domaine d'une eurorégion.
- La nécessité d'un engagement politique explicite.
- Le manque de ressources pour gérer la complexité d'un projet comme celui-ci.
- La nécessité de développer des mécanismes de gouvernance verticale et horizontale, aujourd'hui pratiquement inexistantes.
- Les différences institutionnelles et de compétences entre les régions françaises et les Communautés autonomes espagnoles.
- L'absence d'acteurs institutionnels essentiels dans la coopération interrégionale de l'eurorégion P-M.
- Le traitement hétérogène des données entre les régions françaises et les Communautés autonomes espagnoles.
- Les différences linguistiques et culturelles.
- Les différentes cultures et traditions administratives.
- La faible connaissance mutuelle parmi les acteurs-clés des deux côtés de la frontière.
- L'eurorégion P-M n'a pas encore assumé de fonctions en rapport avec tous les aspects liés au développement durable et respectueux de l'environnement.

MENACES

- La mauvaise utilisation, ainsi que la perte de ressources, si le processus n'est pas réalisé dans les conditions et avec l'engagement politiques nécessaires.

- La faible implication de la part des acteurs-clés.
- La déconnexion de la stratégie par rapport aux politiques publiques quotidiennes.
- La difficulté de résolution des problèmes communs.
- La compétence économique entre les régions membres de l'eurorégion P-M qui peut affaiblir la coopération entre elles.

OPPORTUNITÉS

- L'évolution des régions françaises vers un niveau de coordination en ce qui concerne les institutions locales équivalentes à celui des Communautés autonomes espagnoles.
 - L'avancée vers un modèle de durabilité pour l'eurorégion.
 - L'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.
 - L'établissement d'un cadre stratégique apportant une cohérence aux activités qui sont réalisées dans le cadre de l'eurorégion P-M.
- L'avancée substantielle par rapport à l'intégration et à la cohésion suprarégionale.
 - Une plus grande connaissance et des possibilités d'apprentissage mutuel.
 - La gestion de l'information conjointe.
 - Le renforcement des capacités institutionnelles et techniques nécessaires pour avancer vers le développement durable et respectueux de l'environnement et l'intégration eurorégionale.
 - Une plus grande capacité d'influence dans les réseaux et les partenariats de la CE en rapport avec le DD.
 - Le renforcement de la culture de la coopération transfrontalière et interrégionale.
 - L'apport original à la stratégie de développement durable de l'UE.
 - La stimulation des initiatives locales et régionales en cours.
 - L'implication des acteurs publics et privés dans la définition conjointe des problèmes et des coresponsabilités pour leur solution.
 - L'eurorégion P-M peut devenir un exemple pour d'autres eurorégions ou associations de coopération interrégionale.

6. Conclusions

Cette étude nous a mené à analyser le développement des structures de coopération transfrontière au sein de l'UE ainsi que les raisons qui les inspirent. Dans cette ligne, nous avons fait référence au concept théorique de capacités institutionnelles et aux expériences de gouvernance effective au sein des eurorégions. Nous avons aussi analysé les caractéristiques, les enjeux et les projets qu'envisage l'eurorégion P-M, ainsi que les implications économiques, sociales et environnementales qui en découlent. Enfin, nous avons formulé quelques critères de « bonnes pratiques » pour élaborer une stratégie de DD en tenant compte de leur application dans le domaine de l'eurorégion P-M. À partir de là, on peut tirer un ensemble de conclusions de base :

