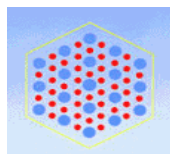


Association de Science Régionale De Langue Française



XLème Colloque de l'ASRDLF

Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen

Les politiques régionales à l'épreuve des faits

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

**LA "RÉGION BANAT", ENTRE COOPÉRATIONS CULTURELLES ET
FREINS INSTITUTIONNELS. UN TERRITOIRE CENTRE EUROPÉEN
RENOUVELÉ ?**

Emmanuel BIOTEAU
Doctorant en géographie
CARTA, Université d'Angers
Angers (F)
emmanuel.bioteau@wanadoo.fr

Résumé :

L'actuel processus d'élargissement de l'Union européenne conduit à redéfinir les rapports de voisinage aux frontières des Etats d'Europe centrale. Espace laboratoire d'un triple contact, entre processus d'intégration en cours et en attente, l'eurorégion D.K.M.T. offre une illustration des différents enjeux d'exclusion et d'occlusion ayant cours au centre de l'Europe. Prenant appui sur le Banat, province découpée entre Hongrie, Roumanie et ex-Yougoslavie en règlement de la Première guerre mondiale, cette dernière à la fois recompose et élargit un territoire perçu par les populations locales. De nouvelles interactions prennent forme aux frontières. En revanche, se pose la question des statuts des entités créées et du regard des habitants sur leur espace proche, que l'intervention communautaire européenne peut à terme remodeler.

Mots clés :

Banat, Coopérations transfrontalières, Eurorégion D.K.M.T., Perceptions, Regroupements.

Classification : D2 (Les dynamiques sociales d'interactions régionales) ; A5 (La coopération transfrontalière)

LA "RÉGION BANAT", ENTRE COOPÉRATIONS CULTURELLES ET FREINS INSTITUTIONNELS. UN TERRITOIRE CENTRE EUROPÉEN RENOUVELÉ ?

INTRODUCTION : SAISIR LES RECOMPOSITIONS REGIONALES, AU CENTRE DE L'EUROPE.

En quête de définitions d'une Europe centrale, de ses limites et de ses contenus, l'observateur ouest-européen ne manquera pas de souligner la portée de l'histoire proche. De l'Est ou médiane, Entre-deux ni oriental ni occidental, cet espace est perçu comme étant autrement européen. Dès lors qu'il devient impossible d'arguer d'une confrontation, le climat de Guerre froide désormais dépassé, l'Europe apparaît simplement autre en son centre ; autrement autre nous risquons-nous à affirmer. Sur quels modes lire une telle différenciation ? Sur quels modes l'appréhender ? Toutes réponses fournies à ces sujets renvoient aux stratégies, et aux besoins, adjacents, de politiques cohésives. Elles dérivent d'un questionnement quant aux efforts et avancées réalisés, de la fin de la décennie 1980 au récent élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats membres.

Aucun des regards portés sur les actions structurelles communautaires ou sur les positionnements étatiques n'élude la part d'incertitude née des changements de régimes antérieurs : tout débat s'ancre en des perspectives temporelles et spatiales plus larges. De même, il est essentiel de penser le développement à l'échelle des périmètres de transition, le long et auprès des tracés frontaliers. Evoquant les deux vagues, en cours et réalisée, d'adhésion à l'Union européenne, quelle peut être la portée de ces événements pour les populations au premier rang concernées ? Sont-ils symboliques aux sens entendus ailleurs ?

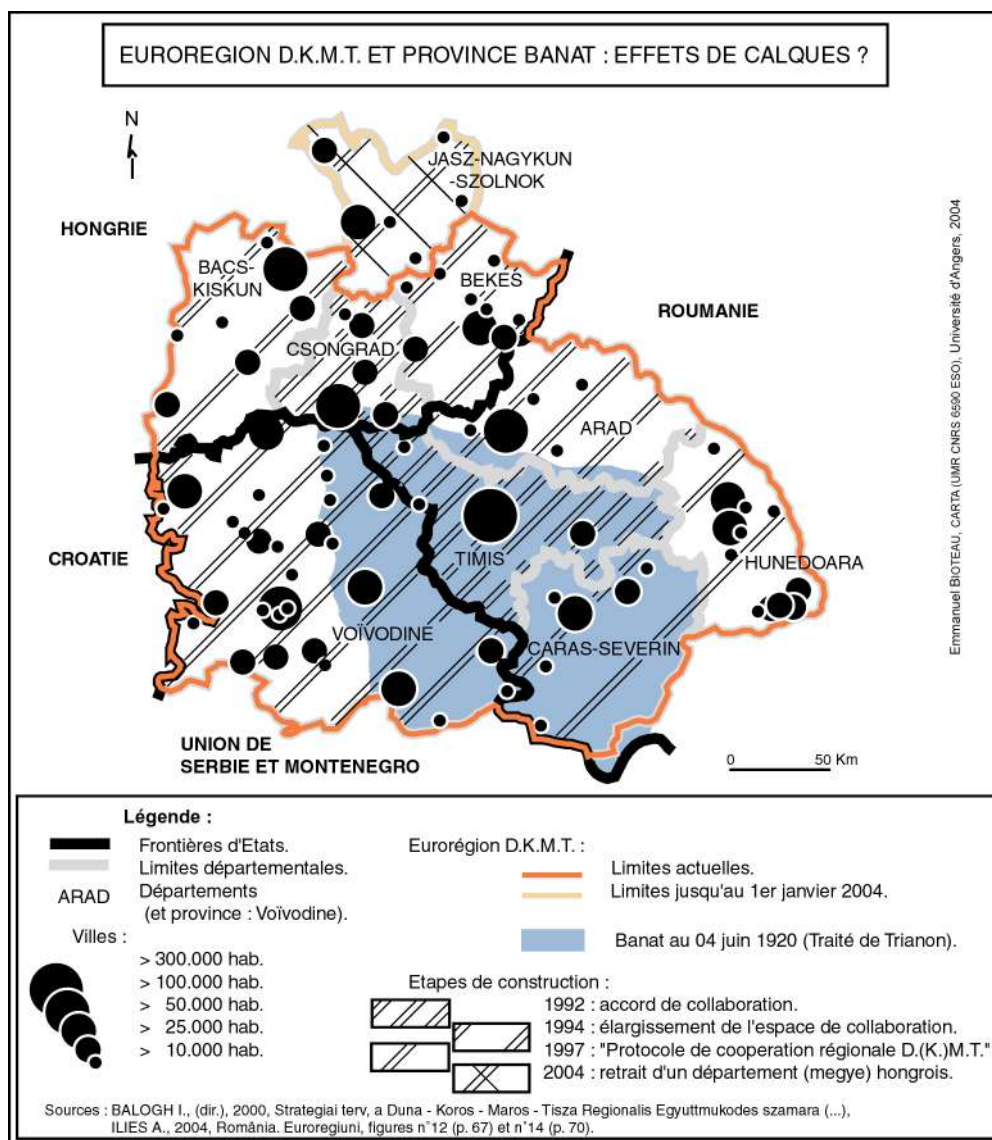
Le poids des héritages historiques est donc omniprésent dans l'approche interne, et transfrontalière, de la dimension régionale. Une projection en Banat, entre Hongrie, Roumanie et actuelle Union de Serbie et Monténégro, offre de ce point de vue un éclairage des plus singuliers. Les trois Etats en question jouissent de statuts différenciés au regard de l'Union européenne, comme de l'OTAN. A leur jonction est pourtant née une entité territoriale de statut associatif : l'eurorégion D.K.M.T¹. Cette dernière est-elle apte à fonder un cadre fonctionnel, promoteur de nouveaux rapports transfrontaliers ? Regroupant des territoires aux statuts, actuels ou passés, de régions, elle permet une évaluation comparée de l'application des politiques régionales européennes. Sans entrer dans une analyse normative, la question se pose toutefois de savoir si ces combinaisons de statuts (entre régions et eurorégion) permettent l'émergence de nouvelles pratiques de l'espace et de nouvelles définitions des rapports d'altérité.

