



HAL
open science

Mutations des régions frontalières avec l'Union européenne

Gilles Lepesant, Michel Foucher, Jiří Patočka, František Zich, Giorgio Ficarelli, Milan Jeřábek, Jiří Tomeš, L'Ubomír Falán, Jaroslav Zámečník

► **To cite this version:**

Gilles Lepesant, Michel Foucher, Jiří Patočka, František Zich, Giorgio Ficarelli, et al.. Mutations des régions frontalières avec l'Union européenne. Cahiers du CEFRES, 1995, Territoires en mutation, 9f., pp.53. halshs-01166433

HAL Id: halshs-01166433

<https://shs.hal.science/halshs-01166433v1>

Submitted on 23 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES

N° 9f, Territoires en mutation

Lepesant, Gilles (Ed.)

Michel FOUCHER, Gilles LEPESANT, Jiří PATOČKA, František ZICH, Giorgio FICARELLI,
Jaroslav ZÁMEČNÍK, Milan JEŘÁBEK, Jiří TOMEŠ, L'ubomír FALŤAN

Mutations des régions frontalières avec l'Union européenne

Référence électronique / electronic reference :

Michel Foucher et al., « Mutations des régions frontalières avec l'Union européenne », Cahiers du CEFRES. N° 9f, Territoires en mutation (ed. Gilles Lepesant).

Mis en ligne en mai 2012 / published on : may 2012

URL : http://www.cefres.cz/pdf/c9f/table2_1995_mutation_regions_frontalieres_ue.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



Deuxième table ronde
MUTATIONS DES REGIONS FRONTALIERES AVEC
L'UNION EUROPEENNE

L 'Union européenne et ses frontières internes et externes : une problématique renouvelée

Michel Foucher*

Marché unique devenu domestique, à douze depuis 1993 puis à quinze depuis 1995 ; espace Schengen de libre circulation des personnes, à sept, depuis 1995 ; union monétaire, à huit sans doute, vers l'an 2000; projets de défense commune, à cinq ou six : voici autant de registres où s'incarne la réalité d'une Europe occidentale conçue par ses fondateurs comme libre de frontières intérieures. Frontières à pacifier par le jeu des interdépendances économiques et politiques ; frontières à dévaluer par une stratégie de coopération transfrontalière et d'encouragement à la mobilité des hommes et des biens culturels.

Il est significatif de l'esprit des promoteurs de l'idée européenne que l'abolition des barrières frontalières, ici entendues comme limites fiscales et policières, ait été considérée comme une "liberté" fondamentale, l'une des quatre libertés agréées dans l'Acte unique de 1986, marchandises, services, capitaux et personnes. Que l'on veuille, de cette manière concertée, en finir avec les querelles de bornage qui ont trop longtemps opposé les peuples européens en guerres civiles séculaires est légitime ; c'est d'ailleurs pourquoi les confins des Etats nationaux sont aussi devenus des laboratoires d'ouverture et des pépinières d'acteurs européens engagés.

La quatrième liberté

Il était logique que l'extension des aires de marché et de flux et l'exercice accru de la cosouveraineté, bref la mise en partage d'attributs régaliens, impliquât, *nolens volens*, une mutation profonde de certaines fonctions frontalières essentielles. S'agit-il d'une révolution politique ou d'une simple adaptation rendue nécessaire par le report sur les nouvelles frontières "extérieures" de l'Union européenne des fonctions longtemps exercées à l'intérieur ?

La longue durée requise par la mise en oeuvre effective des décisions prises par traité montre à la fois la diversité des critères et des pratiques de contrôle du territoire et la réticence des Etats à se dessaisir d'un droit régalien fondamental. Ainsi l'accord de Schengen de libre circulation aux frontières des Etats adhérents, signé le 14 juin 1985, n'est-il entré en vigueur progressive que le 26 mars 1995, cinq ans après la signature de la convention d'application.

Le paradoxe est qu'il a été bien plus facile d'organiser la libre circulation des marchandises que celle des personnes, comme si cette dernière était devenue une cause d'insécurité dans l'espace européen et, donc, le contrôle des personnes en mobilité hissé au rang de principal enjeu de la souveraineté politique. En quoi cette évolution rappelle l'évolution des Etats Unis et de ses ports d'entrée informatisés. Le langage de la gestion marchande obéit à des critères comptables plus universels que celui de la définition des identités nationales, marquées du sceau de la diversité, que le cloisonnement frontalier continue durablement d'exprimer.

Il y a là, dans la mise en oeuvre de cette fameuse quatrième liberté, une évolution politique digne d'intérêt, à l'heure des réseaux et des flux, puisque c'est moins la maîtrise du territoire qui semble désormais importer aux pouvoirs politiques que le contrôle de ceux qui prétendent y circuler. Faut-il

* Cet article fera l'objet d'une publication actualisée dans la *Revue Internationale de Politique comparée* (n° 95-3, décembre 1995, Louvain-La-Neuve)

voir là le passage d'une souveraineté territoriale à une souveraineté plus juridictionnelle ? La réponse technique à la question du contrôle de flux croissants a été fournie par la fabrication d'un outil informatique, le Système d'Information Schengen, dispositif centralisé d'information réciproque, multiple et instantané entre les polices. Il est basé à Strasbourg ; le pont de Kehl, lui, se franchit sans même un arrêt depuis plusieurs années.

Une double mutation autour des frontières intérieures

Il s'agit donc d'une double mutation : d'une part, les fonctions frontalières se dissocient à nouveau dans l'espace ; d'autre part, c'est d'une certaine façon l'essentiel du territoire qui est traité comme une zone frontière dilatée.

a) Dans un effort multiséculaire, les appareils d'Etat européens s'étaient attachés à consolider l'enveloppe des territoires nationaux, soit en modifiant leurs tracés et en les fixant par des guerres mobilisatrices d'unité interne et des traités gelant les nouveaux rapports de force, soit en recherchant, sur une ligne quasi unique, une convergence spatiale de toutes les fonctions exercées par les frontières politiques.

Ainsi, dans le cas français, Vauban et Colbert avaient mis sur pied les principes de base de délimitation d'un territoire fortifié face aux adversaires stratégiques et aux concurrents les plus sérieux. Nation et territoire, monnaie et marché eurent, au terme de ce processus classique d'homogénéisation politique, les mêmes contours spatiaux. La régie des douanes, nationalisée en 1791, était devenue l' "immense administration" qui, à la veille du traité de Rome, collectait 22% des recettes fiscales de l'Etat et encore 17% en 1993 (pétrole, gaz et TVA sur les produits extra-communautaires).

Ailleurs, c'est bien par une union douanière interne, le Zollverein, que se réalisa la première unification allemande moderne comme c'est par l'union monétaire que fut définitivement fondée la République fédérale en 1949, issue du regroupement de trois zones d'occupation dont le DM devint la monnaie unique, étendue en 1990 à l'ancienne Allemagne de l'Est.

L'Europe organisée est ainsi une forme régionale d'un processus inéluctable de globalisation, l'entrecours assurant des interdépendances économiques garantes de relations pacifiées. Les flux économiques dépassent en valeur au milieu de la présente décennie 1400 milliards d'Ecus. La douane, service fiscal et agent économique, n'a plus à gérer des "routes légales" par où transitent les biens. Le "rayon des douanes" est élargi en profondeur tandis que pour s'adapter à une économie de flux tendus et de stocks zéro, le douanier opère dans chaque centre de production : dilution spatiale d'une douane "fonctionnelle" désormais délocalisée sur l'ensemble des lieux utiles où l'on produit pour l'Europe, marché domestique. Cartes de crédit, réseau Swift des flux de capitaux, ordres d'achat par fac-similé et télex fluidifient l'espace financier : la gestion financière et son contrôle se concentrent aux lieux donneurs d'ordre. L'économie immatérielle des services semblent triompher des contraintes de l'espace. Sur la nouvelle "carte douanière" française est désormais concentré l'essentiel des effectifs aux frontières extérieures de l'Union (en l'occurrence, Suisse, ports maritimes et aéroports) ; le nombre de bureaux de dédouanement a pu passer, en métropole, de 375 à 274 à la fin de 1992. Le douanier est devenu un agent de régulation de l'économie nationale (surveillance des normes, contrôle du commerce extra-communautaire, lutte contre les contrefaçons). Bref, l'espace de travail s'est intériorisé dans un objectif de sécurité économique.

b) La complexité nouvelle de la gestion des flux de personnes se mesure à l'aide de quelques chiffres simples, évocateurs et le plus souvent ignorés.

Le trafic transfrontalier de personnes concernant les signataires de l'accord de Schengen se monte à environ 1,7 milliard par an, les trois modes d'accès terrestre, aérien et maritime étant regroupés. Le trafic de et vers l'Allemagne est de 864 millions; il est de plus de 291 millions pour la France. Espagne,

Pays Bas et Italie ont des chiffres de l'ordre de 120 à 135 millions. De ce total, l'on estime à 1,2 milliard le nombre de franchissements à travers les frontières internes de l'espace Schengen.

Depuis la signature du traité de Rome, le nombre de passages aurait été multiplié par vingt. Dans le cas français, les trois quarts des passages - environ 230 millions - s'effectuent par voie terrestre. Dans le détail, la police de l'air et des frontières surveillait une cinquantaine de postes, à comparer aux 762 routes et chemins accessibles sur l'enveloppe frontalière de Dunkerque à Menton et du Perthus à Hendaye. Sur ce total de "passagers", composé en grande majorité de nationaux et de ressortissants des pays limitrophes et de l'Union, seuls 5% relèvent de visas. Une bande de 20 kilomètres le long des frontières françaises a été instituée pour l'exercice de contrôles mobiles inopinés, comme mesure compensatoire nécessaire en contrepartie de la libre circulation. Le travail de contrôle se spécialise : non plus la surveillance d'un système linéaire étroit, mais l'extension des sondages le long de la "frontière verte", celle qui dans le langage des fonctionnaires spécialisés désigne des intervalles entre les points de passage majeurs et une réaffectation des forces de police à la lutte contre les filières clandestines, dirigée en priorité contre les passeurs à l'origine et les employeurs à la destination. Adaptation donc de la surveillance à une logique spatiale de réseaux et dilution du fait frontalier à l'ensemble des points clés d'un territoire, nœuds de communication.

c) L'application des accords de Schengen induit de nouvelles différenciations spatiales internes. On repère en effet quatre types de situation. Sept des neuf Etats signataires ont commencé d'appliquer les accords (Allemagne, France, Bénélux, Espagne et Portugal). Deux autres Etats signataires ont différé leur entrée en vigueur, Italie et Grèce. Cinq Etats (Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Suède et Finlande) ne sont pas signataires. L'Autriche enfin devait y adhérer le 28 avril.

On note donc à l'intérieur de l'Union européenne un sous-ensemble Schengen caractérisé par le dispositif suivant : liberté de circulation pour les résidents réguliers des Sept, quelle que soit leur nationalité, y compris ceux provenant de pays tiers ; uniformisation des visas de moins de trois mois (pour une liste de pays établie en commun et selon un modèle unique de visa délivré par les consulats) ; contrôle commun aux frontières extérieures ; présence d'officiers de liaison de chaque pays dans les pays voisins pour vérifier l'application des accords sur les frontières externes. Depuis mars 1995, les entrées dans les aéroports ont été réorganisées, pour séparer les flux de trafic selon leur origine (environ 200 millions de passages annuels).

Le Royaume Uni a demandé de maintenir les contrôles sur les ressortissants d'Etats tiers, ce qui impose à l'Irlande, qui n'a pas de contrôle avec son voisin depuis les années 1920, d'attendre la décision britannique. Enfin, les deux Etats scandinaves, qui ont frontière ouverte avec un Etat non-membre de l'Union européenne, la Norvège, doivent harmoniser les accords de passage de cette frontière extérieure originale. L'espace de circulation est devenu plus hétérogène selon le degré de participation à ces accords. Comme pour la monnaie ou les réformes institutionnelles, l'Europe des Quinze est clairement à géométrie variable, divisée selon des frontières techniques et fonctionnelles plus ou moins temporaires. Il est clair que ces différences d'harmonisation tiennent aussi largement à la problématique des frontières extérieures, en premier lieu du fait de la diversification géographique des pressions migratoires.

Les frontières migratoires

Une lecture attentive de l'histoire européenne récente révèle la corrélation étroite entre les mutations politiques les plus spectaculaires et les données migratoires. Depuis 1989-90, l'espace migratoire s'est en effet élargi aux dimensions du continent. Or, c'est sous l'effet d'une pression migratoire de signification politique et économique que l'ordre géopolitique ancien s'est effondré. La brèche fut ouverte à la frontière hongaro-autrichienne à la suite d'un accord bilatéral germano-hongrois au profit des Allemands de l'Est puis à Berlin même. La quatrième liberté, celle de circuler, a été affirmée avec courage par les ressortissants est-allemands ; et l'une des premières activités nouvelles de services à éclore à Berlin Est fut celle des agences de voyages.

Le rideau de fer avait acquis une fonction de barrière migratoire très efficace au milieu du continent, à l'exception des deux Etats allemands et dans les Etats ayant négocié et monnayé le départ limité des minorités allemandes (Roumanie et URSS). En effet, l'un des objectifs de l'Ostpolitik fut dès le début d'aider les minorités allemandes à partir (un million de rapatriés entre 1950 et 1969, 1,3 entre 1970 et 1989), en vertu de l'article 116 de la Loi fondamentale qui définit les critères larges de réintégration dans la nationalité, sur la base soit d'une citoyenneté allemande antérieure au 8 mai 1945, soit d'une appartenance ethnique allemande.

La levée d'une portion du rideau de fer décidée par le gouvernement hongrois en mai 1989 entre Sopron et Hegyeshalom a résulté en réalité d'une politique de rapprochement germano-hongrois amorcée dès 1986, lorsque le gouvernement de Janos Kadar "prit conscience des avantages qu'il y avait à traiter ses Allemands de façon exemplaire" comme le rappelle Timothy Garton Ash (1995, p. 281). D'où l'octroi d'un crédit sans condition d'un milliard de DM en 1987, "signé à l'intention des autres Etats du bloc soviétique". Au fond, Bonn signifiait que la nouvelle Ostpolitik en élaboration visait aussi à financer le maintien sur place de ses compatriotes. Mais son effet paradoxal fut de favoriser à la fois le démantèlement négocié du rideau de fer et une nouvelle migration des minoritaires vers l'Allemagne de sorte que l'Europe centrale et orientale n'a jamais aussi peu compté de résidents allemands qu'aujourd'hui. Ce mouvement de rapatriement explique aussi largement que l'Allemagne ait reçu en 1992 les 2/3 de tous les migrants vers l'Europe occidentale.

Au delà de cette situation nationale spécifique, la problématique migratoire générale s'est renouvelée en Europe. Alors que les Etats d'Europe occidentale ont, depuis vingt ans, fermé leurs portes aux grandes migrations de main-d'oeuvre, la mobilité n'a pas cessé pour autant, soit en raison des situations politico-économiques spécifiques dans les pays de départ, soit du fait même des mesures restrictives prises dans les pays de destination, qui ont entraîné des regroupements familiaux et la multiplication des entrées clandestines.

Des pays de départ - Europe du sud - sont devenus des destinations (Espagne pour les Marocains, Italie pour les Marocains et les Albanais, Grèce pour les Albanais). Des pays comme la Pologne sont désormais des lieux d'arrivée et de transit (depuis l'Europe orientale) mais aussi de départ (vers Berlin). L'Union européenne compte environ une vingtaine de millions d'étrangers résidents, dont six issus d'autres Etats européens, quatre à cinq venus de Turquie et des Etats successeurs de la Yougoslavie, trois à quatre du Maghreb et d'Afrique, un million venant d'Asie. La mutation des données migratoires, marquée par une pression constante depuis les périphéries de l'Union (Turquie en premier lieu, Asie du sud, pays balkaniques, surtout Albanie et Roumanie), conduira pas à pas à l'établissement d'une politique de quotas, comme en Suisse.

Au delà de ces constats chiffrés, l'on peut se demander dans quelle mesure la gestion concrète des flux migratoires d'origine externe à l'Union ne constitue pas en fin de compte un élément central dans la définition des frontières effectives de l'Europe organisée. On peut ici se référer à la politique migratoire allemande qui a d'ores et déjà ménagé, par une série d'accords bilatéraux restrictifs sur l'octroi du droit d'asile, un espace migratoire dont les bornes ne sont pas sur l'Oder-Neisse mais plus à l'est et au sud-est, incluant ainsi des Etats d'Europe centrale déjà associés à l'Union et considérés comme ayant vocation à l'intégrer. Depuis juillet 1993, les demandeurs d'asile arrivant en Allemagne via la Pologne sont renvoyés dans ce pays devenu lieu de transit, moyennant des compensations financières pour les coûts engendrés par un contrôle renforcé aux frontières et à l'accueil des réfugiés (roumains en premier lieu). Des accords comparables ont été signés avec la République tchèque, la Hongrie et la Roumanie en 1994 et préparés avec la Bulgarie (pour réduire les arrivées turques). Les frontières orientales des Etats voisins de l'Allemagne et des Etats proches de foyers de départ sont, si les accords cités peuvent être complètement appliqués, en passe de fonctionner comme des limites migratoires de l'Union européenne, en avant de ses frontières actuelles. C'est une réponse instable à la contradiction entre l'ouverture accrue à l'intérieur et le renforcement des contrôles sur l'enveloppe

externe, alors qu'en même temps, on associe ces Etats à l'Union, dans un processus de transition à l'adhésion pleine et entière.

Les frontières externes de l'Union européenne en 1995, du détroit de Gibraltar à la péninsule de Kola

De Tanger à Mourmansk en passant par Istanbul et Saint Pétersbourg, l'on découvre la grande diversité des voisinages immédiats de l'Union Européenne, au point que le seul élément commun d'Etats et aussi de régions et de villes aussi dissemblables réside précisément dans l'interaction qui se joue en direction des pôles urbains et étatiques attractifs de l'Union. Ces voisinages peuvent être classés en sept ensembles distincts, du sud-ouest au nord-est.

a) Au sud-ouest, le Maghreb, île arabo-berbère occidentale entre Méditerranée et Sahara, a un niveau de vie moyen cinq à dix fois inférieur à celui des Etats les plus proches de la péninsule ibérique et de l'Italie. Leurs PIB agrégés représentent 4% de celui des Quinze. L'Union est à la fois le premier client et le premier fournisseur, au point que leur intégration de fait dans le marché communautaire est plus avancée que celle des Etats de l'Europe centrale ou orientale ; elle est aussi le premier bailleur de fonds et contrairement à une idée répandue "l'ouverture à l'Est" n'a pas provoqué une diminution des flux d'assistance financière issus de Bruxelles, bien au contraire. L'aide financière directe accordée pour 1991-1996 avait triplé par rapport au protocole précédent : 1,425 milliard d'Ecus prélevés sur le budget communautaire et 1,4 milliard d'Ecus pour les prêts de la BEI (Banque Européenne d'Investissement). Démarche volontaire visant à rénover la politique méditerranéenne de l'Union, en application des conclusions du rapport Matutes. La Conférence de Barcelone de novembre 1995 devra confirmer une assistance financière d'un montant de 5,5 milliards d'Ecus (de 1995 à 1999). Ce chiffre est à rapprocher du montant accordé aux pays d'Europe centrale et orientale associés, soit 7,1 milliards.

Dans une période où les stratégies économiques de délocalisation paraissent une réponse à une double question - comment freiner les migrations ? Comment favoriser la croissance dans les pays de départ ? -, les Etats du Maghreb pourraient en bénéficier. Mais là joue la concurrence de l'Est européen, où le coût de la main d'oeuvre est encore aussi faible. Aire de forte présence culturelle et économique française, le Maghreb voit également se renforcer l'activité des Italiens et des Espagnols - qui investissent fortement au Maroc depuis 1991-. Ainsi se dessine un nouvel ensemble stratégique associant les Etats riverains de la Méditerranée occidentale, les Neuf, dont les Cinq Etats regroupés dans l'Union du Maghreb Arabe, actuellement bloquée par la guerre civile algérienne.

Ce voisinage de l'Union présente au moins deux originalités. Les pays de la rive sud de la Méditerranée n'ont pas de perspective d'adhésion. Tout au plus évoque-t-on une stratégie de "partenariat" à long terme, résultat de la mise en place vers 2010 d'un espace de libre-échange. De plus, l'Europe du sud n'est pas le partenaire économique privilégié des Etats de la rive sud, ne comptant que pour 28% environ des échanges totaux (hors énergie). La médiocrité des chaînes de transport en Méditerranée et l'attraction majeure de l'Europe du nord-ouest l'expliquent.

