

Grande Europe

La revue sur les pays du continent européen

n° 1 ■ Octobre 2008

Le dossier

Vous avez dit frontières ?



Grande Europe

n° 1 - octobre 2008

La naissance d'une revue

Vous avez dit frontières ?

Avant-propos..... 5

Le grand entretien

- **Frontières européennes**
Entretien avec Michel Foucher 7

Pour mémoire

- **Schengen, espace de libre circulation des personnes..... 17**
- **La Politique européenne de voisinage..... 24**

Le point sur

- **La coopération transfrontalière**
Un objet de mieux en mieux identifié 32
Edith Lhomel
- **L'Eurocité basque**
Le rêve d'une métropole de rang européen..... 40
En images 49
Céline Bayou

Zoom

- **Les travailleurs frontaliers français en Suisse** 55
Hervé Rayner
- **Gorizia l'Italienne et Nova Gorica la Slovène**
Une ville-frontière réunifiée 63
Jean-Arnault Dérens

Avertissement au lecteur

La Documentation française n'est aucunement responsable du contenu des sites externes et les opinions exprimées dans les articles n'engagent que les auteurs.

Mentions légales

Directeur de la publication : Olivier Cazenave

Rédactrice en chef : Marie-Agnès Crosnier

Photo de couverture : © Ministère des Affaires étrangères et européennes

DF 2GE0801



La naissance d'une revue

Voici *Grande Europe*, nouvelle revue, mensuelle, de la Documentation française. Son ambition est de vous donner, dans un monde en recomposition permanente, les clefs pour comprendre les mutations politiques, économiques et sociales des 49 pays qui forment aujourd'hui le «continent» européen. Mais qu'est donc ce continent ? La réponse est loin d'être évidente. Lourde de débats passés et actuels, elle est d'autant plus complexe qu'elle relève de registres différents : géographique, identitaire, institutionnel. Ainsi de la délimitation territoriale de l'espace européen qui soulève la question, ô combien disputée, de l'euroanéité de la Turquie mais aussi de la Russie, voire des trois Etats du Sud-Caucase dont l'adhésion au Conseil de l'Europe, pourtant plus hospitalier en raison de règles d'admission moins contraignantes que celles de l'Union européenne, a été longuement débattue avant d'être finalement acceptée en 1999 pour la Géorgie, en 2001 pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Toutefois, on ne peut nier que ce continent, coupé en deux pendant plus d'un demi-siècle, a enfin retrouvé, avec la chute du mur, une cohérence géographique. Le constat ne peut être aussi catégorique en ce qui concerne le sentiment européen. Nourrie d'une histoire, d'une culture, de traditions diverses mais impliquant l'adhésion à un même ensemble de valeurs fondamentales, l'identité européenne est encore en devenir et donc loin de pouvoir constituer un facteur de cohésion. Sur le plan institutionnel, enfin, la construction européenne s'est organisée selon une géométrie variable : pour le moment, 15 Etats sont membres de la zone euro, 24 de l'Espace Schengen, 27 de l'Union européenne et 47 du Conseil de l'Europe.

Face à ces différentes options dont la légitimation «scientifique» est souvent mise au service de postures idéologiques ou politiques, nous avons choisi l'approche la plus large possible de l'Europe, à savoir une aire de civilisation modelée par une histoire multiséculaire. Cette grande Europe, objet de notre étude, est celle du Conseil

de l'Europe, augmentée ici de la Biélorussie dont l'adhésion reste problématique, et du Kosovo. Nous traiterons donc dans les pages de cette revue aussi bien des réalisations pionnières de l'Islande en matière énergétique que des enjeux militaires dans l'Extrême-Orient russe en passant par la réforme de la fonction publique en Italie ou les voies de résolution de la partition chypriote...

Grande Europe se veut également innovante sur la forme. Exclusivement numérique, elle permet, par rapport à une revue papier, de raccourcir les délais de la chaîne éditoriale et donne ainsi à ses rédacteurs les moyens de se montrer plus réactifs à l'actualité. Enfin, grâce à l'Internet, de nombreuses améliorations sont désormais possibles, qui vont de l'utilisation de la quadrichromie à l'animation des articles par des cartes et autres illustrations, ou encore à la présentation de reportages photographiques. Et pourquoi pas demain du son et de la vidéo ?



Vous avez dit frontières ?

Avant-propos

Pour camper notre nouvelle revue, aucun thème n'était mieux approprié que celui des frontières, d'autant que **l'Europe représente, à divers titres, un véritable cas d'école**. Ainsi, aucun autre continent n'a connu, aux XX^e et XXI^e siècles, d'aussi nombreuses et importantes reconfigurations de ses démarcations intérieures et extérieures ; aucun autre non plus n'a poussé aussi loin l'effacement d'une partie des frontières politiques. Grâce aux **accords de Schengen** – dont le champ ne coïncide pas complètement avec celui de l'Union européenne –, il est possible de se rendre, par voies terrestres et maritimes, de Reykjavik à Athènes, sans rencontrer l'ombre d'un garde-frontière. L'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'Europe a également permis d'en finir localement avec certains partages territoriaux découlant de la conférence de Yalta de 1945. Un exemple en est donné avec **la ville de Gorizia, coupée en deux** en 1947 par la nouvelle frontière italo-yougoslave qui disparaîtra, enfin, en décembre 2007 avec l'élargissement de l'Espace Schengen aux pays d'Europe centrale.

Par ailleurs, et sur fond de débat récurrent sur l'opportunité de poursuivre ou non l'extension de l'Union européenne, la volonté des instances bruxelloises d'éviter l'émergence de clivages, sources d'instabilité, aux confins de celle-ci les a conduites à fixer en quelque sorte ses limites «ultimes» en proposant aux pays voisins non pas l'adhésion, mais une formule qui se veut presque aussi séduisante. Toutefois, cette **Politique de voisinage** a fait l'objet, en cet été 2008, d'un brutal rappel à l'ordre de la part de la Russie qui, en envoyant ses troupes en Géorgie pour riposter à l'offensive militaire de cette dernière contre la province séparatiste d'Ossétie du Sud, entend pousser les Occidentaux à lui reconnaître le statut qu'elle a perdu avec la disparition de l'URSS : celui d'une grande puissance dont la zone d'influence ne peut être contestée.

Si, à l'occasion de ce conflit, a resurgi la notion traditionnelle de la frontière coupure, celle-ci peut aussi devenir un espace d'échanges et de projets, comme le montre la **coopération transfrontalière**. Formalisé assez récemment, ce volet de la coopération peine parfois à prendre son essor du fait, notamment, des réticences de l'Etat central à déléguer certaines de ses compétences aux collectivités locales. Tel est le cas de l'**Eurocité basque Bayonne – Saint-Sébastien** qui, prise en étau entre la volonté de faire barrage aux revendications autonomistes et le risque de les attiser de par son existence même et faute d'une implication suffisante des responsables politiques du côté français, ne parvient pas à s'imposer dans la région face à des initiatives locales qui, elles, apportent des améliorations tangibles dans la vie de tous les jours. Quant aux **migrations pendulaires**, comme celles particulièrement importantes entre la France et la Suisse, elles participent, à leur niveau, de ce mouvement vers un effacement des frontières et sont tout particulièrement encouragées par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe qui y voient un moyen de forger et de consolider une « conscience européenne » au sein des sociétés civiles.

En refermant ce dossier, une conclusion se fait jour : si, aujourd'hui, une Europe sans frontières se construit pierre par pierre, en dépit des peurs collectives que suscitent le terrorisme, l'immigration, les délocalisations et autres effets de la mondialisation, c'est bien davantage grâce à des initiatives locales qu'à des décrets émanant d'instances nationales et supranationales.



Frontières européennes

Entretien avec Michel Foucher

Géographe et diplomate, professeur à l'Ecole normale supérieure (Ulm), membre du Conseil des affaires étrangères. A été ambassadeur de France en Lettonie, directeur du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, conseiller au cabinet d'Hubert Védrine et professeur au Collège d'Europe de Natolin/Varsovie (Pologne)

La rédaction - La Documentation française lance une nouvelle revue, *Grande Europe*, dont le champ géographique couvre l'ensemble des pays du continent européen, ce qui nous conduit à nous interroger sur les frontières ultimes de cette partie du monde. Vous avez beaucoup réfléchi et publié sur cette question. Pourriez-vous restituer ici les éléments-clés de cette réflexion ?



Michel Foucher - Grande Europe. Est-ce là simplement une expression géographique ? Le terme a trouvé une assise officielle dans les travaux menés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1992 à 1996, qui ont déterminé son périmètre. En l'absence d'une définition précise dans le droit international, le Conseil a opéré une synthèse des limites géographiques conventionnelles du continent, à l'ouest, au nord et au sud ; au sud-est, le constat de liens culturels des pays du Caucase avec l'Europe et de leur volonté d'adhésion ont permis leur inclusion ; et dans le cas de la Russie, le fait que les quatre cinquièmes de sa population vivent à l'ouest de l'Oural et que ce pays soit alors « engagé sur la voie de la démocratie » a plaidé dans le même sens ; en revanche, que le Kazakhstan « ne semble pas 'tourné' vers l'Europe » a pesé en sens contraire. La question de la Turquie s'était réglée d'elle-



même, cet Etat ayant adhéré au Conseil trois mois après sa création, en mai 1949.

En 2008, cet espace «grand européen» coïncide donc avec l'ensemble des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Compte tenu de l'objectif de cette institution de bâtir un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu, la notion de grande Europe revêt une authentique signification juridique dans la mesure où elle est assujettie à des règles de droit, vaste chantier où 40 % des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernent trois Etats⁽¹⁾, tandis que la participation du Bélarus est suspendue.

Dans le registre de la géopolitique, la notion de grande Europe désigne un ensemble dont les limites et la fortune sont variables selon les représentations et les objectifs des chancelleries des grands Etats qui y sont impliqués. Dans les appareils diplomatiques des pays membres de l'Union européenne, on relève une grande diversité de découpages. Ainsi, en Grande-Bretagne, on distingue au Foreign and Commonwealth Office un directeur en charge des affaires européennes et globales d'un autre traitant de la Russie, de l'Asie centrale, du Caucase, du Moyen Orient et de l'Asie du Sud. Anticipation d'un côté, dans la mesure où l'UE est ainsi considérée comme un acteur dans le traitement des affaires globales ; préoccupations de sécurité militaire et énergétique, de l'autre. En Allemagne, la direction des affaires européennes de l'Auswärtige Amt s'occupe de l'Union tandis que l'une des deux directions des affaires politiques a en charge la Russie, les Etats-Unis et la Turquie. Au Quai d'Orsay, l'espace concerné est traité par deux directions distinctes : celle en charge de la coopération européenne, d'une part, pour l'Union et les pays candidats (dont la Turquie) et la direction d'Europe continentale, de l'autre (avec une sous-direction Europe orientale - Russie, Ukraine, Bélarus, Moldavie, Caucase et Asie centrale - et une sous-direction Europe balkanique). Asie centrale et Caucase sont placés sous la rubrique «Europe orientale». C'est une direction à laquelle revient la gestion des voisinages de l'Union européenne (UE), de la relation franco-russe et de différentes crises régionales.

En dehors de l'UE, les différences de perceptions et de stratégies sont notables. Dans la Fédération de Russie, il existe au ministère des Affaires étrangères (MID) quatre départements qui traitent

(1) En 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu 1 503 arrêts : les principaux pays concernés ont été la Turquie (319), la Russie (175), l'Ukraine (108), la Pologne (101) et la Roumanie (88).

de l'Europe occidentale, centrale (dont l'Allemagne), nordique et baltique, balkanique et Turquie. La division territoriale CEI fait l'objet de trois autres départements. L'UE ne relève pas d'une division spécifique mais de l'un des directeurs fonctionnels en charge des organisations internationales. A Moscou, l'approche bilatérale des Etats membres est donc privilégiée et l'UE volontairement réduite au rang d'organisation internationale parmi d'autres. Aux Etats-Unis, le département d'Etat gère la totalité du continent dans le cadre du bureau des affaires européennes et eurasiatiques, en excluant l'Asie centrale qui, pour des raisons stratégiques, est traitée ailleurs, aux côtés de l'Asie du Sud et de l'Afghanistan. Il ressort de ce découpage que la vision américaine articule étroitement la construction européenne à l'élargissement de l'Otan et à la politique menée à l'égard de la Russie, valant affirmation du soutien à un élargissement maximal de l'UE jusqu'aux frontières occidentales de la Russie. Le département d'Etat américain est le seul à promouvoir une conception d'ensemble du continent européen, avec ses sous-divisions, européenne et eurasiatique.

La notion d'Eurasie, qui pourtant qualifie assez précisément la situation géopolitique de la Russie, de la Turquie et peut-être, à terme, du Kazakhstan, est curieusement absente des référents européens, sauf en Italie, ainsi d'ailleurs qu'en Inde. Il est vrai que ce concept renvoie à une école géopolitique russe peu favorable à une orientation euro-occidentale de la diplomatie du MID et qui prône une alliance continentale entre la Russie, l'Asie centrale, l'Iran et la Turquie.

Enfin, au Japon, le Gaimusho envisage le continent européen comme un tout, incluant Russie et Asie centrale. Même schéma pour le département d'Europe du Brésil qui couvre 54 pays avec 26 ambassades. En Chine, le ministère des Affaires étrangères a une vision plus classique, séparant l'Europe, c'est-à-dire l'UE (à laquelle s'ajoutent les Balkans), du département Europe-Asie centrale (Russie, Ukraine, Moldavie, Bélarus, Caucase et Asie centrale), soit l'ex-URSS moins les trois Etats baltes.

Sur le plan géostratégique, on ne distingue pas non plus d'unité de théâtre, dès lors que quatre dispositifs distincts structurent le continent : 21 pays de l'UE membres de l'Otan, les pays neutres non alliés, la Russie et une zone intermédiaire (Ukraine, Géorgie...) qui fait l'objet d'une rivalité entre Moscou et Washington.

La rédaction - En France comme chez nos voisins et partenaires, pour une partie des acteurs politiques et de l'opinion publique, la Russie et la Turquie sont suffisamment européennes pour

appartenir au Conseil de l'Europe, mais pas assez pour intégrer l'Union européenne. Comment, à votre avis, cette situation peut-elle évoluer ?

Michel Foucher – La Turquie et la Russie ont toujours tenu une place singulière dans les affaires du continent. Au XIX^e siècle, les empires russe et ottoman étaient partie prenante du concert des nations, l'un comme force d'équilibre, l'autre de déséquilibre. Dans le mémorandum présenté en 1930 par Aristide Briand, alors président du Conseil, aux représentants des vingt-sept Etats membres de la Société des nations, le projet d'«une sorte de lien fédéral» entre les pays européens était fondé sur l'objectif d'un mouvement unitaire autour d'une plus petite Europe, la Turquie et l'URSS se voyant proposer un rôle d'observateurs dans la commission d'études chargée de mettre au point les modalités d'une éventuelle collaboration au sein de l'Europe.

Aujourd'hui, l'Europe continent n'a de sens, vue de Bruxelles, que dans son articulation avec l'Europe instituée comme Union européenne à 27. Dans le cas de la Turquie, la stratégie agréée est celle de l'intégration ; et pour la Russie celle d'une association bâtie sur mesure, au moyen de quatre champs de coopération définis en 2003 comme des «espaces» (voir page 27), ce qui ne fait que confirmer la continuité territoriale que recèle la concept de continent. S'y ajoute désormais l'Ukraine, en position intermédiaire, avec un partenariat stratégique avec l'UE en cours d'élaboration.

La Russie a été admise au Conseil de l'Europe en 1996, malgré la première guerre de Tchétchénie, sur la base des deux critères géographique et politique indiqués plus haut. Ils s'agissait d'encourager les réformes politiques et l'ancrage occidental engagés sous Boris Eltsine, dans le droit fil des avancées géopolitiques solennellement annoncées par Mikhaïl Gorbatchev au Conseil de l'Europe en juillet 1989, lors de son vibrant discours sur la «maison commune européenne» et l'euroanéité de la Russie. Les dirigeants de la Fédération de Russie ne revendiquent pourtant pas l'intégration de leur pays à l'UE, comme l'a indiqué Vladimir Poutine le 30 octobre 2000, à Paris : «Nous ne posons pas actuellement la question de l'adhésion de la Russie à l'Union européenne. Les circonstances sont nombreuses qui font que cette décision n'est pas encore mûre. (...) Aujourd'hui, la Russie, du point de vue politique, économique et culturel, se considère comme une partie organique de la grande Europe». Ils savent que la réponse de Bruxelles serait négative faute de respect des critères d'adhésion et du sérieux déséquilibre que

l'entrée de la Russie provoquerait dans l'UE et ils n'entendent pas consentir aux partages de compétences souveraines que l'intégration implique.

Le cas de la Turquie est différent dans la mesure où le processus de négociation est en cours, avec l'appui des pays membres les plus eurosceptiques (notamment la Grande-Bretagne et l'Irlande), et ce malgré les réticences des dirigeants français et allemands et l'opposition des courants conservateurs qui insistent sur les valeurs culturelles comme critère d'européanité. A l'ouest de l'Europe s'est imposée une vision orientalisante de la Turquie, qui conclut au caractère non intégrable de la société turque parce que musulmane. Au-delà de cette représentation culturaliste, l'intégration de la Turquie à l'UE se heurte à de réels obstacles : rigidité du système politique et opacité des pratiques de pouvoir (et du budget du Conseil de sécurité nationale) ; non-respect des droits des minorités ; importance de l'économie souterraine ; situation défavorable faite aux femmes et aux enfants ; faible attention portée à l'environnement. L'adhésion fait débat également en Turquie, les uns, notamment les laïcs kémalistes et une partie de l'opinion, refusant ce qu'ils assimilent à une perte d'indépendance et de souveraineté, les autres se déclarant en faveur des réformes et d'une issue favorable en 2023, année de commémoration du centenaire de la fondation de la République.

