

Les frontières : un débat contemporain

Malcolm ANDERSON [1]

Comment penser les frontières en cette fin de XXe siècle ? Perçues comme une question marginale pendant des décennies, elles sont depuis les années 1990 une question centrale des relations internationales. Certes la frontière irlandaise, en Europe, et la frontière d'Israël, au Moyen-Orient, étaient considérées comme des cas particuliers de conflits territoriaux mais non comme des illustrations du problème général des frontières. Cette relative négligence à l'égard des frontières, pendant environ quarante ans, a temporairement masqué les incertitudes sur la nature, les fonctions et la signification de celles-ci, qui sont aussi vieilles que l'État souverain. Qu'est-ce qu'une frontière internationale ? Les frontières ne sont pas simplement des tracés sur une carte, un lieu géographique unidimensionnel de la vie politique, où un État finit et un autre commence [2]. Elles sont des institutions établies par des décisions politiques et régies par des textes juridiques. La frontière a été et, en bien des sens, demeure une institution politique de base : dans une société avancée, aucune vie économique, politique ou sociale régulée ne pourrait s'organiser sans elle. Les lois régissent des territoires clos, dans lesquels les systèmes juridiques impliquent qu'il y ait des frontières établissant un cadre à l'intérieur duquel on peut arbitrer les conflits et imposer des sanctions. Une justice distributive est indissociable de communautés spécifiques à l'intérieur de frontières définies ; la vie politique dans un État de droit nécessite des territoires et des populations définis, avec un accès restreint aux droits et aux devoirs qui forment la citoyenneté. Malgré l'introduction de la citoyenneté européenne, ces droits sont réduits par les frontières d'État - même une revendication de nationalité par le jus sanguinis implique un lien avec un État et un territoire. Comme l'a montré la Convention de Vienne sur la succession des États de 1978, le caractère primordial des frontières est affirmé par le droit international public. Quand un État s'écroule, les accords concernant ses frontières ont force de loi - les frontières sont donc considérées comme prioritaires et reconnues comme une condition préalable à la reconstitution de cet État. À l'intérieur de ses frontières, l'État a été appréhendé comme une juridiction souveraine et la doctrine weberienne du monopole de la violence légitime de l'État sur son territoire est encore presque universellement reconnue. La revendication de l'État moderne d'être " la source exclusive des pouvoirs et des prérogatives de la Loi " [3] ne peut se réaliser que si ses frontières sont rendues imperméables à une intrusion étrangère

non souhaitée. Mais cette vision de la frontière étatique n'est pas l'expression d'un ordre naturel immuable. Des conceptions différentes de la frontière existèrent bien avant l'État souverain moderne et d'autres émergeront après son décès. En plus de ces éléments qui définissent un État " souverain ", les frontières sont des processus politiques pour quatre raisons : Premièrement, les frontières ont été l'instrument de la politique des États, ceux-ci essayant de changer à leur avantage la localisation et/ou les fonctions de celles-ci. Deuxièmement, les politiques et les pratiques de l'État sont limitées par le contrôle de facto qu'un gouvernement exerce sur ses frontières. Dans notre monde contemporain, l'incapacité des gouvernements de contrôler la circulation des personnes, des biens et des marchandises change la nature de l'État et des frontières. Troisièmement, au XXe siècle, les frontières sont généralement des marqueurs d'identité - normalement de l'identité nationale, mais une identité politique peut dépasser le cadre des frontières d'un État-Nation ou être plus limitée. En ce sens, les frontières sont une partie intégrante des croyances et des mythes sur l'unité du peuple, et parfois des mythes sur l'unité " naturelle " du territoire. Ces " communautés politiques imaginées ", pour reprendre la formule consacrée de Benedict Anderson [4] à l'égard des nations, ont parfois de profondes racines historiques. Elles se rattachent à la forme la plus puissante de lien idéologique du monde moderne : le nationalisme. Les communautés politiques imaginées peuvent transcender les limites de l'État, mais, de même, les mythes de l'unité régionale, continentale et mondiale connaissent aussi des limites précises entre ami et ennemi [5], même si les mythes unitaires peuvent se créer ou évoluer avec une rapidité étonnante lors des guerres, des révolutions et des bouleversements politiques. Enfin, la " frontière " [6] est un terme discursif. Les différents sens que l'on attribue aux frontières en général et à la frontière en particulier, diffèrent d'une époque à l'autre. La " frontière " est un terme discursif en droit, en politique et en diplomatie ; son sens est fonction du contexte dans lequel on l'utilise. En anthropologie, en économie, en histoire, en science politique, en droit international, en sociologie, il varie également en fonction de l'approche théorique utilisée. Dans la langue populaire des personnes qui vivent dans des régions frontalières, le terme de " frontière " est aussi imprégné par un symbolisme basé sur la perception de la " barrière " ou de la " jonction " [7]. Ces discours - politiques, académiques, populaires - se chevauchent toujours mais ne coïncident jamais. Les images mentales divergentes des frontières, en tant que processus, font partie des frontières. Ce que sont les frontières, ce qu'elles représentent, sont constamment reconstitués par des êtres humains qui sont régulés, influencés et limités par ces mêmes frontières. Mais ces