L'Union européenne est appelée à jouer un rôle moteur en ce sens. A l'appui de son expérience, elle peut soutenir de son conseil les Etats en mutation. Via ses supports financiers, elle devient en partie garante du succès des initiatives développées localement ou régionalement. Mais parvient-elle, justement, à prendre la mesure des nécessités locales ? Les supports financiers naissant des politiques régionales de l'Union européenne ont des impacts

¹ L'eurorégion Danube-Cris-Mures-Tisza, que nous nommerons D.K.M.T. dans le développement (l'initiale K provenant de l'orthographe hongroise et allemande de la rivière Cris : Kris)

forts dans l'instant et dans les lieux de leur émission. Toutefois, dans un contexte mêlant difficultés économiques et nécessité de recompositions sociale et spatiale, ces financements ponctuels ont-ils l'influence voulue par leurs promoteurs ? Au contraire, ne contribuent-ils pas à l'émergence de nouveaux déséquilibres ?

Figure n°1 : Eurorégion D.K.M.T. et province Banat : effets de calques ?



I. ELARGISSEMENT DU BANAT : FONDER UN TERRITOIRE FONCTIONNEL ?

La construction eurorégionale D.K.M.T. prend appui sur le territoire du Banat (figure n°1). De l'ancienne province de l'Empire austro-hongrois ne subsiste pourtant que le nom, car la frontière a rompu tous liens routiers ou ferroviaires, jusqu'à effacer dans le parcellaire les marques d'une unité passée². Ainsi, témoin des évolutions centre européennes récentes en matière de coopérations transfrontalières, cette eurorégion participe bien de l'expérience communautaire européenne.

² Fait particulièrement lisible au survol du tracé frontalier entre Roumanie et Hongrie, et souligné par nombre d'observateurs en d'autres occasions, au sujet des frontières, soulignant l'idée de l'induction de rupture ...

Elle illustre le courant de restitutions de provinces ou régions déformées, voire découpées, par les remodelages de frontières du XX^e siècle. Dans un contexte de fortes difficultés intérieures, la reconstitution de ces liens ne semble pas une priorité pour les autorités gouvernementales des trois Etats. L'eurorégion D.K.M.T. regroupe des territoires qui, de surcroît, connurent un découpage difficile, imposé depuis l'extérieur³. Comment, sur ces bases, fonder un territoire fonctionnel ? Et comment garantir d'une stabilité à long terme d'un espace, somme toute, divisé entre des protagonistes aux regards différenciés ? Comment, aussi, répondre au plus près aux attentes des premiers concernés, et premiers promoteurs de l'équilibre régional, à savoir ses habitants ? L'ensemble de ces questionnements demande, au final, de pouvoir prendre la mesure des interventions (directes et indirectes) de l'Union européenne dans la formation de nouvelles territorialités régionales : internes et extra-frontalières.

1. Trois Etats : trois cadres et trois visions du développement régional.

Les constitutions de régions administratives dans les Etats centre européens répondent en grande partie à l'objectif d'adhésion à l'Union européenne. La plupart de ces Etats ne disposaient que de territoires classés NUTS III en nomenclature européenne, si tant est qu'un découpage en districts ou en département était effectif. Ainsi, l'une des premières réformes territoriales communes à l'ensemble des anciennes Républiques Socialistes d'Europe centrale consiste en l'imposition de cet échelon administratif régional. Chaque Etat en définit les contenus spatiaux et normatifs. En certains cas, ces régions ne constituent encore qu'une enveloppe territoriale dont les fonctions demandent à être précisées par le législateur (Roumanie, Bulgarie)⁴.

Comment, en des régions périphériques, résister aux poids des régions capitales ? En des Etats de petite taille, la régionalisation ne parvient pas à contrefaire cette sur-représentation de certains pôles. A une telle situation se surimpose en Hongrie un double découpage à échelle départementale, entre agglomérations d'une part et districts (megyes) ruraux d'autre part ; ces derniers n'incluent pas les villes qui, pourtant, les polarisent. A l'échelon régional (NUTS II) comme à l'échelon départemental (NUTS III) se pose un problème de distinction entre pôles de développement et périphéries. Ces régions de petites tailles (tant spatiale que démographique) ne pourront que difficilement s'assurer d'une visibilité dans l'Europe communautaire élargie. En Union de Serbie et Monténégro, où les décisions les plus récentes en matière de gouvernance territoriale ont conduit à une dissolution des constructions régionales antérieures, représentées par les autonomies de Kosovo et de Voïvodine. Or, le territoire de cette dernière, et d'elle uniquement, est entièrement inclus dans l'eurorégion D.K.M.T. Le cadre eurorégional est-il, de ce fait, viable ? Sur quels principes assurer d'une fonctionnalité de l'eurorégion, face à de tels clivages ?

Interfaces géographiques, « "espaces-laboratoires" du changement socio-économique à l'œuvre en Europe centrale » (Humeau, 2000, p. 43), les régions frontalières sont appelées à jouer un rôle moteur dans le développement intérieur et transfrontalier. D'espaces « en marge », elles peuvent préfigurer de nouvelles centralités, aux définitions autres qu'économiques ou spatiales (Bioteau, 2004). Elles deviennent des pôles, des moteurs, des interactions transfrontalières. Les différentes prises en compte de l'objet région et de ses attributions d'un Etat à l'autre limitent les capacités de coopérations : deux organes aux statuts

³ En l'occurrence, un découpage imposé par les vainqueurs de la Première Guerre mondiale à la Hongrie, qui ne satisfait pas entièrement les revendications de la Roumanie et, à cet instant, de la récente Yougoslavie (...) découpage effectif suite à la signature du Traité de Trianon, le 4 juin 1920 (par la suite partiellement remodelé).

⁴ Conclusions du colloque « Refonder les territoires : une nouvelle géographie administrative à l'est de l'Europe », ENS LSH, Lyon, 30 et 31 janvier 2003.

dissemblables ne peuvent opérer de manière similaire (Imbri, 1999, Balogh, 2000). Mais le statut d'eurorégion ne peut-il pas offrir de contourner ces différences ?