La Russie et la Turquie ont finalement en commun de se considérer comme des «centres» héritiers d'empires puissants. La première a donc décliné l'offre de participer à la politique européenne de voisinage. Le rapprochement avec l'UE n'obéit pas aux ressorts qui jouent dans le cas des Etats récents d'Europe centrale, baltique et balkanique à la recherche de protection. Ankara et Moscou veulent être partie prenante des affaires de l'UE, dont la mise en œuvre a des effets sur eux, le premier par une adhésion synonyme de reconnaissance de la puissance turque ou, à la rigueur, par un schéma d'Etat associé, le second par l'instauration de mécanismes de codécision, comme l'illustre le projet de «pacte européen de sécurité» lancé le 5 juin 2008 à Berlin par le président Medvedev et qui vise à l'exercice d'un droit de veto sur les affaires stratégiques dans l'aire s'étendant de Vancouver à Vladivostok.

La rédaction - Face aux contentieux frontaliers et aux partitions survenus sur le continent européen au siècle dernier, de quelle efficacité ont pu être les institutions européennes ?

Michel Foucher - Les frontières terrestres actuelles des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe représentent environ 38 000 kilomètres.

Selon les calculs, 72 % de ce kilométrage est à mettre au compte du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle (19 % dans la période 1945-1950, contre 26 % à la suite des guerres balkaniques et des traités de la Conférence de la paix entre 1919 et 1923). Seules 13 % des longueurs des frontières actuelles datent d'avant le Congrès de Vienne et 15 % du XIX^e siècle. L'Europe est donc bien le plus neuf des continents, même s'il fut le lieu d'invention de l'idée nationale et de sa traduction politique en Etats nations. Aucun autre continent n'est sujet à de telles reconfigurations. Ajoutons que 27 % du kilométrage actuel est apparu après 1991 : il aura donc été tracé au moins autant de nouvelles frontières entre 1991 et 2008 qu'entre 1905 et 1923. La tendance lourde de la géopolitique européenne réside dans l'aspiration des nations à disposer des attributs d'un Etat, qui peut être satisfaite lorsque les centres impériaux s'affaiblissent et que de puissants alliés favorisent cette autodétermination. Il est notable que le démontage des anciens ensembles multiethniques en Europe centrale, baltique et balkanique soit synchrone avec l'extension de la construction européenne. La garantie préalable d'adhésion à l'UE a encouragé les forces nationales à faire sécession, le dernier exemple en date étant celui du Kosovo. Six des dix nouveaux membres de 2004 n'avaient pas d'existence étatique avant 1991. A l'inverse, les institutions européennes (UE et Conseil) ont contribué à stabiliser les frontières en Europe centrale puisque des accords bilatéraux reconnaissant les tracés hérités et offrant des garanties aux minorités nationales ont été signés avant l'adhésion, notamment entre la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie. L'unification allemande s'est accompagnée de l'intégration immédiate des cinq nouveaux Länder dans l'UE, gage de stabilité géopolitique.

Le prochain défi se posera lorsque des nations-régions des anciens Etats membres de l'UE tenteront de relativiser leur stratégie d'accès à l'indépendance en marquant qu'elle se situe dans le cadre de l'UE. Celle-ci imposera-t-elle une renégociation aux Etats successeurs ? Sera-ce une arme assez dissuasive ?

La crise ouverte en août 2008 entre Russie et Géorgie opposent deux Etats membres du Conseil de l'Europe. Le recours délibéré des deux parties à la violence armée devrait logiquement leur valoir une suspension de leur siège à l'Assemblée de Strasbourg. C'est pourtant peu probable. Mais les ingrédients des conflits européens les plus archaïques s'y retrouvent : sécession de minorités ethniques, sur le modèle kossovare, avec le soutien d'un grand Etat, enjeux d'intégrité territoriale, modification des frontières par la force et, en toile de fond, recherche, par la Géorgie, du respect de sa souveraineté encore

récente et, par la Russie, d'un droit de regard territorial au sud de la ligne de crête du Caucase, pour prévenir l'extension de l'influence stratégique américaine via l'Otan.

En proposant un plan de règlement, l'Union européenne a été réactive, en dépit de ses inévitables divergences liées à la diversité des intérêts nationaux et des expériences historiques. Le type d'interaction à bâtir par les 27 Etats européens avec la Russie est bien un élément crucial du devenir de l'espace grand européen, qui apparaît désormais durablement divisé.

La rédaction - On constate qu'avec l'instauration de l'Espace Schengen les démarcations territoriales s'effacent, mais que subsistent, voire se renforcent des frontières d'une autre nature, ethniques, culturelles, linguistiques, psychologiques... Comment interpréter ce phénomène ?

Michel Foucher - S'il existe un espace Schengen de libre circulation intérieure et si l'amenuisement de la fonction de barrières des frontières politiques internes constituent l'un des acquis les plus populaires de la construction européenne, les Etats européens, comme communautés humaines territorialisées, restent structurés par un double impératif contradictoire : la recherche de la sécurité d'une part, qui dicte les modes d'organisation de l'espace et pousse à la fermeture, à l'instauration de cloisons, l'exploitation des «opportunités» d'autre part, qui induit l'expansion, l'exploitation des potentiels et incite à l'ouverture et à la circulation. Le continent européen est marqué par cette dialectique entre phénomènes d'ouverture et nouvelles formes de cloisonnement.

Tous les Etats ne participent pas de la même manière aux dispositifs de Schengen ou de l'euro. Les différences dans les domaines fiscal et du droit du travail demeurent. Les écarts de niveau de vie se sont considérablement accrus avec l'élargissement de l'UE de 2004 et, plus encore, de 2007. A l'instar du continent, où se parlent 43 langues, écrites dans trois alphabets différents, l'UE est polyglotte. Avec les vingt langues officielles des 27 Etats membres, 506 combinaisons linguistiques sont possibles. Mais 88 % des sites Internet de l'Union européenne sont en anglais. Et si en 1986, 58 % des textes étaient d'abord rédigés en français, aujourd'hui, 72 % le sont en anglais ; de larges pans de l'information européenne ne sont jamais traduits dans les langues nationales. Enfin, la connaissance de la langue du voisin diminue au profit de l'anglais, que ce soit entre Français et Allemands ou à l'intérieur des Etats multilingues.

Face à la déconstruction des coïncidences entre marché, aire de sécurité, Etat et nation, le risque de repli sur des identités culturelles, à base linguistique, est réel. Car les aires linguistiques sont des bassins d'interprétation. On le voit en Belgique où la rigueur croissante de la frontière linguistique institutionnalisée en 1963 est à l'origine de la crise actuelle, symbolisée par la menace de scission de l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde : crise de communication, d'interprétation et de coexistence.

L'UE pourra-t-elle ou voudra-t-elle borner l'expression excessive du narcissisme des petites différences ? Saura-t-elle préserver le modèle d'entités multilingues et multiculturelles à l'échelle des régions et des Etats, qui est celui sur lequel elle fonde la construction à 27 ? Que la remise en cause de l'Europe plurielle, ayant pour socle le compromis, le débat, le consensus et le principe de solidarité, se joue précisément autour de la ville de Bruxelles est une fâcheuse ruse de l'histoire. Ceci vient nous rappeler que les cultures particulières des diverses entités constitutives de l'Europe pèsent plus que ce qu'elles ont en commun.

La rédaction - La chute du mur de Berlin et la réunification de l'Europe ont réactivé le questionnement sur la notion d'identité européenne. Selon vous, ce concept a-t-il pour autant gagné en consistance depuis 1989 ?

Michel Foucher - L'existence d'une identité européenne ne fait pas de doute quand elle est observée de loin. En Inde ou en Chine, l'Europe instituée comme Union incarne «l'Europe», au sens d'aire de civilisation séculaire et aux contours variables, un ensemble culturel issu de la combinaison du christianisme et des Lumières. Vue d'Asie, l'UE est la forme politique collective et contemporaine de «l'Europe» et un modèle d'intégration économique régionale permettant de dépasser les animosités politiques. Mais il lui manque une identité géopolitique de puissance, face aux Etats-Unis, à la Chine et à l'Inde, même si son élargissement est porté à son crédit.

Du point de vue américain, le doute subsiste sur la spécificité des valeurs européennes qui sont plutôt décrites comme étant partagées avec les sociétés d'Amérique du Nord et occidentales, notamment dans le champ politique (idée de la démocratie à propager, droits de l'homme à promouvoir, *leadership* à exercer dans une division préétablie du travail). Et la réussite des mutations géopolitiques intervenues en Europe depuis la chute du mur de Berlin en 1989 est d'abord attribuée dans les pays concernés à l'action des Etats-Unis,

l'UE étant perçue comme l'autre face d'une médaille dont l'avvers est l'Alliance atlantique, assurance-vie de dernier ressort.

Et pourtant, l'originalité des valeurs du modèle européen tient à leurs différents ingrédients que Tzvetan Todorov nomme : rationalité, justice, démocratie, liberté individuelle, laïcité, tolérance. Ajoutons-y la pensée critique et le doute, vertus philosophiques qui rendent les Européens toujours insatisfaits de l'état des choses, à la différence des Américains. Cette identité est mouvante, construite ; elle s'est renouvelée dans les deux dernières décennies, dans le sens d'une bien plus grande diversité : nouveaux peuples, nouvelles langues, mémoires et passés différents. L'enjeu est donc dans l'ouverture aux autres. Il n'y a pas de construction européenne qui vaille sans connaissance de l'histoire et de la culture des autres. L'«Autre» de l'Europe a longtemps été son passé, contre lequel il fallait bâtir autre chose ; c'est aujourd'hui son voisin, d'où les interrogations que nourrissent les extensions successives de l'UE. Car la pluralité déroute, interpelle, remet en cause. Il convient donc d'imaginer une attitude commune pour gérer cette diversité nouvelle, dans une Europe devenue plus polychrome, différenciée, déroutante, plus exotique aussi. L'heure est à l'hospitalité car la diversité, comme l'union, fait la force.

● Références bibliographiques

- Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, Perrin, septembre 2007.
- Michel Foucher, «Les cartes de l'Europe», in *Les Arpenteurs de l'Europe*, ouvrage collectif dirigé par Renée Herbouze, préface d'Edgar Morin, avant-propos de Jacques Le Goff, Actes Sud, juillet 2008.
- Tzvetan Todorov, «Identité plurielle», in *Les Arpenteurs de l'Europe*.
- Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Laffont, 2003.
- Michel Foucher, «Peut-on vivre sans frontières ?» in *Notre Europe*, ouvrage collectif sous la direction de Nicole Gnesotto et Michel Rocard, Laffont, août 2008.



Schengen, espace de libre circulation des personnes

Du nom de la ville luxembourgeoise où fut signé l'accord portant sur sa création, l'Espace Schengen est constitué par les pays européens qui ont supprimé les contrôles à leurs frontières intérieures, tout en organisant une protection renforcée sur les frontières extérieures.

Une mise en place et un élargissement à pas lents

Si la notion de libre circulation des personnes est bien présente dans le traité de Rome de 1957, elle ne concerne encore que les travailleurs et leur famille. Quelque deux décennies plus tard, au début des années 1980, les Etats membres estiment, certes, nécessaire d'étendre cette possibilité, mais tous ne placent pas le curseur au même endroit : pour certains, seuls les citoyens européens devaient être autorisés à circuler librement dans l'Union européenne (UE), ce qui impliquait de maintenir des contrôles aux frontières, afin de distinguer ces derniers et les ressortissants de pays tiers. D'autres, au contraire, entendaient ouvrir leur territoire à tous sans restrictions et, dès lors, supprimer toutes les formalités de police et de douane à leurs frontières intérieures. Aussi est-ce hors du cadre communautaire que l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas signent, le 14 juin 1985, des accords intergouvernementaux créant entre eux un territoire sans frontières administratives ; les cinq autres membres de la Communauté d'alors (Danemark, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie) s'abstiennent.

L'Espace Schengen est né, mais n'aura de réalité que dix ans plus tard. Pour ce, il faudra en effet attendre l'adoption de la Convention d'application le 19 juin 1990, puis son entrée en vigueur effective le 26 mars 1995 pour les cinq premiers signataires qui, entre temps, ont été rejoints par quatre autres pays (voir tableau).

Les différents élargissements de l'Espace Schengen

Pays	Date de l'adhésion	Date de la levée des contrôles aux frontières
Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas	14 juin 1985	26 mars 1995
Italie	27 novembre 1990	26 mars 1995
Espagne, Portugal	25 juin 1991	26 mars 1995
Grèce	6 novembre 1992	26 mars 1995
Autriche	28 avril 1995	1 ^{er} décembre 1997
Danemark, Finlande, Suède	19 décembre 1996	1 ^{er} décembre 2000
Islande, Norvège	---	1 ^{er} décembre 2000
Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie	1 ^{er} mai 2004*	21 décembre 2007 (frontières terrestres et maritimes) 30 mars 2008 (frontières aériennes)**

* Les nouveaux Etats membres doivent obligatoirement adhérer à l'Espace Schengen.

** Ce décalage s'explique par des raisons pratiques liées au passage à l'heure d'été.

Depuis le 30 mars 2008, l'Espace Schengen s'étend sur un territoire de 3,6 millions de km² peuplé de 400 millions de personnes et se compose de 24 pays, à savoir :

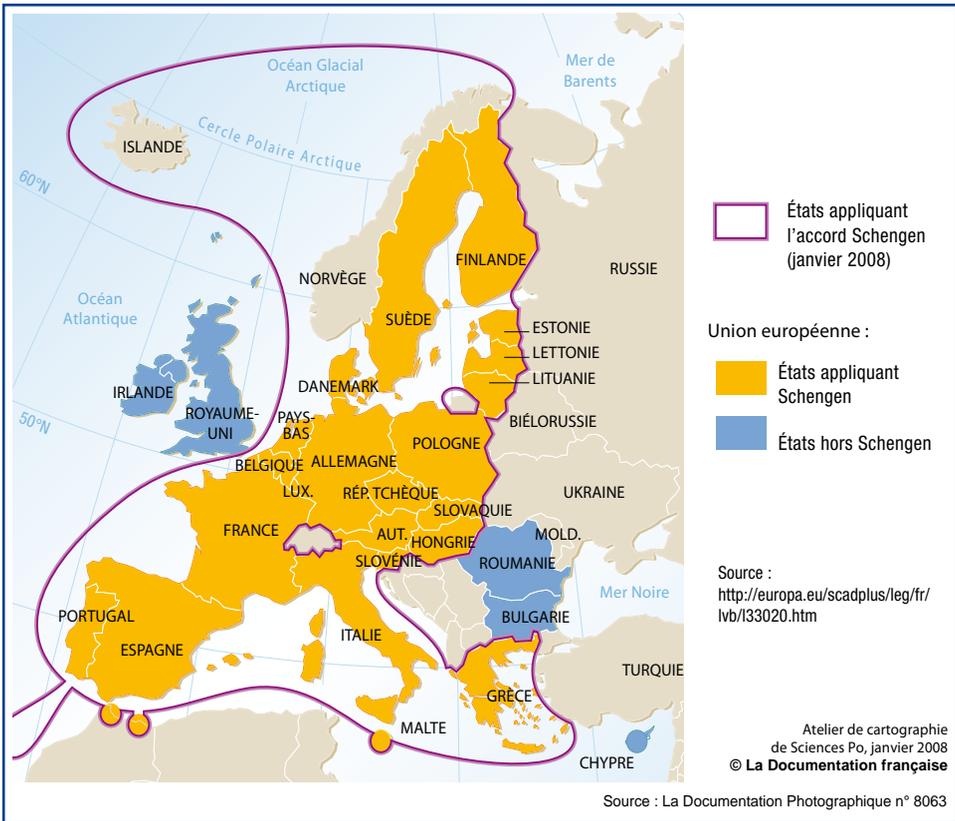
- Etats membres de l'UE. N'en font pas partie la Bulgarie et la Roumanie qui ont intégré l'UE le 1^{er} janvier 2007 et qui ne remplissaient pas à cette date toutes les conditions requises (leur intégration est prévue pour 2011), ni Chypre en raison de la partition de l'île (elle pourrait faire son entrée en 2009). Par ailleurs, le Danemark peut choisir d'appliquer ou non toute nouvelle mesure adoptée dans le cadre de la Convention de Schengen. Enfin, la Grande-Bretagne et l'Irlande jouissent d'un statut particulier : tout en n'étant pas signataires de la Convention (dès lors, ils conservent le droit de contrôler les personnes à leurs frontières et de ne pas mettre en œuvre les mesures relatives aux visas, à l'asile et à l'immigration), ces deux pays participent à certaines dispositions de l'Acquis Schengen :

coopération policière et judiciaire en matière pénale, lutte contre les stupéfiants et SIS (Système d'information Schengen, voir *infra*) pour la première, essentiellement SIS pour la seconde ;

- pays extérieurs à l'UE, qui ont le statut d'associés dans Schengen. L'Islande et la Norvège appartiennent, en effet, avec la Suède, la Finlande et le Danemark à l'Union nordique des passeports qui a supprimé dès 1954 les contrôles à leurs frontières communes. Les pays associés ne disposent pas du droit de vote, mais peuvent exprimer des avis et formuler des propositions.

Un troisième cas de figure est fourni par la Suisse : bien que n'appartenant pas à l'UE, elle s'apprête à devenir membre à part entière de l'Espace Schengen. Négociée avec la Commission, son adhésion a été approuvée par les Suisses lors d'un référendum organisé le 5 juin 2005, puis à l'unanimité par les Vingt-sept en janvier 2008. La levée des contrôles pourrait devenir effective le 1^{er} novembre 2008.