Le Maghreb fait partie intégrante de l'ensemble géoéconomique européen sans pouvoir, comme par le passé, y exporter sa main d'oeuvre. Le blocage migratoire n'est pas un facteur mineur dans la crise sociale algérienne, qui débouche aujourd'hui sur une guerre civile, dont l'un des enjeux politiques est la nature de la relation à l'Europe. Deux Etats restent l'objet de toutes les attentions, en partie du fait de leur position géostratégique, le Maroc au sud du détroit de Gibraltar et la Tunisie, au sud-ouest du détroit de Sicile. La stratégie européenne paraît hésitante mais souhaite-t-on vraiment voir se développer les liens horizontaux entre les Etats de la rive méridionale, perçus comme les prémisses de la formation d'une coalition politique anti-occidentale ?

b) L'Italie, par sa façade adriatique, sa frontière terrestre slovène et ses relations compliquées avec la Slovénie et la Croatie (statut de la minorité italienne en Istrie ; question des indemnités des

Italiens de Slovénie et veto de l'Italie sur la conclusion d'un accord d'association entre la Slovénie et l'Union), est directement impliquée dans la problématique balkanique et centre-européenne. La pression migratoire albanaise en est un symptôme évident. Le canal d'Otrante, qui marque un des plus importants écarts de niveau de vie d'Europe, amplifiés par les images de facilité de vie transmises par les télévisions commerciales italiennes, est parcouru par un groupe aéro-naval italien traquant les vedettes rapides et nocturnes des marchands d'exil. On se rapproche là de la gestion américaine des côtes de Floride et l'Etat italien s'interroge sur l'opportunité de renvoyer en Albanie des brigades logistiques et policières chargées d'acheminer l'aide humanitaire et de surveiller les ports albanais. A Rome même, l'on estime que la surveillance du canal d'Otrante pourrait préfigurer l'une des missions de l'Euromarfor, d'initiative italienne, et associant France, Espagne et Italie dans le maintien de la sécurité en Méditerranée occidentale.

L'Italie doit également s'accommoder de nouveaux voisins étatiques, tels les Slovènes devenus indépendants le 7 octobre 1991, qui trouvent un écho de sympathie en Vénétie et dans le Frioul. Le gouvernement italien avait conduit une active diplomatie dans l'Europe sud centrale, avec l'initiative de la Pentagonale prise depuis 1989 et élargie curieusement à la Pologne en 1991 (en une Hexagonale). Cadre de coopération et de promotion des intérêts commerciaux italiens au sud du Danube principalement : elle est au second rang des pays de l'Union pour les parts de marché (autour de 15%), derrière la R.F.A.

c) Dans l'angle sud-est du continent européen, l'Union est représentée par un Etat isolé, la Grèce, dont le voisinage immédiat est particulièrement complexe et mouvant : Albanie, Macédoine, Bulgarie, frontières terrestres et maritimes avec la Turquie et, au-delà, la question chypriote. L'Union disposait là, en principe, d'un point d'appui précieux. La réalité est que les gouvernements grecs ont, pour des raisons politiques internes, semblé parfois jouer contre leurs intérêts, alors qu'il aurait été possible d'étendre une influence grecque, au moins au plan économique, sur sa périphérie immédiate dans un objectif de stabilisation. La Grèce, qui tire plus de 6% de son PNB de l'apport communautaire, est sans doute un parent pauvre de l'Union mais est perçue par ses voisins comme un Etat prospère et attractif. Depuis l'Albanie, la pression migratoire sur le nord-ouest grec est forte. En Macédoine, on déplore le blocus commercial qui bloque l'axe du Vardar et on continue de regarder vers Salonique, plutôt que vers Belgrade. Les relations sont meilleures avec la Bulgarie, et la vallée de la Struma est parcourue de flux d'échanges gréco-bulgares.

L'interaction gréco-turque reste toujours aussi lourde de risques et le système de Lausanne de 1923 est instable : question de Chypre, problème de frontières maritimes et aériennes, sort de la minorité "musulmane" de Thrace, rivalité entre Istanbul, grande métropole de l'Europe du sud-est (dont la zone de chalandise s'étend aujourd'hui jusqu'à Bucarest, Constantza et Odessa, selon mes observations de terrain), et l'ensemble Athènes/Thessa-Ionique. La signature d'une union douanière entre Bruxelles et Ankara a été enfin débloquée, en échange d'un engagement communautaire de conduire des négociations entre l'Union et Chypre dès après la conférence intergouvernementale de 1996.

Il est plus que probable que les logiques anciennes de puissances continuent de peser sur l'Europe du sud-est. A l'ambition des Etats-Unis de remonter vers le nord leur zone d'influence militaire (OTAN), en incluant l'Albanie, la Macédoine (cf. les soldats américains de l'ONU à la frontière serbe de Kumanovo) et sans doute, un jour, la Roumanie, s'oppose la double préoccupation russe et serbe de conserver des alliances anti-turques dans les "Balkans" (via la Bulgarie, c'est à dire la rive occidentale de la mer Noire) et d'opposer un axe politique Morava-Vardar (Belgrade/Athènes + Sofia et Bucarest) à des projets "horizontaux" (infrastructures entre autres), de Tirana à Istanbul via Skopje et Sofia. Le "grand jeu" balkanique de la fin du XIX^{ème} siècle est toujours à l'oeuvre, de sorte que, dans le mouvement d'intégration européenne, l'Europe du sud-est, en voie de balkanisation avancée, ne cesse de prendre du retard. Enfin, le gouvernement grec se sent une responsabilité particulière à

l'égard des quelque 600 000 Grecs "Ponzi", Grecs du Pont Euxin (Mer Noire), c'est à dire du sud de la Russie, pour lesquels des plans d'accueil sont à l'oeuvre.

Enclave communautaire, la Grèce, où l'application des directives de Bruxelles tarde, prend depuis peu une importance géopolitique nouvelle avec les changements politiques en Albanie et en Bulgarie, ainsi qu'avec le développement des crises de partition et de succession d'Etat dans l'espace Yougoslave. C'est de ce fait le seul Etat de l'Union qui pourrait être directement partie prenante d'un litige territorial si, l'indépendance de la Macédoine se confirmant, le gouvernement d'Athènes se trouvait contraint de faire valoir dans les faits sa position traditionnelle : refus de reconnaissance d'un Etat portant le nom hellénique de Macédoine. Enfin, la Grèce a une autre caractéristique géopolitique encore peu soulignée mais qui pourrait se révéler stratégique dans une politique pan-européenne de l'Union : c'est en effet le seul Etat orthodoxe de l'Union et si l'on considère comme pertinente la différenciation du continent en deux ensembles historiques à fondement religieux, il est clair que pour l'avenir la recomposition de l'Europe implique un dialogue, jusqu'à présent difficile, entre deux types très distincts de société. La Grèce peut trouver là un rôle de "pont", un peu comme l'Espagne de 1992 saura faire valoir sa fonction d'interface entre la CEE et l'Amérique latine. Il en résulte la nécessité pour Bruxelles de renforcer le pilier grec de l'Union dans une région au voisinage pour le moins troublé.

d) L'entrée de l'Autriche dans l'Union est une conséquence logique de la bifurcation géopolitique de 1989. Le statut de neutralité imposé par le traité d'Etat de 1955 faisait de l'Autriche une zone tampon entre les deux blocs. Une révision de cette situation d'entre-deux stratégique est amorcée par l'adhésion de 1995. Les frontières autrichiennes de l'Union jouxtent le sud de la République tchèque, l'ouest de la Slovaquie, notamment sa capitale Bratislava (à 40 km), ainsi que l'ouest hongrois (Budapest est à 250 km de la frontière) et le nord de la Slovénie. Si Vienne s'affirme comme un pôle économique et urbain de premier plan, adossé à un engagement économique autrichien notable en Europe centrale, l'Autriche orientale n'échappa pas aux pressions migratoires, de sorte que les frontières sont à la fois plus ouvertes qu'autrefois et plus surveillées. Les projets multinationaux autour du tripoint Autriche/Slovaquie/Hongrie restent à l'état d'ébauche tant que les contentieux bilatéraux hungaro-slovaques ne sont pas apurés. C'est toutefois la Hongrie occidentale (région de Győr) qui tire le mieux partie de l'ouverture économique; au long de la nouvelle autoroute Vienne-Budapest. Il y a donc là un espace transfrontalier virtuel, Vienne, ancienne "porte de l'Est" y renforçant son rôle de plaque tournante et de centre directionnel (avec 800 sièges sociaux de firmes occidentales et asiatiques ; 400 correspondants de presse étrangers couvrant l'Europe médiane). Mais cette valorisation se heurte, là aussi, comme dans le passé, aux ambitions financières de la place de Budapest. L'Autriche insiste enfin sur la mise aux normes des centrales nucléaires voisines (Krsko en Slovénie ; Bohunice et Mochovce en Slovaquie ; Temelín en République tchèque) et l'Ostökofonds, fonds autrichien pour l'écologie, vise à limiter les nuisances issues des pays voisins.

e) A l'est et au sud-est de l'Allemagne unifiée, l'Europe centrale stricto sensu est composée de quatre Etats, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie. Vue de Berlin, à 80 km de la frontière Oder-Neisse, l'Europe centrale est un marché privilégié mais non exclusif (40% en moyenne des parts de marché des pays de l'OCDE), une aire de sous-traitance industrielle à main d'oeuvre qualifiée et un ensemble d'Etats à inclure dès que possible, mais à un coût négocié et partagé avec les autres Etats-membres, dans l'Union européenne pour des raisons essentielles de sécurité. Il est établi, dans la vision politique allemande, que la R.F.A. devra, d'ici la fin du siècle, ne plus fonctionner comme frontière orientale de l'Union mais être à son tour, comme la France, entourée d'Etats-membres. L'horizon de sécurité est donc perçu comme allant jusqu'au Boug, frontière orientale de la Pologne.

Comme on le sait, depuis Konrad Adenauer, il était admis à Bonn que la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse serait la contrepartie du soutien des alliés occidentaux à toute réunification des Allemands entre le Rhin et l'Oder. Le délai ménagé par le chancelier Helmut Kohl à se prononcer

publiquement sur ce sujet en 1991 était moins lié à une réticence de fond qu'à une pédagogie politique intérieure. "Le dessein stratégique avait été de montrer à la droite nationaliste et aux derniers irréductibles, parmi les expulsés, que tel était simplement le prix dont l'Allemagne devait payer l'unification des Allemands entre l'Oder et le Rhin. Il pouvait alors dire, en effet, aux authentiques nationalistes révisionnistes : "Est-ce vraiment le sabotage de l'unification allemande que vous souhaitez ?" (Ash, p. 267). La ratification finale du traité définitif sur les frontières avec la Pologne en automne 1991 impliquait un nouveau traité bilatéral germano-polonais qui concernerait aussi la question du droit des minorités de Haute Silésie.

Il reste que la frontière Oder-Neisse est aussi discontinue, en termes de niveau de vie, que celle qui sépare l'Europe du Sud du Maghreb, et qu'aucun de ces Etats ne peut espérer bénéficier des apports financiers considérables qui permettent actuellement l'intégration économique accélérée d'un ancien voisin de l'Union, l'ex-RDA (110 milliards de DM par an). Mais, de tous les Etats de l'ancien bloc de l'Est, ils sont les mieux "placés", au propre et au figuré, pour profiter d'un effet-frontière positif. Bonn et les Länder encouragent vivement la formation d'Eurorégions de la haute Neisse occidentale à la Bohême du sud (Nisa, Elbe/Labe, Egrensis, Sumava). La réticence des gouvernements polonais et tchèque à l'égard de ces initiatives qui impliqueraient une refonte administrative de pays centralisés est vive mais les apports communautaires de financement (Phare et programme spécifique CROCO - Cross Border Cooperation -, d'un montant de 150 millions d'Ecus par an) pour les infrastructures et l'amélioration de l'environnement sont bienvenus. On ne considère pas à Prague comme à Varsovie que ces régions transfrontalières virtuelles deviennent des instruments d'intégration dans l'Union ni qu'elles soient exclusives d'autres formes de coopération locale.

f) Plus au nord, la mer Baltique, naguère encore divisée par une section maritime du rideau de fer, sert de cadre à une coopération étroite entre Danemark, Allemagne, Suède et Finlande d'une part, Pologne, Etats baltes et Russie du nord-ouest d'autre part. La multiplication des relations entre Helsinki et Tallin, Stockholm et Riga fait des Etats baltes les premiers bénéficiaires d'un soutien occidental à la réorientation des échanges vers l'Ouest et à une émancipation progressive de la tutelle russe. Là encore, l'effet-frontière joue, notamment exprimé par les migrations pendulaires de travail entre l'Estonie et le sud de la Finlande. L'adhésion de deux Etats nordiques n'augure pas de la formation d'une communauté spécifique d'Etats riverains de la mer Baltique, d'autant que la difficulté des trois Etats baltes à définir des approches communes complique la coopération organisée. Depuis la conférence de Ronneby, une coopération étroite associe la Finlande, l'Estonie, l'oblast de Saint Pétersbourg et la Carélie, portant sur la protection de l'environnement.

g) Elément notable, l'Union européenne a désormais une longue frontière directe avec la Russie, sur près de 1313 km. La Finlande est intéressée par les financements Phare d'amélioration des facilités de transit (notamment vers les zones d'exploitation forestière de Carélie russe) et de l'environnement (*cf. carte des sources de nuisances en Carélie dans Fragments d'Europe p. 248*), en particulier le contrôle de la pollution d'origine nucléaire issue de la péninsule de Kola. A l'est de l'isthme de Vyborg, les édiles de Saint Pétersbourg jouent résolument la carte de la "porte russe vers l'Europe", comme par le passé, en concurrence avec Riga et Moscou.

En guise de conclusion

Les multiples formes de l'interaction frontalière de l'Union dans ses contours de 1995 s'appliquent à la quasi totalité des ensembles majeurs de l'aire européenne, entendue comme espace géoéconomique englobant la Méditerranée occidentale et centrale, l'Europe du sud-est (Turquie incluse), l'Europe centrale et la Russie.

Le constat principal réside dans l'observation de la formation de nouvelles frontières fonctionnelles dissociées dans l'espace. Si l'aire des relations géoéconomiques tend à dilater l'espace européen, à mesure que s'étend l'économie de marché, d'autres facteurs contribuent à l'inverse à le restreindre. On l'a noté pour les migrations, l'Europe centrale ayant une fonction de transit et en fait

de filtre. On le remarque pour les appartenances institutionnelles, puisque les coûts élevés d'un élargissement ultérieur de l'Union vont contribuer à des approches plus réalistes que les incantations publiques sur une configuration européenne prochaine conçue sans restriction. Enfin, bien que ce ne soit pas l'objet du présent article, d'autres frontières se profilent derrière les débats sur l'extension de l'OTAN, celles de la sécurité. Ici, le paradoxe est que cette institution est proposée aux Etats qui ont le moins de problèmes objectifs de sécurité, soit ceux d'Europe centrale.

Comme autrefois, leur statut stratégique est envisagé en fonction de préoccupations externes, en l'occurrence la sécurité de l'Allemagne et le maintien des intérêts d'influence des Etats Unis. A l'inverse, Moscou s'accommoderait d'un statu quo, le "vide de sécurité" ressenti par les uns étant perçu ici comme le maintien d'un glacis externe de statut comparable à celui de la Finlande ou de l'Autriche avant 1989. On peut estimer enfin que dans un continent aux frontières actuelles récentes (la moitié d'entre elles datent du dernier demi-siècle) et parfois encore mouvantes sinon conflictuelles, la sécurité peut dans un premier temps prendre la forme d'actions diplomatiques de stabilisation. Laquelle passe une fois de plus par la reconnaissance définitive des tracés hérités, la multiplication des accords de bon voisinage et de coopération locale concrète. Une centaine d'accords de ce type ont été signés depuis 1990 et versés au Pacte de Stabilité, adopté le 20 mars 1995 lors de la deuxième conférence de Paris. La référence est sans nul doute celui de l'interaction franco-allemande. Il y a donc bien un modèle européen moderne d'interaction frontalière dont l'extension à d'autres relations bilatérales chargées d'histoire troublée est l'un des enjeux de la mise en place d'une Europe débarrassée de lignes de front. Le chantier de règlement négocié des tragiques querelles de bornage demeure pour longtemps ouvert, en Europe du sud-est comme sur les pourtours de l'enveloppe russe.

Bibliographie :

- ASH, T. G. : *Au nom de l'Europe : L'Allemagne dans un continent divisé*, Gallimard, 1995.
- FOUCHER, M. (dir.) : *Fragments d'Europe : Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Fayard, 2^o éd., 1993.
- FOUCHER, M. : *Fronts et frontières : Un tour du monde géopolitique*, Fayard, 2^o éd., 1991.

Échanges et coopération aux frontières orientales de l'Allemagne

Gilles Lepasant

Les événements géopolitiques de 1989-1990 ont eu plusieurs types de conséquences sur les frontières. Certaines ont disparu (entre les deux Allemagne), d'autres sont apparues sous la forme première de lignes de front dans l'ex-Yougoslavie, sous la forme de frontières pacifiées dans le cas de la Tchécoslovaquie, d'autres demeurent des questions politiques sensibles parce qu'elles sont contestées, d'autres enfin sont peu à peu transcendées.

Parmi celles-ci pourrait figurer les frontières germano-tchèque et germano-polonaise. Après avoir été un des premiers enjeux de la seconde guerre mondiale, après avoir été hermétiques ou quasi-hermétiques pendant une cinquantaine d'années, les frontières orientales de l'Allemagne sont appelées à devenir en quelques années des frontières internes de l'Union européenne. Ce processus implique un aménagement concerté des régions frontalières et un intérêt partagé à dévaluer la fonction politique et économique de la frontière.

Depuis la reconnaissance de l'intangibilité de la frontière germano-polonaise et la signature des traités de bon voisinage entre l'Allemagne et ses deux voisins orientaux, il n'y a plus de problème de frontière. Cependant, même lorsqu'une frontière n'est plus l'enjeu de conflits entre deux États se disputant des territoires, elle demeure un enjeu géopolitique. En temps de paix, la frontière n'est en effet plus seulement l'affaire des États mais aussi celle des autorités locales et régionales qui, s'inscrivant dans la logique de l'intégration européenne, souhaitent des pouvoirs élargis pour gérer, en commun et malgré la frontière, l'espace frontalier. La frontière est donc à la fois un espace d'interactions économiques et l'enjeu de négociations entre acteurs locaux, régionaux, nationaux sur les objectifs et les formes politiques de la coopération. Ces négociations renseignent sur le rapport qu'ont les sociétés et les acteurs aux frontières en question. Ce rapport à la frontière est moins le rapport à un tracé qu'un rapport à l'autre, au territoire, à l'histoire de ce territoire. Dans le cas des frontières orientales de l'Allemagne, les écarts de niveau de vie, les contentieux légués par l'histoire, les conceptions parfois divergentes de la gestion des territoires constituent un arrière plan peu favorable que la coopération transfrontalière se propose précisément de dépasser. Confronter la frontière germano-polonaise et la frontière germano-tchèque permet à cet égard de tirer quelques enseignements sur les enjeux, les implications, les difficultés de la dévaluation de frontières au contexte historique et économique si particulier.

Je me limiterai ici à quelques observations sur les nouvelles interactions observables le long de ces frontières, et sur les avancées et les difficultés d'un aménagement concerté des espaces frontaliers dans la perspective de l'intégration européenne de la Pologne et de la République tchèque.

Une problématique commune à la frontière germano-tchèque et à la frontière germano-polonaise ?

Si on rapproche la frontière germano-polonaise et la frontière germano-tchèque on trouve une dissimilitude importante relative à la genèse de la frontière, la frontière germano-polonaise étant nettement plus récente que la frontière germano-tchèque. Mais on trouve aussi de nombreux points communs.

Dans les régions frontalières tchèques et polonaises, vit une population dont une grande partie n'a pas ses racines dans la région, celle-ci s'étant substituée à une population allemande expulsée après la

guerre (2,7 millions d'Allemands dans le cas tchèque dont 1,5 million en provenance des régions frontalières immédiates ; 3 millions dans le cas polonais). Dans les deux cas, une population allemande vit encore dans ces régions. Elle s'élève à environ 500 000 personnes en Pologne, concentrées pour la plupart en Silésie c'est à dire assez loin de la frontière actuelle et qui sont dans certaines communes de cette région majoritaires. Côté tchèque, la population allemande est nettement moins importante (53 000 individus selon le dernier recensement). Elle est concentrée dans les régions frontalières mais ne représente jamais plus de 4% de la population totale d'une commune. Les régions frontalières germano-polonaises et germano-tchèques sont des espaces frontaliers qui avaient avant la guerre, dans le cas de la Pologne, une unité politique, dans le cas de la République tchèque une unité linguistique et culturelle qui permit des échanges et une diffusion du développement économique. Nous avons aujourd'hui côté tchèque et polonais des populations qui n'ont que rarement une tradition d'échanges, de contacts avec le voisin dans la mesure où elles ont leurs racines dans d'autres régions.