- 1) Les politiques et les projets que l'on veut développer et les enjeux que l'on veut relever ont des implications sociales, économiques et environnementales qui exigent une planification stratégique. Dans le cas contraire, on court le risque que les actions privilégient excessivement un des aspects de la durabilité au détriment des autres, et qu'elles puissent résulter incohérentes ou insuffisamment conçues pour construire un modèle d'eurorégion durable.
- 2) Une stratégie de DD exige un niveau d'engagement et de consensus très élevé de la part de la classe politique et des acteurs les plus importants. S'il n'y a ni la volonté ni les capacités nécessaires de ce point de vue, les coûts en termes de temps et de ressources qu'implique le fait d'avancer dans ce processus peuvent être contre-productifs. Cet aspect est particulièrement important dans le domaine de l'eurorégion P-M, étant donné les différences institutionnelles, culturelles et socioéconomiques. Ceci fait référence pour l'essentiel aux différences politiques et institutionnelles, à la faible connaissance mutuelle entre les acteurs importants, aux diverses perspectives au moment de gérer l'information, et à la diversité culturelle et administrative. Évidemment, il y a d'autres options moins ambitieuses si l'on ne veut pas assumer les conséquences politiques qu'implique l'élaboration d'une stratégie de DD comme, par exemple, l'application de critères de durabilité aux propositions politiques, ou aux plans et aux programmes formulés dans le cadre de l'eurorégion P-M. En tout cas, il faudrait dresser un inventaire de tous les acteurs importants dans le domaine de la durabilité et, à partir d'un document de diagnostic (un Livre vert de la Durabilité dans l'eurorégion P-M), les convoquer à participer à un forum de discussion des différentes alternatives.
- 3) Toute politique de durabilité doit atteindre deux objectifs inséparables. En premier lieu, un processus de ces caractéristiques doit garantir une protection optimale de l'environnement et du bien-être de la population des régions membres de l'eurorégion, tout en assurant un développement harmonieux des territoires des régions membres. En second lieu, l'eurorégion doit aussi promouvoir les zones économiquement efficaces. Ceci dit, ces deux impératifs sont souvent en contradiction. La tâche de l'eurorégion PM sera donc d'atteindre l'équilibre entre le principe de solidarité entre les différents niveaux de gouvernement et celui de la compétitivité, en prenant soin des zones économiquement efficaces.

- 4) Si l'on opte pour l'élaboration d'une stratégie avec toutes les implications que cela comporte, les bénéfices qui en découleront pour le renforcement des capacités institutionnelles sont multiples, tant en termes de résultats que de processus. En particulier, on a vu que les capacités institutionnelles qu'il convient de développer pour atteindre une gouvernance effective de l'eurorégion P-M sont similaires aux capacités nécessaires pour élaborer une stratégie de DD. Par conséquent, les deux processus se recouvrent et se renforcent mutuellement. Cela peut se concrétiser dans une action basée sur :
- le principe de partenariat ou de coopération horizontale et verticale ;
 - le principe de subsidiarité ;
 - la participation des acteurs privés et de la société civile au travers de réseaux de caractère transfrontalier et interrégional ;
 - l'élaboration d'une stratégie de développement transfrontalier/durable à long terme ; et
 - la mise en place d'une structure commune –le Secrétariat– avec un soutien politique et des capacités techniques et organisationnelles (négociation, résolution de conflits, construction du consensus, et expertise) qui dirige la stratégie de DD. Ici, il faut inclure aussi les capacités nécessaires pour remplir les conditions techniques relatives à la gestion de l'information, à la définition des objectifs et des moyens, et à l'évaluation de la stratégie et des différents plans et programmes dans le domaine de l'eurorégion.
- 5) Les deux processus doivent être développés de manière progressive. L'eurorégion P-M est de création récente et, en conséquence, il serait souhaitable, dans la première phase, de réaliser des activités spécifiques destinées à augmenter les contacts et la connaissance entre tous les acteurs avant de procéder à l'élaboration d'une stratégie qui implique d'aborder de multiples aspects de la réalité quotidienne, dont on ne s'est pas encore occupé. De ce point de vue, on considère que la création de réseaux et de forums transfrontaliers/interrégionaux, la production et la divulgation de matériel informatif, surtout à travers la page web de l'eurorégion P-M, sont autant de ressources pour créer des structures et des connaissances ayant des effets multiplicateurs. Une fois que l'on aura avancé substantiellement dans ces activités spécifiques, on pourra procéder à la concrétisation de la planification stratégique à plus long terme. Ceci pourrait être le moment opportun pour créer un conseil pour le développement durable de l'eurorégion P-M selon le modèle du CADS.
- 6) Les organes de l'eurorégion P-M et leurs dirigeants doivent agir comme des entrepreneurs politiques, en mettant à profit les opportunités disponibles pour mobiliser les ressources et les possibilités. Aussi bien le développement de l'eurorégion P-M que la stratégie de DD constituent des opportunités à cet égard. Cet aspect est manifeste dans les directives européennes, nationales et infranationales, dans lesquelles la CT et le DD sont présents en tant qu'objectifs prioritaires dans le contexte européen (voir le point 3.5). Il s'agit, par conséquent, de déployer les ressources existantes dans le but d'obtenir la coopération des autres acteurs en les dotant de significations et d'idées communes. Le développement durable à travers la coopération transfrontière a le potentiel nécessaire pour générer des idées, des normes ainsi que des valeurs nouvelles qui, une fois introduites dans les structures sociales, pourront faciliter l'apprentissage collectif de la part de tous les acteurs comme ingrédient de base des capacités institutionnelles auxquelles nous avons fait référence tout au long de cette étude.

