



**HAL**  
open science

# LA COOPERATION INTERTERRITORIALE A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA ROUMANIE

Juliette Cristescu

► **To cite this version:**

Juliette Cristescu. LA COOPERATION INTERTERRITORIALE A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA ROUMANIE. Géographie. Université Rennes 2, 2004. Français. NNT: . tel-00008351

**HAL Id: tel-00008351**

**<https://theses.hal.science/tel-00008351>**

Submitted on 3 Feb 2005

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

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

UNIVERSITE DE RENNES 2 – HAUTE BRETAGNE  
UFR DE SCIENCES SOCIALES

N° attribué par la bibliothèque | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ | \_ |

THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**DOCTEUR DE UNIVERSITE DE RENNES 2**

*Discipline : Géographie, Aménagement de l'Espace - Urbanisme*

présentée et soutenue publiquement par

Juliette CRISTESCU

le 12 novembre 2004 à Rennes

---

**LA COOPERATION INTERTERRITORIALE  
A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA ROUMANIE**

---

**Directeur de thèse : Guy BAUELLE**

JURY :

Mme Ileana BUDISTEANU, Architecte-urbaniste, Chambre de Commerce et d'Industrie, Bucarest  
Mme Marie-Claude MAUREL, Directrice d'études à l'EHESS, Paris (Rapporteur)  
M. Pascal BULEON, Directeur de recherche, Université de Caen (Président et rapporteur)  
M. Jean-François DREVET, Président du comité du personnel, Commission européenne, Bruxelles  
M. Guy BAUELLE, Professeur de Géographie Aménagement de l'Espace – Urbanisme,  
Université de Rennes 2

UNIVERSITE DE RENNES 2 – HAUTE BRETAGNE  
UFR DE SCIENCES SOCIALES

N° attribué par la bibliothèque |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**DOCTEUR DE UNIVERSITE DE RENNES 2**

*Discipline : Géographie, Aménagement de l'Espace - Urbanisme*

présentée et soutenue publiquement par

Juliette CRISTESCU

le 12 novembre 2004 à Rennes

---

**LA COOPERATION INTERTERRITORIALE  
A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA ROUMANIE**

---

**Directeur de thèse : Guy BAUELLE**

**JURY :**

Mme Ileana BUDISTEANU, Architecte-urbaniste, Chambre de Commerce et d'Industrie, Bucarest  
Mme Marie-Claude MAUREL, Directrice d'études à l'EHESS, Paris (Rapporteur)  
M. Pascal BULEON, Directeur de recherche, Université de Caen (Président et rapporteur)  
M. Jean-François DREVET, Président du comité du personnel, Commission européenne, auteur de  
*L'élargissement de l'Union européenne : jusqu'où ?*, L'Harmattan, Paris, 2001, 353 p.  
M. Guy BAUELLE, Professeur de Géographie Aménagement de l'Espace – Urbanisme, Université de  
Rennes 2





## Remerciements

---

Un travail de recherche doctorale est une entreprise personnelle mais pas solitaire, c'est pourquoi je tiens à remercier toutes les personnes qui y ont contribué d'une façon ou d'une autre. Mes premiers remerciements vont à mon directeur de thèse, Guy Baudelle, pour m'avoir suivie et soutenue avec un optimisme sans faille en générant des réflexions tant sur le plan théorique que méthodologique. Les échanges avec les enseignants-chercheurs et les doctorants de l'UMR Espace géographique et Sociétés (les membres du laboratoire de Rennes en particulier, Arnaud Lecourt, mon « compagnon de thèse », Jean-Baptiste Humeau, Samuel Delepine et Emmanuel Bioteau du CARTA, Pascal Buléon du CRESO...) lors de colloques, de séminaires et d'écoles d'été de la Géographie sociale, ont également été fructueux pour cette recherche.

Ensuite, mes remerciements vont aux acteurs de la coopération que j'ai pu rencontrer et en tout premier lieu à l'équipe du REC Roumanie dirigée par Anca Tofan pour l'accueil qu'ils m'ont réservé à Bucarest et les nombreuses personnes qu'ils m'ont permis de rencontrer par la suite. Ce stage m'a beaucoup apporté et je n'oublierai pas l'efficacité et le professionnalisme d'Anca, des deux Dana, de Magda, de Roxi, de Roxana et de George. Les acteurs rencontrés sont néanmoins trop nombreux pour les remercier ici nommément, mais je tiens particulièrement à témoigner ma reconnaissance à Ileana Budisteanu qui a été plus qu'une personne interviewée parmi d'autres ; ses remarques ont été très constructives, son accueil très chaleureux et je doute que notre coopération en reste là. D'autres personnes m'ont particulièrement aidée dans mon travail dans la phase exploratoire comme Violette Rey, ENS Lyon, Philippe Cichowlaz, CRPM, Yves Paris, Territoires, Aménagement et Développement (TAD) et Jean-François Drevet, puis en Roumanie André Yatchinovski, Ministère de l'eau et de l'environnement à Bucarest ou Etienne Duquennoy, Agence de développement régional à Timișoara, tous deux conseillers pré-adhésion, enfin dans la phase terminale, Andrea Cerovska, du point de contact CADSES autrichien, Alain Guillot-Pingue, Ministère de Wallonie et Ulrich Graute, directeur du secrétariat technique CADSES ont contribué à la mise à jour.

Mon terrain a été facilité par des personnes accueillantes que je tiens aussi à remercier : mes logeurs roumains que sont la famille Popescu-Dragan, Bogdan și Loredana, Tibi și Ada, la famille Sârbu, Găldig, Gadju Manu...

Ma participation au groupe thématique « Aménagement du territoire européen » dans le cadre du programme prospective 1999-2002 de la DATAR « Territoire 2020 » m'a donné l'opportunité d'échanger sur le thème du polycentrisme et des *scenarii* d'élargissement de l'Union européenne et m'a permis de rencontrer des acteurs de l'aménagement en Europe, en particulier en

Suède et aux Pays-bas. Je remercie en particulier l'équipe de Nordregio pour son accueil et sa mise à disposition de sa riche bibliothèque qui m'a permis de rassembler une solide documentation sur la coopération dans la région mer Baltique. Son directeur Hallgeir Aalbu ainsi que Kai Böhme et Kaisa Lähteenmäki-Smith ainsi que Jean Perrony de la DATAR ont été sollicités pour le montage d'un dossier Marie Curie, qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité et leur persévérance.

Ma participation au projet « Le rôle, la situation spécifique et le potentiel des aires urbaines en tant que nœuds du développement polycentrique » dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE/ESPON) m'a également beaucoup apporté au cours des différentes réunions de travail avec l'équipe Géographie-cités de Paris, et en particulier Nadine Cattan, Claude Grasland, Thérèse Saint-Julien, Sophie Baudet-Michel et les doctorants Grégory Hamez, Cécile Buxeda et Guillaume Lesecq avec qui la coopération cartographique a été sans faille.

Enfin, je remercie les relecteurs du travail final (Frédéric Rigaud, Catherine Guy et Mona Șereș...) et la famille Rigaud qui m'a permis de faire les dernières corrections dans le cadre idyllique des Couettes. Je remercie également mes parents, ma famille plus éloignée sans lesquels je n'aurais peut-être pas découvert la Roumanie et en particulier ma grand-mère qui a eu la bonne idée d'épouser un certain Ion Cristescu...

S'il ne m'en veut pas trop et n'est pas saturé de Roumanie, je dédie cet ouvrage à Frédéric pour sa patience et sa confiance au quotidien.

## SOMMAIRE

---

|  |              |
|--|--------------|
| <b>Introduction générale.....</b>  | <b>p 7</b>   |
| <br>   |              |
| <b>Première partie : Fondement et exploration de la coopération interterritoriale.....</b>       | <b>p 23</b>  |
| Chapitre 1 : La coopération interterritoriale comme outil de développement régional.....         | p 25         |
| Chapitre 2 : La Roumanie, un pays de réformes.....   | p 93         |
| Chapitre 3 : De la rencontre à l'analyse des acteurs de la coopération interterritoriale.....    | p 185        |
| Conclusion de la première partie.....  | p 240        |
| <br>   |              |
| <b>Deuxième partie : Fonctionnement et enseignements de la coopération interterritoriale....</b> | <b>p 241</b> |
| Chapitre 4 : La coopération interterritoriale transnationale.....                                | p 243        |
| Chapitre 5 : La coopération interterritoriale transfrontalière.....                              | p 331        |
| Chapitre 6 : Des enseignements à l'évaluation de la coopération interterritoriale.....           | p 417        |
| Conclusion de la deuxième partie.....  | p 477        |
| <br>   |              |
| <b>Conclusion générale .....</b>   | <b>p 479</b> |



## Introduction générale

---

Depuis la fin des années 1980, on assiste à une réduction des écarts de développement entre les pays européens alors que les disparités régionales entre les régions (interrégionales) mais aussi entre départements, villes ou quartiers (infra-régionales) augmentent. C'était du moins le constat du deuxième rapport sur la cohésion<sup>1</sup>. Le troisième a confirmé cette tendance en 2004 en prenant en compte une Europe plus large<sup>2</sup>. C'est pour réduire ces inégalités, dans un objectif de cohésion sociale et territoriale que la Commission européenne soutient l'effort de coopération entre les régions, les villes et de nombreux autres acteurs. Au travers du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), elle soutient par exemple les Ministères européens de l'aménagement de l'espace qui voient dans la coopération une option politique en vue de réaliser un développement spatial équilibré<sup>3</sup>.

**Cette thèse s'inscrit dans ce contexte. Son objectif principal est de chercher à préciser la portée de la coopération transnationale entre différents territoires pour leur développement. L'étude des modalités de fonctionnement interne permettra non seulement de mesurer l'impact des projets de coopération, mais aussi leurs effets indirects. Car c'est bien la somme des conséquences directes et indirectes qui rend compte de la portée d'une coopération que nous qualifions d'interterritoriale transnationale.**

Nous entendons par « **coopération interterritoriale transnationale** » une action conjointe entre acteurs de plusieurs territoires de pays différents. La référence au territoire implique d'identifier la nature et le niveau des acteurs impliqués puisqu'un territoire peut tout autant relever de l'échelle transnationale, nationale, transfrontalière, régionale ou encore locale. Il faut donc entendre la coopération interterritoriale comme impliquant préférentiellement des acteurs infra-étatiques, la coopération impliquant le niveau national étant qualifiée d'« intergouvernementale ». Toutes les instances européennes n'utilisent pas cette terminologie puisque seul le Comité des régions semble l'avoir adoptée<sup>4</sup>, alors que la Commission européenne et les autres instances européennes font référence à la coopération interrégionale transnationale mais en ne la limitant pas à la seule coopération entre régions dans la mesure où ils y incluent toute coopération entre acteurs infra-étatiques. Ainsi, pour la période 2000-2006, le programme Interreg volet B est consacré à la « coopération transnationale » et le volet C à la « **coopération interrégionale** ». Ces coopérations se réalisent sur une aire couvrant plusieurs pays non nécessairement contigus : les « espaces

---

<sup>1</sup> CE., 2001, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 160 p.

<sup>2</sup> CE., 2004, *Un nouveau partenariat pour la cohésion: compétitivité convergence coopération, troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 206 p.

<sup>3</sup> Comité de développement spatial., 1999, *Schéma de développement de l'espace communautaire*, p. 21.

transnationaux de coopération ». Il est donc tout à fait concevable d'employer les deux termes. Nous préférons cependant réserver l'utilisation de l'adjectif interrégional à la coopération qui a effectivement lieu entre acteurs relevant du niveau régional ; ce qui ne se limite pas aux seules collectivités territoriales que sont les régions ; et utiliser l'expression « **coopération interterritoriale** » pour celles qui impliquent l'ensemble des acteurs infra-étatiques, collectivités territoriales comprises. Dans ces coopérations, il est néanmoins possible que des acteurs du niveau national tels que des ministères soient impliqués. Ainsi le terme interterritorial peut aussi faire référence à l'ensemble des collectivités territoriales (Etats, régions, départements et communes selon les pays). Au sein de la coopération interterritoriale, la **coopération décentralisée** tient du reste une place de plus en plus importante. Elle implique des collectivités territoriales de pays membres d'une part et de pays candidats ou tiers d'autre part. Or, on verra qu'elle est incontournable par ce qu'elle apporte dans le champ du développement régional et local. Nous la considérons comme faisant partie de la coopération interterritoriale transnationale et avons donc voulu l'explorer. Les actions entreprises au cours des différents projets résultent de l'identification d'enjeux communs et impliquent des partenaires autour d'un objectif partagé d'intérêt général, au moins pour la communauté concernée, voire pour une population plus éloignée.

En résumé, le concept de coopération interterritoriale nous a donc permis d'aborder des coopérations en insistant sur la dimension territoriale, qui comprend à la fois un aspect spatial et un aspect social. Ce concept permet de cerner un large panel d'acteurs puisque les partenaires de cette coopération sont des acteurs locaux, régionaux, nationaux et même internationaux puisqu'il faut aussi prendre en compte les instances européennes qui établissent les grands cadres des programmes. Ensuite, un adjectif qualifie la taille de l'espace concerné : du transnational au transfrontalier en passant par l'eurorégional. Il se peut, en effet, que des projets de coopération concernent un espace plus étendu que les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), impliquant en plus des pays de l'Union européenne. Les coopérations qui nous intéressent sont celles qui rassemblent des acteurs de plusieurs pays dont les projets sont mis en œuvre dans le cadre de programmes impliquant nécessairement la Roumanie et concernant le plus souvent des pays d'Europe centrale et orientale. Les coopérations bilatérales « Est-Ouest » ne sont donc pas au cœur de cette recherche. L'Ouest n'est cependant pas mis en marge : en témoigne la coopération décentralisée et l'omniprésence de l'Union européenne qui est le cadre principal des coopérations qui nous intéressent ici. Nous nous sommes volontairement astreinte à n'utiliser que des termes de nature géographique pour qualifier les coopérations et n'avons eu recours que le moins possible aux formules du type « coopération intégrée » ou « coopération au développement » pour lesquelles nous avons considéré que l'adjectif était soit évasif, soit compris dans le terme de coopération lui-même, comme nous le verrons néanmoins au cours du premier chapitre.

Nous avons cherché à évaluer la portée de la coopération en matière de développement. Ainsi, le développement de la Roumanie est-il un élément essentiel de notre analyse. Le développement est défini par l'amélioration d'une situation par rapport à une situation antérieure. Le facteur temps est donc ici essentiel : nous avons pris en considération le développement de la Roumanie depuis 1989, soit une période de près de 15 ans. Nous avons considéré que le développement du pays passait par la mise en place d'institutions administratives décentralisées. C'est pourquoi nous nous sommes particulièrement intéressée au développement régional. Le processus de régionalisation (infra-national) est une part importante de l'actuel processus bidirectionnel de recomposition territoriale lié à la mondialisation, que Georges Benko nomme le *glissement d'échelle* : « les espaces classiques dans lesquels les systèmes économique, social et politique, qui ont évolué pratiquement tout au long du siècle, sont en train de basculer à la fois vers le haut et vers le bas »<sup>5</sup>. En effet, d'une part ce phénomène de dépendance de l'ensemble des pays et plus généralement des espaces du globe génère des regroupements transnationaux : renforcement de l'Europe (élargissement et approfondissement) pour peser sur la scène internationale face aux Etats-Unis et à l'Asie, cette dernière s'orientant également vers des regroupements notamment dans le domaine économique. On parle alors de coopération régionale<sup>6</sup>. D'autre part, les espaces plus proches des citoyens s'organisent, peut-être dans un réflexe de refuge face à la mondialisation qui effraie par sa puissance et ses conséquences sur la vie quotidienne ; autrement dit, on assiste à un processus de *glocalisation*. Ce renforcement des régions, qui s'accompagne parfois de l'émergence d'intercommunalités et d'autres groupements territoriaux à l'image de ce qui existe en Europe occidentale, est à l'œuvre en Europe centrale et orientale depuis 1989. Le processus de régionalisation a donc été analysé dans la perspective de notre problématique, c'est-à-dire en vue d'évaluer les chances de la Roumanie de se saisir de la coopération, interrégionale en particulier et interterritoriale transnationale de façon plus générale.

L'**aménagement de l'espace** étant partie prenante du développement, on confond souvent plusieurs expressions telles que aménagement de l'espace, du territoire, **développement spatial**, développement territorial, etc. Les acteurs rencontrés utilisent de façon préférentielle le terme anglais de *territorial planning* ou *amenajare teritoriului* en roumain. La Charte européenne du développement spatial que la Roumanie a adoptée à Torremolinos (Espagne) en mai 1983 définit le *territorial planning* comme « l'expression spatiale de politiques économiques sociales, culturelles et environnementales visant un développement équilibré des régions et une organisation de l'espace guidée par un concept, dans le but de donner à la population un bon niveau de vie et un substrat promouvant l'épanouissement de leur personnalité à une échelle d'organisation à taille humaine ». Notre définition de l'aménagement du territoire est proche, mais plus opérationnelle : c'est l'action

---

<sup>5</sup> BENKO G., 2000, « La recomposition des espaces », *AGIR, Revue générale de stratégie, La crise de l'Europe*, pp. 11-18.

- et son résultat - volontaire et réfléchi d'une collectivité sur son territoire visant à mieux distribuer géographiquement les activités et les populations pour diminuer les inégalités et à améliorer la performance globale ou locale. Il se décline donc sur plusieurs échelles, du local au supra-national. On notera qu'en Roumanie, l'aménagement du territoire ne possède pas de ministère en propre, les activités sont réparties entre le Ministère des travaux publics, du transport et du logement (MLPTL), le Ministère des eaux et de la protection de l'environnement (MAPPM) et, avant qu'il ne disparaisse en 2003, le Ministère du développement et de la prévision (MDP) qui avait en charge le développement régional, transféré depuis au Ministère de l'intégration européenne (MIE). Les villes gèrent leur propre budget : l'aménagement urbain se réalise donc au niveau local. Il n'existe aucun document relatant une stratégie nationale de développement urbain : le fait urbain est pris en compte au niveau de chaque région.

Pour répondre à la question de la portée de la coopération interterritoriale transnationale pour la réduction des inégalités de développement régional à l'échelle européenne, nous avons choisi d'explorer l'exemple roumain. Les raisons de ce choix sont multiples. En premier lieu, la situation particulière de la Roumanie dans la dynamique de l'élargissement européen : sa position dans la deuxième vague aux alentours de 2007 témoignait d'un retard que nous souhaitions comprendre. Pourquoi la Roumanie creusait-elle ses inégalités régionales et pourquoi était-elle si différente de ses voisins ? Nous souhaitions aborder la situation de développement de la Roumanie dans la perspective de l'élargissement. L'idée était de mesurer la part des projets de coopération dans les progrès réalisés afin de rendre compte de l'éventuel intérêt de la coopération pour le développement d'autant que cette thématique de la coopération interterritoriale en Roumanie n'avait pas fait l'objet de recherches au préalable : le caractère inédit d'une telle recherche constitue un second élément rendant compte du choix de la Roumanie. L'intérêt de la communauté scientifique à l'égard de ce pays s'est en effet jusqu'à présent porté sur l'histoire générale du pays (C. Durandin, Cuisenier), ou sur sa situation politique mouvementée (Berindhei, Combes, A. Planche, Karnoouh, Loupan, Bocancea<sup>7</sup>...) ou encore sur la transition économique (Tessier, Duchesne). En France, les ruralistes sont les mieux représentés (V. Rey, B. Von Hirschhausen, E. Lhomel). D'autres géographes ont analysé le réseau de petites et moyennes villes (K. Emsellem), la question tzigane en Roumanie selon une approche de géographie sociale (S. Delepine), ou encore le fait religieux (JB. Humeau, S. Vernicos) ou plus récemment les flux migratoires de la minorité allemande de Roumanie (B. Michallon). Quant aux problématiques générales liant coopérations et développement spatial, il semble qu'elles soient plus présentes à l'étranger, dans les recherches anglo-saxonnes (Scott, Sparke, Paasi), en Europe du Nord-Ouest (A. Faludi, P. Treuner) ou encore en Scandinavie (K. Böhme) où la coopération dans l'espace Mer Baltique a fait l'objet de

---

<sup>6</sup> La banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), intitule son rapport sur la transition de l'année 2003, « *Transition report 2003 : integration and regional co-operation* ».



nombreuses publications. Une thèse a toutefois été soutenue en 2002 sur « *La coopération dans la politique de développement spatial* »<sup>8</sup> qui prend pour exemple l'espace centre-européen, Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est, *i.e* le CADSES mais l'approche en est très institutionnelle sans analyse précise des acteurs telle que nous nous sommes efforcée de la conduire dans notre recherche. Qui plus est, les impacts spatiaux de la coopération n'y sont pris en compte que dans leur aspect politique ; les programmes Interreg sont présentés comme faisant partie de la politique communautaire (la politique régionale) ayant le plus d'impact spatial. Les travaux les plus proches de notre objet d'étude sont donc ceux d'Ileana Budisteanu, communiqués dans le cadre d'un projet Interreg CADSES<sup>9</sup>, ceux d'Edith Lhomel relatifs la préparation de la Roumanie face aux nouvelles responsabilités liées à l'adhésion<sup>10</sup> et le jumelage France-Roumanie<sup>11</sup> ou encore la thèse<sup>12</sup> d'Ion Minhea-Tudor-Dinu sur les relations de la Roumanie avec ses voisins. Les problématiques présentées par Marie-Claude Maurel concernant l'implication des collectivités territoriales<sup>13</sup> d'une part et la recomposition des territoires dans le contexte de l'élargissement<sup>14</sup> d'autre part sont communes aux nôtres, mais leur champ géographique d'étude en diffère puisqu'il s'étend préférentiellement en Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque. Enfin, on se permettra de signaler un dernier élément à l'origine du choix de cet exemple : un intérêt personnel lié à nos origines familiales oltènes, comme en témoigne l'étymologie du patronyme : *escu* signifie « le fils de » et *cris* est bien celui que vénèrent les Orthodoxes comme les Catholiques et les Protestants, en tant que chrétiens.

Ajoutons qu'au début de la recherche doctorale, nous avons déjà eu l'occasion d'approcher la coopération au travers de l'Arc Atlantique<sup>15</sup>, l'un des espaces Interreg dévolus à la coopération interrégionale transnationale. Notre questionnement avait alors porté sur le fonctionnement de cette coopération afin d'en identifier les freins et les leviers. L'importance du contexte géopolitique et l'opportunité des fonds européens avaient été identifiés comme les facteurs déclenchants du rassemblement de ces régions. L'importance de la délimitation d'un espace pertinent par rapport aux objectifs de coopération avait été mise en lumière du fait d'un éclatement évité *in extremis*<sup>16</sup>. Le manque de connexion entre les réseaux d'acteurs sectoriels et le non renouvellement de ces réseaux

---

<sup>7</sup> BOCANCEA.C., 1999, *La Roumanie du communisme au post-communisme*, 200 p.

<sup>8</sup> GRAUTE U., 2002, *Kooperation in der Europäischen Raumentwicklungspolitik*, *Institute für Ökologische Raumentwicklung*, 306 p.

<sup>9</sup> BUDISTEANU I.,

<sup>10</sup> BAFOIL F., LHOME E., « La préparation aux fonds structurels en Pologne et en Roumanie », *Le Courrier des Pays de l'Est*, pp. 28-38.

<sup>11</sup> LHOME E., 2003, « Roumanie-France, vers une coopération décentralisée exemplaire entre la région de Cluj et l'Auvergne ? », *Le courrier des pays de l'Est*, pp. 80-81.

<sup>12</sup> MIHNEA-TUDOR-DINU I., 2000, *Les relations de la Roumanie avec les pays voisins après 1989. Une intégration régionale plus poussée au sein d'ensembles pluri-nationaux*, 350 p.

<sup>13</sup> MAUREL MC., 2003 « Les collectivités locales. De nouveaux modes de gestion en Europe centrale », *Le courrier des pays de l'Est*, pp 16-27

<sup>14</sup> MAUREL MC., 1997, « Géographie de la transformation post-socialiste en Europe centrale », in MAUREL MC., *Recomposition de l'Europe médiane*, pp. 29-62. Et plus récemment MAUREL MC., 2004 « Différentiation et reconfiguration des territoires en Europe centrale et orientale », *Annales de géographie*, n°636, mars-avril 2004, pp 124-144.

<sup>15</sup> CRISTESCU J., 2000, *La coopération interrégionale transnationale européenne au travers de l'Arc atlantique*, 110 p.

avaient été considérés comme des freins à la coopération, tandis que la cohérence des priorités d'action avec les besoins propres à chaque région et l'implication croissante des collectivités territoriales que sont les régions étaient apparus comme des leviers de la coopération. Dès lors, nous voulions chercher à savoir si certaines de ces caractéristiques pouvaient être retrouvées dans un autre espace de coopération transnational où se trouvait la Roumanie. La problématique était-elle semblable dans cet espace, quels seraient les enjeux pour la Roumanie? Etant donné qu'à la fin des années 1990 les négociations d'adhésion avaient tout juste commencé, et compte tenu de ce que nous savions de la situation de développement de la Roumanie tant dans l'absolu que relativement à ses voisins, il fallait s'attendre à trouver, sur les marges orientales de l'Europe, de plus nombreux freins sur ses marges occidentales, malgré une motivation plus importante. Cette première approche de la coopération nous avait permis de réaliser qu'il était plus important de déconstruire le fonctionnement de la coopération dans le but de mesurer son effet général et qu'il fallait donc dépasser l'évaluation des impacts des projets selon une approche centrée sur l'efficacité économique apparente.

La Roumanie était de prime abord mystérieuse par sa localisation dans un espace géographique qui ne faisait pas l'unanimité dans la communauté scientifique, comme l'attestent les quelques exemples suivants. Il nous est apparu que cela n'était pas forcément un inconvénient ; la Roumanie pourrait alors utiliser ces « incertitudes géographiques » pour s'investir dans de nombreux cadres de coopération.

A la question : « Où se situe la Roumanie »? D'aucuns répondraient : « à l'Est » et ceux qui connaissent l'histoire du XXème siècle : « c'est un ex-pays de l'Est ». A partir de la délimitation des frontières actuelles, à Versailles en 1945 et jusqu'à la chute du régime communiste en Roumanie en 1989, son appartenance à « l'Europe de l'Est » ne faisait aucun doute. La revue *Espaces et Sociétés* consacrait ensuite en 1991 un numéro à « l'est européen », formule qui montrait la reconnaissance de l'appartenance de ces pays traumatisés à l'Europe et une volonté de rapprochement peu de temps après la série d'événements, ces derniers ayant d'ailleurs occasionné des retards dans la publication de ce numéro<sup>17</sup>. Puis d'autres termes sont apparus. Pour Yves Plasseraud, la Roumanie appartient aux Balkans avec la Yougoslavie, l'Albanie et la Bulgarie ainsi qu'à l'Europe orientale avec la Russie et la Bulgarie<sup>18</sup>. Le terme Europe centrale est utilisé pour marquer la différence avec l'Europe orientale. Si Armand Frémont considère également la Roumanie comme balkanique<sup>19</sup>, il l'inclut dans l'Europe centrale, tout comme la Bulgarie. Par rapport à la définition communautaire qui finit par faire référence et qui considère que la Roumanie est l'un des PECO, il y a un glissement vers l'Est, l'Europe orientale ne comprend alors que

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Collectif., 1991, « L'est européen : sociétés à refonder, espaces à reconquérir », *Espaces et Sociétés*, 188 p.

<sup>18</sup> PLASSERAUD Y., 1991, *Les nouvelles démocraties d'Europe centrale*, 158 p.

l'ensemble des pays de la CEI. C'est ce que pense aussi György Enyedi, qui classe dix PECO en trois groupes ; l'ancienne Europe centrale renaissante regroupant les anciens pays de l'Autriche-Hongrie ; celui de deux « grands pays aux limites floues, la Pologne avec l'Europe de l'Est et la Roumanie avec les Balkans »<sup>20</sup>. Plus loin il précise que selon des critères politiques, sociaux et économiques, la Roumanie appartient à l'Europe centrale et non à l'Europe orientale. Toutefois, « la Roumanie diffère de l'Europe centrale et cette différence lui est souvent défavorable »<sup>21</sup>. Par contre, selon des critères physiques, elle fait partie des Balkans puisque « géologiquement, le littoral Dobroudja [le long de la mer noire] fait partie de la péninsule balkanique ». En 1996, Violette Rey, dans son chapitre consacré à « *La Roumanie, une marche désorientée* », apporte une nuance temporelle en précisant que la Roumanie appartient à « une autre Europe » qui est « provisoire dans ses contours et en train de se réajuster au reste du monde »<sup>22</sup>. Après avoir rappelé que le terme « d'Europe de l'Est » est propre à la période de domination soviétique, elle se positionne sur l'appartenance de la Roumanie à « l'entre-deux de l'Europe ». La Roumanie se trouve donc entre l'Orient et l'Occident avec « l'Orient pour origine et l'Occident pour projet »<sup>23</sup>. Cette notion d'entre-deux est partagée par Jenő Scucs qui analyse en particulier l'histoire de « l'Europe du centre-Est », limitée par deux autres Europes qui ont d'importantes relations vers l'ouest (l'*Occidens occidentalis* qui a des relations transatlantiques) ou vers l'Est (l'*Occidens orientalis* qui connaît d'importantes recompositions territoriales), alors que l'Europe du Centre-Est a du et doit toujours subir ces variations, y compris de limites territoriales<sup>24</sup>, à l'image d'une zone tampon. Dans l'ouvrage *Géopolitique du Danube* qu'il coordonne en 1999, Michel Foucher situe pour sa part la Roumanie en Europe médiane. Michel Sivignon quant à lui ne donne pas son opinion mais celle des pays concernés : « La Grèce est un pays balkanique, en revanche ni la Croatie, ni la Slovénie ni la Roumanie ne se considèrent comme des Etats balkaniques »<sup>25</sup>. Malgré cela, dernièrement encore, E. Lhomel classait la Roumanie dans les Balkans<sup>26</sup>.

L'absence d'accord de la part des auteurs contemporains sur l'appartenance de la Roumanie à un ensemble géographique sans équivoque témoigne peut-être d'une définition floue de la « balkanité » ou d'appréciations différentes du centre de l'Europe et dans une plus large mesure encore de l'originalité de ce pays. Son histoire faite de celles de ses multiples minorités pourrait la rapprocher des Etats balkaniques à la différence - notoire - qu'en Roumanie la religion orthodoxe est pratiquée quasi unanimement sachant que là où d'autres religions la côtoient, en Transylvanie notamment, elles sont tolérées. Il n'y a donc pas de revendications religieuses pouvant être à

---

<sup>19</sup> FREMONT A., 2000, in DATAR, *L'Europe et ses Etats: une géographie*, p.137.

<sup>20</sup> ENYEDI G., 2000, in DATAR, *op.cit.*, p.159.

<sup>21</sup> Ibid, p. 159.

<sup>22</sup> REY V., 1996, « La Roumanie, une marche désorientée », *GU*, p. 8.

<sup>23</sup> Ibid., p. 12.

<sup>24</sup> SZUCS J., 1985, *Les trois Europes*, 127 p.

<sup>25</sup> SIVIGNON M., 2000, *L'Europe et ses Etats: une géographie*, p. 167.

<sup>26</sup> LHOMEL E., 2001, *L'état du monde 2001*, p. 542.

l'origine de conflits comme c'est le cas au sein de certains pays des Balkans. L'Atlas le plus récent consacré à la Roumanie<sup>27</sup> définit le pays comme appartenant à « la région de l'Europe centre-orientale »<sup>28</sup> ou plus simplement comme « pays de confins de l'Europe »<sup>29</sup>. Enfin, dans de nombreux documents roumains tel que le *Plan National de Développement* dans sa version réalisée en 2000, la Roumanie n'est pas présentée comme appartenant à un ensemble mais simplement localisée au Sud-Est de l'Europe.

Faute de faire l'unanimité quant à son appartenance à un espace géographique déterminé, la Roumanie a appris à tirer parti de cette multiplicité en se présentant tantôt comme ultra-périphérique au sein de l'Europe où elle bénéficie de l'aide de la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM), tantôt comme zone tampon entre l'Occident et l'Orient, de sorte qu'elle s'implique dans le Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est ou encore comme pays au cœur de l'espace Mer Noire, si bien qu'elle participe à la Zone de coopération économique de la mer Noire, pour ne citer que quelques cadres de coopération. Cette attitude permet de multiplier les opportunités de coopérer avec différents partenaires étrangers. Cet opportunisme nous a conforté dans notre objectif d'étudier ces différentes coopérations en vue d'en apprécier la portée.

La Roumanie appartient ainsi aujourd'hui à plusieurs espaces de coopération qui diffèrent selon la nature des coopérations. Celles qui nous intéressent de prime abord ont un objectif multiple, y compris social, visant au développement de façon générale ; celles à caractère uniquement économique d'une autre part et finalement celles à caractère militaire sont ici mentionnées mais n'ont pas toutes fait l'objet d'études de cas dans cette recherche. En effet, nous nous intéressons au développement, notamment régional, et les coopérations de type militaire n'ont pas d'effet direct sur le développement. Elles doivent être néanmoins mentionnées car elles garantissent un contexte favorable aux coopérations susceptibles d'avoir un effet direct sur le développement. Les coopérations strictement économiques en font partie, mais elles ont été étudiées de façon moins poussées car elles sont de nature intergouvernementale : elles ne mettent pas en jeu d'acteurs infra-nationaux.

En tant que pays riverain du Danube, la Roumanie appartient à l'Europe Centrale, de l'Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est (CADSES) qui est l'un des sept espaces européens transnationaux de coopérations<sup>30</sup> éligibles aux programmes Interreg. C'est un premier type d'espace de coopération consacré au développement, son objectif global est « la coopération transnationale en matière de développement spatial » dans l'ensemble du CADSES : cela porte donc bien au-delà de la coopération économique. En tant que régions maritimes et périphériques,

<sup>27</sup> REY V., GROZA O., IANOS I., PATROESCU M., 2000, *Atlas de la Roumanie*, 167 p.

<sup>28</sup> Ibid., p. 11.

<sup>29</sup> Ibid., p. 14.

<sup>30</sup> Les autres sont : la région de la mer du Nord, l'Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest, L'Europe du Sud-Ouest, la Méditerranée occidentale et Alpes latines et l'Arc atlantique.

certaines régions roumaines adhèrent depuis 2001 au sein de la Conférence des régions périphérique maritimes (CRPM), à l'Association des régions de la mer Noire (ABSAR<sup>31</sup>) dont l'objectif est de développer une véritable dimension interrégionale de la coopération dans les domaines du développement économique, du tourisme, de la pêche, des transports, de l'environnement et de la culture. Tirant parti de la multiplicité de ses frontières, la Roumanie compte également quatre eurorégions principales : celle des Carpates, celle du Danube-Kries-Mureş-Tiza (DKMT), celle du Prut supérieur et celle du Prut inférieur souvent dénommée Eurorégion du Bas-Danube. D'autres eurorégions sont en projet. Elles se situent de part et d'autre des frontières et engagent des régions, départements ou provinces des pays frontaliers mais pas les pays eux-mêmes. L'objectif avoué de ces coopérations est **la reprise de l'acquis communautaire** dans les domaines douanier, énergétique, bancaire et éducatif. Ces coopérations peuvent être couplées ou au contraire indépendantes des coopérations transfrontalières financées par le programme Phare coopération transfrontalière (CTF). La Roumanie est engagée jusqu'en 2004, au maximum dans deux programmes : avec la Hongrie et la Bulgarie. De nouveaux programmes sont en passe d'être mis en place avec l'Ukraine, la Moldova et la RFY séparément ou de façon multilatérale.

Concernant le second type de coopération, **exclusivement économique**, et par ordre chronologique, la Roumanie a appartenu au Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) ou Comecon, de 1949 à 1991. Elle a adhéré en 1992 à l'Accord Centre-Européen de libre commerce (ACELE) qui a succédé au CAEM. Cette même année a été créée la Zone de coopération de l'espace Mer Noire (ZCEMN) dont la Roumanie est un des membres fondateurs en tant que pays côtier. Bien que son objectif ne soit pas uniquement économique, elle reste pour le moment focalisée dans ce champ d'activités. La Roumanie s'est également engagée en 1995 aux côtés de dix autres PECO et de l'Autriche dans l'Initiative centre-européenne (ICE), d'origine américaine, qui se veut un forum à l'usage de ses membres dans le but d'établir des coopérations dans de nombreux domaines. La Roumanie se considère en Europe du Sud-Est puisqu'elle participe à l'initiative de coopération d'Europe du Sud-Est (ICESE) qui est intégrée au Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est et vise à encourager les coopérations entre douze pays dans les domaines du transport, de l'environnement et de la sécurité. Ce programme de coopération est d'ailleurs mixte, par sa nature à la fois économique et militaire.

Le troisième type de coopération est **de nature strictement militaire** ou plus généralement sécuritaire. La Roumanie participe ainsi au Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est dans sa globalité. Ce Pacte regroupe des forums politiques aux objectifs plus ciblés mais qui, ensemble, doivent aboutir au maintien de la paix. Le Processus de Royaumont a pour objectif de rassembler les acteurs de la société civile. Le processus de coopération régionale en Europe du Sud-Est vise les

---

<sup>31</sup> Pour *Association of the Black Sea Area Region*.

progrès de la coopération dans tous les domaines politiques, sociaux et économiques. Le Partenariat pour la paix en Europe du Sud-Est a été mis en place par la Commission européenne, la Roumanie y participe en envoyant des troupes dans les points chauds des Balkans comme le Kosovo. La CENCOOP<sup>32</sup> est le système de défense de l'Europe centrale en collaboration avec la Hongrie, l'Autriche et la Slovaquie. Quant à l'OTAN, la Roumanie souhaitait y adhérer dès 1989, ce qui a officiellement abouti en mai 2004, au moment même où dix des PECO adhéraient pour leur part à l'UE.

Mesurer la portée de la coopération dans ces différents espaces ne se résume pas à l'évaluer au moyen de variables quantitatives et qualitatives à l'instar des évaluations ex-ante et ex-post commanditées par la Commission européenne par exemple. Nous avons plutôt cherché à scruter le processus de coopération proprement dit en nous plaçant dans une perspective d'explicitation selon une grille de lecture cherchant à faire émerger les raisons des échecs et succès rencontrés, afin d'établir quelques pistes en vue de l'amélioration des coopérations. Cette démarche répond à la question de l'utilité de la coopération puisqu'elle permet de mesurer l'énergie dépensée dans cette entreprise par rapport aux résultats obtenus. Il ne s'agit donc pas d'un travail d'expertise mais bien d'une recherche qui se veut néanmoins appliquée.

La problématique de notre recherche sur la coopération interterritoriale au travers de l'exemple roumain s'articule par conséquent en **plusieurs hypothèses** qui tiennent compte des résultats obtenus sur l'Arc atlantique ; elles sont relatives au fait régional, à l'impact de l'élargissement, à la pertinence des espaces de coopération, à leur reconnaissance par leurs populations, à la nature des coopérations, aux acteurs qui s'y impliquent, aux blocages et aux succès qu'ils rencontrent, aux changements apparus suite à ces coopérations et leurs effets sur le développement régional.

Concernant les **fondements théoriques** de la coopération, notre hypothèse est que le succès - plus ou moins rapide par ailleurs - des coopérations au sein de l'Union européenne l'a incitée à les transposer au profit des pays candidats et tiers. Les coopérations avec ou entre les PECO sont alors citées en exemple par les pays de l'Union. Pourtant leur implication est très inégale, aussi bien dans l'espace que sur la durée. Parmi l'ensemble de ces acteurs, ceux impliqués dans le développement roumain sont trop peu présents malgré leur reconnaissance unanime de l'intérêt de telles coopérations ; telle est notre hypothèse concernant la place de la Roumanie dans la coopération parmi les PECO.

---

<sup>32</sup> FOUCHER M., 1999, Géopolitique du Danube, p. 70.

Une des raisons du faible nombre d'acteurs effectivement impliqués est, selon nous, tout d'abord à chercher dans **le manque de pertinence des espaces de coopération**. Notre hypothèse est ici que l'espace de coopération CADSES défini par la Commission européenne n'a pas de justification autre que celle d'être le creuset de projets financés par la Communauté européenne. Il est trop vaste, trop hétérogène, c'est un espace « **par défaut** », résultant d'un découpage prioritairement en direction des autres espaces transnationaux de coopération, le CADSES se dessinant en dernier lieu. Il n'est pas un espace de problématiques communes comme l'est l'Espace Mer Baltique, celui de l'Europe du Nord-Ouest ou dans une moindre mesure l'Arc Atlantique. En conséquence l'espace CADSES est moins reconnu que les eurorégions qui sont des espaces de proximité assez bien identifiés par la population, voire même appropriés. Nous pouvons également nous demander si ce phénomène peut aller jusqu'à une appropriation politique des coopérations interrégionales rendant la perspective d'un prolongement possible vers une identité eurorégionale comme forme de légitimation des politiques européennes.

Un aperçu des inégalités régionales actuelles permet de justifier notre focalisation sur le développement régional qui porte en lui l'objectif de la réduction des inégalités régionales. L'**hypothèse fondamentale** consiste alors à dire que les coopérations interterritoriales contribuent à réduire les inégalités inter aussi bien qu'intra-régionales. La régionalisation (vers le bas) étant un processus touchant l'ensemble de la planète de façon concomitante à la mondialisation, nous faisons l'hypothèse sous-jacente que le niveau régional est le plus approprié pour mener des actions de développement profitant au maximum et de façon durable à la population régionale, hypothèse que d'aucuns infirmeraient intuitivement compte tenu de la structure centralisée de l'Etat roumain.

L'élargissement de l'Union européenne, bien que non effectif avant 2007 pour la Roumanie, joue ici dès à présent un rôle qui nous paraît prépondérant. Nous considérons en effet que **la perspective d'adhésion** est un moteur essentiel des changements récents et s'opérant actuellement autant dans la réforme institutionnelle que dans les évolutions structurelles. Cela nous a menée à poser comme hypothèse que les projets concernent majoritairement la restructuration de l'appareil de l'Etat à travers différents processus de réforme (simplification des procédures administratives, décentralisation, régionalisation, privatisation) à l'instigation des différents ministères. Très peu de projets émanent en revanche d'actions individuelles locales, témoignant de la lourde inertie de l'ancien système communiste qui entravait toute initiative individuelle et continue à être un obstacle à la coopération.