2. De la promotion d'une identité (euro)régionale : la province Banat reconstituée ?

L'entité transfrontalière D.K.M.T. fut fondée en 1996. Elle est le fruit d'une initiative conjointe des départements⁵ Timis (Roumanie) et Csongrad (Hongrie). Toutefois, voulue comme assemblée de départements hongrois et roumains, elle associe dès l'origine le territoire serbe de Voïvodine⁶. La réalisation de ce projet pouvait *a priori* s'effectuer sans cette adjonction ; le rétablissement d'une image d'ouverture et de respect mutuel, de même que nombre de contacts administratifs internes, en auraient notamment été facilités. Mais la présence de populations de souches nationales roumaine et, surtout, magyare dans le nord du territoire serbe justifie pour partie son rattachement à l'eurorégion (figure n° 1)⁷. Une part importante de la Voïvodine était, jusqu'au début du XX^e siècle, constitutive du Banat : environ la moitié du territoire de l'ancienne province autonome de Serbie qui, à elle seule, représente près d'un tiers du Banat dans ses limites de 1920.

Alors perçue comme gage d'ouverture du fait d'une pluriconfessionnalité et d'un multiculturalisme passés⁸, l'identité banatienne est au cœur de la réflexion transfrontalière. Les élus à l'origine du projet poursuivaient l'objectif de « recomposer une structure territoriale autour des villes de Timisoara et Szeged qui s'appuie sur l'identité du Banat (...) au plus proche des limites de cette province »⁹. L'eurorégion se doit de fonder de nouveau, non pas tant le territoire, mais bien l'image véhiculée du Banat antérieur aux découpages frontaliers. Elle doit aussi permettre la recomposition d'un territoire véhiculant partiellement l'image interculturelle de l'ancien Empire d'Autriche-Hongrie¹⁰. Et de fait, sans la portion ex-yougoslave de l'ancien Banat, toute référence à l'identitaire territorial antérieur se trouverait tronquée.

La création de l'eurorégion D.K.M.T. fournit le cadre d'une recomposition d'un territoire passé. Par les échanges qu'elle peut permettre, elle est susceptible de garantir d'un renouvellement des rapports culturels entre populations désormais séparées. Par l'adjonction de territoires non banatéens, elle doit garantir de nouveau d'un équilibre démographique. Auparavant, Allemands, Magyars et Roumains et Serbes (réunis dans l'orthodoxie) assuraient d'un équilibre tripartite. Désormais, à populations et territoires équivalents, Serbes (ex-Yougoslaves), Hongrois (et Magyars hors des frontières) et Roumains composent le support de cette identité spécifique en reconstruction (Ancuta-Sirbovan, 1995). Les constitutions des Etats sur lesquels repose l'eurorégion ne permettent pas, à l'origine, l'établissement de rapports transfrontaliers à l'initiative seule d'une sous-unité territoriale (ici départementale). Ses statuts sont donc associatifs ; ils sont calqués sur ce qui fut opéré dans les années

⁵ Le judet en Roumanie et le megye en Hongrie. Nous les nommerons départements pour la clarté du texte.

⁶ En cette période, la Voïvodine (serbe) est comprise en République de Yougoslavie. Le climat environnant n'agit toutefois pas au détriment de son rattachement à l'eurorégion D.K.M.T. (références : Balogh, 2000, Ilies, 2004, Deica & Alexandrescu, 1999).

⁷ En ce sens argue aussi le recensement de quelques citoyens roumains ou hongrois de souche nationale serbe.

⁸ A ce sujet, les controverses sont nombreuses. La plupart des auteurs cités en bibliographie font référence, de près ou de loin, à la nature des relations passées dans la région Banat, en comparaison avec les liens sociaux actuels.

⁹ Résultat d'entretien auprès d'un chargé de mission de la commission eurorégionale du département Timis (...) entretien mené par l'auteur le 13 juin 2002.

¹⁰ En lequel certains courant scientifiques voient un modèle à suivre en vue d'une unification politique de l'Europe (Béhar, 1991 mais aussi, indirectement, parmi des auteurs locaux : Neumann, 1997 ou Mihailescu, 1993).

précédentes, aux frontières des Etats de l'occident européen. Cette formule à l'avantage de garantir d'une autonomie de décision partielle pour les entités territoriales concernées. Ainsi, toutes décisions ne doivent pas faire l'objet de références systématiques aux autorités gouvernementales : une fois les accords reconnus et parafés par les ministères de tutelle, les autorités départementales, et préfectorales, décident seules de leurs positionnements.

Ce statut spécifique évoluera par la suite : au début de l'année 2004, un nouveau protocole d'accord est signé. L'eurorégion perd l'un de ses membres (un département hongrois) et inclus dans son conseil des représentants des sociétés civiles et de l'entrepreneuriat. Une question reste en suspens cependant : alors que l'association entre départements était, de loin, la formule la plus adéquate en 1996 (date de création de l'Association eurorégionale D.K.M.T.), elle présente aujourd'hui un handicap majeur, par les dimensions spatiales qu'elle suppose. Comment assurer de véritables interactions entre des sites distants de plus de cinq cent kilomètres, pour lesquels les frontières internes à l'eurorégion ne sont pas toujours les plus proches ?

En quoi cette assise de l'eurorégion D.K.M.T. sur le Banat constitue-t-elle un modèle ? A l'écoute de représentants des départements inclus dans l'entité transfrontalière, et à la lecture de certains ouvrages, il transparaît que les différentes composantes du Banat conservent la capacité de construire des liens durables, sur la base de rapports sociaux internes similaires ; de là naît l'idée de modèle, soutenue par quelques élus et entrepreneurs. Une telle perception paraît surfaite.

II. DE L'EMERGENCE DE MICRO-EUROREGIONS : LA RECONSTITUTION DE BASSINS DE VIE ?

Près de soixante-dix années de séparation partielle ou complète (en fonction du degré de fermeture des frontières) ont profondément modifié la nature des peuplements et les comportements des habitants. Pourtant, des projets communs voient le jour en D.K.M.T. : reconnaissons l'apport d'une nouveauté et d'un regard autre posé sur les frontières, aux franges des territoires balkaniques. Les jumelages communaux, ainsi, se multiplient en Banat. Si quelques-uns sont antérieurs à la formation de l'eurorégion, la plupart lui sont consécutifs.