Côté allemand, si les populations allemandes expulsées de Pologne ne se sont que rarement installées près de la frontière et se sont dispersées dans toute l'Allemagne, les populations expulsées de Tchécoslovaquie se sont elles, en grande partie concentrées en Bavière. Elles ont grâce à leur traditions industrielles contribué d'une manière non négligeable à la croissance économique de la Bavière d'après-guerre et jouissent de la protection (*Schirmherrschaft*) du *Land* inscrite dans un document signé en 1962 par le gouvernement bavarois. Ce dernier stipule entre autres que "le gouvernement bavarois reconnaît le droit de domicile et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes des Allemands des Sudètes et qu'il est prêt à utiliser à tout moment son influence pour soutenir leurs revendications". Si le cas des minorités allemandes de Silésie est considéré comme politiquement et juridiquement réglé par la Pologne et l'Allemagne, on sait qu'il n'en va pas de même pour le moment avec la question des Sudètes. Il est vrai qu'une polémique relative à la minorité silésienne poserait indirectement la question de la frontière de l'Oder-Neiße, ce qui pourrait avoir des conséquences internationales non négligeables et qu'aucun *Land* allemand ne joue vis à vis de la Pologne le rôle que joue la Bavière vis à vis de la République tchèque.

Dans les deux cas, la frontière sépare deux pays dont le niveau de vie est extrêmement différent avec un différentiel salarial de l'ordre de 1 à 7. Les taux de chômage sont moins importants côté polonais et tchèque que côté allemand où il n'est pas rare qu'ils dépassent 15%. La population est plus jeune côté polonais et tchèque que côté allemand. Dans les deux cas, l'espace frontalier a été ces quarante dernières années un espace quasi-hermétique et pas seulement le long du rideau de fer. S'agissant des frontières entre la Pologne, la République tchèque et la R.D.A, trois pays pourtant dits frères, la frontière n'était pas beaucoup moins étanche. La frontière germano-polonaise a été fermée de 1945 aux années 70 puis à partir du développement de Solidarnosc jusqu'à 1989. Des échanges avaient certes lieu, des bassins d'emploi supprimés dès 1989 s'étaient même développés (l'usine sidérurgique d'Eisenhüttenstadt employait plus de 1000 salariés polonais sur un nombre total de 12 000 salariés) mais les relations restaient le plus souvent formelles quand elles n'étaient pas réduites à leur plus simple expression.

Entre la Bohême du nord et la Saxe, la situation politique était moins tendue mais les échanges n'étaient pas particulièrement développés, les deux régions vivant de toute évidence dos à dos et les relations économiques entre les deux pays étant gérées de manière centralisée. Ni l'aménagement, ni l'exploitation du considérable bassin minier de 850 km² de la Bohême du nord n'ont été et ne sont influencés par la proximité de l'Allemagne.

Si on s'attache à comparer la place qu'occupe dans chaque pays la région frontalière, on constate que celle-ci est le plus souvent défavorisée. Dans le cas polonais, l'espace frontalier a été en partie repeuplé après la guerre mais a été peu mis en valeur si on excepte le port de Szczecin et les mines du sud. Côté "est-allemand", le territoire frontalier a été, lui, valorisé. Un complexe industriel employant entre 8000 et 12000 salariés a été implanté dans chaque ville frontalière à l'exception de Görlitz,

probablement délaissée en raison de son identité silésienne. Schwedt se spécialisa ainsi dans la pétrochimie, Francfort sur l'Oder dans la micro-électronique, Eisenhüttenstadt dans la sidérurgie, Guben dans la chimie, Zittau dans la construction de poids lourds. Ces villes présentaient l'avantage stratégique d'être éloignées du "front" occidental mais aussi un inconvénient qui se révèle particulièrement handicapant en économie de marché, celui d'être situées dans des régions rurales dépourvues de tradition industrielle. Véritables "cathédrales dans le désert" les usines qu'abritent ces villes sont aujourd'hui engagées dans un difficile processus de restructuration sur lequel la proximité de la Pologne a une influence quasi-nulle. Les choix politiques qui ont présidé à leur implantation n'ont pas changé de manière notable les hiérarchies spatiales et l'espace frontalier en question demeure un espace périphérique déprimé. Côté bavarois et saxon, l'espace frontalier est également un espace moins développé, moins dynamique que les régions de l'intérieur. Côté tchèque, les régions frontalières tiennent une place importante dans l'espace économique pour ce qui concerne la Bohême du nord (principale région pourvoyeuse d'énergie électrique grâce aux mines de lignite à ciel ouvert) mais le développement de la Bohême de l'ouest, repeuplée dans des proportions modestes après l'expulsion des Allemands, occupée par de nombreux terrains militaires et casernes tchèques ou soviétiques fut négligée. Dans les deux cas, la guerre et ses conséquences géopolitiques ont remis en cause une homogénéité économique. Celle-ci allait de soi entre les territoires séparés par l'Oder-Neiße qui, avant la guerre, ne correspondaient pas à une frontière internationale. Elle n'était pas moins effective entre la Bavière et la Bohême si on en juge, par exemple, par le rôle qu'a pu jouer le charbon de Bohême dans l'industrialisation de la Haute Franconie.

Enfin, ces frontières sont aussi les frontières orientales de l'Union Européenne et de l'OTAN et constituent à ce titre des frontières autant politiques, militaires et migratoires qu'économiques.

Des interactions frontalières contrastées

Le processus de dévaluation que connaissent ces frontières est complexe, parfois contradictoire et montre combien le rapport à la frontière varie en fonction de paramètres historiques, économiques et politiques.

- En matière d'aménagement du territoire

Rompues par les changements de frontière et les mouvements de population, les solidarités territoriales se reconstituent aujourd'hui de manière diverse. Szczecin qui s'appelait avant la guerre Stettin était le port de Berlin. Après la guerre, la partition de l'Allemagne, le déplacement de 150 kilomètres vers l'ouest du territoire polonais, le tracé de la nouvelle frontière à l'ouest de Szczecin ont orienté Berlin vers Rostock. Aujourd'hui Rostock qui est d'un accès malaisé car relié à Berlin par un canal trop étroit subit la concurrence de Hambourg et surtout de Szczecin, moins éloigné, qui redevient ainsi peu à peu le port de Berlin et se modernise en conséquence.

Mais l'héritage communiste peut constituer une sérieuse entrave à ce renouveau des solidarités territoriales. En témoigne le cas de la Bohême du nord dont la tradition industrielle ne s'est pas perdue mais a été partiellement remise en cause d'une part par les mouvements de population, d'autre part par l'aménagement d'un bassin minier de 850 km² composé de mines à ciel ouvert qui a conduit à détourner des voies d'eau, des routes, des voies ferrées et à raser plus de 70 villages ainsi qu'une ville (Most) reconstruite quelques centaines de mètres à l'écart. Ajouté aux problèmes économiques et sociaux de la Saxe et de la Bohême, cet héritage limite les échanges, les interactions entre les deux régions. La profonde mutation vécue par la région en termes démographiques et industriels ne permet pas pour l'heure de retrouver une complémentarité économique qui existait avant la guerre.

- En matière de développement économique

Pour les acteurs économiques comme pour les sociétés, la frontière est tantôt un obstacle à supprimer, tantôt une protection à préserver. L'intérêt de la proximité de la frontière de la Pologne et de la République tchèque fait ainsi l'objet d'un débat dans les *Länder* allemands frontaliers où les syndicats semblent admettre l'argument selon lequel tout emploi créé par un investisseur allemand dans un de ces deux pays dans le cadre d'une action de sous-traitance renforce la compétitivité de l'entreprise mère qui, elle, reste sur le territoire allemand. Syndicats allemands, tchèques et polonais ont même initié une coopération dans la région de la Bohême du nord dont une des finalités est d'atténuer les disparités entre les pays en matière de législation du travail. De nombreux acteurs économiques et sociaux s'entendent ainsi pour accompagner plutôt que pour freiner le processus de dévaluation de la frontière afin d'en profiter autant que possible. Mais la fonction économique de la frontière devient souvent un thème politique en raison du contexte parfois tendu qui prévaut.

Ainsi, pour beaucoup, les salaires étant nettement plus élevés côté allemand que côté tchèque et polonais, les investisseurs allemands investiraient massivement côté polonais et tchèque et une importante main d'oeuvre tchèque ou polonaise travaillerait côté allemand. Cela expliquerait les faibles taux de chômage enregistrés côté polonais ou tchèque et les forts taux enregistrés côté allemand. Il est vrai que certaines villes allemandes sont pénalisées par la frontière. Une ville comme Bayreuth n'a pas reçu d'investisseur industriel depuis 1990. Non seulement elle a perdu les aides publiques qui lui étaient accordées du temps du rideau de fer, mais trois négociations concernant des investisseurs importants ont été rompues à la suite de la disparition du rideau de fer. De même certaines villes polonaises ou tchèques frontalières connaissent un fort dynamisme après plus de quarante années d'atonie forcée.

Reste que si les investissements allemands sont nombreux dans les régions frontalières polonaises et tchèques, il s'agit le plus souvent de petites opérations au point qu'il semble exagéré de parler de "regermanisation" des territoires frontaliers. De même, le mythe du pays à bas salaires attirant les investissements étrangers - on parle tantôt d'un Hongkong tantôt d'un Mexique aux portes de l'Allemagne - paraît ne pas résister à quelques constats. Une étude de l'institut allemand IFO de 1994 conclut à l'absence d'un mouvement de délocalisations de grande ampleur en Bavière et estime que les investissements importants ont avant tout pour objectif la conquête de marchés et privilégient les grands centres de consommation. De manière générale, l'ouverture de la frontière a d'ailleurs eu un impact limité sur l'économie bavaroise. Si la part de la République tchèque dans les exportations bavaroises a été multipliée par quatre depuis 1989 et si la part des importations a augmenté de 145%, la part de l'ensemble des pays de l'ex bloc communiste ne représente que 5,7% des exportations et 10,3% des importations bavaroises.

On pourrait en outre citer des investisseurs allemands s'installant près des frontières orientales de l'Allemagne mais côté allemand. C'est le cas d'un groupe papetier qui a fait construire une usine particulièrement moderne à Schwedt, à quelques centaines de mètres de la frontière, s'exposant ainsi à ne pas tirer profit, du moins pour l'heure, des avantages d'un pays à bas salaires. On peut certes imaginer que cette entreprise développe à terme des activités de sous-traitance en Pologne et s'y approvisionne en énergie et en matières premières. Mais ce n'est pour l'heure pas le cas et l'entreprise est davantage tournée vers Berlin que vers la Pologne.

Ce cas qui n'est pas unique montre bien que l'acteur économique ne se fonde pas seulement sur les coûts salariaux. Il prend aussi en compte les aides publiques, la tradition industrielle, les réseaux d'infrastructure, de communication, les marchés, les relations sociales au sein de l'entreprise, bref toute une série de facteurs susceptibles d'atténuer l'impact de la frontière salariale.

Les interactions les plus porteuses ne sont en outre peut-être pas les investissements directs mais des coopérations qui accélèrent le processus de transition. Ainsi, dans certains secteurs de la chimie pour lesquels les coûts de production et de transport jouent un rôle essentiel, plusieurs entreprises de

la région d'Ústí nad Labem fournissent des productions à faible valeur ajoutée à des entreprises saxonnes. Cette coopération permet une modernisation progressive des usines de la région qui contribue à améliorer leur niveau technologique et à en faire demain, qui sait, les concurrentes des entreprises pour lesquelles elles sous-traitent aujourd'hui.

S'agissant des retombées sociales de la frontière, on ne peut expliquer les taux de chômage par la frontière. Sans doute, des travailleurs polonais et tchèques sont-ils employés dans les régions frontalières allemandes mais il convient de ne pas oublier qu'une législation spécifique a été mise en place dans les *Kreise* allemands voisins de la Pologne et de la Bohême du nord. Cette législation limite sérieusement les possibilités pour des entreprises allemandes d'embaucher du personnel tchèque ou polonais si bien qu'aucun bassin d'emplois ne s'est constitué dans les régions concernées. Ce constat est moins vrai pour la Bavière et la Bohême de l'ouest mais là aussi, des législations relativement strictes ont été mises en place par les autorités allemandes.

Le fort taux de chômage des régions allemandes frontalières ne s'explique donc que partiellement par la proximité de la Pologne et de la République tchèque. Les régions frontalières avec la Pologne sont rurales et la crise des pôles industriels que le gouvernement est-allemand y avaient implantés n'est qu'accentuée par la proximité de la frontière. Le chômage observable le long de la frontière séparant la Saxe de la Bohême du nord s'explique lui surtout par le fait que les industries traditionnelles (textile, bois) n'ont pas résisté à l'unification monétaire de l'Allemagne et que la région frontalière est à l'écart du triangle de prospérité Dresde-Chemnitz-Leipzig. En Bohême du nord, le faible taux de chômage s'explique surtout par la lente restructuration des industries minières. S'agissant des mines, sur 27 000 employés il ne devrait en rester que 18 000 en 2005 mais cette restructuration n'est qu'à peine entamée et le secteur des services a jusqu'à présent absorbé les emplois supprimés dans l'industrie minière.

La fonction économique de la frontière est donc complexe, variable et ce qu'on observe ne correspond pas toujours à la perception qu'en ont populations et acteurs frontaliers.

Vers un aménagement concerté des espaces frontaliers ?

Les espaces frontaliers sont outre des espaces d'interactions, des lieux de négociations où convergences et divergences d'intérêt régissent leur aménagement.

La pollution se jouant des frontières, la protection de l'environnement est le domaine où la coopération transfrontalière est la plus substantielle entre l'Allemagne et la Pologne et l'Allemagne et la République tchèque. A l'heure actuelle, on relève quatre problèmes importants dans ce domaine aux frontières orientales de l'Allemagne: la mine et la centrale thermique de Turow (l'enjeu est moins la pollution atmosphérique - les vents dominants sont sud-ouest/nord-est - que les risques géologiques, les mines creusées risquant selon les autorités locales allemandes de menacer le lit de la Neiße); les centrales de Bohême du nord (qui font partie du triangle noir où les conditions écologiques sont parmi les pires en Europe), la centrale nucléaire de Temelin (dont la mise en service est, entre autres destinée à se substituer aux centrales polluantes du nord mais dont la technologie soviétique ne rassure pas certains responsables et mouvements écologistes) et, enfin, le parc naturel Odertal. Je me limiterai à ce dernier cas qui montre combien les négociations, les conflits de la coopération transfrontalière sont loin de se réduire à un face à face entre acteurs séparés par la frontière.

Ce parc se trouve dans une région comprise entre Schwedt et Szczecin. Il est traversé par l'Oder et par une série de canaux qui étaient autrefois régulés par plusieurs écluses installées par des connaisseurs en la matière, en l'occurrence des experts hollandais. Ces écluses ont pour la plupart été détruites durant la guerre si bien que la région est depuis une cinquantaine d'années régulièrement inondée. Quasi déserte, traversée par aucun point de passage, cette région était délaissée par les

autorités. Elle se caractérise aujourd'hui par une faune et une flore exceptionnelles en Europe. La mise en place d'un parc naturel destiné à protéger cet espace montre que la ligne de fracture entre ceux qui souhaitent ce parc et ceux qui s'y opposent ne recoupe pas la frontière. Opposants et partisans sont des deux côtés de la frontière. Les opposants craignent que leurs intérêts économiques soient lésés par la neutralisation d'une partie de l'Oder. Il s'agit soit d'utilisateurs de cette voie fluviale soit d'agriculteurs (essentiellement allemands, les agriculteurs polonais étant très peu nombreux dans cette région) qui n'admettent pas de devoir renoncer à exploiter des terres dont ils viennent de retrouver la jouissance après quarante années de collectivisation. Ces agriculteurs ont l'appui des autorités locales allemandes dans leur opposition aux fonctionnaires "ouest-allemands" du *Land* qui, pour leur part, trouvent des terrains d'entente avec les autorités polonaises compétentes.

On notera que les eurorégions qui couvrent l'ensemble des frontières orientales de l'Allemagne ne jouent pas un rôle premier dans les discussions relatives à la coopération transfrontalière écologique. Au sujet de ces eurorégions qui sont le thème de l'intervention suivante, je me limiterai à quelques observations portant sur leurs traductions cartographiques. Celles-ci sont délicates à manier dans un contexte historique et politique souvent sensible. On s'en était rendu compte une première fois en 1990 lorsque le *Land* de Brandebourg avait suggéré un plan de développement de la région de l'Oder. Au delà des propositions, parfois peu réalistes qu'il contenait, ce plan a été le plus souvent jugé à partir de la carte qui en dessinait les contours et dont la frontière internationale était absente. Les mêmes réactions s'observent aujourd'hui vis à vis d'eurorégions qui en s'étendant sur des territoires peuplés d'Allemands il y a cinquante ans conforte l'idée que ceux-ci souhaitent s'y réinstaller. En somme, les cartes qui traduisent les projets de coopération ont au moins la même importance que les projets eux-mêmes en raison du rapport extrêmement sensible qu'ont les acteurs et les sociétés à leur territoire. Ce n'est pas un hasard si les projets locaux concrets dans le domaine des infrastructures ou de la formation ont davantage de succès que certains plans plus ambitieux et parfois, plus ambigus. La cartographie est également utilisée comme argument historique. Ainsi l'une des justifications fournies côté allemand de l'eurorégion Egrensis est l'unité politique dont jouissait la région d'Eger avant d'être partagée entre les régions actuelles de la Saxe, de la Bavière et de la Bohême. Cet argument s'appuie sur une carte du 12^{ème} et 13^{ème} siècle, époque à laquelle la région appartenait à la famille bavaroise des Stauf et à partir de laquelle il convient sans doute de conclure que la région est d'une certaine manière "prédestinée" à être unie en dépit des frontières.

A comparer les projets de coopération mis en oeuvre à la frontière germano-polonaise et à la frontière germano-tchèque, on relève quelques similitudes pour le moins logiques: les stations d'épuration d'eau, les points de passage, les écoles, la promotion touristique constituent l'essentiel des projets de coopération. Côté germano-polonais, la coopération transfrontalière paraît cependant plus développée. Elle est institutionnalisée grâce à une commission gouvernementale de coopération régionale dont les deux directeurs sont des hauts fonctionnaires allemands et polonais. Cette commission a mis sur pied des groupes de travail correspondant aux priorités de la coopération et elle s'attache en priorité aux problèmes non résolus au niveau local.

Une institution économique a également été mise sur pied: l'agence de promotion germano-polonaise dont le siège est à Gorzow. Sa mission consiste à promouvoir le développement du tissu économique frontalier, ce qui implique de surmonter la concurrence auquel sont vouées les deux régions en raison des disparités salariales.

Les Ministères de l'urbanisme polonais et allemand étudient, eux, un plan d'aménagement du territoire frontalier. La priorité est donnée à l'environnement, l'urbanisme et les infrastructures. Les auteurs du projet se proposent de développer des parcs naturels transfrontaliers (ce qui implique une harmonisation des normes et une convergence d'intérêts économiques et écologiques), de développer ou de restaurer une complémentarité entre les centres urbains séparés par la frontière qui se sont développés ces cinquante dernières années le dos à la frontière, de développer le réseau d'infrastructures entre Berlin et Dresde d'une part, Szczecin, Wroclaw et Poznan d'autre part. Ce plan

se heurte cependant à des problèmes de financement et à des divergences d'intérêt. Celles-ci touchent plusieurs domaines: coté allemand, les centres urbains importants jouxtent la frontière et ont par conséquent des préoccupations que n'ont pas nécessairement leur homologues polonais qui, à l'exception de Szczecin, sont assez éloignés de la frontière. Par ailleurs, la volonté des responsables allemands de privilégier la protection de l'environnement n'est pas toujours compatible avec la volonté polonaise de ne pas précipiter le déclin des activités agricoles même dans la perspective d'ajustements agricoles nécessaires pour l'intégration dans l'Union européenne. Enfin, la frontière sépare deux espaces qui sont autant partenaires que concurrents. La partie polonaise envisage ainsi une autoroute longeant la frontière qui relierait la Scandinavie via Szczecin au sud-ouest de l'Europe en évitant l'obstacle physique des Monts métallifères et concurrencer ainsi l'axe Rostock - Prague.

