

Introduction

De l'objet « eurorégion » à la question de la communication transfrontalière

Dans un contexte de crise de l'Union européenne (UE) et de son projet d'union démocratique, cet ouvrage s'intéresse à une forme émergente de communication européenne dite de proximité : la communication transfrontalière. Cette communication, qui se démarque de nos cadres nationaux et régionaux de référence, accompagne la prolifération de regroupements de communes ou de régions frontalières particulièrement observables sous la forme d'« eurorégions », concept complexe et marqueur de l'éclosion de nouvelles échelles territoriales dans le cadre européen.

Ce concept est intéressant à plusieurs titres pour le chercheur. Les eurorégions font d'abord l'objet de définitions larges et de nombreuses dénominations (eurorégion, eurorégio, euregio, europaregion...) qui rendent leur repérage et leur appréhension difficiles. Réparties le long des frontières nationales situées à l'intérieur et au bord de l'UE, elles sont définies par le géographe Sanguin (2007) comme « des entités territoriales transfrontalières dont l'objectif est de créer un espace transfrontalier intégré à travers des politiques spécifiques d'aménagement du territoire ». Elles agissent dans des domaines très variés (santé, transports, environnement, éducation et recherche, culture, technologies) et partagent l'objectif de dynamiser des territoires frontaliers restés longtemps en souffrance en raison de leur situation périphérique aux centres décisionnels et de situations économiques souvent dégradées. Le politiste Perrin (2013 : 7) insiste pour sa part sur la diversité et le degré très variable de la formalisation institutionnelle des eurorégions¹ en définissant celles-ci comme

des organisations européennes de coopération transfrontalière et transnationale, plus ou moins structurées, regroupant des autorités territoriales allant en général de la commune à la région ou

1 Voir aussi la définition juridique et fonctionnelle proposée par l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et reprise dans le *Lexique de l'aménagement du territoire européen* (Université de Paris 7-Datar-CNRS) : <http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=21> (consulté le 12/06/1019).

à leurs équivalents, associées pour la réalisation d'actions et d'objectifs communs, en fonction d'intérêts partagés et dans le cadre de « territoires de projets ».

Le concept d'eurorégions invite aussi à s'interroger sur le processus historique et géopolitique engagé au sein même de l'UE. Les recensements géographiques font état de plus d'une centaine d'eurorégions (Oliveras González *et al.*, 2010 : 29) nées au cours d'un processus en cinq phases qui s'échelonne de la période de réconciliation diplomatique et d'expérimentation économique à l'issue de la Seconde Guerre mondiale² à celle de l'élargissement de l'UE au milieu des années 2000³, en passant par les étapes d'officialisation de l'Association des régions frontalières à Bonn (1971)⁴, d'adoption de la Charte de Madrid (1980)⁵ et de soutien financier accordé aux eurorégions par la Commission européenne (CE) depuis 1990⁶.

Depuis le milieu des années 2000, les eurorégions présentent un intérêt particulier en raison de leur institutionnalisation croissante, de leur dimension symbolique susceptible de conforter une configuration autre de l'Europe et de l'importante population qu'elles concernent, estimée entre 40% et 60% des personnes qui résident au sein de l'UE (Morata, 2010). En tant qu'entités en cours de construction, elles sont encore relativement méconnues des citoyens en dépit d'une histoire politique qui commence avant celle de la construction européenne. Selon une enquête Eurobaromètre réalisée en 2015 à l'occasion des 25 ans du programme européen de coopération transfrontalière Interreg, 68% des personnes vivant dans les régions frontalières déclarent ne pas connaître les activités de coopération transfrontalière financées par l'UE dans leur région ; environ 19% en ont entendu parler mais ne savent pas exactement ce qu'elles recouvrent ; 12% seulement savent de quoi il s'agit⁷.

La diversité et le dynamisme des recherches entièrement ou partiellement consacrées aux eurorégions depuis une quinzaine d'années montrent que cet objet d'étude intéresse de nombreuses disciplines. En témoignent des travaux d'historiens, de politistes et de sociologues menés sur la coopération transfrontalière (Nagelschmidt, 2005) (Dupeyron, 2005) y compris dans le domaine spécifique de la culture (Perrin, 2013), sur les logiques de régionalisation (Cole et Palmer, 2009), sur l'intégration (Morata, 2010) et l'élargissement (Wassenberg, 2010) de l'UE, sur la gouvernance multilatérale (Pacheco Amaral, 2011) ou encore sur les réformes des collectivités territoriales (Delaunay *et al.*, 2012). Les recherches en géographie se concentrent pour leur part sur les effets spatiaux des frontières et la métropolisation des agglomérations transfrontalières (Renard, 2010)

2 On citera par exemple la création des eurorégions Enschede-Gronau (première eurorégion créée en 1958 et partagée entre les Pays-Bas et l'Allemagne) et Regio Basiliensis (1963, France-Allemagne-Suisse).

