

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite.

Tous droits réservés.

© P.I.E. PETER LANG S.A.

Éditions scientifiques internationales

Bruxelles, 2010

1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique

pie@peterlang.com ; www.peterlang.com

ISSN 0944-2294

ISBN 978-90-5201-595-8

D/2010/5678/25

Imprimé en Allemagne

« Die Deutsche Nationalbibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <http://dnb.d-nb.de>.



## Régions, régionalisme, européisme : les Communautés autonomes espagnoles et l'Europe

Matthieu TROUVÉ

*Maître de conférences en histoire contemporaine,  
Université de Bordeaux – Sciences Po. Bordeaux*

Selon le mot de Miquel Iceta, porte-parole des socialistes catalans, « l'Espagne est une nation des nations qui fonde son unité sur le principe d'égalité des droits entre tous les citoyens et de la garantie du droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la composent »<sup>1</sup>. Cette forte identité autonomiste qui a fait de l'Espagne un « État unitaire ultra-fédéral »<sup>2</sup> pèse de tout son poids à l'heure d'étudier les rapports entre les Communautés autonomes espagnoles et la construction européenne. Un bref rappel du fonctionnement du système politique et administratif espagnol s'impose.

L'Espagne est une démocratie jeune en Europe, qui a connu des régimes autoritaires ou dictatoriaux au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles caractérisés par un fort centralisme étatique<sup>3</sup>. Mais chaque province a conservé sa propre identité culturelle et politique. Cette particularité est à la fois le produit de l'histoire – *Reconquista*, pratique des *Fueros* sous la monarchie médiévale et moderne – et de revendications et luttes régionalistes. Certaines provinces comme le Pays basque, la Catalogne ou la Galice ont connu dès le XIX<sup>e</sup> siècle des mouvements régionalistes revendiquant un autogouvernement au niveau régional et le droit de restaurer l'usage de leur langue et de leur tradition juridique.

<sup>1</sup> Cité dans Loyer, B., *Géopolitique de l'Espagne*, Paris, A. Colin, 2006, p. 114.

<sup>2</sup> Subra de Bieusses, P., « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, numéro spécial « L'Espagne », n° 124, 2008, p. 19-34.

<sup>3</sup> Une structure très centralisée du pouvoir avec un gouverneur civil dans chaque province, représentant direct de l'État. Voir notamment Pérez-Nievas, S., Ramiro, L., « L'Espagne », in De Waele, J.-M., Magnette, P. (dir.), *Les démocraties européennes*, Paris, A. Colin, 2008, p. 120-135.

Avec le retour de la démocratie à partir de 1975, les revendications autonomistes se généralisent, au motif notamment que la démocratie ne pouvait être consolidée qu'à travers une très large autonomie. Chaque communauté (Catalogne, Pays basque, Galice) se considère alors comme une « nation » ou une « nationalité ». La Constitution de 1978 résout ce problème de manière originale : elle reconnaît le droit à l'autonomie des « nationalités et des régions », mais elle ne fixe pas de liste de communautés autonomes. Ainsi, entre 1979 et 1983 vont être négociés et conclus des « pactes » définissant les statuts d'autonomie des Communautés autonomes. Au terme de plusieurs cycles de négociation, toutes les Communautés ont acquis sensiblement le même niveau de compétence et d'autonomie : chacune d'entre elles dispose d'un Parlement élu démocratiquement, d'un président de Communauté autonome et du gouvernement désigné par le Parlement ; elles bénéficient, en outre, d'une très large autonomie sur le plan culturel (utilisation de la langue régionale, reconnue comme langue officielle), économique (ressources financières propres, régime spécifique pour le Pays basque et Navarre), et même internationale (représentations des Communautés autonomes auprès des autorités de Bruxelles). Au final, le système espagnol des Communautés autonomes – « État des autonomies »<sup>4</sup> – est très proche de celui d'un État fédéral.

Toute la problématique des relations entre les Communautés autonomes espagnoles et la construction européenne est conditionnée par ces considérations institutionnelles et administratives. Deux idées dominent. L'Europe est, d'une part, vécue par les régions espagnoles comme un moyen de se défaire des contraintes de l'État central, voire de le contourner : ne s'agit-il pas, dès lors, de vivre l'Europe et de défaire l'Espagne<sup>5</sup> ? D'autre part, la construction européenne est devenue une réalité à l'échelle régionale grâce à la coopération transfrontalière et interrégionale mise en pratique sous diverses formes par les Communautés autonomes espagnoles.

<sup>4</sup> Voir notamment Kukawka, P., *L'Europe par les régions*, Presses Universitaires de Grenoble, 2001, p. 33-43 ; Couffignal, G., *Le régime politique de l'Espagne*, Paris, Montchrestien, 1993.

<sup>5</sup> Nous reprenons ici, en l'adaptant, le titre d'un ouvrage sur les rapports entre la France et la construction européenne : Bossuat, G., *Faire l'Europe sans défaire la France : 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2005.