1. Sânnicolau Mare et Mako, symboles d'une nouvelle approche transfrontalière.

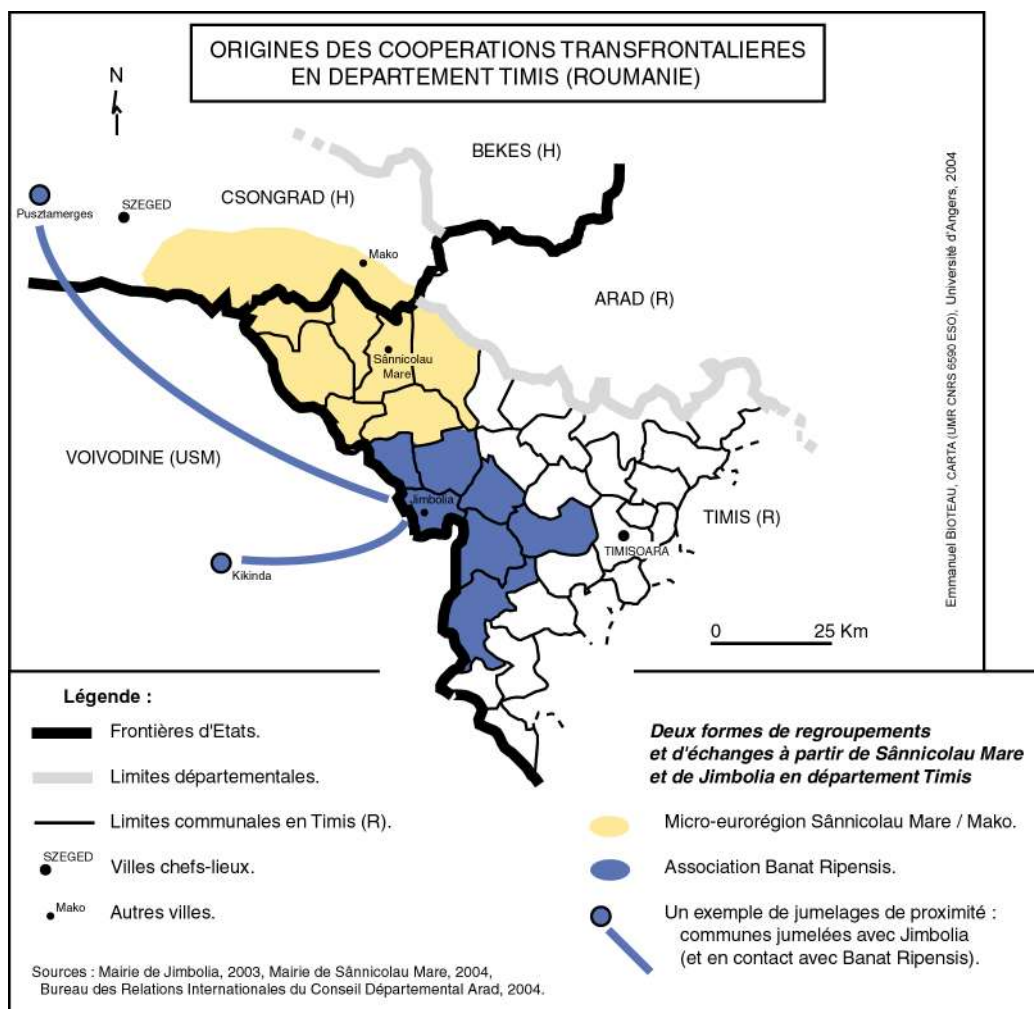
La ville roumaine de Sânnicolau Mare borde la frontière hongroise. Elle connaît dès le milieu de la décennie 1990 un fort développement industriel, avec l'implantation d'une petite dizaine d'entreprises à capitalisation étrangère (totale ou partielle)¹¹, dont deux emploient chacune plus de trois mille personnes. La ville, seule, compte un peu plus de douze mille résidents permanents. Son passé industriel, en période communiste, garantit d'une habitude de déplacement depuis les communes à l'entour en direction de la ville, qui dispose d'un large bassin d'emploi, à l'échelle de son ancien raion¹². La déprise de l'après-communisme fournit une main d'œuvre formée aux travaux d'usines et *de facto* disponible. Pourtant, face aux besoins liés à la forte croissance locale, la main d'œuvre fait rapidement défaut. De plus, située à proximité de Timisoara et, jusqu'au début de l'année 2004, privée de poste frontière (figure n°3)¹³, la ville dispose de peu d'atouts. Les entreprises industrielles en question font pourtant le choix d'une implantation en ville. Pour ce faire, elles organisent le transport de

¹¹ Les chiffres exacts sont de seize entreprises début 2004, implantées à Sânnicolau Mare entre 1993 et 2003.

¹² Sous unité administrative de département formée au cours des années 1960 suivant le modèle d'administration territoriale soviétique. En Roumanie, les raion(s) seront rapidement délaissés au profit d'un élargissement des communes aux villages bordant les bourgs principaux, et en raison d'un découpage plus fin des départements.

leurs employés à partir des communes avoisinantes. De cette spécificité naissent un ensemble de pratiques (d'achats, d'activités, de contacts avec l'étranger) promouvant la centralité de la ville de Sânnicolau Mare. Il se reforme une région de dimensions réduites (figure n°2).

Figure 2 : Origines des coopérations transfrontalières en département Timis (Roumanie).



L'ouverture, d'abord partielle¹⁴, puis complète, du poste frontière de Cenad permet de reconstituer des liens en direction de la portion hongroise du Banat et de la ville de Mako, cette dernière organisant une micro-région à l'échelle de ce territoire (figure n°2). Ces liens reposent sur des échanges culturels, entre scolaires et entre quelques associations des deux villes : groupes de danse, troupes de théâtre, équipes sportives. De la multiplication des rencontres naît une habitude de l'échange dans et autour des deux villes.

Les équipes municipales de Sânnicolau Mare et Mako ont d'abord décidé d'un jumelage entre leurs deux villes. Sur cette base s'organiseront les échanges décrits. La proposition est ensuite formulée d'élargir ce jumelage à la micro-région de Mako d'une part, et aux communes proches de Sânnicolau Mare d'autre part. Sans base institutionnelle, l'ancien raion de

¹³ Jusqu'au 1^{er} avril 2004, le transit transfrontalier s'effectuait par la ville de Timisoara, puis en direction d'Arad et, enfin, via le poste frontière de Nadlac : soit un « crochet » de plus de cent kilomètres, alors que Sânnicolau Mare est distante de sept kilomètres de la frontière hongroise, via Cenad.

¹⁴ En complément de la note précédente : le poste frontière fut réouvert au transit de véhicules légers (inférieurs à 3,5 tonnes) en 1998. Ce fut l'un des premiers chantiers de l'eurorégion D.K.M.T., grâce à des supports PHARE-CBC Hongrie/Roumanie.

Sânnicolau Mare se recompose au profit de la constitution de ce qui deviendra, par la suite, l'Association Micro-Eurorégionale Sânnicolau Mare / Mako. L'apport des entreprises pilotes de la ville de Sânnicolau Mare est indéniable dans le rétablissement de ces rapports spatiaux : les habitants des communes proches sont de nouveau habitués à opérer des déplacements réguliers en sa direction.

Mais, si la constitution de la micro-eurorégion s'explique, en partie, par la re-formation d'un bassin de vie, elle traduit aussi de nouveaux rapports à la frontière : rendu possible, son franchissement redéfinit la nature des voisinages. Via ses politiques cohésives et régionales, les apports de l'Union européenne sont en ce sens essentiels. Des régions en marge peuvent prétendre à de nouveaux statuts. Elles acquièrent des attributs de régions centrales.

2. Autour de la ville de Jimbolia, la re-formation d'un bassin de vie.

Jimbolia borde l'ex frontière yougoslave, et l'actuelle Union de Serbie et Monténégro (figure n°2). La ville s'appuyant alors fortement sur cette proximité, son économie est déstabilisée au début des années 1990. Des échanges culturels, similaires à jumelages, avaient pourtant été engagés avec la ville voisine de Kikinda. La situation de la ville et de son espace proche est de surcroît peu favorable, puisque enchâssée entre cette frontière et la ville de Timisoara, seule garante d'accès à l'extérieur (en direction de Hongrie) une fois la fermeture de la frontière opérée. De la rupture naît un nouveau rapport à la frontière : elle devient vecteur d'exclusion.