3 Par exemple : EuroBalkans (2002, Bulgarie-Serbie-Macédoine), Pyrénées-Méditerranée (2004, France-Espagne), Alpes-Méditerranée (2007, France-Italie), Galicia-Norte de Portugal (2008, Espagne-Portugal), Aquitaine-Euskadi (2011, France-Espagne) rebaptisée Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre en 2017.

4 Par exemple : Meuse-Rhin (1976, Belgique-Allemagne-Pays-Bas) et Rhein-Waal (1978, Allemagne-Pays-Bas).

5 Par exemple : Benego (1980, Belgique-Pays-Bas), Pamina (1988, Allemagne-France), Scheldemond (1989, Belgique-Pays-Bas).

6 Par exemple : Neisse-Nisa-Nysa (1991, République tchèque-Allemagne-Pologne), Barents (1993, Finlande-Norvège-Russie-Suède), Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino (1998, Autriche-Italie).

7 Flash Eurobarometer 422 / September 2015, *Cross-border cooperation in the EU*, p. 7.

ou sur l'urbanisme et l'aménagement des territoires (Woessner, 2014), tandis que l'histoire s'intéresse plus particulièrement à la valorisation patrimoniale (Bruant, 2014). Chez les linguistes et sociolinguistes, l'accent a été porté sur l'enseignement des langues (Krafft-Groot, 2006) et le plurilinguisme à l'école en régions frontalières (Babault et Puren, 2007), sur l'analyse et l'évaluation de politiques linguistiques (Costa et Bert, 2011) ou encore sur les minorités linguistiques (Bagini Scantamburlo, 2007).

Ancré dans les sciences de l'information et de la communication, notre questionnement provient du constat d'une visibilité accrue des collectifs transfrontaliers. À travers l'étude des concepts d'identité, de frontière et de territoire, la discipline s'est déjà intéressée ponctuellement à l'analyse des pratiques et des représentations identitaires en régions frontalières (Koukoutsaki-Monnier, 2011 et 2014) ainsi qu'aux espaces médiatiques transfrontaliers (Ricaud, 2011). De notre côté, nous abordons l'émergence de la communication transfrontalière par le biais spécifique des eurorégions car ces entités sont engagées dans une activité éminemment stratégique de création d'une identité complexe et de fabrication d'une nouvelle référence collective.

Plus précisément, la saisie du projet eurorégional vise à contribuer au vaste champ encore peu exploré de l'analyse du discours d'appareils politico-administratifs internationaux en lien avec le discours institutionnel européen (Gobin et Deroubaix, 2012) et à prolonger les recherches dédiées aux débats contemporains qui font et défont l'idée européenne⁸. Pour nous insérer dans ce courant de recherche, nous interrogeons les discours portés par et sur les eurorégions en faisant l'hypothèse que la mise en scène transfrontalière exprime un moment de rupture de l'ordre européen au moyen d'une tentative concrète de tenir compte de la différence (de « l'Autre », du « voisin »). Il s'agit de dépasser les constats de déficit démocratique (mis en évidence par de nombreuses études en science politique depuis la ratification du Traité de Maastricht) et de déficit d'information (leitmotiv de la CE pour expliquer le désintérêt puis l'hostilité des populations à l'égard des institutions européennes) pour examiner si le discours eurorégional formule un projet alternatif aux discours actuels de défiance et de repli nationaliste, et s'il est doté d'un potentiel mobilisateur.

Plusieurs éléments semblent plaider en faveur de cette thèse. Le premier renvoie à l'existence même de diverses pratiques (sociales, économiques, culturelles, professionnelles) transfrontalières qui tentent de dépasser la simple cohabitation, plus ou moins réussie, entre États voisins. Le deuxième renvoie à la diffusion croissante de discours transfrontaliers dans un espace public européen dit « en archipel » (Soulez, 2003), comme le montre la prolifération de propos épars dédiés aux eurorégions. Le troisième relève du fait que ces discours et pratiques soient questionnés même si les débats se font discrets. Nous considérons donc que les divers éléments contextuels présentés jusqu'ici (appuis institutionnels, soutiens financiers et mise en scène eurorégionale) s'articulent pour rendre possible l'éclosion d'un dispositif de communication européenne transfrontalière.