7. Références

- AJA FERNÁNDEZ, E. (1989), « La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: balance y perspectivas », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 4
- ANDERSON, J., O'DOWD, L., WILSON, T.M. (éds.) (2003), *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*, Frank Cass, Londres, Angleterre
- ARANDA, C. (2005), « La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions », *Papers de Treball*, nº 4/2005, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, Barcelone, Espagne
- ARANDA, C., MONTOLIO, D. (2005a), « Caracterització econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània », *Papers de Treball*, nº 2/2005, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, Barcelone, Espagne
- ARANDA, C., MONTOLIO, D. (2005b), « Catalunya en el marc de les regions europees: l'Euroregió Pirineus-Mediterrània », *Nota d'Economia*, vol. 3, nº 80, p. 940, Barcelone, Espagne
- ARFE (2004), *European Charter for Border and Cross-Border Regions*, Gronau
- ARFE (2002), *Statement of AEBR on the «6th EU Environment Action Programme»*, Gronau
- ARFE-LACE (1997), *Document de treball sobre la Iniciativa INTERREG i el seu futur desenvolupament*, Gronau
- BAYRAGUET, A., GÓMEZ, M. (2005), « Transports, infraestructures i comunicacions », in CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, Spagne (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social)
- BÉCET, J.-M. (2005), « Les compétences du département », in *Les collectivités territoriales en France*, Les Notices de la Documentation Française
- BEHAR, D., ESTÈBE, P. (2004), « Aménagement du territoire : une mise en perspective », in *L'état des régions françaises*, La Découverte
- BOIRA, J. V. (2004), *Les Euroregions*, Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga, Documents Euram, 6, Valence, Espagne
- BONET, X. (2005a), « Treball », in CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània*, Generalitat de Catalunya (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social), Barcelone, Espagne
- BONET, X. (2005b), « Territori i població », in CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània*, Generalitat de Catalunya (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social), Barcelone, Espagne
- BORJA, J., ARIAS, A. (2005), « El futuro de los Pirineos en el ámbito europeo y la relación ciudad-montaña », actes du congrès *El Futur de les Muntanyes en la Unió Europea del segle XXI* (L'avenir des montagnes dans l'Union européenne du XXI^e siècle) <www.ctp.org/comun/novedades/2005/CongresoFuturo/ponencias/index.pdf>
- BOUDER, F. (2003), « Knowledge Strategies for Sustainable Development », in *Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities*

along the Local-global Axis, CADS et IIG, Barcelone, Espagne

BRISSON, J.-F. (2003), « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales », *Actualité Juridique de Droit Administratif*

BROSSET, E. (2004), « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *Revue française de droit constitutionnel*, 60

BRUNET, P., ALMEIDA, F., COLL, M. (2005), « Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible », *Boletín de la A.G.E.*, 39, <www.ieg.csic.es/age/boletin/39/16-AGENDA.pdf>

BULLMAN, U. (éd.) (1994), *Die Politik der dritten Ebene. Regione im Europa der Union*. Nomos, Baden-Baden, Allemagne