L'espace Schengen en janvier 2008



Les frontières de la Pologne une nouvelle fois modifiées

La Pologne a connu, à plusieurs reprises au cours de son histoire, des modifications radicales de ses frontières, comme les dernières en date, entérinées en 1945 par les accords de Yalta et de Postdam : ainsi, un peu plus des deux tiers seulement des 313 000 km² qui lui ont alors été attribués correspondent à son territoire de l'entre-deux-guerres. Or, ce pays s'apprête à procéder, de façon aussi pacifique qu'officielle, à de nouveaux changements : il s'agit, en effet, de rectifier sa frontière avec la République tchèque, sur des tronçons très courts, afin de réparer le partage inégal de territoire auquel avait abouti le tracé redéfini en 1958 dans le but de renforcer la surveillance. Quelque 85 changements avaient alors apporté 12,06 km² à la Tchécoslovaquie, mais seulement 8,37 km² à la Pologne, soit une différence de 3,685 km² en défaveur de cette dernière. Les autorités tchécoslovaques, puis tchèques n'ont jamais contesté ces chiffres, mais se sont contentées, durant cinquante ans, de répondre aux revendications polonaises en proposant une compensation financière, ce que la partie polonaise a toujours refusé. L'entrée des deux pays dans l'Union européenne puis dans l'Espace Schengen, ainsi que de nombreuses notes diplomatiques adressées par la Pologne ont finalement incité les Tchèques à régler, une bonne fois pour toutes, le contentieux. Les deux parties devraient en tirer des avantages, notamment grâce à la reconfiguration du cadastre qui va changer la vie des frontaliers, de part et d'autre. Les autorités polonaises ont fourni une carte détaillée des terrains concernés aux Tchèques qui proposent une restitution en deux étapes, la première devant porter sur 1,32 km², mais ni pour celle-ci ni pour la seconde, aucun calendrier précis n'est encore établi pour le moment.

Les règles du jeu

L'Acquis de Schengen (soit les accords de 1985 et tous les textes relatifs à leur mise en œuvre) a fait l'objet d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, et est ainsi devenu partie intégrante du dispositif législatif de l'UE. Dès lors, il rejoint le cadre institutionnel de l'UE : la Commission européenne a le monopole du pouvoir d'initiative, le Conseil des ministres décide à la majorité qualifiée ; quant à l'adoption des actes en matière de visas, d'asile, d'immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, elle relève de la procédure de la codécision par le Conseil de l'UE et le Parlement.

Appartenir à l'Espace Schengen, c'est d'abord abolir les formalités aux frontières communes aux Etats signataires (dites intérieures), ce qui ne signifie pas la suppression de tout contrôle : autrement dit, au sein de l'Espace Schengen, la profession de garde-frontière disparaît, mais non celle de douanier, celui-ci n'officiant plus toutefois dans sa guérite, mais sur les routes des régions transfrontalières. Ceci étant, tout ressortissant de l'un de ces Etats, se déplaçant au sein de la

zone, n'a d'autre obligation que d'être en possession d'un document officiel justifiant de sa qualité de citoyen de l'UE (carte d'identité ou passeport en cours de validité). S'il veut y prolonger son séjour au-delà de trois mois, il devra justifier qu'il dispose de revenus suffisants. Enfin, il pourra acquérir un droit de séjour permanent dans le pays d'accueil, s'il y a résidé en toute légalité pendant une période ininterrompue de cinq ans.

Le passeport européen biométrique

Dans le contexte d'un renforcement des mesures de sécurité, après les attentats du 11 septembre 2001, le Conseil européen a décidé, en décembre 2004, de rendre obligatoire l'inclusion d'éléments biométriques (photo digitalisée et empreintes digitales) dans les passeports des citoyens européens, afin d'améliorer la sécurisation de ces documents, en empêchant notamment leur falsification. Ce passeport sera généralisé dans les Etats membres et associés de l'Espace Schengen le 28 juin 2009, mais ne sera pas exigé en Grande-Bretagne, en Irlande et au Danemark.

Appartenir à l'Espace Schengen, c'est aussi, afin de «compenser» la suppression des contrôles aux frontières intérieures, renforcer ceux effectués sur les frontières extérieures, devenues dans la plupart des cas les frontières de l'UE. Cela implique pour les Etats membres de se plier à une réglementation commune dans les domaines de la politique des visas, du droit d'asile, de l'immigration. Ainsi, les ressortissants d'un pays tiers souhaitant se rendre (pour un séjour de moins de trois mois) dans un ou plusieurs des Etats membres de l'Espace Schengen doivent se procurer, auprès de l'administration consulaire de l'un d'entre eux un visa (dit visa Schengen) qui lui donnera la possibilité de circuler librement dans l'ensemble de la zone, mais dont les conditions d'octroi se sont nettement durcies au fil des années. Dans la plupart des cas, il leur faudra ainsi produire des documents justifiant de l'objet de leur séjour et de leurs moyens de subsistance, ceux-ci devant également leur permettre de repartir. Pour les séjours supérieurs à trois mois, il n'y a pas d'harmonisation à l'échelle européenne, chaque Etat appliquant sa propre réglementation. Mais une fois obtenu le visa de long séjour, son détenteur pourra circuler librement au sein de l'Espace Schengen.

La sécurisation des frontières extérieures rend également nécessaire une coopération policière et judiciaire accrue entre Etats membres, qui doit se traduire par la systématisation des échanges d'informations, mais aussi par l'instauration d'un droit de poursuite d'un fugitif dans un autre «pays Schengen» en cas de flagrant délit ou d'évasion, et d'un droit d'observation transfrontalière autorisant

une police nationale de mener des opérations de surveillance et de filature d'une personne dans l'ensemble de la zone. Le bras armé de cette coopération est le Système d'information Schengen (SIS) dont le siège est à Strasbourg. Cette base de données, opérationnelle depuis 1995 et alimentée par les pays adhérents, permet à tous les postes de police ou de gendarmerie des Etats membres de l'Espace Schengen de disposer, 24 heures sur 24, de renseignements sur les personnes recherchées (suspectées d'appartenir à un groupe terroriste, trafiquants, délinquants en fuite), disparues ou frappées d'interdiction de séjour (immigrants irréguliers, déboutés du droit d'asile), ainsi que sur les biens perdus ou volés (voitures, armes, pièces d'identité...) sur lesquels d'ailleurs portent plus de 90 % du total des 20 millions d'informations stockées aujourd'hui. Les capacités d'accueil du SIS ayant été, dans sa configuration initiale, plafonnées à 18 Etats, l'intégration de neuf nouveaux adhérents à l'UE a nécessité une adaptation du système existant, en attendant qu'un dispositif plus perfectionné (le SIS II) soit mis en place, sans doute en 2009.

Frontex, un appui communautaire à la sécurisation des frontières extérieures

Le contrôle de leurs frontières extérieures est, certes, de la responsabilité de chacun des Etats membres des Accords Schengen, mais la coordination de leurs actions dans ce domaine est assurée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), créée en 2004 et dont le siège est à Varsovie. Sa première mission d'envergure (nommée Hera I), effectuée, au dernier trimestre de 2006, à la demande de l'Espagne, a été de tenter d'enrayer, au moyen de sa patrouille aéronavale, les arrivées d'immigrants en provenance d'Afrique transitant par les îles Canaries. Cette opération, pas plus que celles qui l'ont suivie n'ont pu néanmoins empêcher ces tragédies dont sont victimes beaucoup de ceux qui fuient leur pays en guerre ou la misère absolue.

Le talon d'Achille : l'immigration illégale

La levée des contrôles aux frontières est très vite apparue comme étroitement liée aux questions d'immigration et d'asile. Or, si les Accords de Dublin signés en 1990 ont permis d'instaurer une politique d'asile commune, les pays de l'UE ne parviennent guère à coordonner leur action en matière d'immigration.

Et pourtant, l'existence du visa Schengen et du SIS conduisent certains à qualifier cet Espace de «forteresse». Une image que viennent encore conforter la création en avril 2007 d'équipes d'intervention

rapide de gardes-frontières, le nombre croissant d'accords de réadmission* signés avec des pays extracommunautaires, ainsi que la multiplication, notamment au-delà des frontières européennes, de centres de rétention où sont cantonnés, parfois des mois durant, les étrangers en situation irrégulière, attendant une décision sur leur statut ou, le plus souvent, leur expulsion.

Mais en même temps, et de façon toute paradoxale, le dispositif Schengen est parfois dénoncé comme étant de nature à faciliter l'entrée en Europe de migrants illégaux, qu'ils viennent des rives sud de la Méditerranée ou, depuis les élargissements de 2004 et plus encore de 2007, des Balkans et des pays de la CEI. C'est ainsi qu'à l'occasion des tensions suscitées fin 2007 entre l'Italie et la Roumanie par l'expulsion de ressortissants roumains à la suite de l'assassinat d'une Italienne par un jeune Rom, le gouvernement de Romano Prodi a demandé à Bruxelles que soient révisées les règles de libre circulation dans l'Union européenne. Mais cette requête se vit opposer une fin de non-recevoir très ferme de la part de la Commission qui a mis les Etats en garde contre la propension à confondre la question de la mobilité avec celle de l'intégration des minorités, laquelle est exclusivement de leur ressort.

* Signé entre un pays européen et un pays extracommunautaire, un tel accord prévoit que ce dernier s'engage à rapatrier les clandestins ayant transité par son territoire ou ayant quitté celui-ci dont ils sont originaires.



La Politique européenne de voisinage

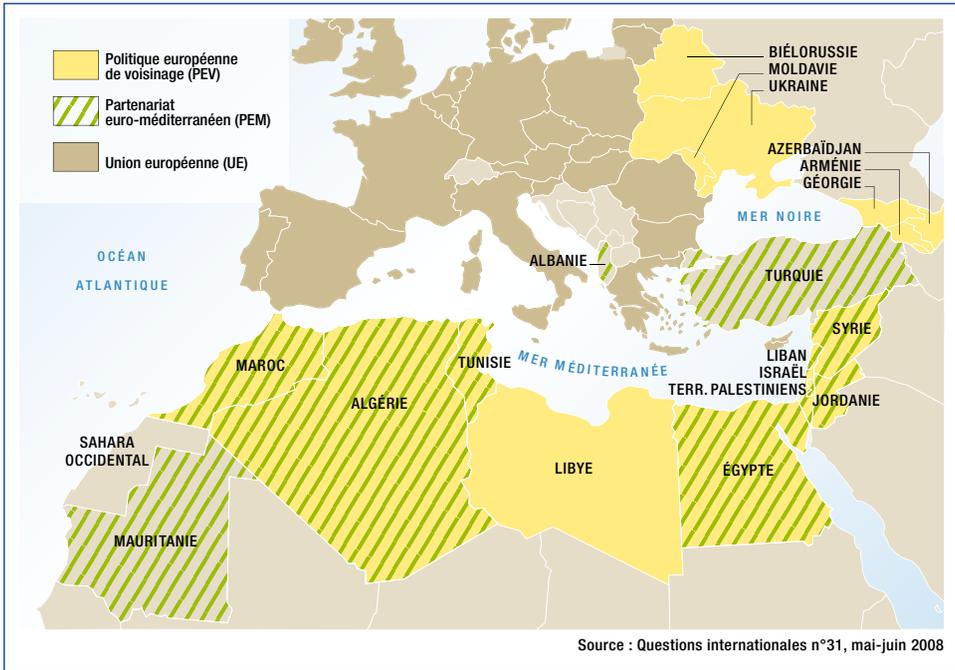
Après la chute du mur de Berlin, l'urgence pour les dirigeants occidentaux fut de concrétiser la réunification des deux Europes. Pour y parvenir, la seule voie envisagée durant une bonne partie de la décennie 1990 fut l'adhésion à l'Union européenne (UE), cette promesse étant d'ailleurs soumise à un certain nombre de conditions bien précises. En revanche, ceux des pays post-communistes qui n'étaient pas «élus» sont longtemps restés dans une sorte de *no man's land*, l'UE n'ayant pas défini de politique à leur égard. Elle a été néanmoins poussée à le faire par les attentats du 11 septembre 2001, à la suite desquels l'instauration de liens plus étroits est apparue comme la réponse la plus efficace à la montée en puissance du terrorisme, ainsi que par la perspective du cinquième élargissement de 2004-2007 qui allait repousser ses frontières jusqu'à des pays moins développés économiquement, parfois théâtres de conflits, ouverts ou gelés, et porteurs de menaces de *soft security* (immigration clandestine, crime organisé, risques environnementaux). C'est donc tardivement que l'UE a ajouté à son arsenal de politiques communautaires celle de voisinage. Ce faisant, et pour la première fois, elle fixait ses frontières extérieures.

Un nouveau concept

La Commission européenne a présenté en mars 2003 une communication intitulée «L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre avec nos voisins de l'est et du sud», qui sera approuvée par le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 ; il proposait un nouveau concept, celui de politique de voisinage «de Marrakech à Moscou». A cette première pierre est venue s'ajouter la «Stratégie européenne de sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur»,

élaborée par Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et adoptée en décembre 2003. La Politique européenne de voisinage (PEV) était née et venait renforcer la PESC à laquelle elle est intrinsèquement liée.

La Politique européenne de voisinage



Dans sa conception originelle, la PEV devait être réservée aux voisins apparus à l'Est, après le double élargissement de 2004-2007, mais, à la demande de l'Espagne et de la France, elle a été étendue aux pays du sud de la Méditerranée ayant (ou appelés à avoir) une frontière maritime avec l'UE. Ces derniers étaient déjà membres du Processus de Barcelone (également baptisé Euromed ou partenariat euro-méditerranéen), lancé en novembre 1995 avec pour objectif la création d'une aire commune de paix, de stabilité et de prospérité grâce au renforcement du dialogue politique et de sécurité et à la mise en place d'une zone de libre-échange. Douze ans plus tard, le bilan de ce partenariat est plus que mitigé, constat qui a conduit la France à proposer en février 2007 de lui substituer un nouveau dispositif de coopération, «Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée», dont le premier sommet a eu lieu le 13 juillet 2008 à Paris. Quoiqu'il en soit, la PEV représente un complément précieux du Processus de Barcelone, d'autant qu'il existe des passerelles

(mêmes objectifs, même socle juridique constitué par les accords signés avec l'UE, même cadre budgétaire) entre ces deux politiques.

Le principal objectif de la PEV est d'éviter l'émergence de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins. Celle-ci leur offre donc une intégration économique partielle au marché unique et un resserrement des liens politiques en échange de la mise en œuvre de réformes structurelles dans le respect des «valeurs communes» (démocratie, primauté du droit, économie de marché, développement durable). Enfin, l'assistance européenne en termes de financement et de coopération technique est destinée à augmenter à mesure que ces réformes se concrétisent.

Qui sont les voisins de l'UE ?

Pour participer à la PEV, les pays voisins doivent remplir trois conditions :

- partager une frontière terrestre ou maritime avec l'UE ;
- ne pas avoir vocation à adhérer à l'UE. De ce fait, ne sont concernés ni la Turquie dont le statut de candidat a été reconnu en décembre 1999, ni les Balkans auxquels s'applique, en attendant leur intégration, la politique de stabilisation et d'association avec des accords à la clé ;
- avoir conclu avec Bruxelles un accord de partenariat et de coopération (ex-URSS) ou un accord d'association (pays méditerranéens).

Aujourd'hui sont éligibles dix pays méditerranéens (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie) et six Etats ex-soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine), mais quelques-uns n'y participent encore que de façon partielle ou pas du tout. Ainsi pour l'Algérie qui, jusqu'à récemment, refusait d'admettre la plus-value apportée par la PEV par rapport à l'accord d'association, entré en vigueur en 2005, et au Processus de Barcelone. Il semble néanmoins que les autorités, après la visite en mars 2008 de Benita Ferrero-Waldner, commissaire européenne aux Relations extérieures et à la Politique européenne de voisinage, soient désormais prêtes, moyennant certaines concessions, notamment sur la libre circulation des personnes, à participer pleinement à la PEV et qu'un plan d'action soit en cours d'élaboration. La Libye, quant à elle, doit adhérer au Processus de Barcelone avant que ne soit envisagée la conclusion d'un accord d'association, puis d'un plan d'action. Dans le cas de la Syrie, l'accord d'association n'ayant toujours pas été signé, la démarche ne peut être poursuivie. Enfin, en ce qui concerne la Biélorussie, l'UE a

décidé de geler ses relations avec les autorités de ce pays tant qu'elles ne respecteraient pas les valeurs de la démocratie, notamment à l'occasion des élections.

Reste la Russie avec laquelle l'UE partage sa plus longue frontière extérieure. Bruxelles envisageait de faire entrer ce pays dans la PEV, ce qu'ont refusé tout net les autorités russes qui, en outre, n'apprécient guère la présence de l'UE dans ce qu'elles considèrent comme la zone d'influence de la Russie. Des relations spécifiques ont donc été mises en place, basées sur un «partenariat stratégique» dans quatre espaces communs définis lors du sommet de Saint-Pétersbourg de mai 2003 (espace économique, espace de liberté, de sécurité et de justice, espace de sécurité extérieure, espace de recherche et d'éducation).

Les plans d'action

La procédure retenue ici a bien des traits communs avec les mécanismes de pré-adhésion utilisés pour l'élargissement de 2004-2007. En premier lieu, la Commission a établi des rapports sur la situation politique et économique des pays éligibles, au vu desquels le Conseil a décidé s'il était possible ou non de passer à l'étape suivante. Celle-ci consiste dans l'élaboration des plans d'action, conclus pour une durée de trois à cinq ans, qui fixent des priorités à court et moyen termes en ce qui concerne les réformes à mettre en œuvre. Bien que propres à chaque pays, ces plans comportent tous les mêmes chapitres, à savoir :

- réforme et dialogue politique sur les questions de politique étrangère et de sécurité, comme la prévention des conflits ou les mesures à prendre contre le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive, les exportations illégales d'armes, etc. ;
- développement et coopération sociale et économique ;
- réforme réglementaire et du marché, questions liées au commerce ;
- coopération en matière de justice, liberté et sécurité ;
- questions sectorielles : transports, énergie, société de l'information, environnement, recherche et développement, etc. ;
- dimension humaine : contacts interpersonnels, société civile, éducation, santé publique.