reconstructions subissent l'influence des changements politiques et de l'apparition, souvent imprévisible, de grands conflits, sur un fond d'innovation technologique. Ainsi, la technologie militaire qui s'est développée au sortir de la Seconde Guerre mondiale a altéré la signification stratégique du contrôle du territoire ; la capacité d'indépendance militaire de beaucoup d'États souverains s'en est trouvée drastiquement réduite et les frontières de ces États sont devenues indéfendables. De même, la communication instantanée de l'information, le développement de systèmes de transport de masses, rapides, bon marché, a conduit à une perte de la " souveraineté sur l'information " et à une érosion importante de l'autorité de l'État dans les domaines économiques et sociaux. Le débat actuel Les éléments prétendument nouveaux dans le débat politique sur les frontières, posés depuis la chute du communisme, l'intégration européenne et la globalisation, sont, en partie, la reformulation de questions anciennes. Maintes traces de thèmes passés sur l'universalisme, la souveraineté et l'autorité fragmentée se retrouvent dans les analyses politiques contemporaines. De vieux concepts ont ainsi sédimenté notre langage politique. Mais, doit-on désormais écarter cet héritage ? Pour poser la question en d'autres termes, y a-t-il cette césure épistémologique, si souvent annoncée, entre la pensée moderne et post-moderne à l'égard des frontières ? Il existe indéniablement un malaise existentiel à l'égard des frontières. La réflexion sur ce sujet provoque des inquiétudes - d'ordre métaphysique, intellectuel, culturel et politique. Ces angoisses sont le plus souvent identifiables et trouvent une explication " rationnelle ", mais leur diversité correspond à une certaine vision post-moderne du monde. Les frontières semblent illustrer un monde foucauldien dans lequel leurs manifestations physiques - les barrières, les bornes, les contrôles de police, les instruments du droit international public - n'ont d'existence qu'au sein du discours associé aux relations de pouvoir. L'utilisation des frontières comme instruments d'exclusion et d'inclusion, comme marqueurs d'identité, comme instruments de défense culturelle - tous les litiges qui s'enracinent et sont à la base des conflits sur les fonctions et la localisation des frontières - semblent dans cette vision avoir peu de rapports avec les frontières en tant que faits géographiques ou en tant qu'institutions faisant l'objet de traités et d'accords. La configuration des relations de pouvoir et les idéologies du territoire qui leur sont associées ont, de ce point de vue, investi les frontières de significations mutuellement exclusives. Ces significations ont une forte emprise sur les émotions et l'imaginaire qui motivent les peuples à se battre et à mourir pour elles. Le monde, dans cette perspective, est fragmenté en " réalités " concurrentes, avec un très faible espoir de compréhension entre elles. Cette vision du monde est partagée par de

singuliers compagnons de route : parmi eux, figurent les pourvoyeurs d'une vision tragique de l'Histoire, comme certains romanciers serbes [8], des géographes post-modernes [9], des universitaires spécialistes des cultures et des sociologues influencés par une certaine lecture de Michel Foucault ou de Pierre Bourdieu [10], ainsi que de nombreux activistes politiques qui proposent des idéologies du territoire simplistes afin de légitimer leur conduite du pouvoir par le contrôle exclusif d'un territoire donné. Est-il possible de critiquer ce positionnement sans se voir accusé de renvoyer au rationalisme des Lumières, à la sociologie du siècle dernier, à l'empirisme anglo-saxon ou encore à une combinaison de ces théories ? La réponse à cette question, que nous ne faisons que suggérer dans cet article, est : oui, mais avec difficulté. Quand on tente une approche globale des frontières internationales contemporaines ou une analyse générale des frontières en tant que marqueurs d'identité, il y a peu de chances d'échapper au poids d'une pensée axiomatique ou d'une théorie déductive. Une appréciation globale des frontières contient nécessairement des éléments idéologiques sur le sens de l'Histoire et ses leçons. Les écologistes radicaux en font la démonstration, eux qui considèrent que les frontières et les valeurs attachées aux systèmes politiques existants doivent être révisées pour contrer les menaces sur le futur de l'humanité. Les avocats d'un changement radical ne sont pas les seuls porteurs d'idéologies considérant les frontières étatiques comme un modèle général de la vie politique. Les néoréalistes, en théorie, et les partisans de la Realpolitik, en pratique, appréhendent les frontières comme le seul acteur signifiant d'une société internationale anarchique ; ils réinterprètent les faits qui remettent en cause cette présomption. Les frontières définissent et ferment les territoires d'États souverains et sont donc, partout dans le monde et en toutes circonstances, uniques et différentes par rapport aux autres types de délimitations. Une enquête sur les frontières comme marqueurs d'identité pose un problème intellectuel d'un autre ordre, car elle implique une exploration du monde de l'imaginaire. Les identités sont des constructions imaginaires - fluides, malléables et difficiles à définir [11]. La création et la transmission des formes culturelles, constitutives d'identité quand elles sont internalisées, peuvent être l'objet d'enquêtes de la part d'anthropologues : le résultat de cette analyse sera lui-même un travail de l'imagination dans lequel les frontières auront joué un rôle clef. En imaginant les groupes humains ou les nations, personnifiés au XIXe siècle [12] mais représentés aujourd'hui par des stéréotypes, les limites du groupe deviennent un composant essentiel de l'identité et au delà de ces délimitations commence " l'autre ". Une identité, qui, comme Barth l'a parfaitement montré, est impossible à concevoir sans les frontières et