La complexité de la mise en place des projets, notamment sur le plan financier constitue un autre frein à la coopération. Le **manque d'harmonisation entre les grands instruments** d'aide existant au niveau international, en particulier au niveau communautaire pour les programmes

Phare<sup>33</sup>, l'ISPA<sup>34</sup> et autres financements du FEDER<sup>35</sup>, notamment les programmes Interreg, est une cause de blocage ou de freinage, le plus souvent, des projets de coopération dans lesquels s'impliquent les acteurs roumains. L'analyse du système d'acteurs va générer de multiples questions. Nous avançons que l'implication d'acteurs de niveau infra-étatique constitue d'une part un apprentissage de la démocratie et que d'autre part ces coopérations ont un impact très important sur l'aménagement du territoire car la conscience même de territoire émerge.

La confirmation ou l'infirmité de ces hypothèses doit permettre de faire le point sur la portée de la coopération interterritoriale transnationale, mise en avant par l'Union européenne en tant qu'instrument de la politique régionale européenne contribuant au développement des territoires à différentes échelles : locales, régionales et européenne. Des mises en regard avec l'Europe occidentale pourront le cas échéant éclairer la situation orientale, mais il ne s'agit pas d'une étude comparative, au contraire, cette recherche se veut centrée sur les coopérations interterritoriales multilatérales « Est-Est ».

Le plan présentant les résultats de ces travaux suit le déroulement des hypothèses. La première partie est ainsi consacrée aux fondements et à l'exploration de la coopération interterritoriale. Comme nos premières hypothèses portent sur la raison de la mise en œuvre de coopérations en Europe centrale et orientale, le premier chapitre présente les fondements et l'histoire de la coopération. Nous y saisissons les intentions de l'Union européenne et l'apport possible des coopérations interterritoriales à la Roumanie. Les sources de ce premier chapitre sont exclusivement bibliographiques et s'inscrivent essentiellement dans le champ des sciences politiques et juridiques. Les publications de la Communauté européenne ainsi que les Communications et publications au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) ont été fortement mobilisées.

Il est essentiel de se demander si la Roumanie a réellement besoin de ces coopérations auxquelles elle peut prétendre grâce à sa situation géopolitique. Etant donnée l'importance des inégalités régionales en Roumanie, on se demande si les changements déjà entrepris par la Roumanie en vue de réduire ces inégalités peuvent suffire à son développement. Ce deuxième chapitre met en évidence la contribution de nombreux projets ont déjà à l'amélioration de la situation de la Roumanie. Cette analyse repose sur les données des Annuaire statistiques roumains, des recensements de la population de 1992 et 2002 et des Plans de développement nationaux en ce qui concerne les sources roumaines. Elles ont été complétées par celles d'organismes fournissant des chiffres bruts mais aussi des analyses économiques comme la CIA (*World factbooks*), Eurostat et différents centres de recherche sur l'Europe centrale et orientale comme le Centre d'études et de

---

<sup>33</sup> Pologne Hongrie aide à la reconstruction économique.

<sup>34</sup> Instrument structurel de préparation à l'adhésion.

<sup>35</sup> Fonds européen de développement régional.



recherche international (CERI) ou les revues spécialisées : la *Revue comparative Est-Ouest* ou celles de la Documentation française comme *Le Courrier des pays de l'Est*. Les numéros spéciaux des revues géographiques consacrés aux « pays de l'Est » comme les *Annales de géographie* ou encore *Espaces et Sociétés* ont apporté des éléments supplémentaires nécessaires à l'analyse du développement de la Roumanie, notamment par rapport à ses voisins. Des remarques plus générales sur la situation de développement de la Roumanie proviennent des Rapports réguliers sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion de 1998 à 2004. De simples analyses thématiques, dont certaines ont été reprises de travaux existants, ont rendu possible une illustration cartographique du processus de développement. Le croisement de l'ensemble de ces données a été complété par une bibliographie concernant différents secteurs économiques roumains ainsi que l'exposé des lois roumaines relatives aux récentes réformes mises en œuvre.

Compte tenu du potentiel de développement que représentent ces coopérations pour la Roumanie qui en a fortement besoin du fait de son retard, différentes coopérations ont été analysées. En toute logique, le troisième chapitre présente d'abord les outils et méthodes mobilisés pour mesurer la portée de la coopération interterritoriale et en particulier les études de cas choisies pour explorer certains types de coopération. Ce troisième chapitre est basé plus spécifiquement sur des méthodes relevant de l'ensemble des sciences sociales puisqu'il présente la méthode d'analyse des espaces de coopération (approche systémique, analyse spatiale) et la méthode d'analyse des acteurs qui s'inscrit dans le champ de la géographie sociale et de la sociologie dans une large mesure, des sciences politiques dans une moindre mesure. Les autres sources de ce chapitre relèvent de travaux personnels sur place, les démarches de terrain correspondantes étant ensuite présentées dans ce dernier chapitre de la première partie.

La deuxième partie analyse le fonctionnement et les enseignements de la coopération interterritoriale au travers de différents programmes et projets de coopération. Suivant les méthodes décrites au chapitre précédent, les études de cas permettent d'analyser les espaces de projets et les systèmes d'acteurs impliqués dans les coopérations ; leurs logiques, leurs stratégies, leurs jeux, à savoir comment et pourquoi on se saisit de certains projets et non d'autres. Les deux grands types de coopération sont analysés successivement. La coopération transnationale doit mettre en évidence l'existence de différents réseaux d'acteurs et vérifier les hypothèses relatives aux acteurs d'un espace transnational et en particulier aux acteurs roumains (chapitre 4). Le passage à la coopération transfrontalière répond à la question de l'importance de la proximité dans le succès de la coopération (chapitre 5). Les sources principales de ces deux chapitres sont d'une part les descriptifs des différents projets impliquant des acteurs roumains sur l'espace CADSES, Phare CTF avec la Hongrie et la Bulgarie et enfin pour les eurorégions, informations recueillies au compte-goutte et donc sur un temps long, d'autant qu'elles ont nécessité des vérifications auprès des

acteurs. Ces documents ont en effet été d'autre part complétés par des entretiens et échanges d'informations croisés avec des acteurs impliqués dans les projets, des gestionnaires des programmes ou des Fonds européens. Le croisement de ces données a permis de constituer une base de données régulièrement complétée tout au long de la recherche et qui constitue un modèle reproductible par les gestionnaires des prochaines périodes de programmation ou d'autres programmes de coopération dans un cadre différent. Cette base contient les projets de coopérations auxquels ont participé les acteurs roumains infra-étatiques. On les a localisés et classés par type selon une méthode présentée au chapitre 4, permettant de la sorte la comparaison avec d'autres espaces de coopération interterritoriale transnationale.

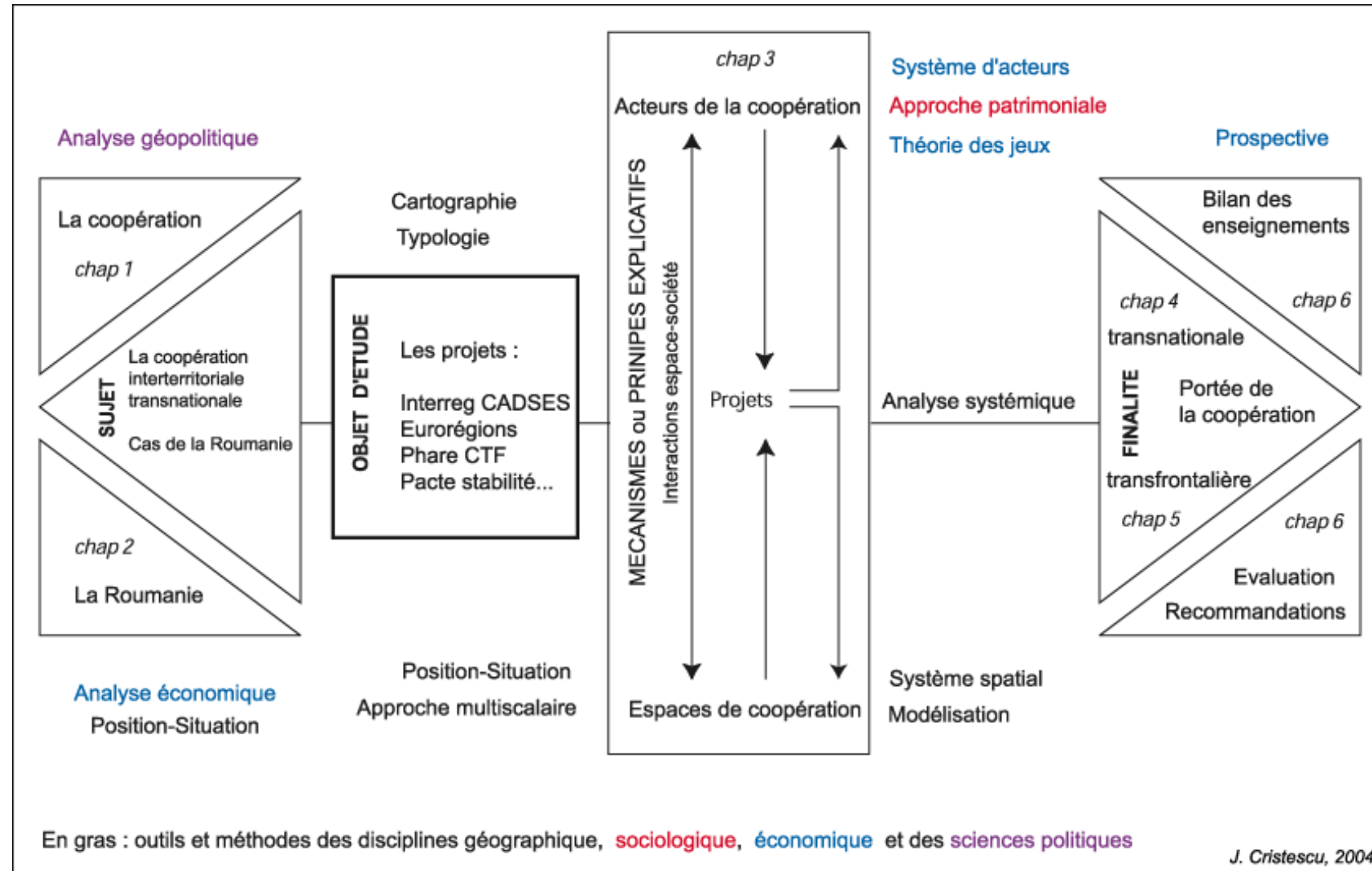
Le chapitre conclusif (chapitre 6) s'attache à montrer en quoi les programmes en général et certains projets en particulier contribuent à réduire les inégalités régionales présentées dans la première partie, que ce soit les projets ayant un impact sur les inégalités inter-régionales, *i.e* essentiellement dans le cadre du CADSES, ou sur les inégalités intra-régionales, *i.e* dans le cadre des eurorégions et des projets Phare. Ce dernier chapitre dresse un bilan des freins et leviers de la coopération et établit quelques recommandations en vue d'augmenter l'efficacité des coopérations. Des éléments à prendre à compte pour une éventuelle méthode d'évaluation de l'effet des programmes et projets de coopération sont également suggérés. Outre les résultats de notre propre recherche, ce dernier chapitre a sollicité des rapports d'évaluation réalisés sur d'autres espaces de coopération européens ou sur d'autres frontières européennes ainsi que des guides d'évaluation généraux et en particulier la collection MEANS<sup>36</sup> publiée par l'Office des publications officielles des Communautés européennes.

Le déroulement de la recherche peut être schématisé en mettant en évidence le cheminement intellectuel et les théories ou méthodes mobilisées (Figure 1).

---

<sup>36</sup> CE., 1999. *La Collection MEANS : Évaluation des programmes socio-économiques*, Volumes 1-6, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Figure 1 : Cheminement de la recherche (J. Cristescu, 2004)





## **Première partie :**

### **Fondement et exploration de la coopération interterritoriale**

L'objectif de la première partie est de montrer les fondements théoriques et historiques de la coopération en général, puis de ce que nous appelons coopération interterritoriale - transnationale ou transfrontalière - en particulier. La coopération à ces deux échelles étant mise en avant par les instances européennes en tant qu'instrument de la politique régionale qui a pour objectif le développement équilibré de l'espace communautaire, cela peut se faire au bénéfice de la Roumanie également. Pour pouvoir imaginer ce que la coopération interterritoriale peut avoir comme effet sur le développement de la Roumanie, il nous faudra présenter préalablement la situation du développement de ce pays. Nous posons l'hypothèse que la Roumanie a beaucoup à gagner des différents programmes de coopération compte tenu de son niveau de développement actuel et de la nature de ses inégalités régionales.

Le premier chapitre sera donc consacré aux fondements de la coopération. Nous y testerons nos hypothèses relatives aux raisons de la mise en place de coopérations avec la Roumanie, à savoir la diffusion des coopérations de l'ouest vers l'est. Nous pensons en effet que le succès des coopérations tant transfrontalières que transnationales au sein de l'Union européenne a généré la volonté de les transposer au profit des pays candidats et tiers. Cette hypothèse est toutefois à relativiser car c'est avant tout la chute des régimes communistes qui a rendu possible la mise en place de coopérations avec les PECO et donc avec la Roumanie.

Le second chapitre présentera le niveau actuel de développement de la Roumanie dans son ensemble en insistant sur les inégalités régionales. Les régions frontalières en particulier sont dans une meilleure situation économique que les autres - à l'exception de la région capitale - car elles bénéficient de leur position. Les inégalités régionales sont importantes en Roumanie comme dans beaucoup de PECO mais aussi de pays occidentaux, cela n'est pas une particularité roumaine. Ce qui l'est plus en revanche, c'est l'origine de ces inégalités que nous attribuons à l'hyperspécialisation spatiale en matière économique à cause de la politique industrielle menée pendant la période communiste. Nous considérons que la perspective d'adhésion est devenue le moteur essentiel des changements récents, y compris le processus de régionalisation, avant même la nécessité d'amélioration du niveau de vie.

Avant d'analyser différents projets de coopération, les méthodes d'analyse que nous avons mobilisées parmi le corpus théorique de plusieurs sciences sociales seront expliquées dans un dernier chapitre.



## Chapitre 1 : La coopération interterritoriale comme outil de développement régional

---

*« Un immense chantier s'ouvre :  
celui de la modernisation et de la démocratisation  
de toute la périphérie de l'Union, avec des dispositifs spécifiques pour les différents espaces.  
L'Union européenne doit voir grand »*

Philippe Moreau Desfarges, 2003, Relations internationales

L'objectif de ce chapitre est d'interroger la coopération interterritoriale en tant qu'outil de développement régional. En effet, si la coopération interterritoriale, intra et extra européenne, est encouragée c'est parce qu'on y voit entre autres un outil que la Roumanie va pouvoir mettre à profit pour améliorer sa situation économique et régionale. En effet, quinze ans après la chute du régime communiste, le niveau de développement roumain est encore préoccupant, comme nous le verrons au chapitre suivant. L'objet du présent chapitre est donc d'interroger les fondements de la coopération européenne, en deux temps.

Nous devons partir d'une interrogation sur la définition actuelle de la coopération qui se distingue des autres relations possibles entre acteurs tant dans son contexte que dans ses objectifs, ce qui lui confère les caractéristiques d'un outil de développement. Nous verrons ensuite que l'histoire de la coopération aide à en éclairer les fondements. Il y a fort à parier en effet que les coopérations menées en Europe occidentale ont inspiré celles en cours ou à venir dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et donc en Roumanie. Cette hypothèse sur l'apparition de la coopération avec la Roumanie aura d'importantes conséquences sur les modalités de la mise en œuvre, voire sur les résultats de cette coopération.

Enfin, on sait que les modalités de mise en œuvre sont régies en grande partie par l'Union européenne. C'est pourquoi il est nécessaire de s'interroger sur la place de la coopération dans les politiques communautaires. Sa prégnance dans la politique régionale semble affirmer que la coopération interterritoriale est considérée comme un outil de développement en général et en particulier comme un instrument de la réduction des inégalités régionales. Dans ses diverses manifestations - transnationale, bilatérale (jumelage) ou encore transfrontalière à plusieurs échelles - la coopération offre des ressources qu'il appartiendra à la Roumanie de mettre à profit.

## I. Fondements théoriques de la coopération

Il importe tout d'abord de clarifier la terminologie utilisée de façon à montrer la spécificité de la coopération et son utilité pour le développement (Titre I.1). Il apparaît que la « coopération au développement », qui s'apparentait davantage à une aide d'urgence de type humanitaire, était évoquée pour l'espace extra-européen alors que dans l'espace communautaire, il s'agissait d'une coopération multilatérale mais uniquement économique de type accord commercial, première préoccupation avant une diversification ultérieure (Titre I.2). Parmi les coopérations extra-européennes, certaines sont bilatérales entre espaces non contigus, ce sont les jumelages institutionnels Phare qui sont ciblés sur des domaines spécifiques contribuant au développement (Titre I.3). D'autres coopérations, intra ou extra-européennes, sont bilatérales entre espaces contigus : c'est la coopération transfrontalière, qui a connu un essor en raison de son potentiel d'intégration européenne (Titre I.4). Aujourd'hui, on considère que la moitié de l'aide publique au développement provient de l'UE et des Etats membres dont 20 % seraient gérés au niveau communautaire, soit par exemple 6,5 milliards d'euros pour l'année 2002. Le personnel en charge des quelques 30 000 projets de développement contractés en 1999 représentait seulement 2000 fonctionnaires et agents auxiliaires<sup>35</sup>.

### I.1 Coopération et développement : deux notions en interrelation

Bien qu'il soit difficile de séparer les notions de **coopération interterritoriale** et de **développement**, surtout dans les expressions comme **développement intégré**, ou **développement territorial**, il faut expliciter les notions plus vastes de **coopération** (Titre I.1.1) et de **développement** (Titre I.1.2) avant de préciser nos raisons de nous intéresser en particulier à la coopération **interterritoriale** (Titre I.1.1) et au **développement régional** (Titre I.1.2).

#### I.1.1 L'entrée par la coopération

Dans son acception la plus commune et la plus large, la coopération est un type de relation entre acteurs, parmi d'autres (alliance, concurrence, collaboration, conflit...). Au sens le plus neutre du terme, la coopération « implique simplement une acceptation temporaire et provisoire d'une certaine indépendance »<sup>36</sup>. Elle a ensuite différentes valeurs selon les situations : elle peut tout autant être une stratégie personnelle (jeux des acteurs) qu'un instrument de politique commune (politique régionale communautaire par exemple). Il est souvent fait référence au terme sans plus de précision afin de tirer parti de cette ambiguïté.

On peut se demander en effet pourquoi la coopération est prônée en tant qu'outil de développement en la comparant avec les autres types de relations possibles entre acteurs. L'**alliance**

<sup>35</sup> DELCOUR L., 2003, « L'Union européenne : une approche spécifique du développement », *Mondes en développement*, vol.31-2003/4, n°124, p. 77.

<sup>36</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, p. 107.



relève d'un accord entre acteurs, qui peut éventuellement être scellé par un contrat ou traité dans le cas particulier où les acteurs sont des Etats. Au contraire de la coopération, elle n'implique pas d'action commune mais plutôt une réaction en cas de menace pesant sur l'un des alliés.

La **coopération** s'oppose à la **concurrence** qui a aussi un effet entraînant sur les protagonistes. Il peut en résulter un certain développement qui ne concerne cependant que le protagoniste qui a « gagné », s'est montré plus productif ou a fait le plus de bénéfices. Il y a donc dans ce processus plus de perdants que de gagnants. Derrière la coopération il y a l'idée que des acteurs agissent (opèrent) ensemble (coopèrent). Un objectif commun est fixé par les parties prenantes, et si l'opération peut ne profiter à court terme qu'à quelques partenaires, il est attendu qu'à long terme tous en récolteront les fruits. On parle alors d'**intérêt commun**, pour l'ensemble d'une communauté à laquelle appartiennent ces partenaires. Chaque acteur a bien évidemment un intérêt particulier. L'intérêt commun n'est pas la somme des intérêts particuliers mais plutôt l'intérêt de la majorité des acteurs. L'intérêt commun est donc plus difficile à définir à mesure que la coopération implique des acteurs plus nombreux et portant des valeurs et des volontés différentes. C'est pourquoi, il arrive que la frontière entre coopération et concurrence soit rendue infime par les motivations d'acteurs faisant passer avant tout leur intérêt particulier au détriment de l'intérêt commun. Ces deux types de relations sont liés puisque la coopération améliorant la situation de certains acteurs, ils se retrouvent en concurrence avec d'autres. Il faut d'ailleurs indiquer ici que la **politique communautaire de concurrence** est de plus en plus souvent évoquée à côté de la **politique régionale** faisant appel dans une large mesure à la coopération (cf.infra).

La **collaboration** a le même sens que la coopération, mais l'image associée à chaque terme diffère. Depuis l'occupation allemande de la deuxième guerre mondiale, la collaboration est un terme situé historiquement, pour les Roumains il s'agit de la période de *colaborare*. Le terme conserve une forte connotation péjorative chez les acteurs ayant connu cette occupation ou en ayant ressenti les répercussions (notamment économiques ou affectives). Sorti de ce contexte historique, elle conserve une connotation négative par rapport à la coopération dans la mesure où dans « collaboration » il y a « labeur », ce qui peut être éventuellement mal perçu. A contrario, le terme **coopération** est plus neutre puisqu'il s'agit seulement de réaliser une opération ensemble. Celle-ci peut au demeurant être pénible, mais le fait est que le terme n'y fait pas référence. L'image associée à la coopération est de ce fait plus positive et partant, plus engageante. Dans le langage courant, l'utilisation du terme coopération est d'ailleurs préférée à celle de collaboration par l'ensemble des acteurs rencontrés.

Une relation de coopération implique que les acteurs fonctionnent selon un **partenariat**. C'est une notion clé mise en avant dans la pratique de la coopération, comme nous pourrions le voir dans l'analyse des projets et programmes (chapitres 4 et 5). Les acteurs sont liés, le temps du projet,

par un **contrat** implicite (contrat moral) ou explicite (accord de partenariat) qui fait d'eux plus que des acteurs, des partenaires. Ils avancent ensemble dans le projet et sont chacun responsables devant les autres, tant que le contrat n'est pas rompu. Chaque partenaire est lié aux autres de sorte que cette dépendance les pousse vers la réussite. De l'égalité dans l'implication des partenaires dépend le succès du projet.

La coopération est en outre une notion clé de la théorie des jeux. Bien que plus souvent mobilisée pour des démonstrations économiques (stratégies d'entreprises, d'Etats lors de négociations intergouvernementales...), cette théorie a son intérêt pour le géographe, dès lors qu'il s'intéresse aux jeux des acteurs du territoire. Le déroulement du « jeu » dépend alors de la situation de **coopération** ou de **lutte** entre les joueurs. L'économiste Daniel Durand définit trois grands types de jeu suivant la prévalence de la coopération sur la lutte; de la coopération pure à la lutte pure en passant par la coopération mixte<sup>37</sup> qui reste le cas le plus fréquent.

On s'attache ici à la coopération bien que des relations conflictuelles puissent aussi être à l'origine d'un développement comme le montre le cas extrême de la situation de guerre, source d'une formidable avancée technique et sociale. Mais la coopération, contrairement au conflit, est un processus souhaité et, autant que faire se peut, mis en œuvre dans de nombreuses politiques, d'où l'intérêt qu'on lui porte. La coopération ne peut être identifiée dans chaque action mettant en jeu deux acteurs sur un même projet. Il y a un certain nombre de critères qui font que l'on peut parler de véritables coopérations, c'est ce que nous voulons explorer dans le cadre de la coopération en Roumanie.

Notre volonté d'utiliser l'adjectif interterritorial nécessite quelques explications. Pourquoi parler de coopération interterritoriale et non interrégionale ? La **coopération interrégionale** ne devrait mettre en jeu que des régions. Or, même dans le cadre de programmes qui y sont consacrés (Interreg), les coopérations n'ont pas exclusivement lieu entre des régions, loin s'en faut. La coopération interrégionale est finalement synonyme d'infra-étatique. On peut considérer que les **coopérations interterritoriales** ont lieu entre collectivités locales dans leur ensemble qu'elles soient de niveau régional, départemental, intercommunal, ou plus local encore. Elles incluent donc à la fois les **coopérations interrégionales, interdépartementales et intercommunales**. D'autre part, la référence au territoire n'est pas neutre, comme l'aurait été une référence à l'espace. Les **coopérations multiscales** auraient pour leur part exprimé le fait que les coopérations ont lieu à plusieurs échelles entre différents espaces. Mais la notion de **territoire** est plus riche que celle d'espace car elle intègre une dimension sociale : le territoire est approprié par la population. Les acteurs de la coopération sont ainsi implicitement intégrés dans le terme de territoire, quelle que soit sa taille. De plus la référence au multiscale peut potentiellement se heurter à un débat entre la

prévalence du niveau d'intervention et de l'échelle de l'espace considéré : est-ce le niveau institutionnel (conseil régional, département...) ou bien l'espace qu'il gère (région, département) qui est mis au centre de la coopération ?

### I.1.2 L'entrée par le développement

La notion de développement est très vaste, nous n'en abordons donc qu'une partie tout en cherchant à prendre en compte un maximum d'éléments significatifs. Notre objectif est d'envisager le développement dans ses principales dimensions de façon à éviter une approche partielle et, partant, orientée. Le fait que la plupart des instruments de développement relèvent de la Communauté européenne implique déjà un certain modèle de développement<sup>38</sup>, c'est pourquoi nous nous référons dans une large mesure au développement durable qui a une portée universelle. Les éléments à prendre en compte sont de deux ordres ; thématique et spatial. Nous considérons que certains domaines plus que d'autres doivent être retenus en fonction du respect du principe du développement durable. Par ailleurs, nous considérons comme composantes complémentaires trois dimensions spatiales du développement, à savoir le niveau national, régional et local. Les expressions « développement intégré », « développement territorial » ou encore « développement spatial », souvent utilisées par les aménageurs se veulent les plus complètes possibles ; elles témoignent en outre de la différence qu'il faut faire entre les notions d'espace et de territoire.

Les écoles de sylviculture françaises et allemandes mirent en place un « rendement soutenu » des cultures dans les années 1960. La traduction de cette expression fut « sustainable management ». C'est en 1980 que l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et des ressources (IUCN) utilise pour la première fois le terme de développement durable dans le document « Stratégie mondiale pour la conservation ». Enfin c'est le rapport commandé en 1987 par les Nations Unies à la Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement présidée par la ministre norvégienne Gro Harlem Brundtland et finalement intitulé « Notre avenir à tous » qui assure la notoriété du terme « développement durable ». La définition proposée est celle « **d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs** »<sup>39</sup>. Ce rapport a contribué à la diffusion du concept auprès de nombreux organismes internationaux (ONU, OCDE, BM...), nationaux (ministères, cabinets...) et locaux (entreprises, associations...). Le développement durable est un équilibre entre les trois pôles que sont le développement humain et social ou progrès social, la croissance économique ou efficacité économique, tout deux devant être réalisés en maintenant la biodiversité, *i.e* en protégeant l'environnement. Les nombreux thèmes liés au développement durable renvoient à

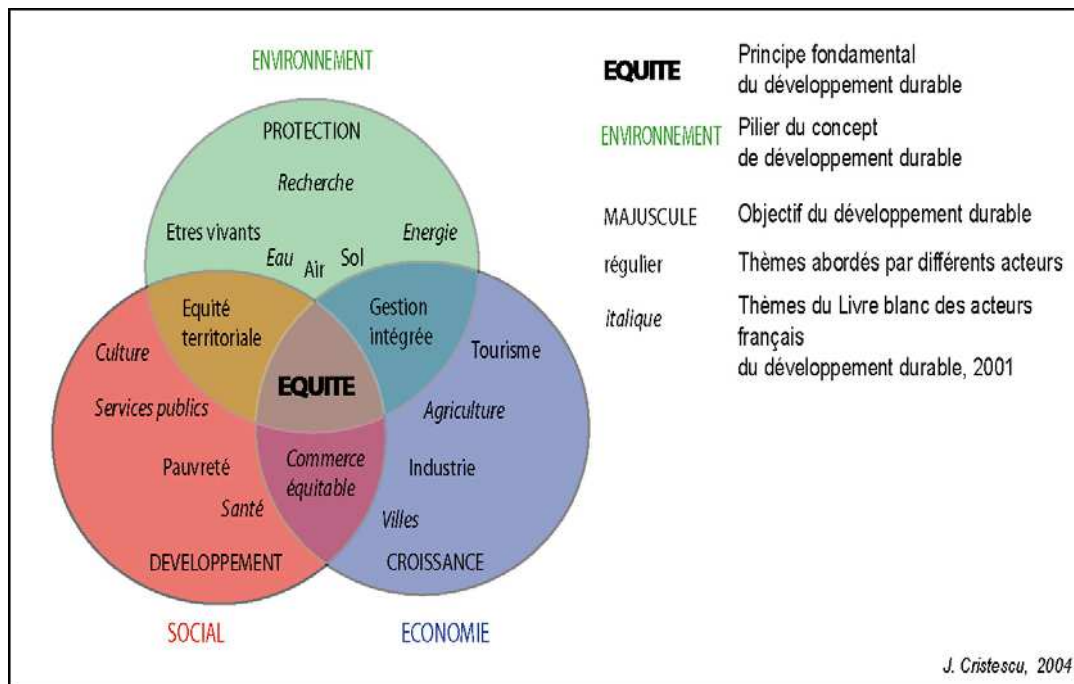
<sup>37</sup> DURAND D., 1990, *La systémique*, Que sais-je ?, 125 p.

<sup>38</sup> Voir notamment à ce sujet une partie de l'article de Laure Delcour in « L'Union européenne : une approche spécifique du développement », *Mondes en développement*, vol.31-2003/4, n°124, pp. 86-89.

<sup>39</sup> CMED, *Notre avenir à tous*, p. 51.

différents secteurs d'activités et relèvent chacun d'un des trois piliers sur lesquels repose le développement durable : l'environnement, l'économique et le social (Figure 2).

Figure 2 : Les grands domaines du développement durable



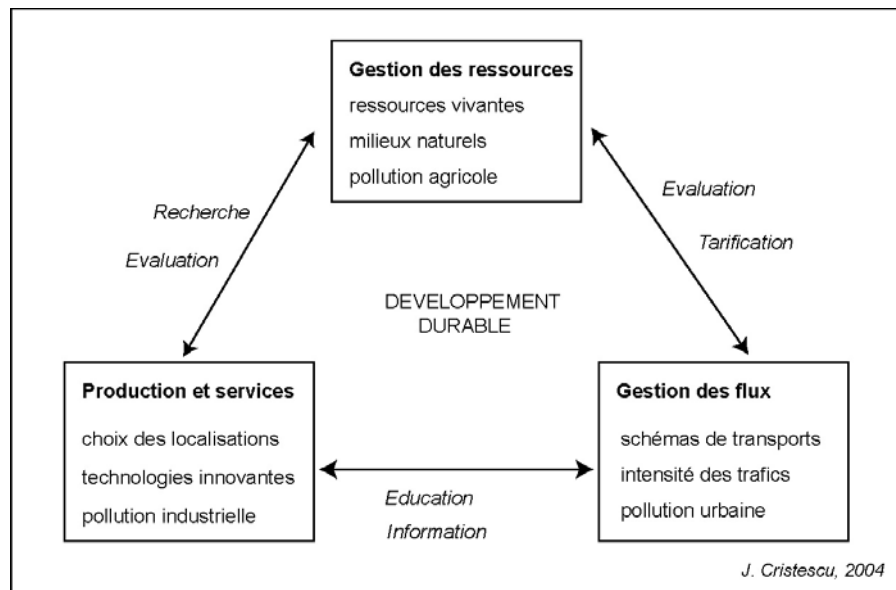
Trois grands objectifs sont recherchés conjointement dans un souci général d'**équité**, principe fondamental du développement durable. L'équité est un principe normatif à comprendre dans un sens au minimum tridimensionnel. Elle se décline alors selon les trois pôles : **l'équité territoriale** (ou encore justice spatiale), la **gestion intégrée** (équité économique qui va au delà de l'efficacité économique) et le **commerce équitable** (qui internalise les conditions de vies des producteurs des différents produits commercialisés). Une dimension spatiale apparaît ainsi au travers de l'équité territoriale ou justice spatiale. Il s'agit de ne pas délaissier à un moment donné, des espaces et leurs habitants au détriment d'autres espaces. S'y ajoute une dimension temporelle en ceci qu'il s'agit non seulement d'atteindre les trois grands objectifs aujourd'hui (**équité intragénérationnelle**) mais également, sinon mieux, demain. Le rapport « Notre avenir à tous » parle d'**équité intergénérationnelle**. Cela représente une quatrième dimension à l'équité.

Respectant ces trois piliers du développement durable, nous rendrons compte (au chapitre 2) de la situation de développement de la Roumanie au travers d'indicateurs tels que l'indice de développement humain (IDH), le taux de chômage, la restructuration administrative, l'émergence de la société civile, le respect des droits de l'homme, l'accessibilité aux informations et à l'énergie, la disparition des discriminations ou encore le coût de la vie qui rendent compte du progrès social. Le Produit intérieur brut (PIB), l'investissement direct étranger (IDE), la privatisation, le profil économique de la population active et l'accessibilité aux infrastructures de transport seront les indicateurs de la croissance économique. Enfin l'évaluation de la protection de l'environnement

nécessitera de prendre en compte les mesures prises en vue de conserver les espèces et les milieux, *i.e* le patrimoine naturel dans sa globalité.

On peut parler de « système développement durable » du fait que ses éléments constitutifs sont en interrelation (Figure 3). L'inter-dépendance des éléments économiques, sociaux et environnementaux témoigne de la globalité de ce concept, et partant de la difficulté de sa mise oeuvre. Dans la pratique, la tentative d'intégrer ces divers aspects, est comprise dans la notion de **développement intégré**.

**Figure 3 : Le système développement durable**



Cet adjectif confère à ses utilisateurs l'impression d'avoir pris en compte la totalité des paramètres du développement. L'**intégration** est une notion proche de celle de cohésion. C'est le processus par lequel un ou plusieurs nouveaux espaces ou territoires arrivent dans une unité d'ordre supérieur qui existe depuis un temps plus ou moins long. Intégration ne signifie pourtant pas assimilation : l'élément entrant ne prend pas toutes les caractéristiques de l'ensemble, son entrée dans cet ensemble le modifie, mais il modifie l'ensemble à son tour. Ainsi, lorsqu'Alain Reynaud parle de « périphéries intégrées », il indique que « le nouvel espace créé n'est pas seulement la somme de l'ancien centre et de l'ancienne périphérie pas plus qu'il n'efface complètement l'identité de cette nouvelle composante du centre qu'est cet espace intégré »<sup>40</sup>.

Cette notion revêt également un aspect multiscalair. L'intégration européenne concerne l'ensemble des régions qui ont un niveau de développement un peu inférieur et qui doivent rattraper la moyenne européenne. Lorsque les régions ont franchi ce seuil, on parle d'**approfondissement européen**, mais la limite est ténue, c'est davantage l'intensité du processus qui augmente, plutôt qu'un changement de nature de processus ; l'objectif est toujours celui d'une intégration à un grand

<sup>40</sup> REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice*, p. 121.

ensemble. L'intégration régionale concerne alors les espaces constitutifs d'une région, ils suivent le même processus qui a pour objectif d'aboutir à une région la plus harmonieuse possible, accessible, compétitive, appropriée par sa population, *i.e* un territoire équilibré. Cela rejoint la définition de Roger Brunet qui considère que « l'intégration géographique se mesure à la relation entre les lieux (...), un espace mal intégré est un espace dont les liens fonctionnent mal, dont les parties ont éventuellement plus de relations avec l'extérieur qu'entre elles »<sup>41</sup>.

Nous retrouvons les interrogations concernant la référence à l'espace ou au territoire à travers l'utilisation des expressions « développement spatial » et « développement territorial ». Le **développement spatial** est du reste une expression plus largement utilisée, notamment par les aménageurs anglophones au travers du *spatial development*. Il s'agit du résultat de l'aménagement de l'espace mené à différentes échelles. Cependant le développement spatial se réfère le plus souvent à une petite échelle, il n'est pas rare, en effet, qu'il soit utilisé pour l'espace européen (*European spatial development*). Le **développement territorial** est plus rarement utilisé, il met l'accent sur la dimension supplémentaire apportée par le territoire. C'est une expression qui jouit d'une image plus positive entrant dans le champ du marketing territorial.

Notre intérêt se porte en particulier sur le niveau **régional**, espace compris entre le niveau local et le niveau national qui ne correspond pas nécessairement au découpage administratif. Il peut s'agir d'un espace comprenant une aire urbaine principale et un réseau de petites et moyennes villes, ou encore d'un regroupement de quelques départements, etc.. Le développement régional peut être défini, en s'inspirant de la définition du développement que donne R. Brunet dans son *Dictionnaire critique de la géographie* par « l'amélioration de la situation [régionale] assurant une certaine harmonie entre une croissance quantitative et une amélioration qualitative dans les domaines social et culturel en particulier ». Or, le niveau régional prend de plus en plus d'importance dans la gestion des affaires publiques comme nous le verrons plus en détail (chapitre 2). Le développement national est alors le résultat des politiques et mesures prises au niveau gouvernemental d'une part, mais aussi d'une autre part non négligeable le développement des régions qui le composent.

La notion de **développement régional** ne renferme pas le même contenu selon les interlocuteurs. Ainsi, en Roumanie, le développement régional diffère quelque peu de ce qui a été énoncé précédemment. Rarement explicitée, la formule est employée en référence aux régions de développement de 1998 créées à la hâte par regroupement de départements ou *judete* (cf. Chapitre 2). Le développement régional est le plus souvent limité à une acception uniquement économique à caractère vertical auquel doit s'ajouter le développement de chaque secteur de l'économie. Ses

<sup>41</sup> BRUNET R., 1993, *Les mots de la géographie*, p. 281.

grandes lignes sont énoncées dans le cadre de politiques nationales<sup>42</sup> afin de stimuler un développement équilibré en évitant le creusement des inégalités inter et intra-régionales. Le Plan national de développement (PND) est le document majeur définissant la stratégie de développement régional à suivre. Il insiste sur le fait que la politique de développement régional est surtout un instrument visant à établir des économies régionales compétitives, assurant ainsi que le développement régional dans son ensemble est assujéti à la croissance économique.

La **coopération** et le **développement**, outre leur richesse intrinsèque, sont des notions fortement liées par relation de moyen et de fin qui appelle de nombreuses autres notions corrélatives. La coopération interterritoriale nous apparaît donc comme un moyen du développement régional. Au cours de l'histoire de la construction européenne, la valeur instrumentale de la coopération en tant qu'outil de développement a même pris de plus en plus d'importance.

## **I.2 Une coopération transnationale qui se recentre sur l'intérieur de l'Europe**

Les premières coopération en Europe ont bénéficié aux pays en voie de développement (PVD), sur la base des liens issus de la décolonisation (Titre I.2.1) avant que la coopération ne soit prise en compte à l'intérieur des frontières de l'UE où il s'agissait dans un premier temps de liens et accords commerciaux en vue de la reconstruction d'après guerre (Titre I.2.2). Ces coopérations intra-européennes ont été, dans un premier temps, de nature uniquement économique (Titre I.2.3) puis, dans certains espaces, elles se sont enrichies d'autres objectifs jusqu'à être pleinement pluri-thématiques (Titre I.2.4).

### **I.2.1 Une coopération générée par l'histoire coloniale**

Les germes des coopérations entre pays de continents éloignés sont à chercher dans les liens coloniaux. Concomitamment à la formation de la Communauté européenne par le Traité de Rome (25 mars 1957), la prise d'indépendance des anciennes colonies avait généré des mesures d'accompagnement dans le cadre de l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Les prises d'indépendance se multipliant, de nouveaux accords apparurent nécessaires, en 1963 et 1969 les deux conventions successives de Yaoundé établissaient un cadre nouveau à la coopération avec ces nouveaux pays indépendants. Ce furent d'abord des coopérations bilatérales avec des flux unidirectionnels. La France, par exemple, prévoyait au sein de sa politique étrangère des années 1960 une aide au développement, prémisse de futures coopérations. Le contexte international des

<sup>42</sup> Et en particulier la loi 151/1998 sur le développement régional, cf. Chapitre 2.

années 1970, et en particulier l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, avait rendu nécessaire une modification du cadre des coopérations avec un ensemble plus vaste de pays.

La convention de Lomé de 1975<sup>43</sup> unissant la Communauté européenne à 46 Etats africains fut un accord d'importance pour l'aide au développement. De bilatérale, la coopération devenait multilatérale et devenait un élément de la politique extérieure communautaire. Essentiellement commerciale au travers du Protocole sur le sucre, du Fonds de stabilisation des recettes d'exportation etc. et financière au moyen du Fonds européen de développement (FED) alimenté par les Etats membres, cette coopération visait le secteur agricole principalement (Centre technique de coopération agricole et rurale), puis industriel (Comité de coopération industrielle, Centre pour le développement industriel), et dans une moindre mesure celui de la culture et le secteur social (Fondation pour la coopération culturelle). Enfin, dans le domaine environnemental, il était stipulé que chaque projet devait prendre en compte les conséquences sur l'environnement, mais cela restait une déclaration de bonnes intentions.

En 1986, le Traité d'Amsterdam, dans le titre XX « coopération au développement » mettait en avant les objectifs visés de développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; d'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et enfin, de lutte contre la pauvreté. Le Traité prévoyait pour y contribuer que la Banque européenne d'investissement participe à la mise en œuvre des objectifs pré-cités. Aujourd'hui les accords de Cotonou signés en 2000, sont basés sur ces conventions de Lomé. Au cours des années 1980, les européens prennent conscience que les rapports Nord-Sud se modifient.

Cette **coopération au développement** a été parfois dénoncée : « Certains ont qualifié la coopération de ressources que l'on prend aux pauvres des pays riches pour les donner aux riches des pays pauvres des anciennes colonies »<sup>44</sup>. Nonobstant cette observation, elle est parfois considérée comme une condition nécessaire au développement de ces nouveaux pays indépendants et partant, comme un facteur limitant les volontés migratoires que certains résument par cette formule : « Si vous ne voulez pas des tomates des Marocains, vous aurez les Marocains »<sup>45</sup>.

Le traité de Maastricht a conservé l'ancien titre XX sans rien changer des dispositions concernant la « coopération au développement ». Son statut est celui d'une politique complémentaire de celle des Etats membres avec une obligation de coordination. La **coopération décentralisée** mettait l'accent sur le partenariat, la plus grande transparence des décisions et la valorisation des savoir-faire. Si la convention de Lomé était une première étape, la deuxième a été

<sup>43</sup> Il y en aura plusieurs car les dispositions financières sont renégociées tous les cinq ans.