CARRILLO, J. (2005), « Agricultura, ramaderia i pesca », in CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*. Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social, Generalitat de Catalunya, Barcelone, Espagne

Comité des Régions (2005), *Décision quant à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la création d'un groupe européen de coopération transfrontière*, 2005/C 71/11

Commission européenne (1999), *Aragón en la Unión Europea*, <europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm>

Commission européenne (1999), *Baleares en la Unión Europea*, <europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm>

Commission européenne (1999), *Cataluña en la Unión Europea*, <www.europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm>

Commission européenne (2001), *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001), 428 final

Commission européenne (2001), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM (2001), 261 final

Commission européenne (2003), *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, COM (2003), 34 final

Commission européenne (2004), *Construyendo nuestro futuro común; retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013*, COM (2004), 101 final

Commission européenne (2005), *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, COM (2005), 0299

Commission européenne (2006), *Sustainable Development Indicators to Monitor the Implementation of the EU Sustainable Development Strategy*, SEC(2006), 161 final, Bruxelles, Belgique

Conseil régional Languedoc Roussillon (2005-2010), *Vivre en Septimanie, un projet pour le mandat: 500 actions concrètes*, <www.cr-languedocroussillon.fr>

Conseil de l'Union européenne (juin 2006), *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) ? Renewed Strategy*, Bruxelles, Belgique

Conseil européen (juin 1998), *Integración de las exigencias medioambientales en las políticas de la Unión*, Cardiff, Pays de Galles

Conseil européen (1999), *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)*, Postdam, Allemagne

Conseil européen (mars 2000), *Hacia la Europa de la Innovación y el Conocimiento*, Lisbonne, Portugal

Conseil européen et Parlement européen (juin 2001), *Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des effets environnementaux de certains plans et programmes*, Bruxelles, Belgique

CORREA, J. (2002), « Estrategia española de desarrollo sostenible mediante indicadores », *Revista Fuentes Estadísticas*, n° 64

CRÔNE, M. (2004), « Développement durable : le préfet décroche le premier rôle », in *Le développement durable à l'usage des collectivités territoriales*, 3^e édition, Dexia Éditions, PUF, Paris, France

DARCY, G. (1982), *Le système administratif français*, CFPC

- Déclaration fondatrice de l'eurorégion PM (2004), *L'Euroregió, un futur compartit*, 29 octobre 2004, Barcelone, Espagne
- DIMAGGIO, P.J. (1988), « Interest and agency in institutional theory », in L.G. ZUCKER (éd.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Ballinger, Cambridge, MA
- DELMARRE, A. (2002), « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire » in CARO, P., DARD, O., DAUMAS, J.C. (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, France
- Dossier de presse EPM (2006), réunion du 10 février 2006, Toulouse, France
- DURAN, P., THOENIG, J.C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4.
- Eurorégion Pyrénées-Méditerranée (2004), Déclaration
- Eurorégion Pyrénées-Méditerranée (2006), Dossier de presse, réunion du 10 février 2006, Toulouse, France
- Eurostat (18 mai 2006), communiqué de presse 63/2006
- EVANS, B., MARKO, J., SUNDBACK, S., THEOBALD, K. (2005). *Governing Sustainable Cities*. London, Earthscan
- FANDIÑO, J. (2005a), « Indústria i energia », in CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*, Generalitat de Catalunya (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social), Barcelone, Espagne
- FANDIÑO, J. (2005b), « Serveis, comerç i turisme » in CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*, Generalitat de Catalunya (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social), Barcelone, Espagne
- FERNÁNDEZ, T. TR. (janvier 1978), « Las autonomías regionales: crítica al verbalismo », *Triunfo*, n° 28
- FLIGSTEIN, N. (1997). « Social skill and institutional theory ». *American Behavioral Scientist*, 40, p. 397-405.
- Fundació Centre de Documentació Política (2006), « L'Euroregió Pirineus Mediterrània », *Documents*, 14.
- GABBE, J., MALCHUS, V., MARTINOS, H. (2000). *Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza*. Gronau : Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), (3rd ed.).
- GARCÍA ROCA, J. (1987), « Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad », *Revista Vasca de Administración Pública*, 47
- GARCÍA, C. (2006), « L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària », in MORATA, F. (dir.), *20 Anys de Catalunya a la Unió Europea (1986-2006)*, IUEE-Patronat Català Pro Europa, Barcelone, Espagne
- GARRIDO FALLA, F. (1981), « El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas », *Revista de administración pública*, 94
- GIANNETTI, M. « The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both? », *European Economic Review*, n°. 46, p. 539-567
- GOZE, M. (2002), « Décentralisation et intercommunalité : entre aménagement du territoire et démocratie locale », *Informations sociales*, 104
- HANF, K., MORATA, F. (2001), *Governança i Desenvolupament Sostenible: Aspectes Institucionals. Informe al Consell Assessor sobre Desenvolupament Sostenible*, CADS et IIG, Barcelone, Espagne
- HOOGE, L., MARKS, G. (2004), « Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel », in MORATA, F. (éd.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valence, Espagne
- JONES, B., KEATING, M. (éds.) (1995), *The European Union and the Regions*, Oxford University Press, Oxford, Angleterre
- KEATING, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Londres, Angleterre
- LAVIALLE, C. (1996), « Décentralisation et domaine », *Revue française de droit administratif*
- LUCAS VERDÚ, P., MURILLO de la CUEVA, P.L. (1999), « La solidaridad interterritorial: artículo 138 »,