Ces projets visent à banaliser l'espace frontalier en jouant sur tous les niveaux de pouvoir, local, régional, national, européen. On peut à priori s'étonner qu'ils ne soient pas aussi nombreux à la frontière germano-tchèque dans la mesure où le contexte historique et économique (disparités de niveau de vie) paraît similaire dans les deux cas. En somme, l'idée plus ou moins sous-jacente à certains discours selon laquelle un lien mécanique existe entre le contexte historique et économique et les avatars de la coopération transfrontalière constitue en soi une explication peu pertinente. On ne peut pas expliquer les succès et les échecs de la coopération par le seul contexte historique et économique. Ce qui paraît déterminant c'est la perception qu'ont les acteurs de ce même contexte, la question des minorités qui ne semblent pas appelées, du moins à court terme, à jouer le rôle de "pont" qu'elles revendiquent et les intérêts politiques de chacun en particulier dans son propre pays.

Selon le ministre allemand de la Défense: "c'est un des intérêts vitaux de l'Allemagne que la frontière entre la stabilité et l'instabilité, entre la pauvreté et la richesse, que les frontières de l'OTAN et l'Union européenne ne coïncident pas avec les frontières orientales de l'Allemagne. Nous voulons à terme voir ces frontières aussi perméables que l'est aujourd'hui la frontière avec la France"¹. Le processus à l'oeuvre aux frontières orientales de l'Allemagne s'inscrit ainsi dans la logique de la construction européenne. On ne discute plus de tracé ou de reconnaissance des frontières mais de leurs fonctions. Les fonctions migratoires, militaires doivent être déplacées vers l'est par l'intégration dans l'OTAN et l'Union européenne, et parallèlement la frontière juridique est "européanisée"; elle perd les fonctions militaires, migratoires, économiques qu'elle avait jusqu'en 1989 et qu'elle a encore en partie en 1995. Afin d'anticiper sur l'élargissement de l'Union européenne dans le domaine migratoire, l'Allemagne a signé une série de traités avec plusieurs pays dont ses deux voisins directs, la Pologne et la République tchèque. Dans le même temps, les autorités allemandes s'emploient à rendre la frontière juridique perméable (en s'efforçant de remédier au nombre dramatiquement bas des points de passage) et infranchissable aux clandestins. Cette logique qui peut sembler contradictoire transparaît dans l'attitude de l'ex-Ministre de l'intérieur saxon qui, après avoir été un des instigateurs de l'euro-région Neisse en 1990, se déclare favorable en 1994 à un appel à l'armée pour contrôler les frontières orientales de . Pour sa part, le Ministre-président de Saxe avance, entre autres arguments, l'argument migratoire pour plaider en faveur d'une intégration rapide de la Pologne et de la République tchèque dans l'Union européenne: "Les Saxons ont maintenant un niveau de vie supérieur à celui de leurs voisins de Silésie ou de Bohême. Si nous ne supprimons pas cet écart de manière durable, il se résorbera d'une autre manière. Je trouverais fâcheux que nous soyons un jour obligés d'envoyer des soldats pour protéger la frontière"². Reste que pour l'heure, ni la Pologne ni la République tchèque ne font partie des dix principaux pays dont sont originaires les demandeurs d'asile. Ces deux pays sont avant tout des pays de transit et les traités qu'ils ont signé avec l'Allemagne les incite à durcir leur politique de visas, à renforcer le contrôle de leurs frontières orientales, bref à anticiper, sur le plan migratoire, leur entrée dans l'Union européenne.

¹ V. Rühle, discours tenu le 16.05.1995 à Bonn devant la Deutsche Atlantische Gesellschaft

² In Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.01.1994

² Entretien de K. Biedenkopf accordé à Der Siegel n°27, 4.7.1994

Associée à ces traités, la modification du droit d'asile allemand a aux yeux du gouvernement allemand porté ses fruits. Après avoir atteint le chiffre de 438 200 le nombre de demandeurs d'asile ne dépasse pas 130 000 en 1994 soit à peine plus que le niveau de 1989 à l'heure où les conséquences migratoires de la dislocation du bloc communiste étaient pour le moins minimales. La pression aux frontières semble diminuer. En 1994, 21 000 clandestins ont été arrêtés aux frontières orientales de l'Allemagne, ce qui correspond à une baisse de 40% par rapport à 1993.

Reste que plus de 90% des immigrés clandestins passent par les frontières orientales de l'Allemagne et que vu leur configuration naturelle, l'obstination des candidats à l'immigration (quatorze personnes se sont noyées en tentant de traverser la Neißة en 1994) elles ne pourront jamais être étanches malgré les 4500 garde frontières allemands qui y sont affectés en 1995. Sur le plan migratoire comme sur le plan de la sécurité, les frontières importantes pour le gouvernement allemand semblent déjà être les futures frontières orientales de l'union européenne.

Enfin, "européaniser" les frontières juridiques dépend aussi de la représentation qu'ont la Pologne et la République tchèque de l'organisation politique et économique de leur territoire, et, probablement, de leur identité, question qui dépasse le cadre de ce colloque. Pour ne retenir qu'un aspect économique, cette dévaluation nécessite que les interactions précipitent le développement des régions frontalières et que les gouvernements centraux les considèrent comme une priorité régionale. Or, on peut se demander si pour la République tchèque et surtout pour la Pologne, la frontière la plus importante n'est pas leur frontière orientale. C'est là un débat qui s'est particulièrement développé à l'occasion du vote par le Parlement européen d'un nouveau programme - le programme Cro-co dont M. Ficarelli parlera -, programme affecté uniquement aux régions frontalières avec l'Union européenne, donc périphériques mais pas nécessairement défavorisées. En Pologne, certains, comme le voievode de Poznan estime qu'une Pologne occidentale forte est la condition d'une coopération équilibrée avec l'Allemagne tandis que d'autres craignent "qu'un gouffre apparaisse au coeur de la Pologne, entre l'est et l'ouest"¹ si les régions voisines de l'Union européenne bénéficient de soutiens publics.

Au delà de la perception différente que peuvent avoir deux Etats d'une même frontière, un des enjeux de ce débat est le développement de conflits entre le pouvoir local et le pouvoir central. Dans le cas des frontières orientales de l'Allemagne, il semble cependant prématuré de parler d'une "identité de frontière" (Claudio Magris), identité qui se construirait en opposition avec le centre et se nourrirait non seulement d'une frustration d'être à la périphérie, mais aussi d'un certain sentiment de supériorité par rapport à ceux qui n'ont pas la chance de côtoyer quotidiennement deux cultures. Aux frontières orientales de l'Allemagne, les acteurs locaux ont fréquemment des intérêts divergents et certains projets qui, dans un autre contexte seraient interprétés comme s'intégrant dans une logique de dépolitisation de la frontière, apparaissent ici, à tort ou à raison, comme prématurés voire ambigus.

Les eurorégions en sont l'illustration la plus claire. Présentées comme une solution éprouvée à l'ouest pour dévaluer les frontières politiques, elles semblent, du moins pour l'heure, moins bien acceptées en Pologne et en République tchèque.

Bibliographie

¹ Witold Sartorius, *Programme manager, economic and social programmes. Friedrich Ebert Foundation, Warsaw office, sept. 1992.*

COLL. : Die deutsch-polnische Grenzgebiete als regionalitisches Problem, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., 2, 92.

FOUCHER, M.: Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique, Fayard 1991.

KŁODZIŃSKI, M., OKUNIEWSKI, J. (dirs.) : Multikulturelle Entwicklung der ländlichen Räume in den Grenzgebieten, Friedrich Ebert Stiftung, 1993.

LEPESANT, G. : Mutations de l'espace économique et politique de la région frontalière germano-polonaise, Les Cahiers de l'Observatoire de Berlin, n°25, novembre 1993.

MAIER, J. (dir.) : Verflechtungsanalyse Nordbayern-Westböhmen, Universität Bayreuth, septembre 1993.

ROGALL, J. : Die deutsche Minderheit in Polen heute, Aus Politik und Zeitgeschichte B48/93, novembre 1993.

Certains aspects du développement des eurorégions en République tchèque

Jiří Patočka*

Les eurorégions font partie des initiatives qui présentent de bonnes perspectives en vue de l'intégration européenne. Du point de vue de la société tchèque et de sa situation géopolitique, les eurorégions sont sans doute des formes prometteuses de la coopération internationale dans tous les domaines : politique, économique, social, culturel. Toutefois, la coopération transfrontalière est très exigeante tant pour les acteurs politiques que pour les chercheurs qui l'analysent.

Dans les conditions qui sont les nôtres, ce type de régionalisation suscite souvent une certaine méfiance, due à un manque d'expérience ou à l'absence d'informations concrètes sur les avantages qu'apportent la création et le développement des eurorégions, notamment dans la partie occidentale de l'Europe.

Les transformations intérieures accompagnées de la volonté de coopérer dans cette Europe, récemment encore divisée, ainsi que l'établissement de nouveaux contacts économiques, la participation ou la contribution des pays à la construction européenne, nous autorisent aujourd'hui à espérer que l'Europe deviendra un lieu de coexistence et de coopération optimales. Il serait très simple, mais erroné, de penser que ces processus soient idéaux, sans aspects contradictoires. Le risque existe que le processus d'intégration aboutisse à un renforcement de la bureaucratie et un affaiblissement du rôle du citoyen. Les initiatives locales (telles que les eurorégions) peuvent constituer un des garde-fous face à ce danger de bureaucratisation de l'Europe. Les eurorégions sont des structures créées en dépit des frontières et adaptées aux contextes économiques, géographiques, culturels des territoires concernés. L'idée de ces initiatives régionales est d'intervenir dans certaines activités (économiques, sociales, culturelles, etc.), d'encourager l'établissement de nouveaux contacts, de faire fructifier des expériences communes indépendamment de la nationalité ou de la citoyenneté. Pour se connaître, pour mieux se comprendre, il faut disposer de solides bases institutionnelles. Sur ce plan, on observe une double évolution: la première est la création progressive d'organes supranationaux européens, permettant notamment l'adoption de politiques communes et de normes de coexistence, la deuxième consiste à exploiter les capacités des communautés locales ou régionales à prendre part aux processus d'intégration dans les diverses sphères de la vie économique et socioculturelle.

Ces deux évolutions se complètent et surviennent simultanément. Déclenchés par la fin de l'affrontement entre deux mondes antagonistes, les processus d'unification et de mise en place de nouveaux fondements de la coexistence européenne s'appuient sur les apports, les spécificités des différentes nations.

Les fondements de ces processus d'intégration, du fait de leur importance, sont au centre de l'intérêt des chercheurs ainsi que des institutions européennes.

Pour le développement futur de l'Europe, il importe, d'une part, de bien connaître les évolutions des sociétés, de leur quotidien, et, d'autre part, de chercher les conditions optimales d'une coopération au niveau des entités nationales et régionales.

Deux facteurs majeurs influencent le processus d'intégration de la République tchèque dans l'Union Européenne: sa situation géopolitique et l'évolution de ses relations avec les Allemands, les Autrichiens, mais aussi avec les Polonais et, après la partition du pays, avec les Slovaques. Les

* Traduit du tchèque par Alena Lhotová

attitudes envers le voisin qui commencent à se préciser ainsi que les images qu'on se fait de lui marquent et continueront de marquer le caractère et l'évolution des processus d'intégration ainsi que les tendances à la désintégration qui peuvent revêtir une forme nationaliste. Dans une période d'instabilité économique et de restructuration fondamentale de systèmes économiques et sociaux, on ne peut pas sous-estimer l'importance de la vie quotidienne des centaines de milliers de gens de part et d'autre de la frontière pour le futur caractère des rapports de voisinage. Notamment les relations avec les fortes économies de nos voisins allemands et autrichiens continueront à être affectées par les disparités de niveau de vie et par le passé de ces cinquante dernières années.

A cet égard, il convient de souligner quelques données majeures qui influencent et influenceront la mise en place d'eurorégions et leurs activités dans notre pays :

- la volonté des responsables politiques de soutenir ou non le développement de la coopération transfrontalière; les modalités de la restructuration de l'administration, en particulier de l'administration locale ;

- la situation économique et le développement du pays en particulier dans ses régions frontalières ;

- le contexte historique et géopolitique de la République tchèque ;

- les dispositions sociologiques et socio-culturelles propices ou non à des relations de bon voisinage.

Chacun de ces facteurs influe sur l'intégration de la République tchèque dans les structures européennes et sur le développement de la coopération dans le cadre des eurorégions. Chacun est plus ou moins important. C'est la combinaison de ces facteurs qui peut permettre, ou au contraire, entraver le développement des eurorégions.

Celles-ci doivent tenir compte de la situation économique et sociale des territoires concernés, respecter les données géographiques, démographiques ou migratoires. On peut dire que les processus d'intégration et leur épanouissement dépendent dans une grande mesure du respect de ce contexte et des disparités locales et régionales.

Dans le contexte géopolitique de l'Europe centrale, la création des eurorégions est un processus de longue durée et on aurait tort de le précipiter par des contraintes politiques ou économiques risquant d'entraîner de nouvelles disparités ou des conflits dans le domaine politique, social ou économique. Le refus de se voir imposer des contraintes extérieures peut aussi, dans le contexte tchèque, jouer contre les projets avancés. Vu l'expérience des eurorégions occidentales, les avantages qu'elles présentent paraissent évidents, mais il est aussi évident que l'intégration progressive au niveau politique, économique et socioculturel doit correspondre à la réalité de chaque État et de chaque région qui s'associe à ce processus. Jusqu'à ce jour, cinq eurorégions ont été établies sur le territoire de la République tchèque :

1. Nisa/Neisse,
2. Labe/Elbe,
3. Šumava/Böhmerwald,
4. Egrensis,
5. Krušné Hory.

Chacune de ces régions a naturellement un environnement économique différent, résultant d'un contexte historique et géographique spécifique. Les autres eurorégions prévues, par exemple, sur le territoire de la Moravie du Sud et sur celui de la Moravie du Nord, sont encore loin d'être réalisées.

Dans la pratique, la dimension sociopolitique du développement des eurorégions en République tchèque dépend en premier lieu du niveau de stabilité de l'Etat et de sa population. Cette stabilité suppose une économie forte tant intérieurement qu'extérieurement, une identité cohérente, une culture nationale vigoureuse et, simultanément, une évolution favorable des principales données socio-économiques dans la vie quotidienne de la population.

Notons à ce propos que les premières eurorégions européennes ont été créées dans l'après-guerre, dans une situation économique, sociale et politique relativement comparable dans les pays concernés.

Il est évident que ces conditions favorisaient la réalisation de l'objectif majeur des eurorégions de l'ère moderne, à savoir l'effacement progressif des différences socioculturelles, des aversions, des hostilités et des tensions entre les peuples voisins dues à la guerre. L'idée d'une ère nouvelle de relations non conflictuelles et visant à l'intégration européenne avait un sens généralement reconnu par les populations des pays voisins.

A cette époque, la naissance de ces eurorégions était de plus facilitée par une situation économique similaire, relativement homogène dans les pays associés.

Aujourd'hui, les eurorégions existent, ou sont en cours de se constituer, notamment à la charnière de l'Ouest et de l'Est, autour de l'ancien rideau de fer, donc dans des zones marquées par une importante disparité sur le plan économique entre les pays participants, par les images négatives de l'autre inculquées par les régimes politiques au pouvoir dans les pays de l'Est lors de la période écoulée. Les activités culturelles et politiques étaient utilisées par le pouvoir pour nourrir l'idée d'un ennemi idéologique, comme contraste de la soi-disant ambiance d'amitié et de camaraderie supposée régner dans le camp des pays du monde socialiste. Les réminiscences de la Seconde Guerre mondiale étaient ainsi entretenues par une pression idéologique étalée sur le long terme. Si cette pression a disparu, les représentations mentales de l'autre sont aujourd'hui dominées par l'inégalité économique, par l'histoire et par la crainte d'une domination exercée par un voisin beaucoup plus puissant.

Dans cette situation, le respect des frontières de l'Etat, élément constitutionnel de sa stabilité, apparaît ainsi comme la condition première de la viabilité des eurorégions. Cet aspect a joué un rôle important dans les discussions relatives à l'établissement d'une eurorégion à la frontière entre l'Italie et la Slovénie. La garantie du maintien des frontières d'après-guerre entre l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque a dans ce domaine facilité considérablement la mise en place d'une coopération transfrontalière. Quant aux facteurs économiques, ils interviennent dans le développement des eurorégions en République tchèque de plusieurs manières.

1. Disparités entre les économies régionales

Il est clair que les écarts entre, d'une part, les régions frontalières tchèques ou moraves et, d'autre part, les régions voisines autrichiennes ou allemandes sont importants et que la République tchèque ne peut profiter ni des opportunités de la politique régionale de l'Union européenne, ni de ses fonds structurels qui permettent de limiter les inégalités de développement entre les régions de l'Union européenne. Mais on peut généralement constater que, lors des premières phases du rétablissement de contacts économiques, les régions les moins développées ont tiré profit du voisinage de l'Allemagne et de l'Autriche.

2. Diffusion du développement économique au delà des régions frontalières

Par le biais de la coopération transfrontalière, les régions situées des deux côtés de la frontière bénéficient d'intenses contacts économiques, sociaux et culturels. Le développement de ces territoires peut encourager et dynamiser par la suite les régions voisines situées à l'intérieur du pays qui ne sont pas directement intégrées dans une eurorégion. Les pays intérieurs profitent ainsi de nouvelles

opportunités et peuvent faire valoir leurs avantages comparatifs (main d'oeuvre de qualité peu onéreuse par exemple).

3. Intérêts microéconomiques

Le souci des eurorégions de privilégier le développement socio-économique de leur propre espace est partagé notamment par les administrations locales et régionales, par les associations des villes et des communes, par de grands organismes économiques, par les chambres de commerce et de métiers et par les milieux d'entrepreneurs. En arrière-plan de ces intérêts on peut souvent déchiffrer un certain patriotisme tendant à assurer à sa région quelques privilèges ou avantages particuliers dans le processus de développement. Outre des méthodes classiques, comme l'appui sur des réseaux de personnalités, la mise en place de "lobbies" agissant en faveur des sociétés implantées dans la région ou la sensibilisation des représentants économiques ou politiques occupant des postes de responsabilité, il y a également la volonté de tirer parti des conditions spécifiques du territoire.

Le principe est simple : protégés par la stratégie économique et politique de l'Etat (protection douanière, avantages découlant du cours de change ou de la politique salariale...), les organismes économiques implantés sur le territoire de l'eurorégion profitent de certains avantages en comparaison avec la partie de l'eurorégion, située par delà la frontière. De plus, dans le cadre de cette protection macro-économique, ils peuvent simultanément tirer profit de l'intensité de leurs relations économiques ou de la spécificité du régime assigné à leur eurorégion, notamment de l'afflux de capital étranger, de la connaissance de milieux économiques, de la densité de contacts... Les acteurs tirent ainsi profit d'un avantage comparatif par rapport à la partie allemande ou autrichienne et d'un avantage comparatif par rapport au reste du territoire tchèque. Mais dans ce second cas, il peut s'avérer que la priorité accordée au développement de l'eurorégion contredise la logique ou les intérêts du développement des autres régions. L'aspect micro-économique peut donc jouer un double rôle : positif et négatif à la fois, notamment du point de vue de la politique macro-économique et régionale de l'Etat.

4. Aspects macro-économiques

Dans le contexte macro-économique d'un petit pays (d'une petite économie), les avantages sociaux, économiques ou politiques accordés aux eurorégions peuvent, dans une certaine mesure, freiner le développement des autres territoires du pays. Cela est dû généralement au statut spécifique des zones à régime économique particulier ("parcs industriels", zones hors taxe...) qui est toujours discutable parce qu'il contribue à creuser les écarts entre les régions dans le développement socio-économique de l'ensemble de l'Etat, entraînant l'apparition de nouvelles périphéries (y compris de "périphéries intérieures"), un accroissement des dépenses dans la restructuration des rapports économiques de la région, des mutations dans la structure démographique, des changements dans l'aménagement d'infrastructures, etc.