A l'initiative de la municipalité et de quelques entrepreneurs locaux, un projet prend forme de constitution d'une association de communes prenant modèle sur les regroupements en micro-régions opérés en Hongrie, auxquels le maire et sa majorité ont pu être sensibilisés à l'occasion de déplacements professionnels : malgré une faible représentativité en ville (moins de 15% de la population), ces derniers sont affiliés à la population de souche magyare, membres du parti UDMR¹⁵. A la fin de l'année 2000, suite aux élections municipales, Jimbolia et six autres municipalités se regroupent au sein de l'Association Banat Ripensis. Cette dernière reproduit, à une exception près, les limites de l'ancien raion de Jimbolia. La structure associative est imposée par l'absence de supports légaux à ce type de regroupement en Roumanie¹⁶. L'expérience de Sânnicolau Mare est aussi primordiale : l'association entend reproduire les réseaux constitués là-bas par des établissements industriels.

L'objectif du regroupement est la composition d'une entité apte à soutenir le développement local. En ce sens, un bureau est constitué, afin de former et accompagner les habitants dans leurs démarches administratives¹⁷. Parallèlement, le bureau de Banat Ripensis se dote de personnels nouvellement qualifiés dans la gestion des dossiers européens. En quatre années d'existence, l'association est parvenue à emporter le financement de quatre projets, dont deux sur supports PHARE-CBC. Les projets en question visent à la constitution de parcours touristiques transfrontaliers, de l'élaboration d'un guide local, de constitution d'un centre d'accueil pour enfants défavorisés et de la constitution d'un Bureau de Conseil pour Citoyens (dans lequel est reversé le service créé au préalable par Banat Ripensis). Au cours de l'année

¹⁵ UDMR : Union Démocratique Magyare de Roumanie. Alors seul parti politique représentant la « minorité magyare de Roumanie » qui, hormis quelques rares cas, dont celui de Jimbolia, concentre les votes magyars (réaction de refuge) et recueille peu de votes émanant de citoyens d'autres souches nationales.

¹⁶ Ce même facteur légal imposait l'adhésion des départements roumains lors de la création de l'eurorégion D.K.M.T., et non des départements et des villes conjointement comme ce fut le cas pour la partie hongroise

¹⁷ Cette opération connaît un vif succès auprès des agriculteurs, qui disposent d'une aide juridique et comptable en vue de l'obtention d'aides financières émanant notamment des fonds européens alloués au développement régional et à la transformation des outils de production : distribués par l'intermédiaire des bureaux régionaux en cours de constitution, ils sont méconnus des petits producteurs et des petites entreprises.

2003, l'association répond à l'appel d'une entreprise multinationale en quête d'un site lui permettant à terme d'envisager l'emploi de près de trois mille personnes. Les communes associées de Banat Ripensis peuvent assurer cette mise à disposition. Leur réponse à cette entreprise étrangère s'accompagne de la promesse de constitution d'un réseau de bus permanent entre les diverses communes : ainsi est garantie la présence potentielle de la somme d'employés requise. Leur dossier sera délaissé au profit d'une ville résidence de département ; par ce biais, Jimbolia était toutefois la plus petite ville présélectionnée.

La frontière serbo-monténégro-slovaque s'ouvrant de nouveau, l'association agit en faveur de la reconstitution de contacts effacés par l'embargo. Un regroupement de communes similaire s'opère autour de la ville de Kikinda. Mais l'intérêt premier de Banat Ripensis est de recréer un bassin de vie : malgré des positionnements politiques divergents, les municipalités acceptent de travailler en commun. Difficultés économiques et habitude de contact garantissent d'échanges constructifs ? Les modalités de distribution des financements gouvernementaux et européens ne sont-ils pas le motif premier de regroupement ? Alors que l'Etat roumain fait de l'échelon régional le support de ses politiques de développement, via Banat Ripensis, Jimbolia et ses communes voisines se garantissent d'une visibilité accrue. Un bassin de vie prend forme à la faveur d'un isolement subi. Peut-on conclure à l'émergence d'un espace d'innovation, ou tout au moins de pratiques innovatrices ? L'expérience montre que les modèles appliqués proviennent de l'extérieur : la sensibilisation des populations, elle, semble constituer l'apport majeur de cette construction inter-communale.

III. DIFFICILE APPRENTISSAGE OU NECESSITES DE DEFINIR AUTREMENT L'ESPACE REGIONAL ?

La nécessité de prise en compte des cadres politiques se fait donc sentir à l'étude de cet espace de coopérations, association de trois territoires de natures diverses. De même, il est essentiel de parvenir à saisir les implications de certains groupes sociaux dans la (re)constitution du bassin de vie « Banat ». Il s'en suit des pratiques et des volontés contradictoires, qu'expriment certains positionnements quant aux politiques menées par les Etats voisins ou quant aux stratégies de développement régional ou local. Tout agent extérieur, à l'instar de l'Union européenne, se doit d'appréhender ces intérêts divergents.

1. Composer avec les difficultés pérennes et conjoncturelles.

Le bilan jusqu'ici dressé risque de paraître exclusivement négatif. Dans une certaine mesure cependant, le danger d'une dynamique avortée a pu être évité. Les difficultés rencontrées par les promoteurs d'un développement régional permettant un rééquilibrage économique et structurel entre régions voisines relèvent-elle d'un problème de formation, ou bien sont-elles conséquentes d'un découpage trop ambitieux ?

Les entités territoriales constituant le Banat n'ont que trop peu de capacités de prise de décisions. A titre d'exemple, en Roumanie, tout projet de coopération locale doit être visé par les ministères concernés, ou susceptibles de l'être ; il en va de même pour l'octroi de subventions et pour la gestion des fonds européens alloués. La Voïvodine, elle, n'existe plus à proprement parler en tant qu'entité territoriale. Les décisions la concernant sont prises depuis Belgrade, hors du champ territorial eurorégional. Enfin, la région hongroise concernée reste sous l'influence économique et politique directe de Budapest. Dans un tel contexte, l'eurorégion peut être assimilée au seul assemblage de trois vastes entités territoriales frontalières. Elle est perçue comme telle par les populations dont la sensibilisation à cet outil de coopération s'avère extrêmement difficile. Hors des décideurs politiques et financiers, peu

semblent prendre conscience de l'existence de ce territoire. Il est difficile de lui conférer une image d'ensemble mû par de mêmes dynamiques et concerné par des problématiques similaires.

Paradoxalement, le conflit yougoslave confère à la construction eurorégionale l'un de ses identifiants majeurs¹⁸. Parce que, durant quelques années, l'espace de voisinage se clôt, il s'opère une prise de conscience quant aux possibilités offertes par une frontière ouverte. Si une telle affirmation peut paraître quelque peu forte, il est en revanche impossible de négliger la part des actions menées à ce moment en direction de Hongrie, depuis la Roumanie ; mais s'agit-il seulement d'une réaction de salut économique ? Lu de l'extérieur, en l'occurrence depuis l'occident européen ou l'Amérique du Nord, le conflit yougoslave traduit la nécessité d'agir en faveur de meilleures interactions frontalières entre certains Etats centre européens.