Chacun de ces chapitres est négocié avec le pays concerné en prenant en compte ses besoins, ses capacités et ses intérêts (approche différenciée déjà utilisée lors du processus de pré-adhésion). Les

négociations se calent également sur le rythme auquel sont appliquées les réformes de façon à ce qu'un pays plus rapide à les mettre en œuvre ne soit pas contraint d'attendre les autres.

Les plans d'action en vigueur

	Entrée en vigueur de l'accord avec l'UE	Plan d'action PEV	
		Adoption par l'UE	Adoption par le pays
Algérie	AA – septembre 2005	--	--
Arménie	APC – 1999	13.11.2006	14.11.2006
Azerbaïdjan	APC – 1999	13.11.2006	14.11.2006
Biélorussie	--	--	--
Egypte	AA – juin 2004	05.03.2007	06.03.2007
Géorgie	APC – 1999	13.11.2006	14.11.2006
Israël	AA – juin 2000	21.02.2005	11.04.2005
Jordanie	AA – mai 2002	21.02.2005	02.06.2005
Liban	AA – avril 2006	17.10.2006	19.01.2007
Libye	--	--	--
Moldavie	APC – juillet 1998	21.02.2005	22.02.2005
Maroc	AA – mars 2000	21.02.2005	27.07.2005
Territoire palestinien	AA provisoire – juillet 1997	21.02.2005	04.05.2005
Syrie	--	--	--
Tunisie	AA – mars 1998	21.02.2005	04.07.2005
Ukraine	APC – mars 1998	21.02.2005	21.02.2005

AA : accord d'association APC : accord de partenariat et de coopération
 Source : http://ec.europa.eu/world/enp/faq_fr.htm

Le principal objectif de ces plans d'action est de mettre en œuvre dans leur intégralité les accords de partenariat et de coopération ou d'association conclus avec Bruxelles, en définissant de façon beaucoup plus claire et précise les priorités des réformes et en fournissant les indications nécessaires pour planifier l'assistance de l'UE en termes de fonds communautaires ou de programmes de financement bilatéraux assumés par les Etats membres. Aucune sanction juridique n'est prévue au cas où un pays ne respecterait pas un des engagements pris dans son plan d'action. Mais il pourrait en subir les conséquences politiquement, en voyant l'UE prendre ses distances à son égard, et financièrement, en étant privé de l'assistance initialement prévue pour le domaine concerné.

La réalisation de ces plans est suivie par des sous-comités, à compétence sectorielle, émanant des conseils de coopération ou d'association chargés de veiller à la mise en application des accords du même nom et qui se réunissent de huit à neuf fois par an. Sur la base de ces travaux, la Commission européenne a publié, le 4 décembre 2006, un premier rapport sur les résultats globaux de la PEV, ainsi que sur les progrès accomplis dans les sept pays ayant adopté un plan d'action en 2005 et un deuxième sur l'ensemble des douze (voir tableau) le 2 avril 2008.

La réforme du financement

Dans sa communication de décembre 2006, la Commission européenne proposait de donner une plus grande place à la PEV en augmentant les moyens qui lui sont affectés et en renforçant la coopération dans les domaines du commerce, de la mobilité et de la résolution des conflits gelés. Adoptées par le Conseil européen de juin 2007, ces préconisations ont été réunies dans le rapport de la Commission européenne de décembre 2007 intitulé «Une politique européenne de voisinage vigoureuse».

Cette impulsion s'est accompagnée de la réforme des programmes de financement existants dans le domaine extérieur, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Jusqu'à cette date, les pays ayants droit de la PEV bénéficiaient, en effet, des fonds alloués dans le cadre des programmes Tacis (ex-URSS) et Meda (pays méditerranéens), soit respectivement 3,1 et 5,3 milliards d'euros pour la période budgétaire 2000-2006. Mais il s'est rapidement avéré difficile d'encourager la coopération le long des frontières extérieures de l'UE en combinant des moyens de financement interne (fonds structurels) et extérieur (comme Tacis et Meda), régis par des règles et procédures différentes. Aussi, début 2007, ces deux programmes ont-ils été remplacés par le seul Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). L'une des principales caractéristiques de ce dernier réside dans le soutien qu'il apporte à la coopération transfrontalière en finançant des programmes communs à des régions d'Etats membres et d'Etats partenaires partageant une même frontière, et de plus, *via* une procédure largement simplifiée. Le fonctionnement de l'IEVP est très proche de celui des fonds structurels : programmation pluri-annuelle, partenariats, cofinancement. Ainsi, le volet «coopération transfrontalière» sera cofinancé par le Fonds européen de développement régional (Feder). L'IEVP finance également le partenariat stratégique avec la Russie.

Outre l'IEVP, a été créée la «facilité de financement consacrée à la gouvernance», dotée d'une enveloppe annuelle de 50 millions d'euros, qui apporte un soutien supplémentaire aux pays ayant le plus progressé dans la mise en œuvre des objectifs en matière de gouvernance ; le Maroc et l'Ukraine ont été les deux premiers pays à bénéficier, en 2007, de cette «récompense». Quant à la «facilité d'investissement» (700 millions d'euros pour la période 2007-2013), elle n'est opérationnelle que depuis 2008 et permet de financer des prêts accordés aux pays partenaires pour réaliser des projets d'intérêt commun dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et des transports. Enfin, tout ce qui relève du rapprochement législatif et du renforcement des institutions est soutenu par le biais de mécanismes qui furent expérimentés, avec succès, auprès de ceux qui allaient devenir les nouveaux Etats membres, à savoir le programme d'assistance technique et d'échanges d'informations (TAIEX), des accords de jumelage à long terme avec les administrations nationales, régionales ou locales (*twinning*) et la participation aux agences et programmes de l'UE, notamment dans les domaines de l'éducation, la formation et la jeunesse, la recherche, l'environnement, la culture et l'audiovisuel.

Dans le budget 2007-2013, l'enveloppe de l'IEVP est de 11,181 milliards d'euros, soit une augmentation de 32 % par rapport à l'addition des sommes allouées dans le cadre de Tacis et de Meda. Sur ce montant, 95 % est consacré aux programmes nationaux et multinationaux et 5 % à la coopération transfrontalière. Par ailleurs, la répartition des fonds entre le Sud (deux tiers) et l'Est (un tiers) n'a pas été modifiée par rapport à la situation antérieure, bien que la Commission et plusieurs Etats membres soient partisans d'un partage plus favorable à l'Est.

La PEV mise à l'épreuve

La guerre russo-géorgienne déclenchée au sujet de la province séparatiste d'Ossétie du Sud est venue brutalement démontrer à la fois le bien-fondé de la PEV et ses insuffisances. Il est, en effet, indéniable que ce conflit, dans la mesure où il menace la stabilité et la paix à ses frontières, met en cause les intérêts de l'UE et qu'il donne raison au choix des autorités bruxelloises de privilégier l'enjeu sécuritaire sur toute autre préoccupation. Mais il révèle aussi ce que certains laissaient entendre depuis déjà un certain temps : l'UE ne s'est pas donné les moyens de sa politique.

Dans sa communication de décembre 2006, la Commission européenne reconnaissait d'ailleurs sans ambages : «La PEV n'a guère contribué jusqu'ici à la résolution des conflits (...). L'UE se doit d'être plus active et plus présente au niveau des mécanismes régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits et des efforts déployés en matière d'observation ou de maintien de la paix». Ce «déficit» de présence sur le terrain est manifestement pour beaucoup dans la décision d'un Etat, qui s'était pourtant engagé dans son plan d'action à «renforcer les mesures de confiance» entre les parties, de lancer, en totale contradiction avec les valeurs et les règles européennes, une intervention militaire, quelles que soient par ailleurs les provocations auxquelles il a pu être exposé. Mais c'est aussi la «discretion» européenne qui a conduit la Russie à considérer que sa loi primait toutes les autres dans l'espace ex-soviétique (hors pays baltes) et qu'elle n'encourait pas grand risque à modifier par la force des frontières reconnues internationalement.

Placée devant le fait accompli, début août, l'UE est immédiatement apparue comme étant la seule en mesure d'offrir une médiation acceptable à la fois par la Géorgie et la Russie. De fait, elle a obtenu un cessez-le-feu moins d'une semaine après les premières opérations militaires et, un mois plus tard, l'engagement de la Russie de retirer une partie de ses soldats. De plus, en dépit de différences de sensibilité parmi les Vingt-Sept, l'UE a réussi à dégager, lors de la session extraordinaire du Conseil européen du 1^{er} septembre, une position commune sur les moyens à mettre en œuvre pour dénouer la crise caucasienne et sur l'attitude à adopter face à la Russie, qu'il reste cependant à faire accepter par cette dernière. Elle a également pris toute la mesure de l'obligation qui lui était faite d'amplifier ses efforts en direction de ses voisins de l'Est les plus vulnérables, comme l'Ukraine et la Moldavie : «Le Conseil européen note avec préoccupation l'impact de la crise actuelle sur l'ensemble de la région. L'Union européenne considère qu'il est plus nécessaire que jamais de soutenir la coopération régionale, et de renforcer les relations qu'elle entretient avec ses voisins orientaux, notamment à travers sa Politique de voisinage, le développement de la Synergie mer Noire et un 'partenariat oriental' que le Conseil européen souhaite adopter en mars 2009 (...). Le Conseil européen souligne, dans ce contexte, l'importance du prochain sommet entre l'Union européenne et l'Ukraine le 9 septembre» (Conclusions de la présidence du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 1^{er} septembre 2008).



La coopération transfrontalière

Un objet de mieux en mieux identifié

EDITH LHOMEL

La Documentation française

Cadre dans lequel s'organisent les relations de voisinage entre les collectivités et autorités locales de part et d'autre des frontières nationales, terrestres ou maritimes, la coopération transfrontalière (CT) illustre combien celles-ci sont devenues, pour les habitants de ces régions d'«entre-deux», des lieux non seulement de passage quotidien mais aussi de projets multiples. Réduits par le passé à un poste frontière, un simple tracé sur la carte, certains espaces transfrontaliers sont désormais dotés d'une véritable identité et de structures de gouvernance solides. Théâtres de collaborations institutionnelles, politiques, citoyennes inédites, connaissant des dynamiques économiques et culturelles innovantes, ces territoires ont perdu leur caractère périphérique ou marginal pour acquérir, voire dans le cas de l'Europe de l'Est, retrouver pour partie, une existence propre.

Limitée dans l'immédiat après-guerre à de simples jumelages qui, à l'époque, furent des voies de réconciliation, la CT est devenue, au fil des décennies, un phénomène de plus en plus reconnu et encouragé, comme en témoigne la série de traités et accords bi- ou multilatéraux signés à partir des années 1980. Ceux-ci ont peu ou prou concouru à atténuer les réticences de certains Etats face à «ce dépassement» de la frontière par leurs édiles locaux. L'introduction de la monnaie unique et l'instauration de la libre circulation dans le cadre de l'espace Schengen parallèlement à la création d'instruments financiers destinés à cette «coopération de proximité» sont autant de facteurs ayant contribué à en faire un vecteur de l'intégration européenne.

Enfin, l'entrée dans l'Union européenne (UE), en 2004, puis en 2007, de douze nouveaux Etats où plus de la moitié de la population réside dans des zones frontalières (contre un quart dans l'Europe des Quinze), ainsi que l'instauration d'une Politique européenne de voisinage soutenant ce type de coopération ont donné à celle-ci un nouvel élan. Concept relativement récent, qui doit beaucoup aux travaux du Conseil de l'Europe et à l'appui financier de Bruxelles, la CT n'en soulève pas moins un certain nombre de difficultés dont la résolution appelle des solutions novatrices.

Quand la frontière devient charnière

«Au lieu d'être des barrières et des coupures, les frontières de l'Europe occidentale sont devenues des charnières et des coutures», écrivait en 1999 André-Louis Sanguin, une réalité qui, vingt ans après la chute du Mur, commence aussi à se vérifier partiellement dans la partie médiane et orientale du continent⁽¹⁾.

Cette vitalité de la CT qui a donné de la consistance aux interfaces frontalières en les transformant en espaces non seulement de rencontres et d'échanges mais aussi de projets s'inscrivant dans le long terme a conduit à appréhender la frontière non plus comme un handicap, mais comme une ressource.

Et si l'universitaire Marie-Claude Gaunard constate que «ces terres de confins semblent prendre ainsi une revanche sur leur passé d'espaces trop souvent marginalisés, en faisant de leur position géographique un atout»⁽²⁾, Robert Botteghi, spécialiste de la coopération transfrontalière entre l'Italie et la France, insiste, pour sa part, sur le fait «qu'il n'y a ni disparition, ni resurgissement de la frontière, mais transformation de son rôle, de ses fonctions et intégration de son histoire dans des territorialités qui se redéfinissent», ajoutant, en expert de terrain qu'il est également : «dans la CT, la frontière devrait désormais être fondamentalement perçue comme un levier du développement territorial, et non plus comme un frein»⁽³⁾.

(1) Voir la préface de l'ouvrage de Véronique Soutif, *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe occidentale*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 8. Voir également *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière* (sous la direction de Henri Comte et Nicolas Levrat), L'Harmattan, Paris, 2006, 366 p.

(2) M.-F. Gaunard-Anderson, «Le développement des eurorégions en Europe occidentale et médiane», in *Frontières en Europe occidentale et médiane de l'antiquité à l'an 2000*, Actes du colloque interuniversitaire de l'Est, 9-10 décembre 1999, Centre de recherche histoire et civilisation de l'université de Metz, tome 22, Metz 2001, pp. 478-488.

(3) Voir sa contribution «L'origine de la coopération transfrontalière italo-française», aux séminaires pluridisciplinaires sur la coopération transfrontalière, organisés par FARE (Frontières, Acteurs, Représentations en Europe), Strasbourg, 1^{er} février 2008, document non publié. L'auteur revient sur un livre essentiel pour comprendre cette mutation de la frontière, coordonné par A. L. Amilhat-Szary et M. C. Fourny, *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, septembre 2006, 170 p.

Retour aux origines

C'est sur la base de quelques initiatives pionnières, que la coopération frontalière a acquis ses lettres de noblesse. Le premier regroupement transfrontalier est apparu en 1958 à la frontière germano-néerlandaise sous le nom d'EUREGIO, intitulé qui donnera par la suite naissance au concept d'euro-région ; en 1963, la création de la Regio Basiliensis, au sud du Rhin, entre des cantons suisses (notamment ceux de Bâle), des Länder allemands et des départements français constituera une autre étape importante. Le processus gagnera ensuite progressivement toutes les frontières de l'Europe occidentale et médiane.

La première recommandation du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière remonte à 1966. En effet, si les mesures d'accompagnement financier ont été définies dès les années 1980 par l'UE avec, en 1989, la mise en place de projets pilotes dans dix régions de la Communauté financés par un nouveau programme du nom d'Interreg, le cadre juridique, pour sa part, a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe. Ce dernier est notamment à l'origine de la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités locales, entrée en vigueur le 22 décembre 1981. Considérée comme le texte fondateur de la CT, elle a été complétée par deux protocoles additionnels : le premier, en date du 9 novembre 1995, a reconnu expressément le droit des collectivités territoriales de conclure, sous certaines conditions, des accords de CT, le second, signé le 5 mai 1998, est relatif à la coopération entre territoires non contigus. A ce dispositif est venue s'ajouter, le 19 janvier 2005, une recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les bonnes pratiques et les moyens de surmonter les difficultés dans les domaines de la coopération transfrontalière et interterritoriale, texte qui pourrait déboucher, dans un proche avenir, sur un troisième protocole additionnel.

Ratifiée par la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, la Convention de Madrid a servi de référence à toute une série d'accords et de traités interétatiques illustrant la volonté de bien des pays européens de donner une impulsion concrète à des échanges transfrontaliers jusqu'alors quasi inexistantes, ou encore largement informels.

Une coopération multiforme

Les différents intitulés choisis pour qualifier les très nombreuses actions de CT réalisées sur le territoire européen ne rendent que très partiellement compte de la multiplicité des acteurs impliqués, ainsi

que de la diversité des espaces et des secteurs d'activité concernés, entretenant dans le public une certaine confusion.

Si les eurorégions, tout comme les eurocités, désignent avant tout des périmètres de coopération, au demeurant de taille très variable sur le territoire européen, les districts européens, les groupements locaux de CT dans le cas français par exemple et les groupements européens de CT, de création plus récente, constituent les structures juridiques à même de piloter et d'animer cette forme de coopération.

Les critères présidant aux rares typologies existantes (croisant domaines de coopération, poids des populations et niveau de structuration de la gouvernance) ont pour objectif essentiel d'identifier les opérations de CT les plus performantes afin de constituer un catalogue de bonnes pratiques considérées *in fine*, comme plus ou moins reproductibles⁽⁴⁾ ; cette catégorisation ne permet cependant pas d'embrasser la totalité d'un phénomène qui, au final, se traduit par une multitude de cas d'espèces.