Ce sont justement les régions dont les réseaux d'infrastructure ont souffert pendant des dizaines d'années d'une insuffisance des investissements (au profit des transports, de l'électricité, des technologies modernes) qui, au départ, saluaient le concept d'eurorégion avec un grand espoir. Vu les énormes besoins, le concept d'eurorégion séduisait beaucoup, et même les autorités économiques centrales. Mais les attentes vis à vis des investisseurs étrangers, les espoirs d'un afflux massif de capitaux en faveur des infrastructures dans les parties tchèques des eurorégions n'ont été satisfaites que partiellement. Les subventions en provenance des organisations européennes ou des organes de l'Union européenne ne contribuent que très faiblement à couvrir les dépenses que les communes ou l'Etat assument par leurs propres moyens. La plupart des investissements continuent à provenir du budget national. Il est vrai que du point de vue macro-économique la difficulté de la situation dans les régions frontalières le justifie mais les régions non frontalières et leurs représentants n'admettent pas toujours cette situation.

Au cours des quatre dernières années, les avantages économiques retirés par les eurorégions tchèques ne sont pas très convaincants et on continue de se demander si ce n'est pas plutôt la situation géographique qui suffit, à elle seule, à stimuler le développement économique, indépendamment de la tutelle des eurorégions.

5. Aspects socio-politiques

Toutes les eurorégions tchèques (existantes ou prévues) s'étendent sur des territoires dont l'histoire, du point de vue de l'appartenance politique, nationale ou socio-culturelle de leurs habitants, a présenté pendant des siècles une certaine instabilité. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas une spécificité tchèque : les régions situées autour des frontières entre la France et l'Allemagne, la Hollande et l'Allemagne et celles de la frontière occidentale de la Pologne présentent sur ce plan les mêmes caractéristiques. Cela n'est pas contradictoire avec le fait que les frontières concernées sont parfois très anciennes. A titre d'exemple, la région de la Šumava compte depuis plus de dix siècles parmi les lignes de partage politiques les plus stables. D'une part, cette frontière a toujours été "perméable" ce qui a favorisé le développement de traditions sociales, économiques et culturelles similaires dans la vie quotidienne de la population de part et d'autre de la frontière, d'autre part les régions qui la bordent ont une histoire récente dominée par l'instabilité.

Cette instabilité entraîne certaines incertitudes ou craintes au niveau de l'appartenance politique, culturelle et économique de la population de ces régions, craintes dues notamment aux souvenirs des générations âgées et à l'expérience historique. Outre la garantie susmentionnée des frontières de l'Etat, la création des eurorégions nécessite donc une stabilité politique dans les pays participants, la transparence de leurs relations politiques mutuelles et notamment une formulation claire des intérêts et des objectifs qui motivent l'établissement d'un projet concret d'eurorégion. L'intelligibilité, la transparence et la clarté diminuent dans le même temps le danger d'une mauvaise interprétation ou d'une manipulation politique de ces objectifs. Tandis qu'au début de l'intégration et du rapprochement des pays occidentaux, ces conditions ont été pour la plupart respectées, l'actuelle situation dans les eurorégions tchèques donne lieu, du point de vue politique, à de nombreuses ambiguïtés, à des attentes ou, à des craintes qui dominent les attitudes de la population ainsi que celles de sa représentation politique régionale mais qui sont occultées.

D'un point de vue pragmatique on peut donc constater que la constitution des eurorégions en République tchèque n'est pas seulement un problème technique ou organisationnel de coopération transfrontalière laquelle semble de prime abord logique et avantageuse, mais qu'il s'agit d'un processus chargé de nombreux problèmes politiques dont les origines remontent souvent loin dans l'histoire, notamment pour ce qui est des relations tchéco-allemandes. Qui plus est, bon nombre de ces problèmes ne peuvent pas se résoudre au niveau de la région, car ils relèvent de la politique internationale de l'Etat.

6. Appartenance administrative et politique

A cet égard, il convient de souligner le problème de la place des eurorégions dans la structure administrative de l'Etat. Théoriquement on peut formuler deux variantes principales :

- Première variante : ces régions ne fonctionneraient pas dans le prolongement de la structure de l'administration de l'Etat et pourraient se constituer directement comme des unités territoriales et administratives autonomes. Cette variante répondrait mieux aux besoins et à la logique des eurorégions considérées comme des territoires avec un statut spécifique et un régime administratif ou économique particulier (à condition que ce régime soit efficient et admissible pour la population). Un financement différencié de ces régions et leur rattachement plus étroit aux organismes régionaux de l'Union européenne se traduirait au fur et à mesure par un affaiblissement des liens d'intégration avec l'intérieur du pays, au profit d'une coopération plus développée avec les partenaires européens. Il est évident que cette variante conduirait à un renforcement de l'influence et de la compétence des

autorités des eurorégions, et, partant, à une politique "autonome" et à la mise en cause de l'intégrité administrative de l'Etat.

En regardant de plus près leur extension territoriale et en prenant en considération le fait que les eurorégions existantes ou nouvellement conçues en République tchèque forment une bande territoriale presque continue le long de la frontière tchéco-allemande (à l'exception de Nisa/Neisse, eurorégion trilatérale, aucune autre eurorégion n'a été constituée aux frontières avec la Pologne, la Slovaquie, ou même l'Autriche), cette variante nécessiterait une réévaluation totale de la conception territoriale et administrative de l'Etat. Si, sur le territoire tchèque, cette variante séduit plutôt une minorité d'"extrémistes", elle a de nombreux sympathisants dans les milieux du régionalisme européen et renoue avec les réflexions, anciennes ou récentes, sur le dépassement des Etats nations et sur la réhabilitation d'entités politiques régionales comme pierres angulaires d'une nouvelle Europe unifiée.

La conception des eurorégions tchèques relève de ce point de vue d'une nouvelle réflexion sur les relations entre ces ensembles territoriaux et les administrations régionales de la république et, le cas échéant, sur leur intégration dans une des variantes de la future organisation administrative et territoriale de l'Etat.

- La seconde variante possible s'apparente davantage au caractère presque exclusivement administratif des eurorégions d'Europe occidentale. Leurs frontières sont tracées indépendamment des limites des divisions administratives et elles n'ont pas un statut d'autonomie dans les administrations des différents pays. Ces caractéristiques déterminent leur rôle et la formulation de leurs objectifs. Ceux-ci sont souvent orientés vers une coopération de type classique dans les domaines culturel et économique, vers le jumelage des villes, vers la recherche d'instruments efficaces permettant de favoriser la coopération mutuelle. Dans la plupart des cas, elles ne sont dotées que de compétences modestes et leurs organes de direction ou d'administration revêtent un caractère plutôt représentatif. Certaines questions restent pourtant ouvertes : dans quelle mesure les autorités des eurorégions peuvent-elles agir, en cas de nécessité, comme des sujets indépendants ? Ont-elles le droit de prendre des décisions de nature à empiéter sur le domaine des compétences de l'administration de l'Etat ? Comment et par qui sera assumée la coordination de ces décisions ?

7. Le rôle des opinions et des attitudes de la population

Il est clair que dans un système démocratique les opinions et les attitudes de la population se répercutent sur les prises de position et les comportements des autorités locales ou régionales, et que l'opinion publique exerce une influence décisive sur le développement du concept des eurorégions. Cela est vrai aussi pour les cas où l'impulsion initiale pour la création de l'eurorégion est venue de réflexions techniques des représentants politiques ou économiques.

Mais l'opinion publique joue aussi un rôle en ce qui concerne les aspects techniques de l'existence des eurorégions comme par exemple la délimitation territoriale. Ainsi, lors de l'élaboration de l'eurorégion la plus jeune (chronologiquement), celle-ci n'a pas réussi à constituer une entité homogène parce que certaines communes et villes, présentes dans les discussions initiales, ont finalement pris une décision qui respectait le refus de la population de se joindre à ce projet. D'où un "éparpillement géographique" de cette eurorégion et l'impossibilité de déterminer concrètement ses véritables frontières géographiques.

Il apparaît dans certains cas que les attitudes individuelles des citoyens peuvent freiner le développement des eurorégions. Cette constatation a été faite lors de deux sondages portant sur les attitudes de la population dans les villes de Český Krumlov (Šumava-Böhmerwald) et de Teplice (Labe-Elbe), en 1992 et en 1994, réalisés par l'Université Charles, l'Ecole des Hautes Etudes Economiques et l'Institut de sociologie de l'Académie des Sciences de la République tchèque. Leurs

résultats présentent d'importantes contradictions : en 1992, les opinions étaient influencées par l'euphorie post-révolutionnaire et la population saluait avec joie pratiquement toute forme de coopération transfrontalière. L'ouverture de la frontière occidentale y a joué sans doute un rôle.

Mais en 1994, une situation nettement différente a été constatée : à Český Krumlov, 8,6% seulement des personnes interrogées exprimaient un soutien décisif à l'idée de l'adhésion à une eurorégion, un quart environ n'exprimant qu'un soutien prudent, réservé. A un second niveau, nous avons également examiné les raisons de cette évolution et les raisons de ces nouvelles attitudes.

Une des raisons majeures est l'afflux de capitaux allemands dans la vie économique des régions, accompagné de la crainte que les Allemands ne procèdent à des achats massifs et ne bénéficient des restitutions de biens immobiliers. Tandis qu'une proportion quasi moyenne des personnes interrogées (43,6%) approuvait plus ou moins l'afflux de capitaux allemands, 92% des sondés s'opposaient résolument aux ventes de biens immobiliers aux Allemands dans leur ville ou dans leur région. Une part plus élevée encore de la population (93%) ne reconnaissait pas le droit de l'ancienne population allemande à la restitution des biens dans sa région. Les enquêtes effectuées à Teplice présentaient à peu près les mêmes résultats, avec une différence de quelques pour cent seulement (84% désapprouvaient les ventes d'immeubles et de terrains aux Allemands, 90% refusaient les restitutions d'anciennes propriétés allemandes). Ce sont donc des réminiscences historiques qui, non seulement, ralentissent dans une certaine mesure le dynamisme de la coopération transfrontalière, mais qui ont aussi leur part de responsabilité dans les lenteurs, les difficultés et les contradictions qui accompagnent la constitution des eurorégions tchéco-allemandes.

Si nous voulons concevoir les eurorégions comme les instruments d'une politique régionale nouvelle favorisant l'intégration dans l'Union Européenne, force est de constater que cette idée continue, dans la pratique, à se heurter à la mémoire historique de la population, à certaines circonstances politiques et organisationnelles concrètes ainsi qu'à des facteurs économiques qui n'agissent pas nécessairement en faveur de cette idée. Il s'avère donc que le développement des eurorégions en République tchèque et leur existence même supposera en premier lieu une évaluation réaliste et une judicieuse formulation des aspects susmentionnés, ainsi que la mise en oeuvre de mesures susceptibles de résoudre les problèmes concrets de la vie quotidienne dans ces régions.

Evolution des relations entre les habitants des régions frontalières germano-tchèques

František Zich*

A la suite de la désintégration du bloc communiste, l'Europe connaît des transformations sociales d'envergure. Les processus complexes en cours dans les différents pays ainsi que les nouvelles relations que ces derniers tissent entre eux revêtent une importance primordiale pour l'unification de l'Europe. Nous assistons quotidiennement au déploiement de nouvelles activités, à la signature d'accords entre les Etats, à la prise de décisions par les organes de l'Union européenne en vue d'établir les règles de la coopération et de l'intégration européennes. On ne peut pour autant négliger les nombreux problèmes qui pèsent sur ces processus d'intégration.

Evidemment, tout n'est pas encore défini. Il n'y a pas d'unanimité quant à la structure future d'une Europe intégrée sur la base de l'Union européenne. Les formes de cette intégration se sont considérablement compliquées à la suite de la disparition de la guerre froide en Europe et des frontières étanches qui la divisaient. Du jour au lendemain, la dimension des processus d'intégration a changé : les nouvelles démocraties souhaitent adhérer aux institutions qui ont été réservées à l'origine à ce qu'on pourrait appeler la "première" Europe. Chargées de leurs immenses problèmes, elles perturbent et mettent en cause le degré d'intégration atteint. La "première" Europe défend ses acquis, tandis que la "deuxième" cherche à obtenir les mêmes privilèges. Vu l'existence d'une "troisième" Europe, plus éloignée encore, et d'une "quatrième" Europe, en pleine guerre, on s'aperçoit que les problèmes à résoudre sont très nombreux. Laissons de côté toutes les difficultés matérielles, politiques, morales et autres de l'intégration européenne et concentrons-nous sur le phénomène actuel le plus significatif : la volonté prédominante de résoudre tous ces problèmes par l'entente et la coopération mutuelle. Celle-ci vise à résoudre à l'amiable la plupart des problèmes entre les pays européens et incite à l'optimisme. Elle permet l'engagement de pourparlers et la résolution non violente de nombreux conflits ainsi qu'une unification progressive de toute l'Europe. Des rencontres comme la nôtre contribuent dans une large mesure à une meilleure compréhension des problèmes. A cette occasion, je tiens à remercier les organisateurs du CEFRES pour leur invitation à cette manifestation, à leur exprimer notre reconnaissance pour leur apport à l'étude et à l'analyse des transformations sociales en Europe.

Ma brève intervention sera consacrée au problème du développement de la coopération transfrontalière entre les habitants des régions situées à la frontière tchéco-allemande. Bien que les pourparlers et les accords politiques conclus entre les gouvernements soient sans doute d'une grande importance, ils ne peuvent conduire à une véritable intégration sans coopération entre les citoyens et sans de bons rapports de voisinage entre les habitants des régions frontalières. Je tiens à souligner que la mise en place d'un système d'accords, de lois, de normes économiques ou techniques communes doit s'accompagner d'un processus d'intégration à l'échelle des contacts quotidiens et de la coopération entre les habitants. Ce sont les bases de la construction d'une communauté européenne des citoyens.

Les régions situées à la frontière tchéco-allemande méritent une attention particulière. Une partie considérable des Allemands des Sudètes n'a toujours pas accepté le transfert de la population allemande de ces régions au lendemain de la défaite de l'Allemagne nazie. Les changements politiques survenus récemment en Europe semblent éveiller en eux de nouveaux espoirs et inspirer

* Traduit du tchèque par Alena Lhotová et Hana Prousková

de nouveaux projets permettant une compensation. Etant données les revendications que présentent actuellement certaines organisations des Allemands des Sudètes, ce territoire risque de devenir une pomme de discorde et un nouveau foyer de tensions en Europe.

Les régions frontalières de la Bohême d'où les Allemands ont été transférés se heurtent à de nombreux problèmes : peuplement inégal et incomplet en comparaison de celui de l'avant-guerre, activités économiques déséquilibrées, sans oublier la faible stabilité de la population et la qualification moins élevée de la main-d'œuvre par rapport aux autres régions.

Toutes ces raisons nous incitent à soumettre ces changements et ces processus à une analyse approfondie.

Les recherches menées par l'Institut de sociologie portent surtout sur les changements sociaux dans les régions situées le long de la frontière tchéco-allemande, changements provoqués par la transformation intérieure et par la coopération transfrontalière. Plus largement, nous nous efforçons d'enregistrer les mutations et les processus concernant la structure sociale (changement de la position sociale des habitants, apparition de couches sociales nouvelles et d'élites locales, etc.), la coopération entre les habitants, y compris dans le domaine de la culture, l'établissement de rapports nouveaux entre les Tchèques et les Allemands ainsi que la redéfinition de l'attitude à l'égard des Allemands. Nous analysons également les processus qui ont façonné la structure de la population dans les régions frontalières de la Bohême depuis le transfert des Allemands en 1945, sa stabilité et son enracinement dans la région.

La transformation des pays post-communistes permet également de créer ou de reconstituer la société civile qui, dans un régime dominé par un seul parti politique, a été réduite à quelques-unes de ses fonctions seulement. L'instauration d'un système politique fondé sur les principes démocratiques a jeté les bases d'une véritable reconstitution de la société civile.

Il s'agit en fait de faire fonctionner le pouvoir d'Etat de manière à permettre un fonctionnement normal des rapports entre citoyens, fondés sur les principes suivants :

- liberté de contacts de tous avec tous selon le principe de l'égalité des citoyens ;
- liberté d'association, d'établissement de relations et de contacts informels non soumis au contrôle d'autorités politiques ;
- liberté de prendre part aux activités des organisations collectives, liberté de créer et de modifier ces organisations ;
- établissement de rapports entre citoyens fondés sur les valeurs humaines universelles, sur le respect et la reconnaissance des intérêts d'autres groupes ;
- réduction au minimum des interventions de l'Etat dans la vie des citoyens : l'Etat ne devrait intervenir que dans le cas où les bases de la démocratie et les principes de la cohabitation des hommes sur un pied d'égalité se trouveraient menacés.

La reconstitution et le développement de la société civile supposent notamment l'élimination des méthodes non démocratiques et la suppression de la surveillance politique, propre au régime dominé par un seul parti.

Cela est loin d'être une affaire interne aux pays post-communistes. Dans les régions limitrophes, ces processus touchent également les pays voisins. L'établissement de bons rapports transfrontaliers entre les citoyens est une condition essentielle à la réussite de l'intégration européenne. En dépit de certaines spécificités nationales que présentent les relations entre les citoyens dans les différents pays, les contacts, les rapports ainsi que les principes de la société civile doivent fonctionner non seulement à l'intérieur des pays, mais doivent aussi dépasser les frontières.

Il faut d'ailleurs que les principes de la société civile soient comparables entre les pays, qu'ils fonctionnent de la même manière. Le principe de citoyenneté est au-dessus du principe de nationalité dans les fondements-même de la construction de la Communauté européenne. Un exemple concret : la possibilité pour chacun de s'installer librement dans n'importe quel pays de l'Union.

Le fait de préférer le principe de citoyenneté au principe de nationalité n'est pas sans créer des problèmes et des conflits. Il s'agit en fait d'une affaire très délicate. Ce principe ne fonctionne pas par proclamations énergiques et respect unilatéral. Le respect doit être mutuel, le principe appliqué dans tous les pays. Ce n'est qu'ainsi qu'il fonctionne comme un principe systématique. Dans ce contexte, il convient de réaffirmer la citoyenneté en tant que valeur fondamentale pour le règlement des problèmes internationaux, nationaux et ethniques. La compréhension et le respect du principe de la citoyenneté offre ainsi des chances de trouver une solution au problème des Allemands des Sudètes. Dans un discours récemment prononcé, le président Václav Havel a présenté d'une façon convaincante cette valeur comme point de départ à la régularisation des rapports avec l'Allemagne (discours prononcé le 17 février 1995 à l'Université Charles). Les principes de citoyenneté et de communauté de citoyens peuvent offrir une issue aux discordes concernant la justification du transfert des Allemands des régions frontalières de la Tchécoslovaquie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ainsi qu'aux discussions sur l'éventuelle compensation des préjudices causés par ce transfert. Il est néanmoins indispensable que ce principe soit reconnu par les deux parties. Si l'une mettait l'accent sur le principe d'intérêt national, l'application du principe de la citoyenneté par l'autre partie serait impossible.

Le rétablissement d'une communauté de citoyens dépassant les frontières

Quels sont donc les processus menant à la normalisation de la société civile dans les régions frontalières tchèques et à l'établissement de rapports transfrontaliers entre citoyens?

Les résultats de nos recherches empiriques révèlent une situation globalement favorable dans le domaine des rapports tchéco-allemands au niveau des citoyens, du moins du côté tchèque de la frontière. Il semble pourtant que l'établissement d'une communauté de citoyens dépassant les frontières n'en soit qu'à ses débuts.

Pour reconstituer une communauté de citoyens, il a fallu en premier lieu remplir plusieurs conditions essentielles : mettre fin à la guerre froide, ouvrir les frontières auparavant étanches, assurer aux habitants la libre circulation à travers les frontières, notamment celle avec la Bavière. Rappelons qu'à la frontière - pourtant sans barbelés - avec la Saxe, les rapports entre citoyens n'étaient pas non plus normaux. Il y existait un contrôle sévère, la plupart des contacts transfrontaliers étaient organisés, donc plutôt formels. Cette société de pénurie assignait souvent le rôle de concurrents aux citoyens des deux Etats pourtant fondés sur le même modèle politique. Le mécontentement et l'antipathie qui en découlaient persistent dans une certaine mesure jusqu'à présente. En témoigne le fait que les habitants des régions frontalières voisines de la Saxe manifestent à l'égard des Allemands une attitude nettement plus critique que ceux vivant dans la région située près de la frontière tchéco-bavaroise. En dépit des restrictions et des déformations des rapports entre les citoyens de la Tchécoslovaquie et de la RDA, les rapports entre ceux-ci - dont les liens familiaux - étaient évidemment plus intenses et fréquents qu'à la frontière occidentale avec la RFA.