" l'autre " [13]. Ces identités sont d'une importance pratique vitale mais ne fonctionnent que dans le monde de l'imaginaire. Par contraste avec ces approches des différents concepts de frontières, l'approche politiste est plus prudente, car elle limite son objet à des catégories spécifiques de frontières plutôt qu'aux frontières dans leur ensemble. C'est une recherche de propositions validées par la preuve, qui peuvent être confirmées par des spécialistes pensant leur sujet de différents points de vue et à travers différentes cultures. Les points d'accord peuvent être limités ; ils sont provisoires ; et ils seront certainement rejetés par les philosophes relativistes et post-modernes comme impossibles ou intellectuellement triviaux, voire comme une régression vers l'entreprise discréditée d'une science sociale axiomatiquement neutre. Néanmoins, dans un contexte où la raison d'être de la recherche universitaire est la communication, et où, dans la pratique politique, la gestion et la résolution des conflits liés aux frontières sont une nécessité urgente, la science politique, par son approche, apparaît adaptée et conceptuellement valide, contrastant avec le monde du désespoir de la " vérité " post-moderne et du relativisme, pour lequel une compréhension des phénomènes politiques et sociaux est impossible et la résolution des conflits fortuite. Le contexte politique du débat sur les frontières Ce débat contemporain concerne essentiellement l'Europe, et, sous des formes légèrement différentes (que nous n'aborderons pas ici) l'Amérique du Nord [14]. Une part d'eurocentrisme est inévitable dans un débat sur les frontières, en raison du développement de la frontière contemporaine internationale en institution politique légale et en élément de compréhension politique sur la façade atlantique, qui a, ensuite, gagné lentement l'Europe centrale, avant d'être exporté dans le reste du monde. La frontière linéaire, délimitant une autorité souveraine, à l'intérieur de laquelle un gouvernement s'efforce de monopoliser l'usage légitime du pouvoir coercitif et de toute justice, est une invention européenne. Ce modèle s'est répandu dans le monde entier pendant la période des empires coloniaux ou sous l'influence corruptrice des pouvoirs européens. Cette transformation des frontières, apparente en Europe de l'Ouest, affectant maintenant l'Est, pourrait avoir des effets globaux, sans qu'on puisse rien prédire avec certitude. Il n'empêche : la question des frontières de l'Europe fut gommée de la vie politique durant toute la Guerre Froide et la longue domination des deux pouvoirs hégémoniques, les États-Unis et l'URSS. Globalement, les frontières européennes demeurèrent stables de la fin des années 1940 aux années 1980, jusqu'au cataclysme politique de 1989 et ses conséquences, soulignées par Michel Foucher [15], qui ont amené au découpage de 10 800km de nouvelles frontières internationales en Europe centrale et de l'Est. Au cours de la période

de stabilité qui a précédé, la question des frontières, bien que demeurant marginale, a quand même été posée. Il y a eu des querelles frontalières locales, des conflits sur les eaux territoriales et des conflits locaux insolubles, comme celui de la frontière de Trieste. Il y a eu également des questions de frontières liées aux minorités (Irlande du Nord, Tyrol du Sud, Pays Basque, Slovénie, Corse) mais les mouvements séparatistes et autonomistes ne rencontrèrent que peu d'écho, tant ils semblaient poursuivre une chimère. Les initiatives, visant potentiellement à rendre les frontières plus perméables, vinrent des autorités locales et régionales et concernèrent la coopération transfrontalière. Elles se développèrent dans les années 1970, dictées par un souci de planification d'infrastructures et par les campagnes anti-pollution des écologistes. Des marchés transfrontaliers du travail émergèrent, parfois aux frontières de deux États membres de la CEE, comme sur la frontière du Rhin, ou entre un État de la CEE et un État voisin, comme aux frontières de Bâle et de Genève. Depuis les années 1970, les flux transfrontaliers de personnes, de biens et de l'information ont atteint des niveaux tels, que la capacité des États à contrôler et réguler leurs frontières et les activités exercées sur leur territoire est remise en cause. Le milieu des années 1980 marqua un tournant, des changements dramatiques s'opérèrent, mettant en évidence de nouvelles perspectives sur la frontière et la police des frontières. Le démantèlement des contrôles frontaliers dans la CEE, contenus en germe dans les quatre libertés définies par le traité de Rome de 1957 (liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et du travail) progressa lentement jusqu'à l'Acte unique européen de 1986. Le Livre blanc de la Commission européenne, qui suivit, élaborait une liste de mesures censées achever la mise en place d'un marché européen intégré en janvier 1993. Certains pays cherchèrent à réagir aux conséquences du démantèlement des frontières en signant les accords de Schengen en 1985, puis en ratifiant la Convention d'application en 1990. Maintenant, tous les pays de l'Union européenne ont signé ces accords, à l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Irlande. Une coopération accrue dans les secteurs de la Justice et de l'Intérieur fut aussi intégrée par le traité de l'Union européenne de 1992, au nom de la compensation du déficit de sécurité aux frontières. À un autre niveau, les régions frontalières devinrent des zones cibles des politiques économiques de la Communauté, par le biais des fonds d'ajustement structurel, des fonds de cohésion et, plus particulièrement, avec les deux programmes interrégionaux fondateurs, à l'échelon local, des initiatives transfrontalières. Ces deux programmes devaient, dans l'esprit de leurs promoteurs, réduire les inégalités matérielles et rapprocher ceux qui ont une longue habitude de vivre aux côtés de la frontière. Les