Tel est le cas des eurorégions qui recouvrent sur le terrain, des situations très différentes⁽⁵⁾. Une eurorégion peut ainsi rassembler des collectivités territoriales de même niveau (districts hongrois, judets roumains, oblasts ukrainiens et provinces slovaques), ou être plus hétérogène (provinces néerlandaises avec la communauté germanophone de Belgique) ou encore être simplement la réunion d'associations de villes ou de communes de part et d'autre de la frontière⁽⁶⁾. Elles se divisent en trois catégories : celles dépourvues de la personnalité juridique (les communautés de travail ou communautés d'intérêt), celles relevant du droit privé (comme les associations à but non lucratif) et celles ressortissant au droit public. La plupart de celles qui ont vu le jour en Europe centrale et orientale, partie du continent où la formule a fait florès, appartiennent à la première catégorie et ne sont donc, du moins pour l'heure, que des structures d'information et de consultation, dépourvues d'institutions pérennes, ce qui n'enlève rien au dynamisme des acteurs locaux. Au nombre d'environ 130, «tapissant» désormais la quasi-totalité des frontières intérieures et extérieures de l'UE, elles participent souvent

(4) *Les territoires frontaliers : l'Europe au quotidien*, Actes des rencontres européennes, 8 et 9 novembre 2007, Lille, Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), avril 2008. Voir également, MOT, *Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe*, 2006, 155 pages (<http://www.espaces-transfrontaliers.eu>). Ce site contient une mine d'informations sur la CT. La MOT est, avec l'Association des régions frontalières d'Europe et le Comité des régions d'Europe, parmi les principales structures à œuvrer en faveur d'un développement et d'un renforcement de la CT.

(5) André-Louis Sanguin, «Les nouvelles perspectives frontalières de l'Union européenne après l'élargissement de 2004», *L'espace politique*, n° 1/2007, pp. 47-60. Voir également, J. Blaha, D. Heimerl, «Les coopérations transfrontalières : nouvelles géographies économiques», *Le courrier des pays de l'Est*, n° 413, octobre 1996, pp. 28-51.

(6) http://www.coe.int/t/fr/affaires_juridiques/d%20mocratie_locale_et_r%20gionale/domaines_dactivites/cooperation_transfrontaliere/euroregions/

d'une démarche politique visant à «transcender» les frontières ; dans un nombre limité de cas, elles constituent, selon certains, des «laboratoires» de l'intégration européenne dans la mesure où les projets réalisés dans leur cadre et financés par des fonds européens impliquent un apprentissage des méthodes communautaires.

Les eurocités dont plusieurs se trouvent, telles des poupées russes, au sein d'eurorégions peuvent tout aussi bien être des zones urbaines dotées d'une continuité morphologique – comme c'est le cas, par définition, des villes coupées par une frontière, illustré notamment par Görlitz (Allemagne)-Zgordelec (Pologne) dont la coopération s'inscrit dans le cadre plus large de l'eurorégion Neisse - que des territoires beaucoup plus étendus, comme le montre l'exemple de Bayonne-Saint Sébastien.

Le terme d'eurocité ne recouvre pas, loin s'en faut, l'ensemble des agglomérations et réseaux urbains transfrontaliers dont la taille peut aller des 600 000 habitants de l'agglomération trinationale de Bâle (7 % de Français, 15 % d'Allemands et 78 % de Suisses) aux quelque 7 millions de la région Centrope. Regroupant les villes de Vienne (Autriche), Bratislava (Slovaquie), Győr (Hongrie) et Brno (République tchèque), celle-ci a connu, au cours de ces vingt dernières années, une croissance exponentielle de ses flux transfrontaliers et a créé un réseau centré sur l'éducation, Cernet (Central European Regional Network for Education Transfer).

Vers une «européanisation» de la gouvernance transfrontalière

Longtemps, la coopération bi- ou multilatérale transfrontalière a souffert d'un faible niveau d'institutionnalisation qui, tout en nuisant à sa visibilité, a entretenu, non sans raison, l'image d'une action surtout informelle, de type *bottom up* (bas vers le haut).

Dans de très nombreux cas, la collaboration de part et d'autre de la frontière s'organise dans le cadre de groupes de travail, de commissions constituées au sein des administrations locales concernées et ne donne pas nécessairement lieu à la création d'une agence ou d'un bureau *ad hoc*. Cependant, la mise en place d'associations, de fondations ou encore de structures de coopération proprement dites (groupements locaux dotés ou non de la personnalité juridique) s'est avérée indispensable quand il s'est agi de réaliser des projets économiques, sociaux ou culturels d'envergure. La nécessité s'est imposée de disposer d'une institution de gouvernance pérenne capable non seulement d'assumer la promotion sur le plan politique de la CT, mais aussi d'assurer la maîtrise d'ouvrage dans des projets

visant non seulement à apporter des améliorations dans la vie quotidienne des habitants, mais aussi à rendre la proximité la plus fonctionnelle possible (effet frontière) grâce à de véritables stratégies d'aménagement de l'espace transfrontalier. Des préoccupations communes dans des domaines très divers (transports, développement économique, cadre de vie, environnement, tourisme, culture, loisirs, emploi, sécurité et protection civile, santé, logement) ont conduit à mutualiser certaines activités ou à organiser leurs complémentarités.

La France et l'Allemagne, parmi les pays les plus impliqués dans la CT, ont mis au point, en 2003, le concept de district européen qui, d'abord appliqué au binôme Strasbourg-Ortenau, a ensuite été adopté par l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et par d'autres partenaires. Présentant l'avantage de pouvoir associer des collectivités locales de différents niveaux et des établissements publics de toute nature, cette formule ne règle cependant pas la difficulté juridique majeure qui, depuis ses débuts, handicape la CT : faute d'un droit supranational en la matière, les acteurs locaux ont dû adapter leurs législations nationales, quitte à introduire certaines dérogations au cas par cas pour prendre en compte ce que le député européen et ancien ministre Alain Lamassoure qualifie de «plasticité du phénomène de la CT».

Né de l'obligation, pour les collectivités et autorités locales autorisées à coopérer avec leurs homologues par-delà la frontière, de ne le faire que dans les limites de leur droit interne (article 2 de la Convention de Madrid), alors que la CT met en présence des organisations territoriales, des hiérarchies institutionnelles et des découpages administratifs par définition différents, ce casse-tête juridique a longtemps figuré parmi les principaux freins au développement de la CT. D'autres peuvent, selon les cas, porter sur les disparités culturelles et économiques, les barrières linguistiques, la méfiance des autorités centrales à l'égard d'un phénomène échappant à leur contrôle, l'absence de volonté politique chez l'un des partenaires ou encore d'implication de la population locale. Toutes ces difficultés ont amené l'un des meilleurs observateurs de la CT, l'universitaire Michel Casteigts, à constater, en 2003, que «la CT était condamnée à des compromis permanents au terme desquels les projets perdaient souvent une bonne part de leurs ambitions et de leur lisibilité initiales»⁽⁷⁾.

Ce «synchrétisme des normes», question sur laquelle s'est notamment penché Pierre Eckly, maître de conférences à l'université de Strasbourg, qui plaide pour «un droit commun» de la CT a abouti à des montages plus ou moins satisfaisants. Ainsi, différentes formules

(7) Michel Casteigts, «Enjeux et limites de la coopération transfrontalière», *Territoires 2020*, Datar, janvier 2003, pp. 75-83.

(société d'économie mixte locale, groupement d'intérêt public dans le cas français, consorcio dans le cas espagnol, ou encore groupement européen d'intérêt économique, GEIE) ont été adoptées, souvent faute de mieux.

Une directive européenne instaurant le «Groupement européen de coopération territoriale» (GECT) a été votée le 5 juillet 2006 par le Parlement et le Conseil européens⁽⁸⁾. S'inspirant de différentes expériences nationales, ce nouvel organe de coopération et de concertation dans lequel sont représentées les autorités compétentes des deux parties, fixe un cadre réglementaire unifié au sein de l'Union. Doté de la personnalité juridique, le GECT permet la participation des Etats membres et non membres de l'UE, n'exclut aucune partie contractante (conformément aux exigences de la gouvernance multi-niveaux), et encourage un partenariat le plus large possible (acteurs publics comme privés).

Applicable depuis le 1^{er} août 2007 et devant être intégrée à chacune des législations nationales dans un délai de un an, cette directive vise notamment à répondre aux exigences de la nouvelle programmation budgétaire 2007-2013 qui confère à la CT un rôle croissant. Cinq GECT ont rapidement vu le jour sur la base de CT établies de longue date : l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'eurorégion Alpes-Méditerranée (qui regroupe cinq régions françaises et italiennes), l'espace Galice (Espagne)-Nord du Portugal, le territoire Adriatique-Alpes-Pannonie (associant des territoires hongrois, slovènes et italiens), l'eurorégion Ister-Granum. Concernant 200 000 habitants (75 % en Hongrie, 25 % en Slovaquie), ce dernier a permis d'associer des entreprises, trois chambres de commerce, des ONG et des élus régionaux. Pionnière en la matière, la partie hongroise a instauré un fonds de solidarité en faveur des actions transfrontalières, alimenté par la taxe professionnelle.

Des financements européens, mais encore ?

Comme le rappelle P. Eckly, c'est à Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, que revient l'initiative d'avoir soutenu les activités de CT afin que la «grande Europe» apporte son aide financière à la réalisation de ces «petites Europes» qui existaient sur les frontières de la Communauté. Cette volonté d'«européanisation» par le bas qui, depuis, a fait l'objet d'évaluations aussi approfondies

(8) Directive n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006. Journal officiel de l'UE, 31 juillet 2006, L210/19.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:FR:PDF>

que nuancées⁽⁹⁾, s'est traduite par la création du Programme d'initiative communautaire Interreg, alimenté par le Fonds européen de développement régional (Feder), dont les trois premières générations (1990-1993 ; 1994-1999 ; 2000-2006) ont représenté, pour un grand nombre de projets de CT dans les pays de l'UE-15, un instrument d'accompagnement important, sinon décisif. Pour leur part, les zones frontalières des Etats devenus membres en 2004 et en 2007 bénéficièrent dans le cadre du programme Phare, lors de la période de préparation à l'adhésion, d'une composante Cross Border Cooperation (CBC), également présente dans le dispositif d'aide aux pays de l'Europe du Sud-Est (Cards) ainsi qu'à l'Ukraine, la Biélorussie, la Russie et la Moldavie (Takis).

A l'issue des arbitrages ayant abouti à une nouvelle architecture de la Politique européenne de cohésion pour la période 2007-2013, la «Coopération territoriale européenne» a été hissée au rang d'objectif, aux côtés des pôles «convergence» (objectif 1) et «compétitivité-emploi» (objectif 2). C'est donc dans le cadre de ce nouvel objectif 3, doté de 7,75 milliards d'euros, que s'inscrit à présent la CT qui, avec 74 % de l'enveloppe totale, se taille la part du lion ; 21 % reviennent à la coopération transnationale et 5 % à une coopération interrégionale consistant, pour l'essentiel, dans des mises en réseaux. Cette promotion de la CT qui sera financée à parité par le Feder et par l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (IEVP), à hauteur de 5 % sur les 11 milliards d'euros prévus pour ce dernier, traduit la ferme volonté des autorités bruxelloises de lui conférer une importance, du moins une visibilité accrue. Il n'en reste pas moins que «ces espaces de vie quotidienne binationaux» souffrent toujours d'une «relative marginalisation politique»⁽¹⁰⁾, d'aucuns, notamment des hauts fonctionnaires et des experts européens, plaidant pour que les stratégies d'aménagement du territoire, que ce soit au niveau européen ou de chaque Etat⁽¹¹⁾, accordent à «cet enfant naturel et légitime» de la politique régionale communautaire, toute la place qui lui revient dans le développement territorial.

(9) Se reporter à l'ouvrage de référence de Bruno Dupeyron, *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières. Expérience rhénane et pyénéenne*, Publications universitaires européennes, Groupe éditorial Peter Lang, 2008, 288 p. Voir également Jean-Baptiste Harguindéguy, *La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, L'Harmattan, Logiques politiques, Paris, 2007.

(10) Voir A. Lamassoure, «Rencontres d'un nouveau type : les coopérations transfrontalières», *Administration*, n° 214, juillet 2007.

(11) Se reporter aux travaux de Jean Peyrony, ancien chargé de mission de la MOT, fonctionnaire européen, et notamment à sa contribution au colloque *Frontières et aménagement* des 5-6 juillet 2007, université de Metz, actes à paraître dans la revue *Mosella*.



L'Eurocité basque

Le rêve d'une métropole de rang européen

CÉLINE BAYOU

La Documentation française

En 1993 a été signé l'accord portant création de l'Eurocité basque Bayonne–Saint-Sébastien, projet s'inscrivant dans le sillage d'une idée alors pionnière en Europe : faire émerger un espace urbain traversant les frontières. Exemple de coopération transfrontalière à l'échelle d'une agglomération et non d'une commune, ce couloir d'une cinquantaine de kilomètres doit donner naissance à une ville européenne de taille moyenne dotée d'équipements performants. Le nom qui lui est échu traduit bien ses ambitions : à la fois basque et européenne, locale et globale⁽¹⁾, l'Eurocité doit, d'une part, unifier économiquement des ensembles géographiques jusque-là divisés et, d'autre part, engendrer une entité urbaine susceptible de prétendre au rang européen en évitant la marginalisation. La construction européenne a en effet pu faire craindre à certains une impossibilité, pour le sud-ouest de l'Europe, de rivaliser avec la dorsale dynamique de l'Europe, dite «banane bleue» (le long de l'axe Birmingham/Manchester-Milan-Gênes) ; l'Eurocité basque aurait donc vocation, à terme, à figurer parmi les principales métropoles du «Grand Sud».

Une réponse à la disparition des frontières

Doté de vallées plutôt étroites, le massif des Pyrénées a toujours constitué à la fois un lieu de vie et une barrière difficile à franchir. On y trouve deux voies importantes de passage entre la France et

(1) Hélène Velascot-Graciet, avec la coll. de Xavier Grañas, «L'Eurocité basque Bayonne–Saint-Sébastien. Une construction urbaine transfrontalière», *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n° 4, 2004, p. 514.

L'Eurocité basque



l'Espagne, situées à ses extrémités basque et catalane⁽²⁾. Côté basque, du fait d'origines communes, les relations se sont nouées précocement de part et d'autre de la frontière. Le XX^e siècle s'est en revanche révélé peu propice aux échanges, la dictature franquiste ayant rendu quasiment hermétique cette frontière entre 1936 et 1975 ; de point de contact, elle s'est alors transformée en barrière rigide, revitalisant par la même occasion la figure du contrebandier, apparue deux siècles auparavant. Durant la Seconde Guerre mondiale, la région a connu une double frontière, celle entre la France occupée et la France libre se surimposant à la frontière étatique ; une activité intense s'est développée en vue du franchissement des limites, notamment pour rejoindre les Forces françaises libres d'Afrique du Nord. Un nouveau personnage est apparu : le passeur⁽³⁾. L'assouplissement de la dictature de Franco au début des années 1960 a quelque peu redynamisé les échanges, mais la frontière a gardé sa dimension idéologique jusqu'à la fin des années 1970, jouant le rôle de mur pour le plus grand nombre et de rempart pour ceux qui parvenaient à la franchir et à se réfugier au Pays basque français. Il a finalement fallu attendre l'entrée de l'Espagne dans la Communauté économique européenne, en 1986, pour que s'ouvre complètement cette frontière.

(2) Barbara Loyer, «Aquitaine», in Béatrice Giblin (dir.), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005, p. 682.

(3) Voir notamment Gisèle Lougarot, *Dans l'ombre des passeurs*, Elkar, Bayonne, 2004, 325 p.

La dynamique s'est alors inversée puisqu'il s'est rapidement agi, pour les pouvoirs publics locaux, de passer du «dos à dos» au «face à face», changement d'attitude imposé par les défis nés de la disparition des frontières en Europe et de la création du Marché unique. Le Protocole de 1993 qui porte création de l'Eurocité est particulièrement explicite à ce sujet, puisqu'il évoque les «incertitudes du futur» qui mettent les acteurs de la région «dans l'obligation [...] de coopérer»⁽⁴⁾.

La frontière-obstacle que connaissait la région a peu à peu disparu, du moins visuellement : le passage frontalier d'Hendaye-Irun, réputé pour ses interminables files de poids-lourds et les fouilles tatillonnes de ses douaniers, est aujourd'hui devenu une vitrine de la construction européenne ; seul le pont Saint-Jacques, qui traverse la Bidassoa, atteste discrètement que l'on quitte un pays pour un autre, alors que, les derniers postes-frontières sur les routes de montagne ayant été démantelés et les bornes retirées, il y a bien volonté d'effacer la frontière.

Un concept ambitieux

Le 18 janvier 1993, les autorités du Guipuzcoa (cette province du nord de l'Espagne qui forme la partie nord-est de la Communauté autonome du Pays basque - ou Euskadi - créée en 1979) et celles du district de Bayonne-Anglet-Biarritz (créé en 1972, il se transformera en 1999 en CABAB - Communauté d'Agglomération BAB -, ce qui renforcera ses compétences) ont signé le protocole de coopération transfrontalière officialisant la naissance de l'Eurocité basque Bayonne-Saint-Sébastien. L'Eurocité a le statut d'un GEIE (Groupement européen d'intérêt économique), dont le siège alterne tous les deux ans entre les deux agglomérations. Son financement, modeste, est assuré avant tout par les versements des fonds émanant des deux instances qui la président et par des subventions européennes (notamment Interreg)⁽⁵⁾. Entre 1995 et 2000, c'est Alain Lamassoure, Européen convaincu, qui va en partie porter le projet d'Eurocité en tant que président du district BAB.

L'Eurocité vise à gérer en commun l'expansion et l'aménagement de la conurbation transfrontalière, qui s'étend entre ses deux pôles, forte de ses 600 000 habitants répartis dans une quarantaine de collectivités (voir carte) dont les trois principales agglomérations

(4) <http://www.eurocite.org/page.asp?IDPAGE=99>

(5) En 2003 par exemple, le budget a été légèrement inférieur à 600 000 euros, dont 40 % en provenance du Guipuzcoa, 37 % de la CABAB, 14 % d'Interreg et 7 % du gouvernement autonome basque.

sont Saint-Sébastien (200 000 habitants), Bayonne-Anglet-Biarritz (118 000 habitants) et Hendaye-Hondarribia-Irun (agglomération transfrontalière de 85 000 habitants).