## I. Les Communautés autonomes espagnoles et l'Europe : vivre l'Europe et défaire l'Espagne ?

En Espagne, la construction européenne est bien souvent vécue à l'échelle locale comme un moyen de contourner l'État central. À cela, deux raisons principales : tout d'abord, la construction européenne offre une tribune aux régions et leur permet, indirectement, de renforcer les revendications autonomistes, ensuite, elle favorise directement l'émancipation des régions, notamment par le biais des subsides de la politique régionale européenne.

Dès 1986, l'Espagne est entrée avec enthousiasme dans la Communauté européenne, faisant figure de pays intégrationniste et apportant à la construction européenne une opinion publique profondément européenne<sup>6</sup>. L'Europe est devenue un ciment de la politique étrangère espagnole et a exercé un véritable tropisme au sein de la société. Dirigeants, classe politique, société civile, patronat, syndicats, sont tous partisans de l'entrée et de la participation active de l'Espagne à la construction européenne. De nombreux sondages d'opinion ont révélé le sentiment très européen des Espagnols tout au long des années 1970-2000 comme le montrent les enquêtes de l'Eurobaromètre ou du *Centro de Investigaciones Sociológicas*<sup>7</sup>. Certaines régions, tournées vers les marchés extérieurs depuis les années 1960 et très compétitives sur le plan agricole et industriel, ont milité très tôt en faveur de la participation de l'Espagne au Marché commun.

Ce fort sentiment européen s'exprime également au sein des principales formations régionalistes espagnoles. Pour les nationalistes catalans, basques et galiciens en particulier, les États-nations obsolètes sont voués à être remplacés par un grand État européen dans lequel les régions historiques pourraient bénéficier d'un rôle indépendant par rapport à l'État espagnol centralisé. Pour le leader de CiU, le nationaliste catalan Jordi Pujol, l'Union européenne doit même servir à vider de leur contenu les pouvoirs étatiques, de sorte que la monnaie, l'armée, la politique étrangère et de sécurité commune, la politique intérieure et la justice, finissent par faire partie d'une seule politique européenne, et que les autres domaines reviennent aux régions. Pujol va aussi jusqu'à parler d'une souveraineté partagée entre l'État espagnol et les Communautés autonomes. Cette vision est loin d'être marginale ; on la retrouve

<sup>6</sup> Trouvé, M., *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008.

<sup>7</sup> Trouvé, M., « De l'enthousiasme à la banalisation : l'opinion publique espagnole et l'Europe (1975-2005) », in M. Affinito, G. Migani, Ch. Wenkel (dir./eds.), *Les deux Europes. The two Europes*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009.

en partie au sein d'autres formations catalanes. Ainsi, pour le socialiste Pasqual Maragall, ancien président du Comité des régions, l'Europe doit se substituer aux vieilles structures des États européens. Partisan d'un fédéralisme municipal et régional, Maragall défend l'idée que la subsidiarité ne doit pas servir à retirer des parcelles de pouvoir à la Commission européenne pour les rendre aux États, mais doit diffuser la prise de décision vers la base de la pyramide, au sein des organisations locales et régionales<sup>8</sup>.

Par ailleurs, la Communauté européenne peut offrir une tribune aux partis régionalistes et aux régions espagnoles<sup>9</sup>. Depuis les années 1980, les Communautés autonomes sont régulièrement consultées par l'État central espagnol lorsqu'il s'agit d'élaborer la position de l'Espagne à la table des négociations à Bruxelles. Aux conférences sectorielles organisées depuis 1983 entre l'État et les régions, s'est ajoutée une Conférence chargée des questions relatives aux Communautés européennes (CARCE en espagnol<sup>10</sup>) qui est devenue depuis la loi du 13 mars 1997 un instrument de coordination au sein duquel les Communautés autonomes font entendre leur voix. Au sein de la CARCE, les décisions prises doivent être approuvées dans une logique de collaboration par les représentants de l'État ainsi que par la majorité des représentants des Communautés autonomes ; une Communauté peut refuser de signer un accord qui, de ce fait, ne lui sera pas alors applicable. Cependant, dans la pratique, les Communautés sont obligées de s'entendre collégialement pour peser face à l'État. Il n'en reste pas moins que, par ce biais, les régions espagnoles sont, dans une certaine mesure, associées à la politique européenne du gouvernement espagnol.