<sup>44</sup> WIHTOL DE WENDEN C., 1999, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, p. 89.

<sup>45</sup> Ibid, p. 91.



engagée à Barcelone en 1995, quand l'UE a décidé de promouvoir la coopération euro-méditerranéenne incluant l'Israël et l'Autorité palestinienne. La paix, la sécurité, les droits de l'Homme apparaissent comme la contre-partie du libre-échange. Au cours de ces années 1990, émerge le **concept de développement humain** qui, selon C. Wihtol de Wenden, inclut « aussi bien la dimension économique que socio-politique et culturelle. De nouvelles approches se font jour du « bas » vers le « haut » mettant en avant les communautés locales et les institutions décentralisées (coopération décentralisée) ou encore des partenaires individuels (coopération excentrée). Ces trois formes de coopération, centralisée [entre gouvernements], décentralisée et excentrée doivent opérer en symbiose, avec comme cibles des unités locales bien définies et à forte propension migratoire »<sup>46</sup>. Si aujourd'hui on ne parle plus de **coopération centralisée** plutôt qualifiée d'**intergouvernementale** ou d'**inter-étatique**, ni de **coopération excentrée**, on parle toujours de **coopération décentralisée**. Il s'agit de coopérations entre collectivités territoriales d'un pays (villes, départements, régions et leurs regroupements...) avec leurs homologues, partout dans le monde. Le 6 février 1992, une loi officialise cette activité internationale des collectivités territoriales françaises, au terme de laquelle, « les communes, départements, régions et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». Aujourd'hui, la coopération décentralisée représente une part croissante dans la coopération internationale, et les services « relations internationales » occupent une place à part entière dans la plupart des collectivités territoriales de moyenne et grande importance : en 2001, on dénombrait plus de 5000 actions de coopération décentralisée dans 120 pays du monde<sup>47</sup>.

Les coopérations extra-européennes ont évolué au gré de la décolonisation et des adhésions successives à l'Union européenne. Aujourd'hui, l'UE est le principal partenaire des pays en développement puisqu'on estime que, conjointement, l'UE et les Etats membres fournissent 55 % de l'aide officielle totale internationale au développement<sup>48</sup>. La coopération intra-européenne a également beaucoup évolué, depuis des préoccupations exclusivement économiques jusqu'au caractère pluri-thématique qu'elle connaît aujourd'hui.

### **I.2.2 Une coopération interne à l'Europe de nature avant tout économique**

Les premières coopérations intra-européennes avaient un caractère exclusivement économique, avec la mise en place en 1948 de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) chargée de gérer et distribuer les fonds américains du plan Marshall. Elle devient en 1961 l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Un domaine particulier de l'économie fait l'objet de coopérations par la déclaration de Robert Schuman

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ministère des affaires étrangères français., 2001, *La coopération décentralisée*, p. 2.

<sup>48</sup> OCDE, 2001.

qui instaure la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Après un passage par la coopération de nature militaire avec l'avortement de la Communauté européenne de défense (CED) au terme de deux années seulement d'existence, un retour à la coopération économique est opéré par la signature du Traité de Rome en 1957, créant la Communauté économique européenne (CEE) ainsi que la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour une durée illimitée, contrairement à la CECA qui avait été créée pour 50 ans. Bien qu'embrassant un domaine d'activités assez vaste, la CEE ayant pour objectif la création d'un marché commun pour l'ensemble des productions agricoles et industrielles des 6 pays signataires, il s'agit alors toujours d'une coopération de nature uniquement économique.

Afin de favoriser une coopération plus étroite entre les pays de l'Union qui souhaitaient aller au-delà de l'intégration prévue dans les traités, différents instruments avaient été développés (ex : Accord social, Accord de Schengen...). Ils avaient permis aux Etats membres intéressés de progresser selon des rythmes et/ou des objectifs différents en dehors du cadre institutionnel de l'UE. Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le recours à cette méthode a été formalisé par l'introduction du concept de « coopération renforcée » dans le traité sur l'UE et le traité instituant la Communauté européenne. La **coopération renforcée** devait respecter un certain nombre de conditions, notamment : concerner un domaine ne relevant pas de la compétence exclusive de la Communauté; tendre à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union; respecter les principes des traités; n'être utilisée qu'en dernier ressort et enfin concerner une majorité d'Etats membres. Dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne, le lancement d'une coopération renforcée avait été voté par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Dans tous les cas, chaque Etat membre pouvait s'opposer à l'instauration d'une coopération renforcée pour des raisons de politique nationale. Cependant, le Conseil pouvait, à la majorité qualifiée, renvoyer la question devant le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, ou le Conseil européen, en vue d'une décision prise à l'unanimité. Ainsi les Etats membres étaient contraints de respecter un cadre établi au niveau communautaire par souci du respect de subsidiarité.

Si cette pratique de la coopération renforcée est toujours en vigueur, d'autres coopérations sont apparues depuis. Le Traité de Maastricht instaurant l'Union européenne, reposait sur deux piliers : l'intégration et la coopération. Pourtant, cette dernière concernait uniquement la politique extérieure, la sécurité intérieure et la justice et se plaçait à un niveau inter-gouvernemental. Nous ne considérons donc pas qu'il s'agissait de coopération interterritoriale. Au sein des 26 actuelles Directions générales (DG) de la Commission, la coopération interterritoriale n'est pas toujours au centre des préoccupations mais apparaît de plus en plus comme un outil de mise en œuvre de différentes politiques. La Commission européenne possède, à côté de son pouvoir de proposition, un

pouvoir d'exécution des actes communautaires, ces deux pouvoirs étant mis au service de l'intérêt commun. Les Commissaires, relayés par les Directeurs généraux de chacune des DG de la Commission, assistés d'une quinzaine de services spécialisés, sont alors chargés de la réflexion (en vue des propositions) et de la mise en œuvre des programmes communautaires dans les différents domaines. Chaque DG se forge alors une véritable politique faisant référence dans l'ensemble des pays membres et dont s'inspirent les pays tiers. Dans le domaine de l'environnement par exemple, on assiste à une réflexion au niveau européen entre les ministres responsables et des spécialistes de différentes questions liées à la préservation des milieux naturels qui ont abouti à la rédaction de directives, conventions ou de traités à ratifier puis à appliquer dans les différents pays. Ainsi furent établies les premières directives concernant la pollution atmosphérique et la pollution de l'eau en 1975, la convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance en 1979. On ne peut donc pas parler de coopération, seulement d'initiative intergouvernementale. De même, pour la réalisation du SDEC, la Commission souhaitait que le processus suive une logique la plus ascendante possible ; il était question que les acteurs locaux et régionaux fassent remonter leurs « doléances » concernant leur territoire et échangent leurs expériences, transfèrent leur savoir-faire... Or, c'est finalement une démarche intergouvernementale, essentiellement entre ministres de l'aménagement de l'espace, qui a abouti au document final. Le processus a été long en raison de positions nationales incompatibles, voire même du rejet du SDEC par l'Espagne. La coopération n'est pas le maître mot des différentes politiques, chacune est conçue pour être appliquée dans chaque pays membre sans coopération entre les acteurs locaux et régionaux des différents pays. Les seuls échanges entre pays ont lieu au niveau communautaire, dans les différents conseils des ministres, lors des comités ministériels consacrés aux principaux domaines des politiques communautaires.

C'est au sein de la DG Politique régionale que la coopération est la plus présente aujourd'hui car la plus ancienne. La réforme des fonds structurels de 1988 mettait en effet en place deux types d'actions en faveur des régions en retard de développement pour un financement de total de 5,5 milliards d'ECUS : les **Programmes d'intérêt communautaire** (PIC) et les **Initiatives communautaires** (IC) (Encart 1).

Les IC qui avaient un objectif de coopération avec d'autres régions étaient LEADER et surtout Interreg qui y était complètement consacré comme nous le détaillerons plus loin. LEADER signifie « Liaison entre actions de développement de l'économie rurale » faisait partie des exceptions. Ce programme était financé, selon la nature des projets, par le FEDER, l'IFOP ou le FEOGA. Le premier programme (1991-1994) était organisé en mesures relatives à différents domaines du développement rural mais comportait également un objectif de mise en réseau des

acteurs et d'échanges d'expériences et de savoir-faire. L'évaluation ex-post de ce programme<sup>49</sup> montre que cet objectif n'a pas eu le succès escompté. Il ne répondait pas à la plupart, *i.e* 75 % des demandes des groupes d'acteurs locaux (GAL), pierre d'angle de chaque projet, car ceux-ci n'avaient que des interrogations techniques auxquelles ne pouvait répondre la structure en charge de la coordination au niveau européen : l'Association européenne pour l'information et le développement local (AEIDL). Un autre frein a été celui du manque de clarté quant au rôle de l'AEIDL qui, officiellement, devait promouvoir la mise en réseau des acteurs, mais était perçue et utilisée comme une source d'informations sur les bases de fonctionnement du programme. Ces acteurs considéraient que la mise en réseau n'avait pas d'impact direct sur la réussite de leur projet. Pour les 25 % restant, la mise en réseau et les échanges concernant leur conduite de projets, faisaient partie de leurs objectifs et étaient reconnus comme ayant un impact positif à court terme et encore plus à long terme. Les GAL étaient parvenus à créer une dynamique qu'ils ont pu prolonger dans le cadre du programme suivant. L'ensemble des acteurs avait finalement reconnu qu'une véritable coopération devrait prendre une place plus importante dans le cadre de LEADER II car elle pouvait avoir un intérêt à long terme.

#### **Encart 1 : Des PIC et des IC**

Les 4 PIC étaient STAR pour un meilleur accès aux services avancés de télécommunication ; VALOREN pour une valorisation du potentiel énergétique endogène ; RESIDER pour la reconversion des zones sidérurgiques et RENAVAL pour celle des chantiers navals. Il ne semble pas que ces PIC aient inspiré des futurs programmes de coopération, au contraire de certaines des IC. Regroupées ou non, elles ont été à l'origine de nouvelles initiatives ou instruments mettant en avant la coopération, notamment avec des PECO.

Au nombre de 13, les IC relevaient de la politique régionale et étaient financées par les Fonds structurels en grande partie et avec le concours d'autres instruments financiers tels que ceux de la Banque européenne d'investissement. Ainsi une première vague en 1989 vit l'apparition d'INTERREG en faveur des régions frontalières, de RECHAR concernant la reconversion économique des bassins charbonniers, ENVIRREG concernant l'amélioration de l'environnement et le développement économique, STRIDE concernant le renforcement des capacités régionales en matière de recherche, technologie et innovation, REGIS relatif aux régions ultra-périphériques. La deuxième vague de 1990 compléta la liste avec REGEN visant l'installation de réseaux de transport de gaz naturel et d'électricité, TELEMATIQUE en faveur de la promotion des services avancés de télécommunication, PRISMA relatif à l'amélioration des infrastructures et des services aux entreprises, LEADER concernant le développement économique et social des zones rurales, EUROFORUM visant l'emploi, NOW relatif à la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, HORIZON en faveur de l'intégration des personnes handicapés et de certains groupes défavorisés et enfin RETEX visant la diversification économique des régions textiles.

Ce second programme (1994-1999) comportait deux volets sur quatre (A, B, C et D) consacrés à la coopération, les deux autres étant consacrés à l'acquisition de compétences et à

<sup>49</sup> CEMAC et alli., 1994, *Ex post evaluation LEADER I*, p. 81.

l'innovation rurale. Le volet C concernait la coopération transnationale qui devait rassembler des acteurs locaux d'au moins deux pays de la Communauté européenne. Au travers du volet D, il y a eu une tentative de mise en réseau les acteurs européens du développement rural. Il en a d'ailleurs résulté un Observatoire européen LEADER qui a, outre sa mission de point de contact, ouvert à l'ensemble des administrations, collectivités territoriales ou tout autre acteur en milieu rural, la possibilité d'identifier et de faciliter le transfert des innovations mises en œuvre en milieu rural. Dans ce nouveau cadre, la coopération entre acteurs locaux de plusieurs pays s'est fortement développée.

Le bilan néanmoins positif de ces deux programmes LEADER, ainsi que les débuts prometteurs du LEADER + (2000-2006), augurent de ce que pourraient réaliser des programmes similaires dans les PECO. Un premier pas dans ce sens réside dans la mise en place en 1999 de SAPARD<sup>50</sup>, l'un des instruments de pré-adhésion réservé aux pays candidats que nous verrons plus en détail au chapitre 2. Il a été conçu au plus proche du FEOGA de manière à faciliter la coopération dans le domaine agricole lors de l'adhésion à l'UE. Il ne met en jeu que des acteurs d'un seul pays au sein d'un même projet.

A l'échelle de l'Europe entière, mis à part Interreg qui mérite de plus amples analyses, il n'y a donc pas d'exemple de coopération entre acteurs infra-étatique, qui pourrait avoir initié les actuelles coopérations interrégionales transnationales. Au niveau national, les acteurs ont, en revanche depuis longtemps initié des coopérations sur des espaces transnationaux, mais elles sont essentiellement de nature économique.

### **I.2.3. De vastes espaces de coopération économique : ALECE, ZCEMN et SECI**

La Roumanie appartient à plusieurs regroupements supranationaux<sup>51</sup> (Carte 1). Ce qui nous importe ici est de montrer que ces coopérations transnationales, aux structures plus ou moins abouties, sont de nature économique, leurs objectifs étant proches de la réalisation d'une zone d'échange. Les vastes zones concernées par les projets ne constituent pas de véritables macro-régions<sup>52</sup> qui seraient intermédiaires entre l'UE et les Etats. Les PECO commerçaient au sein du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) ou COMECON qui comprenait l'URSS et l'ensemble du « glacis soviétique ». Il s'agissait alors d'une coopération inter-étatique uniquement économique. Puis l'Aire de libre échange centre-européenne (ALECE), créée à Cracovie en

<sup>50</sup> Special accession programm for agriculture and rural development.

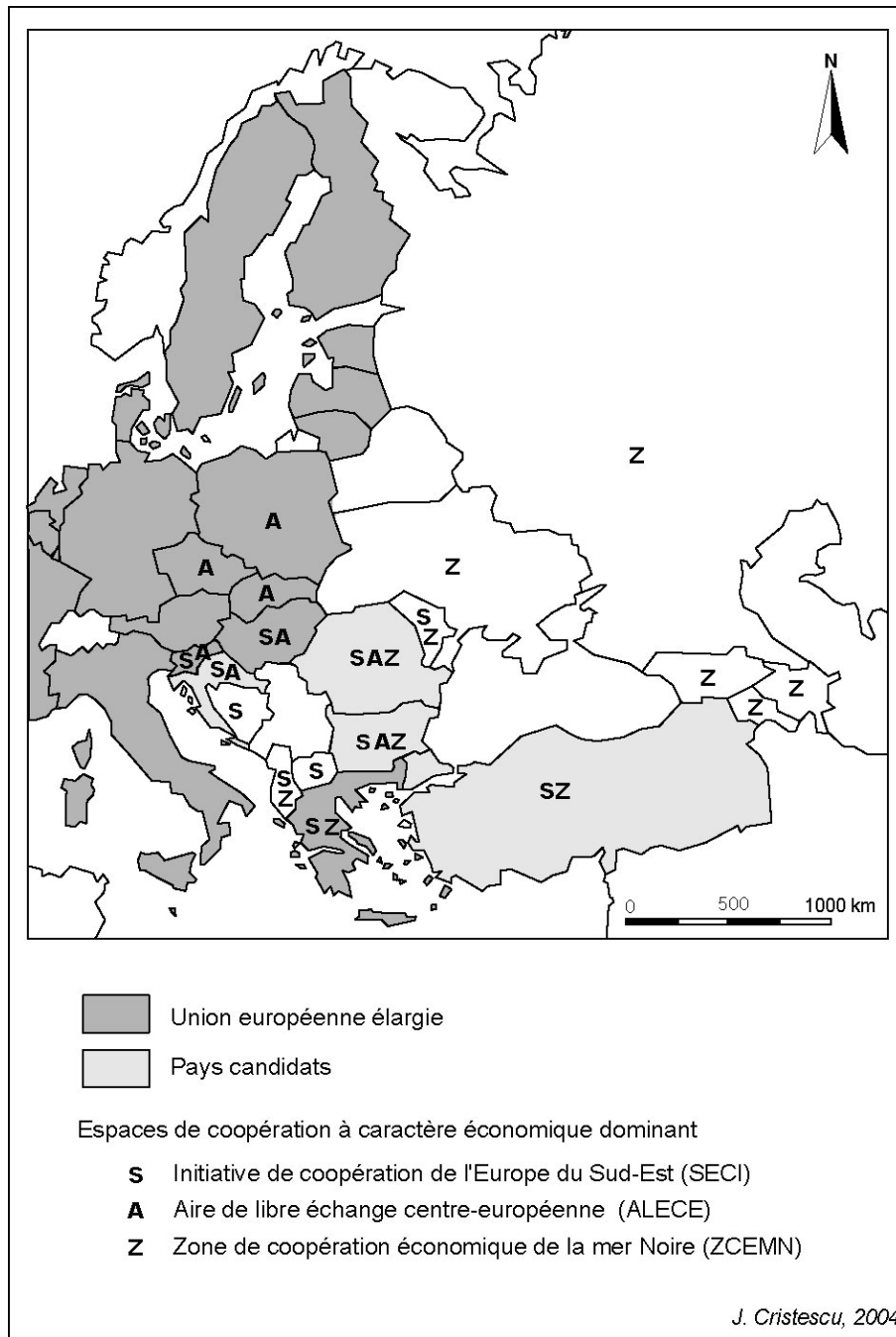
<sup>51</sup> Cf. CRISTESCU J., 2003, « Coopérations en Europe du Sud-Est, de nouveaux espaces transnationaux », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1039, pp. 17-30.

décembre 1992, lui a fait suite. En Europe du Sud-Est, il ne concernait que la Roumanie et la Bulgarie qui l'avaient rejoint respectivement en 1997 et 1998. Le dernier adhérent en date est la Croatie, en 2003. Bien qu'il ne tienne pas à demeurer uniquement un cadre d'activités économiques et entende jouer un rôle important dans le développement et dans l'instauration de valeurs et d'intérêts communs à cette zone, jusqu'à maintenant ses réalisations sont restées circonscrites: un forum économique à Sofia, un autre sur la privatisation, puis sur les investisseurs d'Europe centrale et orientale, sur le commerce par internet...

---

<sup>52</sup> Pour une analyse théorique (essentiellement basée sur la régionalisation américaine) des macro-régions, voir notamment SCOTT J.W., 2002, "A Networked Space of Meaning? Spatial Politics as Geostrategies of European Integration" in *Space and Polity*, vol 6, n°2, pp. 147-167.

Carte 1 : Participation croisée à l'ALECE, la ZCEMN et à la SECI



Concernant un espace plus restreint, la Zone de coopération économique de la mer Noire (ZCEMN<sup>53</sup>) regroupe onze pays dont ceux riverains de la mer Noire ainsi que les pays caucasiens et l'Albanie (Carte 1), ce qui représente 20 millions de km<sup>2</sup>. La demande de coopération est forte dans la région car il y a des problématiques communes à l'ensemble de la zone:

- la pollution de la mer Noire est la plus importante de la planète, provenant principalement du Danube et allant vers la mer Egée, la côte de la mer Noire est l'espace le plus important pour analyser les paramètres de l'écosystème car il est à la transition entre les eaux douces et salées ;

<sup>53</sup> Le sigle anglais *Black Sea European Cooperation* (BSEC) est souvent préféré au sigle français.

- des centrales nucléaires à problèmes existent en Roumanie, Bulgarie et Arménie, il faut donc lutter contre la contamination nucléaire ;
- les modes de transport et d'échange sont à rétablir (maritime et fluvial, routier, ferroviaire) et en particulier le passage des postes de frontière ;
- les populations sont multiethniques et
- il y a aussi une demande de plus d'Europe.

La ZCEMN entend en effet se rapprocher de l'UE, la Turquie l'y encourage. Les pays de la Mer Noire reconnaissent la nécessité de travailler sur des projets communs entre voisins ; il existe déjà de nombreuses coopérations bilatérales comme entre Turquie et Azerbaïdjan, Turquie et Russie, Turquie et Ukraine, Turquie et Bulgarie, Turquie et Roumanie. Pourtant, certains analystes considèrent que « la coopération dans la région de la mer Noire semble moins bien partie que celle de mer Méditerranée par exemple car les échanges économiques sont relativement faibles et les pays n'ont pas les mêmes attentes »<sup>54</sup>.

La devise de la ZCEMN, lors de la signature du traité du Bosphore en juin 1992, était : « *Confrontation is out, co-operation is in* ». Ses objectifs principaux sont la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de la zone et la coopération économique régionale, entendons ici cet adjectif dans le sens de la « région mer Noire ». Pour la ZCEMN, sans occulter les autres facteurs sociaux, le rapport à l'espace se lit essentiellement en termes de ressources énergétiques : pétrole et gaz sont des atouts considérables présents en quantité dans cette zone et constituent la plus grande part des produits échangés. Pouvoir s'organiser indépendamment du grand voisin russe représente un bouleversement auquel les pays de la ZCEMN s'adaptent progressivement. Le principal thème abordé dans cette organisation est en effet l'acheminement du pétrole russe, kazakh et azerbaïdjanais, en provenance de la mer Caspienne. Il s'agit plus de compromis voire d'après négociations que de coopération entre de grands acteurs que sont la Russie, la Turquie, les Etats-Unis et la Chine<sup>55</sup>. D'autres thèmes sont abordés ; dix groupes de travail s'attachent aux thèmes de l'assistance d'urgence, de simplification des visas, de lutte contre le crime, de développement économique, des PME, de l'énergie, des transports, de l'agriculture, du tourisme et de la communication. Au problème de la régionalisation tardive des pays de la Mer Noire, s'ajoutent des tensions politiques. Le Caucase est toujours en guerre, en Azerbaïdjan la situation est difficile, il y a des querelles entre la Russie, dont le poids est énorme, la Turquie et l'Ukraine, en particulier en Crimée où la Russie maintient un foyer de tensions. La Roumanie et la Bulgarie regardent de plus en plus vers l'ouest. Enfin la Grèce est l'élément essentiel car à l'interface avec l'UE. En

<sup>54</sup> Yves Paris, entretien du 9 mars 2001, Paris.



conséquence, Y. Paris estime que « la ZCEMN est très formelle, de plus, elle est considérée comme une coquille vide car elle n'a pas d'argent et elle ne facilite pas non plus le croisement des financements Phare, Tacis et des FSE »<sup>56</sup>.

Les pays membres de la ZCEMN ont également créé en septembre 1998 le Centre international d'études de la mer Noire (DIKEMEP), sié à Athènes, qui réalise des études communes axées sur la recherche et les technologies et soutient diverses coopérations intergouvernementales et interrégionales sur le plan organisationnel et financier. Différentes actions peuvent ensuite être financées par la Banque de la mer Noire, créée en janvier 1998, mais de façon localisée. Des enveloppes sont réparties entre les différents membres qui choisissent ensuite les projets à financer. Les coopérations ne sont donc pas encore transnationales (sauf pour les oléoducs traversant plusieurs pays) et encore moins interrégionales.

Cependant la ZCEMN apporte un avantage à cet espace en terme de représentation internationale : l'Assemblée parlementaire de la ZCEMN (PABSEC<sup>57</sup>) assure une représentation à Bruxelles. Ce regroupement de parlementaires de la zone soutient, sur place, les projets mis en place dans le cadre de la ZCEMN tout en assurant une meilleure prise en compte des aspirations régionales (supra-nationales) à Bruxelles. De plus la ZCEMN a, depuis 1999, le statut d'observateur aux Nations Unies. L'organisation de la ZCEMN peut être qualifiée de « forum diplomatique renforcé » fondé sur des rencontres régulières des ministres des affaires étrangères ou de l'économie et caractérisé par « l'existence d'institutions complémentaires manifestant des velléités d'intégration plus grande »<sup>58</sup>.

Moins représentée dans les instances européennes, l'Initiative de coopération d'Europe du Sud-Est<sup>59</sup> (SECI pour *South East Co-operation Initiative*) regroupe onze pays faisant partie de l'UE, des PECO ainsi que des pays non candidats à l'UE (Carte 1). Son objectif global est de contribuer à renforcer la coopération au sein et entre les pays partenaires, à renforcer leur participation au processus d'intégration européenne et enfin à soutenir la transformation économique des pays en transition. Elle offre un cadre commun à des actions spécifiques à l'échelle nationale dans les domaines de la reconstruction et du développement en ce qui concerne les pays de l'ex-Yougoslavie. Quant aux autres pays, la SECI propose un cadre pour des actions très diverses dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, des transports, des sciences et technologies, des PME, de la culture et de l'éducation, de la protection civile, des minorités, des migrations et de la lutte contre le crime organisé. Son second niveau d'action est la mise en œuvre de projets de

<sup>55</sup> A ce sujet, voir les travaux de Semih Vaner, CERI, par exemple AKAGÜL D., VANER S., 1993, « Peut-il se constituer un sous-ensemble régional autour de la mer Noire ? », *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-iranien*, n°15, pp. 7-36.

<sup>56</sup> Yves Paris, entretien du 9 mars 2001, Paris.

<sup>57</sup> Pour *Parliament assembly of the BSEC*.

<sup>58</sup> TENIER J., 2003, « Intégrations régionales et organisation mondiale », p. 225.

coopération transnationale et transfrontalière. La SECI fonctionne en forums qui sont l'occasion de relater les avancées des différents groupes de travail. L'évolution vers une coopération interterritoriale est néanmoins en gestation puisqu'un groupe de travail est voué à la coopération interrégionale et transfrontalière et souhaite encourager les échanges d'expériences entre instances de rang national, régional et local. Ainsi, des acteurs, publics essentiellement, de différents niveaux d'intervention prennent progressivement l'habitude de se retrouver régulièrement et de réfléchir à la mise en œuvre de projets d'intérêt commun à toute la zone frontalière mais aussi à l'ensemble des territoires nationaux respectifs. Ils comptent d'ailleurs participer aux eurorégions de l'Europe du Sud-Est.

ZCEMN, SECI sont des initiatives qui participent au Processus de coopération de l'Europe du Sud-Est (SEEC) mais également au Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est. Ce sont deux cadres guidant les actions des organismes impliqués dans la coopération. Le SEEC existe depuis 1996, il s'intitulait alors « Processus de bon voisinage, de stabilité, de sécurité et de coopération entre les pays d'Europe du Sud-Est ». Son rôle est de coordonner les différentes actions de façon à éviter les interférences contre-productives. L'ARYM, l'Albanie, la Serbie et Monténégro, la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie et la Grèce en sont membres à part entière alors que la Croatie et la Bosnie-Herzégovine ont le statut d'observateur. Si déclarations, *memorenda*, chartes sont les réalisations du processus, celui-ci consiste essentiellement en réunions interministérielles ou intergouvernementales. Organisées au gré des présidences tournantes des membres, elles ont pour objet l'actualité de la région ainsi que des questions itératives en lien avec l'adhésion européenne et transatlantique. Lors de la crise du Kosovo, le sommet de Bucarest avait été l'occasion d'insister sur la détermination des pays de la zone à participer au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ainsi qu'à une force de paix multinationale dont le quartier général était à Plovdiv, Bulgarie. L'articulation avec le Pacte de stabilité est ténue. Les deux processus concourent au même but, cependant la préoccupation première du Pacte est plus spécifique : stabiliser politiquement l'Europe du Sud-Est et en particulier consolider la paix dans les Balkans. Les préoccupations de développement économique viennent en second lieu mais participent également de la stabilité de la zone, et partant, de celle de l'Europe dans sa totalité.

Ces coopérations essentiellement économiques évoluent sur des espaces qui font par ailleurs l'objet d'autres cadres de coopération. Tel est le cas des zones de la mer Noire et des Balkans. Ces deux espaces auxquels appartient la Roumanie font l'objet d'une récente initiative dont la coopération est au cœur mais de nature pluri-thématique.

---

<sup>59</sup> A ne pas confondre avec l'Initiative Europe du Sud-Est (SEEI) qui est un ensemble de programmes initié par l'OTAN.

### I.2.4 Des espaces de coopération multithématique dans les régions de la mer Noire et des Balkans

La Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM)<sup>60</sup> est un cadre dans lequel de nombreuses coopérations sont amorcées, suivies et coordonnées. La Commission « mer Noire » a aidé à la création d'une association en mars 2001, à Trabzon. Avec le soutien de la ZCEMN, la présidence de l'UE et le Comité des pouvoirs locaux et des régions d'Europe, *l'Association of the Black Sea Area Region (ABSAR)* rassemble 17 régions<sup>61</sup> des pays riverains de la mer Noire. Ces régions ont pris conscience non seulement de l'intérêt de conjuguer leurs efforts en faveur de la coopération économique, de l'amélioration du patrimoine naturel commun à la mer Noire, aujourd'hui en grand danger, mais aussi de l'importance de renforcer leurs infrastructures de transport tant nationales qu'européennes. La création de l'ABSAR répond à une volonté de développer une véritable dimension interrégionale de la coopération dans un espace connaissant d'ores et déjà une certaine intégration économique et institutionnelle notamment grâce à la ZCEMN. Les régions adhérentes affirment leur volonté de « promouvoir la régionalisation en Europe et d'encourager l'application des principes de subsidiarité et de complémentarité entre les niveaux institutionnels locaux, régionaux, nationaux et européens ». Cependant, la présidence roumaine manque de dynamisme et malgré un travail en étroite collaboration avec la ZCEMN et la PABSEC, aucun projet n'a encore abouti. La vie même de cette commission est remise en cause (cf. chapitre 4).

Il en est de même de l'Association des régions des Balkans (ARB) créée selon le même processus d'un rassemblement de 28 régions<sup>62</sup> de six pays à la suite d'une première réunion interrégionale de coopération dans les Balkans à Kavala en juin 2001. Ses objectifs sont de définir une stratégie commune et de formaliser un réseau de coopération favorisant l'intégration de cette zone des Balkans à côté des PECO, d'assurer un rapprochement avec l'UE et de promouvoir la paix et la stabilité. Les priorités d'actions ont été définies et sont prises en compte dans quatre groupes de travail thématiques, respectivement gérés par des régions membres : coopération financière et commerciale (région d'Edirne, Turquie), tourisme et culture (région de Smolian, Bulgarie) environnement (Macédoine orientale et Thrace, Grèce) et enfin coordination administrative (*judet* de Calarași, Roumanie). L'association possède un secrétariat dans un immeuble fourni par la région grecque qui a supporté pour le moment la plus grande part des dépenses et souhaite imposer une cotisation à l'ensemble des membres. Une première liste des priorités a été établie, elle comprend des actions en faveur de l'environnement, le développement d'axes de transport européens, la coopération universitaire et bien sûr des actions de promotion de la paix et de la stabilité. Les

<sup>60</sup> La CRPM est abordée plus en détail au point II.4.

<sup>61</sup> Toutes les régions présentes étaient riveraines de la mer Noire sauf une grecque qui avait des intérêts économiques et maritimes.

<sup>62</sup> Anatolie Macédoine et Thrace, Dytiki Makedonia, Macédoine centrale, Ipiros et les îles Ioniennes (GR), Calarasi, Caraș-Severin, Constanța, Galați et Tulcea (RO), Edirne, Kirklareli et Tekirdag (TR), Istrie (HR).

difficultés financières maintenant les projets à l'état de déclaration d'intention, ne doivent pas éluder le fait que les acteurs sont sensibles aux enjeux d'une coopération interrégionale transnationale dans cette zone et n'attendent que la levée de ces verrous pour agir.

Par ailleurs, ces coopérations interrégionales peuvent s'appuyer sur un cadre de coopérations intergouvernementales à l'image de la Conférence balkanique. Créée en 1988, elle regroupe les chefs d'Etat et de gouvernement de sept pays balkaniques : Albanie, Bulgarie, Grèce, ARYM, Roumanie, Turquie, Serbie et Monténégro, Bosnie-Herzégovine et la Crète avec le statut d'observateur. Le Monténégro souhaite y participer en tant qu'Etat indépendant dans un avenir le plus proche possible. Cette Conférence affirme la volonté des pays membres de renforcer la stabilité et la sécurité régionales, la coopération économique et culturelle. Les activités se résument aux réunions tenues une fois par an qui débouchent au maximum sur des accord-cadres. Cette coopération intergouvernementale n'implique pas d'autres niveaux d'administration et *a fortiori* les citoyens.

De nombreux cadres s'offrent aux acteurs roumains pour s'impliquer dans des projets de coopération. Mais ceux-ci se heurtent à une certaine complexité du fait de la variété des niveaux d'action, certains cadres étant réservés aux acteurs étatiques, d'autres intégrant de plus en plus de niveaux différents. Les objectifs ne sont pas toujours clairs, certains cadres ne peuvent concerner qu'exclusivement des coopérations économiques. Cependant, leurs champs d'action s'élargissent avec le temps vers des coopérations plurithématiques.

A côté de ces coopérations transnationales concernant des régions contiguës, quelques initiatives entre régions non contiguës méritent toutefois notre attention.

### **I.3 Une coopération bilatérale particulière : le jumelage Phare**

Avant de passer à la coopération transfrontalière qui nécessite un approfondissement, et après avoir évoqué les coopérations transnationales, hormis Interreg qui, lui aussi doit être analysé plus loin, il faut examiner un type intermédiaire, celui d'une coopération transnationale mais qui ne se fait pas entre des espaces contigus. C'est le cas des jumelages Phare qui relèvent de la coopération extra-européenne, bilatérale et monothématique et dont chaque projet est ciblé sur un domaine spécifique contribuant au développement et devant aboutir à la reprise de l'acquis communautaire. Ce qui nous importe ici, c'est d'évoquer cette possibilité supplémentaire offerte aux acteurs roumains de s'impliquer dans des projets mais avec un objectif spécifique. Le domaine de ces jumelages est principalement l'administration mais vise la reprise de l'acquis dans sa totalité,

ce qui peut aboutir à autant de thématiques de jumelage qu'il y a de chapitres dans l'acquis<sup>63</sup>. Or, nous avons identifié la **restructuration administrative** comme une composante essentielle du développement national, régional autant que local. Aussi, fera-t-elle l'objet d'un point important du chapitre 2 et d'un projet en particulier analysé au chapitre 4.

Dans le cadre des projets Phare multi-bénéficiaires (Encart 2), une coopération décentralisée bilatérale a été mise en place beaucoup plus tardivement. La pratique du « jumelage », que l'on qualifie d'institutionnel, ce qui aide à ne pas le confondre avec le jumelage entre villes, a commencé en 1998 et s'adresse aux administrations publiques. L'ensemble des pays candidats, et donc la Roumanie, sont concernés par le jumelage. C'est la Direction Générale de l'élargissement, relayée par les ministères des affaires étrangères des pays membres et leurs ambassades dans les pays bénéficiaires, qui gère les différents projets. Les projets ont commencé en 1998 et leur nombre a globalement augmenté depuis : 103 la première année, puis 125 en 1999, 143 en 2000 et 134 en 2001 et pour la Roumanie, respectivement 15 projets puis 12, 25 et 9. Parmi ces derniers, un seul a eu lieu au niveau national et les huit autres ont concerné les nouvelles régions roumaines. Ces projets répondent à la nécessité pour les pays candidats de mettre en place **une administration moderne et efficace** en mesure d'appliquer l'acquis communautaire en vertu des mêmes critères que les Etats membres actuels. Cet objectif a été renforcé par l'Agenda 2000 qui a réorienter le programme Phare sur deux priorités au bénéfice des pays candidats : le renforcement des institutions et l'investissement. Au départ destiné à quatre domaines clés de l'acquis ; agriculture, environnement, finances, justice et affaires étrangères. Le jumelage a élargi son spectre à l'ensemble des thèmes de l'acquis communautaire. Le principe est celui d'un transfert de compétences et la mise en place de pratiques et structures entre des collectivités territoriales de l'UE au profit de celles des pays candidats. Chaque projet est mis en œuvre par une personne en détachement à temps plein, sous contrat de dix-huit mois: le conseiller pré-adhésion. Il peut faire appel à des experts locaux ou de son pays afin de l'appuyer dans ses diagnostics, son secrétariat est assuré par une personne locale bilingue. Sa mission doit durer jusqu'à l'adhésion du pays candidat à l'UE.

Le cadre que constitue les jumelages institutionnels Phare met en avant une thématique et des acteurs de tous niveaux d'action sans s'attacher à la cohérence des territoires de coopération des pays respectifs. A l'échelle transnationale comme transfrontalière, la pertinence du territoire est au centre des préoccupations.

<sup>63</sup> L'acquis communautaire compte 29 chapitres listés à l'annexe 10 avec l'état d'avancement des négociations pour la Roumanie.

## **I.4 Une coopération transfrontalière qui s'étend aux périphéries**

Les régions transfrontalières cherchent en effet à s'organiser depuis la formation de la Communauté européenne. Autant l'histoire de la coopération transnationale a montré une évolution centripète, autant la coopération transfrontalière montre une évolution centrifuge, de l'intra vers l'extra européen. La coopération transfrontalière se réalise d'une part dans le cadre d'Interreg, volet A qui sera évoqué ultérieurement dans ce chapitre (§ II.1.2) car il ne concerne pas directement la Roumanie ainsi que dans le cadre des eurorégions pour l'ensemble des pays intra-européens depuis les années 1960 et seulement depuis les années 1990 pour les PECO (Titre I.4.1) et dans le cadre du programme « Phare transfrontalier » pour les pays candidats à l'adhésion européenne (Titre I.4.2).

### **I.4.1 Un rassemblement difficile mais prometteur au sein des eurorégions**

Les eurorégions ont rencontré d'importantes difficultés de reconnaissance par leur autorités centrales respectives, qui ne saisissant pas leurs revendications, étaient peu enclines à accepter un partage, voire un transfert de leur autorité sur des zones aussi sensibles que les frontières nationales. Rappelons par exemple que le programme-cadre de coopération transfrontalière présenté par la Région française Nord-Pas-de-Calais et la région belge Flandre occidentale-Hainaut s'est heurtée au veto du gouvernement français à la fin des années 1960. C'est pourquoi l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) ne vit le jour qu'en 1971. C'est sous son impulsion que fut signée par 21 pays membres du Conseil de l'Europe la Convention de Madrid en 1980.

Cette **convention-cadre** qui visait à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, s'attachait notamment à préciser les contractualisations possibles entre partenaires. Les pays ont néanmoins mis du temps à ratifier cette convention. La Roumanie y a adhéré pour sa part en 1996. Connaissant des insuffisances en matière juridique, la convention a été accompagnée d'un protocole additionnel signé en 1997 pour tenter de pallier ces manques sans pouvoir y parvenir totalement compte tenu de la prévalence du droit national sur l'ensemble du territoire. Tant que les compétences ne seront pas clairement définies et réparties entre les collectivités territoriales de différents niveaux, de tels blocages ne peuvent que persister. Le principe de subsidiarité n'est pas encore d'actualité. Au niveau communautaire, par exemple, la coopération transfrontalière relève en partie de la politique régionale mais aussi de la politique d'élargissement.

La Communauté européenne a été plus efficace à soutenir les Etats plutôt qu'à intervenir en leur nom dans la coopération transfrontalière. Dès la création du FEDER, un financement de programmes cadres transfrontaliers fut prévu. Ces programmes étaient à l'initiative des institutions régionales transfrontalières. Celles-ci se constituaient en « Communautés de travail » et mettaient en place leur schéma de développement régional en vue de le faire accepter par la Commission pour

un financement FEDER. C'était une façon d'encourager mais aussi de canaliser la coopération transfrontalière dans le cadre d'une coopération décentralisée. En effet, avant cela, la coopération décentralisée était l'apanage des Etats dans des cadres très divers, avec la création d'organes de composition toujours inter-gouvernementale qui se multipliaient sans réflexion commune ni harmonisation sur le territoire communautaire. Avec ce Fonds, les Communautés de travail ont la possibilité d'être régionales *stricto sensu*, comme par exemple celles des Länder et régions alpines autrichiennes, suisse et italiennes appelée ARGE<sup>64</sup>-ALP, regroupée en 1972 ; ou de l'Ems-Dollard (composée des provinces néerlandaises de Groningue et Drenthe, des Landkreise allemands d'Aurich, d'Emland et de Leer, de Wittmund ainsi que la ville d'Emden depuis 1977) ou l'EUREGIO (comprenant des communautés de communes néerlandaises et allemandes s'étendant entre le Rhin, l'Ems et l'Ijssel) qui est devenue une eurorégion en 1991. Ces associations transfrontalières réalisent des programmes de développement régional soumis à la Commission qui les examine en concertation avec les représentants nationaux et régionaux des Etats concernés. Les Etats disposent alors d'une compétence discrétionnaire pour transmettre les programmes à la Commission. De fait, ils exercent un contrôle de conformité avec les axes de leur politique régionale établie au niveau national. Ainsi, les réflexes nationaux continuent de jouer au cours de la réalisation de certains programmes et les principes de solidarité, de complémentarité, voire de partage s'effacent devant ceux de concurrence ou de surenchère lorsqu'il s'agit de choisir la localisation d'un équipement à l'usage de la population transfrontalière.

Pendant longtemps la coopération transfrontalière a été le **parent pauvre** des interventions régionales communautaires. En effet, bien que la Direction générale s'y consacre depuis 1967, cette politique n'a eu droit de cité que lors de la mise en œuvre de l'Acte Unique Européen (AUE) en 1986 et de la réforme des fonds structurels de 1988, et encore, dans le cadre bien plus vaste de la cohésion économique et sociale. Malgré les appels de l'ARFE, de la Commission et du Parlement, le Conseil adopte pendant longtemps une position retenue. Aussi faut-il attendre 1997, le règlement portant création du FEDER<sup>65</sup> pour qu'il y soit fait mention de la coopération transfrontalière, qui plus est dans son aspect financier : « le caractère frontalier de l'investissement, c'est à dire lorsque l'investissement est localisé dans l'une des régions contiguës à un ou plusieurs Etats ». Une initiative en faveur « du développement social des zones frontalières de l'Irlande du Nord » est ensuite à mettre à l'actif communautaire dans le domaine de la coopération transfrontalière, avec le bémol que cette opération s'avéra être un échec<sup>66</sup>. En 1981 en revanche, le programme transfrontalier Ems-Dollard impliquant la RFA et les Pays-Bas a servi à la Commission de révélateur des difficultés rencontrées par les régions frontalières en terme de développement

<sup>64</sup> ARGE : *Arbeitsgemeinschaft* signifie Communauté de travail.