Née d'une volonté politique (éviter la marginalisation d'une région et être acteur plutôt que spectateur d'un mouvement déjà entamé⁽⁶⁾), mue par le désir de rassembler autour d'une culture commune, l'Eurocité vise à favoriser la mise en commun des atouts de ce couloir transfrontalier qui s'insère dans l'Arc atlantique.

La première phase du projet a consisté en études (sur l'habitat, les infrastructures de communication, etc.). A cette fin a été créé en 1997 un Observatoire transfrontalier (rebaptisé Agence transfrontalière en 2000), qui a publié en 2000 un Livre blanc présentant la stratégie d'aménagement et de développement de la conurbation. Il définit trois axes prioritaires (déclinés en vingt-cinq actions) : créer une plateforme logistique d'échanges intermodaux (afin de transformer ce couloir de transit en couloir de développement), structurer la conurbation en une «métropole linéaire à plusieurs centres en réseau» et protéger/valoriser le patrimoine naturel.

Si l'on prend l'exemple des transports, après le recensement et l'analyse des dysfonctionnements, est venue la phase active qui devrait favoriser divers projets : création d'un métro aérien reliant les deux pôles de l'Eurocité, mais aussi de la ligne TGV qui doit la traverser et désengorger le trafic routier⁽⁷⁾, solution au problème de discontinuité ferroviaire (l'écartement des rails diffère de chaque côté de la frontière), mesures visant à atténuer la concurrence entre les ports de Bayonne et de Pasaia, ou entre les aéroports de Biarritz et de Hondarribia, etc.

Les difficultés sont nombreuses et retardent la mise en œuvre de ces projets. La principale d'entre elles tient à ce qu'autour de l'Eurocité basque opère tout un ensemble hétéroclite d'intervenants aux caractéristiques, voire aux ambitions, diverses.

Une zone de disparités socio-économiques

Les deux territoires composant la conurbation présentent des profils très différents : la population et la densité des collectivités membres sont beaucoup plus importantes côté espagnol que français (cf. tableau).

(6) Voir notamment Alain Lamassoure, «Faire de Bayonne–Saint-Sébastien un ensemble cohérent, une sorte d'archipel urbain, doté d'équipements de haut niveau», *Euskoneus*, n° 232, 28 novembre – 5 décembre 2003.

(7) En 2003, au poste-frontière de Biriadou, on comptabilisait 23 750 véhicules par jour en moyenne annuelle, dont 7 600 poids-lourds.

Le Pays basque espagnol se caractérise par une solide tradition industrielle (mines, sidérurgie, métallurgie, machines-outils, automobile), liée en particulier aux richesses de son sous-sol. Après avoir traversé une crise profonde, l'Euskadi tend à retrouver sa compétitivité grâce à des efforts importants en matière de recherche et d'innovation. Le Pays basque français, lui, fut longtemps plutôt tourné vers l'agriculture ; le secteur secondaire y est peu implanté (mis à part dans la CABAB avec des entreprises comme Dassault Aviation, Turboméca ou Quiksilver...) et le tertiaire est, au contraire, surdéveloppé : commerce, hôtellerie, restauration, immobilier sont des activités prépondérantes, découlant du profil touristique de la région et de la présence des consommateurs espagnols.

Les disparités appelant la recherche de complémentarités, ces profils économiques peuvent justifier la mise en place d'une coopération transfrontalière.

La population de l'Eurocité basque

	Superficie (km ²)	Population		Evolution 1999/1990		Part de population (%)	
		1990	1999	Nombre	%	1990	1999
Eurocité basque	899,2	578 232	598 991	+20 759	3,6	100,0	100,0
Littoral français	437,6	175 211	186 433	+11 222	6,4	30,3	31,1
Littoral guipuzcoan	461,6	403 021	412 558	+9 537	2,4	69,7	68,9

Source : Les coopérations transfrontalières en Pays basque, 2003, www.espaces-transfrontaliers.org

Etat centralisé versus décentralisation ?

Le concept d'Eurocité est confronté à des contradictions susceptibles d'entraver son développement : la décentralisation étant plus importante au sud qu'au nord, on a affaire à une unicité d'acteurs au Pays basque espagnol (regroupés au sein de la Communauté autonome d'Euskadi), contre une multiplicité côté français (le Pays basque français étant associé au Béarn pour former le département des Pyrénées-Atlantiques ; le Labourd, région partie prenante de l'Eurocité, n'a ainsi pas d'existence propre). Il s'agit dès lors de faire fonctionner ensemble des institutions de nature et de niveau divers.

Jusqu'au processus de décentralisation des années 1970-1980, les relations transfrontalières franco-espagnoles étaient administrées par les gouvernements des deux Etats⁽⁸⁾. C'est seulement le 10 mars

(8) L'autorité habilitée à traiter des affaires transfrontalières était alors la Commission internationale franco-espagnole de 1875, régulant les litiges relatifs à la pêche dans la Bidassoa.

1995 (soit après la création formelle de l'Eurocité) que le traité de Bayonne, relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, a permis de rendre opérationnelle la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière du 21 mai 1980⁽⁹⁾. Le traité de Bayonne constitue donc le cadre juridique et politique de la coopération permettant aux pouvoirs publics locaux basques de traiter ensemble des problématiques liées à l'urbanisme, à l'environnement, aux transports, etc.



© Céline Bayou

Irun

Du point de vue de l'Etat français, ce cadre, associé à l'absence de statut des territoires basques français (ainsi que pour la langue basque, l'Euskara) permet d'offrir une marge de manœuvre au Sud-Ouest, tout en marquant sa souveraineté face aux autorités d'Euskadi qui, elles, cherchent à favoriser les rapprochements inter-basques (les nationalistes prônant le regroupement de tous les territoires historiques n'y représentent toutefois qu'une minorité du vote)⁽¹⁰⁾.

Il sera intéressant de voir si la signature, le 8 septembre 2008, par le Premier ministre François Fillon du contrat territorial «Pays basque 2020» entre l'Etat, le département et la région Aquitaine aura des

(9) Durant la campagne présidentielle de 1981, le candidat François Mitterrand promettait la création d'un département Pays basque. Il abandonnera ensuite cette idée par crainte que les autonomistes n'y voient un premier pas vers l'indépendance.

(10) Voir Barbara Loyer, *Géopolitique du Pays Basque. Nations et nationalismes en Espagne*, L'Harmattan, Paris, 1997, 415 p.

implications concrètes pour l'Eurocité (cette dernière est en effet présentée comme un espace majeur de développement à prendre en compte dans le contrat). Il en va de même pour le statut de l'Euskara suite à l'inscription, en juillet 2008, de la reconnaissance des langues régionales dans la Constitution.

Avec des postures différentes, les Etats français et espagnol voient dans l'Eurocité un moyen de mener une lutte préventive contre la violence nationaliste mais aucun ne souhaite que s'y crée, à terme, un territoire transfrontalier auquel pourrait s'adosser l'identité basque⁽¹¹⁾.

Clivages et rivalités politiques

L'appartenance à l'Eurocité se fait sur la base du volontariat des communes. Or, du côté français du moins, le fait que l'accord ait été signé par l'agglomération de BAB, en l'occurrence non frontalière, en a irrité plus d'une parmi les communes ayant vocation à devenir membres et affichant par ailleurs des tendances politiques diverses. Cette politique du fait accompli a, dans une certaine mesure, délégitimé le projet et l'Eurocité a rencontré d'abord quelques difficultés à rallier des partenaires institutionnels (le Conseil régional d'Aquitaine, par exemple, a longtemps hésité avant de s'impliquer). Les choses ont été plus simples en Espagne où le fait que les dirigeants de la province et de la Communauté autonome d'Euskadi soient tous adhérents du Parti nationaliste basque (PNV) a facilité la coordination.

Mais, globalement, il est indéniable que la frontière politique n'a pas disparu dans l'Eurocité : le clivage gauche droite entrave quotidiennement son fonctionnement côté français et les protagonistes, de quelque côté de la frontière qu'ils se trouvent, sont immanquablement soupçonnés d'arrière-pensées électorales, centralisatrices, indépendantistes...

Le Consorcio Bidassoa-Txingudi, complément ou concurrent ?

Association de droit espagnol créée le 23 décembre 1998 entre les conseils municipaux d'Irun (55 000 habitants), de Hondarribia (15 000) et d'Hendaye (13 000), le Consorcio constitue une véritable

(11) Frédéric Mertens de Wilmars, «Coopération transfrontalière entre collectivités territoriales au Pays basque. Etude sur l'Eurocité Bayonne-San Sebastian», Mission opérationnelle transfrontalière, 2003, www.espaces-transfrontaliers.org

agglomération transfrontalière, soutenue par l'Union européenne qui en a fait une vitrine de son programme Interreg. Le Consorcio a succédé à l'Eurodistrict, structure officieuse de coopération intercommunale fondée au début des années 1990, afin de lutter contre les effets négatifs de l'ouverture des frontières européennes : la plupart des emplois de ces communes étaient en effet alors liés au fret international et aux services douaniers.

Après des débuts difficiles (le maire socialiste d'Hendaye ne suscitait pas l'enthousiasme de l'agglomération de centre droit de BAB⁽¹²⁾), le Consorcio, qui pouvait déjà s'enorgueillir de certains succès à son échelle, a adhéré à l'Eurocité basque le 12 novembre 2001. A la différence de l'Eurocité, les actions du Consorcio jouissent d'une bonne visibilité parce qu'elles ont un impact direct sur la vie des citoyens : services de bus, échanges scolaires, diffusion d'un mensuel d'informations, construction d'un chemin de promenade côtier, mise en place de services touristiques communaux, ouverture en 2003 d'un centre de foire-exposition (FICOBA), etc.

L'Eurocité, quel pouvoir d'action ?

En proie à ses nombreuses contradictions, l'Eurocité peine à se forger une véritable identité.

On peut s'interroger sur son pouvoir d'action, alors que, quinze ans après sa création, elle donne l'impression d'avoir limité ses interventions à la rédaction d'études. Pourtant, elle peut se targuer de réalisations concrètes : mise en place d'un Système d'information géographique (SIG) commun, lancement d'un site Internet⁽¹³⁾, promotion conjointe de la destination « Côte basque/ Euskal Itsaertzea/Costa Vasca » dans les grands salons touristiques, opérations conjointes des chambres de commerce, organisation de congrès transfrontaliers des jeunes sur l'environnement, etc. L'action des acteurs sur le terrain est indéniable, mais l'Eurocité ne s'en laisse pas moins distancer par des initiatives locales comme celle du Consorcio.

Une étude a montré en 2006 que l'Eurocité est une réalité dans le sens où la population s'y déplace naturellement et non pas de façon exceptionnelle⁽¹⁴⁾. Toutefois, le substrat linguistique et culturel basque semble avoir un impact plus faible que prévu sur l'édification de

(12) Jean-Baptiste Harguindéguy, «La coopération transfrontalière franco-espagnole face à ses contradictions», *Etudes internationales*, vol. 35, n° 2, 2004.

(13) www.eurocite.org

(14) Benoît Etxeberri, «Eurocité basque, une citoyenneté en construction», www.euskosare.org, février 2006.

l'Eurocité : la difficulté, par exemple, à trouver une langue commune confirme le sentiment que se font face, de chaque côté de la Bidassoa, deux mondes qui restent très différents, voire étrangers l'un à l'autre. En effet, si plus de la moitié des Basques espagnols parlent l'euskara, ils sont beaucoup moins nombreux en France ; l'Eurocité est tenue d'utiliser les trois langues mais il n'est pas rare qu'elle ait recours à l'anglais. Or ce critère linguistique importe puisque la nation basque se définit par la maîtrise de la langue. Il n'y aurait ainsi pas de corrélation directe entre le sentiment de basquité et la fréquence du passage de la frontière⁽¹⁵⁾.

Pour que se réalise pleinement le rêve de métropole de rang européen, le défi consistera sans doute à accepter l'émergence d'une véritable citoyenneté transfrontalière. Or certains jugent que ce territoire continue d'entretenir une «culture de la frontière»⁽¹⁶⁾, preuve s'il en est qu'il ne suffit pas de faire disparaître toute trace visuelle d'une démarcation.

(15) H. Velascot-Graciet, *op. cit.*, p. 518.

(16) Olivier Beaupré-Gateau, *La frontière franco-espagnole au Pays basque. Etude des fonctions de la frontière sur le territoire de l'Eurocité Bayonne-San Sebastian*, Maîtrise en sciences géographiques, Université de Laval, janvier 2006, <http://archimede.bibl.ulaval.ca>



L'Eurocité basque

En images

CRÉDIT PHOTOS : CÉLINE BAYOU



L'Eurocité, projet basque et européen

Le drapeau basque, Ikkuriña, a été conçu en 1894, à Bilbao par Sabino Arana Goiri, fondateur du Parti nationaliste basque (PNV). Le fond rouge incarne le peuple basque et la Biscaye, la croix verte de Saint-André évoque les institutions (le chêne de Guernica) et la croix chrétienne blanche, superposée, rappelle que la loi de Dieu prime sur tout le reste.

L'Ikkuriña est aujourd'hui le drapeau officiel de la Communauté autonome basque en Espagne. En France, en revanche, le drapeau n'a pas ce statut.



L'estuaire de la Bidassoa

Le fleuve Bidassoa, qui fait office de frontière entre l'Espagne et la France sur une dizaine de kilomètres jusqu'à son estuaire, forme juste avant son embouchure la baie de Txingudi sur les rives de laquelle se font face Hondarribia côté espagnol, et Hendaye côté français.

Avec Irun, les deux villes forment le Consorcio Bidassoa-Txingudi qui multiplie depuis dix ans les initiatives afin de renforcer la coopération transfrontalière autour de la baie.



La baie de Txingudi

En amont de la baie, quatre ponts relient Hendaye et Irun : le pont routier Saint-Jacques, un pont ferroviaire à deux voies (l'une à écartement espagnol, l'autre français), un piétonnier (ancien pont routier) et celui réservé à l'Euskotren, la société publique de trains basques (écartement métrique).



L'Euskotren en gare de Saint-Sébastien

L'Euskadi a organisé un maillage serré de son territoire, notamment desservi par l'Euskotren, sorte de métro aérien, qui parcourt environ 180 kilomètres. Un des terminus du train se situe en France, à Hendaye. Entre Hendaye et Irun, le train s'arrête à la station Nazionarteko zubia (Pont international, en basque), située sur la zone de l'ancien poste-frontière du pont Saint-Jacques ; il y subsiste quelques boutiques où les Français peuvent venir s'approvisionner en alcools, tabac, etc.



Gare de l'Euskotren entre la France et l'Espagne



La plage de la Concha, à Saint-Sébastien

Saint-Sébastien, ville aristocratique à vocation balnéaire et lieu de villégiature pour les riches Madrilènes, domine un arrière-pays où se côtoient des villes industrielles et des espaces périphériques à l'image dégradée.

Profitant des ressources minières de l'Euskadi, Franco en fit le pôle industriel de l'Espagne, centré sur des secteurs traditionnels qui ont traversé une grave crise au cours des vingt dernières années. Grâce aux efforts réalisés en matière de recherche et d'innovation, la région retrouve son dynamisme.



L'Euskadi industriel

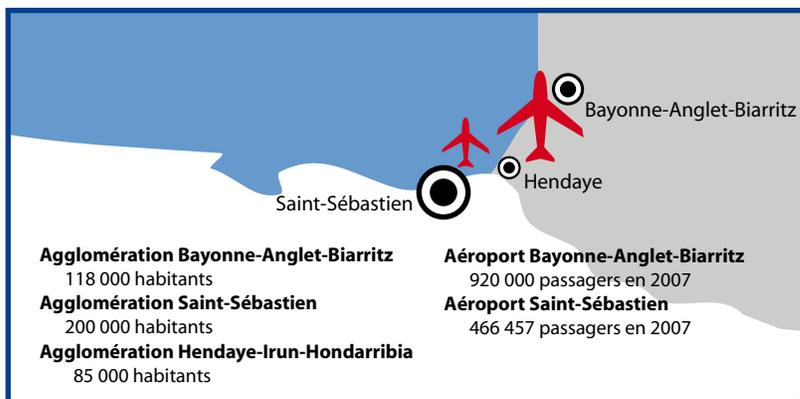


Hendaye

La partie française de l'Eurocité est largement tournée vers les activités tertiaires, touristiques en particulier. On y trouve des villes moyennes et un semis de petites villes, voire de villages, plus faiblement peuplés que du côté espagnol.



Village à proximité du littoral



Aéroports de Biarritz et Saint-Sébastien Nombre d'habitants des agglomérations/trafic passagers



L'aéroport de Saint-Sébastien (situé sur la commune de Hondarribia) est en concurrence avec celui de Biarritz (situé sur la commune d'Anglet). Le trafic de passagers enregistré dans ces aéroports n'est pas proportionnel au nombre d'habitants des agglomérations qu'ils desservent. L'un des projets de l'Eurocité vise à créer une complémentarité en matière de transport aérien entre ces deux pôles. L'aéroport de Saint-Sébastien, le long de la baie de Txingudi, est une forte source de nuisances, en particulier sonores, pour la commune d'Hendaye.



Les travailleurs frontaliers français en Suisse

HERVÉ RAYNER

Docteur en science politique, chargé de recherche à l'Osservatorio della Vita Politica, Bellinzona (Suisse), membre de l'Institut des sciences sociales du politique, CNRS/Paris X - Nanterre

L'une des principales caractéristiques des migrations pendulaires entre la France et la Suisse tient à ce qu'elles sont à sens unique : si plus de 100 000 Français passent quotidiennement la frontière pour se rendre à leur travail, les pendulaires suisses du côté français sont très rares, de l'ordre de quelques centaines. En Suisse, les frontaliers sont définis comme des étrangers titulaires d'une autorisation spécifique (permis G) pour exercer une activité professionnelle dans ce pays, tout en restant domiciliés en dehors des frontières nationales.