Les principaux vecteurs d'innovation restent cependant des liens culturels et interculturels forts, par delà la dimension frontalière. Autre singularité, ces derniers ont pu être entretenus et renouvelés en peu de temps. L'ensemble des acteurs locaux s'entend pour soutenir que l'action culturelle eurorégionale est une réussite. Tous s'activent derrière cet objectif dans la perspective d'une amélioration de la connaissance de chacun. A ce titre, le conflit yougoslave a opéré un marquage fort des esprits. L'ouverture sociale débute donc avant l'ouverture politique et économique. Une telle intensité des échanges culturels est avant tout liée aux possibilités juridiques et aux limites financières. Rien, juridiquement parlant, en Hongrie et en Roumanie¹⁹, ne s'oppose à des échanges inter-associatifs. Moyennant la participation de chacun, des festivals peuvent ainsi être organisés²⁰. Prises en charges partiellement par les allocations budgétaires à la culture des départements concernés, de telles manifestations ont la possibilité d'être programmées sous l'enseigne eurorégionale, sans apports de fonds propres de la part de cette dernière. Il s'agit, en sorte, d'une invention de nouveaux rapports intérieur/extérieur, en un territoire régional s'étendant hors du champ clos des limites frontalières d'Etats.

Les aides au développement régional allouées par l'Union européenne permettent une adaptation structurelle, ce tant en Roumanie qu'en Hongrie. De nouveaux supports voient le jour, notamment pour l'accompagnement des entreprises : ainsi de la constitution de centres d'informations. En Roumanie, la redéfinition des attributions des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture²¹ a pour effet premier l'émergence de nouvelles pratiques. L'Union européenne, via ses politiques régionales, devient le partenaire privilégié de toute initiative. Elle est celle qui finance et, surtout, qui accompagne. Elle est celle qui encourage l'établissement d'un dialogue.

2. Remise en question de l'idée de modèle d'interactions transfrontalières ?

De ce dialogue émergent naissent des rassemblements culturels et festifs, de types sportifs, scolaires ou interconfessionnels (etc.). Les principales interactions économiques et culturelles, elles, se forment en des champs plus vastes, à l'échelle des grandes villes et des départements. Dans ces cadres-ci, seulement, peuvent être organisés des rassemblements de masse, du fait de

¹⁸ Ce malgré le positionnement pro OTAN de la Hongrie et de la Roumanie.

¹⁹ Les difficultés actuelles en Fédération de Serbie et de Monténégro sont autant financières qu'administratives ; il est extrêmement difficile de maintenir une activité associative qui puisse répondre aux critères fixés par les lois de protection intérieure.

²⁰ Un de ces festivals fut organisé dans la commune roumaine frontalière des deux autres Etats, durant l'été 2003.

²¹ Ces dernières se voient retirer la gestion des Registres de Commerce, confiés aux tribunaux de commerce et perdent ainsi une grande part de leurs revenus : les seules ressources directes dont elles disposent sont celles des adhésions des entreprises membres et des dividendes de projets dont elles se font les maîtres d'œuvre.

coûts prohibitifs pour des économies encore fragiles. Mais une habitude de contact avec l'étranger s'instaure ; elle se réalise par-delà une frontière autrefois fermée. L'interculturalité du Banat est-elle pour autant renouvelée ? Certainement, non. En revanche, la frontière n'est plus perçue en tant qu'obstacle infranchissable : elle ouvre désormais à d'autres possibles.

Cet usage de la frontière via l'institutionnalisation des relations à l'échelle des administrations locales, départementales ou régionales a pu être démontré ailleurs. Il n'est donc pas, en soi, facteur d'innovation : du moins dans une perspective européenne. Localement, en revanche, l'établissement de ces liens transfrontaliers garantit d'une amélioration des rapports sociaux internes (dans le quartier ou la commune), entre tenants de langues ou cultures différentes. De telles initiatives émanent soit des communes elles-mêmes, soit des autorités départementales. Fréquemment, elles associent, aux côtés des décideurs locaux, des mouvements associatifs. Dans ce contexte, il est nécessaire de prendre en compte la part des supports financiers dont disposent associations et, le cas échéant, communes. Parmi ces soutiens au maintien de relations interculturelles et interconfessionnelles transfrontalières, les plus visibles émanent de diverses fondations (nord-américaines pour l'essentiel) ou du Conseil de l'Europe. L'affectation de ces fonds à des projets transfrontaliers est vécue comme un encouragement à l'initiative locale, par effet de concours.

Au final, l'apport de fonds de l'Union européenne, via des supports PHARE-CBC ou INTERREG, sert peu l'établissement de liens sociaux au-delà des tracés frontaliers ; mais ils sont de ce point de vue complémentaires des premiers : ils assurent leur encadrement et permettent leur pérennisation. Ainsi, de la réhabilitation d'un poste frontière, peuvent naître de nouvelles interconnexions entre deux communes voisines : le soutien financier de départ répond à des objectifs économiques et structurels mais, en parallèle, permet de nouvelles relations réticulaires. Ainsi, aussi, de soutiens à la constitution de parcours touristiques ou de l'édition de guides locaux ...

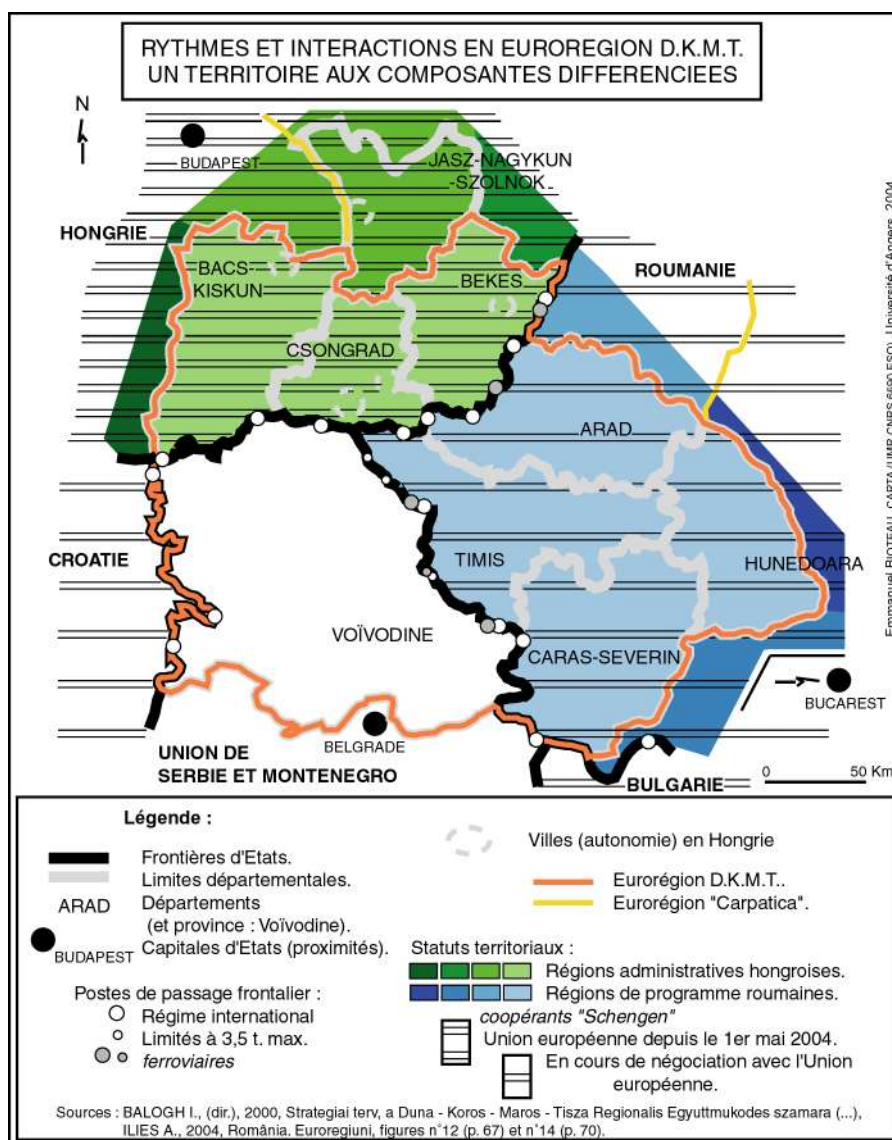
Cependant, les limites d'un « modèle », à l'échelle des franges balkaniques de l'Europe centrale sont atteintes. Le dynamisme eurorégional tant discoursé par certains élus, en réalité, distingue à son tour des espaces moteurs et des périphéries. Les seules véritables avancées nées du regroupement territorial concernent les points de franchissement des frontières et les villes : de grande ou moyenne dimensions (figure n°3).