Chaque Communauté autonome dispose, en outre, à Bruxelles d'une représentation auprès de l'Union européenne qui agit comme une sorte d'organe officieux de promotion régionale et de lobbying particulièrement efficace. Dans les régions espagnoles, on considère que la défense des intérêts de chaque région passe par une meilleure représentation au sein des institutions européennes<sup>11</sup>. Ainsi, la Catalogne, une des régions

les plus dynamiques d'Espagne sur le plan économique, a pu considérablement développer ses relations extérieures avec l'Union européenne et ainsi affirmer sa dimension internationale comme en témoigne la promotion de Barcelone comme futur siège de l'Union pour la Méditerranée. Des régions moins développées économiquement – à l'instar de l'Andalousie, de la Cantabrie ou de l'Estrémadure – ont à leur tour mis en place des représentations autonomes chargées de défendre leurs intérêts auprès de la Commission européenne. L'Andalousie a, par exemple, institué une délégation de la junte andalouse chargée de suivre « le processus d'élaboration des normes de l'UE ayant une incidence sur les intérêts de l'Andalousie », de « soutenir les intérêts socioéconomiques, sectoriels et professionnels de l'Andalousie », et de « participer à la promotion extérieure de la Communauté autonome andalouse »<sup>12</sup>. Si l'on ajoute à l'ensemble de ces mécanismes institutionnels la participation des régions espagnoles aux différentes associations européennes regroupant les régions – Comité des régions, Assemblée des régions d'Europe, Conférence des régions périphériques maritimes, entre autres –, on conclut ainsi à l'existence de très nombreux canaux qui permettent aux Communautés autonomes espagnoles, sinon de participer directement à la construction européenne, du moins d'être associées au processus d'intégration européenne et d'exercer une réelle influence. Bruxelles fait plus que jamais figure de capitale mondiale des lobbies régionaux et locaux<sup>13</sup>.

Même si la Constitution espagnole dispose très clairement que les relations internationales sont du ressort exclusif de l'État (article 149.1.3), cela n'a pas empêché des communautés historiques, comme la Catalogne, le Pays basque ou la Galice, gouvernées, qui plus est, par des leaders politiques charismatiques, de développer une politique de promotion internationale sur le plan commercial, culturel, touristique. Certains présidents de région ont, à l'image de Jordi Pujol ou de Manuel Fraga, multiplié les voyages à l'étranger. Le président de la Généralité de Catalogne a parfois été reçu avec les honneurs d'un véritable chef d'État : ainsi, en 1988, lors d'une visite en Uruguay, en 1991 en Slovaquie, ou encore en 1991, avec Boris Eltsine, devenant ainsi le second dirigeant occidental à avoir une entrevue avec le président russe. Quant

<sup>8</sup> Bassets, L., « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, n° 91, 4<sup>e</sup> trimestre 1998, p. 208-214.

<sup>9</sup> AHCE, fonds Emmanuele Gazzo, « Espagne, nouveau membre : apport des régions à la construction européenne », conférence prononcée à l'Institut royal des relations internationales de Bruxelles par Jordi Pujol, président du gouvernement autonome de Catalogne, 3 juin 1985. Cf. aussi Crespo Maclennan, J., *Spain and the process of european integration, 1957-1985. Political change and europeanism*, New York, Palgrave, 2000, p. 158.

<sup>10</sup> *Conferencia para los asuntos relacionados con las Comunidades europeas*.

<sup>11</sup> Cf. Simon, E., *Le régionalisme en Espagne. L'exemple de la Cantabrie*, Paris, L'Harmattan, 2003.

<sup>12</sup> Décret n° 164/1995 du 27 juin 1995 portant création de la délégation de la junte d'Andalousie à Bruxelles, publié dans le *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n° 104, 25 juillet 1995, p. 7268.

<sup>13</sup> Huyseune, M., Jans, T., « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens », *Brussels Studies, la revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles*, n° 16, 25 février 2008, p. 1-12, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be).

au président de la Xunta de Galice, il a établi des liens privilégiés avec Cuba, rendant visite à Fidel Castro<sup>14</sup>.

Pour développer son action extérieure, la Catalogne s'appuie sur deux grands axes constitués par des structures administratives, à la fois économiques et culturelles. Une première catégorie est, en effet, constituée par des consortiums de nature économique et commerciale. Créé en 1988, comptant 33 bureaux dans 19 pays différents, le Consortium de promotion commerciale de la Catalogne (COPCA) fait figure de délégation commerciale pour la Catalogne, auquel vient s'ajouter le Consortium d'information et de développement des entreprises (CIDEM) créé en 1985, ou encore le Consortium de promotion touristique, tous deux mis en place sous l'impulsion des services pour l'industrie catalane du gouvernement autonome. Placé sous la présidence de Jordi Pujol, dirigé par Victor Pou Serradell, le *Patronat Català Pro Europa* est à mettre à part. Institution clef de ce que certains auteurs n'hésitent pas à appeler une « paradiplomatie » catalane<sup>15</sup>, il exerce un véritable lobbying auprès des autorités européennes<sup>16</sup>. Regroupant des représentants de la Généralité, de la mairie de Barcelone, des mondes universitaires et associatif, cette structure fonctionne comme un bureau d'information et de liaison avec les institutions européennes. S'ajoutent à ces organismes six « représentations culturelles », dont la Maison de Catalogne à Paris, ainsi que l'Institut d'études méditerranéennes, à l'origine de colloques et de forums destinés à valoriser l'image de la Catalogne en Europe et dans le monde. C'est donc bien tout un réseau efficace et dense qui est ainsi tissé par la Généralité de Catalogne, destiné avant tout à la promotion de la Catalogne et des Catalans en Europe.