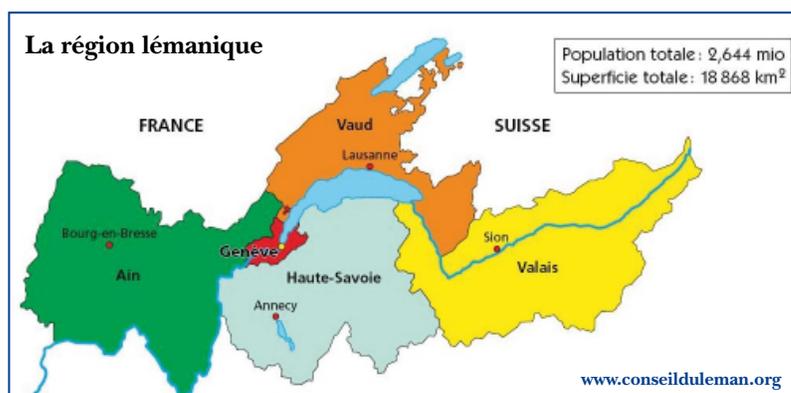
Le nombre de travailleurs pendulaires français a très nettement augmenté ces dernières années, une tendance qui doit beaucoup à la reprise économique en Suisse, mais aussi à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux entre la Confédération helvétique et l'Union européenne le 1^{er} juin 2002. Ces flux font l'objet de nombreuses études quantitatives, devenues très fiables, qui se fondent notamment sur la Statistique des frontaliers (STAF), mise à jour chaque trimestre par l'Office fédéral de la statistique (OFS) à partir des données sur l'emploi et le recensement des entreprises. Les offices de statistiques cantonaux, comme celui du canton de Genève (OCSTAT), fournissent également des informations très détaillées.

Si la frontière est bordée de nombreux départements français (Haut-Rhin, Territoire de Belfort, Doubs, Jura, Ain et Haute-Savoie) et de cantons suisses (Bâle-ville, Bâle-campagne, Soleure, Berne, Jura, Neuchâtel, Vaud, Genève, Valais), il n'existe que deux grands points de passage, ceux formés par les villes de Bâle (au débouché de la

vallée du Rhin et de la plaine d'Alsace) et de Genève (bassin du Léman) et ce, depuis des siècles. La facilité d'accès et la proximité linguistique aidant (entre l'Alsace et la région germanophone de Bâle, entre Rhône-Alpes et la région lémanique suisse), il s'agit de deux axes historiques. En outre, les deux grandes villes limitrophes constituent depuis longtemps des pôles d'emploi très attractifs. Aussi le phénomène des frontaliers n'est-il pas récent. En 1975, la Suisse comptait déjà 47 510 frontaliers français (en provenance par ordre décroissant de Haute-Savoie, du Haut-Rhin, de l'Ain et du Doubs), attirés par des salaires beaucoup plus élevés avec, à poste de travail équivalent, une rémunération horaire allant souvent du simple au double.

Combien et qui sont-ils ?

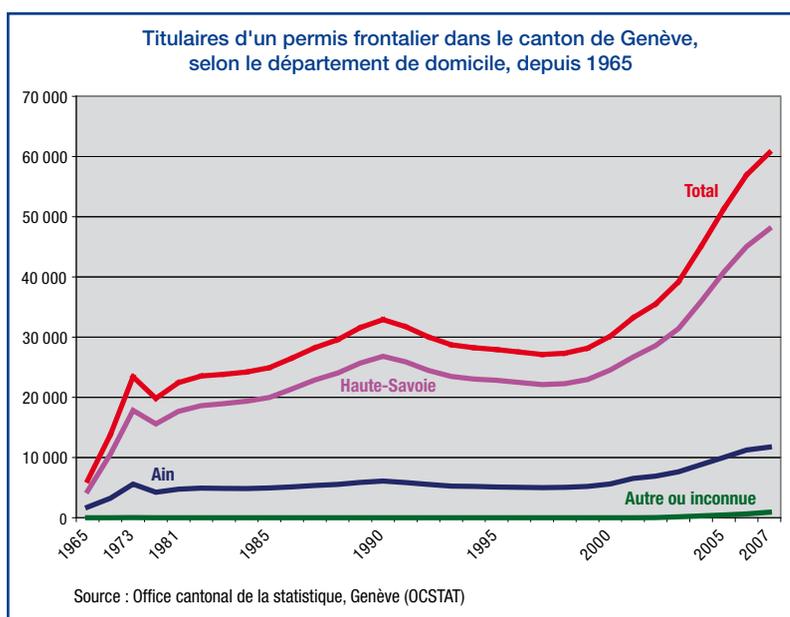
Au premier trimestre de 2008, l'OFS recensait 208 041 frontaliers en Suisse (dont 133 081 hommes), soit une hausse de 5,5 % depuis 2007 et de 26 % depuis 2003. Ils représentent désormais 4,7 % de la population active occupée, mais cette proportion s'avère bien plus élevée dans certains cantons frontaliers, soit 22 % au Tessin, près de l'Italie, et 8,3 % dans la région lémanique regroupant les cantons de Genève, de Vaud et du Valais.



Plus de la moitié (54 %) des frontaliers vient de France (soit 112 400), 22 % d'Italie, 21 % d'Allemagne et 3,4 % d'Autriche. La destination la plus courante est la région lémanique avec près de 68 000 frontaliers, suivie par le Nord-Ouest (Bâle, 57 830) et le Tessin (42 180). La partie suisse de l'agglomération trinationale de Bâle (600 000 habitants), au point de jonction de la Suisse, de la France et de l'Allemagne, accueille plus de 32 000 pendulaires venus d'Alsace.

Entouré par deux départements français (l'Ain et la Haute-Savoie), le canton de Genève, parmi les plus petits par la superficie, est le plus concerné par le phénomène avec 62 744 pendulaires (voir carte ci-dessus. En 2006, il a accueilli 24,5 % des frontaliers recensés en Suisse, contre 18,7 % en 1996. Métropole internationale, Genève est au centre de ce qu'il est convenu d'appeler l'agglomération franco-valdo-genevoise, au sud-ouest du lac Léman, et est peuplée de 735 000 habitants, dont 230 000 dans la partie française. Les frontaliers travaillant dans ce canton de Genève sont à 94 % de nationalité française et proviennent surtout de Haute-Savoie, et de l'arrondissement de Saint-Julien-en-Genevois en particulier et, dans une moindre mesure, de l'Ain.

Les frontaliers sont généralement salariés et majoritairement masculins. La plupart exercent leur activité dans le secteur tertiaire, qui connaît une croissance particulièrement vigoureuse, notamment dans le commerce, la finance (banque et assurance), les prestations aux entreprises, l'informatique, les transports et communication, l'hôtellerie et la restauration, les services domestiques, l'enseignement, la recherche et développement, le secteur hospitalier. On recense 40 % des frontaliers dans le secteur secondaire (qui emploie 24 % de la population active au niveau national), principalement dans l'industrie chimique, la fabrication d'instruments médicaux et d'optique, l'horlogerie, le bâtiment. Seuls 1 522 pendulaires travaillent dans le secteur primaire.



Comme l'illustre le graphique ci-dessus, l'évolution du nombre total de titulaires d'un permis frontalier dépend du taux de croissance enregistré en Suisse et, en particulier, dans le canton de Genève, place financière internationale très sensible aux fluctuations de l'économie mondiale. Les périodes de crise voient se contracter le nombre des frontaliers : ainsi en fut-il lors des deux chocs pétroliers des années 1970, puis durant presque toute la décennie 1990, qui fut très morose pour la Confédération, et notamment pour la Suisse romande (francophone), touchée pour la première fois par un chômage de masse. Inversement, à chaque phase de croissance correspond une augmentation : ainsi, dans une conjoncture redevenue très dynamique, le canton de Genève a délivré 9 280 nouveaux permis G en 2006, soit plus du double par rapport à 2002. Ajoutons que la simplicité des procédures d'embauche et de licenciement contribue également à cette réactivité.

L'attractivité du marché du travail suisse se mesure à la provenance de plus en plus éloignée d'une partie des frontaliers : dans les années 1960, ceux-ci venaient des zones limitrophes du Genevois français, mais aujourd'hui, un nombre croissant d'entre eux est domicilié à Annecy (le nouveau tronçon autoroutier Annecy-Genève va sans doute amplifier le flux), à Bonneville ou à Nantua (Ain), et même dans les départements du Jura et du Doubs (inclus dans la courbe «Autre ou inconnue» du graphique). Il y a donc à la fois accroissement du nombre et allongement en termes spatiaux et temporels des mouvements pendulaires et, partant, du marché du travail.

Les facilités consécutives aux accords bilatéraux

L'entrée en vigueur du premier volet sur la libre circulation des personnes des accords bilatéraux entre les Etats membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Suisse, le 1^{er} juin 2002, a consacré l'ouverture du marché du travail de la Confédération aux ressortissants européens et du marché du travail de l'UE aux citoyens suisses⁽¹⁾. Il s'agit là d'une grande nouveauté, puisqu'elle signifie la fin de la prééminence des Suisses et des résidents en Suisse pour l'obtention d'un contrat de travail ; en outre, les titulaires d'un contrat de travail d'une durée supérieure à un an peuvent solliciter un permis frontalier valable

(1) La libre circulation a été étendue le 1^{er} avril 2006 aux dix Etats membres entrés dans l'UE en 2004. Les autres volets de ces accords concernent les échanges et la coopération dans les domaines des transports, des produits agricoles, de la recherche et des marchés publics.

cinq ans. Autre mesure incitative, les frontaliers ne sont plus dans l'obligation de regagner leur domicile tous les soirs, le retour pouvant être hebdomadaire. Malgré ces facilités, les premières années n'ont pas connu une augmentation flagrante des flux pendulaires, mais avec le redémarrage de l'économie suisse, ces derniers se sont considérablement amplifiés. Depuis le 1^{er} juin 2007, les zones frontalières ont été supprimées au sens où les ressortissants frontaliers des Etats-membres de l'UE-27 et de l'AELE sont désormais autorisés à travailler dans tous les cantons de la Confédération, y compris ceux de la Suisse centrale. Il s'ensuit que le terme de frontalier perd une partie de son sens.

Les accords bilatéraux ont renforcé une tendance qui s'explique surtout par le niveau très élevé des salaires pratiqués en Suisse. La durée hebdomadaire du temps de travail (42 heures), le prélèvement de l'impôt à la source, le coût élevé de l'assurance maladie privée (obligatoire), la hausse de l'euro par rapport au franc suisse (synonyme de perte de pouvoir d'achat), le temps et l'argent consacrés aux déplacements ne dissuadent pas les pendulaires.

Les effets côté suisse et côté français

Les frontaliers contribuent à la croissance de l'économie suisse et alimentent les recettes fiscales des cantons. En 2006, leur apport aux finances du canton de Genève (impôts à la source) s'élevait à 600 millions de francs suisses, et ce dernier a, comme chaque année, reversé aux départements français voisins 3,5 % de la masse salariale des frontaliers. Si l'activité des frontaliers français profite aux entreprises installées en Suisse, elle contribue aussi à impulser une dynamique du côté français : en Haute-Savoie, l'un des départements français les plus concernés par ces flux, le taux de chômage (5,5 %) est inférieur à la moyenne nationale (7,9 %) et les salaires ont très sensiblement augmenté dans le secteur de l'hôtellerie, en réaction à la concurrence suisse. L'univers des frontaliers devient un marché et, de la banque à la téléphonie, de plus en plus d'activités leur sont en quelque sorte réservées. Aussi n'est-il guère étonnant que les 3 000 exemplaires de la première édition de l'ouvrage *Vivre et travailler en Suisse* aient été rapidement épuisés⁽²⁾.

Des deux côtés de la frontière, le secteur immobilier connaît une envolée des prix et une pénurie de l'offre, bien que la construction de logements ait récemment atteint un niveau record. Plus de la

(2) David Talerman, *Travailler et vivre en Suisse. Guide pratique pour les résidents et frontaliers*, Gualino éditeur, 2006, 233 p.

moitié des 20 000 fonctionnaires internationaux travaillant à Genève sont domiciliés dans la partie française de l'agglomération et la croissance démographique dans la région lémanique est supérieure à la moyenne nationale suisse (actuellement 0,9 % par an contre 0,6 % entre 1996 et 2006)⁽³⁾. Dans de nombreuses villes, le taux de location est proche des 100 % ; à Genève, le taux de vacance des logements est au plus bas (0,19 % pour un seuil de fluidité du marché de 2 %) et il est de 0,4 % dans le canton de Vaud. Par ailleurs, attirés par des prix plus accessibles, les Suisses sont de plus en plus nombreux à s'installer dans les départements français limitrophes, mouvement qui, à son tour, entraîne une hausse des prix de l'immobilier. Si le coût du logement est depuis longtemps très élevé dans le canton de Genève, les prix ont beaucoup augmenté dans la zone frontalière française.

La question des infrastructures en général et celle des transports en particulier s'imposent comme un enjeu décisif. En termes de pollution atmosphérique et sonore et de difficulté à se déplacer, la congestion des axes routiers constitue une nuisance particulièrement ressentie par les citoyens suisses au point de les inciter à recourir à des modes d'action exceptionnels : ainsi, en 2007, à Genève et à Neuchâtel, des comités de riverains ont dressé des barrages routiers en signe de protestation. L'aménagement du territoire ne peut plus se concevoir sans une intense coopération entre les autorités des deux pays. Fondé en 2001 par le canton de Genève, l'Etat français et les collectivités territoriales intéressées, l'Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois, en collaboration avec l'Office de statistique cantonal (OCSTAT) et l'INSEE Rhône-Alpes, a pour mission de faciliter la conception et la mise en place des politiques publiques.

L'interdépendance croissante entre les zones frontalières passe donc par le renforcement de la coopération institutionnelle, déjà bien avancée même si la Confédération helvétique n'appartient pas à l'UE. L'accord de Karlsruhe signé en 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse afin de fournir un cadre juridique commun à la coopération transfrontalière concerne, depuis 2004, la totalité des 260 kilomètres de la frontière franco-suisse. Les structures et collaborations institutionnelles se sont multipliées, allant du développement de l'intercommunalité transfrontalière à l'instauration en 1974 du Comité régional franco-genevois co-présidé par un conseiller d'Etat (ministre) du canton et le préfet de la région

(3) Jean-Pascal Baechler, «La pénurie de logements s'aggrave sur Vaud et est la plus tendue de Suisse à Genève», *Le Temps*, 2 septembre 2008.

Rhône-Alpes ; du Conseil du Léman créé en 1983 regroupant les conseils généraux des départements français et les élus des trois cantons suisses concernés au programme européen Interreg ; de la Conférence transjurassienne instituée en 2002 au projet d'Eurodistrict pour le pôle urbain international bâlois. Ce dernier ainsi que l'espace franco-genevois ont d'ailleurs fait partie des cinq premiers sites pilotes de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), structure mise en place en 1997 par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité (DIACT, ex-DATAR), le ministère de l'Équipement, la Caisse des Dépôts et Consignations et l'UE.

L'agglomération franco-valdo-genevoise a vu se multiplier les grands projets de coopération, de l'aéroport international à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) avec son fameux accélérateur de particules, de la création d'un RER transfrontalier (CEVA) à la gare ferroviaire multimodale d'Annemasse. Ce n'est donc pas un hasard si la Maison transfrontalière européenne (MTE) a son siège à Annemasse : fondée en 1963 et forte de 28 500 adhérents, elle met à la disposition du public un service d'offres d'emplois en Suisse.

L'afflux de pendulaires inquiète néanmoins de nombreux Suisses qui dénoncent la concurrence déloyale sur le plan salarial, le recours aux frontaliers étant souvent associé à une forme de dumping pratiqué par les employeurs au détriment des nationaux. La droite nationaliste de l'Union démocratique du centre (UDC, devenu le premier parti en termes de suffrages électoraux) entretient cette campagne contre les frontaliers à laquelle ont également pris part des groupes de la gauche genevoise. Cette question sera inévitablement au cœur du débat qui précèdera le référendum sur la libre circulation des personnes et sur son extension aux ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie, fixé au 8 février 2009.

Perspectives

Le retournement de la conjoncture internationale déclenché par la crise des *subprimes* aux Etats-Unis ne pouvait pas ne pas affecter la Confédération et ses places financières. Après trois années très dynamiques (avec une progression annuelle du PIB dépassant les 3 %), un net ralentissement de la croissance s'observe en Suisse, mais les mouvements pendulaires devraient se maintenir, voire, plus probablement, augmenter. Dans le seul secteur de l'horlogerie, très implanté à Neuchâtel et à la Chaux-de-Fonds, 4 000 embauches sont prévues d'ici 2010. Le taux de chômage remarquablement bas

enregistré en Suisse (2,6 % début 2008) et l'existence d'une forte disparité salariale avec la France représentent autant de motifs décisifs aux yeux des frontaliers français. Le phénomène pendulaire, qui constitue une sorte de délocalisation de la main-d'œuvre « par le haut » du point de vue salarial, entérine la perméabilité croissante du marché du travail. Il traduit et, en retour, accentue l'interdépendance entre les zones frontalières, de plus en plus ouvertes aux échanges mutuels.