<sup>65</sup> Règlement CEE 724/75.

<sup>66</sup> Voir à ce sujet l'article MESTRE C., 1992 « La communauté économique européenne et le développement de la coopération transfrontalière », in CHARPENTIER J., ENGEL C., 1992, *Les régions de l'espace communautaire*, PUN, p. 163-188.

national et régional et de politiques d'investissement. La Commission en avait sorti une recommandation, qui bien que non obligatoire aura eu le mérite d'inspirer profondément le règlement<sup>67</sup> du FEDER de 1984.

Celui-ci envisageait la coopération transfrontalière sous *deux angles* ; le premier était politique en ce sens où « les Etats [devaient] s'engager à assurer une coordination transfrontalière de développement régional et à favoriser la coopération entre les instances régionales et/ou locales concernées »<sup>68</sup>; le second était économique : « la Commission [tenait] compte, entre autres, du caractère frontalier des zones ou régions concernées par les Programmes nationaux d'intérêt communautaires (PNIC) »<sup>69</sup>. Après un intérêt porté sur les populations frontalières, au travers d'une communication de la Commission au Parlement et aux Etats membres en 1985, c'était surtout dans l'AUE qu'il fallait espérer une prise de conscience de l'intérêt de la coopération transfrontalière. En effet, la réalisation majeure de l'AUE a été l'établissement du marché commun par l'effacement des frontières économiques intérieures. Cependant, aucune évolution ne concernait les frontières politiques et administratives. Lueur d'espoir, les régions frontalières étaient mentionnées et des dispositions étaient prises dans le cadre du FEDER. L'AUE a du reste ouvert la voie de la réforme des fonds structurels, ce qui aura eu un retentissement nettement favorable sur la coopération transfrontalière.

Une disposition particulière avait apporté beaucoup de souplesse aux coopérations transfrontalières : l'article 10 du règlement FEDER de 1988. Il prévoyait en effet deux types d'aides : des études visant à identifier les moyens les mieux à même de remédier aux problèmes spécifiques des régions frontalières internes et externes ; des projets pilotes « incitant à la réalisation d'infrastructures, d'investissements dans les entreprises et d'autres mesures spécifiques ayant un intérêt marqué en particulier dans les régions frontalières internes et externes de la Communauté, ou bien favorisant l'échange d'expérience et la coopération en matière de développement entre régions de la communauté »<sup>70</sup>.

Treize projets transfrontaliers pilotes avaient alors été financés à hauteur de 700 millions d'ECUs. Un seul était situé sur une frontière extérieure de la Communauté : entre la Grèce et la Bulgarie. Parmi les projets situés sur les frontières internes, les plus nombreux concernaient le Nord de l'Europe communautaire et principalement les frontières allemandes, certains avaient remporté un vif succès comme le projet entre la Belgique et les Pays Bas ou encore entre la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg. Ces projets pilotes ont abouti à la création d'eurorégions.

<sup>67</sup> Règlement CEE 1784/84.

<sup>68</sup> Règlement CEE 1784/84, art 1, §3.

<sup>69</sup> Règlement CEE 1784/84, art 11, §2.

<sup>70</sup> Règlement CEE 4854/88, art 10.



Simultanément, la coopération transfrontalière fait des émules au sein des instances européennes. Ainsi le Conseil des ministres et le Conseil de l'Europe, à l'occasion de son 40<sup>ème</sup> anniversaire, en octobre 1989, font une déclaration commune qui « proclame que le développement de la coopération transfrontalière, expression concrète d'une véritable solidarité entre les peuples, est une contribution majeure au progrès de l'unité européenne, condition pour une croissance saine, juste et équilibrée de l'Europe de demain, et garantie importante d'un avenir de paix et de liberté pour les générations futures ».

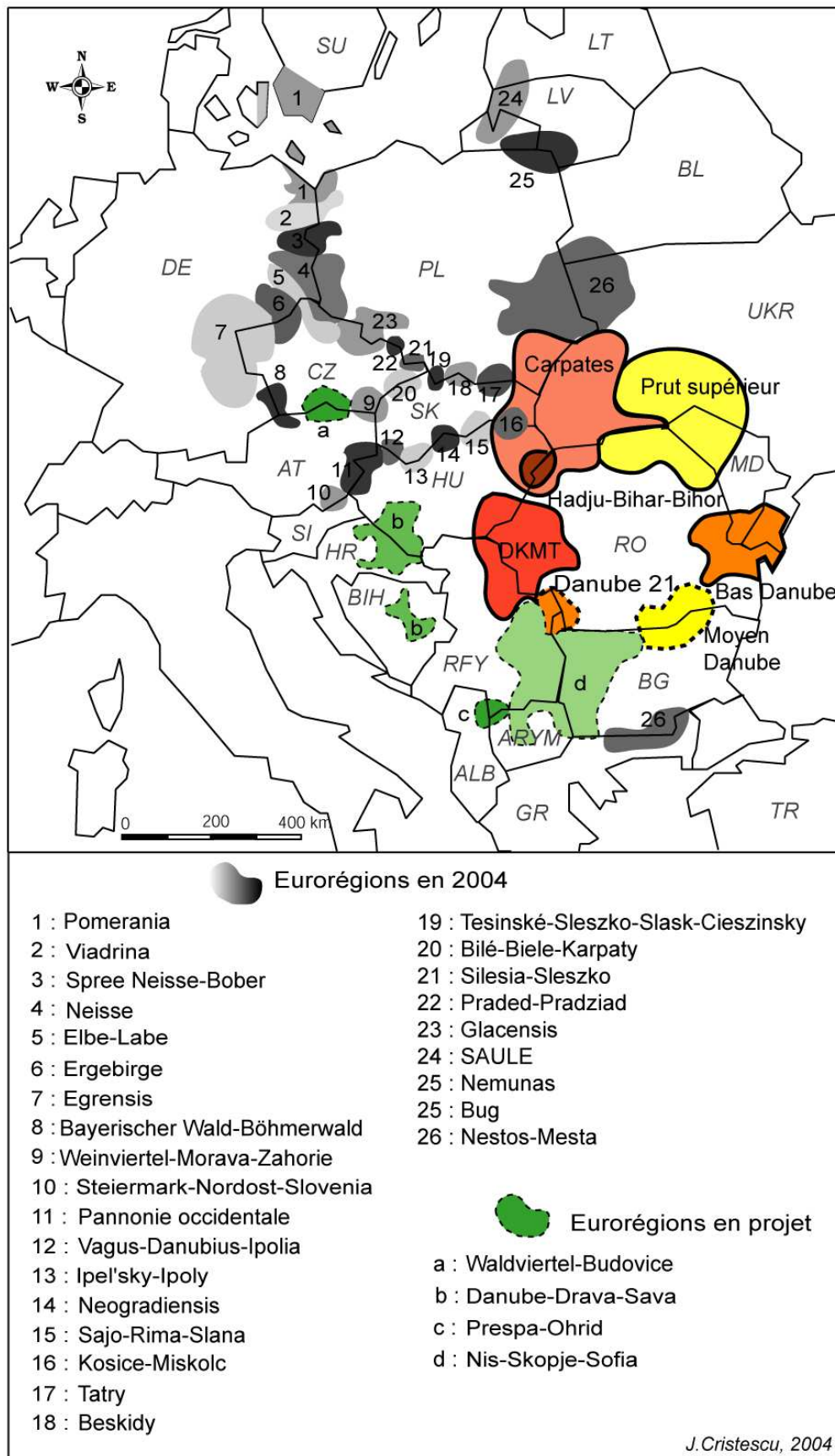
Or, l'Europe se construit, et avec les vagues d'adhésion de 1972 (Royaume-Uni, Irlande et Danemark), 1981 (Grèce), 1986 (Espagne et Portugal) et 1995 (Autriche, Suède et Finlande), le nombre de frontières internes ne fait qu'augmenter et donc les coopérations transfrontalières potentielles également. Dans le programme de la présidence danoise de juillet à décembre 2002, « Une seule Europe », l'accent est mis sur la dimension septentrionale de l'UE et les nouveaux voisins de l'Est. En effet, le Danemark est bien placé pour renforcer cette dimension mais il la perçoit en relation étroite avec la dimension orientale. C'est pourquoi il souhaite qu'une nouvelle stratégie soit mise en place, qui comprenne un volet nordique intégrant les relations avec les nouveaux voisins de l'Est. « L'objectif d'une telle stratégie serait de promouvoir les réformes démocratiques et économiques dans les pays limitrophes et renforcer la coopération transfrontalière avec ces pays »<sup>71</sup>. Il apparaît que ce type de coopération présenté comme étant au service de l'intégration européenne a été mis en œuvre sur les nouvelles frontières intérieures de l'Europe au fur et à mesure des agrandissements. La tendance actuelle et les déclarations d'intention au niveau communautaire inclinent à penser que ce processus va s'intensifier sur les nouvelles frontières internes de mai 2004.

Soutenues par la Communauté mais montées et menées par les Etats, les eurorégions présentent un cadre particulier pour la coopération transfrontalière. Elles sont nées dans les années 1960 et 1970 dans le Nord-Ouest de l'Europe car la plupart se sont inscrites dans la continuité des actions pilotes transfrontalières de l'article 10 du FEDER. Aujourd'hui encore, c'est dans cette partie de l'Europe qu'elles sont les plus nombreuses. Toutefois, les années 1990 ont vu les frontières de l'Europe centrale et orientale se couvrir progressivement de ces couvertures transnationales (Carte 2). Notons que les eurorégions qui s'étendent sur une partie de la Roumanie sont en moyenne plus étendues que les autres.

---

<sup>71</sup> CE., 2002, *Une seule Europe*, p. 30.

Carte 2 : Les eurorégions en Europe centrale et orientale



Leur particularité par rapport aux autres cadres de coopération transfrontalière est leur fondement sur un sentiment d'adhésion à l'Europe et une volonté de participer au processus d'intégration européenne. Souvenons-nous que *regio* vient du latin *rege*, qui signifie tracer une ligne ou une limite. La région est ici à prendre dans un sens large, celui de la Rome antique pour laquelle la *regio* évoquait la délimitation d'une zone et non son administration. Fortes de ces référents, les eurorégions prennent des appellations différentes selon les pays, mais se réfèrent toujours à l'Europe et/ou à la région : Euregio, Eurégio, Eurorégion, Europarégion, Grande Région, Regio, etc. La confusion est réelle car les termes « regio » et « eurorégion » sont aussi utilisés pour désigner des associations formées par des collectivités territoriales d'un même pays : « *Klub Euroregion Labe* » (République tchèque), « *Euroregio Egrensis Arbeitsgemeinschaft Bayern* » et « *Inn-Salzach Euregio e.V* » (Allemagne) qui est une association de communes, pour ne citer que quelques exemples. Leur objectif est identique à celui des autres zones transfrontalières : encourager les autorités locales et régionales frontalières à coopérer pour le bien commun.

Les eurorégions cherchent alors à se constituer une structure intégrée durable, dotée d'un niveau élevé de compétence en matière d'organisation et de financement et permettant une coopération transfrontalière dans les domaines contribuant au développement régional. L'ARFE donne les critères suivants pour l'identification des eurorégions:

- une association d'autorités locales et régionales d'un côté ou de l'autre d'une frontière nationale, parfois avec une assemblée parlementaire ;
- une association transfrontalière avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative avec ses propres ressources ;
- de droit privé, basée sur des associations à but non-lucratif ou de fondations d'un côté ou de l'autre de la frontière en accord avec les juridictions nationales en vigueur ;
- de droit public, basée sur des accords inter-étatiques, qui s'occupe, parmi d'autres, de la participation des collectivités territoriales.

Le **cadre juridique** de la coopération transfrontalière est un élément décisif de son efficacité<sup>72</sup>. Celui des eurorégions est variable. Il peut s'agir d'une **communauté d'intérêts sans personnalité juridique** (ex : Euroregion Neisse, Euroregion Elbe-Labe), d'un **groupement européen d'intérêt économique** (ex : Eurorégion Transcanal), d'une **association à but non lucratif** (par exemple l'Euregio Saar-Lor-Lux Rhin, entité de droit privé relevant de la législation luxembourgeoise), d'une **communauté de travail sans personnalité juridique** (ex : Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava) ou d'une **entité de droit public** (ex : Euregio Rhin-Waal). Dans certains cas, le statut d'une eurorégion est interprété différemment selon les pays. Ainsi,

l'Euregio Meuse-Rhin est une **fondation** en vertu du droit néerlandais mais une **ASBL** (association à but non lucratif) selon la législation belge.

Parmi les expériences très positives, citons l'EuroCité Bayonne-San Sebastian, conurbation côtière de 600 000 habitants. Ici les intérêts communs ont été rapidement identifiés car fédérés par l'histoire du pays basque, par une géographie semblable - la côte atlantique - et par un objectif commun : le développement urbain harmonieux. L'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne a grandement facilité les coopérations au sein de ce territoire. L'EuroCité n'a pas eu de mal à être acceptée par la population et les autres acteurs puisqu'elle participe au renforcement de l'identité basque. Selon Alain Lamassoure, co-président de l'EuroCité, le succès de cette entreprise a reposé sur trois principes. Il a fallu « être volontaire et pragmatique, ne pas se laisser décourager » et insistant sur la nécessité de ne pas empiéter sur le rôle de l'Etat, ni des autres collectivités territoriales : « veiller à la transparence des actions et à ne pas sortir de notre rôle ». Le troisième principe a été celui de « la neutralité politique »<sup>73</sup>, il est en effet essentiel que les aléas des politiques intérieures respectives des partenaires n'altèrent pas les relations ni n'empêchent le consensus transfrontalier de s'établir. Cette expérience a pu servir de modèle à l'établissement d'eurorégions dans la partie orientale de l'Europe et met en exergue l'importance d'un fort substrat culturel.

L'eurorégion Saar-Lor-Lux a pour sa part été le révélateur de la difficile définition de limites en vue d'un espace cohérent de coopération. Que cette eurorégion ait mis du temps à établir ses limites n'a pas été le frein le plus important. Dès 1971 existait une commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat de l'Ouest qui représentait 4,9 millions d'habitants pour une surface de 36 700 km<sup>2</sup>, puis un Conseil parlementaire interrégional représentant 10,9 millions d'habitants sur le double de surface, puis, l'eurorégion, en tant que zone éligible à Interreg II, a regroupé 3,8 millions d'habitants sur une aire de 29 500 km<sup>2</sup>. Ce qui est en revanche plus gênant est que cet espace ne correspond toujours pas aux réseaux d'acteurs des différents secteurs d'activité et que cela génère des blocages. Christian Schulz rapporte que « la coopération régionale souffre d'une portée limitée (...) elle n'arrive pas à participer au processus d'une véritable intégration »<sup>74</sup>.

Outre la valeur d'exemple des différentes eurorégions occidentales, c'est le bouleversement historique de l'effondrement des régimes communistes qui va réveiller l'intérêt pour la coopération transfrontalière dans les PECO. Comme le remarque aussi Christian Mestre, « les encouragements communautaires bénéficieront en priorité à la coopération interne et, par défaut, à la coopération transfrontalière externe, même si cette dernière bénéficie d'un regain d'attention après les

<sup>72</sup> Voir à ce sujet CASTEIGS M., 2003, « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », *Territoires 2020*, p. 78.

<sup>73</sup> Mission opérationnelle transfrontalière, 2000, *Dynamiques transfrontalières et projet de territoire, colloque organisé à Biarritz*, décembre 1999, p. 17.

<sup>74</sup> SCHULTZ C., 2000, « Les eurorégions : l'exemple Saar-Lor-Lux », p. 17.

bouleversements en Europe centrale et orientale »<sup>75</sup>. Si la chute du mur de Berlin fut l'évènement le plus retentissant de l'année 1989, c'est néanmoins la victoire de la Solidarnosc aux élections législatives en Pologne le 18 juin qui marqua le début de la chute du « rideau de fer » : pour la première fois l'opposition gagnait contre le parti communiste. Il s'en suivit l'effondrement des autres régimes communistes d'Europe centrale et orientale orchestrés de près ou de loin par Moscou et la *perestroïka* de Mikhaïl Gorbatchev. La médiatisation des différents évènements fit connaître aux Européens de l'Ouest les difficiles conditions de vie de ces « frères européens » et le retard accumulé pendant ces 45 années de communisme. A ce titre, la Roumanie fut sûrement l'exemple le plus choquant. Les images du procès improvisé qui scella rapidement le sort du couple dictatorial ainsi que celles des soulèvements et des faux charniers<sup>76</sup> de Timișoara en particulier et des principales villes du pays ont en effet marqué les esprits. Cette sensibilisation s'est traduite par la mise en place d'aides envers ces pays sous forme associative mais aussi au sein de la politique extérieure des pays européens selon les affinités bilatérales. A titre d'exemple, la confédération suisse a publié une « ordonnance sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est ». Il s'agissait d'une coopération bilatérale de nature intergouvernementale. En tant que pays francophone ayant connu de fortes relations culturelles essentiellement dans les années 1930, la Roumanie fut soutenue par la France, tout au moins sur le plan diplomatique. Outre ces coopérations bilatérales, c'est la Communauté européenne dans son ensemble qui apparut aux yeux des PECO comme le pôle de dynamisme économique, de progrès social et de démocratie à rejoindre le plus vite possible. La CEE, ayant saisi l'urgence de la situation, n'a pas tardé à réagir.

La Commission arrête alors fin 1990 un projet pilote d'Observatoire de la coopération transfrontalière ciblé sur les marges européennes, nommé LACE pour *Linkage Assistance and Co-operation for the European border regions*. Il s'agit encore d'une initiative de l'ARFE qui en conserve la mise en œuvre en association avec l'EUREGIO. L'objectif est d'aider ces régions à surmonter les difficultés liées à leur périphéricité par rapport au territoire communautaire. C'est à la fois un programme cadre et relais qui vise à assister et conseiller les associations transfrontalières dans la mise en œuvre de leurs programmes transfrontaliers et à mettre en contact les acteurs potentiels. Quatre priorités sont proposées par l'ARFE : un soutien technique ; la mise en place d'une base de données ; la promotion de l'interconnexion des régions frontalières notamment par la télématique et la diffusion d'information sur la coopération transfrontalière. Cependant, la mise en place d'association transfrontalière impliquant des collectivités locales externes à la Communauté européenne est difficile à ses débuts. C. Mestre analyse les raisons de cet échec par le fait que « les Etats membres n'entendent pas soutenir, en partie pour des questions de rivalité avec la coopération

<sup>75</sup> MESTRE C., 1992, « La communauté économique européenne et le développement de la coopération transfrontalière », p. 172.

<sup>76</sup> Dans son ouvrage sur la révolution roumaine, le journaliste Michel Castex affirme qu'avec le recul, il apparaît que les journalistes occidentaux ont été manipulés par des révolutionnaires cherchant à forcer le trait afin de faire croire à des pratiques meurtrières de la police politique.

intergouvernementale, les actions de coopération transfrontalière décentralisée. (...) De plus, l'accès aux fonds communautaires de certaines régions situées au-delà du pourtour du territoire communautaire pouvait susciter de vives réserves de la part des Etats membres »<sup>77</sup>.

La communauté européenne a soutenu timidement la coopération transfrontalière qui a connu, en conséquence, une mise en route difficile. Au fur et à mesure des élargissements, et *ipso facto* de l'augmentation du nombre de frontières internes, son intérêt a été reconnu et des instruments ont été mis en place. Les actions transfrontalières pilotes de l'article 10 ainsi que la réforme des Fonds structurels ont aiguillonné la coopération transfrontalière. Les eurorégions ont bénéficié d'une dynamique déjà lancée ce qui n'enlève rien au fait qu'elles ont fortement orienté les coopérations transfrontalières vers une autonomisation au service de l'intégration européenne, respectant au mieux le principe de subsidiarité. C'est dans ce sens qu'elles ont présenté un modèle pour les PECO, nonobstant leurs limites en termes d'harmonisation juridique et de définition territoriale.

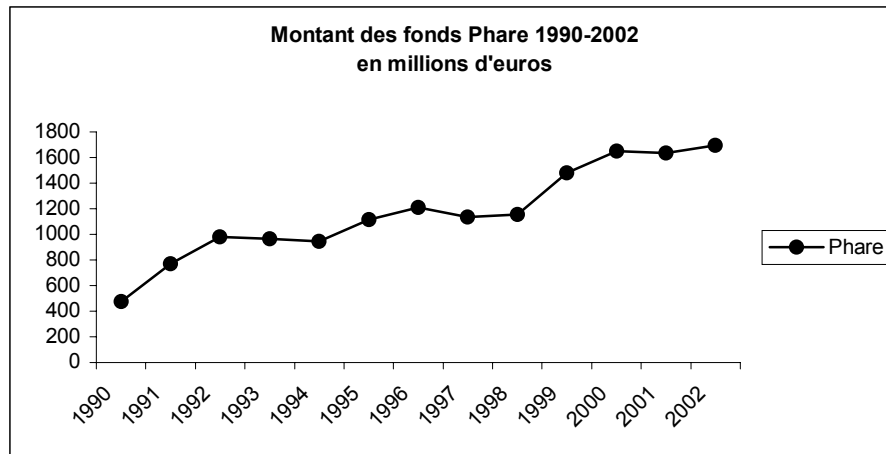
#### **I.4.2 Une coopération transfrontalière réservée aux PECO**

Dans la recherche d'une *Ostpolitik* suivant les événements de 1989, la Commission européenne a créé, suite à une déclaration économique proposée et adoptée par le G7 en décembre 1989, un instrument financier sous la forme du programme communautaire de gestion décentralisée « Pologne, Hongrie, aide à la reconstruction des économies » ou Phare. Bien que destiné à ces deux pays dans un premier temps, son champ géographique s'élargit vite à l'ensemble des PECO. La Roumanie en bénéficie à partir de 1991 seulement en raison de « controverses au sein des Douze, à la suite de la violente répression contre l'opposition par le régime d'Illiescu avec le soutien des mineurs de la vallée du Jiu »<sup>78</sup>. Sa dotation financière augmente en conséquence : 475 millions dans sa première année pour atteindre 1,7 milliards d'euros en 2002 (Figure 4). Le programme se poursuivra jusqu'à 2006 avec des montants annuels équivalents à ceux de 2002.

<sup>77</sup> MESTRE C., 1992, *op.cit.*, p. 176.

<sup>78</sup> LEQUESNE C., 1994, « Commerce et aide économique : les instruments d'une politique », in DE LA SERRE F., LEQUESNE C., RUPNIK J., *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, p. 51.

Figure 4 : Des fonds en constante augmentation (Sources : DG Elargissement, 2002)



Dans un objectif de politisation du programme, il est réorienté exclusivement vers la préparation des pays candidats à l'adhésion en 1999. Pluriannuel, il en est à sa troisième et dernière période de programmation<sup>79</sup> si la Roumanie et la Bulgarie adhèrent en 2007. Notre propos est focalisé sur l'instrument de coopération transfrontalière, cependant, il prend place dans Phare qui est un programme multiple et principal instrument de développement au bénéfice des PECO (Encart 2).

#### Encart 2 : « l'affaire Phare »

Cet instrument comprend en effet de nombreuses mesures très différentes. Lors de sa deuxième période de programmation, différents sous-programmes relèvent d'une véritable coopération (programmes pluri-nationaux et certains programmes spécifiques) et d'autres, d'une aide unilatérale envers chaque pays éligible séparément (autres programmes spécifiques). Ainsi RECITE et ECOS-OUVERTURE concernent la coopération entre collectivités territoriales de différents pays candidats. Le programme a subi d'importantes modifications en même temps que la seconde réforme des fonds structurels de la fin des années 1990. Pour sa dernière période de programmation il a été remanié et se concentre sur la préparation à l'adhésion à l'UE, il est alors organisé en trois grands volets :

- **Phare nationaux** : il ne s'agit pas de coopération mais plutôt d'une aide directe, dont les montants sont non-remboursables de façon à évaluer la capacité des autorités d'exécution à s'adapter aux futurs modes de gestion des fonds structurels. Trois grandes mesures sont destinées aux pays candidats : le développement des structures administratives et budgétaires dont les pays candidats auront besoin pour gérer les futurs fonds structurels ; un soutien aux actions de cohésion économique et sociale (CES) conçues sur le modèle des actuels projets financés par les fonds structurels dans les Etats membres (domaine des ressources humaines, des investissements dans le secteur productif et des infrastructures liées à l'entreprise) et l'introduction de plan de développement nationaux (PDN) sur lesquels repose la programmation des opérations CES Phare de façon à ajouter une dimension stratégique se rapprochant des fonds structurels.

- **Phare multi-bénéficiaires** : ce sont des programmes thématiques qui s'adressent à plusieurs pays sans qu'il y ait forcément une coopération entre ceux-ci.

- **Phare transfrontalier (CTF)** programme bisannuel qui doivent être de plus en plus alignés sur les règlements et pratiques d'Interreg.

<sup>79</sup> Les trois périodes auront été : 1990-1994, 1995-1999 et 2000-2006.

Compte tenu de l'expérience positive des coopérations sur les frontières internes de l'Union européenne, dès sa création il comporte un volet consacré à la coopération transfrontalière (Phare CTF<sup>80</sup> pour Coopération TransFrontalière) qui s'attache aux marches de la Communauté européenne ainsi qu'aux frontières extérieures plus éloignées, entre pays candidats. Le programme Phare CTF a connu deux grandes périodes qui divergent dans leur mise en œuvre, ce qui a d'importantes conséquences pour les projets de coopération entrepris dans les années 2000.

De 1998 à 2003, la procédure est déjà complexe. Les projets sont éligibles à Phare CTF depuis la publication au journal officiel du règlement<sup>81</sup> qui définit l'espace éligible au niveau des entités NUTS III. Onze *judete* roumains sont concernés, quatre sur la frontière hongroise et sept sur la frontière bulgare, soit plus du quart du territoire national. Phare CTF repose sur un dialogue permanent entre la Commission européenne et les Etats bénéficiaires. Les acteurs ne peuvent donc agir que dans un certain cadre, il doivent respecter quelques facteurs institutionnels qui s'ajoutent à ceux qu'ils connaissent aux niveaux national, régional et local. On parle d'un **Système de mise en œuvre décentralisée** ou DIS<sup>82</sup> qui est appliqué pour les programmes Phare, ISPA alors que SAPARD est depuis sa création soumis à un **Système étendu de mise en œuvre décentralisé** (EDIS<sup>83</sup>). En effet depuis 2001, la Commission a recouru à une réforme des modalités de coopération qui va vers une décentralisation de plus en plus poussée (Encart 3).

#### **Encart 3 : Les quatre axes de la réforme de la gestion de l'aide en 2001**

- Création d'EuropAid : placé sous l'autorité de la DG Relex. Cet office comprend notamment les unités opérationnelles de Phare depuis 1998, qui sont chargées du suivi des programmes et ont un rôle de contrôle des projets et de conseil auprès des comités mixtes et des groupes de travail.
- Création d'un nouvel instrument : les *Country Strategy Papers* qui trace les grandes lignes prioritaires à l'horizon de 4-5 ans et contribue à renforcer l'implication des pays candidats ou tiers dans la programmation.
- Concentration de l'aide vers les délégations de la Commission dans chaque pays pour accélérer les procédures, notamment au niveau des paiements. Ce transfert de compétence permet à EuropAid de se concentrer sur les tâches d'appui méthodologique, contribuant à améliorer la qualité des projets.
- Concentration de l'aide sur quelques priorités, comme l'intégration régionale, le transport, l'appui aux politiques macro-économiques, la sécurité alimentaire et le renforcement des institutions. D'autre part la Commission a défini trois priorités horizontales à prendre en compte dans l'ensemble des projets : environnement, droits de l'homme et égalité homme/femme.

<sup>80</sup> Il est plus souvent nommé par les acteurs des PECO en anglais Phare CBC pour *cross-border co-operation*.

<sup>81</sup> CE 2760/98.

<sup>82</sup> Pour *Decentralised Implementation System*.

<sup>83</sup> Pour *Extended Decentralised Implementation System*.



Voyons d'abord en quoi consiste le DIS. Pour se saisir d'un projet, les acteurs doivent être en relation étroite avec leurs **délégations**<sup>84</sup> **nationales** respectives car ce sont elles qui lancent les appels à proposition. La Roumanie, la Hongrie et la Bulgarie en ont une dans leur capitale respective. En Roumanie, cette délégation fait office de centre d'information général sur l'Europe et ses programmes d'aides. La date des appels est choisie par la délégation en fonction de discussions avec la DG Elargissement. Le programme était annuel au départ et est devenu pluriannuel en 2000 mais le rythme de ces appels demeure soutenu.

Les critères d'éligibilité des projets sont définis par un **Comité mixte de coopération** composé de représentants nationaux, des présidents des conseils de *județ*, des représentants des administrations locales. Ce comité élabore un **document commun de programmation transfrontalière** dans une perspective pluriannuelle qui est la base de l'élaboration d'une liste de projets susceptibles d'être mis en œuvre. Le comité est assisté d'EuropAid (cf. Encart 3). Les acteurs répondent ensuite aux appels par couple de pays et établissent un dossier commun proposant un projet.

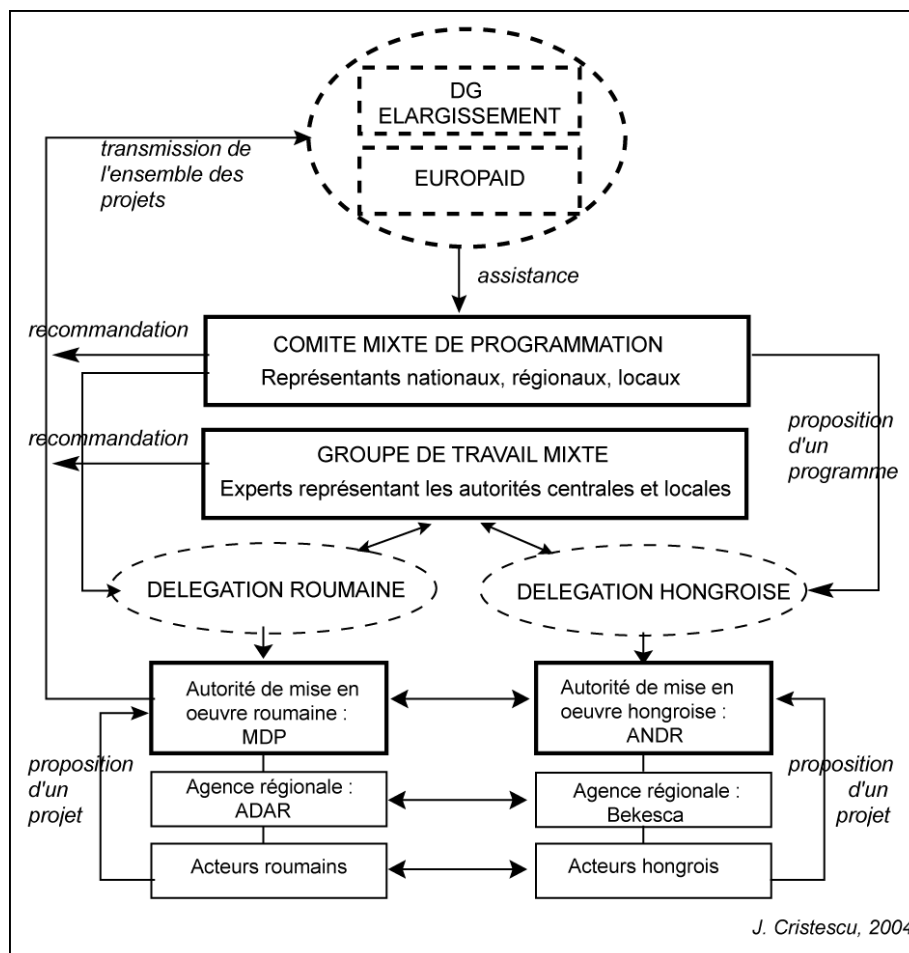
Les porteurs de projet sont aidés par un groupe mixte de travail qui présélectionne les projets potentiellement intéressants et fait ses recommandations au Comité mixte de programmation. Ces groupes mixtes de travail sont au dessus des **Unité de gestion locale** ou **autorité de mise en œuvre** des projets qui sont les contacts directs des porteurs de projets. Chaque autorité est composée de fonctionnaires des Ministères compétents selon les thèmes des projets et d'instances de mise en œuvre du programme. Cette autorité de mise en œuvre était à l'origine officiellement composée d'une CFCU (*Central Finance and Contract Unit*) et d'une autorité de paiement (OPCP pour Office Phare de contractualisation et de paiement) qui était jusqu'en 2000 le ministère des finances publiques, les autres pays n'en avaient pas. Quant à l'autorité de mise en œuvre, il s'agissait du Ministère des travaux publics et de l'aménagement dès 1996, puis l'Agence nationale de développement régional en 1999, puis depuis 2001 le Ministère du développement et de la prévision jusqu'en juillet 2003, date à laquelle il a été dissous. Le service coopération transfrontalière a alors été transféré au Ministère de l'intégration européenne<sup>85</sup>, affaire à suivre... Les acteurs doivent donc être attentifs aux nombreux changements émanant des remaniements gouvernementaux. C'est cette autorité de mise en œuvre, *i.e* en Roumanie le Ministère de l'intégration européenne ; en Hongrie, l'Agence nationale de développement régional et en Bulgarie, le ministère du développement régional et des travaux publics, qui transmet le dossier aux **Unités opérationnelles de Phare** au sein d'Europaid. Les dossiers de projets ainsi transmis sont accompagnés des recommandations des comités mixtes de coopération et du groupe mixte de travail.

<sup>84</sup> Entendons ici délégations de la Commission européenne.

<sup>85</sup> Celui-ci regroupe alors les instances de la coopération Interreg et Phare mais aussi ISPA et SAPARD, ce qui permet une mutualisation des savoir-faire de programmation et une meilleure coordination entre les programmes.

Telle est la procédure générale Phare CTF. Cependant, une nuance est à signaler qui concerne un sous-programme de Phare CTF : **les petits projets**. Pour l’instruction de ces derniers chaque zone frontalière possède une agence régionale pour le fonds commun des petits projets. L’ADAR, agence de développement de la région d’Arad joue ce rôle pour la coopération transfrontalière avec la Hongrie et l’agence de développement régionale de Giurgiu avec la Bulgarie. C’est une procédure qui peut paraître complexe aux acteurs potentiels qui tentent leur première soumission. Si beaucoup de dossiers sont rejetés pour des raisons de vice de forme le plus souvent, les acteurs n’ont pourtant pas trop le droit à l’erreur car les fonds alloués sont calculés d’une part en fonction des besoins et sur la base de l’année précédente, mais aussi en fonction de l’absorption des fonds précédents pour chaque programme. Si le taux de déboursement est trop faible, c’est certes un point négatif pour l’évaluation menée par la Commission européenne, mais aussi une hypothèque sur l’avenir.

**Figure 5 : Phare CTF Roumanie-Hongrie : une procédure transfrontalière symétrique**



A partir de janvier 2004, l’adhésion de la Hongrie provoque quelques évolutions marquant la procédure : un nouveau cadre est mis en place. L’adhésion à l’UE implique la fin des instruments PHARE, ISPA et SAPARD. Ces deux derniers sont respectivement remplacés par le Fonds de cohésion et le FEOGA, en revanche Phare sera simplement arrêté. Des dispositions sont donc

prévues relatives au désengagement<sup>86</sup> du programme Phare dans les pays candidats à l'adhésion. En effet, la Hongrie devient éligible à Interreg A dont la procédure remplace celle de Phare. La Hongrie doit alors préparer un **document unique de programmation Interreg IIIA** en tant que membre alors que la Roumanie doit préparer un **document conjoint de programmation Phare CTF** avec la Hongrie. En 2003 la Roumanie reçoit 7 millions d'euros pour préparer ces documents. La coopération avec l'Ukraine et la Moldova est alors en passe de commencer, les instituts sont en cours d'identification. Entre la Serbie, la Hongrie et la Roumanie, il se pourrait que des coopérations trilatérales se mettent en place avec les instruments respectifs Interreg, Phare et Cards. Les projets sont approuvés par Bruxelles et les fonds versés directement au partenaire principal, au coordinateur de chaque projet. Entre la Roumanie et la Hongrie, le document conjoint de programmation a été rédigé fin septembre 2003 par un groupe mixte de travail (*task force*) composé du MDP, de l'ADR Ouest, de l'ADR Nord-ouest, de l'ADR Sud-Ouest, du bureau régional CTF d'Arad et d'Urbanproiect pour la Roumanie et de l'ANDR, du bureau Interreg, de l'ADR-N, de l'ADR-S et du bureau régional CTF de Bekescsaba pour la Hongrie. Déjà très présent dans les différents projets, l'institut de recherche Urbanproiect va donc prendre encore plus d'importance dans la coopération en Roumanie : il joue dorénavant un rôle décisionnel s'ajoutant à ceux d'expertise et de conseil en aménagement.

Les améliorations présentées dans le document « Revue 2000 du programme Phare, renforcer la préparation de l'adhésion » sont actuellement mises en pratique dans le cadre des programmes mixtes (Interreg/Phare) pour la période 2000-2006. Ces améliorations comprennent des allocations financières indicatives pluriannuelles par frontière et une approche programmatique de Phare grâce à l'introduction de *régimes d'aides*. Ces régimes permettent de décentraliser davantage la mise en oeuvre des projets Phare, de même taille et de même nature que ceux d'Interreg, pour autant que les pays candidats soient capables de gérer des « régimes » à la place des projets indépendants.

Il existe deux types de régimes d'aide : le Fonds en faveur des petits projets qui verse des aides inférieures à 50 000 euros et les régimes d'aide en faveur de la cohésion économique et sociale pour les subventions comprises entre 50 000 et 2 millions d'euros. Des documents de programmation conjoints Phare CTF/Interreg ont été élaborés pour la période 2000-2006 pour chacune des frontières de l'UE avec les pays candidats et pour chaque frontière entre pays candidats, à l'exception de la région de la Baltique. Le document conjoint de programmation entre la Roumanie et la Hongrie en vigueur actuellement est celui de 2002 (avec une fin de contractualisation en novembre 2004) ; après l'adhésion des 10 nouveaux pays, le programme 2003 (dont la fin de contractualisation est prévue pour novembre 2005) sera encore mis en oeuvre selon la

<sup>86</sup> COM(2002) 3303-1 de G. Verheugen, A. Diamantopoulou et M. Barnier, révisant les lignes directrices Phare datant de 1989 et le

procédure Phare/Phare avec 5 millions d'euros pour la Hongrie et 3 pour la Roumanie. Ce décalage entre le titre du programme et l'année en cours ce qui fait que les programmes Interreg/Phare seront mis en œuvre « seulement » en 2006. Cela permet à la Hongrie de se préparer à gérer les fonds structurels provenant du FEDER. Ceci dit, la coopération transnationale est en avance sur la coopération transfrontalière car les pays candidats ont pu soumettre des projets au même titre que les pays membres de l'UE dès janvier 2004.

Dans un futur proche, *i.e* pour la période de programmation 2007-2013, ces projets Phare CTF doivent être transformés en projets Interreg, volet A qui concerne la coopération transfrontalière. Rappelons que la plupart des eurorégions souhaitent inclure leurs actions dans le cadre de ces projets Phare CTF puis dans Interreg A<sup>87</sup>, il leur faut donc s'adapter à ces évolutions. Lors de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, des changements vers plus de décentralisation vont également intervenir pour les programmes de coopération transfrontalière entre ces deux pays. 2007 est aussi l'année de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale, partant, des évolutions peuvent encore avoir lieu d'ici là qui intégreront de nouvelles mesures décidées par la DG Régio. La Commission européenne conservera la responsabilité du programme Phare dans les nouveaux Etats membres. Toutes les autorités d'exécution des pays candidats exerceront leur activité dans le cadre du système étendu de mise en œuvre décentralisée (EDIS). Un accord sera conclu entre la Roumanie et la Commission<sup>88</sup>.

La décentralisation étendue n'interviendra toutefois qu'à compter de la date d'adhésion, au plus tard. Le **Coordonnateur national de l'aide** (CNA) assumera l'entière responsabilité de la programmation et du suivi des programmes Phare. L'**Ordonnateur national** (ON) et les **Ordonnateurs de programme** (OP) veilleront à ce que les programmes soient mis en œuvre selon les procédures prévues par l'accord de mise en œuvre de l'EDIS et/ou le manuel DIS, et conformément à toutes les autres instructions de la Commission. Ils s'assureront que tous les contrats nécessaires à la mise en œuvre du protocole de financement soient attribués en utilisant les procédures et les documents normalisés les plus récents de la Commission en matière de mise en œuvre des actions extérieures.

Le CNA et l'ON seront conjointement responsables de la coordination entre les instruments Phare dans leur ensemble (trois volets), ISPA et SAPARD, ainsi que des fonds structurels et de cohésion. Le **Fonds national** (FN), institué au sein du Ministère roumain des finances, supervisera sous la direction de l'ON, la gestion financière du programme et sera chargé d'en présenter les résultats à la Commission européenne. L'ON assumera l'entière responsabilité de la gestion

---

règlement 2760/98.

<sup>87</sup> La prochaine période de programmation commencera en même temps que l'adhésion de la Roumanie à l'UE, si la date de 2007 est maintenue.

financière des financements Phare. Il veillera au respect des règles, des dispositions réglementaires et des procédures du programme Phare en matière de passation des marchés, d'établissement de rapports et de gestion financière, ainsi qu'au respect des règles communautaires sur les aides d'État et au fonctionnement d'un système de rapport et d'information sur les projets. Cela inclut l'obligation de signaler tous les cas suspectés et avérés de fraude et d'irrégularité. L'ON assumera l'entière responsabilité des financements Phare octroyés au programme jusqu'à la clôture de celui-ci.

Bien que ces évolutions cherchent la simplification des procédures de soumissions des projets et de leur gestion par les bénéficiaires selon une logique de plus en plus décentralisée, l'organisation actuelle demeure un obstacle pour beaucoup d'acteurs potentiels.