bouleversements au sein de la Communauté européenne intervinrent dans un environnement externe radicalement transformé avec les années 1990. L'Allemagne fut réunifiée ; les " terres perdues " de l'Europe occidentale se transformèrent en " frontières ouvertes " ; de nouveaux pays entrèrent dans l'Union européenne en 1995 (les pays neutres, comme la Suède, la Finlande et l'Autriche). L'extension à l'Est de l'Union fut envisagée ; une menace militaire directe contre l'Europe de l'Ouest ayant disparu, l'ensemble du schéma de la sécurité collective en Europe devint matière à réflexion. Tous ces bouleversements étaient porteurs de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux problèmes. Après l'euphorie collective qui suivit la chute du Mur de Berlin, des craintes apparurent, en partie véhiculées par les gouvernements et les appareils d'État. L'accent fut mis sur la menace de possibles mouvements migratoires massifs de populations cherchant à fuir la pauvreté et le désordre à l'Est (incluant aussi le Sud du Bassin méditerranéen), sur une compétition économique injuste dans le domaine agricole et dans les industries, en raison du coût inférieur du travail dans les anciens pays de l'Est, sur l'apparition d'une criminalité transfrontalière et de nouvelles routes pour le trafic de stupéfiants, sur l'extension à l'Ouest du désordre politique avec l'afflux de réfugiés ou du fait de la venue de groupes terroristes étrangers dans l'Union européenne. Ce qui sous-tendait ces craintes était l'impression de naviguer dans des eaux non-reconnues. Aux certitudes géopolitiques de la Guerre Froide succédait toute une série d'incertitudes et de questions. Les milliers de kilomètres de nouvelles frontières en Europe centrale et en Europe de l'Est resteraient-ils stables ? La résurgence de nationalismes exclusifs aurait-elle des conséquences incontrôlables et modifierait-elle le tracé de ces frontières ? Tous ces États nouvellement indépendants survivraient-ils ? Quelles garanties de sécurité pouvait-on et devait-on leur accorder ? Quel serait le rôle des États-Unis dans le nouveau schéma de la sécurité collective ? Le statut de membre de l'Union européenne impliquait-il une garantie de sécurité ? Était-il souhaitable de maintenir la politique d'État-tampon entre l'Union européenne et les régions instables à l'Est ? Jusqu'où l'Union européenne devrait-elle poursuivre son expansion à l'Est ? Toutes ces questions firent resurgir d'anciennes interrogations sans réponses : qu'est-ce que l'Europe ? Où est l'Europe ? Y a-t-il un cœur, un noyau à cette Europe, peut-être formé par les premiers signataires du traité de Rome et entouré par des Europes périphériques ? La Turquie est-elle un membre potentiel de l'Union européenne ou existe-t-il de profondes divisions culturelles et religieuses marquant des frontières, entre l'islam et la chrétienté et entre le christianisme orthodoxe et celui de l'Ouest ? L'écart économique entre l'Union et ses voisins du Sud et de l'Est exacerbe-t-il

les différences culturelles et rend-il inévitable la montée de la tension et de la violence ? L'Union européenne, dans son ensemble, peut-elle développer des stratégies cohérentes au regard de ses voisins du Sud et de l'Est ? En liaison avec ces questions posées par les pouvoirs politiques, une dimension d'anxiété culturelle investit la politique des sociétés européennes. On évoqua les menaces mystérieuses pesant sur les valeurs et la sécurité de l'Europe : immigrants clandestins, mafias, terroristes, fondamentalistes musulmans. Surgissant de cette toile de fond, une menace générale globalisante serait capable de détruire les valeurs culturelles européennes. Ces nouvelles menaces imposeraient une redéfinition des conditions de la sécurité européenne, et nombreux sont ceux qui estiment aujourd'hui que leur contrôle passe par une coopération accrue des forces de police et de sécurité et par l'amélioration des techniques de surveillance et de contrôle. La seconde dimension de l'anxiété culturelle est plus délicate à traiter en raison des pressions inexorables de la mondialisation des marchés, des nouvelles technologies et de l'homogénéisation culturelle, dites impossibles à contrôler. Seulement la globalisation est un concept vague, recouvrant un large spectre de phénomènes qui, dans certains milieux restreints, a provoqué ce qu'on pourrait appeler une sorte de panique morale. Or le degré et la nature de la globalisation ont été fréquemment exagérés. Ces thèses ont donc été soumises à des critiques acerbes. Même si Charles Kindelberger, dès 1969, exprimait un point de vue courant en affirmant que : " en tant que simple unité économique, l'État-Nation est à bout de souffle " [16], des travaux récents tendent à infirmer l'hypothèse qu'il y aurait désormais, à un niveau mondial, une plus grande intégration économique que dans la décennie précédant la Première Guerre mondiale [17]. Admettons, néanmoins, que les communications aériennes, les systèmes de communication instantanés, les émissions de télévision par satellite et les nouvelles technologies militaires ont créé de nouvelles formes d'interdépendance, qui ont réduit l'autonomie culturelle, économique, militaire et politique des États. La globalisation semble impliquer l'effacement de toutes les frontières, et non pas seulement de celles de l'Europe. L'Europe ne peut différer la globalisation de l'économie, mais les frontières, en tant que lignes de défense culturelle, ont repris de l'importance et sont considérées, notamment en France, comme des instruments derrière lesquels une forme de protection contre des forces externes pourrait s'organiser. Il y a bien sûr un élément de construction mythique dans cette mise en avant des angoisses sur les nouvelles menaces et la globalisation. Parfois, c'est un phénomène conscient et délibéré en raison de politiques particulières ou une stratégie visant à défendre un groupe ou des intérêts sectoriels. Mais ce phénomène résulte aussi, et surtout,