Les facilités inhérentes aux accords bilatéraux et à la libre circulation qui ne sera pleinement effective qu'en 2014, avec notamment l'allongement à cinq ans de la validité de la plupart des permis frontaliers, et le renforcement des liens de coopération entre la France et/ou l'UE et la Confédération helvétique ne peuvent qu'entraîner une augmentation des flux pendulaires. Le processus de métropolisation, qui caractérise tant l'agglomération bâloise que celle de Genève et tend à réduire les effets frontière, va dans le même sens. L'agglomération franco-valdo-genevoise devrait accueillir 230 000 habitants supplémentaires d'ici 2030 pour atteindre près de 800 000 habitants. En 2007, la Suisse a d'ailleurs connu une forte croissance démographique de 1,1 %⁽⁴⁾, les quatre cinquièmes de cette progression provenant du solde migratoire (positif de 75 400 personnes), le plus élevé depuis 1962. Une partie de ce solde est imputable à des ex-frontaliers qui, en élisant domicile en Suisse, s'intègrent à la population locale permanente. Davantage de citoyens français devraient venir travailler et vivre en Suisse et davantage de citoyens suisses devraient s'installer en France, qui est déjà le premier pays de résidence des Suisses vivant à l'étranger.

(4) La Suisse compte désormais 7,6 millions d'habitants. Communiqué de presse de l'OFS, 28 août 2008.

● Sites Internet

- www.frontalier.com
- www.statregio-francosuisse.net (Observatoire statistique transfrontalier)
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html> (Office Fédéral de Statistique)
- www.insee.fr
- www.ge.ch/statistique/ (OCSTAT, Office cantonal de Statistique de Genève)



Gorizia l'Italienne et Nova Gorica la Slovène

Une ville-frontière réunifiée

JEAN-ARNAULT DÉRENS

Rédacteur en chef du *Courrier des Balkans*. A publié récemment *Balkans, la mosaïque brisée. Frontières, identités et territoires*, Editions du Cygne, Paris, 2008

D'un côté Gorizia (37 000 habitants), de l'autre Nova Gorica (36 000 habitants). Les barbelés qui ont divisé la ville durant plusieurs dizaines d'années ont disparu. L'intégration européenne a réunifié une des villes longtemps symbole de la division du continent. Lors du difficile partage de l'Istrie et des confins italo-yougoslaves, après la Seconde Guerre mondiale, Gorizia resta en Italie, et la Yougoslavie de Tito, par dépit, développa une ville nouvelle, Nova Gorica. En 1991, la Slovénie devint indépendante, et elle rejoignit l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Les derniers postes frontières ont été levés après l'entrée de la Slovénie dans l'espace Schengen, le 21 décembre 2007. Depuis, Gorizia/Nova Gorica a cessé d'être une ville-frontière, d'être la sentinelle d'une coupure géopolitique majeure de l'Europe.

A l'entrée de la ville, côté italien, un panneau indique son nom en quatre langues : Gorizia (italien), Gurizia (dialecte vénéto-gorizien), Gorica (slovène), Görz (allemand), avec la mention «città d'Europa» («ville d'Europe»). Pourtant, les traumatismes historiques qui se sont accumulés dans la région sont encore loin d'être tous oubliés.

Un carrefour disputé

La ville de Gorizia, dont la première mention remonte à un document de 1001, a toujours été située en territoire autrichien, au cœur des pays habsbourgeois. Seule rupture majeure, la ville et son territoire

furent incorporés de 1809 à 1815 dans les Provinces illyriennes, créées par Napoléon. Territoire habsbourgeois, la ville était cependant au carrefour de plusieurs influences linguistiques, de trois espaces culturels majeurs : germanique, slave et italien. L'italien, le slovène et l'allemand sont toujours parlés à Gorizia/Nova Gorica – la dernière des trois langues de manière beaucoup plus discrète, la communauté germanophone ayant fondu comme peau de chagrin depuis la Seconde Guerre mondiale. Cependant, aux langues standardisées, il faut ajouter les dialectes pratiqués par de très nombreux locuteurs : le frioulan, le dialecte vénéto-gorizien, mais aussi les parlers italo-dalmates arrivés avec les nombreux réfugiés italiens que la ville italienne a accueillis après 1945.

A la fin du XIX^e siècle, dans le contexte du *Risorgimento*⁽¹⁾, les patriotes italiens de Gorizia militèrent pour le rattachement de la ville au nouveau Royaume d'Italie, et la ville se retrouva au cœur des combats italo-autrichiens de la Première Guerre mondiale. En 1918, elle fut rattachée à l'Italie, ce qui provoqua un premier exode des populations de langue germanique, tandis que l'instauration du régime fasciste s'accompagna d'une forte répression contre toutes les manifestations de la culture slovène. Tout comme à Trieste, il devint interdit de parler slovène⁽²⁾. Après 1945, le redécoupage des frontières fut l'objet de conflits, parfois violents, entre l'Italie et la Yougoslavie socialiste.

Le maréchal Tito réclamait le rattachement de Trieste, ville libérée par les partisans yougoslave en mai 1945. En 1947, un traité de paix négocié sous l'égide de l'Onu porta création du «Territoire libre de Trieste», qui se composait de deux zones : A au nord, et B au sud. Finalement, après les soulèvements italiens de 1953 à Trieste, le territoire fut partagé en 1954, la zone A étant rattachée à l'Italie et la zone B à la Yougoslavie, plus précisément, à la République socialiste fédérée de Slovénie. Cette division plaça d'importantes communautés en position de minorités nationales : les Slovènes dans la zone A, les Italiens dans la zone B. Ces minorités sont reconnues, jouissent de droits garantis par les Constitutions et n'ont jamais nourri de revendications irrédentistes significatives, ni d'un côté ni de l'autre. Les frustrations historiques se sont plutôt accumulées dans les communautés qui ont dû fuir la région, notamment chez les Italiens chassés de Yougoslavie.

(1) Terme italien signifiant «renaissance» ou «résurrection». Il désigne le mouvement littéraire et politique qui prôna l'unification de la péninsule et qui aboutit à la proclamation du Royaume d'Italie en mars 1861.

(2) L'écrivain slovène Boris Pahor a souvent évoqué dans ses romans la destruction du Centre culturel slovène de Trieste par les fascistes italiens.

La ville de Gorizia, se trouvant plus au nord, n'était pas comprise dans le Territoire libre, mais la définition des frontières italo-slovènes était un problème global. L'Italie fasciste avait fait main basse sur de larges portions de la Dalmatie croate ainsi que sur la totalité de la péninsule de l'Istrie et sur la ville de Rijeka/Fiume, longtemps convoitée par les irrédentistes italiens comme le poète Gabriele d'Annunzio. Dès la chute du régime fasciste, en 1943, les partisans croates massacrèrent nombre d'Italiens d'Istrie et de Vénétie julienne, dont certains furent jetés vivants dans les fameuses *foibe*, des puits naturels formés par le relief karstique. Ces massacres se reproduisirent en 1944, lors de la libération de Zadar (sur la côte dalmate, en Croatie), et en mai 1945, dans les régions de Trieste et de Gorizia.

Ces massacres représentent un traumatisme majeur, la plupart des historiens s'accordant pour y voir une véritable volonté de nettoyage ethnique. Le nombre réel de victimes demeurent cependant sujet à polémiques⁽³⁾ et certains chercheurs estiment que les massacres touchèrent principalement les élites compromises dans la collaboration avec le régime fasciste. Ces tueries s'inscrivaient aussi dans une logique de vengeance, après les violentes campagnes d'italianisation forcée menées par les fascistes.

Le sujet demeure extrêmement sensible. Le 10 février 2007, à l'occasion de la Journée du souvenir «en mémoire des victimes des *foibe* et de l'exode des Istriens, des habitants de Fiume et des Dalmates», le Président italien, Giorgio Napolitano, a évoqué un «génocide», ce qui a entraîné de très vives réactions de la part de son homologue croate, Stjepan Mesic et une sérieuse crise diplomatique entre l'Italie et la Croatie⁽⁴⁾. Venant d'un homme de gauche, les déclarations du président Napolitano, abondamment reprises et commentées dans les médias italiens, semblent avoir «libéré la parole» sur un sujet que n'évoquaient guère, auparavant, que les milieux nationalistes de droite.

La coopération transfrontalière : une coquille parfois vide ?

Aujourd'hui encore, le contraste entre les deux villes, Gorizia et Nova Gorica, reste frappant. Face à la jolie petite ville ancienne de la partie italienne, nichée le long du fleuve Isonzo, la ville slovène oppose

(3) Les chiffres avancés vont de quelques centaines à plus de 20 000 victimes.

(4) Voir «L'Italie et la Croatie se déchirent sur la mémoire de la Seconde Guerre mondiale», *Le Courrier des Balkans*, 17 février 2007,

<http://balkans.courriers.info/article7739.html>

ses hauts immeubles et ses avenues qui se croisent à angles droits. Le régime yougoslave a dessiné un paysage urbain «typiquement socialiste», mais la ville est pourtant vite devenue, sinon un «maillon faible» du Rideau de fer, du moins l'un de ses points de passage les plus ouverts.

Dès que s'amorça la libéralisation du régime yougoslave, dans les années 1960, les Slovènes - puis les citoyens de toute la Fédération - prirent l'habitude de venir faire leurs courses à Gorizia ou à Trieste, achetant en quantité vêtements et autres produits difficiles à trouver en Yougoslavie, ce qui fit, durant des décennies, la fortune des commerçants italiens de la région.

Depuis l'effondrement de la Yougoslavie et l'indépendance de la Slovénie, proclamée en 1991, des courants commerciaux inverses se sont mis en place : nombre d'Italiens se rendent désormais en Slovénie pour faire des achats à moindre prix, et la ville de Nova Gorica est devenue un sanctuaire des casinos et des salles de jeux de hasard, dont l'implantation est strictement limitée en Italie. Chaque week-end, les joueurs italiens affluent dans la ville, faisant le bonheur des restaurateurs et des hôteliers.

Les relations ne se sont d'ailleurs jamais limitées au shopping frénétique des ressortissants yougoslaves en Italie. Dès les années 1960, d'importants projets culturels furent élaborés des deux côtés de la ville, qui devint pionnière dans la réflexion sur les moyens de surmonter la coupure de l'Europe, ainsi que dans la redécouverte d'une identité et d'une culture de la *Mittleeuropa*. Bien avant que ce concept devienne à la mode, Gorizia l'italienne créait des institutions culturelles comme le Centro Studi Rizzati, l'Istituto per gli Incontri Culturali Mitteleuropei, ou l'Istituto di Sociologia Internazionale.

Si Gorizia et Nova Gorica multiplièrent les projets d'avant-garde durant la période de la Yougoslavie titiste, depuis 1989 et l'effondrement du rideau de fer, comme le notent nombre d'observateurs, les deux villes sont restées spectatrices des événements. «C'est comme si Gorizia avait besoin de la frontière pour exister», n'hésite pas à affirmer Marco Grusovin de l'Istituto per gli Incontri Mitteleuropei⁽⁵⁾.

Aujourd'hui, les deux communes ont engagé des coopérations dans bien des domaines, et notamment du tourisme, de l'environnement et des infrastructures. Ainsi, en 2002, l'ouverture d'une ligne de bus interurbaine internationale, qui relie les gares des deux villes, avait alimenté de grands espoirs. En fait, elle ne transporte généralement

(5) Cité par Gian Matteo Appuzza, «Oltre le città divise I», *Osservatorio sui Balcani*, 26 mai 2008.

que fort peu de passagers. Pour une raison simple : les raisons de se rendre «de l'autre côté» sont très rares dans la vie quotidienne des habitants de la cité, les emplois «transfrontaliers» étant exceptionnels.



© Monica Nardini 2007

Le bus reliant les deux parties de la ville

Cette réalité vient contredire le «discours transfrontalier», omniprésent du côté aussi bien italien que slovène. Etendue aux communes des alentours, et notamment à Sempeter Vertojba (Slovénie)⁽⁶⁾, la coopération demeure en partie une coquille vide. Pourtant, dès 1998, un Pacte transfrontalier avait été établi et l'Union européenne a toujours dégagé des fonds importants pour ce type d'actions, principalement dans le cadre du programme Interreg. Si quelques initiatives se sont concrétisées dans le domaine environnemental, en particulier autour du bassin de l'Isonzo, d'autres projets sont restés à l'état d'ébauche, comme ceux concernant le traitement des eaux usées, ce qui a finalement amené la Slovénie à créer sa propre station d'épuration. La renonciation à une «politique de santé

(6) Cette coopération des trois communes est présentée sur le site Nolimesgo, très peu mis à jour, ce qui illustre aussi les difficultés de la coopération :

<http://www.nolimesgo.net/home.php?gr1=sPlo&gr2=sOde&lng=ita>

transfrontalière» est un autre exemple des difficultés en la matière : ainsi, les hôpitaux de Gorizia et de Sempeter Vertojba ne parviennent toujours pas à travailler ensemble, alors qu'ils sont distants de moins de 300 mètres, mais situés de part et d'autre de la frontière.

En réalité, les difficultés économiques, que connaissent Gorizia comme Nova Gorica, amènent les deux villes à se placer plutôt en position de concurrence que de coopération, notamment dans le secteur touristique. Les rapports de force politiques à l'échelon local ne sont pas non plus sans conséquences, surtout du côté italien, où les relations peuvent devenir conflictuelles entre les différents niveaux de pouvoir (notamment entre la municipalité et la province de Gorizia). En l'occurrence, les barrières législatives et bureaucratiques semblent avoir eu raison des enthousiasmes.

Les projets de coopération se heurtent enfin aux conséquences des évolutions historique et démographique, notamment en Slovénie, où Nova Gorica est, en partie, peuplée de personnes qui ne sont pas originaires de la région, et qui n'en maîtrisent donc pas forcément le dialecte. Des deux côtés de la frontière, nombre d'habitants sont désormais monolingues (slovénophones ou italianophones), sans que le dialecte puisse toujours représenter un vecteur suffisant pour se comprendre mutuellement.

Malgré cette réalité contrastée, le maire de Nova Gorica, Mirko Brulc, souhaite voir développée la coopération universitaire. La ville italienne abrite aujourd'hui des départements délocalisés des universités d'Udine et de Trieste, et la ville slovène accueille une antenne de l'université de Ljubljana. La ville «réunifiée» rêve de devenir un grand pôle universitaire⁽⁷⁾.

Réconcilier des mémoires divergentes

Gorizia/Nova Gorica est-elle, malgré tout, devenue le symbole de la «nouvelle Europe», enfin réconciliée ? En tout cas, c'était le sens de la présence, le 1^{er} mai 2004, de Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, venu assister aux cérémonies marquant l'entrée de la Slovénie dans l'Union européenne, sur la place Transalpina, qui marque la frontière entre les deux Etats et doit désormais symboliser la réunification de la ville.

Alors que les historiens ont enfin amorcé une fructueuse collaboration, que se mettent progressivement en place des projets transfrontaliers, que les communes de Gorizia et de Nova Gorica lancent des initiatives

(7) Voir l'interview de Mirko Brulc : «Oltre le città divise III», *Osservatorio sui Balcani*, 17 juin 2008.

communes, certains courants politiques, marginaux mais actifs, continuent de chercher à raviver les plaies du passé. Tel est le cas aussi bien en Slovénie, avec le Parti national slovène (SNS), qu'en Italie, avec les discours radicaux tenus par certains responsables de la Ligue du nord, de l'Alliance nationale ou du Peuple des libertés, la formation du président du conseil, Silvio Berlusconi. En Croatie, également, la promotion d'une identité commune et plurielle de l'Istrie, à laquelle s'emploient les autorités régionales, a toujours été mal vue par les nationalistes et par le pouvoir central de Zagreb. Les régionalistes de la Diète démocratique d'Istrie (IDS/DDI), qui sont à la tête des institutions provinciales, ont régulièrement été accusés de «trahir les intérêts croates»⁽⁸⁾.

Force est de reconnaître que le passé récent de la région continue d'être interprété différemment de chaque côté de la frontière. En particulier, les événements de la Seconde Guerre mondiale sont toujours objets de polémique, d'autant que la question des réfugiés chassés de la Yougoslavie titiste est longtemps restée quasiment taboue en Italie : seuls les courants ouvertement nationalistes rappelaient ce point d'histoire qui est, aujourd'hui, invoqué très fréquemment, et de manière toujours aussi passionnée. Les récentes passe d'armes au sujet des *foibe* sont venues rappeler le caractère brûlant de ces débats, tandis que la droite italienne prône une attitude «décomplexée» par rapport au fascisme. Certains chercheurs n'en tentent pas moins actuellement de reconstruire les mémoires divisées des régions frontalières⁽⁹⁾, tandis que des programmes européens prévoient l'instauration de «lieux de mémoires», comme les sites de batailles sur le front de l'Isonzo, lors de la Première Guerre mondiale.

Le mot de la fin pourrait revenir à Igor Komel, de la Maison de la culture de Nova Gorica, selon lequel «au bout du compte, Gorizia n'a pas beaucoup d'intérêt pour l'Italie, et Nova Gorica pas beaucoup d'intérêt pour la Slovénie mais, ensemble, Gorizia-Nova Gorica peuvent être très intéressantes pour l'Europe». Gageons cependant que les discours généreux mais peut-être un peu trop théoriques sur le dépassement des frontières ne suffiront pas si les habitants de la région ne parviennent pas à se réconcilier avec leur passé. Les programmes de coopération transfrontalière, prévus et financés par l'Union européenne, pour utiles qu'ils soient, ne permettront pas, à eux seuls, de construire un avenir commun.

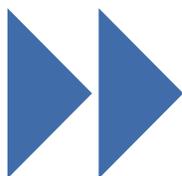
(8) Voir l'interview d'Ivan Jakovic, président de l'exécutif provincial, «Régionalisme, tolérance et multiculturalisme : l'expérience de l'Istrie croate», *Le Courrier des Balkans*, 13 juillet 2008, <http://balkans.courriers.info/article10861.html>

(9) Voir Marta Verginella, *Il confine degli altri. La questione giuliana e la minaccia slovena*, Roma, Donzelli, 2008.



Grande Europe

La revue sur les pays du continent européen



Abonnez-vous en ligne
à notre revue sur :

www.ladocumentationfrancaise.fr