L'ouverture des frontières a permis de reprendre les contacts entre habitants, indispensables à la construction d'une communauté transfrontalière de citoyens. La constitution de celle-ci représente un processus de longue durée, lié à la situation géopolitique en Europe et au règlement politique des rapports entre les deux Etats sur la base d'accords et de mesures législatives. La normalisation des rapports, c'est-à-dire la possibilité pour les habitants d'entretenir des contacts quotidiens, constitue aussi une des conditions essentielles de la future communauté.

Selon une enquête effectuée en novembre 1994 dans 14 districts situés à la frontière avec l'Allemagne et sur 1356 personnes, 57% des personnes ont fait un ou plusieurs voyages en Allemagne.

D'autres sondages nous indiquent que ces personnes se rendent en Allemagne pour s'approvisionner ou pour faire des excursions. Ces déplacements ne permettent pas d'établir des rapports étroits entre habitants : les seuls contacts sont ceux établis avec le personnel des magasins, des restaurants ou lors de brèves rencontres avec des passants.

Les relations commerciales de longue durée ou les contacts de travail engendrent des rapports plus profonds. Selon nos statistiques, 4,8% des personnes interrogées travaillent ou ont travaillé en Allemagne, 4,1% sont en contact d'affaires avec les firmes allemandes, 1,6% assume la représentation d'une société allemande. Ce n'est donc qu'une part relativement restreinte de la population des zones frontalières qui entretient des contacts intensifs. Il existe cependant certaines différences entre les régions. Notre enquête effectuée en 1993 sur la population du district de Cheb a montré que 9,8% des personnes interrogées traversaient la frontière avec l'Allemagne pour des raisons professionnelles. Or, les conditions du marché du travail semblent avoir changé en Allemagne depuis 1994.

Les liens amicaux ou familiaux jouent également un rôle important dans la construction d'une communauté transfrontalière de citoyens. Notre sondage effectué dans le district de Cheb a révélé que 40% des personnes interrogées ont des relations en Allemagne, 30% y ont des amis, 25% de la famille. Notons qu'un pourcentage considérable de ces relations sont nouvelles, établies après 1989. Néanmoins, une enquête effectuée dans tous les districts limitrophes a montré que 13% à peine des personnes interrogées ont traversé la frontière pour rendre visite à des amis, à des relations ou à de la famille.

Des contacts transfrontaliers assez intensifs avec les Allemands sont maintenus par 15-20% de la population, 40% entretiennent des contacts plutôt fortuits et les 40% restants sont plus ou moins sans contact.

Il est évident que le développement des rapports entre citoyens dépend également des contacts avec les Allemands qui arrivent en République tchèque. Du point de vue quantitatif, il s'agit d'un phénomène important, mais on constate, une fois de plus, la prédominance des visites de courte durée. Cela explique pourquoi le rétablissement des relations transfrontalières durables ne progresse que lentement. (Il convient d'évoquer en l'occurrence les fameux contacts, assez nombreux mais aléatoires, relevant du "tourisme sexuel"). En examinant le rétablissement d'une communauté transfrontalière de citoyens à l'aune de l'habitant des zones limitrophes tchèques, on ne peut pas être très optimiste quant aux chances de voir les relations transfrontalières entre citoyens se normaliser.

Outre ces contacts plus ou moins spontanés, il existe des relations ou des contacts fondés sur la coopération des institutions, des organismes ou des associations. Il s'agit, dans ce cas aussi, de contacts qui contribuent au rétablissement d'une communauté de citoyens transfrontalière. Ces activités variées sont motivées tant par des intérêts individuels que par des intérêts collectifs de groupes ou d'associations de citoyens vivant de part et d'autre de la frontière. Il convient de rappeler ici la création d'associations ou d'organisations conjointes pour la protection de l'environnement ou la fondation de mouvements écologiques, ainsi que les accords de coopération conclus entre les associations (entre clubs sportifs, sapeurs-pompiers, etc.), la coopération et les accords entre communes portant sur des problèmes d'intérêt local et, enfin, la création des "eurorégions" et de leurs activités. Il s'agit d'exemples de coopération transfrontalière "horizontale" où les institutions d'Etat n'interviennent en général qu'indirectement, par l'intermédiaire de mesures législatives adaptées. Il existe également des contacts entre administrations locales (mairies, organes de police, services de douane, etc.). Tout en étant importants, ces contacts et cette coopération revêtent un caractère plutôt officiel dans le processus de renaissance de la société civile transfrontalière.

Quels sont les obstacles qui freinent le développement des relations transfrontalières entre citoyens ? Nous avons constaté ci-dessus que, du point de vue des habitants des zones limitrophes, les contacts favorables au rétablissement d'une communauté de citoyens au-delà de la frontière ne sont pas suffisamment intensifs. Cela nous conduit à nous demander si cette situation est normale ou

bien s'il y a des circonstances qui empêchent d'optimiser les relations transfrontalières. L'enquête effectuée dans les districts frontaliers nous a fourni plusieurs enseignements utiles :

- La plupart des personnes interrogées estime que le développement des relations mutuelles est freiné par le niveau différent des deux économies (pouvoir d'achat et prix différents). 75% des personnes interrogées partagent cette opinion.

- 44% des personnes interrogées pensent que le développement des relations mutuelles est freiné par le souvenir de certains événements historiques (fascisme, guerre, transfert des Allemands des Sudètes). Parmi eux 18% estiment que cette contrainte est très forte.

- Une partie notable des personnes interrogées (46%) attachent un grand poids ou un très grand poids au facteur "caractères nationaux dissemblables".

- 39% des personnes interrogées soulignent le rôle de la langue et l'existence d'une barrière linguistique.

- Quelque 30% des personnes interrogées estiment que la coopération est freinée par la qualité insuffisante des voies de communication et des postes de douane, par le niveau médiocre des télécommunications et par la faiblesse des échanges d'informations.

Les réponses des personnes interrogées révèlent que les différences entre les deux économies constituent les principaux obstacles au développement de la normalisation des rapports entre citoyens par-delà la frontière. L'écart entre le DM et la couronne tchèque joue un double rôle dans les régions limitrophes : d'une part, il favorise et encourage le développement des relations économiques (création d'un marché du travail transfrontalier, reprise des relations commerciales, placements des investisseurs allemands, disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et bon marché à la fois), d'autre part il déforme les rapports entre citoyens, effritant notamment la confiance des Tchèques. Il faut également faire remarquer l'internationalisation (ou plutôt la "vietnamisation") du commerce dans les villes des zones frontalières ou à proximité des postes de douane, la prolifération de la prostitution et d'autres phénomènes négatifs connexes comme la criminalité. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact démoralisateur de ces phénomènes sur les valeurs civiques et les rapports transfrontaliers.

Dispose-t-on d'une solution à ces problèmes plus simple que celle d'attendre que le potentiel de l'économie tchèque rattrape celui de la RFA ? Il est, semble-t-il, difficile de répondre à cette question. Diverses méthodes administratives - interdictions, contrôles, etc. - ne se montrent pas suffisamment efficaces. Notons l'apparition de nombreux groupes d'asociaux qui profitent très ingénieusement de cette situation. La montée de la criminalité et son caractère international représentent l'un des problèmes majeurs engendrés par l'ouverture des frontières.

Bien que la plupart des personnes interrogées considère l'ouverture des frontières comme positive (53%), 1/5 estime qu'elle a plutôt provoqué de nouveaux problèmes. Parmi ceux-ci est mentionnée la progression de la criminalité (mentionnée par ailleurs par 70% des personnes interrogées), ensuite l'augmentation des prix causée par la clientèle allemande plus aisée (74%). 40% à peine des personnes interrogées pensent toutefois que la tension entre les deux nations augmente dans les régions frontalières.

Attitude à l'égard du problème des Allemands des Sudètes

Si l'on cherche à rétablir une communauté de citoyens par-delà la frontière, il faut connaître également les attitudes que les deux nations conservent l'une envers l'autre. De nombreux facteurs agissent sur leur comportement. Comme nous venons de le constater, l'expérience historique commune compte parmi les facteurs importants, sans être pourtant le facteur essentiel. C'est surtout le problème des Allemands des Sudètes qui doit avoir sa place dans les sondages. Une enquête effectuée en novembre 1994 a montré que les opinions de la population des régions frontalières n'évoluaient pas sensiblement sur ce point. Au total 65% des personnes interrogées considèrent le

transfert comme justifié. Parmi elles, 50% environ, tout en le considérant comme justifié, font des réserves sur la manière dont il a été réalisé. Notre sondage de 1991 avait enregistré la même proportion de personnes qui pensent que le transfert était justifié. En 1994, moins de 8% ont soutenu que le transfert avait été injuste, contre 9,5% en 1991. En 1994, 10,8% et en 1991 6,4% des personnes interrogées ont choisi une réponse plutôt évasive : "Le transfert a été injuste, mais ce sont les grandes puissances qui en avaient décidé".

Les opinions restent également stables pour ce qui est de la solution du "problème des Allemands des Sudètes". Selon les sondages, une seule personne était prête l'an dernier à "accepter toutes leurs revendications", contre 0,6% en 1991 (3 personnes en chiffres absolus).

Notons la répartition des opinions quant à la solution du problème formulé comme suit : "Toute cette affaire sera réglée avec l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne". Quelque 19% des personnes interrogées partagent cette opinion, 43% ne la partagent pas, les autres étant sans opinion. On peut se demander si ceux qui ne sont pas de cet avis supposent qu'au moment de l'adhésion à l'Union européenne, la République tchèque sera toujours économiquement défavorisée, ou bien s'ils considèrent cette affaire comme réglée une fois pour toutes ou éventuellement s'ils ne croient pas que cette affaire puisse jamais être réglée. Il a toutefois été confirmé que la plupart des habitants des régions frontalières est hostile à des négociations sur le problème des Allemands des Sudètes et considère qu'elles ne pouvaient qu'aggraver les rapports entre les citoyens des deux pays.

En examinant le problème du rétablissement d'une communauté de citoyens dans la région frontalière, il importe de rappeler que les attitudes positives à l'égard de l'ensemble des Allemands prédominent. Globalement, on enregistre également la prédominance d'attitudes positives à l'égard des Allemands des Sudètes (en témoignent différentes rencontres organisées dans une ambiance amicale). Les personnes interrogées refusent cependant toutes les revendications concernant une quelconque compensation.

A l'heure actuelle, plus de 60% des personnes interrogées répondent que leurs contacts avec les Allemands ont été bons lors de leurs voyages en Allemagne. En revanche, moins de 25% seulement des personnes interrogées en 1994 répondent avoir fait une bonne expérience avec des touristes allemands venus en République tchèque. Comment expliquer cette disproportion ? Sans doute par un comportement différent des visiteurs allemands dans une ambiance étrangère. Les habitants des régions frontalières reprochent aux Allemands d'être trop bruyants et trop sûrs d'eux. Il est indubitable que la présence et le comportement des visiteurs étrangers sont toujours très remarqués par la population autochtone.

Conclusion

On voit que le développement des rapports transfrontaliers entre citoyens a ses côtés positifs et négatifs. Je suis pourtant convaincu qu'il est important de l'encourager par tous les moyens, de multiplier ces contacts ainsi que les processus menant à l'établissement de liens durables entre les citoyens.

Je tiens à souligner qu'il est particulièrement nécessaire de continuer à observer tous les phénomènes négatifs qui pourraient compromettre la qualité des relations mutuelles. Il me semble indispensable de ne pas négliger ceux qui provoquent la dégradation des valeurs morales dans les rapports entre citoyens et qui éveillent le sentiment de supériorité ou d'infériorité de l'autre. Il faut en même temps chercher les moyens susceptibles d'empêcher leur propagation. Dans le processus de reconstitution d'une communauté transfrontalière de citoyens, la prospérité des régions frontalières ainsi que celle du pays entier joueront un grand rôle. Le "principe de solidarité" devrait être appliqué en vue de renforcer la position de la population des régions frontalières. Pour venir à bout de divers problèmes régionaux, il sera nécessaire de prendre des mesures concrètes : allègements fiscaux pour

les entrepreneurs, création de fonds de développement, subventions d'Etat en faveur des secteurs au potentiel économique faible pour permettre à la population de demeurer dans des localités isolées (l'agriculture y est souvent l'activité dominante).

Des "eurorégions" ont été créées à la frontière tchéco-allemande. Le bilan de leurs activités est variable selon la région. Leur existence est le fruit d'une volonté collective des citoyens, inscrite ou non dans un cadre institutionnel. Ces "eurorégions" représentent sans doute un fort potentiel de développement dans les rapports transfrontaliers entre citoyens. Leur fonctionnement dépend dans une large mesure de la décision en matière de division territoriale de la République tchèque. La mise en place de collectivités territoriales de niveau supérieur permettrait sans doute de stimuler les initiatives et le potentiel des régions frontalières et transfrontalières.

Les actions de soutien de l'Union européenne à la coopération transfrontalière

Giorgio Ficarelli

M. Lepesant a parlé d'identité de frontière et a évoqué le sentiment de marginalisation par rapport au centre qui caractérise le plus souvent les régions frontalières. Il me paraît intéressant de voir comment on peut agir pour que ce sentiment de marginalisation laisse la place à un sentiment opposé, celui d'être privilégié sur le plan culturel et économique grâce à une situation géographique frontalière. M. Zich a, lui, évoqué la difficulté qu'ont les populations frontalières à accepter les inégalités de développement entre la République tchèque et l'Allemagne. C'est là aussi, une de nos préoccupations. La coopération transfrontalière a toujours tenu une place importante dans la politique de coopération entre la République tchèque et l'Union européenne et cela dès la mise en place du programme Phare en 1990. Le Conseil européen d'Essen a à cet égard pris des décisions importantes pour préparer l'intégration des pays avec lesquels des traités d'association ont été signés. Le soutien à la coopération transfrontalière a été confirmé et le champ d'action de l'Union européenne dans ce domaine a été étendu aux frontières séparant les pays d'Europe centrale et orientale et séparant ceux-ci de la C.E.I.

Le point de départ des négociations sur le rôle de l'Union Européenne en matière de coopération transfrontalière en République tchèque est un vote du Parlement européen. En 1993, celui-ci a voté une résolution défendant l'idée d'un fonds spécial destiné aux pays d'Europe centrale et orientale pour leur permettre de développer la coopération transfrontalière avec les pays de l'Union européenne. Jusqu'à ce vote, les fonds européens prévus pour la coopération transfrontalière (dans le cadre du programme INTERREG) ne pouvaient être affectés qu'aux pays membres de l'Union européenne. Rien n'était prévu pour les régions des pays d'Europe centrale et orientale frontalières avec l'Union européenne. Un fonds a donc été créé - il s'agit du programme Cro-co (Crossborder cooperation) - alimenté par une partie du programme Phare. L'élargissement de l'Union européenne à trois nouveaux États le 1^{er} janvier 1995 a rendu éligible deux nouveaux États d'Europe centrale qui ont des frontières avec ces pays. Au total le nombre de pays éligibles pour le programme Cro-co s'élève donc à 10. Le Programme Cro-co prévoit qu'entre 1995 et 1999, une moyenne de 150 millions d'écus seront dépensés chaque année pour encourager la coopération transfrontalière entre les pays membres de l'Union européenne et les pays d'Europe centrale.

Dans un premier temps, la réaction du gouvernement tchèque à cette décision a été sinon négative du moins peu enthousiaste. D'une part, le gouvernement tchèque a insisté sur le fait que la principale caractéristique du programme Phare était d'être géré par les bénéficiaires et que, par conséquent, il n'était pas conforme à sa philosophie qu'une partie soit pré-affectée à des régions précises. D'autre part, il lui paraissait peu opportun d'affecter cet argent à des régions qui sont déjà privilégiées en raison de leur proximité avec l'Allemagne. Selon le gouvernement tchèque, ce sont les régions orientales qui ont besoin d'aides communautaires, pas les régions occidentales.

Son intérêt pour le nouveau programme a cependant été de plus en plus manifeste et la coopération transfrontalière est aujourd'hui un des principaux champs d'action du programme Phare. Sur 60 millions d'écus accordés à la République tchèque, 25 ont été consacrés l'année passée à la coopération transfrontalière. Ce chiffre sera probablement de 30 millions cette année avec l'entrée de l'Autriche. Les actions particulièrement soutenues doivent recouvrir les domaines suivants : la mise en place d'infrastructures permettant des encombrements moindres aux points de passage à la frontière ; la protection de l'environnement, la coopération économique.

Le programme Interreg, réservé, lui, aux pays de l'Union européenne commence en 1995 sa deuxième phase. Les secteurs éligibles sont les transports, l'énergie, l'environnement, l'agriculture et le développement rural, les ressources humaines et la coopération économique. Le Conseil européen d'Essen a par ailleurs prévu d'adapter sur le plan institutionnel le programme Cro-co afin d'améliorer sa complémentarité avec le programme Interreg concernant les régions frontalières des pays membres de l'Union européenne. 1994 a été la première année de la mise en oeuvre de Cro-co. Six projets dans le domaine des infrastructures ont été préparés en République tchèque. Nous pouvons faire un premier bilan positif car ces projets ont été mis sur pied rapidement et ont fait l'objet d'une excellente coopération entre autorités tchèques et allemandes. Dans la future programmation pluri-annuelle, il est prévu de mettre davantage l'accent sur les actions de coopération ponctuelles dans les domaines du tourisme, de l'économie et de la formation . Nous ne souhaitons pas nous concentrer excessivement sur les infrastructures.

Il est également prévu que les programmes mis sur pied peuvent être cofinancés par d'autres institutions telles que la BERD ou la BEI (Banque européenne d'investissement).

Le principal problème est celui des interlocuteurs institutionnels. Si à l'intérieur de l'Union européenne, le programme Interreg peut s'appuyer sur des acteurs régionaux, il ne peut en être ainsi en République tchèque en raison de l'absence d'interlocuteurs tchèque au niveau régional.

Une des principales opérations de l'Union européenne dans les régions frontalières a été mise en place en Bohême du nord dans le domaine de l'environnement. Il s'agit du projet triangle noir (Black triangle) qui est piloté depuis un bureau situé à Ústí nad Labem comprenant un expert de chaque pays concerné (Allemagne, République tchèque, Pologne) et un expert de l'Union Européenne. Doté de 6 millions d'euros pour trois ans, ce programme vise à contribuer à l'assainissement de l'environnement dans une des régions les plus polluées d'Europe. Cette pollution est essentiellement due à l'exploitation du charbon et des émissions des centrales électriques de la région. Plusieurs projets sont actuellement mis en oeuvre : cofinancement d'équipements permettant une amélioration de la situation écologique (installation de filtres dans les centrales électriques, stations d'épuration...), l'important projet conjoint de *monitoring* qui consiste en la mise en place de stations de mesure de qualité de l'air permettant de gérer le fonctionnement des centrales en fonction des évolutions des conditions météorologiques. Ce projet a été délicat à mettre en place en raison des divergences d'intérêt entre la Pologne, la République tchèque et l'Allemagne. Les désaccords ont en particulier concerné la diffusion des informations collectées. Ce programme est aujourd'hui bien avancé. Les centrales tchèques qui sont les plus nombreuses dans la région adaptent leur fonctionnement aux niveaux de pollution enregistrés. Dans les prochaines années, l'Union Européenne entend mettre l'accent sur les projets locaux d'assainissement et appuyer la restructuration de la production énergétique dans la région.

Ajoutons à ce programme le programme Ouverture qui ne concerne pas spécifiquement les régions frontalières mais qui encourage le développement de relations entre villes et régions appartenant à l'Union européenne et des villes et régions d'Europe centrale et orientale. Plus de 100 projets ont été mis sur pied en 1994 dans le cadre de ce programme. Ils doivent permettre d'encourager les contacts, les échanges dans tous les secteurs de la vie locale. Le Conseil européen d'Essen a par ailleurs lancé l'idée d'un programme encourageant la coopération transfrontalière entre les pays d'Europe centrale et orientale et entre ces pays et l'ex-Union Soviétique. Les principaux domaines concernés sont le passage des frontières, l'environnement, les contrôles douaniers, le contrôle du trafic de drogue, l'idée étant de préparer l'élargissement de l'Union européenne en veillant au développement de ses futures frontières externes.

En appuyant le développement de la coopération transfrontalière entre les pays de l'Union européenne et leurs voisins orientaux, entre ces derniers et entre eux et la C.E.I, l'Union européenne entend diminuer les disparités de niveau de vie et contribuer à l'un des objectifs du Pacte de stabilité

définis les 27 et 28 mai 1994 à Paris à savoir "promouvoir des relations de bon voisinage dans le domaine des questions de frontières et de minorités ainsi que dans celui de la coopération régionale".