d'une dynamique politique liée à un problème particulier qui se traduit par des effets pervers sociétaux et par une perte d'influence internationale, comme c'est le cas avec le problème de l'immigration en France et l'euroscépticisme en Grande-Bretagne. Dans ces deux exemples, il y a une interaction dialectique entre l'émergence de nouveaux facteurs environnementaux et une action politique volontariste, dont les résultats sont imprévisibles. La littérature politique sur les frontières La modification des frontières à l'intérieur de l'Union européenne et le renforcement des frontières extérieures posent ainsi de sérieux problèmes d'analyse [18]. Bien que les frontières puissent être analysées (et, dans une théorie politique normative, critiquées) de la même manière que les autres institutions, j'ai montré dans un livre récent que le rôle général des frontières dans la vie politique contemporaine avait rarement été analysé explicitement par les politistes. Ceci est en partie dû au fait que les effets de la frontière sur le comportement social et les valeurs des populations qu'elle délimite sont difficiles à apprécier et à quantifier ; les tentatives passées apparaissent limitées et donnent des résultats évidents qui dérivent directement des postulats sur lesquels elles sont basées [19]. Plus significatives, sont les divergences conceptuelles sur les frontières, rarement explicitées, dans les études historiques et politiques. Certains historiens et analystes politiques estiment que les caractéristiques et les fonctions des frontières sont dépendantes de l'organisation interne des sociétés et de la manière dont le pouvoir politique s'exerce au cœur d'un pays. Les débats entre néoréalistes, pluralistes, libéraux, marxistes et théoriciens de l'interdépendance en relations internationales proviennent de visions différentes sur la nature de l'État ; les frontières y sont généralement traitées comme un épiphénomène dont le rôle et la fonction dépendent des caractéristiques du centre de l'État. Pour d'autres, les caractéristiques de la frontière exercent des influences fondamentales sur la manière dont se développe une société et sur les options politiques qui s'ouvrent à elle. Cette dernière vision est partagée par la plupart des géographes politiques : les exemples les plus subtils et les plus impressionnants de cette pensée demeurent les travaux de Lucien Febvre et Jean Gottman [20] en géographie humaine. À leur manière, ils ont mis en évidence la difficulté d'établir des hypothèses vérifiables à partir d'observations générales, en raison du degré des choix offerts aux décideurs d'une politique des frontières. Lucien Febvre l'a exprimé en attaquant l'école géopolitique allemande : " Il n'y a pas de nécessités mais partout il y a des possibilités... " dans lesquelles l'intelligence humaine et l'imagination jouent un rôle crucial en décidant des fins assignées à un territoire. L'importante littérature sur les frontières - les ouvrages classiques de F. Turner et de P.

Webb [21], les manuels de géographie, les études sur les terres frontalières et les livres sur les querelles de frontière - ne peuvent nous guider quand on examine les profonds changements qui se déroulent, quand les États simplifient les contrôles à la frontière, ou quand ils découvrent qu'ils ne peuvent utiliser les contrôles frontaliers pour maintenir l'ordre et contrôler leurs territoires. Néanmoins, F. Turner a fourni une analyse essentielle, en mettant en lumière de l'intérieur comment la nature de la Frontière (au XIXe siècle, la zone mouvante de colonisation à l'intérieur des États-Unis) peut influencer en profondeur sur les caractéristiques fondamentales d'une société. Par analogie, on peut avancer l'hypothèse que le changement de nature des frontières européennes aura une influence directe sur les politiques et les sociétés de l'Union européenne. L'ouverture des frontières au sein de l'Union et la relative fermeture au monde extérieur de la frontière externe produira vraisemblablement le sens d'un espace commun en Europe, qui conduira à une plus grande interpénétration sociale et politique des pays du cœur de l'Union. Certains de ces effets peuvent apparaître comme pervers en apparence - le renforcement de la surveillance et du contrôle des populations, l'adoption de standards répressifs par les pays membres. Le processus social de développement d'une cohésion entre des sociétés caractérisées par des valeurs dominantes différentes tendra à produire des sentiments de solidarité contre le rival, l'autre, le non-européen. Ceci pourrait être contrebalancé, comme Kenachie Ohmae l'a suggéré, par le réseau dense de relations existant entre toutes les villes et les régions hautement développées dans le monde, marginalisant les proches voisins [22]. Un nouveau champ d'enquête Comme il a été dit plus haut, l'intérêt renouvelé pour les frontières européennes - en particulier les frontières internes et externes de l'Union européenne - est justifié par la radicalité des changements des caractéristiques et des fonctions de celles-ci. Ces frontières sont aussi le sujet de controverses. De nos jours, il y a cinq thèmes suivant lesquels on peut regrouper ces controverses. L'administration et le maintien de l'ordre aux frontières Les principaux arguments de ce débat concernent les possibles effets pervers du démantèlement des contrôles aux frontières internes et les mesures prises pour les contrer. Selon certains, ces effets seraient un afflux de l'immigration clandestine, la hausse du crime transfrontalier et, en particulier, du trafic de stupéfiants. Mais la difficulté réside dans le fait qu'il existe peu de preuves sur la généralisation du crime transfrontalier et sur l'évaluation du nombre des immigrés entrés clandestinement en échappant aux contrôles plutôt qu'avec un visa de tourisme. Les diverses pratiques administratives des contrôles aux frontières et leur efficacité relative n'ont pas été systématiquement analysées, les

études des administrations ne sont pas en général disponibles pour le public [23] et il est de plus douteux que des ressources suffisantes soient dégagées pour entamer une enquête statistique et sociologique, pourtant indispensable, au niveau européen. La croyance en cette augmentation de l'insécurité est néanmoins suffisante pour autoriser certains à affirmer leurs certitudes sur les menaces pour la stabilité des sociétés européennes, dominant ainsi le débat public de leurs voix. Ces menaces sont souvent analysées comme venant d'" un Autre intérieur au pays " autant que de " l'Autre étranger ". En d'autres termes, la menace ne vient pas seulement des Colombiens, des Nigériens, des Pakistanais, des Maghrébins, des trafiquants de drogue..., elle vient aussi des individus, des groupes et des autorités qui sont en désaccord avec une politique de répression pénale renforcée et avec la vision médicalisée de tout usage des drogues. Cette menace de " l'adversaire intérieur " a des conséquences pratiques sur la police des frontières. Ainsi, le gouvernement français a refusé de supprimer les contrôles aux frontières de la Belgique et du Luxembourg en mars 1996, lors de l'entrée en vigueur des accords de Schengen, arguant du fait que la législation néerlandaise sur les stupéfiants ne correspondait pas aux standards répressifs français. Les controverses sur les mesures à prendre à la lumière du démantèlement des contrôles internes et externes portent aussi sur la nature et le degré de renforcement de la frontière externe, sur le traitement des cas particuliers comme la Norvège et l'Irlande, sur les mécanismes de coopération entre polices, sur le contrôle des flux d'information transfrontaliers concernant les individus, sur l'adaptation des procédures criminelles, voire l'émergence d'une juridiction criminelle européenne, sur l'harmonisation européenne du statut des réfugiés, de la politique d'immigration et du droit d'asile. Les attitudes et les perceptions des frontières en tant qu'instruments de " défense culturelle " Les discussions concernent ici d'une part le lien entre frontières et identités et, d'autre part, les arguments sur la protection des langues et des formes culturelles. Quand une identité est nationale (France), régionale (Bavière) ou locale (Cerdagne), elle a une limite au delà de laquelle se trouve " l'autre ". Un argument majeur est que les frontières, comme limites de " communautés de sécurité ", sont en train de disparaître à l'intérieur de l'Europe ; en même temps, il existe un processus de démantèlement des contrôles des frontières, ces dernières sont donc en train de devenir symboliques - elles marquent les limites des aires où un peuple avec certaines caractéristiques culturelles est majoritaire. Comme les néo-institutionnalistes le disent, les cadres juridiques et institutionnels sont inséparables des normes et des pratiques sociales - quand ces cadres changent, les repères identitaires doivent changer aussi. Le sens de l'identité, puissant chez