La Catalogne a certainement été la communauté autonome la plus audacieuse et entreprenante pour ce qui concerne le développement de ses relations extérieures avec les instances européennes. Elle entend devenir un moteur en Europe, comme en témoigne sa participation à la Conférence des régions pyrénéennes et au groupe régional des « Quatre moteurs de l'Europe » qui l'unit au Bade-Wurtemberg, à la Lombardie et à la région Rhône-Alpes<sup>17</sup>. La région cherche à se faire admettre en

<sup>14</sup> Dufour, G. et J.-F., *L'Espagne : un modèle pour l'Europe des régions ?*, Paris, Gallimard, Folio actuel, 2000, p. 197-198.

<sup>15</sup> Paquin, S., *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

<sup>16</sup> Melich, A., « Problématique centre – périphérie en Espagne : intégration des groupes catalans à la CE », in Sidjanski, Dusan, Ayberk, Ural (dir.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne. Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire*, Paris, Genève, PUF-IUEE, 1990, p. 166-169.

<sup>17</sup> Voir Kukawka, P., « Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions » et Morata, F., « Barcelone et la Cata-

véritable « nation » différenciée<sup>18</sup>, au point de créer des tensions avec l'État central. Les contentieux se sont multipliés, y compris devant les tribunaux, et pas seulement avec la Catalogne. Pour les régionalistes, dans la mesure où certaines politiques européennes concernent directement les intérêts de leurs régions, les Communautés autonomes devraient être défendues directement par leurs représentants plutôt que par les représentants de l'État central. Ainsi, en 1993, le Pays basque a proclamé le droit de l'Euskadi à conduire sa propre politique internationale – ce qui a été par la suite frappé d'inconstitutionnalité – et l'année suivante, le gouvernement basque a réclamé d'être directement représenté dans les instances européennes, ce que le gouvernement a refusé. De manière générale, les tribunaux espagnols ont distingué les activités exclusives de l'État en matière de relations internationales – incluant la signature de traités, la représentation de l'État à l'extérieur, la création d'obligations mutuelles entre États souverains – et les autres activités – de nature économique, touristique ou culturelle – à l'étranger.

Dans l'ensemble, les régions espagnoles ont été les grandes bénéficiaires de la politique régionale de l'Union européenne, au moins jusqu'en 2004. L'Estrémadure, l'Andalousie, la Galice, la région de Murcie, ou encore la Castille, ont très largement profité des fonds structurels européens qui sont venus opportunément financer des infrastructures routières, des projets économiques, touristiques et culturels. À titre d'exemple, pour la période allant de 1989 à 2013, l'Andalousie bénéficie au total de près de 28,5 milliards d'euros de fonds européens au titre de la politique régionale de l'UE. Ces sommes, investies principalement dans le secteur de l'économie, de l'environnement et des transports, ont permis en moyenne une hausse de l'ordre de 1,35 % par an du PIB andalou entre 1989 et 2006. Ces subventions ont eu pour effet de moderniser l'économie andalouse, faisant passer la Communauté autonome d'un statut de région pratiquement tiers-mondiste à celui d'une région profondément ancrée dans l'espace européen. Mais le sentiment d'appartenance à l'Europe ou à la nation espagnole n'a pas été pour autant renforcé. Au contraire, en règle générale, les liens Communautés autonomes-Europe ont indirectement alimenté un regain de régionalisme.

logne dans l'arène européenne », in Balme, R., *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 91-106 et 107-131.

<sup>18</sup> Bassets, L., *op. cit.*, p. 210.

## II. Construire l'Europe à l'échelle territoriale : le cas de la coopération interrégionale et transfrontalière franco-espagnole

C'est certainement dans les régions transfrontalières que se vit le mieux le marché unique et que se conçoit le mieux l'intégration européenne. Les Communautés autonomes ont participé très tôt à l'effort mené dans le but de renforcer la coopération entre régions européennes. Cette coopération transfrontalière et interrégionale est le produit à la fois de l'impulsion donnée par Bruxelles, de l'intervention étatique et des initiatives locales menées par les collectivités régionales ou les acteurs économiques locaux. Elle donne lieu à des initiatives très diverses et assez éclectiques.