Ce dispositif est d'abord entendu au sens classique de Foucault (1977) comme

un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures

⁸ Voir les travaux de l'Observatoire des discours et contre-discours relatifs à la construction européenne. En ligne : <https://disceurope.hypotheses.org/>

administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit aussi bien que du non-dit, ainsi que l'ensemble des relations que l'on peut établir entre ces éléments.

Si cette définition insiste bien sur l'hétérogénéité et le non-dit du dispositif, elle doit être complétée par le trait définitoire qui associe dispositif et jeu de pouvoir. Il s'agit dès lors d'envisager le dispositif comme l'occasion d'« une certaine manipulation de rapports de force » (*ibid.*). Penser la communication transfrontalière comme un dispositif se révèle aussi particulièrement pertinent pour envisager le mouvement de construction identitaire amorcé par les eurorégions. Comme le proposent Klein et Brackelaire (1999 : 67), ce mouvement peut être envisagé en dotant le dispositif de trois traits – un caractère non finalisé et ouvert ; un caractère articulatoire entre le passé, le présent et l'avenir ; un caractère autopoïétique favorisant l'acte autoréférentiel – qui permettent d'envisager des situations « où l'identité fait problème, personnellement ou professionnellement, et où l'on a recours à des dispositifs où se traite cette épreuve ».

Sachant que les Européens n'adhèrent plus à aucun des mythes produits dans le cadre des élections européennes (Trimithiotis, 2016 : 235), nous souhaitons observer ce qui se joue dans la mise en place d'une communication transfrontalière née en « terres de débats » historiques (Duby cité par François et Serrier, 2019 : 337). Outre le fait qu'elle surgit sur la scène européenne pour préfigurer un scénario de régionalisation possible mais à l'issue très incertaine, la communication transfrontalière mérite qu'on s'intéresse à elle car elle modifie nos représentations des centres (géographiques, décisionnels, économiques, culturels) qui foisonnent dans l'Europe physique et politique (Deschamps, 2011). En cela, elle est susceptible de désaxer un système de sens organisé autour de l'affirmation forte des États en Europe depuis le XIX^e siècle.

Les enjeux de la recherche

Un premier enjeu de cette recherche est d'ordre communicationnel. Pour se faire (re)connaître, les eurorégions doivent se présenter et légitimer leur fonctionnement dans une Europe où l'État est l'acteur et l'interlocuteur de référence. Le développement eurorégional s'accompagne désormais d'une information et d'une communication systématiques alors qu'il y a une dizaine d'années, en l'absence d'un véritable espace médiatique transfrontalier (Argul *et al.*, 2005), il était difficile de percevoir comment ces « petites Europes » (Bertrand, 2004) pouvaient valoriser leur vocation européenne comme une composante de leur identité. Le « territoire transfrontalier », dont l'étude nécessitait déjà un effort particulier d'ouverture interdisciplinaire souligné par des analyses de réseaux transfrontaliers, s'offrait alors à l'analyse comme un « objet invisible » (Pommier, 2004). Nous savons aussi que certaines organisations (les entreprises ou les universités) se sont déjà montrées particulièrement réceptives à l'empreinte des discours communautaires (Cussó et Gobin, 2008) et néolibéraux (Grenouillet et Vuillermot-Febvet, 2015). Dans ce contexte général où les eurorégions n'échappent pas à la contrainte globale de déployer des procédés pour conquérir de la visibilité (Aubert, Haroche, 2011; Voirol, 2005) et de la reconnaissance (Honneth, 2005), nous observerons comment les acteurs sociaux engagés dans leur développement les font exister. En tenant compte des recherches dédiées aux médiations de l'Europe politique (Aldrin *et al.*, 2014) et aux enjeux d'une communication européenne à repenser (Dacheux, 2016), nous caractériserons ce que nous proposons d'appeler pour l'instant le « discours eurorégional » en observant sa capacité à être répété,

rejeté ou ignoré dans des contextes différents en vue de fabriquer de la communication transfrontalière.