- in ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. XI, Cortes Generales, Madrid, Espagne
- MALLARACH, J.M. (2003), « The key role of evaluation in the implementation of sustainable development strategies. Conditions and factors for improving effectiveness », in *Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities along the Local-global Axis*. CADS et IIG, Barcelone, Espagne
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York, États-Unis
- MEADOWCROFT, J. (2003), « Participation and strategies for sustainable development », in *Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities along the Local-global Axis*, CADS et IIG, Barcelone, Espagne
- Ministère de l'intérieur, DGCL (2005)
- MODERNE, F. (1991), « L'état des autonomies dans l'État des autonomies' », in LAVROFF, D.G. (dir.), *Dix ans de démocratie constitutionnelle en Espagne*, Éd. CNRS, Paris, France
- MORATA, F. (2004), « Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea », in MORATA, F. (éd.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valence, Espagne
- MORATA, F. (2002), « The role of the regions in the local/global GSD axis », in *Governance for Sustainable Development*, CADS et IIG, Barcelone, Espagne
- MORATA, F., ETHERINGTON, J. (2003), *Global i Local*, Pòrtic, Barcelone, Espagne
- Observatoire de l'intercommunalité – ADCF, 2006
- OCDE (2001), *Estrategias de Desarrollo Sostenible: Guía Práctica de Cooperación para el Desarrollo*, DCD/DAC(2001)9/FINAL
- ONU (2002), *Guidance in preparing a national sustainable development strategy: managing sustainable development in the new millennium*, DESA/DSD/PC2/BP13, Ghana
- PAREJO ALFONSO, L. (1986), « La autonomía local », *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229
- Parlement européen (2004), *Resolució sobre la funció de les "euroregions" en el desenvolupament de la política regional (2004/2257(INI))*
- PÉREZ, M., JIMÉNEZ, J. (2002), « Los indicadores de sostenibilidad en Cataluña », *Revista Fuentes Estadísticas*, 64
- PERKMANN, M. (2002), *The rise of Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*, University of Lancaster, Lancaster
- PERKMANN, M. (2002), *Policy entrepreneurs, multi-level governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio*, University of Lancaster, Lancaster
- PERKMANN, M. (2005), « The emergence and governance of euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German border », communication à l'atelier *Euroregions, experiences and lessons* (Eurorégions, expériences et leçons), Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelone, Espagne
- Préfecture de la région Languedoc-Roussillon (2004), *Projet d'Action Stratégique de l'État en Région*, <www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr>
- PRIOLLAUD, F.X. (2005), « Les collectivités territoriales en Europe », in *Les collectivités territoriales en France*, Les Notices de La Documentation Française
- RAO, A. FRIEDMAN, M. (2000). "Transforming institutions : history and challenges. An international perspective". *Institucionalizing Gender Equality: Commitment, Policy and Practice*. Amsterdam: KIT/Royal Tropical Institute (Critical Reviews and Annotated Bibliographical Series).
- REGOURD, S. (2004), « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », in « Décentralisation, État et territoires », *Cahier français*, 318, La Documentation Française
- ROCA, D. (2007), « Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne – À propos du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel* (sous presse)
- SCHARPF, F.W. (1997), *The problem solving capacity of a multi-level governance*, Working paper, European University Institute, Florence, Italie
- Sustainable European Regions Network (2004), *Cohesive Thinking towards a Sustainable Future*, www.sustainable-euregions.net