La coopération entre régions françaises et espagnoles est relativement ancienne puisqu'elle a démarré avant même que l'Espagne n'entre officiellement dans la Communauté européenne. Dès 1983 a été créée une association de travail des Pyrénées (CTP) réunissant régions françaises (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) et espagnoles (Pays basque, Navarre, Aragon, Catalogne). L'Acte unique et le développement de la politique régionale de l'UE vont ensuite accélérer le processus. En 1989, un fonds de coopération est créé réunissant les régions Aquitaine, Euskadi et Navarre, suivi, deux ans plus tard, par la création d'une alliance transpyrénéenne regroupant la région Midi-Pyrénées, le Languedoc-Roussillon et la Catalogne. En 1994, une « charte de développement » qui s'appuie sur les problèmes communs à la « diagonale continentale » est signée par douze régions françaises et espagnoles (Auvergne, Bourgogne, Centre, Limousin, Midi-Pyrénées, Aragon, Castille-la-Manche, Castille-León, Estrémadure, Madrid, Navarre, Rioja). Un nouveau pas est franchi en 1997 avec la création de la Conférence des régions européennes de la diagonale continentale (CREDC) qui s'étend du Jura à l'Alentejo. Enfin, en 2004 est née l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée associant Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Aragon, Catalogne et Baléares. Cette Eurorégion, regroupant 13 millions d'habitants et s'étendant sur une superficie de près de 158 000 km<sup>2</sup>, s'est donné comme ambition de créer un « pôle de développement durable basé sur l'innovation et la cohésion sociale et territoriale ». Elle défend des projets d'intérêt commun menés par les services des Conseils régionaux et des Communautés autonomes et portant sur divers domaines : développement économique, infrastructures transpyrénéennes, désenclavement du territoire, technologies de l'information, nano et biotechnologies, ou encore tourisme.

En ce qui concerne la côte basque, la coopération interrégionale a pris depuis les années 1990 une dimension de plus en plus importante

qui a conduit à l'émergence progressive d'une eurorégion composée de la région Aquitaine et des Communautés autonomes d'Euskadi et de Navarre. Forte de 5,5 millions d'habitants, cette eurorégion tente de promouvoir les informations et les publications statistiques et économiques dans les trois langues française, espagnole et basque. Il est vrai que les liens culturels sont très forts du fait, notamment, de l'existence d'une langue basque, certes davantage parlée du côté espagnol que du côté français<sup>19</sup>. Du reste, un accord-cadre de coopération transfrontalière pour le soutien à la langue basque a été signé en février 2007 à Bayonne entre l'Office public de la langue basque (OPLB) et le gouvernement autonome basque espagnol. L'accord, présenté par le vice-président du Conseil général des Pyrénées atlantiques et président de l'OPLB, Max Brisson (UMP) et le ministre de la Culture du gouvernement basque, Miren Azkarate, vise à harmoniser les politiques publiques de soutien et de développement de l'euskara. S'appuyant sur un fonds de coopération doté de 1,45 million d'euros, il prévoit un programme d'activités communes et un soutien à des opérateurs linguistiques. Un nouveau pas a été franchi en mars 2007 avec la création de la Conférence eurorégionale réunissant tous les acteurs institutionnels des deux côtés des Pyrénées, de l'État aux collectivités territoriales (région, département, *diputación*). Cet instrument doit permettre un travail efficace dans des domaines touchant la vie quotidienne, des transports à la santé en passant par la radio-télévision ou encore les universités.

La coopération interrégionale prend aussi la forme d'« Arcs » englobant des régions situées sur des façades maritimes de l'UE et participant depuis 1989 à des commissions rassemblées dans la Conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM) créée en 1973. C'est le cas de l'Arc atlantique qui rassemble 32 régions irlandaises, britanniques, françaises, portugaises, espagnoles (de l'Écosse à l'Algarve), soit 56,7 millions d'habitants, et, plus récemment, de l'Arc méditerranéen ou arc sud-européen formé en 1995, et regroupant vingt régions du sud de l'Andalousie à la mer Égée. Les acteurs régionaux et économiques espagnols ont activement participé à la formation de ces « Arcs ». En particulier, le président de la Galice, Manuel Fraga, s'est personnellement impliqué dans le projet d'Arc atlantique. C'est d'ailleurs à Saint-Jacques-de-Compostelle que se sont tenues, en mars 1993, les premières rencontres patronales de l'Arc atlantique<sup>20</sup>. Mais cette coopération doit

<sup>19</sup> Sur environ 212 000 habitants dans le Pays basque français, plus de 55 000 parlent l'euskera selon les chiffres de l'Institut culturel basque de 1993.

<sup>20</sup> Brouard, S., « L'Arc atlantique comme entreprise politique », in Balme, Richard, *op. cit.*, p. 83 et 86.

surtout s'appuyer sur les grandes agglomérations qui sont appelées à jouer un rôle clef dans le développement de ces « Arcs »<sup>21</sup>.

Outil majeur de l'intégration européenne, la coopération transfrontalière tend à gommer les écarts de part et d'autre des Pyrénées. Après les accords de Schengen en 1992, la frontière politique qui séparait la France et l'Espagne depuis le traité des Pyrénées de 1659 – une des plus anciennes frontières d'Europe – a presque disparu<sup>22</sup>. Longue d'environ 500 kilomètres et caractérisée par une des plus hautes chaînes montagneuses d'Europe, cette frontière a subi peu de transformations depuis l'époque moderne<sup>23</sup>. Les flux de travailleurs et les flux commerciaux sont nombreux mais surtout concentrés aux deux extrémités côtières. On note à ce propos l'existence d'une culture et d'une histoire transfrontalières communes, qui s'expriment à travers les communautés catalane et basque et la pratique d'une langue régionale.