les grandes nations européennes, devint moins exclusifs dans les années 1960 et 1970, période au cours de laquelle, pour reprendre l'expression de Stanley Hoffman, il sembla y avoir eu " un effacement du passé " [24] et, au moins jusqu'au débat sur le traité de Maastricht, il y eut en parallèle un renforcement (parfois délibérément et officiellement soutenu) de l'identité culturelle européenne. Une réaction s'est produite depuis, en partie à cause des contributions intellectuelles qui ont revitalisé le passé commun [25], du fait des réactions populaires et des campagnes politiques contre les immigrés partageant d'autres cultures et en raison des changements politiques et institutionnels. Les frontières régionales et culturelles ont été repensées comme des instruments de défense culturelle ; la campagne française pour " l'exception culturelle " lors des négociations du GATT en Uruguay et les mesures de protection et de promotion de la langue française en sont des exemples. Les arguments politiques à propos de la défense culturelle sont souvent grossiers et vagues, mais il y a un réel enjeu dans la mesure où les frontières linguistiques marquent souvent les limites réelles d'une communauté. Les controverses sur l'usage des langues seront sans doute l'un des débats politiques importants au sein de l'UE, dans les années à venir. Le développement des institutions et les pratiques de la coopération transfrontalière La thèse en débat ici est " l'abolition " des frontières. Quand le nombre et l'intensité des transactions entre des autorités régionales et locales, séparées par une frontière interétatique au sein de l'UE, approchent en volume celui des régions d'un même État, on peut alors dire que les frontières interétatiques au sein de l'Union sont abolies. Les discussions sur les associations transfrontalières et les institutions (par exemple, les commissions bi et triparties pour le Haut-Rhin) qui regroupent autorités régionales et locales de différents pays se sont modifiées depuis leur mise en place dans les années 1950 [26] et ont soulevé des questions juridiques intéressantes et significatives [27]. Ces institutions couvrent désormais toutes les régions frontalières de l'UE et certaines chevauchent des frontières externes, comme les Alpes de l'Adriatique (qui comprend des États souverains, comme la Slovénie et la Croatie, et les autorités italiennes, suisses et autrichiennes), l'EUREGIO, associant autorités allemandes, polonaises, tchèques et le REGIO, basé à Bâle, qui fonctionne depuis quarante ans environ. D'autres institutions transfrontalières ont été créées (Groupe de travail sur les Pyrénées) ou réactivées (Alpazur) en raison de l'achèvement du marché interne qui oblige de manière urgente à planifier les décisions de l'autre côté des frontières [28]. Des projets communs, le plus souvent l'échange transfrontalier de données informatiques, l'échange d'informations et de mesures de protection de l'environnement, ont été encouragés par les deux programmes

interrégionaux de l'Union européenne [29] cités plus haut. Un grand nombre de sujets, tels que la politique de l'environnement (emplacement des centrales nucléaires, amélioration des transports), la politique sociale (travailleurs frontaliers, immigrants), la politique des transports (routes et chemins de fer) et l'éducation impliquent dans les régions frontalières les autorités locales et régionales, les faisant entrer en contact avec la Commission européenne, et les amenant parfois à s'opposer à leurs propres gouvernements. Il est dès lors indéniable que de nouvelles formes de politique ont émergé et, avec elles, de nouveaux champs de confrontation. Les conflits d'intérêt et les conflits créés par les frontières Le problème des externalités créées par les frontières intérieures des États membres de l'UE, a en principe disparu avec l'achèvement du marché unique. Il ne devrait pas y avoir d'entraves à un commerce mutuellement avantageux ; chacun est soumis aux mêmes règles concernant l'environnement, l'emploi, etc. Mais, la question est de savoir si ce marché unique est réellement en place et si les populations, qui souffrent par exemple de la pollution ou du trafic, perçoivent son achèvement. Les controverses concernent également l'accès aux biens publics et aux propriétés privées situés au delà d'une frontière. Les Danois ont choisi en dehors du traité de l'Union européenne d'empêcher les non résidents (une mesure dirigée contre les Allemands) d'acquérir des résidences secondaires sur leur territoire, ouvrant une brèche dans le principe du marché unique, qui veut que toutes les marchandises soient accessibles partout dans les mêmes conditions. De tels arguments, et d'autres, comme ceux relatifs à l'accès aux recours légaux au delà d'une frontière, affectent particulièrement les populations des régions frontières qui, dans certaines zones, ont des intérêts communs transfrontaliers, créant des embryons de régions. Des communautés d'intérêt transfrontières ont ainsi émergé dans des régions comme le Haut-Rhin et les Pyrénées, portant en elles des potentialités de troubles pour les gouvernements centraux, sans rapport avec des conflits frontaliers, ethniques et linguistiques classiques. À la frontière extérieure, le principal champ de lutte surgit quand un État membre, pour des raisons d'intérêt national, applique une politique des frontières divergente de celles des autres pays membres. La question de la Macédoine avec la frontière nord de la Grèce, la mer Égée et Chypre figurent parmi les principaux exemples. L'héritage de l'histoire crée des cas particuliers, comme les réclamations des Allemands Sudètes qui cherchent à récupérer leur droits de propriété auprès de la République Tchèque. Ces litiges peuvent potentiellement altérer la signification des frontières. Le différend entre l'Espagne et le Royaume-Uni sur Gibraltar, un problème en apparence périphérique, continue de bloquer la Convention sur les frontières extérieures. On