La mise en place de coopérations au profit de l'Europe centrale et orientale a donc principalement bénéficié de l'expérience positive des coopérations transfrontalières internes (les actions pilotes de l'article 10, l'initiative Interreg I et les eurorégions). C'est cependant la chute des régimes communistes qui a précipité la création d'autres instruments spécifiques aux besoins des PECO. Si la coopération transfrontalière externe s'est intensifiée aujourd'hui et s'est trouvée renforcée par la coopération décentralisée envers les PECO, il faut se souvenir que ses débuts furent marqués par des blocages, au niveau des Etats membres essentiellement. En ce qui concerne les eurorégions, ce sont surtout « les Etats les plus centralisés qui [voyaient] d'un mauvais œil [les relations] entre leurs collectivités locales et les Communautés européennes, d'autant plus qu'ils [avaient] l'impression que Bruxelles [soutenait] de manière latente l'émancipation régionale »<sup>89</sup>. Aujourd'hui la coopération transfrontalière connaît encore des imperfections, mais est reconnue comme nécessaire à l'abolition des barrières que représentent les frontières internes et utile à l'harmonisation aux frontières externes. C'est la raison pour laquelle nous considérons la coopération transfrontalière comme une composante essentielle de la coopération interterritoriale transnationale. Aussi les formes actuelles de la coopération interterritoriale sont-elles à envisager d'une part à travers les instruments mis en place dans le cadre de la politique de l'élargissement et d'autre part dans le cadre de la politique régionale.

Cette dernière est le cadre privilégié de la coopération interterritoriale à l'échelle transnationale.

## II. La coopération et la politique régionale européenne

En effet, la coopération est aujourd'hui présentée comme un instrument de développement et, plus généralement, de cohésion dans le cadre de la politique régionale européenne. Tel va être

<sup>88</sup> Cf. Règlement financier du Conseil n°1605/2002, le règlement de la Commission n°2342/2002 (modalités d'exécution du règlement financier) et l'annexe au règlement du Conseil n°1266/1999.

l'un des cadres privilégiés de la coopération interterritoriale (Titre II.1). Ainsi ont été mises en place, et pas uniquement par la Commission européenne, différentes mesures au bénéfice des régions d'Europe dans leur ensemble (Titre II.2), ainsi que des instruments spécifiques en fonction de la géographie des régions européennes, qu'elles soient frontalières (Titre II.3) ou périphériques (Titre II.4). Ces mesures nous intéressent puisque la Roumanie comprend six régions frontalières (sur huit) et est dans son ensemble située sur une périphérie européenne.

## II.1 La coopération au cœur de la politique régionale européenne

Au fil des dernières décennies, la coopération a pris une place prépondérante au sein de la politique régionale de l'Union européenne. Une notion centrale doit ici être discutée : la cohésion car on confond souvent politique de cohésion et politique régionale (Titre II.1.1). Afin de mener à bien cette politique régionale, des instruments ont été mis en place (Titre II.1.2). Malgré son caractère non contraignant, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) est devenu un document incontournable dont les différents programmes de coopération cherchent à respecter les orientations (Titre II.1.3)

### II.1.1 La coopération et la cohésion

Dans sa définition d'union intime des parties en présence, le **principe de cohésion** peut s'appliquer à différentes échelles. Selon une approche transeuropéenne, la cohésion est recherchée entre les Etats. Pour les Etats membres, il y a en plus une notion de solidarité et d'effort envers les pays les plus défavorisés, en témoigne l'instauration de « pays de la cohésion ». L'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, par ordre d'adhésion bénéficient aujourd'hui encore d'une aide spécifique afin qu'ils « rattrapent » au plus vite les autres Etats membres. Le Fonds de cohésion avait été créé à cet effet, en 1993, uniquement destiné à ces pays et finançant des projets visant en particulier la protection de l'environnement et les réseaux européens de transport. Ces actions venaient ainsi en renfort de celles financées par les Fonds structurels.

Cette notion de **solidarité** est essentielle à l'échelle européenne et doit également se manifester envers les 10 nouveaux membres dans un premier temps, ainsi qu'envers la Roumanie et la Bulgarie dans un second. Or, ça n'est pas encore tout à fait le cas à en juger par la proportion du budget européen consacrée à l'aide envers les PECO : elle s'élève à environ 0,03 % du PIB communautaire. La **solidarité responsable** va plus loin dans ce sens car elle conjugue « un souci d'équité et d'efficacité pour refuser que la solidarité ne revienne à compenser les coûts dispendieux, les négligence ou le laxisme »<sup>90</sup>. La cohésion a pour autre corollaire l'**égalité** puisqu'elle est le processus par lequel les inégalités sont résorbées. Les moyens de parvenir à la cohésion en Europe relèvent de l'aménagement du territoire communautaire. Or, « les dispositions qui fondent l'action

<sup>89</sup>MESTRE C., 1992, *op.cit.*, p. 178

<sup>90</sup>DOCQUIER R., 1999, *La solidarité entre les régions, bilan et perspectives*, p. 298.

communautaire en matière d'aménagement du territoire sont inscrites dans le droit originaire et doivent être interprétées à la lumière du principe d'égalité ». D. Charles-le Bihan avance ensuite que ces dispositions « ont donc vocation en tant que telles à servir la *démocratie territoriale* qui engendre des droits au profit des individus, des collectivités (...) ainsi qu'au profit des zones territoriales défavorisées, rurales ou urbaines »<sup>91</sup>. La notion de cohésion atteint ainsi jusqu'à l'individu.

La cohésion a pris de plus en plus d'importance tout en se précisant au fil du temps avec un glissement depuis la cohésion économique et sociale jusqu'à la **cohésion territoriale**. Le traité de Maastricht listait, sans les définir, cinq domaines ayant un impact régional : cohésion économique et sociale, réseaux d'infrastructure transeuropéens, santé, éducation et culture. Le traité d'Amsterdam y a ajouté cinq domaines supplémentaires - politique de l'emploi, politique sociale, environnement, formation professionnelle et transports - qui couvraient désormais une bonne partie de champ d'action communautaire. L'article 158 du Traité assigne au renforcement de la cohésion économique et sociale l'objectif « de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté ». Puis l'article 159 du Traité impose à la Commission européenne de réaliser tous les trois ans un rapport sur la cohésion mesurant les « progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les divers moyens y ont contribué ». Ces rapports se substituent aux rapports périodiques sur la situation et l'évolution des régions, publiés annuellement par la Commission européenne depuis les années 1980.

Le premier rapport a été adopté fin 1996 et a été à l'origine des propositions pour l'« Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large ». Ce document a largement contribué à la réforme de la politique régionale de 1999. Les deux rapports suivants ont connu un léger retard occasionné par la volonté d'attendre les évaluations budgétaires concernant la politique régionale. A partir du 2<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion<sup>92</sup>, paru début 2001, trois caractéristiques de la cohésion sont abordées séparément. Si aucune n'est au préalable définie, la cohésion économique est évaluée au travers du degré de convergence entre les Etats et entre les régions, puis entre les régions d'un même pays (selon l'unique indicateur qu'est le PIB en SPA<sup>93</sup>), la cohésion économique est analysée au travers du taux de chômage, de l'emploi dans les trois grands secteurs économiques et la répartition par sexes pour les régions européennes. La pauvreté est en outre évaluée en propre. Enfin, la cohésion territoriale complète l'objectif de développement harmonieux en relevant les dangers d'une UE trop centralisée et en analysant les espaces urbains, les zones rurales, les régions frontalières et les régions ayant des caractéristiques géographiques spécifiques à savoir les zones de

<sup>91</sup> CHARLES-LE-BIHAN D., 2000, « Le principe d'égalité et la cohésion économique et sociale, égalité et diversité des territoires », pp. 62-63.

<sup>92</sup> CE., 2001, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversités des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, vol.1, Luxembourg, 160 p

montagne, les zones côtières et maritimes et les îles. Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion maintient ces définitions, mais tout au long du document, c'est l'expression politique de cohésion, sans précision de sa dimension économique, sociale ou territoriale qui est utilisé, ce qui laisse penser que les trois dimensions sont prises en compte ensemble, pour ne pas dire « intégrées ».

Finalement, la cohésion est l'une des principales missions de la Communauté européenne, si ce n'est l'unique car l'ensemble des politiques ont pour but de parvenir à cet objectif de développement plus équilibré de l'espace européen. La politique régionale est, encore plus que les autres politiques communautaires, comprise dans ce vaste objectif. On assimile d'ailleurs souvent politique de cohésion et politique régionale<sup>94</sup>, alors que « la politique régionale [est] automatiquement incluse dans l'objectif plus vaste de cohésion »<sup>95</sup>.

### II.1.2 Les instruments de la politique régionale

La politique régionale est mise en œuvre à la Commission européenne par la Direction Générale « politique régionale » ou « DG Régio » qui fut créée en 1967. La DG est aujourd'hui dénommée « politique régionale et cohésion ». Cette politique repose sur la confiance que porte la Commission européenne au niveau régional en tant que levier de développement dans l'ensemble de la Communauté. Partant du constat que les inégalités régionales sont importantes, cette politique vise à réduire les écarts en promulguant une aide à destination des régions en commençant par celles qui sont les plus en retard. Cette politique est donc davantage guidée par le principe de solidarité que par celui de concurrence. Cependant, la politique régionale met de plus en plus en avant la nécessité pour les régions d'être compétitives sur la scène européenne, comme en témoigne le sous titre du dernier rapport sur la cohésion : « convergence, compétitivité, coopération ». Le challenge est de taille pour l'ensemble des régions européennes, mais il est plus difficile à relever pour les régions les plus en retard de développement, ce qui est le cas de la majorité des régions roumaines.

La politique régionale s'appuie aujourd'hui d'une part sur les actions financées par les Fonds structurels européens et d'autre part sur les quatre initiatives communautaires, qui ont survécu à la deuxième réforme des fonds structurels. Les fonds structurels regroupent quatre fonds : le Fonds européen de développement régional (FEDER) est le plus investi dans la coopération interrégionale (Encart 4) ; le Fonds social européen (FSE) ; le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « orientation », et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

<sup>93</sup> Le calcul du PIB en Standard de pouvoir d'achat permet de prendre en compte les niveaux de vie qui diffèrent d'un pays à l'autre mais pas d'une région à une autre.

<sup>94</sup> Voir notamment BAUDET-MICHEL S., PEYRONY J., 2003, « Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006 », DATAR, janvier. Ils y précisent que : « .../... la politique régionale [est] aussi intitulée politique de cohésion.../... »

<sup>95</sup> CHARLES-LE BIHAN D., 2003, « La cohésion dans l'Union européenne élargie », à paraître.



#### **Encart 4 : Le FEDER, le fonds favori**

Le FEDER a été créé en 1975. Pour la période 1990-1994, il disposait de 257,6 milliards d'écus, ce qui représentait 4,8 % du budget de la CEE, de 1994 à 1999 14,3 milliards d'écus et 100 milliards pour la période 2000-2006.

Le FEDER est la source de financement majeure des coopérations interrégionales, pour la période actuelle, les 100 milliards d'euros sont distribués à 94 % pour les Programmes des Objectifs prioritaires, à 5,35 % pour les PIC et 0,65 % pour les actions innovatrices.

Le règlement CE n°1260/1999 du 21 juin 1999 présentant dispositions générales sur les fonds structurels pour la période 2000-2006 définit la fonction essentielle du FEDER au travers du financement des Objectifs 1 et 2 (art.2) ainsi que leur contenu et leur élaboration, approbation et mise en œuvre (art.20 et 21).

Le règlement du 12 juillet 1999 a pour but de préciser la nature des mesures pouvant être financées par le FEDER et notamment au titre des initiatives communautaires. Quelques exemples d'actions éligibles sont donnés sans valeur exhaustive, le champ des actions reste donc très large : développement économique local, rural ou urbain; investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables; investissements en infrastructures ; développement du potentiel endogène par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des petites et moyennes entreprises.

Ces fonds soutiennent, jusqu'en 2006, des projets en faveur de zones caractérisées par un retard de développement dans le cadre de l'objectif n°1, ou bien en faveur des zones en difficulté structurelle et en phase de reconversion économique et sociale dans le cadre de l'objectif n°2 et enfin des projets à destination des zones pour lesquelles il s'agit de soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi dans le cadre de l'objectif n°3. Ainsi les fonds contribuent à la réalisation des objectifs n°1, n°2 et n°3, selon la répartition suivante: objectif n° 1: FEDER, FSE, FEOGA, section « orientation », et IFOP; objectif n° 2: FEDER et FSE; objectif n° 3: FSE (Tableau 1).

Sur les 200 milliards d'euros consacrés à l'ensemble des fonds structurels pour la période 2000-2006 (soit environ un tiers des dépenses totales de l'UE), la moitié est attribuée au FEDER. Ce fonds est destiné « à promouvoir la cohésion économique et sociale par la correction des principaux déséquilibres régionaux et par la participation au développement et à la reconversion des régions »<sup>96</sup>. Il est également mis en avant que le FEDER doit « continuer à promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, y compris celle des régions situées aux frontières extérieures de l'UE au sens du Traité »<sup>97</sup>. Les actions innovatrices sont à l'initiative de la Commission et ne peuvent viser qu'à améliorer la qualité des interventions au titre des objectifs n°

<sup>96</sup> Règlement CE n°1783/1999, art1,§1.

<sup>97</sup> Règlement CE n°1783/1999, art1,§9.

1, n° 2 et n° 3. Les aides financières apportées à ces trois objectifs sont donc nettement supérieures à celles apportées aux Programmes d'initiatives communautaires (PIC), nonobstant la possibilité pour certaines zones de cumuler les aides tout en respectant le principe d'additionalité.

Précisons dès à présent que la Roumanie, en tant que pays candidat ne peut recevoir aucun fonds structurel : seuls les pays membres de l'UE y sont éligibles. Cependant, les programmes financés par le FEDER peuvent concerner des zones dont une partie est extra-européenne, auquel cas certains PECO dont la Roumanie doivent faire appel à des co-financements Phare, la Russie et les Nouveaux Etats Indépendants à des fonds Tacis<sup>98</sup> et les pays balkaniques à CARDS<sup>99</sup>. Du reste, le FEDER doit prendre en compte ces pays voisins : « une attention particulière devrait être accordée aux activités transfrontalières, notamment dans la perspective de l'élargissement, et pour les États membres qui ont des frontières étendues avec les pays candidats »<sup>100</sup>.

| Fonds | Objectif 1 | Objectif 2 | Objectif 3 | Interreg | URBAN | LEADER | EQUAL |
|-------|------------|------------|------------|----------|-------|--------|-------|
| FEDER | X          | X          |            | X        | X     |        |       |
| FSE   | X          | X          | X          |          |       |        | X     |
| FEOGA | X          |            |            |          |       | X      |       |
| IFOP  | X          |            |            |          |       |        |       |

**Tableau 1 : Le financement croisé des instruments structurels 2000-2006 (CE, 2004)**

Les quatre PIC financés par les fonds structurels sont : LEADER qui vise à soutenir des projets d'amélioration agricole et du milieu rural en général ; EQUAL qui a pour objectif de lutter contre les inégalités dans le monde du travail ; URBAN qui doit encourager la réhabilitation de quartiers et la préservation du patrimoine urbain en général et Interreg, promouvant la coopération interrégionale et transfrontalière. Le programme LEADER peut être sollicité dans les zones rurales, URBAN dans les zones urbaines et EQUAL dans tout type d'espaces, Interreg également. Tout comme les Objectifs prioritaires, les PIC sont financés par les différents fonds structurels (Tableau 1). LEADER est financé par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) section orientation, EQUAL par le Fonds social européen (FSE) et les deux derniers PIC, URBAN et Interreg par le FEDER. Contrairement aux autres PIC, Interreg n'est pas sectoriel ; il cherche au contraire à promouvoir la coopération dans tous les domaines participant de la cohésion (économique, sociale et territoriale). Il se veut donc multi-sectoriel. Il n'est pas non plus attaché à une échelle d'espace en particulier comme le sont les autres PIC. Il est même plutôt conçu pour se réaliser à deux échelles préférentielles : transfrontalière et transnationale, cette dernière étant très variable d'un espace de coopération à l'autre. Autant les projets entrepris dans le cadre d'EQUAL, d'URBAN et de LEADER concernent des espaces très ciblés et internes à l'UE, autant ceux

<sup>98</sup> Tacis n'est pas un acronyme, c'est une ville qui a donné son nom au programme d'assistance technique pour la CEI, les pays du Caucase et la Mongolie.

<sup>99</sup> Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

<sup>100</sup> Règlement CE n°1260/1999, art.20.

concernés par les projets Interreg peuvent être très étendus à l'extérieur de l'UE jusqu'à impliquer 18 pays dont seulement quatre Etats membres comme c'est le cas pour l'espace CADSES<sup>101</sup>.

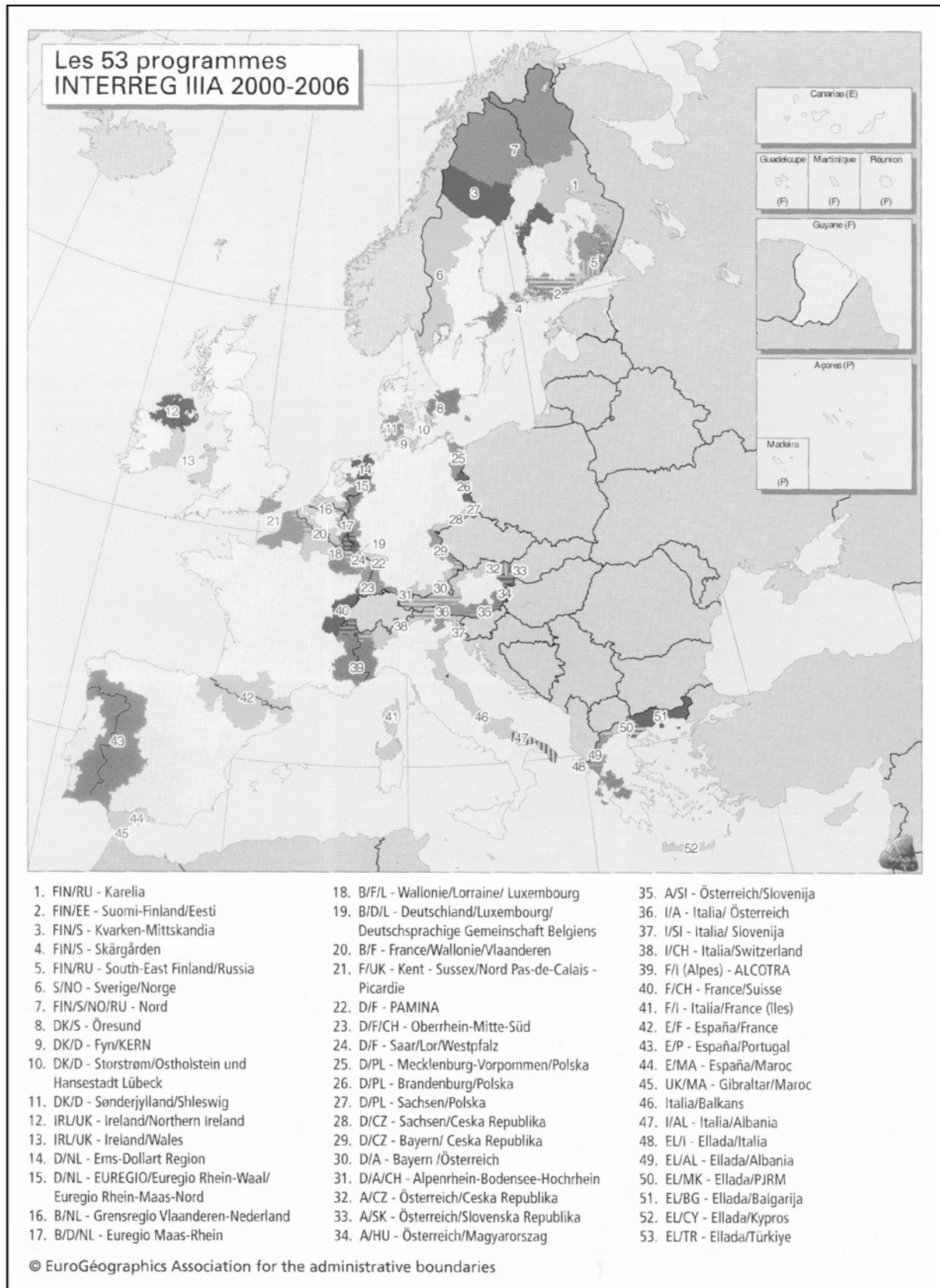
Si la coopération est présente dans l'ensemble de ces PIC, seul Interreg en fait également son instrument de mise en œuvre, c'est pourquoi nous y reviendrons plus en détail. Interreg III a pour titre : « La coopération transeuropéenne pour un développement harmonieux et équilibré du territoire européen ». Il se décline en trois volets, chacun promouvant une forme de coopération. Le volet A, entre zones frontalières (coopération transfrontalière) vise à développer des pôles économiques et sociaux transfrontaliers et des stratégies communes de développement territorial. Ces coopérations ont donc une dimension locale, elles concernent des entités NUTS III aux frontières intérieures et extérieures de l'UE, mais pas les frontières extérieures entre pays candidats ou tiers (Carte 3).

Le volet B, entre régions regroupées au sein de grands ensembles transnationaux (Carte 4), vise à promouvoir un plus haut degré d'intégration européenne et un développement durable au sein de l'UE et avec ses voisins. Il implique des autorités locales, régionales et nationales dans les domaines de l'aménagement ou dans des secteurs singularisés par certains projets. C'est l'instrument principal de la coopération interrégionale transnationale.

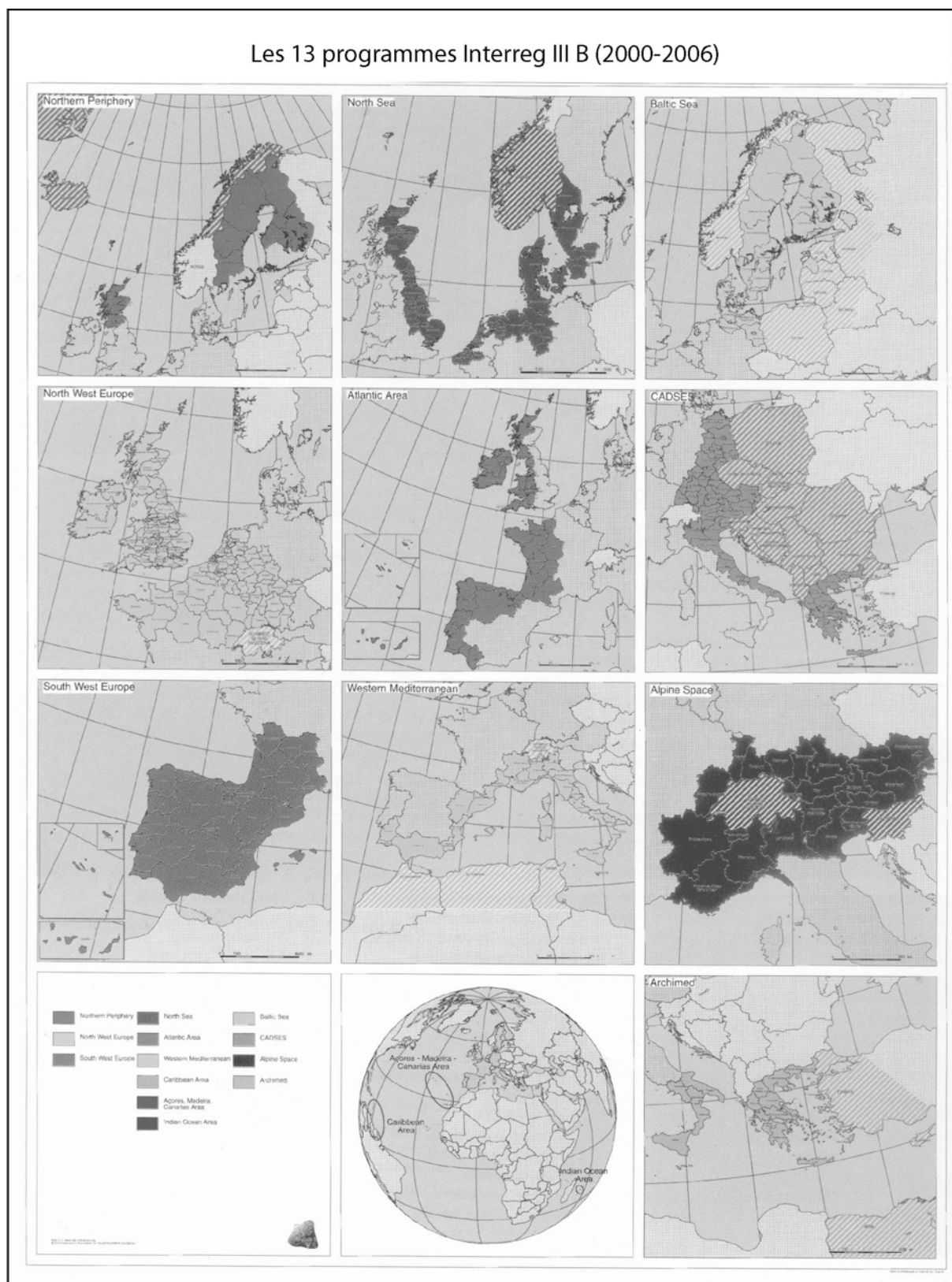
---

<sup>101</sup> Du moins pour la période de programmation 1996-2002.

Carte 3 : Les zones éligibles à Interreg IIIA (CE, 2002, *Coopération sans frontière*)

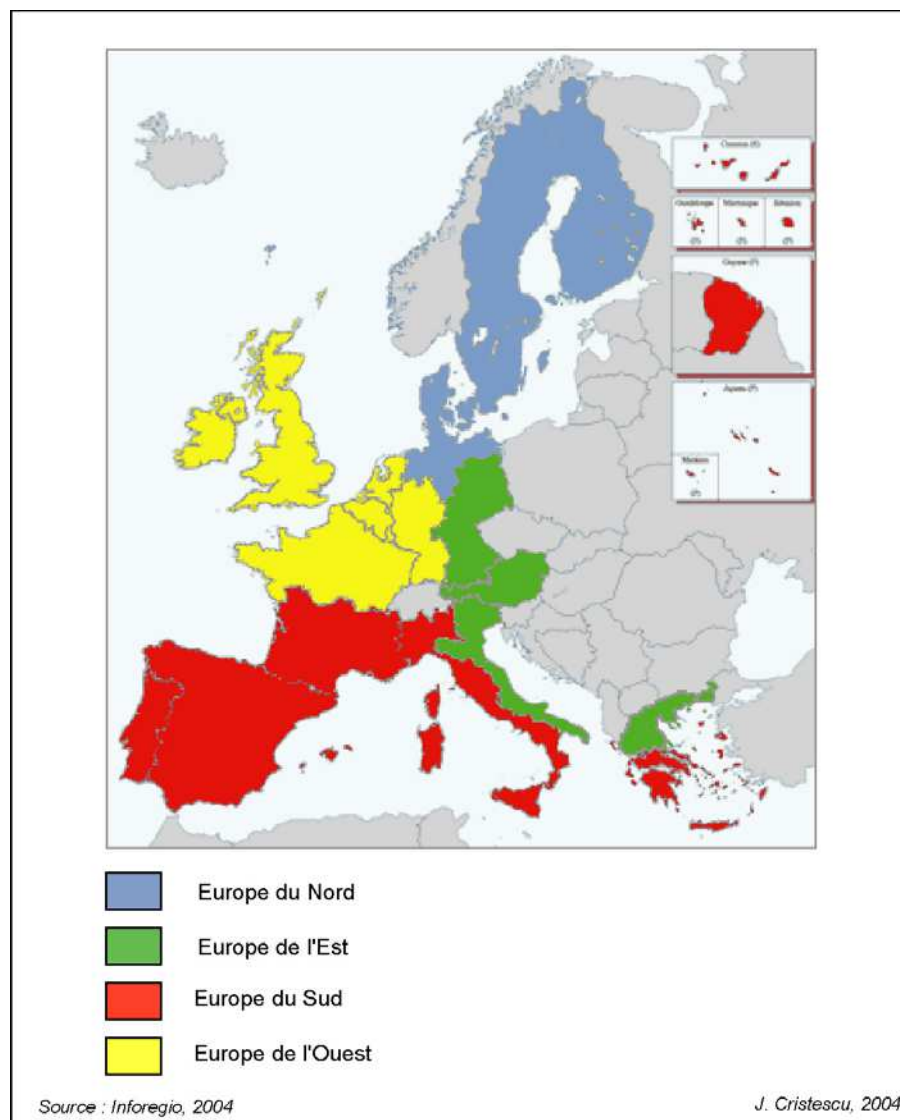


Carte 4 : Les espaces de coopération transnationaux (CE, 2002, *Coopération sans frontière*)



Enfin, le volet C, entre tout type de régions de préférence non contiguës, vise à améliorer l'efficacité des outils de développement régional par la mise en réseau des acteurs du développement, en particulier pour les régions défavorisées, notamment en déclin industriel. C'est l'instrument principal de la coopération interrégionale. Toutes les régions d'Europe sont donc éligibles, cependant une répartition en zones a été décidée pour la gestion des aides financières (Carte 5). Ce volet C est particulier, il cherche à mettre en synergie les deux volets précédents. Afin d'aider ces régions souvent en cours de reconversion, les domaines d'action prioritaires tiennent en l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre Etats membres ainsi qu'avec les pays candidats ou tiers à propos des volets A et B, en une coopération renforcée dans les domaines de la recherche, du développement technologique, de l'esprit d'entreprise, des NTIC, du tourisme, de la culture et de l'environnement. Pour ainsi dire tous les domaines sont prioritaires...

**Carte 5 : La partition européenne pour Interreg III C (CE, 2004)**



Parmi ces coopérations, les volets B et C offrent la possibilité de lancer des projets avec des acteurs des pays candidats et tiers, ce qui présente des opportunités à saisir par l'ensemble des participants. Comme l'atteste J. Peyrony, « les coopérations avec les pays non-membres permettront la réduction des écarts de développement, la sécurité des approvisionnements en eau et énergie, de nouvelles ouvertures économiques et culturelles favorables au développement de tous »<sup>102</sup>.

Chaque projet doit être gouverné par quelques principes. Le premier est la **programmation conjointe**. Tout projet est tenu de remplir cette condition de coordination des stratégies transfrontalières ou transnationales avec les programmes de développement des régions concernées. Il est également tenu de démontrer sa plus-value non seulement pour les régions concernées mais pour une zone plus large. Toutes les opérations doivent être conformes aux règles communautaires sur la concurrence, mais aussi aux règles concernant l'aide d'Etat. Le deuxième principe est l'approche ascendante du **partenariat**. Les partenaires ne doivent pas seulement être des partenaires institutionnels des niveaux national, régional et local, mais aussi des acteurs socio-économiques, des ONG, des représentants de hautes formations. Ces partenaires doivent travailler ensemble depuis la phase d'élaboration de la stratégie commune jusqu'à la mise en œuvre du projet. Le processus doit être transparent et permettre la participation la plus large possible d'acteurs publics et privés. Le troisième principe est celui de la **complémentarité** avec les Fonds structurels. Les programmes doivent proposer des projets s'inscrivant en complément des mesures exécutées dans le cadre des objectifs 1, 2 et 3 pour les régions de l'UE. Le quatrième principe est celui de **coordination** avec les instruments de la politique extérieure de l'UE pour les régions des pays candidats ou tiers, *i.e* PHARE, TACIS, FED, CARDS et MEDA ou encore avec les instruments de politique de l'élargissement ISPA<sup>103</sup> et SAPARD<sup>104</sup>. Cela passe par la **synchronisation financière** entre les différents programmes. C'est un principe qui est difficile à mettre en œuvre. Le dernier principe est celui d'une **approche plus intégrée** de la mise en œuvre de l'ensemble des PIC. En effet, depuis le 12 juillet 1999, le règlement FEDER permet de financer certains projets de développement rural par ailleurs éligibles au FEOGA mais aussi des projets de développement des ressources humaines éligibles aux FSE ou encore des projets améliorant les structures de pêche éligibles à l'IFOP. Cette nouvelle opportunité permet alors de coupler deux sources de financement pour améliorer « la mise en œuvre de toutes les mesures prévues par le programme d'initiative concerné »<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> PEYRONY J., 2002, *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, Paris, p. 26.

<sup>103</sup> Instrument structurel de Pré-adhésion, voir chapitre 2, titre II.1.1..

<sup>104</sup> Special accession program for agriculture and rural development, voir chapitre 2, titre II.1.1.

<sup>105</sup> Règlement CE n°1784/1999, art 3, §2.

### II.1.3 La coopération et le SDEC

L'expérimentation de ces coopérations dans le cadre d'Interreg est l'une des actions principales préconisées par le **Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)**. L'idée d'un SDEC fut initiée par Jacques Delors et Jacques Chérèque, alors respectivement président de la Commission et ministre de l'aménagement du territoire dans le gouvernement Rocard, lors d'une réunion informelle des ministres européens de l'aménagement à Nantes en 1989. En novembre 1993 il était officiellement présenté, sous la présidence belge, à Liège. Les discussions ont eu lieu entre tous les Etats membres et la Commission européenne, par le biais d'un Comité de développement spatial (CDS) discutant des aspects techniques du SDEC, alors que les réunions du Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) discutaient davantage des options politiques selon les *scenarii* possibles de l'évolution du territoire européen. Un premier projet de SDEC a été présenté à Noordwijk, en Juin 1997 par le CEMAT. Après une gestation de 6 ans, l'accord final est signé à Potsdam le 11 mai 1999, lors d'une réunion du CEMAT.

Ce document d'orientations politiques, incitatif mais non normatif, à caractère non contraignant, a pour objectif de promouvoir un « développement plus équilibré et durable du territoire européen ». Il cherche à coordonner l'ensemble des politiques communautaires ayant un impact territorial sur l'UE. La politique régionale est donc l'une des principales visées. Le SDEC formule quatre objectifs : la territorialisation des politiques communautaires qui ne le sont pas déjà, *i.e* les politiques sectorielles ; un développement spatial polycentrique qui passe par de nouvelles relations ville-campagne ; un accès équivalent aux infrastructures et au savoir ; enfin, une gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel. Dans le respect de ces objectifs, Interreg a pour rôle l'application du SDEC à l'échelle communautaire.

Chaque espace transnational (Carte 4) regroupe des régions selon des critères géographiques (localisation particulière en Europe, contiguïté, façade maritime, régions riveraines d'un grand fleuve européen...), historique (anciens liens commerciaux ou alliances géo-stratégiques) et dans une moindre mesure économique car les espaces rassemblent des régions de niveau de développement disparate. Le critère identitaire ne semble pas être déterminant dans le découpage de ces espaces, d'aires supérieures aux territoires reconnus d'identité régionale. L'objectif global de l'ensemble des programmes que chacun des espaces transnationaux doit établir est le développement spatial de l'ensemble et pas d'une partie restreinte à une région d'un Etat impliqué dans le programmes. La priorité est donnée aux projets promettant à tous les Etats partenaires une plus-value pour leur développement spatial, même s'il arrive que certains ne s'impliquent pas financièrement. Les thématiques des projets sont vastes ; de la planification urbaine à la protection de certains milieux naturels en passant par le développement d'un réseau d'industries ou de PME ou

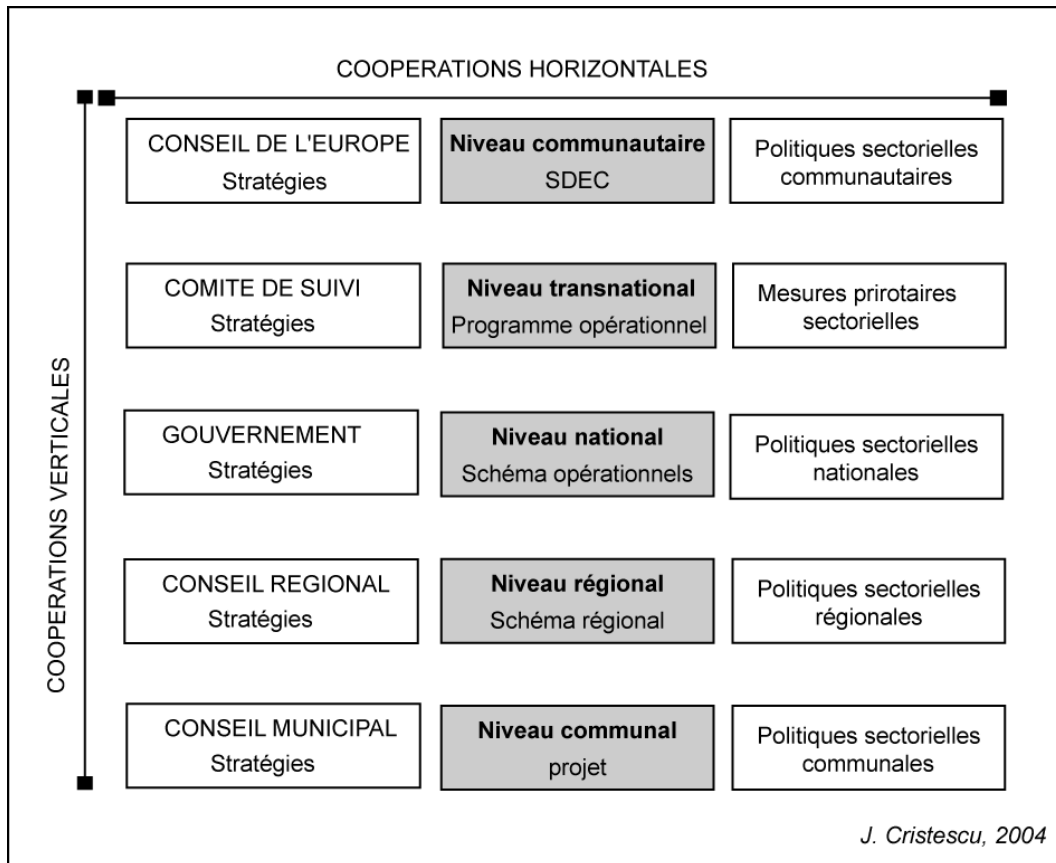


encore la formation de personnels administratifs. Les projets sont alors de différentes natures ; des études de faisabilité, des échanges d'expériences, des réalisations d'équipements. Les projets privilégient également l'implication d'acteurs aussi divers que possibles ; entreprises, associations, administrations locales, collectivités territoriales. La nouveauté, ou selon le SDEC, « l'approche novatrice pour une politique intégrée de développement spatial à l'échelle transnationale » réside dans l'organisation des coopérations dans le cadre de structures communes internationales de décision, de gestion, financement et non plus par un réseau d'institutions nationales. En ce qui concerne le financement, pour les espaces comprenant des Etats candidats ou tiers, ce sont encore des institutions nationales qui perçoivent et redistribuent les fonds.

Le SDEC préconise également un renforcement de la mise en œuvre des Agenda 21 qui se préoccupent dans un souci de la préservation de l'environnement suite au sommet de Rio en 1992 dans le souci d'un développement spatial durable. Des agendas ont été élaborés au niveau régional et local. A l'échelle transnationale, on parle d'**agendas régionaux** ce qui ne simplifie pas la lecture scalaire de tels programmes... Seul l'espace Baltique possède son Agenda 21 (*Baltic 21*) et il serait « le premier espace au monde », selon le secrétariat Baltic 21 de Stockholm, à prôner un objectif de développement durable. Il a été approuvé par le conseil des ministres des affaires étrangères des pays de la Baltique en juin 1998 à Nyborg (Danemark). Il met l'accent sur la coopération régionale au sens anglo-saxon, c'est à dire transnational au sens français entre des acteurs gouvernementaux, des réseaux régionaux de villes et de régions, des organisations intergouvernementales, des groupes de professionnels, des ONG environnementales et des institutions financières internationales. Ces acteurs sont répartis en sept secteurs pour lesquels ils réalisent des rapports présentant les actions à mener: l'agriculture, l'éducation, l'énergie, la pêche, la forêt, l'industrie, le tourisme, le transport et l'aménagement de l'espace. Six pays sont responsables des premiers secteurs d'activité alors que l'aménagement de l'espace est pris en charge par une structure rassemblant l'ensemble des Etats de la région de la mer Baltique.

En résumé, le SDEC précise « qu'une politique de développement spatial intégrée à l'échelle de l'UE doit combiner entre elles les options politiques pour les zones données ». Cela implique des modalités de coopération qui mettent en jeu les différents niveaux d'intervention régionaux, nationaux et communautaires : c'est la coopération verticale. La coopération horizontale en revanche met en jeu un même niveau d'action autour de la politique d'aménagement de l'espace ; à chaque niveau d'intervention, des instances politiques mettent en place une stratégie présentée dans des documents tels que des schémas, programmes ou projet (Figure 6).

**Figure 6 : Les niveaux d'action en matière de développement spatial**



La politique régionale communautaire apparaît comme un cadre privilégié de la coopération, qu'elle pose soit en principe général, soit en véritable instrument de cohésion. A côté des Objectifs prioritaires, le principal instrument de cette politique de cohésion est Interreg, qui peut être mobilisé par l'ensemble des régions européennes.

## **II.2 La coopération œuvrant au développement de toutes les régions**

Afin de bien percevoir les intérêts et l'ambition de cette initiative, il est nécessaire de retracer son parcours (Titre II.2.1) mais aussi de montrer les réussites qu'elle a connues depuis sur le territoire européen (Titre II.2.2).

### **II.2.1 La naissance d'Interreg : quelques milliers de kilomètres carrés et 800 millions d'écus**

Les montants des fonds structurels n'ont cessé de croître au cours des trois dernières décennies. Le FEDER disposait de 257,6 millions d'écus en 1975, ce qui représentait 4,8 % du budget de l'UE, de 14,3 milliards d'écus entre 1994 et 1999, de 11,1 milliards en 2000, *etc.* La réforme des Fonds structurels, ajoutée à cette augmentation du budget « régional », aboutit en 1990 au lancement des Initiatives communautaires (IC). Parmi elles, Interreg est établie dans le but de « développer la coopération transfrontalière et d'aider les régions situées le long des frontières intérieures et extérieures de l'UE à surmonter les problèmes de leur isolement ». La première période de programmation Interreg I (1990-1994) a pour objectif de préparer les régions frontalières à une Union européenne sans frontière interne, autrement dit au grand marché intérieur. Interreg I ne s'adresse donc à l'origine qu'à un espace transfrontalier, plus précisément les régions frontalières par ailleurs éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b. Un montant de 800 millions d'ECUs est prévu pour financer les priorités suivantes : développement et soutien au PME et coopératives au moyen de services de transfert de technologies et d'aide à la commercialisation ; développement agricole et rural notamment en sylviculture et pisciculture ; développement des réseaux d'organisation commerciale et d'associations professionnelles ; prévention et contrôle de pollutions environnementales ; développement du tourisme et de l'agrotourisme ; aide à l'approvisionnement en eau, gaz et électricité ; développement des télécommunications et des infrastructures locales en matière d'énergie ; amélioration des infrastructures de transport et des systèmes de communication ; aide à la coopération entre instituts d'enseignement supérieur ou centres de recherche et enfin actions de formation au profit des personnes affectées par un changement d'activité transfrontalière. Interreg I est complété dans sa mise en œuvre par l'initiative REGEN qui cherche à combler des déficits en matière de réseaux transeuropéens de transport et de distribution d'énergie pour les régions éligibles à l'Objectif 1 notamment. Le programme Interreg est donc déjà complet dans ses domaines d'intervention.