La coopération transfrontalière a été encouragée au niveau national par des accords étatiques bilatéraux, puis au niveau européen, par le biais des programmes Interreg et des politiques européennes. Mais leur mise en œuvre passe nécessairement par les acteurs locaux. Les grands dossiers, comme celui du TGV entre Nîmes et Figueras, restent du ressort des États ou de l'Union européenne, mais les régions, départements, collectivités locales, associations des deux côtés de la frontière unissent leurs efforts pour peser dans les décisions.

Jumelages de cités<sup>24</sup>, colloques culturels ou scientifiques, expositions, universités d'été créent de nouveaux partenariats. Ils sont devenus réguliers, intégrés ou non dans les programmes et fonds structurels européens comme Interreg III (coopération transfrontalière de proximité) ou Interreg III B (coopération transnationale entre grands espaces contigus), qui tirent leurs dotations financières du Fonds européen de développement régional (FEDER). Des actions parfois très ponctuelles

<sup>21</sup> Charrié, J.-P., « L'articulation des territoires au sein de l'Arc atlantique », in *Articulation des territoires dans la péninsule ibérique*, textes réunis et présentés par François Guichard, Bordeaux, PUB, 2001, p. 36.

<sup>22</sup> Rappelons, à ce propos, la formule de l'époque de Louis XIV : « Il n'y a plus de Pyrénées ». D'après François Bluche, cette expression, généralement attribuée à Louis XIV après l'acceptation du testament de Charles II d'Espagne en faveur de son petit-fils, reviendrait en réalité à l'ambassadeur espagnol Castel Rodrigo. Cf. Bluche, F., *Dictionnaire des mots historiques*, Paris, Éditions de Fallois, 1992, p. 123.

<sup>23</sup> Cf., notamment, Laborde, P., « Les effets des politiques nationales sur les relations transfrontalières. L'exemple de la frontière franco-espagnole à l'ouest des Pyrénées », in *Articulation des territoires dans la péninsule ibérique*, op. cit., p. 328.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, Roudié, P., « Un cas particulier d'articulations territoriales – les villes jumelées. L'exemple de la Gironde », in *Articulation des territoires dans la péninsule ibérique*, op. cit., p. 303-312.

sont menées. Ainsi, en septembre 2004, grâce à Interreg III a été créée l'association Xareta, regroupant quatre communes de part et d'autre de la frontière basque : Ainhoa, Sare, Urdazubi-Urdax et Zugarramurdi. Cette association d'élus mène des opérations de valorisation du patrimoine local, de développement culturel et de préservation de l'environnement : création d'excursions à travers les chemins de Saint-Jacques, valorisation du monastère d'Urdax, création d'une école trilingue, d'une radio locale, ou encore mise en place d'une collecte des ordures.

Des actions remarquables ont été opérées au niveau transfrontalier dans des domaines aussi variés que les transports, la santé ou la culture. Ainsi, le musée San Telmo de Saint-Sébastien est à l'origine de plusieurs opérations de partenariat culturel – avec le musée basque de Bayonne, le musée Guéthary, le musée Asiatica de Biarritz – avec le soutien du fonds Aquitaine-Euskadi<sup>25</sup>. En janvier 2003, le président de la Généralité de Catalogne, Jordi Pujol, et le président du conseil régional du Languedoc-Roussillon, Jacques Blanc, ont signé un protocole d'accord sur la coopération hospitalière qui prévoit, notamment, la création d'un hôpital transfrontalier commun à Puigcerdá en Cerdagne, du côté espagnol, qui doit ouvrir ses portes en 2012<sup>26</sup>. Un accord de tiers-payant était signé peu après entre les organismes d'assurance-maladie du Languedoc-Roussillon et la fondation privée de l'hôpital de Puigcerdá en Espagne. Pour 2003, au protocole de coopération entre le Languedoc-Roussillon et la Catalogne figuraient une vingtaine de projets et d'initiatives en cours ou à mettre en chantier, allant de l'abattoir transfrontalier de Cerdagne à la mise en valeur du patrimoine linguistique catalan, avec des aides de Barcelone pour les écoles associatives Brissolas et Arrels. De son côté, le conseil général des Pyrénées-Orientales annonce avoir alloué 26 millions d'euros de financements européens à 521 dossiers entre 1998 et 2003. Une Maison de la catalanité a été inaugurée à Perpignan en octobre 2003 avec une exposition de l'artiste catalan Antoni Tapiés. La municipalité de Perpignan, dirigée par le sénateur-maire UMP Jean-Paul Alduy, entend œuvrer au développement du réseau culturel, social et économique des deux côtés des Pyrénées, entre Catalans du Nord et du Sud<sup>27</sup>. Dans un tout autre registre, une coopération a été menée entre les services postaux français et espagnols : trois facteurs de la capitale catalane de Gérone et deux d'Albi, chef-lieu du Tarn, ont troqué leurs tournées et échangé leur poste pour un mois.

<sup>25</sup> *Sud-Ouest*, 17 avril 2002. En avril 2002, un échange de deux expositions temporaires a été mené entre le musée San Telmo et le musée Asiatica.

<sup>26</sup> *Le Midi libre*, 24 mai 2009.