pourrait multiplier les exemples. L'exploitation des frontières ou des exceptions territoriales Il existe un grand nombre d'exceptions territoriales qui rendent impossible l'établissement par l'Union européenne d'un régime de frontières extérieures. Les problèmes d'évasion fiscale, la contrebande et le blanchiment d'argent sont les plus apparents, mais le débat public reste frileux. Prises isolément, aucune n'est en soi un problème grave, mais leur conjonction, et l'exploitation éventuelle de leurs possibilités peuvent les transformer en menaces, susceptibles de saper les politiques de l'Union européenne, en raison des différences de régime fiscal et des douanes, des différences de résidence et de visas nécessaires, des différences entre les procédures juridiques, etc. Les avantages qu'elles offrent intéressent en termes de facilités bancaires " offshore " divers pouvoirs (pas tous légaux). Les exceptions territoriales comprennent, par exemple, le Liechtenstein, Andorre, Gibraltar, les îles Anglo-Normandes, les Antilles françaises et néerlandaises, les îles Caïmans et sont soit des micro-États souverains enclavés dans l'UE, soit des exclaves en Suisse et en Allemagne, soit des zones franches et des territoires liés aux États membres qui ne sont pas considérés comme faisant partie de l'UE ou de son régime douanier, soit enfin des dépendances et des territoires d'outre-mer avec des régimes fiscaux différents. Un règlement global des exceptions territoriales, que la Commission européenne appelle de ses vœux, amènerait à la mise en place de solutions juridiques nombreuses. Les débats ont à peine commencé [30].

Conclusion La majeure partie de l'analyse politique du problème des frontières a jusqu'ici été conduite pièce à pièce : avec l'ambition modeste, propre à la science politique, d'identifier les connections limitées entre la pratique et les questions soulevées plus haut. Celles-ci ne peuvent être que provisoires : " la chouette de Minerve s'envole au crépuscule ", les processus historiques, en un sens, ne peuvent être compris tant que nous ne connaissons pas la fin de l'histoire. Comme je l'ai écrit ailleurs [31], les frontières sont inséparables des entités qu'elles enferment, et les frontières européennes n'y font pas exception. Le degré d'intégration des pratiques administratives, politiques, sociales et culturelles réalisé en Europe peut être évalué en examinant les bouleversements qui affectent les frontières intérieures et extérieures de l'UE. Mais les changements ne concernent pas forcément l'ensemble de l'Union. Il se peut même que certaines des frontières de l'UE soient plus " ouvertes " que les frontières internes qui divisent les États membres. Le changement global, technique et économique, affecte certaines frontières plus que d'autres - même si les preuves de ces effets inégaux nous font encore défaut. Les changements dans un contexte de globalisation ont amené à soulever des questions à propos de la

sécurité et des fonctions protectrices des frontières qui ne seront pas résolues de sitôt. La fin des contrôles aux frontières intérieures a réduit les pouvoirs régaliens de l'État : les lois criminelles et leur exécution ne ressortent plus exclusivement des affaires intérieures de l'État. Dans le domaine de la sécurité extérieure, la frontière externe de l'Union européenne est en train de prendre les caractères d'une frontière d'empire - moins une frontière linéaire classique qu'une frontière zone (un limes), où l'influence de l'Union et des États membres s'affaiblit au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la frontière. Les relations frontalières avec des voisins très divers sont complexes et vraisemblablement gagneront encore en complexité. Les politiques d'État et la politique de l'Union européenne à l'égard des frontières intérieures et extérieures ont posé un grand nombre de problèmes concernant les relations entre frontière et citoyenneté, la politisation des identités culturelles, la doctrine de la souveraineté territoriale, l'importance des micro-États et la coopération en matière de maintien de l'ordre et de surveillance des populations. La modeste tentative de cet article aura été de tenter de résumer les questions et les arguments concernant les frontières et de mettre en évidence leur importance dans la politique européenne (et potentiellement mondiale). De nouveaux efforts de conceptualisation des questions et de collecte des données sur les frontières seront une tâche prioritaire au prochain millénaire.

[1] Malcolm Anderson est directeur de l'ISSI à l'Université d'Edinburgh.

[2] Le débat sur la question des frontières a été posé par Michel Foucher dont la contribution est fondamentale. Voir en particulier Michel Foucher, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, édition révisée. Parmi les contributions les plus récentes, il convient de signaler le numéro spécial de *Sciences et Société*, n° 37, 1996, " Territoires frontaliers : discontinuités et cohésion " ; J. F. Gay, " Penser la frontière ", *Quaderni*, n° 27, pp. 59-75 ; L. O'Dowd, Wilson (eds), *Borders, Nations and States*, Aldershot, Avesbury, 1996.

[3] G. Poggi, *The development of the modern State*, London, Hutchinson, 1978, p. 92.

[4] Benedict Anderson, *Imagined Communities. An Inquiry into the Origins and Spread of Nationalism*, New York, Verso, 1991 (édition révisée).

[5] W. Connor, " Myths of Hemispheric, Continental, Regional, and State Unity ", *Political Science Quarterly*, 1984, n° 4, pp. 555-582.