3. Du territoire à l'outil ...

Les campagnes semblent peu prises en compte, tant en matière de développement régional que transfrontalier. Des échanges entre agriculteurs, et entre associations d'agriculteurs, ont lieu. Ils permettent dans certains cas la fondation de sociétés commerciales à capital mixte, viables et aptes à saisir des financements européens.

S'il est vrai que les fonds alloués (SAPARD, ISPA ou autres) sont distribués via d'autres administrations que les organes de coopérations transfrontalières départementaux et/ou régionaux, force est de reconnaître les limites de l'attribution de ces autres financements. En Roumanie, notamment, un décalage s'opère entre offres et besoins. Les conditions d'élections de projets nous importent peu ici. En revanche, les conditions de diffusion des ressources sont, suivant nos observations, discutables ; elles font d'ailleurs l'objet de nombreuses controverses, en Roumanie toujours. Mais l'ensemble de ces difficultés pose en premier lieu la question de la perception et de l'usage des structures territoriales nouvellement fondées dans une perspective européenne : régions et eurorégions.

Figure n°3 : Rythmes et interactions en eurorégion D.K.M.T. : un territoire aux composantes différenciées.



L'eurorégion D.K.M.T. est née de nouvelles pratiques de la frontière. En quelque sorte, les promoteurs de l'assemblage territorial sont, pour l'essentiel, des frontaliers. Or, pour la partie roumaine sont associés les quatre départements constituant la région V-ouest (figure n°3). La constitution de cette région en Roumanie (pour n'évoquer que celle-ci) relève, elle, non pas d'une habitude de l'espace mais d'un acte imposé. La modalité de rattachement à l'entité transfrontalière convient de la volonté administrative de ne pas diviser le territoire régional qui, en raison de ses dimensions, et de par ses différentiels internes²² et une promotion encore restreinte, n'est pas saisi par ses habitants. Mais le processus de régionalisation n'est encore que dans sa phase de mise en œuvre. Ne pas séparer les départements la constituant permet ainsi, d'assurer l'identification des habitants à cet espace.

²² Sont ainsi associés dans cette région de programme des bassins industriels en crise, telle la zone minière de la Vallée du Jiu, et des espaces agricoles performants ; l'est et le sud de la région diffèrent fortement de l'ouest et du nord, en une opposition entre montagnes et collines d'une part, plaine d'autre part : la plaine concentre les principaux pôles et atouts de développement.

Dès lors, pour un grand nombre d'habitants de la région V-ouest, les processus de régionalisation et de regroupement eurorégional participent d'une même dynamique de réponse aux exigences européennes. Les deux entités sont ainsi confondues ; pour chacun, elles se superposent. Il n'en va pas de même Hongrie où, pourtant, régions et eurorégions tendent elles-aussi à se superposer. En actuelle Voïvodine, nous avons eu l'occasion de le développer, ce type d'amalgames est encore impossible. Cependant, quelles que soient les situations recensées, l'ensemble des acteurs institutionnels, et entrepreneurs, rencontrés à ce jour confond les deux territoires d'un point de vue fonctionnel. L'eurorégion, de par son statut associatif, ne peut qu'exercer un lobbying auprès des autorités de tutelle : étatiques ou préfectorales. Ce cadre permet de définir des priorités aux frontières et en terme d'équilibre régional transfrontalier. La région, elle, redistribue fonds structurels et aides disponibles ; elle assure de surcroît d'un encadrement et d'un équilibre dans les répartitions. L'une et l'autre s'apparentent ainsi à des outils, complémentaires, de gestion et de captation de financements extérieurs ; ce que confirment les élus locaux eux-mêmes à l'évocation de l'eurorégion D.K.M.T.²³

Aux faibles potentiels décisionnels s'ajoutent un manque de culture européenne et de fortes réticences à l'idée, dans un contexte financier déjà sensible, de consacrer des budgets à des projets dont les retombées se feront attendre. Des limites sont identifiables quant à la formation des meneurs de projets et des représentants politiques aux pratiques transfrontalières : de là un constat de premières difficultés « culturelles » (Potel, 1998). Les populations concernées, elles, doivent avant tout opérer une ré-appropriation de leurs espaces proches et s'adapter aux exigences de l'économie de marchés : d'où un second biais quant aux valeurs véhiculées par la région, et un second constat, de décalage culturel. Les modalités de constructions frontalières diffèrent entre l'Ouest et l'ancien Est européens ; les limites budgétaires naissant d'économie en reconstruction poussent les acteurs économiques comme les administrations à des pratiques accumulatives plutôt qu'à l'investissement. En somme, chacun entend bénéficier d'un retour direct des fonds délivrés. En ce sens, l'eurorégion, tout comme la région (administrative ou de programme), devient un outil de captation financière supplémentaire, et non de coopération.

Les élus sont fréquemment représentés au sein des deux entités. Se pose alors la question des portées réelles des politiques mises en place, au niveau transfrontalier. Quelle est la nature des coopérations ? Quels en sont les objectifs sous-jacents ? Et, si l'Union européenne, à divers degrés, prend partiellement en charge le financement de ces structures et de leurs projets, parvient-elle à mesurer l'impact véritable de ses propres supports pour le développement local et/ou régional ?

CONCLUSION : UNE PARTICIPATION CIVILE ACCRUE ? VERS DE NOUVEAUX PARADIGMES DE VALORISATIONS SOCIALES.

L'intérêt premier des coopérations transfrontalières est d'instaurer une habitude du contact. Aux coopérations culturelles se surimposent des coopérations économiques individuelles, entre entrepreneurs, entre acteurs politiques. Des institutions et divers organismes associatifs développent des programmes d'échanges transfrontaliers. Derrière l'image eurorégionale,

²³ Ainsi, d'après le rapport publié de Balogh I. (2000) : « la fonction de base des collaborations eurorégionales est l'accroissement des capacités d'attraction de fonds, la réalisation de coopérations en vue de l'élaboration et de l'implémentation de certains programmes de développement régional transfrontalier et, respectivement, sur cette base, la cohésion économique, sociale et politique régionale » (page 3) ; au sujet de la région de développement V-ouest, Imbri H. (1999), tire un constat similaire, que confirment au final toutes les études menées à ce jour quant au fait régional en Europe centrale.

transparaît celle du Banat. Les populations et groupes associatifs des départements ajoutés au territoire banatéen au sein de l'eurorégion n'accompagnent que très difficilement ces processus d'échanges. Ce constat remet en cause l'idée d'un modèle de développement transfrontalier. Ne participant réellement à son fonctionnement qu'une partie de la population, l'expérience D.K.M.T. peut-elle être qualifiée de succès ?