TAMBOU, O. (1999), *La Coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra, Espagne

TORRES, P. (2003), « Requirements for the feasibility of sustainable development strategies », *in Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities along the Local-global Axis*, CADS et IIG, Barcelone, Espagne

TRIGO, J. (2005), « Magnituds econòmiques », *in* CTESC (éd.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió*

Pirineus Mediterrània, Generalitat de Catalunya (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social), Barcelone, Espagne

TULARD, M.-J. (2005), « Les compétences de la région », *in Les collectivités territoriales en France*, Les Notices de La Documentation Française

VERPEAUX, M. (2005), « La déconcentration », *in Les collectivités territoriales en France*, Les Notices de La Documentation Française

Sigles et acronymes

AECT

Agrupación europea de cooperación transfronteriza
(Regroupements européens de coopération transfrontière)

AJE

Asociación de Jóvenes Empresarios
(Associations des jeunes chefs d'entreprise)

ARFE

Association des régions frontalières européennes

ARPE

Agence régionale pour l'environnement

CA

Communauté autonome

CAEB

Confederació d'Associacions Empresariales de Balears
(Confédération d'associations d'entreprises des Baléares)

CADS

Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible
(Conseil assesseur pour le développement durable de Catalogne - *Generalitat* de Catalogne)

CCAA

Communautés autonomes

CdR

Comité des Régions

CE

Commission européenne

CE78

Constitution espagnole

CEOE

Confederación Española de Organizaciones Empresariales
(Confédération espagnole des organisations entrepreneuriales)

CEPYME

Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa
(Confédération de la petite et moyenne entreprise)

CF

Constitution française

CGCT

Code général des collectivités territoriales

COAG

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos
(Coordination des organisations d'agriculteurs et d'éleveurs)

CREA

Confederación de Empresarios de Aragón
(Confédération de chefs d'entreprise d'Aragon)

CREARCAT

Portail pour la création d'entreprises en Catalogne

CT

Coopération transfrontalière

CTESC

Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya
(Conseil de travail économique et social de Catalogne - *Generalitat* de Catalogne)

CTP

Communauté de travail des Pyrénées

DGCL

Direction générale des collectivités locales

DPU

Document de programmation unique

DD

Développement durable et respectueux de l'environnement

EEAC

European Environmental and Sustainable Development Advisory Councils

(Conseils assesseurs du développement durable et de l'environnement en Europe)

EPCI

Établissements publics de coopération intercommunale

EPM

Eurorégion Pyrénées-Méditerranée

FCDP

Fondation Centre de Documentation politique

FDSEA

Fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles

FEDER

Fonds européen de développement régional

FNSEA

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

FSE

Fonds social européen

FRSEA

Fédérations régionales des syndicats d'exploitants agricoles

GC

Groupe de coordination

IIG

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya
(Institut international de gouvernabilité de Catalogne)

IMEDOC

Groupement des îles de la Méditerranée occidentale

MEDEF

Mouvement des entreprises de France

OCDE

Organisation pour la coopération et le développement économique

ONG

Organisation non gouvernementale

ONU

Organisation des Nations unies

PEAT

Perspective européenne d'aménagement du territoire

PIRINET

Plan de coordination des réseaux d'information des Pyrénées

PM

Pyrénées-Méditerranée

PNUMA/PAM

Plan d'action de la Méditerranée du programme des Nations unies pour l'environnement