Un second enjeu de la recherche est d'ordre méthodologique. Bien qu'il ne s'agisse pas du canal d'information privilégié par les Européens, c'est le web qui permet d'observer largement l'activité et l'évolution de la communication transfrontalière⁹. En tant que medium « qui ne laisse pas indifférents les acteurs décidés à promouvoir l'idée européenne » (Utard, 2014 : 322), le web offre un observatoire privilégié de la prolifération récente des eurorégions en mettant en scène des discours caractérisés par l'hétérogénéité et la volatilité, deux caractéristiques d'une communication difficile à saisir. Il permet aussi de dénicher une grande variété de discours – en plusieurs langues – qui commencent à forger le référent collectif eurorégional. Pour manipuler le corpus numérique et multilingue constitué, nous avons mobilisé les apports de la statistique textuelle (Lebart et Salem, 1994) et de la textométrie (Pincemin, 2011) ainsi que le logiciel TXM¹⁰ et l'analyseur morphosyntaxique Treetagger¹¹. Les multiples problèmes rencontrés lors du traitement des données, notamment liés à l'optimisation des requêtes multilingues et à l'exportation de résultats multilingues, ont aussi donné lieu à un travail conjoint de conception et de développements informatiques adaptés à nos objectifs de recherche¹². Le traitement quantitatif n'est cependant pas considéré ici comme un instrument dogmatique d'administration de la preuve : il s'agit plutôt d'un outil préalable qui ne préjuge pas d'analyses qualitatives ni de retours aux contextes. Les résultats statistiques étant considérés comme un potentiel heuristique, c'est l'analyse qualitative du discours que nous plaçons en pivot central de cet ouvrage.

L'outillage conceptuel

La communication transfrontalière étant elle-même une manifestation émergente de l'espace public européen, nous optons pour une conception qui envisage l'espace public davantage comme une potentialité que comme un fait établi, « en raison de cette particularité du domaine public qui, reposant finalement sur l'action et la parole, ne perd jamais complètement son caractère potentiel » (Arendt, 2002 [1958] : 259). Envisagé comme un « espace potentiel d'apparence » (*ibid.* : 260), l'espace public fait intervenir une chaîne complexe d'acteurs et d'organisations (publiques et privées) qui prennent place tour à tour dans la constitution de la visibilité des eurorégions. Une telle conception pousse à s'interroger sur les différents relais (institutions, entreprises, syndicats, associations, médias) susceptibles de porter attention aux eurorégions, sur l'arrière-plan normatif accolé aux groupes eurorégionaux, sur les conditions d'existence de ces entités collectives et sur les enjeux de leur quête de reconnaissance. À partir du développement théorique

9 La télévision reste le média le plus utilisé par les Européens (Eurobaromètre Standard 88 / Automne 2017, *Les habitudes médiatiques dans l'Union européenne*, p. 4).

10 Mis à disposition par l'ENS Lyon : <http://textometrie.ens-lyon.fr/>

11 Mis à disposition par l'université de Stuttgart : <http://www.ims.uni-stuttgart.de/projekte/corplex/TreeTagger/>
<https://www.ims.uni-stuttgart.de/forschung/ressourcen/werkzeuge/treetagger.en.html>

12 Voir Hermand et Thouraud (2015).

de Dacheux (2003 : 225), nous retenons en outre qu'il n'existe pas au niveau européen d'espace public équivalent à l'espace public national mais qu'il existe

un espace public international [qui] se dessine peu à peu, plus conflictuel que consensuel, plus structuré par l'intérêt instrumental que par l'agir communicationnel, plus façonné par les institutions européennes que par la société civile.

Les eurorégions nous amènent à interroger une expression particulière de la communication européenne au fur et à mesure qu'elle se décline et se développe dans la communication transfrontalière. Pour comprendre comment les acteurs sociaux construisent cette nouvelle réalité sociale, nous mobilisons l'analyse du discours à la française, laquelle accorde une importance particulière à l'articulation entre le lexique et les usages discursifs. Afin de ne pas écarter de l'étude les eurorégions non (encore) dotées d'un statut juridique mais productrices de discours et pour éviter de produire une analyse en fonction des langues-cultures alors que les discours multilingues circulent dans des conditions comparables (supports, genres discursifs, rituels), nous faisons de l'énonciation la pierre angulaire de notre démarche en considérant le discours eurorégional comme une « formation discursive »¹³. Ce concept, initialement forgé par Foucault (2008 [1969]) puis retravaillé par Pêcheux (1990) dans une perspective interdiscursive, permet d'identifier les frontières de l'univers discursif considéré en pointant, dans les différentes facettes qui le composent, non seulement les diverses influences discursives mais aussi les traces d'opportunisme ou de mimétisme discursif qui le traversent. Il permet aussi d'analyser les positionnements énonciatifs qui participent de l'éclosion d'instances collectives tout en se prêtant à la démonstration de régularités, de permanences et de tensions au-delà des variations géographiques et linguistiques.