C'est au cours de sa deuxième période de programmation 1994-1999, financée à hauteur de 3,5 milliards d'euros, qu'apparaît la notion d'espace transnational de coopération. Cette initiative communautaire, qui combine les fonctions d'Interreg I et de REGEN, comprend trois volets. Le volet Interreg IIA « coopération transfrontalière » est doté de 2,6 milliards d'écus, le volet B « réseau énergétique transnational », de 550 millions d'écus et enfin, le volet C « aménagement du

territoire de grandes zones et actions contre les inondations et la sécheresse » est doté de 413 millions d'écus. Particularité de cette période de programmation, et qui n'existe plus aujourd'hui, l'article 10 du règlement du FEDER<sup>106</sup>. (Encart 5)

**Encart 5 : L'article 10 du FEDER**

Un dispositif particulier du FEDER, l'article 10 avait pour objectif de soutenir des projets-pilotes favorisant « l'échange d'expériences et la coopération en matière de développement entre régions de la CE » (Règlement CE n°4254/1988, art 10 §1).

Une partie des financements FEDER (200 millions d'euros pour 1994-1999), a été réservée à des projet-pilotes traitant de questions plus "légères" relatives au développement régional sur l'ensemble du territoire communautaire. Dans l'espace atlantique, on peut citer ATLANTIS, mais également Périphérie Nord, Méditerranée occidentale, Espace alpin et Méditerranée du Sud-Est qui ont été des projets-pilotes au titre de l'article 10.

Pour sa troisième période de programmation 2000-2006 dont le montant des financements prévus est de 4,875 milliards d'euros, Interreg conserve la prévalence du transfrontalier sur le transnational, les thématiques restent quant à elles au libre choix de chacun des programmes mais doivent respecter les grands domaines d'actions Interreg III qui sont de tenir compte de l'acquis d'Interreg II, des priorités politiques communautaires, notamment les réseaux transeuropéens de transport et enfin des recommandations formulées dans le SDEC. Les actions prioritaires sont donc d'élaborer des stratégies de développement territorial à l'échelle transnationale, de promouvoir des systèmes de transport efficaces et durables ainsi qu'un meilleur accès à l'information et en particulier dans les régions insulaires ou périphériques et enfin de promouvoir la préservation des ressources naturelles, en particulier hydrauliques.

Le volet A qui absorbera de 50 à 80 % des financements est reconduit, le B abandonné en la forme mais intégré aux nouveaux B et C qui absorberont respectivement 20 et 5 % des financements. Le volet IIC est transformé en IIIB. Ces changements marquent une volonté d'accorder un soutien plus important à la coopération interrégionale et transnationale et en particulier en faveur de la coopération transfrontalière nettement mieux dotée que les autres.

L'importance de cette coopération est d'autant plus accrue qu'elle se place dans la perspective de l'élargissement de l'UE. Le défi principal d'Interreg III est d'exploiter les expériences positives menées jusqu'à présent et de les étendre en dehors de l'UE afin de donner toutes ses chances à Interreg IV. Le principal fondement d'Interreg III est que « les frontières nationales ne doivent pas être un obstacle au développement harmonieux et équilibré du territoire européen ». Dans sa communication aux Etats membres relative à Interreg III, la Commission européenne précise qu'une « attention particulière sera portée aux frontières extérieures de l'UE,

<sup>106</sup> Règlement CE n°2083/93 lui-même amendant le règlement CE n° 4254/88.

dans la perspective de l'élargissement, en vue d'augmenter la coopération autour de l'Adriatique et de la Baltique méridionale et entre les régions de l'Adriatique et des Balkans ».

| <b>Espaces INTERREG IIC (1994-1999)</b>     | <b>Espaces INTERREG IIIB (2000-2006)</b>                      |
|---|---|
| Région de la Baltique                       | Région de la mer Baltique (BSR)                               |
| Région de la mer du Nord                    | Région de la mer du Nord (RMN)                                |
| AMNO  | Europe du Nord-Ouest (ENO)                                    |
| CADSES                                      | CADSES  |
| Façade atlantique                           | Espace atlantique (EA)  |
| Europe du Sud-Ouest                         | Europe du Sud-Ouest (ESO)                                     |
| Méditerranée et Alpes latines               | -   |
| <b>INTERREG IIC programme de prévention</b> | <b>Espaces INTERREG IIIB</b>                                  |
| IRMA  | -   |
| France-Italie                               | -   |
| Programmes nationaux                        | -   |
| <b>Actions pilotes INTERREG IIC</b>         | <b>Espaces INTERREG IIIB</b>                                  |
| Zone de la périphérie du Nord               | Périphérie du Nord  |
| Portes de la méditerranée                   | Méditerranée  |
| ARCHIMED                                    | ARCHIMED  |
| Espace des Alpes orientales                 | Espace alpin  |
| -   | Région Caraïbes   |
| -   | Région de l'Océan indien                                      |
| -   | Les régions ultra-périphériques (Açores, Madère, Canaries...) |

**Tableau 2 : Une évolution des espaces de coopération transnationaux jusque dans leur dénomination**

Le principe d'espaces transnationaux de coopération apparut lors d'Interreg II sous le volet C et a été maintenu dans le cadre d'Interreg III B ; les dénominations ainsi que les limites des espaces ont cependant évoluées (Tableau 2). Ainsi, l'Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest (AMNO) devient l'Europe du Nord Ouest (ENO), la Façade Atlantique devient l'Espace Atlantique. Les actions visant la prévention des inondations et de lutte contre la sécheresse ne sont pas maintenues : activités Interreg Rhin-Meuse (IRMA), France et l'Italie et des zones couvertes par les programmes nationaux de lutte contre la sécheresse. Les trois actions pilotes menées en vertu de l'article 10 du FEDER sont en quelques sortes converties en espaces IIIB. Au final, 13 « nouveaux » espaces Interreg IIIB résultent de ces modifications (Carte 4 et Tableau 2).

### **II.2.2 Des expériences transnationales à valeur de modèles**

Chaque coopération transnationale européenne a sa propre histoire mais certaines sont susceptibles d'être rapprochées par leurs similitudes géographiques et organisationnelles. Ce qui nous intéresse ici est de pointer les éventuelles coopérations Interreg qui ont pu revêtir une valeur de modèle pour les coopérations dans lesquelles sont impliqués des acteurs roumains. En effet, l'espace Interreg transfrontalier auquel la Roumanie appartient, l'espace d'Europe centrale, Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est (CADSES), est un des derniers espaces transnationaux de coopération à avoir été mis en place. Il n'est pas géographiquement tout à fait abouti puisqu'il est encore amputé de la plus grande partie des Balkans, *i.e* ce que la Commission appelle les pays tiers de l'Adriatique. Ils seront néanmoins intégrés, même en cours de période de

programmation, s'ils remplissent les critères d'éligibilité, la Croatie devrait être le premier dans ce cas.

La coopération transeuropéenne qui est la plus considérée comme un modèle pour CADSES est de loin la Région mer Baltique (BSR<sup>107</sup>). Les raisons principales en sont les similitudes que présente la géopolitique de ces espaces. Tous deux regroupent des Etats ou parties d'Etat membres, de candidats et de pays tiers. Ce sont les deux seuls espaces transnationaux de coopération qui présentent cette particularité, certes la région mer du Nord comprend une partie de la Norvège mais elle ne présente pas les mêmes enjeux en terme d'élargissement. Depuis la chute du « rideau de fer », les pays situés à l'est de cette ligne connaissent un regain d'intérêt, notamment de la part des pays occidentaux. Ce contexte politique est donc à l'origine de la création de la région mer Baltique en s'inscrivant dans une optique de préparation, d'accompagnement de futurs pays membres. L'importance des disparités régionales est un autre point commun ; les zones capitales attirent les investissements étrangers au détriment de leur arrière pays. Par ailleurs tous deux comprennent des pays dont la faiblesse des ressources financières obère les initiatives publiques en matière de politique régionale. La région de la mer Baltique dispose d'un réseau urbain plus étoffé et plus équilibré que celui du CADSES, organisé autour de la mer Baltique. Or, l'espace Baltique est depuis longtemps engagé dans des réflexions d'aménagement de l'espace à cette échelle transnationale. Tout comme il a été le premier programme Interreg III à être approuvé par la Commission, dès 1994, cet espace avait été le premier à adopter un document cadre du même type que le futur SDEC à l'échelle de l'UE : le *VASAB 2010* pour *Vision and strategies around the Baltic Sea*, à l'horizon 2010. Le document insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un plan d'actions mais bien d'une vision, de la vision commune de onze pays sur ce que pourrait être la région de la mer Baltique si l'ensemble des acteurs des pays concernés coopéraient. Cette vision pose les bases de futures actions, certes ciblées, mais qui se placent dans le cadre d'une perspective d'aménagement concerté nécessitant un dialogue permanent entre ces mêmes acteurs. Pour la mise en œuvre des projets de la région Baltique, *VASAB 2010* a été accompagné d'un document *From Vision to action*, document qui se voulait plus opérationnel, complétant *VASAB 2010* qui était plus stratégique. Les projets ont été conduits dans le cadre d'Interreg II C et coordonnés avec l'agenda 21 de la région mer Baltique (*Baltic 21*) ainsi que PHARE et TACIS pour les financements dans les PECO et les NEI.

Le calendrier Interreg II a été mis à profit pour ces transferts d'expériences. Dans la « course » Interreg, la région mer Baltique était dans le peloton de tête, alors que le CADSES n'a pas eu recours aux *starting blocks*... En avance par rapport au déroulement du programme dans le cadre du CADSES, le programme de la région Baltique a ainsi pu être suivi à chacune de ses étapes

---

<sup>107</sup> Pour *Black Sea Region*.

par les gestionnaires et partenaires des projets CADSES. Le document *VASAB 2010* a inspiré celui traçant les lignes directrices de *Vision Planet*<sup>108</sup> : « VASAB a largement servi de modèle à Vision Planet, il y a eu beaucoup d'échanges d'expériences entre les gens qui participaient à VASAB et le groupe de travail pour la réalisation de Vision Planet »<sup>109</sup>. En effet, si la BSR fut le premier espace de coopération transnationale à se doter d'un tel document stratégique concernant l'aménagement de son espace, CADSES fut le second avec *Vision Planet guidelines* adopté en janvier 2000. Il semble que c'est surtout dans le déroulement des projets et dans la rédaction du document final plus que sur le contenu qu'il y ait eu transfert d'expérience. La vision du développement et de l'aménagement de l'ensemble de l'espace Baltique présentait une structure originale. Ses quatre parties se référaient chacune à un concept spatial ; « *The Pearls* » (les perles) symbolisaient un système urbain d'importance internationale ; « *The Strings* », (les fils) les liens réels et durables entre les villes ; « *The Patches* », (les zones) les zones encourageant un dynamisme et une meilleure qualité de vie ; « *The Systems* » se référant à un aménagement intégré fonctionnel. *In fine*, cette structuration porte en elle les fondements du polycentrisme avant la publication du SDEC, ce qui n'est pas une surprise compte tenu de la participation active des acteurs scandinaves aux réflexions préalable à la rédaction du SDEC. *Vision Planet* ne présente pas une structure semblable mais les concepts sont intégrés dans les différents objectifs de développement spatial : « compétitivité, efficacité et croissance ; développement et cohésion équilibrés ; protection de l'environnement et patrimoine naturel et culturel ; intégration régionale dans le temps et dans l'espace ». Il s'agit là d'une vision déjà orientée vers l'opérationnalité et partant, moins conceptuelle que le *VASAB 2010*.

La comparaison des programmes opérationnels (PO) ou Programmes d'initiative communautaire (PIC)<sup>110</sup>, de ces deux espaces de coopération montre bien l'influence que l'un a pu avoir sur l'autre ainsi que l'intégration des objectifs du SDEC, avant même sa publication. Les PIC contiennent les orientations stratégiques, les domaines d'actions prioritaires, la liste des projets retenus, un plan de financement, la structure de gestion, la procédure de gestion et enfin une évaluation. Les actions stratégiques sont propres à chaque espace, les domaines d'actions prioritaires également, mais ils doivent cadrer avec les domaines d'actions prioritaires de l'initiative communautaire. Interreg IIC<sup>111</sup> insistait pour sa part sur sa spécificité transnationale et se concentrait sur la question du développement et de planification régionale. Les objectifs étaient alors les suivants :

- promouvoir un développement harmonieux et équilibré du territoire de l'UE ;

<sup>108</sup> Projet qui fait l'objet d'une étude de cas au chapitre 4.

<sup>109</sup> Ileana Budisteanu, entretien du 26 mars 2002, Bucarest.

<sup>110</sup> A ne pas confondre avec les anciens Programmes d'intérêt communautaire mentionnés plus haut et qui n'existent plus.

<sup>111</sup> COM 200/96 du 10 Juillet 1996 portant disposition sur Interreg II C.

- renforcer la coopération transnationale selon un cadre commun dans le champ de l'aménagement de l'espace entre les Etats membres, les régions et les autres acteurs ;
- contribuer à améliorer l'impact des politiques communautaires sur le développement spatial et
- aider les Etats membres et leurs régions à coopérer selon une approche pro-active pour la résolution de problèmes communs.

La première priorité du PO de la région mer Baltique est la traduction des lignes directrices du SDEC à l'échelle de cette région. Même si le polycentrisme n'est pas mentionné, la place qu'occupe l'objectif d'un système urbain et d'un peuplement équilibré est déjà prégnante. La priorité correspondante du PO du CADSES insiste plus sur la coopération en tant que moyen de parvenir à ce système urbain. Une deuxième priorité vient alors compléter l'objectif polycentrique, en se focalisant sur les liens du système : les infrastructures. La région mer Baltique ne pose pas ce thème des transports comme une de ses priorités. Celle des infrastructures énergétiques est au contraire abordée et fait partie du développement durable régional. Cela fait référence au problème des transports pétroliers trop polluants dont l'enjeu économique est pourtant énorme. La promotion de la communication dans le premier cas et de l'accès à l'information et du savoir dans le second sont des priorités, bien qu'elles n'occupent pas la même place. Il semble que pour le CADSES cette priorité nécessite une mesure à elle seule, ce qui peut s'expliquer par la taille plus importante de l'espace et des inégalités plus prégnantes que dans la région Baltique. Celle-ci a érigé en priorité d'action sa particularité géographique de rassembler de nombreuses zones côtières et insulaires. La CADSES ne présentant pas de singularité aussi forte, aucune mesure ne concerne des zones en particulier. La quatrième priorité de la région Baltique centrée sur les stratégies d'aménagement a été reprise avec la nuance que le CADSES a préféré mettre en avant l'aspect procédural des stratégies d'aménagement, comme pour mieux insister sur la volonté d'opérationnalité recherchée dans cet espace. La réflexion autour d'une stratégie de développement spatial du CADSES n'a pas pour autant été laissée de côté comme le montrent les projets mis en place dans le cadre de cette première priorité du PO. La cinquième et dernière priorité de la région Baltique est reprise presque mot pour mot dans la dernière priorité du CADSES et correspond également au dernier axe prioritaire du SDEC. Concernant le CADSES, la formule est plus vague et ne fait pas référence au tourisme car il a été cherché de pouvoir y ranger des projets visant à réduire les pollutions. En effet, dans le domaine de l'environnement, l'importance et de l'urgence des problèmes liés aux ressources naturelles est depuis longtemps avérée dans cet espace traversé par de nombreux fleuves dont le plus grand d'Europe : le Danube. A l'instar du PO de la région Baltique, celui du CADSES a pu bénéficier de l'apport du SDEC. Ainsi Interreg IIC CADSES y fait explicitement référence et souhaite se placer fidèlement dans ses axes prioritaires appelés « objectifs politiques et options pour



le territoire européen ». Les mesures se ressemblent, jusqu'aux titres (Tableau 3). Le fait qu'on ne retrouve pas la priorité du SDEC de prise en compte de la dimension territoriale dans les différentes politiques peut s'expliquer par l'existence de nombreux freins institutionnels dans les pays candidats et tiers dans le CADSES. En effet cette priorité s'accorde peut-être mieux à la situation administrative dans les pays membres. Les pays candidats sont dans une phase de renforcement de leur capacité administrative, tel est donc leur priorité.

D'autres réalisations des acteurs de l'espace Baltique ont eu valeur d'exemple pour les acteurs du CADSES comme l'organisation<sup>112</sup> de la gestion de l'ensemble du programme. Le bilan d'Interreg IIC BSR a été jugé très positif et le processus ne s'est pas arrêté, un « *VASAB 2010+* » a été initié dans la continuité.

Les autres espaces transnationaux du peloton de tête ont été l'Aire métropolitaine du Nord Ouest et la façade atlantique, dont des projets pilotes ont été engagés dès 1989. Leurs caractéristiques géographiques ne les plaçaient pas *a priori* avantageusement pour réaliser des transferts directs au profit du CADSES, cependant, leurs spécificités géographiques ont également eu valeur d'exemple, en particulier du fait qu'ils sont constitués d'Etats membres de longue date. Ils représentent un certain aboutissement aux yeux des acteurs des espaces de coopération plus récents, tels que le CADSES.

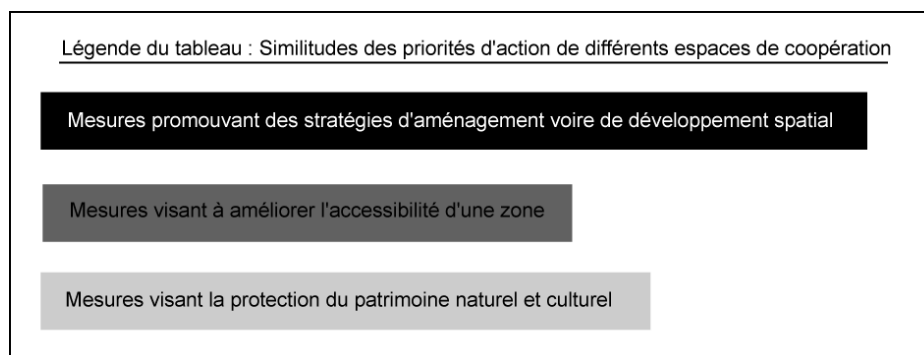
L'ENO couvre une faible surface par rapport aux autres espaces transnationaux et est surtout caractérisé par deux éléments : il présente un réseau urbain très dense ou sont concentrées les plus grandes capitales européennes. Les préoccupations avec les pays du CADSES sont plutôt éloignées.

L'espace Atlantique, également nommé Arc Atlantique par la CRPM, ou encore façade atlantique dans les documents de la Commission, regroupe des régions de niveau NUTS II pour la France, l'Espagne et le Portugal, NUTS III pour le Royaume Uni et l'ensemble de l'Irlande (Carte 4). Les caractéristiques géographiques générales de cet espace sont à peu près opposées à celle du CADSES. Quand le premier est essentiellement maritime, le second est essentiellement continental. En effet, le premier entoure une mer alors que le second est entouré de mers, même s'il ouvre sur la mer Noire, la mer Egée et l'Adriatique. Sa création a été une réaction que l'on peut qualifier de « défensive » à l'encontre de la dorsale européenne, concentrant les centres décisionnels européens. L'Arc atlantique est ainsi évoqué dans le rapport Europe 2000 + : « Le but de ce rassemblement de régions est de lutter contre les effets de leur périphéricité par rapport au reste de l'Europe »<sup>113</sup>. La goutte d'eau qui a fait débordé le vase (mais pas l'océan Atlantique) fut l'article de R. Brunet paru dans le GIP Reclus et repris par le Nouvel Observateur qui présentait la dorsale européenne sous forme d'une banane bleue et les façades maritimes comme des périphéries dépendantes de la

<sup>112</sup> Cette organisation est détaillée dans le chapitre 4.

<sup>113</sup> CE., 1994, *Europe 2000 +. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, p. 224.

dorsale européenne. Les régions atlantiques se sont senties marginalisées et se devaient de réagir, ce qui était le but de l'article en question : L'Arc Atlantique se définissait donc par opposition à l'axe industrialisé qui va de Londres à Milan, en réaction à la banane bleue. Une part de la motivation à l'origine de sa naissance tient dans la menace que représentait le futur élargissement de l'UE : « c'est le contexte politique avec d'une part la réforme des fonds structurels et l'augmentation des financements envers les espaces s'organisant pour faire émerger des projets et d'autre part l'annonce de l'élargissement de l'UE qui a été le facteur déterminant de la création de l'Arc atlantique »<sup>114</sup>. Après trois années de mise en route, l'Arc Atlantique connaît sa plus grande période d'activité. Elle est fondée sur ATLANTIS I, programme pilote de l'article 10 du FEDER, qui va durer jusqu'en 1995. La coopération se fait sous la forme d'une cellule de coordination de l'ensemble des projets : le « *Business group* » composé d'experts ayant chacun la responsabilité de proposer, pour un thème donné, un plan d'actions dont l'ensemble constitue le « *Business plan* ». La responsabilité des thèmes est ainsi géographiquement répartie : l'Aquitaine a en charge la recherche et le transfert de technologies, le Pays Basque espagnol les transports, le Devon s'occupe du tourisme, le Centro portugais de l'environnement, la Galice, de la pêche et de l'agriculture et enfin la Cornouaille est dévolue au développement des entreprises. Cette répartition des thèmes est complétée par une coordination pour chaque pays de la façade : les régions Bretagne, Devon, Galway, Galice et Norte vérifient la conformité avec les stratégies nationales respectives. Ce programme est donc basé sur la coopération interrégionale avant tout. Une telle clarté dans la répartition des tâches a pu être un élément de la réussite de ce programme. L'Arc Atlantique n'est pas une référence pour les acteurs du CADSES mais il a une valeur d'exemple quant à la motivation des instigateurs qui se sont fait les avocats de cet espace et l'ont défendu en haut lieu. Avoir utilisé la position périphérique en Europe pour en faire un élément fédérateur du rassemblement des régions est en soi un défi qui est proche de ce que doivent accomplir les régions du CADSES, du moins les plus orientales.



<sup>114</sup>CRISTESCU J., 2000, *La coopération interrégionale transnationale au travers de l'Arc Atlantique*, p. 26.

|  | Europe   | CADSES IIC   | Région mer Baltique IIC  | Arc Atlantique IIC   |
|--|--|--|--|--|
| <b>Champ géographique</b><br><b>*en partie</b>                   | 27 Etats<br>Europe élargie (sans la Turquie)   | 18 Etats dont 4 EM : Autriche, Allemagne, Italie, Grèce,<br>7 PC : Bulgarie, Tchéquie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie,<br>5 Balkans : Albanie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, RFY, ARYM et<br>2 mer Noire : Ukraine*, Moldavie*.  | 11 Etats dont 4 EM : Danemark, Finlande, Suède, Allemagne*,<br>4 PC : Estonie, Lituanie, Lettonie, Pologne et<br>3 PT : Norvège, Biélorussie*, Russie*.  | 5 Etats EM : Irlande , RU*, France*, Portugal et Espagne*  |
| <b>Superficie</b>  | 4 358 000 km <sup>2</sup>  | 1 618 000 km <sup>2</sup>  | 2 300 000 km <sup>2</sup>  | 905 520 km <sup>2</sup>  |
| <b>Population</b>  | 486 500 000 habitants  | 197 000 000 habitants  | 103 200 000 habitants  | 76 100 000 habitants   |
| <b>Financement</b>   |  | 21,5 millions € FEDER<br>15,1 millions € financement national<br>10 millions € Phare   | 25 millions € FEDER<br>Phare<br>TACIS  | 26 millions € FEDER  |
| <b>Priorités d'action</b><br><br><b>Ou</b><br><br><b>Mesures</b> | 1.Orientation territoriale des politiques<br><br>2.Développement spatial polycentrique et nouveaux rapports ville-campagne<br><br>3.Accès équivalent aux infrastructures et au savoir<br><br>4.Gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel | 1.Promotion de procédures coopératives en matière d'aménagement<br><br>2.Promotion de la coopération pour un système urbain plus équilibré<br><br>3.Développement d'un système de transport multimodal et amélioration de l'accès aux infrastructures<br><br>4.Coopération améliorant l'accès au savoir et à l'information<br><br>5 Gestion prudente et développement du patrimoine naturel et culturel. | 1.Promotion d'un système urbain Baltique et d'une répartition de la population équilibrée<br>2. Promotion de la communication et de solutions énergétiques prenant part à un développement régional durable<br><br>3.Promotion d'un aménagement intégré et du développement durable des zones côtières, des îles et d'autres zones spécifiques<br><br>4.Développement de stratégies de développement spatial et d'échanges d'expériences dans le domaine de l'aménagement<br><br>5. Gestion des interactions entre le patrimoine naturel et culturel et le développement touristique | 1.Promotion des transports<br><br>2. Recherche et transfert de technologies<br><br>3. Tourisme<br><br>4. Environnement |
| <b>Programme</b>   | Adopté en mai 1999   | Approuvé le 6 août 1997  | Adopté en décembre 1997  | Adopté mai 1999  |
| <b>Stratégie ou vision</b>                                       | SDEC   | Vision Planet GPP (2000)   | VASAB 2010 (1994), VASAB 2010+ (2001)  | SDEA en préparation  |

Tableau 3 : Les similitudes des priorités d'actions de différents espaces de coopération (J. Cristescu, 2004)



### II.3 La coopération visant le développement des régions transfrontalières

La coopération transfrontalière ayant été reconnue comme essentielle dans le processus d'intégration européenne (cf. supra), des instruments sont mis en oeuvre pour l'encadrer, Interreg, volet A est le principal. La question de la délimitation de la « zone » transfrontalière s'est avérée complexe du fait de la variété des frontières européennes, à plus forte raison quand les frontières externes sont prises en compte. Une telle zone s'étend de part et d'autre d'une ou plusieurs frontières nationales. Le vocable de **régions frontalières** n'éclaircit pas la définition. Longtemps décriées, on leur préférerait le terme de **zone frontalière** ou de **bande frontalière** définies en droit communautaire par un espace variable situé entre quinze et vingt-cinq kilomètres de part et d'autre de la frontière, selon les règlements. Finalement la Communauté européenne s'est abstenue de définir ces zones selon un critère de taille, souhaitant privilégier le cadre d'action devant la division administrative du territoire. De plus, déterminer une fois pour toutes une taille identique applicable à l'ensemble des pays membres aurait été une gageure.

Cependant le souci de mesurer en vue d'évaluer l'évolution sociale et économique des régions de la Communauté a abouti à l'établissement d'un découpage territorial à trois niveaux, effectué à partir d'un indice synthétique calculé sur le potentiel économique et la situation de l'emploi. C'est la Nomenclature des unités territoriales statistiques ou NUTS. Ainsi sont distingués un premier niveau, composé de soixante-sept régions de la Communauté européenne (RCE) ; un niveau II comprenant 174 unités administratives de base (UAB) ; et enfin le niveau III regroupant pas moins de 829 subdivisions des unités administratives de base (SUAB). Finalement les termes NUTS II et NUTS III sont passés dans le vocabulaire courant. Les régions frontalières (NUTS III) couvrent environ 40% de l'espace communautaire et représentent 25 % de sa population. Pour les pays candidats ces chiffres sont plus élevés, respectivement 66 et 58 %<sup>115</sup>. Ce sont des zones dont le dynamisme est déterminé par les flux de personnes et de marchandises essentiellement, mais également des zones dont dépend le dynamisme « interne » de chaque pays frontalier.

Ce sont les premières régions à subir ou profiter des changements générés par l'ouverture des frontières. C'est pourquoi, dès les années 70, l'intérêt de ces zones particulières en terme de coopérations potentielles est avéré, comme en témoigne la création de l'association des régions frontalières d'Europe (ARFE). Le cinquième élargissement s'est traduit par une augmentation du nombre de frontières intérieures à l'UE et par un glissement vers l'Est des frontières extérieures, ce qui nécessite la prise en compte de la situation des régions de toutes ces frontières.

<sup>115</sup> Chiffres de 2001 CE., 2003, *Deuxième rapport sur la cohésion*, p. 34.

En effet, les zones frontalières ont un poids encore plus important dans les pays candidats puisqu'elles occupent 66 % de l'espace et concernent 58 % de la population. Ces zones connaissent une situation économique très inférieure aux zones frontalières de l'UE et même à celles des frontières extérieures de l'UE. En se basant uniquement sur le PIB par habitant, les zones frontalières UE-pays candidat se situent à 53 % de la moyenne de l'Europe élargie alors que les zones frontalières pays candidats-pays tiers ne sont qu'à 38 % de cette même moyenne. Cela laisse prévoir un nécessaire rattrapage en vue de l'élargissement de 2004 et 2007 et au delà. Or, les programmes Interreg internes à l'UE sont considérés comme ayant fortement contribué au rattrapage des régions transfrontalières par rapport aux autres avec un PIB par habitant respectivement de 14 % et 17 % au dessus de la moyenne Europe élargie. Cette réussite a motivé la propagation de l'initiative INTERREG à l'Europe centrale et orientale. Les programmes Interreg spécifiques aux zones transfrontalières font l'objet du volet A dans l'actuelle période de programmation 2000-2006. Cependant, seules les frontières internes de l'UE ainsi que celle séparant l'UE des pays candidats sont concernées par ce programmes ; par conséquence les frontières entre pays candidats ou tiers ne reçoivent pas de financement dans ce cadre pour leurs différents projets transfrontaliers. Notons, à ce titre que parmi les pays candidats à l'adhésion, seule la Roumanie ne possède pas de frontière commune avec l'Union européenne de 2003. Cependant dès 2004, le glissement de la frontière orientale de l'UE vers l'Est va rendre éligibles un grand nombre de zones frontalières. Il faudra les prendre en compte dans la nouvelle période de programmation qui fera suite à une nouvelle réforme des fonds structurels en 2007.

Les frontières roumaines seront alors éligibles à Interreg IIIA. Les domaines d'actions prioritaires fixés par la Commission dans ce cadre sont relatifs à une zone d'intenses échanges : amélioration des transports, augmentation de la coopération dans les domaines juridique et administratif, accroissement des potentiels humains et institutionnels relatifs à la coopération transfrontalière, promotion du développement urbain, rural, côtier, renforcement de l'esprit d'entreprise, notamment des PME, soutien à la protection de l'environnement.

Les zones transfrontalières sont les meilleurs exemples d'une coopération interrégionale transnationale (on parle bien sûr plus volontiers de coopération transfrontalière qui fait une partie de cette dernière) servant de base de l'amélioration des conditions de vie et de la situation économique de part et d'autre de la frontière. La coopération est ici mise en avant en tant qu'instrument du développement de la zone en question, mais aussi du reste des pays respectifs compte tenu des flux de marchandises et, dans une moindre mesure, des flux de personnes qui sont attendus à chaque frontière.

D'autres régions géographiquement spécifiques par leur localisation en périphérie de l'Europe font l'objet de mesures particulières.

#### II.4 La coopération œuvrant au développement des régions périphériques

Les régions européennes qui répondent à cette caractéristique de périphéricité bénéficient d'un cadre de coopération particulier qui n'est cependant pas aussi institutionnalisé qu'Interreg. Une **périphérie**, littéralement « qui porte autour », a une définition duale. Elle peut être relative à l'éloignement par rapport à un centre dans un sens purement spatial, reposant sur la seule géométrie de l'espace. Mais elle peut être dominée par un centre selon une acception plus politico-sociale. Cette acception est largement utilisée en économie et en géographie, notamment au travers du modèle centre-périphérie. La périphérie est alors exploitée (dominée) et fournit les ressources et la main d'oeuvre au centre (dominant). Les deux définitions sont souvent confondues et la périphérie devient synonyme de régions défavorisées ; des stratégies sont proposées pour lutter contre les coûts entraînés par la position périphérique des régions<sup>116</sup>.

Pourtant une périphérie géométrique n'est pas nécessairement une périphérie politico-économico-sociale. Ainsi, parmi les zones situées en périphérie de la Roumanie, se trouve la capitale qui est la zone la plus dynamique du pays, ainsi que les marges occidentales qui sont également très dynamiques sur les plans économique et social. Le centre du pays est en revanche occupé par la chaîne des Carpates qui est un espace plutôt dominé que dominant. On pourrait ainsi multiplier les exemples, notamment dans les grands ensembles où les villes majeures sont situées près des côtes (donc en périphérie) et les espaces centraux occupés par de grandes plaines ou chaînes de montagnes (Etats-Unis, Asie...).

La DG Régio considère en effet que ces zones ont une situation stratégique entre la terre et la mer et qu'elles jouent de ce fait un rôle important dans la production alimentaire et les échanges commerciaux. Les îles sont d'un grand attrait touristique mais leur surface et parfois leurs activités limitées les confinent dans une relation de dépendance par rapport aux métropoles en terme d'accessibilité et de marché. La situation insulaire est plus difficile que celle des régions périphériques qui sont moins démunies face à cette barrière physique. **La périphéricité** de ces régions n'est pas toujours un inconvénient, du moins d'autres facteurs peuvent prendre le pas sur ce facteur géographique et conférer à ces régions d'importants avantages. Nous pensons ici à la qualité de vie souvent liée à un environnement préservé, à une faible pression foncière, à l'absence de congestion des réseaux de transport, à une plus faible concurrence découlant d'une faible densité d'entreprises... Autant d'éléments qui peuvent apparaître comme des avantages comparatifs et faciliter certaines activités. Les avantages comparatifs de ces régions sont de plus en plus importants

<sup>116</sup> Ainsi la Direction générale des études du Parlement européen a réalisé en 2000 un rapport sur *Les coûts de la périphéricité* dans lequel elle propose une typologie des régions en fonction de leur périphéricité et des modes de gestion de celle-ci.

compte tenu de l'amélioration des transports qui désenclavent des régions. L'ensemble de ces processus sont regroupés sous le terme de « périphéricité a-spatiale » par certains chercheurs<sup>117</sup> qui considèrent également que certaines régions périphériques tirent avantage de leur position géographique.

Dans le contexte de l'Europe élargie, il s'agit des régions situées aux marches de l'ensemble de l'Europe. A l'ouest et au sud, il s'agit de littoraux très peuplés ; les littoraux septentrionaux le sont nettement moins ; les marches orientales correspondent actuellement aux régions les moins peuplées des PECO, les régions périphériques représentent *in fine* un espace et une population importants. Les régions roumaines bordant la mer Noire sont alors considérées comme périphériques. La limite interne de la périphérie européenne étant floue, l'ensemble des régions roumaines peut être considéré comme périphérique, mis à part la « région » de la capitale.

Afin de fédérer et d'aider ces régions dans leur développement, la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) a été créée en 1973. Elle s'est appuyée sur le fait que, compte tenu de la configuration du continent européen, la majeure partie des régions périphériques est aussi maritime ; l'Europe compte 89 000 km de côtes et 109 423 km<sup>2</sup> de surface insulaire. Le couplage de ces caractéristiques implique des stratégies de développement différentes de celles de territoires uniquement continentaux et nécessite des besoins plus importants en terme d'accessibilité. L'un des objectifs de la CRPM était alors la coopération interrégionale. Pour prendre acte des spécificités de ces régions, la CRPM s'est organisée en Commissions géographiques dès 1989. Elle en compte aujourd'hui sept : la commission Mer Noire, mer du Nord, mer Baltique, Méditerranée, Arc Atlantique, Îles et Balkans.

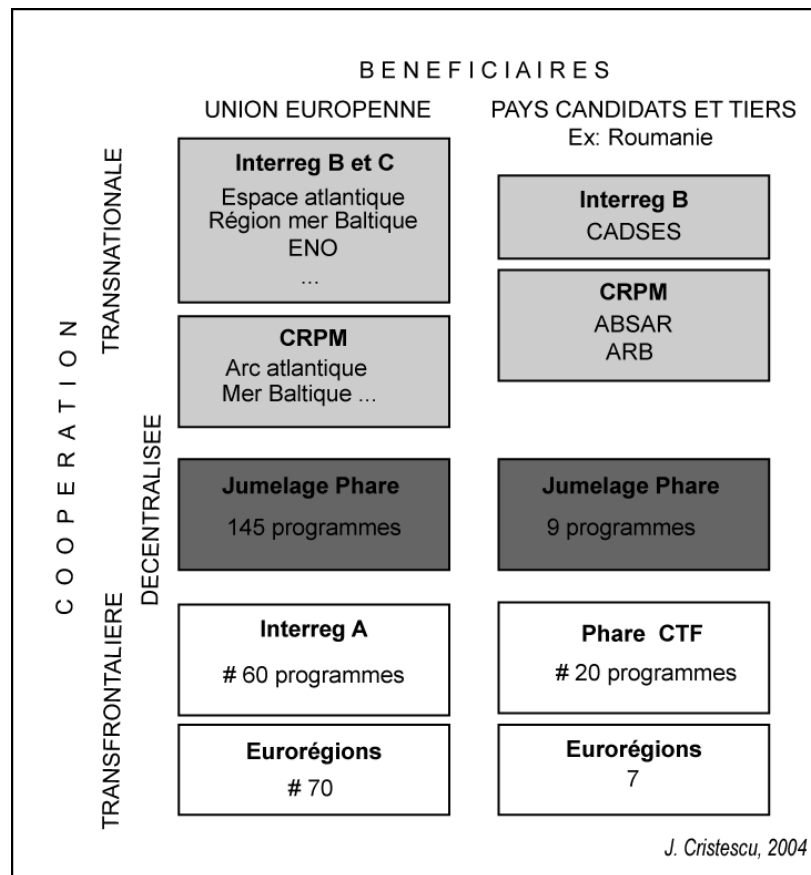
Outre la promotion de la coopération interrégionale, la CRPM fédère les points de vues régionaux et émet des recommandations en réaction aux différents travaux de la Commission. Egalement représentée à Bruxelles, elle œuvre ainsi à la meilleure prise en compte des réalités régionales dans les politiques communautaires. Pour preuve, ses propositions d'orientations pour le SDEC lui ont permis d'obtenir le statut d'observateur lors de l'adoption de ce document en 1999.

---

<sup>117</sup> COPUS A., *et alii.*, 2003, "Aspatial peripherality", *Journal of Nordregio*, pp. 13-18.



**Figure 7 : Les instruments de la coopération interterritoriale**



La coopération interrégionale transnationale intéresse donc des espaces de taille variée, du transfrontalier au transnational. Elle concerne en outre différents types d'espaces, certains ayant des caractéristiques géographiques spécifiques (régions frontalières et périphériques). En effet, certaines régions ont créé un réseau autour de leur caractéristique commune de périphéricité, jusqu'à établir des instances œuvrant en haut lieu pour leur prise en compte dans les politiques communautaires. En résumé, le second Rapport sur la cohésion atteste que « la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale est par excellence une priorité pour l'UE afin de promouvoir l'intégration et de réduire la fragmentation économique et sociale engendrée par les frontières nationales. Le marché intérieur et la coopération transfrontalière ont permis de mieux intégrer les régions transfrontalières avec le reste de l'Union »<sup>118</sup>. Nous avons vu que la coopération interterritoriale transeuropéenne dispose de nombreux instruments ou programmes auxquels la Roumanie peut prétendre, la figure 7 en présente une synthèse.

<sup>118</sup> CE., 2001, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, p. xxvii.

## **Conclusion du chapitre premier : la coopération interterritoriale est avant tout un instrument de la politique régionale communautaire**

La coopération a plusieurs acceptions du fait de sa double nature de principe relationnel et d'instrument politique. C'est pourquoi elle est souvent utilisée à tort, par exemple lorsqu'il s'agit plutôt d'initiatives inter-gouvernementales par exemple, ou à bon escient dans un but d'affichage de bonnes pratiques, selon un véritable marketing politique. Le développement est une notion très vaste qui nous intéresse à plusieurs échelles et qui nécessite de prendre en compte des éléments clés si l'on veut le mesurer de façon à ne pas le réduire à la croissance économique, qui n'en est qu'une partie. Il faut y ajouter deux dimensions complémentaires qui sont le progrès social et la protection de l'environnement. Coopération et développement ont d'abord été liés par les anciennes relations coloniales de l'Europe. La coopération a ainsi longtemps été un fer de lance de la politique extérieure, avant que l'on reconnaisse que le terme « d'aide au développement » était plus approprié.

Dans l'espace communautaire, la coopération peut être invoquée sans être effectivement réalisée ; dans les politiques sectorielles il s'agit plutôt de coordination de pratiques sur les territoires nationaux respectant des accords au niveau communautaire. La politique régionale, mue par l'objectif de cohésion, est le creuset d'instruments de mise en œuvre d'une véritable coopération interterritoriale transeuropéenne qui cherche à placer la région au cœur des dispositifs. La coopération transfrontalière a rapidement été considérée comme un élément clé de l'intégration européenne. En conséquence, elle a été mise en œuvre sur les frontières extérieures de l'Union européenne dès la fin des régimes communistes. Elle connaît un regain d'activité depuis la perspective d'adhésion de l'ensemble de ces pays, écartés pendant 45 ans de l'évolution du reste de l'Europe. Le programme de la région de la mer Baltique, précoce dans sa mise en œuvre, a été un modèle pour les acteurs de l'espace centre-européen, Adriatique et Danubien (CADSES) en raison des similitudes géopolitiques et des enjeux communs que révèlent ces deux espaces.

Les spécificités géographiques régionales ont généré des programmes spécifiques, les régions frontalières en sont un bon l'exemple, alors que les régions périphériques et maritimes ne bénéficient pas d'instrument communautaire en propre. Si les programmes, quels que soient les enjeux en présence, visent toujours le développement de l'espace en question, « il ne peut cependant y avoir de développement que là où il existe une volonté de maîtriser l'avenir et là où les conditions nécessaires sont ou peuvent être réunies »<sup>119</sup>. La question qui s'impose alors consiste à se demander si ces conditions du développement sont réunies en Roumanie. L'analyse de sa situation de développement et des progrès réalisés depuis 1989 permet d'apporter des éléments de réponse à cette question et augure des chances de réussite des différents programmes de coopération.