R+D

Recherche et développement

RETE21

Réseau d'institutions locales du haut Aragon pour la durabilité et le respect de l'environnement

SIG

Système d'information géographique

STC

Arrêt du Tribunal constitutionnel

TCE

Traité des Communautés européennes

UAGA

Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón
(Union des agriculteurs et éleveurs d'Aragon)

UE

Union européenne

UPC

Unió de Pagesos de Catalunya
(Union des paysans de Catalogne)

UPM-COAG

Unió de Pagesos de Mallorca i Menorca
(Union des paysans de Majorque et Minorque)

PUBLICATIONS DU CONSEIL CATALAN D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CADS)*

Dans le dessein de sensibiliser au développement durable et de diffuser la connaissance s'y rapportant, le CADS a établi un programme éditorial constitué de plusieurs collections.

Monographies du CADS

Diffusion de rapports périodiques et d'autres documents importants, préparés par le CADS.

- *Contributions à l'Agenda 21 de la Catalogne. L'engagement de la Catalogne pour un développement durable. Phase d'information* (février-juin 2001). (Texte en catalan).
- *Rapport sur l'évolution de l'environnement en Catalogne. 1 (air, eaux continentales et déchets)*. (Texte en catalan).
- *Rapport sur l'évolution de l'environnement en Catalogne. 2 (littoral, biodiversité, sol et territoire)*. (Texte en catalan).

Les Cahiers de la durabilité

Diffusion de documents de référence sur le développement durable.

N° 1. *Gouvernance durable. Aspects institutionnels et aspects relatifs à la procédure de la durabilité dans l'Union européenne. Forum consultatif de l'Union européenne sur l'environnement et le développement durable*. (Texte en catalan).

N° 2. *Gouvernance pour le développement durable. Barcelona Workshop, 18-19 avril 2002*. (Texte en anglais).

N° 3. *Stratégie de l'Union européenne pour un développement durable*. (Texte en catalan).

N° 4. *D'une Terre à un monde. Récapitulation de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*. (Texte en catalan).

N° 5. *Stratégies de développement durable. Fonctions et responsabilités dans l'axe mondial-local. Barcelona Workshop. 12-13 juin 2003*. (Texte en anglais).

N° 6. *Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen. Conseil de l'Europe*. (Texte en catalan).

N° 7. *Institutions pour le développement durable. Barcelona Workshop. 14 juin 2004*. (Texte en anglais et en catalan).

N° 8. CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention européenne du paysage*. (Texte en catalan).

N° 9. *Documents de la Conférence sur la Convention européenne du paysage à l'occasion de son entrée en vigueur. Strasbourg, 17 juin 2004*. (Texte en catalan).

N° 10. *Orientations fondamentales pour la durabilité du tourisme européen. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions*. (Texte en catalan).

N° 11. *Directive cadre sur l'eau de l'Union européenne*. (Texte en catalan).

N° 12. TORRES i GRAU, Pere. *Gouvernance pour le développement durable : de la théorie à la pratique*. (Texte en catalan).

Documents de recherche

Synthèse de quelques études réalisées à la demande du CADS.

N° 1. QUERALT i BASSA, Arnau ; CAZORLA i CLARISÓ, Xavier. *Les Conseils nationaux sur l'environnement et le développement durable. Aspects introductoires*. (Texte en catalan).

N° 2. *La gouvernance pour le développement durable en Catalogne. Concepts, requêtes institutionnelles et éléments d'analyse*. (Texte en catalan).

N° 3. CAZORLA i CLARISÓ, Xavier ; TÀBARA, Joan David. *Nouveaux enjeux de l'évaluation intégrée dans la planification hydrique : durabilité, participation et apprentissage social*. (Texte en catalan).

N° 4. *Interrelation entre variables démographiques et variables environnementales. Démographie, population, mobilité et modes de vie : variables utiles à l'environnement et au développement durable*. (Texte en catalan).

N° 5. *La gouvernance pour le développement durable. Concepts, requêtes institutionnelles et éléments d'analyse*. Texte en anglais et en espagnol.