Apports à la discussion

Expériences pratiques de coopération transfrontalière : l'Eurorégion Nisa

Jaroslav Zámečník*

Les eurorégions, autrement dit les régions transfrontalières, sont apparues en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Les premières ont été créées dans les années soixante à la frontière germano-hollandaise. Alors qu'à la fin des années 80 on comptait environ 40 eurorégions, il en existe actuellement autour de 110. Cette croissance provient dans une large mesure d'eurorégions apparues dans les pays de l'ex-bloc de l'Est, principalement à la frontière avec l'Union européenne. Leur apparition est due dans beaucoup de cas aux changements sociaux (démocratisation de la société). Les politiques municipales et régionales tentent de participer, dans la mesure du possible, à la résorption des insuffisances découlant de la situation frontalière d'un territoire nouvellement reconstitué. On s'efforce de renouer avec la tradition historique des liens commerciaux ou des contacts culturels. La possibilité prévue de soutenir la collaboration transfrontalière selon le modèle du programme Interreg 1 a aussi joué un rôle.

La naissance de l'eurorégion Nisa date de la conférence initiale "TROJMEZI"¹, qui s'est tenue en mai 1991 dans la ville allemande de Zittau. Elle a réuni des responsables politiques à l'échelle régionale et locale, des scientifiques et des économistes, tous allemands, tchèques ou polonais. M. Pithart, Premier ministre de la République tchèque, et Dagmar Burešová, Présidente du Conseil National Tchèque (ČNR), y participèrent aussi. Le résultat essentiel de cette rencontre fut la création d'un mémorandum avec les représentants des trois pays, mémorandum ébauchant dans ses grandes lignes le développement ultérieur. Les présidents des trois Etats, Václav Havel, Richard von Weizsäcker et Lech Walesa, patronnaient cette conférence. On élaborera ensuite, sur le principe des expériences des régions frontalières de l'Europe de l'Ouest, un type de structure de collaboration qui sert jusqu'à aujourd'hui de base de travail. La création de documents transfrontaliers et l'établissement d'un secrétariat en constituèrent le fondement.

L'eurorégion Neisse-Nissa-Nysa est une association libre de communes, de villes et de districts. Elle est organisée démocratiquement. Du point de vue juridique, cette association n'a pas de personnalité juridique propre. L'eurorégion est formée de trois associations indépendantes (tchèque, polonaise et allemande) ayant chacune une personnalité juridique. Chaque association a 10 représentants dans le Conseil. Le Conseil est l'organe suprême de l'eurorégion. Les instances de travail sont le Présidium, le secrétariat et les groupes de travail. L'organe légiférant et d'administration est le secrétariat, les autres organes sont sans pouvoir. L'activité de l'eurorégion Nisa s'exerce en respectant les principes fondamentaux de parité, rotation, consensus et équivalence. Le but de l'association est de collaborer sur les questions de la planification et de l'aménagement territoriaux. On tente de préserver et d'améliorer la qualité de l'environnement, d'augmenter le niveau de vie des habitants, de développer et d'améliorer les infrastructures transfrontalières. Le travail en commun s'exerce aussi pour la lutte contre les incendies et les catastrophes naturelles. On s'efforce de développer le tourisme, les actions culturelles et les liens entre administrations publiques

* Traduit du tchèque par Anne Olivier

¹ "A la frontière entre trois Etats"

au-delà des frontières, d'améliorer les relations entre les gens, d'approfondir la collaboration dans le domaine social et humanitaire, etc.

Jusqu'à présent, en trois ans d'existence, plus de 100 projets ou actions ont été achevés ou suivis dans le cadre de l'eurorégion Nisa. Il n'entre malheureusement pas dans les possibilités de cette contribution d'être plus explicite ne serait-ce que par l'énumération de ces actions. Il est simplement possible de noter qu'elles concernent la protection de l'environnement (par exemple le traitement en commun des eaux usées), les transports (ouverture de postes de douane), l'éducation (collaboration des écoles, ouverture d'un institut international d'études supérieures, etc.), la culture (avec *Europa*, orchestre symphonique étudiant), l'économie (collaboration des chambres de commerce), le véritable travail en commun des équipes de pompiers (extinction commune des feux lors d'incendies à Zittau et à Hrádek nad Nisou) et bien d'autres domaines.

La décision prise en 1994 par l'Union européenne de soutenir la collaboration transfrontalière naissante dans ses marges orientales a eu des retombées positives pour l'Eurorégion Nisa. Le budget de l'Union européenne prévoit en effet l'affectation d'un fond d'environ 150 millions d'ECU pour des projets de coopération transfrontalière entre les pays de l'Union Européenne et les pays d'Europe centrale. La République tchèque recevra, quant à elle, environ 25 millions d'ECU, soit 850 millions de couronnes, dont elle reversera environ 130 millions de couronnes chaque année jusqu'en 1999 à l'Eurorégion Nisa. Les modalités de mise à disposition de ces fonds ne sont jusqu'à présent toujours pas connues : il n'a pas encore été précisé si la prise de décision concernant l'utilisation de l'argent se fera au niveau central (ministériel) ou au niveau local. À ce sujet il convient de remarquer que par exemple le budget total des villes, communes et Bureaux de districts dans la zone de l'Eurorégion Nisa s'élève à près de 4 milliards de couronnes. Les moyens financiers de l'Union européenne pour soutenir la collaboration transfrontalière s'élèvent donc pour cette région à environ 3 % de l'ensemble. Ces fonds ne pourront pas être utilisés en "dépenses de fonctionnement" et ne pourront pas non plus résoudre tous les problèmes existants dans la région. Il s'agit ici de moyens exceptionnels, pour des actions exceptionnelles : stimuler un nouveau développement de la région, "réveiller" ses potentialités endogènes. Encore une fois, cela relève-t-il plutôt de l'Etat, disposant du budget d'Etat (et ayant déjà la pratique de cette gestion de fonds exceptionnels), ou du pouvoir local, directement concerné (ici, la région et ses hommes politiques) ? L'un des buts de l'Union européenne dans son soutien à la collaboration transfrontalière est en tout cas de contribuer au développement de la décentralisation et du principe de *subsidiarité*.

Un autre problème demeure : l'appellation même d'eurorégion. Les organes centraux de la République tchèque conseillent une appellation qu'ils prétendent meilleure : *communauté de travail*. Or l'analyse juridique nous a montré que ce terme n'a pas de racines dans l'ordre juridique tchèque. Il en a en Allemagne où on emploie le mot *Arbeitsgemeinschaft*. Le reprendre conduirait à se rapprocher de l'ordre juridique allemand et à créer une structure intégrée obéissant à des règles très précises, à la place de l'actuelle libre association définie par le mot eurorégion.

Par ailleurs, je voudrais réagir immédiatement à certains points de vue qui ont été exposés. Il a été dit que "les eurorégions ne sont vraisemblablement pas en République tchèque la juste manière de gérer la situation". Connaissions-nous une meilleure manière de la gérer ? Alors appliquons-la ! Je voudrais simplement répondre à cela que la collaboration transfrontalière est un élément positif pour une entrée potentielle dans l'Union européenne.

Il a été soutenu, pas seulement lors de cette conférence, mais aussi auparavant, que les frontières des eurorégions en République tchèque peuvent rappeler certaines frontières culturelles d'avant 1945. Il est très difficile d'argumenter mais il est plus qu'évident que dans le cas de l'eurorégion de Pardubice ou de Kolín cette thèse est un pur non-sens.

S'agissant des résultats des sondages d'opinion publique mentionnés, notons que leur interprétation demanderait sans doute une analyse socio-démographique plus approfondie. Il est de toute façon certain que l'on ne peut examiner et présenter *globalement* les opinions sur les eurorégions (elles sont par définition hétérogènes). C'est aussi une question de formulation. Demander aux citoyens : "Êtes-vous pour une eurorégion qui vous aide à ouvrir un poste de douane ?" est par exemple totalement différent de : "Êtes-vous pour une eurorégion qui représente encore une nouvelle institution ?", etc. Voir à travers ces sondages que par exemple les eurorégions seraient le moyen de gérer les liens germano-tchèques ou tout ce qui découle de leur histoire commune est très discutable. Mentionner les eurorégions dans la problématique des régions européennes au sens d'une Europe des régions est par ailleurs une faute grossière.

Il a été affirmé aussi que les eurorégions "ont traversé une période où environ 50 % de la population ne savait vraiment pas de quoi il s'agissait, ni à quoi cela conduisait", etc. Les eurorégions sont, là comme ailleurs (il y en a comme je l'ai dit près de 110), nées du constat d'un certain état des zones frontalières, de certains problèmes rencontrés. Elles traverseraient encore une telle période si elles étaient gérées d'en haut et de loin, sans que les spécificités, les détails soient pris en considération. L'eurorégion Nisa a grandi d'en bas à partir du constat qu'il existait des problèmes concrets et de la volonté de les résoudre par la collaboration transfrontalière. Pour ce qui est du nombre d'habitants sachant ce qu'est l'eurorégion et ce qu'elle apporte, l'art de la publicité joue là un rôle important.

En fait, l'eurorégion en tant que telle doit permettre d'abandonner les idées préconçues et les stéréotypes. Il faut commencer d'une manière ou d'une autre, y compris dans la manière de penser, à apprécier les résultats positifs même s'ils apparaissent "petits".

Je conclurai par une métaphore. Les frontières des Etats dessinent des cicatrices sur le visage de l'Europe ; les eurorégions peuvent aider à les faire disparaître.

Quelques commentaires à propos d'un sondage réalisé dans les régions frontalières tchéco-allemandes

Milan Jeřábek*

Introduction

Les problèmes des régions frontalières tchèques ont fait l'objet de vives discussions dès les années trente de ce siècle. Tant du point de vue de la géographie physique et de son influence sur le développement de ces zones que du point de vue de l'exploitation, de la mise à profit de ces régions et de leur rôle au sein de l'économie nationale, les zones limitrophes tchèques n'ont jamais constitué un ensemble uni, et ne le constituent pas non plus aujourd'hui. Les rapports avec les pays voisins et les attitudes à l'égard des événements qui se déroulent par delà la frontière se sont forgés, et se forment toujours, dans des conditions particulières, différentes. Tandis que récemment encore, la Bavière était considérée comme un "ennemi" potentiel et représentant des intérêts diamétralement opposés, la frontière avec la Saxe constituait, pour employer un terme actuel, une frontière "interne" au sein du bloc des pays de l'ancien COMECON.

Aujourd'hui, l'évolution politique et économique entraîne de nouvelles possibilités pour une future coopération. De plus, viennent s'y ajouter certains programmes de l'Union européenne qui ont pour but de favoriser la coopération transfrontalière aux frontières "externes", par exemple INTERREG, PHARE-CBC (Cro-co). Par rapport à l'Allemagne et partiellement à l'Autriche, les régions frontalières tchèques connaissent un changement essentiel dans leur situation géopolitique, se transformant de zones périphériques en zones médiatrices. Outre les transformations en cours, on voit s'imposer également le principe de la proximité ou du voisinage qui contribue à transformer aussi bien la société que l'économie. Dans les régions limitrophes tchéco-allemandes on assiste à l'effet synergique des mutations dues d'une part aux processus de transformation, d'autre part à "l'ouverture" sur l'Europe ainsi qu'à l'influence exercée par le voisin "grand et riche".

Les recherches entreprises jusqu'ici par notre centre qui, depuis plusieurs années, s'occupe systématiquement de la situation dans les régions limitrophes tchéco-allemandes, ont réuni une solide base de données "soft" qui permet de mieux analyser les changements au sein de la structure sociale de la population de ces régions ainsi que l'impact global de ces changements sur l'économie et la société. Notre attention se porte notamment sur les problèmes concernant la stabilité de la population et la migration, sur les contacts entre citoyens, sur le rôle des "eurorégions", les migrations, sur le contexte historique, etc. Le dernier sondage effectué par notre équipe dans l'ensemble des régions limitrophes tchéco-allemandes (1236 personnes interrogées), s'accompagnait d'une enquête complémentaire centrée principalement sur les habitants des districts de Most et de Teplice. Après avoir analysé quelque 3000 questionnaires, nous avons enrichi nos connaissances en ce qui concerne plusieurs domaines d'intérêt : la situation dans le lieu de résidence des personnes interrogées, la connaissance du territoire allemand, le bilan des rapports transfrontaliers et de la coopération au niveau régional (local) ainsi que le marché du travail. Ma contribution est consacrée à quelques aspects qui relèvent, à mon avis, du thème de cette conférence.

* Traduit du tchèque par Alena Lhotová et Hana Prousková

1. Les répercussions concrètes de l'ouverture des frontières et du développement des contacts avec les voisins allemands sur le lieu de résidence de la personne interrogée

Je viens de mentionner la condition spécifique des zones limitrophes tchèques par rapport à l'Allemagne. Mais la différenciation territoriale ne se manifeste pas uniquement lors de la comparaison entre les régions attenantes à la Bavière ou à la Saxe : il est aussi difficile de déterminer la mesure dans laquelle les transformations déjà réalisées ou en cours sont influencées d'une part par les changements intérieurs, c'est-à-dire par la transformation de la société tchèque, et d'autre part par les facteurs extérieurs, c'est-à-dire par la présence de l'élément étranger, notamment allemand. Signalons que les réponses à la question "Qu'est-ce que l'ouverture des frontières et l'intensification des relations avec les voisins allemands ont apporté au lieu où vous habitez ?" accusent une proportion approximativement équilibrée des deux groupes de manifestations concrètes qui alternent en fonction de leur importance (voir tableau n° 1).

Tableau n° 1 - Manifestations concrètes, dans le lieu de résidence des personnes interrogées, de l'ouverture des frontières et du développement des relations avec les voisins allemands

conséquences de l'ouverture de la frontière	fortes	partielles	aucune	sans opinion
hausse des prix à cause des Allemands	43,3	30,9	17,9	7,9
montée de la criminalité	42,3	29,6	15,2	12,9
"Les Allemands achètent ici des biens immobiliers à bon marché."	41,7	22,7	11,6	24,0
accroissement des investissements allemands	35,6	37,5	7,2	19,8
perfectionnement du réseau commercial et de l'équipement collectif	25,4	50,8	16,1	7,7
"nous perdons notre fierté nationale"	24,1	28,2	41,5	6,2
"cela nous aide à rejoindre les pays développés"	21,5	49,0	17,3	12,3
"notre commune devient plus jolie"	20,5	42,9	31,5	5,1
établissement de nouveaux rapports informels entre Tchèques et Allemands	19,5	43,7	10,1	26,7
possibilité de travailler en Allemagne	17,9	47,4	7,7	27,0
"globalement cela nous rapporte"	12,9	30,7	34,5	21,9

croissance de l'influence des Allemands des Sudètes	11,6	23,1	40,4	24,9
accroissement du nombre d'emplois	11,4	35,0	36,0	17,6
montée de la tension entre les deux nations	11,0	20,3	44,2	16,6

La présence de l'élément allemand gagne en importance, avec un impact direct sur l'économie et sur les domaines culturel et social. Plus des deux tiers des personnes interrogées estiment (influence forte ou influence partielle) que "les prix montent à cause des visiteurs allemands", que "les Allemands achètent ici des biens immobiliers à bon marché" et que "les investissements allemands augmentent". Les disparités les plus prononcées entre les régions apparaissent dans la première rubrique du tableau, les valeurs relatives limites étant paradoxalement constatées dans les régions voisines : ouest - 62,8 % pour la réponse "beaucoup" contre nord-ouest - 28,4%. Concernant l'accroissement des investissements allemands, le nombre de réponses affirmatives apparaît plus important dans la partie centrale des zones limitrophes.

Les manifestations interethniques sont plutôt contradictoires et ambiguës. Le tableau montre qu'une partie des personnes interrogées estime que "nous perdons notre fierté nationale". Des opinions positives ont été données aux questions suivantes concernant l'influence des Allemands des Sudètes et la tension entre les deux sociétés. La plupart des personnes interrogées n'attribuent à ces manifestations qu'une importance marginale : pour les 2/3 des personnes interrogées elles ne jouent aucun rôle ou ne jouent qu'un rôle négligeable. Tout en gardant ces proportions, la situation se révèle sensiblement moins bonne sur le territoire situé entre Tachov et Ústí nad Labem. Les contacts transfrontaliers s'y établissent assez lentement, par contre dans les régions situées près de la frontière bavaroise ils s'établissent beaucoup plus rapidement - dans les deux zones la réponse "beaucoup" a été donnée par environ 25% des personnes interrogées.

Concernant les manifestations qui n'ont aucun rapport avec les Allemands, on remarque particulièrement l'opinion selon laquelle les régions frontalières connaissent "une montée de la criminalité". Pour ce qui est des questions secondaires qui s'y rattachent, on voit la prédominance des réponses "en partie" qui témoigne d'une divergence assez importante quant à l'évaluation des changements en cours. On peut dire globalement que les attitudes à l'égard de l'économie découlent d'un déséquilibre prononcé entre les différentes régions et sur le plan des finances, entre les cours de change de la couronne et du DM. Les rapports humains ou ethniques entre citoyens bénéficient, selon nos constatations, d'une base solide permettant leur futur développement. Notons également une proportion élevée des réponses "sans opinion" : cela concerne 1/5 - 1/4 des personnes interrogées.

2. Obstacles au développement de la coopération transfrontalière

Le chapitre précédent est lié à cette partie consacrée aux barrières freinant la coopération de part et d'autre de la frontière avec l'Allemagne, précisément avec les *Länder* voisins - la Bavière et la Saxe (le tableau résume les données pour l'ensemble du territoire).

Tableau n° 2 - Obstacles au développement de la coopération transfrontalière

Taux d'influence (% des proportions)	prononcé	notable	négligeable	nul	sans opinion
--------------------------------------	----------	---------	-------------	-----	--------------

différence du pouvoir d'achat	34,8	41,9	13,6	4,5	5,2
différence dans les prix de marchandises et de services	27,7	41,1	20,1	6,4	4,7
événements historiques (fascisme, guerre, transfert)	18,3	25,6	33,1	15,9	7,0
différence des mentalités nationales	10,6	34,5	38,1	11,0	5,8
insuffisance des voies de communication, de passages de frontière, insuffisance des télécommunications	9,3	23,6	35,6	20,2	11,3
différences linguistiques	7,9	31,3	40,7	14,9	5,1
insuffisance du flux d'informations à travers la frontière	7,0	23,3	33,4	19,2	17,1
écart entre les régimes politiques	6,9	16,9	33,4	25,3	17,5

Pendant des siècles, ce territoire s'est développé sous le signe d'influences mutuelles dues aux nombreux contacts économiques, institutionnels et individuels. Dès la proclamation de la Tchécoslovaquie indépendante en 1918, la situation des régions frontalières tchèques, du fait de leur marginalisation, a connu un changement essentiel, et certaines régions, notamment les moins développées, se sont enlisées dans un déclin progressif, qui s'est accéléré davantage encore après 1945. On a vu se rompre les traditionnels liens commerciaux et culturels avec l'Allemagne voisine, précisément avec ses deux parties qui, récemment encore, avaient des orientations militaro-politiques et socio-économiques opposées. Les transformations survenues dans notre pays ainsi qu'en Allemagne au début des années quatre-vingt-dix ont sans doute ouvert une nouvelle étape dans les relations, et cela à tous les niveaux : Etats, *Länder*, régions et communes. Au moment de la réalisation de ce sondage (fin 1994), des formes nouvelles de coopération transfrontalière étaient déjà mises en place, et certaines formes anciennes ont été renouvelées, réhabilitées. Mais quels sont les obstacles actuels dont la levée, complète ou partielle, permettrait d'étendre la structure existante de la coopération transfrontalière ? Cette question a aussi fait objet d'évaluations.

Les phénomènes observés peuvent être répartis en deux groupes. Le premier est constitué notamment par des facteurs économique-techniques dont la nature est relativement variable, le second comprend des données plus ou moins stables (sauf l'appréciation des événements historiques). Le fait qu'une plus grande importance soit attribuée à des facteurs variables dans le temps, nous rend assez optimistes.

Quelque 2/3 - 3/4 des personnes interrogées considèrent les deux premiers facteurs comme essentiels : en comparaison avec les autres facteurs, ce sont, et de loin, les obstacles considérés comme les plus importants pour le développement de la coopération transfrontalière. On suppose toutefois

que ce sont justement les écarts économiques et techniques qui disparaîtront petit à petit. L'importance accordée aux événements historiques (la guerre) ira également décroissant, comme conséquence, d'une part, de la diminution du nombre de témoins et, d'autre part, du rapprochement progressif. L'appréciation de la différence des mentalités se montre en principe neutre, les réponses étant équilibrées (prédominance des catégories médianes). Pour ce qui est des facteurs restants, les opinions positives prédominent, ces facteurs n'étant pas considérés comme des obstacles au développement.