Indissociable de la mise en scène discursive, la scénographie numérique joue un rôle-clé dans la mise en visibilité des eurorégions. Celle-ci prend forme essentiellement dans des sites web tandis que les contenus véhiculés sur les médias sociaux étaient absents ou balbutiants au moment de la constitution de notre corpus. Ces derniers commencent seulement à contribuer à l'effort de communication transfrontalière et, à ce titre, peuvent être intégrés à des analyses plus récentes¹⁴. Bien que les analyses de sites web se fassent plutôt rares aujourd'hui, il convient de rappeler que « le site demeure le principal moyen de communication des organisations pour entrer en contact avec les publics » (Yates et Arbour, 2013). Souvent délaissés par les chercheurs au bénéfice des médias sociaux jugés plus dynamiques, les sites web continuent de présenter des atouts communicationnels incontournables. Comme le résume Rouquette (2017 : 5-11), ils constituent une référence informationnelle, permettent la structuration du propos et l'organisation du sens, suscitent l'attention de publics très différents, redonnent de l'importance à la communication audiovisuelle et bien sûr facilitent l'accès à une communication internationale et multilingue. En considérant que les sites web contribuent pleinement au processus d'affirmation des eurorégions, notre approche consistera plus particulièrement à évaluer leur « alignement » (Pinède, 2017) sur les discours, c'est-à-dire à évaluer la cohérence des contenus et services donnés à voir par le dispositif formel « site

¹³ Voir aussi Hermand (2017a).

¹⁴ Voir Hermand et Broustau (2020).

web » avec les objectifs annoncés par (ou au sujet de) l'organisation « eurorégion ». Pour y parvenir, nous mobiliserons le concept de « scénario sémiotique » forgé par Stockinger (2005), qui permet de dégager les modèles conceptuels en référence desquels des sites web sont réalisés, interprétés, exploités et vécus par les utilisateurs.

Afin de mettre en perspective les résultats de l'analyse du discours et de l'analyse sémiotique, nous mobiliserons le concept de groupe d'intérêt. Emprunté à la sociologie politique, il permet de comprendre le fonctionnement d'entités qui ont pour objectif de « représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public » (Grossman et Saurugger, 2012 : 9). Nous préférons la formulation groupes d'intérêt à celles de lobbying ou groupes de pression habituellement réservées à un niveau supérieur d'agressivité (Theodoros et Lits, 2011 : 150). Il s'agit en effet de mettre plutôt l'accent sur le caractère latent du débat transfrontalier tout en posant la probabilité que des groupes d'individus s'impliquent en discours pour se faire reconnaître comme les interprètes légitimes d'intérêts qu'ils partagent. Qu'elle soit consolidée ou latente, l'organisation transfrontalière est pensée ici comme un continuum ou un dégradé de situations plus ou moins structurées plutôt que comme une typologie artificielle de situations rencontrées (Friedberg, 1992 : 540).

Notons enfin que le défrichage nécessaire à l'appréhension de la communication transfrontalière n'a pas permis, dans le cadre de cette recherche, de mener des entretiens avec des acteurs socioprofessionnels de la communication transfrontalière. Cette démarche, désormais adossée aux résultats présentés dans cet ouvrage, fait l'objet de nos recherches actuelles.

Afin de développer les différents volets envisagés dans cette introduction, cet ouvrage est organisé comme suit :

- le premier chapitre présente et articule le contexte sociodiscursif qui a permis l'éclosion du discours eurorégional ;
- le deuxième chapitre reconstitue l'image préalable des eurorégions construite dans le discours de la CE et du Conseil de l'Europe, deux acteurs très impliqués dans la valorisation des eurorégions ;
- le troisième chapitre analyse la prise en charge de la communication transfrontalière des points de vue institutionnel, économique et académique ;
- le quatrième chapitre observe le discours de presse afin de voir comment il installe les eurorégions dans l'imaginaire collectif ;
- le cinquième chapitre se penche sur des contre-discours (syndicaux, associatifs, médiatiques) qui mettent au jour des critiques auxquelles donne lieu le projet eurorégional.