N° 6. PRATS i CATALÀ, Joan. *Stratégies pour le développement durable. Leçons de l'expérience internationale*. (Texte en catalan, en espagnol et en anglais).

N° 7. MAYOR FARGUELL, Xavier ; QUINTANA LOZANO, Vanesa ; BELMONTE ZAMORA, Ricard. *Approche de l'empreinte écologique en Catalogne*. (Texte en catalan et en anglais).

N° 8. CAMPILLO i BESSES, Xavier ; FONT i FERRER, Xavier. *Bilan de la durabilité du tourisme dans la région de l'Alt Pirineu et dans le val d'Aran*. (Texte en catalan).

N° 9. LERGA FELIP, Maura. *Résolution des conflits sociaux à composante environnementale. Éléments introductoires*. (Texte en catalan).

* Liste des publications du CADS mise à jour au 1^{er} de juillet 2007.

N° 10. PRATS, Joan i TORRES, Pere (dir.); BATLLELL, Marta (coord.). *Mesure de l'impact de la réglementation : pratique internationale et transposition en Catalogne*. (Texte en catalan), en espagnol et en anglais.

N° 11. FORÉS, Elisenda; SEUBAS, Judit; TORNÉ, Olga. *La Catalogne économise l'eau*. (Texte en catalan).

Documents internationaux

Textes importants en matière d'environnement et de développement durable à l'échelle internationale. En 2001, le CADS a repris l'édition de cette collection fondée par le ministère catalan de l'Environnement - Departament de Medi Ambient de la Generalitat -, qui avait déjà publié 7 numéros.

N° 8. *Les enjeux de l'application de la Directive sur l'évaluation environnementale stratégique. Les régions européennes devant la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, sur l'évaluation des effets de certains plans et programmes sur l'environnement*. (Texte en catalan).

N° 9. CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention européenne du paysage*. (Texte en catalan).

N° 10. *Les accords de Johannesburg. Déclaration de Johannesburg sur le développement durable. Plan d'application des décisions du Sommet mondial sur le développement durable. Déclaration de Gauteng*. (Texte en catalan).

N° 11. *Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain. Stockholm, juin 1972*. (Texte en catalan).

N° 12. *Environnement 2010 : l'avenir est entre nos mains. Programme d'action pour l'environnement en Europe au tournant du XXIe siècle*. (Texte en catalan).

N° 13. *Changement climatique 2001. IIIe Rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique (IPCC)*. (Texte en catalan).

N° 14. *Un monde durable est possible. Forum global des peuples. Déclaration de la société civile. Johannesburg, 24 août - 3 septembre 2002*. (Texte en catalan).

N° 15. *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Århus). Directive 2003/4/CE et Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil*. (Texte en catalan).

Rapports spéciaux

- *Rapport sur le changement climatique en Catalogne*. (Texte intégral en catalan).
- *Rapport sur le changement climatique en Catalogne. Résumé exécutif*. (Texte en catalan, en espagnol et en anglais).
- *Rapport sur le changement climatique en Catalogne*. CD ROM avec le texte intégral et le résumé exécutif.
- *La Directive cadre sur l'eau en Catalogne. Concepts, enjeux et attentes dans la gestion des ressources hydriques*. (Livre en catalan. CD ROM avec les textes en catalan, en espagnol et en anglais).

Mémoire du CADS

Mémoire institutionnel du Conseil catalan pour le développement durable

- *Mémoire 2001-2003*
- *Mémoire 2004-2005*

Co-éditions

- *Rapport Planète vivante* (co-édité avec Unescocat et Angle Edicions). (Texte en catalan).

Si vous êtes intéressé par l'une de ces publications, vous pouvez consulter les textes sur notre site

www.cat-sostenible.org

Vous pouvez aussi nous contacter

Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)

Avinguda Sarrià 30, 1r 3a
08029 Barcelona

Tel. (+34) 93 363 38 67

Fax. (+34) 93 410 09 39

Courriel : cads.vicepresidencia@gencat.cat