L'appréciation de l'ensemble des facteurs dans les différentes régions ne présente pas de grosses disparités. L'écart le plus important se situe dans l'appréciation des événements historiques : la partie centrale de ce territoire enregistre plus de 20% de réponses "influence prononcée" contre 15% environ dans les régions plus éloignées. Il en est de même pour l'option "notable". On note également l'importance du facteur "différence du pouvoir d'achat". La moyenne est établie à partir des régions limitrophes avec la Bavière et avec la Saxe où les chiffres varient d'environ 10 points (40 contre 30% des réponses "influence prononcée").

3. Les régions frontalières : situation, particularités, politique régionale

Ce chapitre porte sur une estimation de la part des populations des régions frontalières situées au nord-ouest de la Bohême, mais notons que certains aspects seulement ont été pris en considération. Evidemment, les problèmes de ce genre sont perçus d'une manière très subjective, et il est donc préférable de ne voir dans ces résultats qu'une information de base. Les opinions critiques prédominent, mais elles ne peuvent se mesurer ni avec les autres régions, ni avec d'autres groupes thématiques.

La première question porte sur l'évaluation de la place de la région et de ses particularités au sein de l'Etat. La quasi-totalité des personnes interrogées reconnaissent qu'elles vivent dans une région frontalière, sans la considérer cependant comme une périphérie défavorisée du pays. Les habitants des régions frontalières estiment que leur territoire bénéficie de bonnes opportunités de développement et qu'il est d'un apport considérable pour l'économie nationale. Il est quelque peu surprenant de constater le rôle de la situation géographique, car les personnes interrogées soulignent à peu près proportionnellement ses avantages comme ses désavantages, ou adoptent une opinion neutre .

Tableau n° 3 - Particularités de la région frontalière au sein de l'Etat

"C'est une région"	réponse affirmative
d'un apport considérable pour l'économie de la République tchèque	80,4
qui bénéficie de bonnes opportunités de développement	77,1
qui tire profit de sa situation géographique	59,2
qui nécessite des mesures régionales de soutien	53,5
qui ne nécessite aucune approche particulière de la part de l'Etat	32,3

En outre, nous avons noté comment les personnes interrogées évaluent le rôle de l'administration centrale dans la résolution des problèmes de coopération transfrontalière. La répartition des réponses (échelle 1 à 5) est assez symétrique avec une légère prédominance des évaluations négatives, les deux

derniers groupes (rôle négligeable ou marginal) réunissant près des 2/5 des réponses. Un tiers des personnes interrogées était sans opinion.

Le deuxième thème résume les opinions de la population à l'égard du niveau actuel de la coopération transfrontalière, de ses perspectives et de ses résultats concrets. Sur les formes de la coopération, on donne une légère préférence aux accords entre les deux parties et aux formes bénévoles des activités conjointes (36,4% des réponses), les autres options (décisions conjointes prises au niveau régional ou local, flux d'informations réciproques sur les projets d'actualité) accusant la même proportion d'opinions, de quelques points plus faible seulement.

Nous avons également noté les opinions concernant le financement de ces activités. Continue à prédominer la dépendance vis-à-vis du budget de l'Etat, les différences quant à l'importance des autres sources n'étant pas exprimées (voir le tableau n° 4).

Tableau n° 4 - Ressources financières

Classement en fonction de l'importance (1 - 4 et globalement)	1	2	3	4	globalement
budget national	48,5	25,5	18,2	8,3	1,9
subventions, crédits, prêts spéciaux	14,7	27,9	37,2	19,4	2,5
budget régional/local	21,5	26,9	18,6	32,9	2,6
ressources étrangères	15,4	19,4	26,0	38,9	2,8

Quant à la question "Vers quels domaines la coopération devrait-elle s'orienter ?", toutes les options ont réuni au moins la moitié des réponses affirmatives - voir tableau n° 5. Cette constatation est dans une certaine mesure en contradiction avec les informations des personnes interrogées sur des projets conjoints concrets, comme la construction prévue de l'autoroute Prague - Ústí n.L. - Dresde (Berlin) le plus souvent citée ou l'acheminement de camions par voie ferrée entre Lovosice et Dresde, pourtant déjà mis en route.

Tableau n° 5 - Intérêt pour les différents domaines de la coopération transfrontalière

	oui (en %)
protection de l'environnement	96,9
tourisme	83,8
développement régional et économique	80,2
développement social (santé, culture...)	75,8
infrastructure, y compris transport	60,5

4. Niveau d'information sur les "eurorégions" dans les régions frontalières tchéco-allemandes

La notion d' "eurorégion" a été introduite dans notre pays à la suite de l'ouverture complète des frontières en 1990 et, dans une certaine mesure, elle a été identifiée à un raccourci conduisant directement de l'isolement à l'Europe. Dans la période qui a suivi, les eurorégions ont couvert l'ensemble des régions situées près de la frontière avec la Bavière et la Saxe, et d'autres encore ont été créées aux frontières avec la Pologne et l'Autriche. Jusqu'à ce jour, cinq eurorégions ont été établies : Šumava/Böhmerwald, Egrensis, Krušné hory/Erzgebirge, Labe/Elbe, Nisa/Neisse. Les degrés de développement, la qualité d'interaction et le taux d'influence varient dans les différentes régions. Ces facteurs ont été évalués dans quelques secteurs partiels, à savoir sud-ouest, ouest, nord-est et nord, secteurs représentant rigoureusement les eurorégions déterminées.

Nos questions portaient sur des faits généraux et concrets ainsi que sur le caractère de la coopération transfrontalière. La plupart des personnes interrogées avaient déjà entendu parler des eurorégions : 2/3 en moyenne - le plus souvent - 3/4 - dans le Nord (Neisse). Mais le nom de l'eurorégion dans laquelle se trouve le lieu de résidence de la personne interrogée, n'était pourtant connu que par 1/4 des personnes, la proportion la plus élevée - 1/2 - étant également dans le secteur susmentionné.

Les connaissances des personnes interrogées sur les activités des eurorégions sont relativement faibles, la plupart des réponses se situant dans la rubrique "sans réponse" (respectivement "ne sait pas"). La proportion des différentes options ressort du tableau n° 6.

Tableau n° 6 - Activités des eurorégions selon les personnes interrogées (en %)

A. en général	
coopération transfrontalière en général	11,8
coopération écologique	6,6
développement de la région/commune, économie	6,4
coopération dans les domaines de la culture et des associations	2,8
sans réponse	72,5
B. activités de l'eurorégion couvrant le territoire où vous habitez	
"ne sait pas"	22,0
pour l'instant aucune	5,9
coopération économique	1,3
coopération entre communes	1,0
autre	3,7

sans réponse	61,7
--------------	------

Conclusion

Le sondage ayant été effectué à la fin de l'année 1994, les résultats présentés ci-dessus se fondent sur le tri du premier degré seulement. Une analyse complète de ce sondage sera disponible dans le courant de cette année avec la parution d'un ouvrage basé sur le projet subventionné "Régions frontalières de Bohême dans le processus d'intégration européenne". Le total de nos connaissances rassemblées montre qu'il n'existe aucun obstacle insurmontable qui empêcherait les rapports transfrontaliers de s'établir et que l'attitude de la population de ces régions envers l'élément allemand est en grande partie positive. Maintenant, c'est donc aux autorités régionales et locales à tous les niveaux, aux autorités centrales ainsi qu'aux individus d'agir de façon à ce que cette chance soit mise à profit non seulement pour le "redressement" des territoires limitrophes mais en même temps pour celui de toute la République tchèque. Ce faisant, on pourra (peut-être) renouer avec les liens institutionnels et les rapports individuels entre Tchèques et Allemands, plus ou moins rompus au cours des cinquante dernières années.

Cet article a pu voir le jour grâce au soutien de la Grantová Agentura ČR, projet n°. 403/93/1085.

Pour une problématique de la différenciation régionale et son contexte politique

Jiří Tomeš*

La chute du rideau de fer au début de l'année 1989 signifia un changement géopolitique essentiel dans toute l'Europe. Ce changement affecta cependant de façon plus frappante les pays ex-communistes de l'Europe centrale, c'est-à-dire la Tchécoslovaquie, devenue République tchèque et Slovaquie, la Hongrie et la Pologne. Les zones frontalières occidentales, qui constituèrent en réalité pendant des dizaines d'années la périphérie du système socialiste mondial, devinrent d'un coup la zone de contact la plus importante entre d'une part l'Ouest développé, représenté par l'intégration dans l'Union européenne, et d'autre part les économies en transformation et les sociétés en désintégration de l'Europe centrale et orientale.

L'influence incontestablement positive du voisinage avec l'Union européenne s'exerce sur tous les pays. Elle agit principalement sur la différenciation des territoires. L'élément le plus significatif de l'influence du voisinage de l'Autriche et surtout de l'Allemagne est la mesure du chômage à l'échelle régionale. Le chômage est un indicateur synthétique, reflétant aussi bien la possibilité de développement que les altérations et les difficultés de chaque zone. Son faible taux dans les régions frontalières est essentiellement dû à un mouvement transfrontalier intensif dans le cadre du tourisme, aux migrations pendulaires et à une activité d'investissement importante des firmes étrangères dans cette zone.

Il est évident que c'est la République tchèque qui profite le plus de sa situation géographique avantageuse au cœur de l'Europe. C'est également elle qui a la frontière la plus longue avec la puissance économique la plus forte d'Europe, l'Allemagne. De plus, Prague exerce une forte attraction à la fois touristique et commerciale. En fait, une fraction du pays plus large que ce n'est le cas habituellement ailleurs peut profiter de cette position exceptionnelle. En effet, une part importante du territoire tchèque se situe à moins de 150 ou 200 km de la frontière allemande. Le taux de chômage dans cette portion représente un tiers du taux de chômage dans la périphérie nord-orientale de la République, c'est-à-dire en Moravie du Nord. Dans la région des villes d'eau de Bohême occidentale, les migrations pendulaires avec les centres bavarois voisins sont si intensives qu'elles aboutissent à une pénurie de main d'oeuvre. D'autre part, le mouvement transfrontalier intensif contribue à faire baisser efficacement le chômage dans le district de Tachov qui est de tous points de vue, et depuis longtemps, l'un des districts les moins développés de la République tchèque. L'image régionale du chômage en République tchèque se caractérise par une intensité croissante d'ouest en est. Malgré un taux moyen statistiquement très bas de chômage, les différences entre les districts sont proportionnellement fortes.

Dans le cas de la Slovaquie, seule Bratislava peut profiter effectivement d'une excellente position, à 50 km seulement de Vienne. Elle a souvent un rôle médiateur vis-à-vis de ses environs. Bratislava, capitale, a finalement 5 à 6 fois moins de chômage que la Slovaquie orientale et méridionale. Une forte minorité magyare vit dans ces zones voisines des régions déprimées de Hongrie. Le rôle de la position géographique à l'échelle régionale est cependant visible même entre la Slovaquie occidentale et la Slovaquie orientale.

L'influence de l'ouest est encore plus sensible dans le cas de la Hongrie. Le taux de chômage progresse pratiquement continuellement d'ouest en est, à l'exception logique de Budapest. A tel point qu'il est à l'est trois fois plus élevé que dans les régions frontalières avec l'Autriche. Bien sûr, l'Autriche ne peut représenter ici pour la Hongrie ce que représente l'Allemagne pour la République tchèque.

* Traduit du tchèque par Anne Olivier

La Pologne ne peut jusqu'à présent tirer profit d'une façon ou d'une autre de sa position géographique et de son voisinage. Ses régions occidentales sont en effet des terres récemment rattachées à la Pologne qui connaissent un processus complexe de transformation et accusent un taux de chômage comparable ou à peine plus faible que les autres régions. Malgré cela, nous pouvons remarquer, même en Pologne, une coupure territoriale dans le sens déjà évoqué, avec une croissance globale du chômage depuis le sud-ouest urbanisé vers le nord-est rural et périphérique.

Dans tous les pays cités, et déjà dans les fondements de l'évolution actuelle, on peut conclure à un approfondissement continu des différences régionales. En témoignent principalement la capacité de production économique, la vitalité des entreprises, le niveau de vie et la situation sociale des habitants. La naissance d'attitudes différenciées envers les voisins occidentaux va l'accroître encore. Si cet approfondissement des disparités régionales perdure, il peut perturber le processus de transformation. Nous pouvons déjà clairement discerner, dans tous ces pays, des régions dont les difficultés sont essentiellement liées aux déformations structurelles de l'ère communiste et à une position géographique désavantageuse.

La fonction de la politique régionale va dans ce contexte jouer évidemment un rôle de plus en plus important. C'est pourquoi il est assez stupéfiant de voir le peu d'attention que les gouvernements et les hommes politiques des pays mentionnés consacrent à cette problématique. Elle est, avec le développement régional en général, le lieu d'incompatibilités fondamentales dans la politique du gouvernement tchèque. C'est à vrai dire la politique des représentants du parti dominant dirigé par le premier ministre Klaus. L'O.D.S. et son président défendent avant tout l'ultra-libéralisme, la responsabilité de l'individu et des entreprises. D'un autre côté ils montrent une résistance claire à la décentralisation de l'administration publique et à l'autoadministration régionale. D'une part ils soutiennent une politique sociale sectorielle, c'est-à-dire nullement étendue à tous. D'autre part ils refusent quasiment ou du moins négligent d'engager cette même politique à l'égard des régions. La situation de la République tchèque ne doit cependant pas paraître très préoccupante, vu le taux de chômage très bas et la relative stabilité sociale. L'hypothèse d'un approfondissement significatif des différences aussi bien régionales que sociales est néanmoins aussi plausible que dans les pays voisins. On peut même affirmer qu'en ce qui concerne les changements structurels et le développement de la productivité du travail, la République tchèque est à la traîne derrière la Hongrie et la Pologne. Les conséquences d'un développement économique et régional non calculé et de la politique *ad hoc* ne sont pas actuellement prévisibles précisément. On peut seulement dire dès à présent avec certitude qu'elles ne seront pas positives.

Quelques notes au sujet des relations transfrontalières austro-slovaques

Lubomír Falčan*

Depuis 1989, les "mouvements transfrontaliers" ont connu un accroissement rapide, suite à la levée du "rideau de fer", à la disparition des obstacles intérieurs bloquant l'ouverture des routes de "l'Ouest" et à l'abolition, pour pratiquement tous les pays d'Europe, de l'obligation de visa. La transition socio-politique et économique, clairement orientée vers le modèle politique, économique et militaire de l'Europe occidentale, a catalysé les relations transfrontalières, y compris pour la zone Vienne-Bratislava. Leur caractère, leur intensité et leurs objectifs sont fonctions de plusieurs facteurs.

A. DES CENTRES DOMINANTS

C'est un espace dans lequel les fonctions essentielles pour l'Etat sont assurées par les villes de Bratislava et de Vienne. Ces deux villes déterminent toute l'activité socio-spatiale sur l'espace qui les sépare. Chacune en effet est la ville la plus importante de son pays, centre économique, culturel et politique, et bénéficie d'un statut de capitale et est donc centre administratif. Ce statut de capitale (nouveau pour Bratislava), combiné à la proximité physique entre les deux villes, crée des conditions spécifiques à l'établissement de relations mutuelles et de relations avec leur arrière-pays commun.

B. LES CARACTERISTIQUES DES AGGLOMERATIONS

1) Bratislava et Vienne sont avant tout caractérisées par une forte concentration en centres d'enseignement supérieur et en main-d'oeuvre qualifiée. Ceci est conforme à leur rôle au sein de la structure territoriale de leur pays et à la place et l'intérêt que revêtent leurs institutions à l'échelle nationale comme internationale. C'est pourquoi l'influence de ces deux villes est forte et s'étend sur un vaste territoire, en matière de mobilité professionnelle comme pour la satisfaction de divers besoins.

2) La fonction agricole garde son importance dans cette zone.

3) Les régions en contact de part et d'autre de la frontière sont habitées par un mélange de populations en partie parentes sur le plan ethnique (ethnie croate).

4) Les deux sociétés ont changé d'orientation : alors qu'elles se tournaient le dos jusqu'en 1989, elles ont commencé à partir de cette date à s'ouvrir aux "relations transfrontalières". Cela est particulièrement vrai pour les localités proches l'une de l'autre.

C. Les contacts transfrontaliers

Nous pouvons distinguer cinq catégories de contacts transfrontaliers.

1) Les contacts et la coopération entre collectivités territoriales décentralisées

Ils s'intensifient dans les communes frontalières, mais ne sont pas formalisés sur le plan institutionnel par des contrats ou des accords de coopération. Ils se manifestent par des rencontres informelles entre représentants municipaux. Il n'existe pas même d'accord formel de coopération entre Vienne et Bratislava.

* Traduit du slovaque par Frédéric Bègue

2) Les contacts socio-culturels

Ils apparaissent surtout grâce aux organisations socio-culturelles des zones frontalières et sont parfois facilités par l'appartenance à une ethnie commune (c'est le cas des Croates). A Bratislava, ils se font par l'intermédiaire d'institutions culturelles de quartier. Le courant de ces échanges "passe" dans les deux sens.

3) Le marché du travail

Depuis 1989, on observe un phénomène spontané d'utilisation de la main-d'oeuvre slovaque en Autriche. Dans la zone Bratislava-Vienne, cela concerne les métiers du commerce, de la restauration et de la santé (personnel d'encadrement et médecins). L'emploi saisonnier se développe aussi dans l'agriculture et le bâtiment et les formes illégales d'emploi interviennent principalement dans cette branche. Ce courant d'échanges ne fonctionne que dans le sens Slovaquie (Bratislava et ses environs)-Autriche (zones frontalières).

4) Les contacts économiques

Ils fonctionnent principalement dans le sens Autriche-Slovaquie, et sont valables aussi à l'échelle régionale. L'attrait d'une force de travail qualifiée et peu coûteuse et d'un marché potentiel explique la présence de toute une série de sociétés commerciales autrichiennes et de sociétés mixtes dans la région de Bratislava.

5) Le tourisme

Le tourisme de consommation augmente après 1989 et existe dans les deux sens, avec des objectifs différents. Dans le cas de la clientèle slovaque en Autriche, il s'intensifie avec la croissance des possibilités financières. Dans le cas de la clientèle autrichienne en Slovaquie, il varie en fonction des intérêts du pays (l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne modifie maintenant la donne). Le touriste consommateur slovaque se contente des quelques bourgs frontaliers autrichiens et surtout des centres commerciaux des banlieues de Vienne. En sens inverse, c'est Bratislava, et notamment le secteur de la restauration, qui attire le touriste autrichien.

Le tourisme ordinaire s'intensifie. Un nouveau phénomène est apparu : l'excursion pour le week-end ou pour quelques heures, dans la nature, aux environs de Bratislava (du côté autrichien) pour des randonnées ou du cyclotourisme.

D. LES OBSTACLES LIES AUX INFRASTRUCTURES ET LEUR LEVEE POTENTIELLE

Les 107 kilomètres de frontière commune entre la Slovaquie et l'Autriche devraient théoriquement faciliter l'intensification des contacts transfrontaliers. En fait, toute une série d'obstacles s'y opposent. Certains sont naturels (la Morava et le Danube) mais la plupart sont hérités de la division de l'Europe dans l'après-guerre. Les régions limitrophes du "rideau de fer" sont devenues périphériques des deux côtés (même si la qualité de cette périphérie était différente). Il s'agissait de territoires de "bout du monde", frappés du côté slovaque d'une interdiction totale ou partielle d'accès, avec l'aménagement de zones sous contrôle militaire et bénéficiant de très peu d'investissements de caractère civil. Il en résulte une insuffisance en véritables passages frontaliers (y compris pour les contacts avec les autres pays de l'Union européenne) et un manque de liaisons ferroviaires et routières.

Des accords bilatéraux consacrés à la résolution de ce problème ont été signés en 1994.

E. LES DIFFERENCES DE COMPETENCES LEGISLATIVES

Les autorités municipales coopèrent d'égal à égal de part et d'autre de la frontière. Certains problèmes et certaines relations ne peuvent cependant être traités que par des organes administratifs

de niveau supérieur. En Slovaquie, cela signifie les organes de l'Etat, tandis qu'en Autriche il existe encore un niveau intermédiaire, celui des collectivités territoriales des provinces fédérales.

Ce décalage est susceptible de causer des problèmes dans le fonctionnement et la gestion des relations transfrontalières.