---

<sup>119</sup> TREUNER P in TREUNER P., FOUCHER M., (dir) 1995, *Vers un nouvel espace européen*, p. 273.

## Chapitre 2 : La Roumanie, un pays de réformes

---

*“ Speaking of the situation in the Balkans in general,  
we have to say that we are far from having reached complete stability.  
We are still witnessing the confrontation between the forces of integration and those of dissolution. ”*  
Petre Roman, lettre à Bill Clinton, 2000

Les fondements de la coopération et ses différentes modalités de mise en œuvre dans le cadre européen ont montré que la coopération peut être théoriquement envisagée comme un moyen dont le développement serait la fin. Notre propos consiste à montrer que la Roumanie, compte tenu de sa situation de développement, a tout à gagner de la coopération. Or, la Roumanie a bénéficié depuis 1990 de quelques-uns de ces programmes, pour son territoire dans son ensemble (en tant que pays candidat à l’UE) ou pour quelques régions en fonction leurs caractéristiques géographiques (position frontalière, périphérique). Avant d’étudier ce que ces différentes coopérations ont pu apporter, en analysant le détail de leur fonctionnement (Chapitres 3 à 5), il nous faut présenter la situation de développement en Roumanie. Elle nous intéresse pour deux raisons principales : d’une part, plus elle sera mauvaise, plus l’enjeu que représente la coopération sera grand et d’autre part les besoins identifiés seront à la base de projets en vue d’améliorer la situation de développement de la Roumanie.

Ce chapitre présente donc d’une part les grands traits de la situation politique, économique et sociale de la Roumanie à l’échelle du pays puis des régions en termes d’inégalités interrégionales. Il aborde ensuite le cas particulier des régions frontalières pour lesquelles il est nécessaire de prendre en compte des disparités avec les régions des pays limitrophes. Enfin, les disparités intra-régionales donnent la mesure des besoins locaux. Nous montrerons que les écarts de développement persistent malgré les réformes engagées depuis 1990. Les besoins qui apparaissent au niveau aussi bien national que régional ou local seront ensuite susceptibles de générer des projets ad hoc, par la suite financés par l’UE ou des fonds américains, canadiens ou ONUsiens.

D’autre part, si la situation actuelle de développement de la Roumanie est préoccupante, il n’en demeure pas moins qu’elle évolue vite ; des changements sont à l’œuvre. Les domaines qui ont retenu notre attention sont ceux que nous avons reconnus comme significatifs du développement

selon une approche durable, *i.e* prenant en compte le progrès social, la croissance économique et la protection de l'environnement. Les réformes engagées dans le secteur public sont d'autant plus essentielles que l'ancien système administratif représente un grand nombre d'emplois. Le processus de régionalisation, qui émerge en Roumanie depuis seulement la fin des années 1990, est un des moyens pour parvenir au renforcement de la capacité administrative. La réforme du secteur privé et en particulier le processus de privatisation, bien que plus lent que dans les autres PECO, est largement plébiscité, peut-être au détriment de la coopération. Enfin, les mesures de protection du patrimoine naturel et bâti mises en place montrent que conscience est prise de la nécessité de préserver un énorme potentiel toujours menacé.

## I. Une situation de développement préoccupante

Afin d'aboutir à une image suffisamment précise de la situation de développement de la Roumanie sans pour autant verser dans l'énumération de l'ensemble des secteurs socio-économiques du pays, nous avons sélectionné les axes les plus importants : la démographie, la politique, la structure administrative, l'économie nationale, le niveau de vie et enfin la protection de l'environnement. Ces axes permettent d'aborder les éléments essentiels, représentatifs du développement en nous inspirant des préceptes du développement durable. Notre hypothèse est que les conditions nécessaires à la mise en œuvre de projets de coopération efficaces ne sont pas réunies en Roumanie : la centralisation trop forte empêche l'émergence d'acteurs locaux, la capacité administrative est trop faible, les inégalités sont trop importantes quelle que soit l'échelle d'analyse, sans compter que de lourdes menaces pèsent sur l'environnement. Le fil conducteur est donc, pour chaque axe évoqué, de rendre compte de sa cohérence avec les pré requis d'une coopération efficace.

Pour étayer cette hypothèse, nous nous appuyons sur des données économiques de sources nationale, européenne et mondiale. Il ne nous appartient pas de juger de la fiabilité des données statistiques roumaines, un croisement avec des données de sources variées est néanmoins préférable. En 2000, au commencement de ce travail, les statistiques roumaines n'étaient pas jugées totalement fiables : « Néanmoins, la qualité des statistiques macro-économiques doit encore être améliorée dans des domaines tels que la couverture du PIB. Il est indispensable d'améliorer la transparence et la communication dans la production des statistiques macro-économiques si l'on veut améliorer la confiance qu'elles suscitent »<sup>118</sup>. D'importants progrès ont été réalisés depuis, la réorganisation du gouvernement en juin 2003 a placé l'Institut national des statistiques (INS) sous la tutelle directe du Premier ministre, les annuaires statistiques roumains annuels sont disponibles en ligne et des enquêtes régionales sur les conditions de vie et le transport routier des marchandises ont été lancées.

Différents indicateurs permettent alors de souligner les faiblesses les plus inquiétantes au niveau national (Titre I.1), avant de rendre compte de la gravité des disparités existant entre les régions (Titre I.2), ensuite, on aborde les disparités intra-régionales qui semblent plus importantes que les disparités interrégionales et la situation de développement particulière des régions frontalières (Titre I.3).

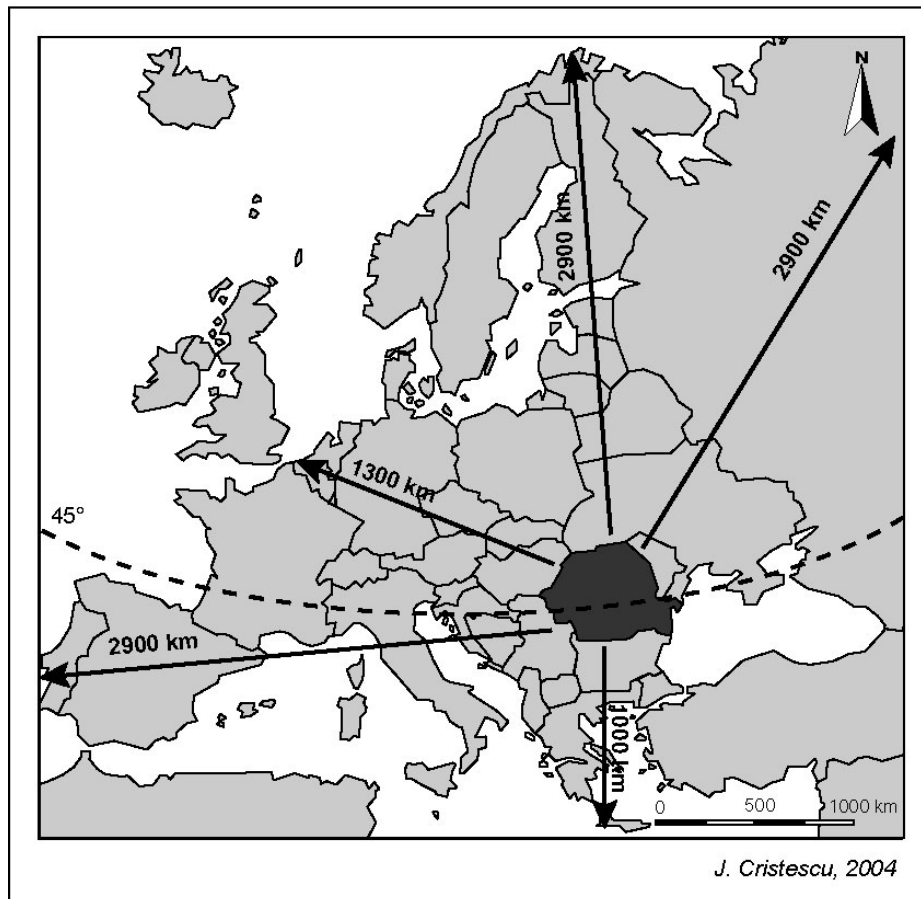
---

<sup>118</sup> CE., 2000, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, p. 64.

### I.1 Un contexte économique et social national difficile

Les frontières nationales actuelles résultent d'une histoire pluri-millénaire, mais surtout des décisions prises à Paris lors de la Conférence de Paix de 1947 (Carte 6). Le territoire roumain a aujourd'hui la forme d'un petit poisson dont la queue est dans la mer Noire, la bouche pointant entre la Hongrie et la Serbie, le ventre reposant sur le Danube le séparant de la Bulgarie et la nageoire dorsale entre l'Ukraine et la République de Moldavie... Sa surface actuelle est à peu près le tiers de celle de la France, soit 238 390 km<sup>2</sup> pour une population équivalant à un peu moins d'un tiers de la population française : 21 680 974 habitants au recensement de mars 2002, soit une densité de 91 habitants au km<sup>2</sup>. Ces chiffres placent la Roumanie en deuxième position après la Pologne parmi des pays PECO. Bien que le pays ait eu des velléités de s'agrandir, ses frontières ne sont plus remises en question depuis 1945, sauf si les Moldaves manifestent réellement leur désir de rattachement à la Roumanie comme ils ont pu le faire de façon informelle.

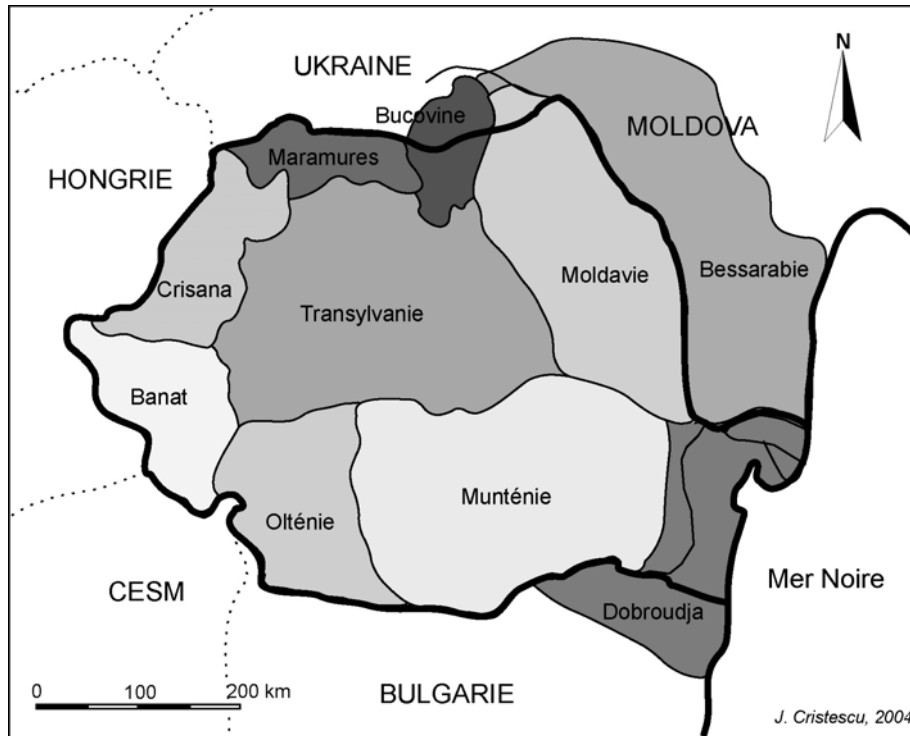
Carte 6: La Roumanie au cœur de l'Europe



L'organisation régionale de la Roumanie est comme dans tous les pays marqués par une histoire intense, différente selon les référentiels. Un premier découpage territorial fait référence aux différents milieux naturels et à l'histoire roumaine mais présente des limites floues<sup>119</sup> ; Maramureș, Crișana, Banat, Transylvanie, Carpates (orientales, occidentales ou méridionales), Olténie, Bucovine, Moldavie, Munténie et Dobroudja (Carte 7). Aucune donnée statistique n'est cependant

disponible pour ces provinces historiques. Les données sont disponibles au niveau des communes et des *judete* depuis le début des années 1990. En 1998, des « régions de développement » de niveau NUTS II sont créés et nommés selon les points cardinaux ; région Nord-Ouest, Ouest, Nord-Est, Sud-Est, centre et région de Bucarest. Ce découpage administratif et statistique<sup>120</sup> n'est pas encore unanimement utilisé, les régions historiques ou provinces leurs sont préférées.

**Carte 7 : Les provinces historiques : des territoires de référence**



Pour que la coopération fonctionne, il faut des porteurs de projets et des partenaires, soit une population dont la tranche la plus active est bien représentée, or la population de la Roumanie est en diminution et vieillissante, comme dans la plupart des PECO (Titre I.1.1). Le contexte politique est un élément essentiel pour une assise saine de la coopération. La Roumanie est certes considérée comme démocratique, malgré un certain opportunisme électoral et une corruption difficile à enrayer, mais présente une structure administrative très centralisée qui n'est pas un gage de réussite de la coopération (Titre I.1.2). Si la situation s'est beaucoup améliorée sur le plan politique depuis la fin des années 1980, tel n'est pas le cas en revanche de la situation économique (Titre I.1.3). En conséquence, les conditions de vie sont difficiles pour la majorité de la population (Titre I.1.4). La présence de nombreuses minorités est un facteur aggravant pour la Roumanie qui doit chercher à mieux intégrer ces populations ethniques (Titre I.1.5).

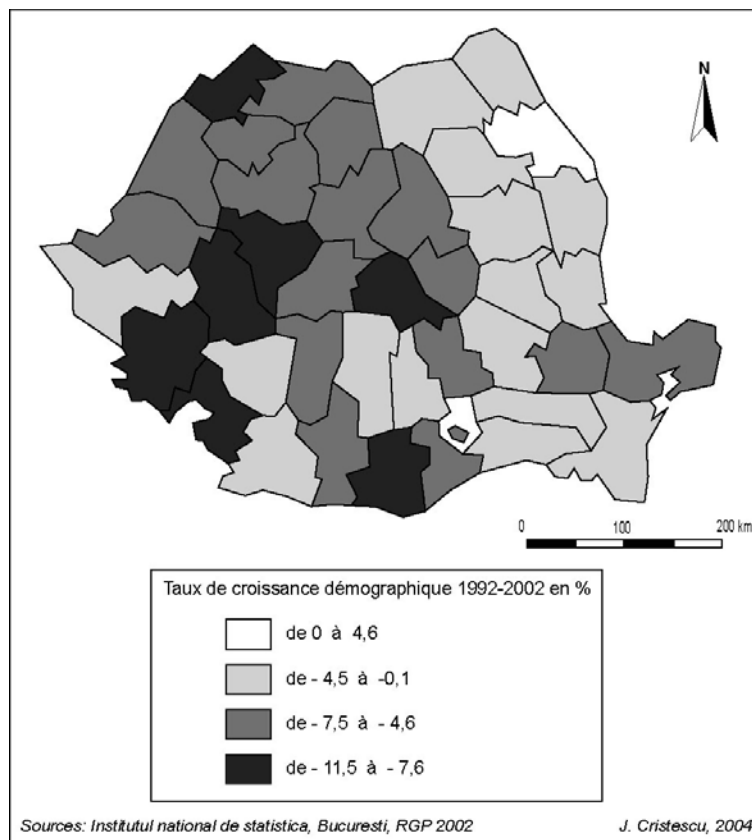
<sup>119</sup> Dans le sens où les limites de ces régions ne sont pas identiques sur l'ensemble des cartes observées.

<sup>120</sup> Elles datent officiellement de 1998, comme nous le voyons en détail dans le point II.2 de ce chapitre.

### I.1.1 Une démographie déclinante

La population connaît un déclin depuis 1992 (Carte 8), elle a baissé de 1,6 % alors que dans le même temps celle de l'UE des 15 s'accroissait de 1,02 %<sup>121</sup>. Le taux de natalité qui a baissé depuis les années 1970 est aujourd'hui de 10,7 pour mille habitants<sup>122</sup>, le taux de fécondité (1,3<sup>123</sup>) n'atteint pas le seuil de renouvellement de deux enfants par femme. V. Rey *et alii* expliquent ce déclin par « la suppression du décret contre l'avortement pris en 1967, et la libéralisation du droit à l'émigration »<sup>124</sup>. La population est toutefois relativement jeune puisque les moins de 35 ans représentent 51 % de la population. Si la jeunesse est un gage de dynamisme, dans la pratique des coopérations, elle doit être accompagnée de personnes plus âgées qui ont une expérience du terrain.

**Carte 8 : Dix ans de déclin démographique**



### I.1.2 Une démocratie parlementaire mais un Etat très centralisé

Un contexte politique stable au niveau national constitue une part importante du contexte dans lequel vont avoir lieu des coopérations. Il est à craindre que, malgré les améliorations manifestées depuis la chute du régime communiste<sup>125</sup>, la démocratie ne soit pas encore aboutie et ne facilite donc pas les projets de coopération. Le centralisme de l'organisation administrative du pays accule les acteurs locaux potentiels sinon vers l'impasse, au moins vers d'importantes difficultés.

<sup>121</sup> MDP., 2001, *National Development Plan 2002-2005*, chiffres de 2000.

<sup>122</sup> Source: CIA World Factbook, janvier 2003.

<sup>123</sup> Source: CIA World Factbook, janvier 2003.

<sup>124</sup> REY V et alli., 2000, *Atlas de la Roumanie*, p. 36.

<sup>125</sup> Pour le climat politique roumain avant, pendant et après les deux régimes communistes, voir notamment la synthèse de BOIA L., 2003, *La Roumanie. Un pays à la frontière de l'Europe*, respectivement aux chapitres « Comment s'est faite la Roumanie », pp.75-138, « Le communisme roumain », pp. 139-190 et « Entre passé et avenir », pp. 191-247.



Tout comme la plupart des pays européens, qu'ils soient membres ou candidats (mis à part la Turquie), l'Etat roumain est une république unitaire avec un régime démocratique parlementaire. Depuis 1991, les élections sont libres et leur déroulement est considéré comme conforme à un régime démocratique par les observateurs de la Commission européenne en charge de la rédaction des rapports annuels réguliers sur l'avancement de la Roumanie dans la reprise de l'acquis communautaire. Les élections locales de 1992, 1996 et 2000 et les présidentielles de 1991, qui ont abouties à l'élection de Ion Iliescu, celles de 1996 - élection d'Emil Constantinescu - et celles de 2001 - retour de Ion Iliescu - sont à ce titre utilisées comme vitrines par le gouvernement pour montrer l'avancement démocratique de la Roumanie. Force est de constater, pourtant, que quelques dysfonctionnements caractérisent ce système électoral.

Concernant les élections présidentielles d'abord, les plus récentes ont été révéler la montée du nationalisme. A l'issue du premier tour ne restaient en lice que le candidat Ion Iliescu - leader d'un des partis nés du démantèlement de l'ancien parti communiste - en face de Corneliu Vadim Tudor, leader du parti de la grande Roumanie, l'équivalent du front national français. L'histoire électorale récente de l'Europe occidentale au travers des cas néerlandais, autrichien et français notamment, a montré qu'il ne s'agit pas là d'un cas isolé... Concernant les élections locales, il s'agit d'un scrutin proportionnel de listes qui sont aussi nombreuses qu'il y a de partis indépendants. Or, il s'en est créé beaucoup en Roumanie dans la décennie 1990. Les voix des électeurs s'éparpillent en conséquence entre plus de 50 listes de formations indépendantes. A ce titre, la petite ville de Filiaș bat tous les records avec 64 listes de conseillers locaux en 2000. De plus, la participation électorale a fortement diminué ces dernières années : 62,2 % en 1992, 50,8 % en 2000<sup>126</sup>. Comme le souligne Catrinel Trofin « Cela nous emmène très loin des scores de 80 % de présence aux urnes du début des élections libres »<sup>127</sup>. Apparaît par ailleurs l'importance démesurée de la couleur du parti au pouvoir sur les convictions politiques des candidats dans leur choix. Pour preuve, une étude publiée par l'association roumaine Pro-Democratia montre que 32 % des maires élus en 2000 avaient changé leur appartenance politique après un an d'exercice pour prendre à 82 % la couleur du parti au pouvoir : le Parti de la Démocratie Sociale de Roumanie (PDSR). Ce parti s'est associé à un petit parti en juin 2001 pour devenir le Parti Social Démocrate (PSD). Ces pratiques, que l'on peut qualifier d'opportunisme électoral sont un témoin des dysfonctionnements de la démocratie. Ces changements rapides « de conviction politique » sont dommageables aux localités qui perdent ainsi leur crédibilité auprès de la population, ce qui peut sensiblement diminuer les motivations de s'investir dans des projets locaux dont le soutien est si incertain.

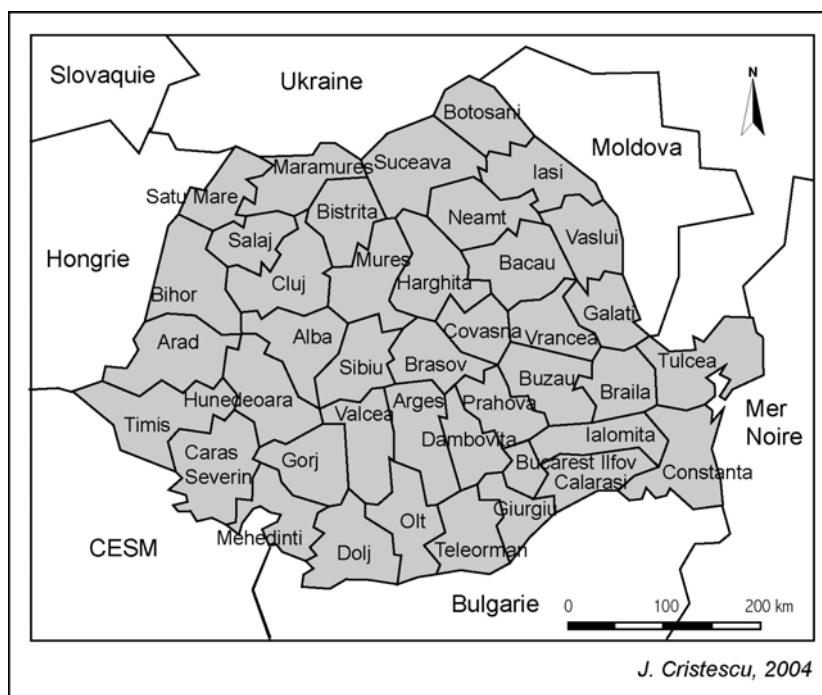
Mais les acteurs potentiels des coopérations sont surtout gênés par ce qu'ils appellent communément la lourdeur administrative ou encore *burocrația*. La Roumanie a un Etat à la fois très

<sup>126</sup> TROFIN C., 2003, « L'autonomie locale en Roumanie, entre déficit démocratique et anachronisme fiscal », non publié.

<sup>127</sup> Ibid.

centralisé et très déconcentré. L'administration a une longue histoire centralisatrice et cela s'en ressent aujourd'hui. Qui plus est, l'actuelle constitution établie le 8 décembre 1991, est calquée sur celle de la cinquième République française. Ainsi toutes les institutions exerçant des fonctions administratives sont centralisées à Bucarest et seulement déconcentrées dans les 41 *judete* (Carte 9) et les communes.

**Carte 9: Les « départements » de la Roumanie**



Etat, *judete* et municipalités constituent en effet les trois niveaux de collectivités territoriales reconnus par cette constitution. La plupart des services publics gérés par les 49 ministères et institutions gouvernementales correspondants existent également au niveau départemental au sein de 42 préfectures et 42 conseils de județ<sup>128</sup> et enfin au niveau communal au sein de près de 3000 conseils municipaux et locaux. Le pouvoir de gestion de l'administration est concentré entre les « mains » des ministères de l'Administration publique, des Finances publiques et de l'Intégration européenne essentiellement. Le pouvoir de la police est souvent ressenti comme trop important par la population, il n'est pas rare que de corps d'Etat soit accusé de corruption. Nombreuses sont les familles dont les habitations ont été réquisitionnées par la police politique du temps de la dictature et qui rencontrent des difficultés à récupérer leurs biens, 15 ans après la chute de ce régime.

A côté de l'administration publique, les acteurs roumains peuvent s'investir dans des organisations administratives privées. En 2000, parmi les quelques 40 000 que comptait la Roumanie, les principales étaient des fondations, des associations sportives et culturelles pour près de deux tiers et des associations religieuses pour un tiers. Leur multitude peut laisser penser que les besoins sont à ce point importants et que les services publiques n'y répondent que partiellement, de

<sup>128</sup> Ceux des 41 *judete* plus un pour la ville de Bucarest.

telle sorte que des organismes privés ont du être créés en nombre. Cependant, cet engouement peut aussi témoigner d'une émergence de la société civile.

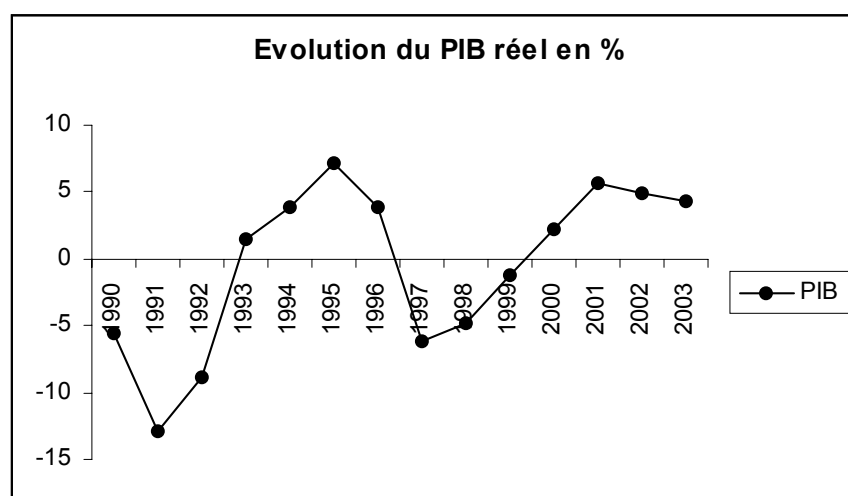
Ajouté à ces faiblesses administratives, mais aussi en partie liée, la situation économique générale donne la mesure du retard de la Roumanie dans de nombreux domaines.

### I.1.3 Une économie nationale qui ne décolle pas

Une situation économique qui montre de nombreuses faiblesses a tendance à intimider les pouvoirs publics à privilégier des mesures nationales, qui peuvent elles-mêmes bénéficier d'une coopération bilatérale plutôt que de renforcer la coopération interterritoriale. Le soutien des pouvoirs publics est pourtant essentiel à la coopération. Les différents indicateurs économiques analysés ici renforcent l'impression d'insuffisance de pré requis pour une coopération efficace.

Le Produit intérieur brut (PIB) est un indicateur récrié car ne prenant pas en compte les richesses autres que monétaires ; il n'en demeure pas moins un moyen de comparaison d'une situation économique nationale. En Roumanie, il était de 39,9 milliards d'euros en 2000 alors que le PIB moyen de l'UE15 s'élevait à 531,6 milliards d'euros. En proportion, le PIB roumain représentait 0,5 % de celui de l'UE15. Son évolution n'est pas plus encourageante puisqu'il n'a fait que baisser depuis 1990 avec une reprise depuis 1999 (Figure 8 et Tableau 4). Avec 5700 dollars par habitant en 2002, pour une moyenne européenne de 21115 dollars par habitant, cela représente 27 % de la moyenne UE15. La Roumanie se place juste devant la Bulgarie, qui est le dernier des PECO selon cet indicateur. République tchèque, Hongrie et Slovaquie ont un PIB par habitant s'élevant au moins au double de celui de la Roumanie. En 2003, le PIB par habitant en SPA est « mathématiquement » relevé à 30 % de la moyenne UE25.

Figure 8 : Une évolution du PIB en faible croissance



Sources : Plan national de développement 2002-2005 (pour les PIB de 1990-1997) et Rapport régulier 2003 (pour les PIB de 1998 à 2003)

La monnaie est le reflet de la santé de l'économie nationale. Or, le *leu* est l'une des monnaies les plus faibles des pays candidats. Le taux de change de mai 2003 était d'environ 36 000

lei pour un euro. Entre 1991 et 1999 le taux d'inflation a été de 108,3 %. Il a atteint jusqu'à 210 % en 1992<sup>129</sup> mais connaît depuis 1996 une tendance à la baisse 54,9 % en 1999, 22,2 % en 2002<sup>130</sup>, 15,2 en 2003, et probablement 12 % en 2004<sup>131</sup>.

La faiblesse de la puissance productive roumaine est liée à l'importance de l'agriculture traditionnelle. L'économie est en effet encore majoritairement basée sur une agriculture faiblement rentable puisque les recettes agricoles contribuent à hauteur de 15 % au PNB en occupant 41,4 % de la population active. L'industrie y contribue pour sa part à 30 % pour un emploi de 27,3 % et les services 55 % en employant 31,3 % des actifs. En comparaison, les actifs par secteur économique de l'UE sont respectivement de 4,5 et 29,3 % et 66,2 %<sup>132</sup>. Un tel profil économique est caractéristique des pays qui n'ont pas encore réalisé leur troisième révolution industrielle basée sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le système bancaire est un point particulièrement noir de l'économie roumaine. Ce système bancaire « se caractérise par un réseau relativement sous-développé et par une très forte concentration de l'activité au sein des établissements publics au détriment des banques privées »<sup>133</sup>. De plus, la transformation du système bancaire roumain a été la plus lente parmi les PECO. Les établissements ne remplissent par ailleurs pas leur « vocation universelle » car ils prêtent très peu ou à des taux décourageant les particuliers. Les initiatives privées sont en conséquence peu nombreuses, la culture entrepreneuriale quasi inexistante.

En matière d'infrastructures, le transport par oléoduc et gazoduc tient une place importante compte tenu de la richesse de son sous-sol et de la proximité de voisins comme la Russie et l'Ukraine dont les productions sont encore largement exportées dans les anciens pays du bloc soviétique malgré la baisse survenue après 1991. Pour le moment la Roumanie n'est traversée que par un oléoduc en provenance d'Odessa jusqu'à Bucarest, on projette néanmoins de le poursuivre jusqu'à Trieste et un second est prévu passant par Constanța en provenant de Caucase. Les conduites de gaz totalisent 21 600 km sur le territoire national, ce qui est sous-dimensionné puisque moins de 64 % des citoyens et même pas 32 % des ruraux en bénéficient.

<sup>129</sup> CE., *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, p. 12.

<sup>130</sup> UNECE, 2002.

<sup>131</sup> CE., 2002, *Economic forecasts for the candidate countries*, p. 81.

<sup>132</sup> CIA factbook, 2000.

<sup>133</sup> Pagé JP., 2000, *Tableau de bord des PECO 2000*, Etude du CERI n°71 et 72, p. 18.

| Indicateur                               | unité    | 2000   | 2001   | 2002   | 2003*    |
|--|----------|--------|--------|--------|----------|
| PIB                                      | MUSD     | 36,9   | 39,7   | 45,7   | 55,9     |
| Croissance du PIB réel                   | %        | +1,8   | +5,3   | +4,9   | +5,0     |
| Croissance de la production industrielle | %        | +7,1   | +8,2   | +6,0   | +4**     |
| Croissance interne                       | %        | +4,1   | +8,1   | +4,3   | +6,4**   |
| Taux d'inflation (dec à dec)             | %        | 40,7   | 30,3   | 17,8   | 14       |
| Taux de chômage                          | %        | 10,5   | 8,6    | 8,1    | 8,3      |
| Exportation de biens et de services      | MUSD     | 10.367 | 11.385 | 13.877 | 12.837** |
| Croissance des exportations              | %        | +23,4  | +11,1  | +16,9  | +25,8    |
| Importation de biens et de services      | MUSD     | 13.055 | 15.552 | 17.865 | 15.513** |
| Croissance des importations              | %        | +27,1  | +17,2  | +12,1  | +43,2    |
| Dette publique                           | % du PIB | 31,3   | 28,8   | 28,3   | 27,3     |
| - Interne                                | % du PIB | 9,2    | 8      | 7,1    | 5,6      |
| - Externe                                | % du PIB | 22,1   | 20,8   | 21,2   | 21,7     |
| Investissement étranger                  | MUSD     | 0,8    | 1,4    | 1,1    | 1,2      |

\* valeur previsionnelle

\*\* valeur effective des 9 premiers mois de 2003

Source : Ernst & Young., 2003, *Rapport sur l'évolution de la société informationnelle en Roumanie.*

#### Tableau 4 : Quelques indicateurs économiques nationaux

Pour un meilleur développement économique, les Investissements directs étrangers (IDE) sont reconnus de grande importance et en particulier pour les pays dits en transition. Ce sont aussi des témoins de la confiance que portent les partenaires économiques de la Roumanie. Or, les IDE sont faibles. Ils étaient de 1,3 milliards d'euros, soient 69 euros par habitant et étaient dirigés préférentiellement vers les secteurs agricole et industriel. Ces chiffres placent la Roumanie derrière la Croatie, la Bulgarie et la Serbie<sup>134</sup>. En revanche, dans les PECO les plus avancés, les IDE sont dirigés vers les services<sup>135</sup>. Les IDE représentent donc une faible part du PIB et sont également faibles par rapport à ceux des pays voisins. La Roumanie n'est donc pas un pays qui attire les investissements étrangers. Cependant cette frilosité semble s'amenuiser puisqu'on voit apparaître des groupes comme Orange, Carrefour<sup>136</sup>, Vivendi-environnement, Lafarge, la Société Générale qui possède 51 % des parts de la Banque roumaine de développement, Renault qui a racheté Dacia<sup>137</sup>...

Les privatisations ne changent rien au déficit budgétaire national qui s'élevait à 28 825 milliards de lei soient environ 1153 milliards d'euros en 2000. Le déficit est toutefois en dessous de 3 % du PIB, ce qui n'est pas le cas de la Hongrie ni de la Pologne. Les budgets locaux étaient quant à eux bénéficiaires de 228 353 millions de lei, soient 9,1 millions d'euros. Bien que le dictateur N. Ceaușescu ait fait en sorte que la dette extérieure soit la plus faible possible<sup>138</sup>, ce qui ne s'est pas fait sans sacrifice au sein de la population, elle reste aujourd'hui importante (8 milliards

<sup>134</sup> D'après Centreeurope, mars 2003.

<sup>135</sup> Rapport UNCTAD, 1998.

<sup>136</sup> Le Groupe comprenant Carrefour compte ouvrir deux hypermarchés par année. A l'automne 2004, le premier sera ouvert en province, à Brasov et 14 autres villes de plus de 200 000 habitants suivent sur la liste. (Source : LaRoumanieAujourd'hui, revue en ligne).

<sup>137</sup> Voir à ce sujet l'article de Jean-Claude Hulot : « Les firmes roumaines », *Le courrier des pays de l'est*, n°1031, janvier 2003, La documentation française, Paris, pp. 66-78.

<sup>138</sup> Elle a en effet été annulée en 1988.

d'euros en 2000). Parmi les autres PECO, c'est la Lettonie qui se trouve dans la plus mauvaise situation avec 200 milliards de dollars et la Pologne dans la situation la plus favorable avec 59 milliards.

Ces quelques indicateurs économiques montrent que le contexte national n'est pas des plus réjouissants. On s'inquiète alors sur la capacité des acteurs roumains à engager de véritables coopérations. D'autant plus que ce niveau de développement se manifeste par des difficultés de vie quotidiennes.

#### **I.1.4 Des conditions de vie loin d'être optimales**

Les conditions de vie sont encore difficiles, ce qui fait que la population comme les pouvoirs publics ont des préoccupations quotidiennes prioritaires sur un éventuel engagement dans des projets de coopération. Il est nécessaire de connaître quelques réalités du quotidien de la majorité des Roumains.

Parmi les indicateurs pouvant témoigner du développement social, le plus global serait l'indice de développement humain (IDH). On sait que cet indicateur composite est calculé chaque année depuis 1990 par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Il tente de mieux rendre compte du niveau de vie que le PIB par habitant, c'est pourquoi il retient trois indicateurs : l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'instruction (taux d'alphabétisation et taux de scolarisation) et enfin le PIB réel par habitant qui est un PIB remanié. Il permet alors de comparer tous les pays du monde. En 2000, celui de la Roumanie était de 0,752, c'est le plus faible parmi les PECO, la Bulgarie était proche avec 0,758. Cependant aucun des PECO, même ceux qui ont un IDH de 0,833 ou 0,845 respectivement, la République tchèque et la Slovaquie, n'arrivait au niveau des pays membres de l'UE15, au moins un dixième de point au dessus. L'espérance de vie des Roumains est de 67 ans et de 74 ans pour les Roumaines. La mortalité infantile a encore un taux trop important en Roumanie avec 18,6 ‰ en 2000, soit le taux le plus élevé d'Europe, confortant son faible IDH. Un autre indicateur social, à savoir l'accès à l'information et à la formation apporte toutefois des nuances. Le niveau d'éducation et de formation est en effet plus élevé et nuance la sévérité de l'IDH puisque le nombre moyen d'années d'éducation est de 9,5 en Roumanie, le maximum des PECO étant la Pologne avec 9,9. Ainsi, presque tous les PECO - la Slovaquie faisant exception avec 7,4 - dépassent la moyenne communautaire qui est de 8,7 en 2000 alors que la Grèce, l'Espagne et le Portugal sont en dessous.

Malgré ce haut niveau de formation, la rapidité des changements structurels ne laisse pas le temps au marché du travail de s'adapter. Le taux de chômage révèle ainsi la situation défavorable de la Roumanie, qui n'échappe pas à cette restructuration inhérente à la transition économique. En 1999, le chômage s'élevait à 11,8 %, comparé aux autres PECO, ce taux était supérieur à celui de l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque et la Lituanie mais moindre que celui de la

Pologne, Slovénie et Bulgarie. La Roumanie était quoi qu'il en soit bien au dessus de la moyenne communautaire qui était de 9,2 en 1999. Aujourd'hui la tendance est à la baisse de l'ordre de 5 points entre mars 2002 et mars 2003 pour atteindre 8,3%<sup>139</sup>. Cependant ces chiffres sont à tempérer car toutes les formes de chômage ne sont pas répertoriées, notamment le chômage saisonnier, technique ou partiel. Par ailleurs dans les petites entreprises privées le travail au noir est difficile à évaluer et le commerce parallèle sous-estimé. L'« économie grise » est parfois estimée à 30 % de l'économie<sup>140</sup>. L'INS réalise la mesure d'un autre taux de chômage, prenant en compte le travail au noir ; cela ferait baisser le taux à 7,1 % en 2000 contre 10,5 % selon la méthode « classique ».

Afin de donner une idée du coût de la vie, notons que pour un loyer mensuel d'un studio d'une trentaine de mètres carrés à Bucarest, il faut compter 100 euros, les factures d'eau et d'électricité - qui ne sont, en général, pas calculées au *pro rata* de la consommation d'énergie mais selon le nombre d'occupants du logement - s'élèvent à 10 euros par mois, celles d'un téléphone portable à 5 euros les 100 minutes. Quelques prix de produits de consommation encore plus courante donnent la mesure du pouvoir d'achat : le kilo de pommes de terre coûte en moyenne 11 centimes d'euros, celui de pommes, deux fois plus, le litre de lait 16 centimes...

Le pouvoir d'achat de la population reste faible : environ 0,5 % de la population roumaine, soient 11 500 personnes peuvent actuellement consommer à leur guise. On considère en 2004, qu'un tiers de la population vit encore sous ou à la limite du seuil de pauvreté<sup>141</sup>. « Non seulement le bien être se fait attendre, mais la société d'abondance s'éloigne et seuls quelques rares privilégiés en goûtent les délices »<sup>142</sup>.

Enfin, la diffusion de certains biens d'équipement des ménages témoigne du retard du niveau de vie de la population roumaine. En dépit d'échantillons trop faibles pour être véritablement représentatifs de l'ensemble de la population<sup>143</sup>, l'Eurobaromètre tente de donner une idée du niveau de vie des pays candidats. En 2001, parmi une liste de commodités ; télévision couleur, machine à laver, habitation, caméra, téléphone portable, matériel HI FI, magnétoscope, plus de deux voitures, four micro-onde, ordinateur, connexion Internet, lave-vaisselle, la Roumanie n'en possède en moyenne que 3,6 par ménage. Cela la place au dernier rang des pays candidats, loin derrière Chypre qui possède en moyenne 8,1 de ces commodités (Figure 9). Le marché des téléphones portables a été en expansion exponentielle depuis le début des années 90. Les Roumains utilisaient 3,7 milliards de téléphones fixes en 1997, 675 millions de téléphones portables en 1999 et en 2002, un million de personnes utilisaient Internet.

<sup>139</sup> INS, mai 2003, communiqué de presse.

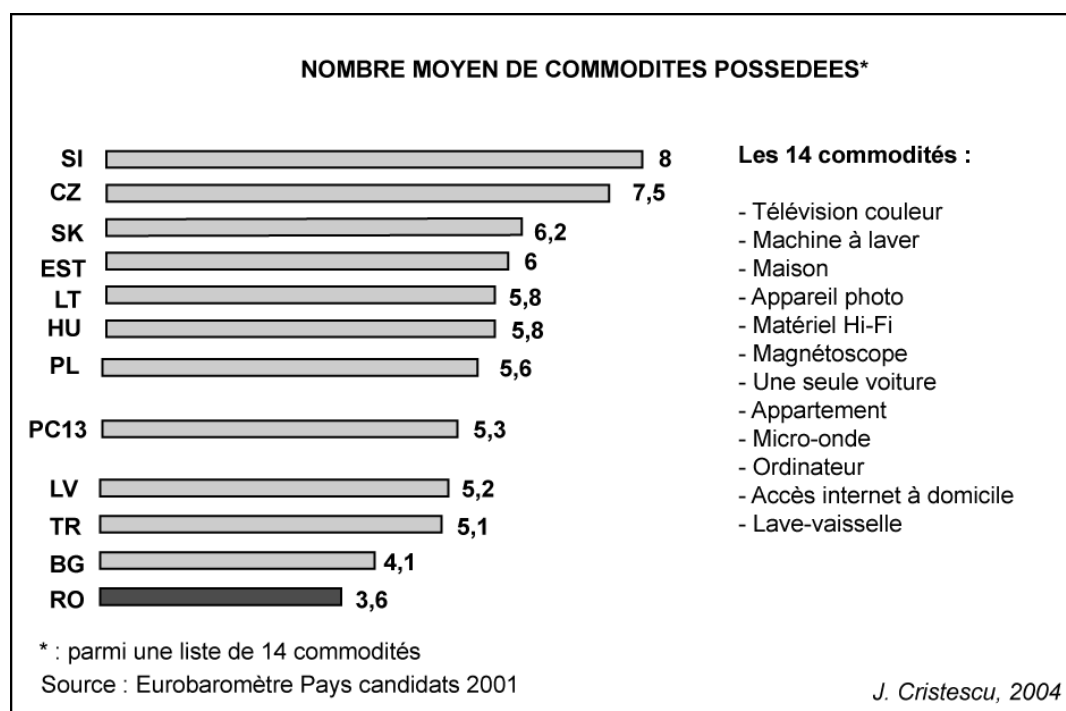
<sup>140</sup> Ministère des affaires étrangères belge, avril 2004.