Dans un espace mû par des dynamiques de développement divergentes, voire contradictoires, à l'image des territoires ex-yougoslaves, l'eurorégion D.K.M.T. ouvre à de nouvelles perspectives. Constitue-t-elle de ce point de vue un champ d'innovation ? Est-elle le résumé de la transposition d'expériences extérieures ? Sans doute faut-il y voir un ensemble intermédiaire, né d'initiatives locales, mais développé selon des schémas déjà expérimentés ailleurs. Son trop vaste territoire devient au final un frein pour les coopérations : les interactions ne sont rendues possibles que si elles supposent un contact direct, permanent. En des espaces à l'entour, des exemples similaires de constitutions de micro-eurorégions, sont observables, parfois à l'échelle de deux départements comme Bihor / Hajdu-Bihar (figure n° 1).

Tel le département Hunedoara en eurorégion D.K.M.T., les territoires éloignés des frontières restent spectateurs des processus de recomposition. En somme, les populations concernées ne parviennent que difficilement à s'impliquer dans les processus de constructions régionale ou eurorégionale. La participation de sociétés civiles paraît alors essentielle. Des travaux ont été menés à ce sujet, concernant l'eurorégion D.K.M.T. (Branea, 2001). Du constat d'un manque de prise en compte des représentants de la société civile à son fonctionnement est née une réforme des statuts de l'association eurorégionale : le collectif de gouvernance de cette dernière inclut, depuis la fin de l'année 2003, des représentants d'associations et de fondations oeuvrant en faveur d'un dialogue transfrontalier. Au niveau régional toutefois, de telles implications semblent peu probables. Ces dernières supposent une représentation politique élue. Toutefois, il est possible d'envisager des coopérations entre institutions régionales et milieux associatifs : autour de projets, par délégations et attributions de budgets. L'Union européenne est appelée à jouer un rôle accru en ce sens. A présent, les financements communautaires sont délivrés via des organismes gouvernementaux ayant la charge de leur redistribution, alors que les populations, notamment en Roumanie, ne sont pas formées à ce type de fonctionnement. Il s'en suit un décalage majeur, dont les conséquences se font sentir à l'évocation de la construction eurorégionale : toutes initiatives de regroupements, ou de coopérations, émanent des municipalités. Et, encore, supposent-elles en préalable un contact antérieur avec des modèles extérieurs et une situation favorable à l'établissement de tels liens.

Deux questions restent donc en suspens à l'aune de l'élargissement de l'Union européenne en ce bassin, si cette dernière entend ne pas être perçue uniquement de par ses capacités de soutiens financiers. D'une part, l'émergence de sociétés civiles actives suppose, comme en Hongrie, la disposition de ressources suffisantes et la formation des populations civiles à la coopération. Or, en Roumanie notamment, les expériences associatives sont encore trop fréquemment associées à des regroupements identitaires et non, au préalable, citoyens. D'autre part, l'Union européenne doit se doter de meilleurs outils de suivi et de prospective, sans quoi les intérêts qu'elle défend ne seront pas toujours traités prioritairement. Le risque est grand, en ce cas, que les habitants de ces régions se détournent d'une entité supranationale dont les actions semblent ignorer leurs propres situations. Ainsi va-t-il actuellement des politiques eurorégionales. Ainsi risque-t-il d'aller des constructions régionales, imposées à des populations pour lesquelles la dimension départementale était déjà secondaire face à la dimension locale ou micro-régionale. Echelles et temps de l'action communautaire européenne devraient être redéfinis ?

BIBLIOGRAPHIE

- ANCUTA-SIRBOVAN C., 1995, «Le Banat, archétype de la région multiethnique en Europe», in : GOETSCHY H., SANGUIN A.-L., (dir.), *Langues régionales et relations transfrontalières en Europe*, « Géographie et Culture » L'Harmattan, Paris, p. 121-130,
- BALOGH I., (dir.), 2000, *Strategiai terv, a Duna – Koros – Maros – Tisza Regionális Együttműködés számára* [Plan stratégique, de la Coopération Régionale Danube – Cris – Mures – Tisza], Pro Professione Kht., PHARE programs, Budapest, 155 p. (trilingue : hongrois, roumain, anglais).
- BEHAR P., 1991, *L'Autriche-Hongrie idée d'avenir. Permanences géopolitiques de l'Europe centrale et balkanique*, Editions Desjonquères, Paris, 187 p.
- BIOTEAU E., 2004, «From Margin to Centrality. Between Romania and Hungary, a Border Domain Witness of New Central European Interactions», Communication in : Colloque International de l'Association Regional Studies (Royaume-Uni) «Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality », Angers, 15 et 16 avril 2004, En attente de publication.
- BRANEA D., (coord.), 2001, *Civic participation and accountability. Report on Cross-border Cooperation in Danube-Kris-Mures-Tisza Euroregion*, The Third Europe Foundation, Timișoara, 132 p. (trilingue : roumain, hongrois, anglais).
- DEICA P., ALEXANDRESCU V., 1999, «Is Danube-Tisza-Mures a New Type of Cross-Border Region?», in : ***, Danube-Cris-Mures-Tisza Euroregion. Geoeconomical Space of Sustainable Development, Proceedings of the Regional Conference of Geography - Timișoara, Timișoara - Novi Sad - Szeged - Tübingen, p. 15-20.
- DUNAY P., 1997, « Relations Hongrie-Roumanie : un nouveau paradigme ? », in : *Cahiers de Chaillot*, n°26, juin 1997, « Relations bilatérales en Europe centrale et orientale : impact de l'élargissement », p. 6-26.
- DURANDIN C., 1995, *Histoire des Roumains*, Fayard, Paris, 573 p.
- HUMEAU J.-B., 2000, « Régions frontalières et élargissement de l'Union européenne », in : ***, *Regionalism and Integration. Culture, Space, Development. Regional Conference of Geography - Timișoara*, Timișoara - Tübingen - Angers, p. 39-44.
- ILIES A., 2004, *Romania. Euroregiuni* [Roumanie. Eurorégions], Editura Universitatii din Oradea, Oradea, 218 p.
- IMBRI H., 2000, «The Strategical Planning of the West Region – Compulsory Condition of the Regional Prosperity and Affiliation», in : ***, *Regionalism and Integration. Culture, Space, Development. Regional Conference of Geography - Timișoara*, Timișoara - Tübingen - Angers, p. 53-56.
- MIHAILESCU V.V., 1993, « „Nos frères d'au-delà” : voisinages, passages et frontières en Roumanie », in : PHILIPPART E., (dir.), *Nations et frontières dans la nouvelle Europe. L'impact croisé*, « Interventions » Editions Complexe, Bruxelles, p. 215-228.
- NEUMANN V., 1997, *Identități multiple în Europa regiunilor. Interculturalitatea banatului* [Identités multiples dans l'Europe des régions. L'interculturalité du Banat], Ed. Hestia, Timișoara, 62 p.
- PIERRE-CAPS S., 1995, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, « Sciences humaines » Odile Jacob, Paris, 337 p.
- POTEL J.-Y., 1998, *Les cent portes de l'Europe centrale et orientale*, Points d'appui - Les Editions de l'Atelier, Paris, 291 p.