[6] Anthony Cohen a étudié l'emploi en science politique et en anthropologie des différentes acceptions des trois termes de frontière, border, boundary et des conflits qui s'y rapportent. Cf. A. Cohen, " Boundaries and Boundary-consciousness : politicising Cultural identity " in M. Anderson, E. Bort (eds), *The Frontiers of Europe*, Londres, Pinter, 1997.

[7] R. Strassoldo, *From Barrier to Junction : Towards a Sociological theory of Borders*, Gorizia, ISIG, 1970.

[8] Par exemple, D. Cosic, *Le temps de la mort*, Paris, l'Âge d'Homme, 2 vol., 1991.

[9] Par exemple, Davis M. et al., *Fire in the Hearth : the Radical Politics of Place in America*, New York, Verso, 1990 ; Davis M., *City of Quartz : Excavating Future in Los Angeles*, London, Vintage, 1992.

[10] Il existe de nombreuses études anglo-saxonnes sur l'apport de Pierre Bourdieu et de Michel Foucault ; parmi elles : B. Fowler, *Pierre Bourdieu and Cultural Theory*, London, Sage, 1996 ; A. Thacker, *The impact of Michel Foucault on the Social Sciences and Humanities*, London, Macmillan, 1997.

[11] L'étude empirique de ces identités a fait de grands progrès avec l'enquête de U. Hedetoft. Voir Ulf Hedetoft, *Signs of Nations : a Political Semiotics of Self and Other in Contemporary European Nationalism*, Aldershot, Dartmouth, 1995.

[12] La personnification survit à travers l'usage inutile de la réification. Voir, entre autres, T. Delort Laval, " Frontières d'État, rêve des Nations ", *Défense nationale*, n° 8-9, pp. 117-124. Au sens strict, les nations ne peuvent pas rêver.

[13] F. Barth, *Ethnic groups and boundaries*, London, Allen & Unwin, 1969, voir l'introduction.

[14] Il existe d'excellents travaux sur ce thème, dont certains très éloignés de la pensée européenne, comme les études du nigérian A. I. Asiwaju : " Borders and Borderlands as Linchpins for Regional Integration in Africa ", *African development*, XVII, n° 2, pp. 45-63 et le chapitre 9 " Public policy for overcoming Marginalisation : Borderlands in Africa, North America and Western Europe " in Nolutshungu (ed.), *Margins of Insecurity : Minorities in International Security*, Rochester University Press, Rochester, 1996.

[15] M. Foucher, " The Geopolitics of Europe ", chap. 15, in M. Anderson, E. Bort, op. cit.

[16] C. Kindelberger, *American business Abroad*, New Haven, Yale University Press, 1969.

[17] P. Q. Hirst, G. Thomson, *Globalisation in Question : the International Economy and the possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996.

[18] Pour une analyse plus exhaustive voir M. Anderson, *Frontiers, territory and State formation in the Modern world*, Cambridge, Polity Press, 1996.

[19] Entre autres exemples, on peut citer J. R. Mackay : " The Interactive hypothesis and Boundaries in Canada : a preliminary Study ", pp. 122-129, in B. J. L. Berry et D. F. Marble (eds), *Spatial Analysis : a reader in Statistical Geography*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1969. Mais, quand les analyses statistiques des effets de la frontière sont reliées historiquement au développement des relations de voisinage, le résultat peut être très riche, comme en témoignent les travaux de Z. Rykiel : " Regional Integration and Boundary effect in the Katowice Region " in Goddard & Taylor (eds), *Proceedings of the 7th British-Polish Geographical seminar*, 23-30 mai 1983, Varsovie, pp. 323-332.

[20] Lucien Febvre, *La terre et l'évolution humaine*, Paris, A. Colin, 1922. J. Gottmann, *La politique des États et leur géographie*, Paris, A. Colin, 1952 ; *The significance of Territory*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1971.

[21] F. J. Turner, *The Frontier in American History*, London, Holt, 1994, ed. originale 1953 ; W. Prescott Webb, *The Great Frontier*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.

[22] Dans deux livres assez peu structurés : K. Ohmae, *The Borderless World : Power and Strategies in the Interlinked Economy*, London, Harper & Collins, 1994 ; *The end of the Nation State : the Rise of the Regional Economics*, New York, Free Press, 1995.

[23] La plupart des études restent très générales : voir par exemple, R. Lejeune, " Problématique du contrôle des frontières ", *Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 19, pp. 34-45.

[24] S. Hoffman, K. P. Paschalis, *Culture and Society in Contemporary Europe*, London, Allen & Unwin, 1981.

[25] P. Nora (dir.), *Les lieux de mémoire*, 5 vol., Paris, Gallimard, 1986-1993.

[26] M. Anderson, " The political Problems of Frontier Regions " in M. Anderson, *Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.

[27] P. M. Dupuy, " Legal Aspects of Transfrontier Regional Cooperation " in M. Anderson (ed.), *op. cit.*

[28] A. Vernier, *Rapport sur l'aménagement du territoire dans les régions frontalières*, CFTC, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Paris, 1993.

[29] Outre les nombreuses publications de l'Union européenne sur ce thème, voir S. Baker, " Punctured Sovereignty, Border Regions and the Environment " in L. O' Dowd & Wilson (eds.), *Chap. 2.*, *op. cit.*

[30] T. Nairn, " After Brobdignag : Microstates and their Future " in M. Anderson (ed.), 1997, *op. cit.* ; L. Adam, " Le concept de micro-État : État lilliputien ou parodies d'États ? ", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 23, 1995, et A. Waschkuhn, *Der Kleinstaat in globaler Sicht*, München, Sophistocat Press, 1991.

[31] M. Anderson, 1996, *op. cit.*, p. 178.