<sup>27</sup> *Le Monde*, 16 janvier 2004.

Les frontières sont aussi des laboratoires pour l'application des règles européennes. À ce titre, le traité de Bayonne fait figure de révolution juridique. Signé en 1995, il permet aux communes des deux côtés de la frontière, non seulement de se jumeler ou de coopérer, mais aussi de créer des entités administratives communes. Le Pays basque fait partie, dans ce domaine, des régions exemplaires. Aux termes du traité de Bayonne, la ville d'Hendaye a été ainsi autorisée à intégrer une collectivité étrangère, le *consorcio* – un district urbain de droit espagnol – formé avec Irun et Fontarabie (environ 100 000 habitants). Ces communes sont désormais réunies au sein d'une institution intercommunale transfrontalière appelée *consorcio* Bidassoa-Txingudi.

Un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), dénommé Agence transfrontalière de l'Eurocité basque, a également été mis sur pied entre la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Cabab) et sa voisine, la province basque espagnole de Guipúzcoa (Saint-Sébastien), dans le but de favoriser le développement économique de la côte basque, la planification urbaine, les liaisons ferroviaires, la promotion culturelle et touristique ou encore la coopération hospitalière<sup>28</sup>. Amorcée en janvier 1993 et officiellement créée en 1997, reconnue par la DATAR comme site pilote transfrontalier, cette coopération concerne une conurbation de 600 000 habitants<sup>29</sup>. La perspective est de faire émerger une véritable Eurocité basque à moyen terme. La grande ambition de cette Eurocité est de doter son continuum urbain d'infrastructures solides, notamment en matière de transports publics. Le principal point noir de la zone, en effet, reste la question des transports congestionnés par un trafic routier en progression de 10 % par an au début des années 2000<sup>30</sup>. Ainsi, l'Agence transfrontalière a élaboré un livre blanc de l'Eurocité basque destiné à préparer un schéma commun de développement des équipements publics. À ce titre, elle a été à l'initiative du projet de tram-train reliant Bayonne à Saint-Sébastien. Ce dispositif, encore à l'étude, pourrait constituer une alternative aux déplacements urbains de proximité, notamment en période estivale où les routes sont déjà largement saturées et, en facilitant les déplacements de chaque côté de la frontière, il permettrait de structurer l'Eurocité.

Un rapport, commandé en août 2004 par le gouvernement Raffarin et remis au Premier ministre le 18 mai 2005, rédigé par Alain Lamassoure,

<sup>28</sup> *La Croix*, 4 mars 2000.

<sup>29</sup> *Les Échos*, 30 avril 1998. 1,6 million d'euros ont été consacrés en 1998 à des initiatives dans le cadre du GEIE comme l'achèvement d'un site Internet édité en quatre langues – [www.eurocite-basque.org](http://www.eurocite-basque.org) – ou une meilleure coordination des équipements urbains.

<sup>30</sup> *Les Échos*, 25 mars 2002.

ancien ministre, député européen, a fait part de la nécessité de renforcer la coopération transfrontalière et, notamment, de tenir compte des projets transfrontaliers dans la mise en œuvre des contrats de plan État-région 2007-2013. Le rapport suggère, en outre, de majorer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes participant à des agglomérations binationales pour développer leurs projets<sup>31</sup>. Le gouvernement français tente également depuis le milieu des années 2000 d'impulser une véritable coopération économique transfrontalière, concrète et durable. Celle-ci tarde, en effet, à se développer. Seuls des partenariats ponctuels entre entreprises françaises et espagnoles ont vu le jour<sup>32</sup>, notamment en raison du manque d'engagement de la part des acteurs économiques français. Le gouvernement français a, par exemple, lancé un appel à projet en novembre 2004 pour la création de pôles de compétitivité avec pour objectif de relancer l'innovation industrielle et l'emploi dans les territoires. Ces pôles, appelés à se développer en Aquitaine, doivent devenir à terme les interlocuteurs des clusters (pôles de compétitivité) basques de manière à renforcer les partenariats économiques de part et d'autre de la frontière.

L'impulsion décisive de la coopération transfrontalière vient donc souvent, côté français, de l'État, et les sommets bilatéraux institués entre la France et l'Espagne depuis 1983 sont régulièrement l'occasion de relancer les projets de coopération. En octobre 2005, les chefs des gouvernements français, Dominique de Villepin, et espagnol, José Luis Zapatero, ont tenu à Barcelone un sommet spécialement consacré aux questions transfrontalières, associant les présidents de régions, et fixant des objectifs ambitieux, notamment dans les domaines des transports et de la santé. Plus récemment, le sommet franco-espagnol qui s'est tenu à Paris en janvier 2008, a redynamisé la coopération transfrontalière entre les deux pays. Le président français a, en effet, souligné l'importance qu'il attachait à la relance des projets d'interconnexion transfrontalière en matière de transport et d'électricité, ainsi qu'à sa coopération avec Madrid contre le terrorisme de l'organisation indépendantiste basque ETA. MM. Sarkozy et Zapatero ont décidé conjointement de faire avancer le dossier de la construction d'une ligne à très haute tension dans les Pyrénées orientales afin de rapprocher l'Espagne du marché énergétique européen. Le projet était en suspens depuis une quinzaine

<sup>31</sup> *Les Échos*, 20 mai 2005 ; *Sud-Ouest*, 16 juin 2005.

<sup>32</sup> La Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne a lancé plusieurs initiatives, comme des pépinières de haute technologie de part et d'autre de la frontière (projet Transnet), la réalisation d'une structure commune pour favoriser les projets d'entreprises transfrontaliers, ou encore la création en novembre 2004 d'une plateforme logistique commune pour former la « Porte atlantique » de l'Europe. *Sud-Ouest*, 21 février 2005.

d'années en raison de l'opposition des collectivités locales concernées, appuyées par les défenseurs de l'écologie. Une société commune aux deux réseaux nationaux de transports de l'électricité devrait être constituée ; le projet prévoit l'enfouissement de la ligne sur une partie de son trajet dans les Pyrénées<sup>33</sup>.

Mais la coopération transfrontalière a aussi des limites. Les frontières entre la France et ses voisins, notamment l'Espagne, agissent comme des miroirs grossissants à l'égard de l'Union européenne, où se reflètent les succès mais aussi les dysfonctionnements du marché intérieur européen : supposé ouvert dans les faits, celui-ci présente encore des entraves aux échanges et des frictions entre des systèmes sociaux et fiscaux différents, parfois en contradiction avec l'Acte unique. Pourtant, le but même du marché unique est bien d'effacer les frontières et de faire naître un tissu économique continu entre des régions qui autrefois se tournaient le dos. Les Français sont encore nombreux à franchir la frontière pour aller faire leurs courses en Espagne. À titre d'exemple, selon une récente étude<sup>34</sup>, les touristes français dépensent en moyenne 84 euros en Catalogne – essentiellement pour l'achat d'essence, de tabac, d'alcool et autres biens de consommation courants – contre 44 euros pour les Espagnols qui se rendent en France pour acheter du vin, des vêtements de marque ou des accessoires de luxe. Il convient de noter que, en Espagne, les prix de l'essence, de l'alcool et des cigarettes sont de 10 à 60 % moins chers qu'en France et que la TVA sur la restauration est de 7 %.

Les projets de coopération se heurtent aussi parfois aux traditionnelles querelles entre partenaires locaux et à des incompatibilités entre cultures administratives. Ainsi en est-il des projets de création d'un téléphérique entre Broto, Toria (Aragon) et Gèdre, Gavarnie (Midi-Pyrénées), ou encore du programme de mise en réseau des musées de Sainte-Léocadie (Languedoc-Roussillon) et Puigcerdá (Catalogne). Dans l'ensemble, il s'agit de projets de coopération de proximité, n'excédant pas cinq kilomètres de distance, et qui se sont révélés être des échecs ou semi-échecs<sup>35</sup>. Le partenariat transfrontalier est ici tronqué soit par une mainmise des services de l'État, soit par des divergences de stratégies entre acteurs locaux et la coopération s'avère être un projet importé ou artificiel. Enfin, les différences politiques, administratives et économiques entre régions espagnoles et françaises constituent parfois un frein au développement des projets de coopération transfrontalière.

<sup>33</sup> *Le Monde*, 12 janvier 2008.

<sup>34</sup> *Le Point*, n° 1885, 30 octobre 2008.

<sup>35</sup> Voir Harguindéguy, J.-B., *La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Rien de comparable, en effet, entre le budget du gouvernement basque espagnol (6,6 milliards d'euros) et celui du conseil régional d'Aquitaine (700 millions d'euros).

## **Conclusion**

Au total, l'impression qui domine dans l'étude des rapports entre Communautés autonomes et intégration européenne est, d'une part, que l'on vit l'Europe à l'échelle des régions espagnoles plus qu'on ne la construit réellement et, d'autre part, que la question européenne soulève inévitablement au niveau régional espagnol celle de l'identité nationale. Au-delà des impressions, l'europhisme dont font preuve les régions espagnoles sert avant tout des intérêts locaux, à la fois stratégiques et politiques et, à terme, il contribue à renforcer les mouvements régionalistes centrifuges. Vivre l'Europe et défaire l'Espagne pourrait être le slogan repris dans les régions ibériques. Si les Communautés autonomes sont autant impliquées dans la construction européenne, c'est essentiellement pour essayer de faire figurer leur région comme des entités autonomes sur la scène internationale et pour contourner l'État central madrilène. Par ailleurs, les régions espagnoles vivent encore dans l'attente voire dans la dépendance vis-à-vis des subsides européens et, si l'on dénombre peu d'euro-sceptiques dans les régions espagnoles, on compte beaucoup d'« euro-spectateurs » et d'« euro-consommateurs » en attente de fonds et de crédits provenant de Bruxelles. L'Europe est, en quelque sorte, une pratique à usage interne pour les régions espagnoles.