<sup>141</sup> DG Elargissement.

<sup>142</sup> KARNOUHC., 1998, *Postcommunisme fin de siècle*, p. 28.

<sup>143</sup> Les échantillons concernent pour chaque pays environ 1000 personnes.

Figure 9 : Une faible diffusion des équipements domestiques en Roumanie



Précisons néanmoins qu'en 2003 le salaire moyen brut avoisine les 150 euros par mois (près de 5 millions de lei<sup>144</sup>) et qu'il a augmenté depuis le début des années 1990 (Tableau 5). L'institut national roumain des statistiques (INS) annonce un salaire agricole moyen net de 3 millions de lei (soient 93 euros), un salaire moyen de près de 9 millions de lei dans l'extraction minière (soient 248 euros) en janvier 2003. Ce sont les métiers de la médiation financière qui rémunèrent le mieux, et qui augmentent le plus (128 % en un an) : 18 millions de lei soient 495 euros, quant aux professeurs d'universités, ils gagnent en moyenne 80 euros. Parmi ces chiffres de l'INS, mention n'est pas faite des salaires appliqués dans les entreprises étrangères, qui sont celles qui pratiquent pourtant les meilleures rémunérations. Orange paie par exemple ses développeurs de téléphonie mobile en moyenne 1000 euros par mois. La relance du PIB dès 1999 est justement en partie due à la croissance des salaires moyens (Tableau 5) qui a eu un impact significatif sur la consommation interne, qui est également liée à l'explosion des instruments de crédit.

| Année                  | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Salaire moyen brut USD | 110  | 149  | 128  | 131  | 145  | 165  | 201  |

Source: INS, 2003.

Tableau 5 : Evolution du salaire moyen en Roumanie

Complétant les conditions de vie de la population, l'accès aux énergies et à l'eau potable sont des besoins fondamentaux qui ne sont pourtant pas encore partout satisfaits. L'adduction d'eau est également considérée comme inadéquate dans l'ensemble des régions, les disparités les plus fortes sont encore relevées entre le milieu urbain où 70 % des habitants ont accès à un réseau de distribution d'eau potable et le milieu rural où cette proportion tombe à 55 %. Dans certains villages

<sup>144</sup> INS, communiqué de presse, mai 2003.



reculés du Delta du Danube, Sfântu Gheorghe par exemple, un tel réseau était seulement en cours d'installation en août 2002 (Figure 10). En moyenne 3000 personnes de plus par an ont accès à un réseau public d'eau potable.

**Figure 10 : Sfântu Gheorghe, dans le delta du Danube, attend son système d'adduction d'eau (cliché J. Cristescu, 2002)**



**Figure 11 : Dénonciation de la corruption en plein parc de Cismigiu (cliché J. Cristescu, 2002)**

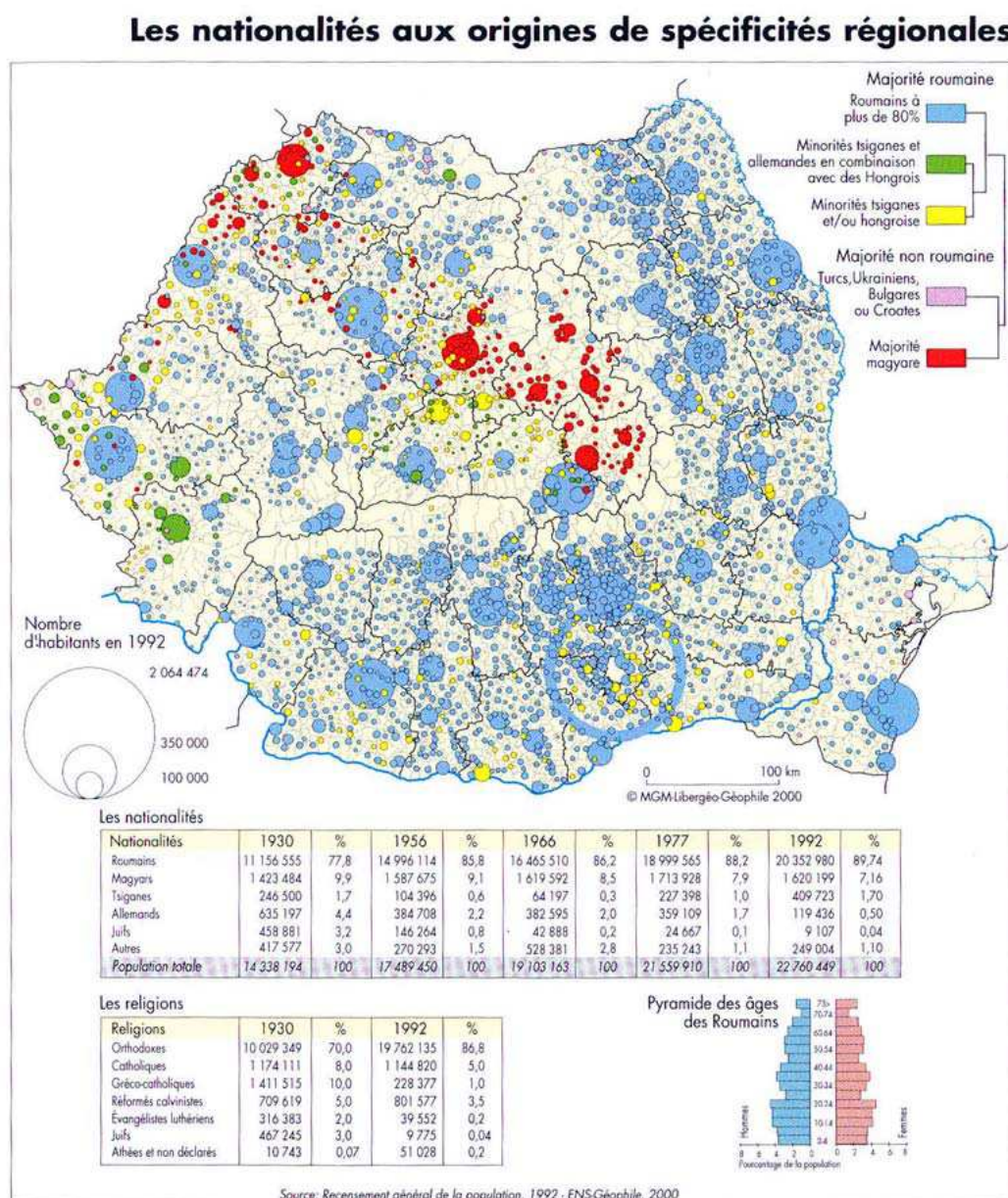


Les conditions de vie montrent que le contexte social est difficile, jusqu'à être parfois réduit à proclamer ses mauvaises conditions de vie sur la place publique (Figure 11). Ces femmes annoncent qu'elles n'ont plus d'endroit où dormir car leur maison est toujours occupée par un policier, en place depuis les réquisitions instaurées par le régime communiste. Le contexte social n'est donc pas idéal pour réaliser des projets de coopération efficace. A ces éléments économiques s'ajoutent un facteur ethnique prégnant en Roumanie : les minorités sont plus ou moins intégrées.

### I.1.5 Des minorités inégalement intégrées

Les minorités de Roumanie sont inégalement intégrées et les liens qu'elles entretiennent avec leur pays d'origine les prédisposent plus ou moins à coopérer. Celle souffrant le plus de l'exclusion est également la plus importante numériquement : il s'agit des Roms. Suivent par ordre d'exclusion décroissant les Lipovènes enclavés dans le Delta du Danube, les Ukrainiens, et enfin Magyars et Saxons qui sont les deux minorités les plus intégrées et potentiellement les plus dynamiques dans la coopération. Quant à la minorité juive, elle a aujourd'hui quasiment disparu (Carte 10).

Carte 10 : Les minorités vivant en Roumanie (V. Rey et alii., 2000, *Atlas de la Roumanie*)





La Roumanie proclamant son état unitaire dans sa constitution de 1991, la présence et la cohabitation des minorités nationales est une question délicate. La constitution « reconnaît et garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse » dans son article 6 et accorde à ces minorités une représentation automatique au Parlement. Les traités bilatéraux signés avec la Hongrie et l'Ukraine respectivement en 1996 et 1997 reconnaissent des droits aux minorités. Cependant « on aurait tort de croire que la seule affirmation législative des droits politiques protège les individus et leurs familles »<sup>145</sup>.

**Figure 12 : Dans chaque village : un accueil par les enfants Roms (cliché J. Cristescu, Iacobeni, 2003)**



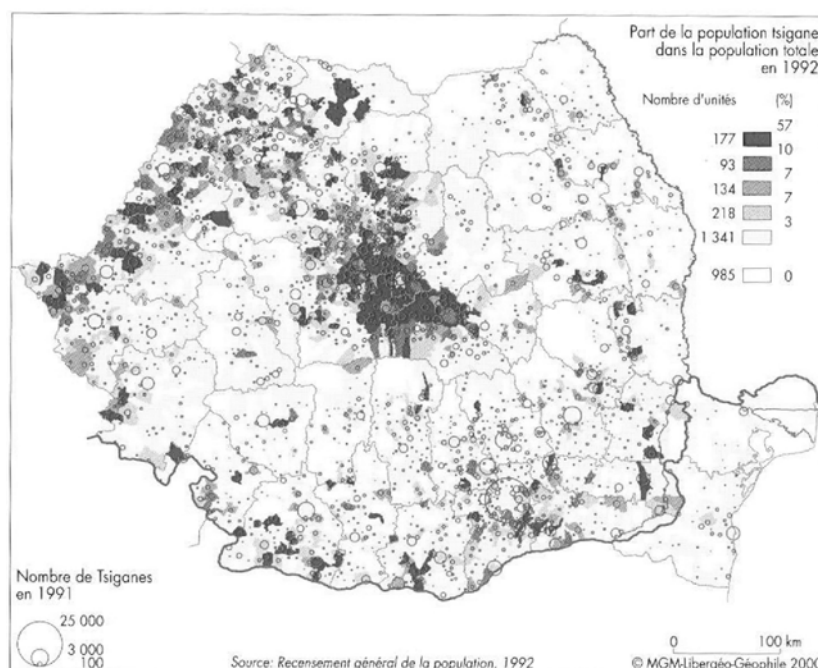
La minorité la plus importante, on l'a dit est la population Rom ou Tsigane, présente sur l'ensemble du territoire mais avec une concentration plus importante à Bucarest, en Transylvanie et dans les *judete* de Satu Mare, Salaj, Bihor, Arad et Timiș bordant la frontière occidentale. Officiellement au nombre de 500 000 environ, ils sont en fait estimés par les organisations humanitaires<sup>146</sup> à 2,5 millions de personnes. Sur les 8 millions habitant le territoire européen, la Roumanie est le pays qui en compte le plus (Carte 11) ; on en dénombre 750 000 en Espagne, 700 000 en Bulgarie, 500 000 en Slovaquie, 300 000 en France<sup>147</sup>. Les Tsiganes sont le plus souvent de nationalité roumaine ou hongroise, de confession majoritaire du lieu où ils résident, voire même de la couleur politique localement majoritaire.

<sup>145</sup> ASSEO H., 2001, « L'Europe côté tziganes », p. 42.

<sup>146</sup> KOVACS S., WELLER B., 1998, « La question tzigane », p. 1381.

<sup>147</sup> ASSEO H., 2001, *ibid*, p. 43.

Carte 11 : Les Roms, un peuple très présent en Roumanie (V. Rey et alii., 2000, *Atlas de la Roumanie*)



Tsigane et nomade ne vont pas de pair en Roumanie ; les Tsiganes ont été sédentarisés - de force - dès le début de la période communiste. La théorie, tant sous Gheorghiu-Dej que sous Ceaușescu, était que les Tsiganes s'assimileraient s'ils étaient installés au cœur de la population. Mais V. Rey observe à juste titre que « la minorité hongroise rassemblée au centre du pays et les groupes tsiganes dispersés mais en forte croissance, posent avec acuité la question du mode de gestion locale apte à prendre en charge cette diversité »<sup>148</sup>. L'objet de tensions récurrentes relève plus de la concentration régionale des minorités de longue date que de la proportion des minorités dans la population roumaine actuelle. Dès 1989, les ressentiments, enfouis depuis longtemps, se réveillèrent sous une forme très violente. Selon l'historienne Henriette Asséo, « l'ouverture démocratique a été entendue par l'opinion publique comme la possibilité de choisir son voisinage »<sup>149</sup>. Des destructions d'habitations, par le feu le plus souvent, ont eu lieu à Cașinul Nou en 1990 faisant 160 sans-abris et à Plăieșii de Sus en 1991 où le bilan a été encore plus lourd : deux morts et 27 maisons détruites<sup>150</sup>.

Aujourd'hui, les Roms habitent préférentiellement les villes, surtout s'ils sont Kalderash (*Căldărari*), une ethnie dont l'occupation principale est la revente de voitures, la production de pots, de chaudrons et de gouttières décoratives. Sinon, les populations tsiganes occupent des villages ornés de palais (Figure 13), mais il existe encore des endroits reculés où ils vivent dans de très mauvaises conditions (Figure 14). Ils sont souvent ouvriers agricoles (de moins en moins avec la décollectivisation) ou encore travaillent par ailleurs dans la maçonnerie et le tri des ordures ménagères. Ils ont dans ce domaine un rôle qui est souvent sous-estimé : ils assurent une fonction

<sup>148</sup> REY V., 1996, *op cit*, p. 169.

<sup>149</sup> ASSEO H., 2001, *ibid*, p. 40.

<sup>150</sup> FONSECA I., 1996, *Bury me standing, the gypsies and their journey*, p. 156.

de tri et de recyclage - voire de réutilisation pour leur propre besoins - que les pouvoirs publics ne mettent que peu en place. Ils sont aussi nombreux à tenter leur chance à l'étranger depuis l'ouverture des frontières, mais cela tient plus à leur faible niveau de vie qu'au fait qu'ils estiment avoir plus à gagner qu'à perdre à passer les frontières (occidentales) du pays.

**Figure 13 : Le village de Buzești : une forêt de palais (cliché J. Cristescu, 2002)**



**Figure 14 : Le village de Iacobeni, des conditions de vie nettement plus rudimentaires (cliché J. Cristescu, 2002)**



Des voix s'élèvent pourtant pour faire connaître leur situation et l'améliorer. Par exemple, le Centre des Droits de Roms d'Europe (ERRC) a eu recours en mars 2000 à la Cour européenne des droits de l'homme concernant les violences de Cașinul Nou et de Plăieșii de Sus avec pour résultat le déni immédiat du gouvernement roumain. Le conseil de l'Europe est sans conteste l'organisation internationale la plus engagée dans la protection culturelle des minorités Roms et il soutient à ce titre l'Union Romani, fondée à Londres en 1971 par le sociologue roumain Nicolae Gheorghe et Ian Hancock, Rom de nationalité américaine. Outre la fonction de représentation des Roms de par le monde, cette Union « demande depuis longtemps la reconnaissance de la spécificité de la

---

Chapitre 2 : La Roumanie, un pays de réformes

persécution contre les Tsiganes et une compensation monétaire »<sup>151</sup>. Les programmes d'aides au Tsiganes relèvent ainsi majoritairement d'organismes externes à la Roumanie, le peu de réformes au niveau national n'étant pas suivi d'effet. Ce sont en effet des déclarations d'intention de lutte contre les discriminations qui sont inscrites dans les lois sans pour autant que celles-ci soient suivies d'une mise en œuvre effective.

Les Lipovènes constituent la plus petite minorité de Roumanie. Ce sont des Slaves orthodoxes venus de Russie à la fin du XVII<sup>e</sup> et au début du XVIII<sup>e</sup> siècles. Le recensement général de la population ne consacre pas de rubrique « Lipovènes » au même titre que les autres minorités, dès lors ils peuvent appartenir à trois groupes ; « Chrétiens de rite ancien » (3 000 en Bucovine du Sud en 1992), « Russes-Lipovènes » (2 614) et « Russophones » (2 353). Il est donc encore plus difficile d'estimer l'effectif des Lipovènes que celui des autres minorités, déjà souvent sous-évaluées. Ils sont très localisés dans les villages du Delta du Danube où l'on peut croiser des groupes d'enfants dont la blondeur contraste avec le reste de la population. Ils sont également présents du côté ukrainien du Delta puisque ce sont en grande partie des descendants de personnes qui étaient recherchées par la justice à cause de leur croyance religieuse et avaient fui la Russie des Tsars.

Autre minorité slave principalement présente en Bucovine, les Ukrainiens sont parfois confondus avec les Ruthènes. Aujourd'hui on évalue à près de 50 000 individus les Ukrainiens de Bucovine dont 66 % sont Ruthènes et 44 % Hutsules<sup>152</sup>. Un autre noyau de Ruthènes existe dans les *judete* de Timiș et Caraș Severin, donc sur la frontière avec la Yougoslavie, pays où cette minorité jouit d'un statut particulier qui leur est envié en Bucovine. Les liens sont ici très forts entre ces deux communautés, jadis rassemblées au sein du Banat. Malgré le développement d'un renouveau identitaire ruthène revendiquant une nation à part entière niant la parenté traditionnelle qui leur est attribuée avec la nation ukrainienne, notamment en Slovaquie, Ukraine, Pologne, Hongrie, Yougoslavie et Croatie, ce mouvement reste très marginal en Roumanie même s'il s'est suffisamment développé pour obtenir gain de cause auprès des autorités. Les Ruthènes sont reconnus comme minorité nationale au même titre que les Ukrainiens depuis 2002.

Les 1,6 millions de Magyars sont quant à eux présents principalement en Transylvanie sur un territoire occupé par les Hongrois depuis l'Empire austro-hongrois ainsi que dans la région Nord-Ouest. Ils n'ont pas connu de déplacements de population comme ce fut le cas de manière terrible en Moldavie. Si les Roms ont une importance nationale et sont caractérisés par les persécutions qu'ils subissent, les Magyars revêtent une importance régionale et sont caractérisés par leur volonté d'autogestion. Ils sont très soutenus par leur « mère patrie » comme en témoigne la loi dite « de statut » accordant certains avantages, aux Magyars de Roumanie lorsqu'ils viennent en

<sup>151</sup> AUZIAS C., 2001, *Reconnaître le génocide*, p. 45.

<sup>152</sup> Ibid.

Hongrie, mais aussi sur le territoire roumain et qui est parfois considérée comme « préjudiciable à la souveraineté nationale roumaine »<sup>153</sup>. Le ton est donné et toutes les initiatives des Magyars sont regardées d'un œil méfiant. Il en est ainsi de l'Université Sapientia de Miercurea Ciuc, établissement privé soutenu par le gouvernement hongrois, finalement inaugurée en octobre 2001 mais qui a eu du mal à exister. L'université bilingue roumain-hongrois de Babeş-Bolyai, un mathématicien, et un microbiologiste hongrois du XIXème est régulièrement la cible de critiques. Comme en témoigne le philosophe Claude Karnoouh dans son ouvrage « Postcommunisme fin de siècle », les arguments roumains étaient divers : « On ne fonde pas une université sur des critères ethniques » ou bien « la séparation des deux universités gêne notre intégration aux institutions euro-atlantiques ou à la Communauté européenne. » Et C. Karnoouh de conclure : « outre que cette incohérence argumentaire renforce les radicalismes nationalistes de tout bord, elle ne renvoie à aucune expérience historique ou sociale réelle »<sup>154</sup>.

Les Allemands forment une autre minorité surtout présente en Transylvanie. Ce sont les descendants des Saxons<sup>155</sup> qui occupaient cette région du XIIè au XVè siècles et avaient construit d'importantes églises fortifiées ou citadelles afin de lutter contre les invasions tatares et turques. Ils sont de moins en moins nombreux car depuis la chute du mur de Berlin, le gouvernement allemand dans sa volonté de réunification a mis en place une aide au retour favorisant l'émigration de cette minorité. Il s'en est suivi un exode important<sup>156</sup> dont les conséquences se font ressentir essentiellement dans les villages qu'ils habitaient majoritairement. Ainsi les villages qui comptaient 3 à 5000 Saxons en 1985 n'en comptent plus aujourd'hui que 500 à l'instar de Iacobeni. La plupart de leurs maisons sont par la suite occupées illégalement par des familles tsiganes. Les citadelles sont en partie réutilisées pour y abriter des écoles ; la citadelle de Sighișoara qui possède du reste un superbe escalier de bois « *Alten Weib Gang* »<sup>157</sup> couvert afin de faciliter la montée des fidèles - puis des écoliers - par temps hivernal. Elles sont souvent entretenues par les villageois qui plaident pour une aide de l'Etat ou parviennent à créer des fondations pour la rénovation à l'instar des Saxons de Viscri. Activement soutenue par Mme. le Maire, Caroline Fernolend, elle-même Saxonne, la ville a obtenu le parrainage du Prince Charles pour la réfection de la citadelle fortifiée, la rénovation de la rue principale (Figure 15) et d'un éventuel musée dont elle a déjà collecté quelques pièces (Figure 16). Dans le cas contraire, elles sont peu à peu démantelées par les familles les plus démunies. Celle du village de Iacobeni, suite aux pillages et aux incendies qu'elle a subis, est en passe de disparaître. Il n'est pas rare de retrouver briques et poutres de la citadelle dans les habitations tsiganes, ce qui ne simplifie pas les relations de bon voisinage.

<sup>153</sup> Courrier international, octobre 2001, p. 28.

<sup>154</sup> KARNOOOUH C., 1998, *Postcommunisme fin de siècle*, p. 131.

<sup>155</sup> Les Roumains les nomment « Saș » (à prononcer « sache »).

<sup>156</sup> Voir sur ce sujet les travaux de Bénédicte Michalon et notamment son travail de thèse MICHALON B., 2003, *Migration des saxons de Roumanie en Allemagne. Mythe, interdépendance et altérité dans le retour*, 577 p.

<sup>157</sup> Passage pour vieilles dames.



Figure 15 : La rue principale de Viscri (cliché J. Cristescu, 2003)



Figure 16 : Le « fonds » du futur musée de Viscri (cliché J. Cristescu, 2003)



L'exclusion de la minorité juive a été tellement efficace que celle-ci a quasiment disparu de Roumanie. Les Juifs, venus essentiellement de Pologne, se sont installés principalement en Bucovine dans le courant du XVII<sup>e</sup> siècle, avec l'assentiment des Habsbourg qui les nommaient alors « les Allemands de religion mosaïque ». Bien que la solution finale n'ait pas été organisée sur le territoire roumain (malgré la collaboration du Maréchal Antonescu avec le régime Nazi), les Juifs de Bessarabie (actuelle Moldova) ont été massivement déportés, avec les Tziganes, au delà du Dniestr. Ils ont également été victimes de nombreux pogroms réalisés par la Garde de Fer, groupe



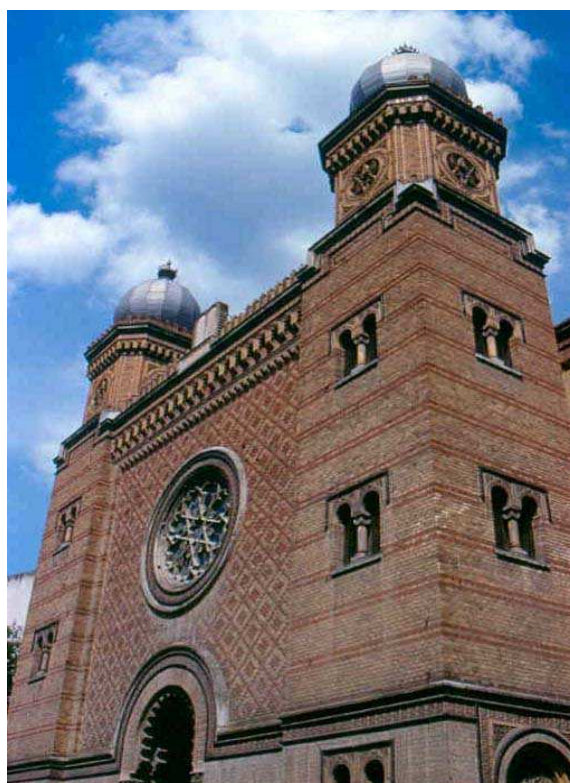
extrémiste antisémite de l'entre-deux-guerres. Beaucoup de survivants ont rejoint l'Etat d'Israël dès sa création en 1947 ; environ 500 000 départs<sup>158</sup> entre 1945 et 1956. En 1992, le recensement roumain évaluait la minorité juive à 9670 dont 296 en Bucovine et en 2002, il n'existe même plus de « catégorie » Juifs<sup>159</sup>...

| ANNEE      | 1775  | 1848   | 1910     | 1940   | 1956   | 1970  | 1992 | 2002 |
|------------|-------|--------|----------|--------|--------|-------|------|------|
| POPULATION | 2650* | 11580* | 102 919* | 735032 | 146264 | 24667 | 9670 | ?    |

Sources : \* en Bucovine : Beaumont F et en Roumanie : Annuaire statistique de la Roumanie 1992 et 2002.

**Tableau 6 : Disparition de la population juive en Roumanie**

**Figure 17 : Une des dernières synagogues encore entretenue en Roumanie : celle de Timișoara (cliché J. Cristescu, 2001)**



En résumé, les minorités roumaines sont présentes sur l'ensemble du territoire national cependant une partie des Magyars et la totalité des Lipovènes se trouvent respectivement sur les frontières hongroise et ukrainienne. Les Roms, établis dans l'ensemble du pays avec toutefois une concentration en Transylvanie, sont des populations concernées par l'émigration. Les Saxons, sont aussi des migrants, le plus souvent définitifs. Ce sont en particulier les régions frontalières qui ont à gérer ces populations migrantes, dont le passage peut s'accompagner d'un séjour. Les Roms subissent plus de discrimination que les autres minorités, les Ruthènes et Lipovènes<sup>160</sup> sont plus isolés et moins au contact du reste de la population roumaine. Les Saxons sont plus intégrés, très dynamiques mais beaucoup sont retournés en Allemagne depuis l'ouverture des frontières. Les Magyars sont plus intégrés que les autres minorités, bien soutenus par la Hongrie, ils constituent un

<sup>158</sup> BEAUMONT F., 2004, « Juifs », article en ligne <http://membres.lycos.fr/bucovine/>.

<sup>159</sup> Annuaire statistique de la Roumanie 1992 et 2002.

contexte favorable aux échanges, ce qui est de bonne augure pour la coopération. Plus ou moins intégrées, il faut toutefois mentionner que la Roumanie est le seul pays parmi les PECO où les minorités nationales sont représentées au Parlement ; l'Union des Magyars (UDMR) étant le groupe le plus important mais des représentants de toutes nationalités, y compris les Tsiganes, y siègent également.

Tant par son PIB, largement en dessous de la moyenne de l'UE 25, que par la faiblesse de sa monnaie, son profil économique où domine l'activité agricole, sa faible culture entrepreneuriale, son accès aux énergies insuffisant, ses IDE qui se font attendre et sa privatisation inaboutie, la Roumanie ne présente pas un contexte économique favorable à la coopération. Le niveau de vie - perceptible à travers un faible IDH, un taux de chômage au dessus de la moyenne, un coût de la vie important pour un salaire mensuel moyen de 200 euros, une adduction d'eau potable inégale et la faiblesse des équipements ménagers par rapport aux autres PECO - se traduit par un quotidien difficile pour la majorité des Roumains. Certaines minorités nationales subissent des discriminations (les Roms en particulier) alors que d'autres sont dynamiques dans leur régions (Magyars en premier lieu, Saxons là où ils sont encore suffisamment nombreux). Cette situation est d'autant moins acceptable que les pays voisins s'en sortent mieux, si l'on excepte les pays des Balkans encore politiquement instables. Il est à craindre que dans ces conditions l'émergence de porteurs de projets soit minime.

De plus l'échelle nationale ne rend pas compte des disparités inter et intra-régionales qui existent sur le territoire roumain. Celles-ci sont indissociables pour une meilleure approche de la situation de développement de la Roumanie et annoncent les unes comme les autres la disparité des prédispositions à coopérer de façon efficace.

---

<sup>160</sup> A propos de ces minorités, voir les travaux de Frédéric Beaumont et notamment sa thèse BEAUMONT F., 2004, « Juifs », article en ligne <http://membres.lycos.fr/bucovine/>.

## I.2 D'importantes inégalités inter-régionales

L'objectif est de repérer les différentes disparités régionales afin de faire apparaître les besoins de ces régions en termes de développement et d'aménagement régional qui justifieront les différents projets. Après une première approche globale aboutissant à la remise en question de l'indicateur du PIB régional (Titre I.2.1), nous proposons une approche plus précise en termes de profil économique régional (Titre I.2.2), de capacité administrative (Titre I.2.3), d'accessibilité territoriale (Titre I.2.4) et d'environnement (Titre I.2.5).

Si le géographe G. Enyedi a calculé un indice relatant des disparités régionales<sup>161</sup> qui fait apparaître que parmi les 10 PECO c'est en Hongrie que les disparités sont les plus fortes, avec un indice de 2,5 et en Roumanie les plus faibles (1,37), à l'échelle nationale, les disparités inter-régionales ne sont pas négligeables. Les quatre domaines ont été retenus en raison de leur importance actuelle pour le développement de la Roumanie. Les profils économiques régionaux apportent une précision par rapport à la situation économique générale de la Roumanie évoquée plus haut et montrent que les régions ni les mêmes besoins, ni les mêmes moyens à investir dans la coopération. La faiblesse de la capacité administrative pourrait faire obstacle à une bonne gestion des futurs fonds européens et obère d'ores et déjà le bon déroulement des coopérations. L'accessibilité territoriale (pour se rendre en Roumanie mais surtout pour y circuler) est pour sa part un handicap moindre pour la coopération mais l'un des freins majeurs au développement national. Or, le contexte de l'élargissement impose de se doter d'infrastructures suffisantes pour bénéficier de cette nouvelle manne européenne, tant humaine que financière. Enfin, le potentiel environnemental de la Roumanie est méconnu, surtout par les Roumains qui hypothèquent sans le savoir l'un des plus grands atouts de leur pays. Il serait souhaitable en effet, et beaucoup en ont bien l'intention, de ne pas reproduire les mêmes erreurs que celles commises en Europe occidentale où le développement économique s'est trop souvent réalisé au détriment de l'environnement.

### I.2.1 Faire évoluer l'analyse du PIB régional

Les données de PIB régional étant, depuis peu<sup>162</sup>, disponibles au niveau des régions de niveau NUTS II, ce sont ces régions statistiques que nous envisagerons dans un premier temps, alors que les analyses des disparités inter-régionales seront menées, en plus des NUTS II, en référence à un autre découpage régional antérieur aux NUTS. Au nombre de huit, elles regroupent des *judete*, départements roumains (donc de niveau NUTS III) : région Nord-Ouest, Ouest, Sud-Ouest, Centre, Nord-Est, Sud-Est, Sud et Bucarest.

Le PIB régional qui inclut l'ensemble des secteurs d'activité d'une région, est l'indice le plus souvent sollicité pour rendre compte des inégalités économiques. Le PIB était de 5700 dollars

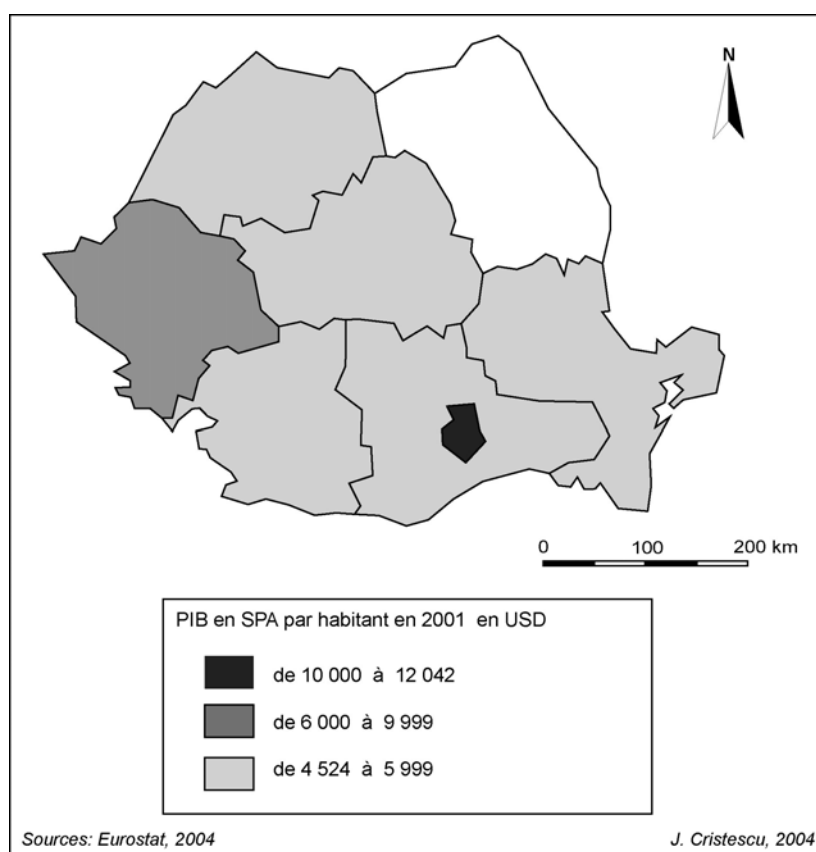
<sup>161</sup> ENYEDI G., 2000, *op. cit.*, p.159.

<sup>162</sup> Courant 2003, des séries de données complètes pour 1998-2000 ont été produites et publiées pour la valeur ajoutée brute régionale et le PIB.

en parité de pouvoir d'achat (PPA) et par habitant pour la Roumanie en 2001. Plus précisément, au niveau régional, il s'échelonnait de 4088 (Nord-Est) à 12042 dollars pour la région de la capitale<sup>163</sup> (Carte 12).

Le problème le plus communément évoqué de cet indicateur économique est qu'il ne prend pas en compte d'éléments sociaux et ne peut suffire à révéler la situation de développement d'un territoire. I. Ianoş considère pour sa part qu'il vaut mieux utiliser « des indicateurs de démographie, de niveau de vie et d'activités économiques pour rendre compte des disparités régionales du fait de données de PIB non fiables »<sup>164</sup>. En outre, il nous semble qu'il ne prend pas non plus assez en compte la dimension spatiale et en particulier celle de la localisation relative d'un territoire par rapport à ses voisins. Le PIB est un indicateur qui désincarne un territoire par rapport à son environnement. Comme le géographe Claude Grasland<sup>165</sup>, ce sont des écarts de PIB que nous avons choisi de cartographier plutôt que des valeurs brutes.

**Carte 12 : Une représentation classique du PIB régional brut**



<sup>163</sup> EUROSTAT, PIB régional des pays candidats 2001, Statistiques en bref, 2/2004, 4 p.

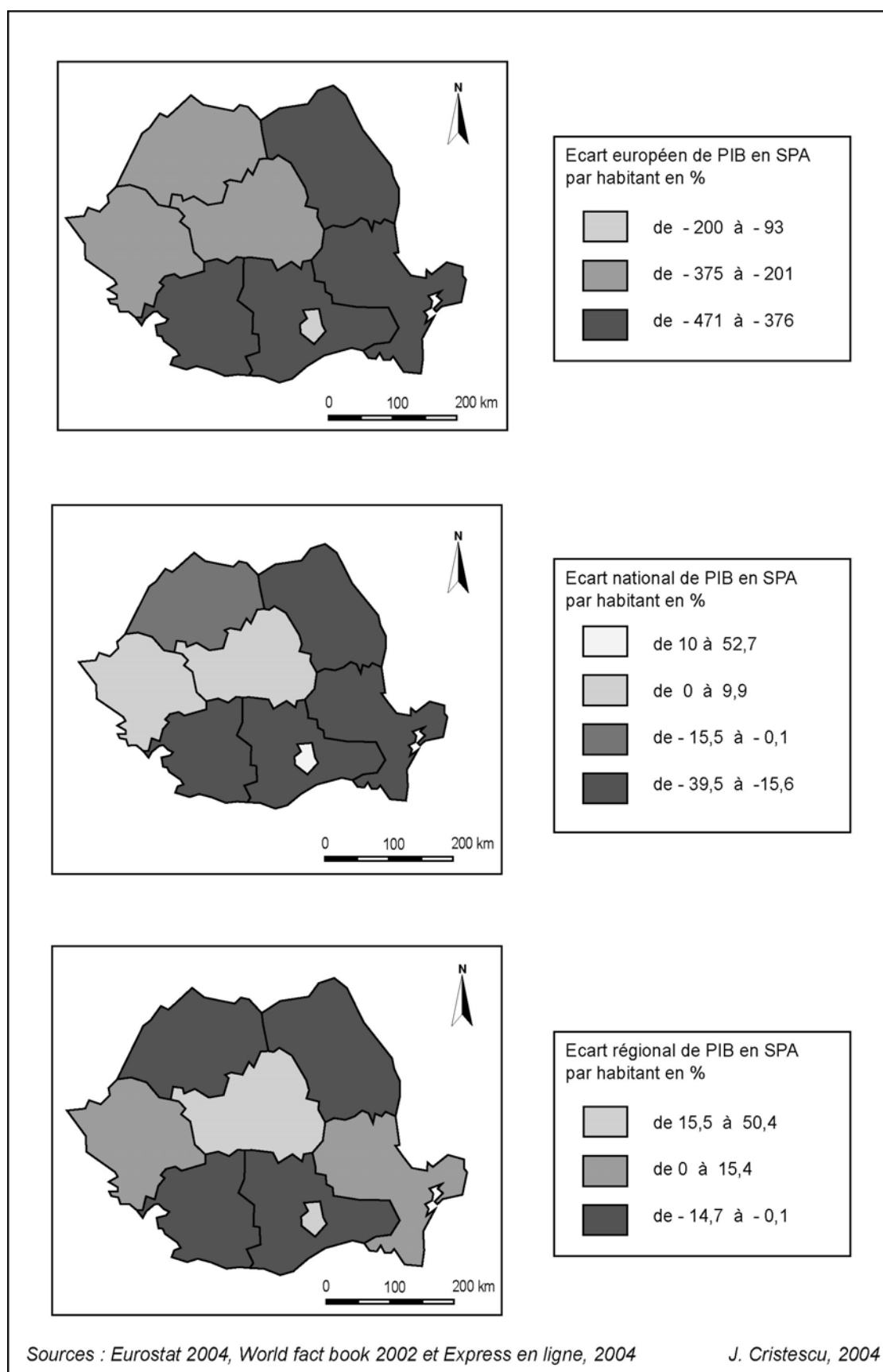
<sup>164</sup> IANOŞ I., 2000, « Romania », in BACHTLER J., DOWNES R., GORZELAK G., *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, p. 170.

<sup>165</sup> Claude Grasland et Liliane. Lizzi ont mené, dans le cadre d'un projet pour l'ORATE, une analyse territoriale multiscalair prenant en compte le PIB d'une région par rapport à la moyenne communautaire (écart au niveau européen), à la moyenne nationale (écart au niveau national), ou encore par rapport à la moyenne des régions voisines (écart au niveau local). Cf. GRASLAND C., LIZZI L., « Multiscalar territorial analysis », *ESPON 3.1, WP n°9&11, 3rd version*, avril 2004.



Bucarest qui concentre la plupart des richesses au détriment des autres régions. Les caractéristiques de la région de la capitale lui confèrent une meilleure aptitude à gérer des projets notamment parce qu'elle concentre les ressources financières du pays.

**Carte 13 : Les écarts de développement plus pertinents que le PIB régional brut**



## I.2.2 La région capitale est le cœur économique du pays

L'élément le plus marquant de l'hégémonie économique de la capitale est la répartition des IDE sur le territoire national. Ils aboutissent dans leur grande majorité à Bucarest. C'était le cas en 1995, avec 44,9 % du capital étranger investi à Bucarest contre 12 % dans le *judet* de Dolj et autour de 4 % pour chacun des *judete* du Banat (Timiș, Bihor), de sorte que cinq *judete* totalisaient 70 % des investissements étrangers alors que ceux de Botosani, Covasna, Ialomița, Olt, Teleorman, Gorj et Mehedinți ne recevaient que des montants négligeables. En 1999, parmi les entreprises possédant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 100 000 lei, la grande majorité était concentrée à Bucarest (Tableau 7), le reste se répartissant au compte goutte dans les régions. Les *judete* les plus bénéficiaires dans chaque région sont les mêmes qu'en 1995 : Bucarest dans la région București-Ilfov; Prahova, Dâmbovița (région Sud); Timișoara (région Ouest) ; Constanța (région Sud-Est); Cluj (région Nord-Ouest). Ici le tort est partagé entre l'Etat et les investisseurs étrangers frileux à investir en province. Les régions autres que celle de Bucarest ont besoin de véhiculer une meilleure image, plus attractive aux investisseurs étrangers ; elles doivent pour cela être soutenues par les institutions gouvernementales.

|                       | Nombre de sociétés avec participation étrangère |                                  |  |                                       |
|-----------------------|---|----------------------------------|--|---------------------------------------|
|                       | Total   | Dont le type de société présente |  |                                       |
|                       |   | Capital entièrement étranger     | Capital mixte (Etat en dessous de 50%) | Capital mixte (Etat au dessus de 50%) |
| Région Nord – Est     | 2   | 1                                | 1                                      | -                                     |
| Région Sud – Est      | 5   | 1                                | 1                                      | 3                                     |
| Région Sud            | 7   | -                                | 7                                      | -                                     |
| Région Sud – Ouest    | 4   | 1                                | 3                                      | -                                     |
| Région Ouest          | 6   | 3                                | 3                                      | -                                     |
| Région Nord – Ouest   | 4   | 1                                | 2                                      | 1                                     |
| Région Centre         | 3   | 1                                | 1                                      | 1                                     |
| Région Bucarest-Ilfov | 68  | 49                               | 13                                     | 6                                     |
| Roumanie              | 99  | 57                               | 31                                     | 11                                    |

Source: INS, 2001

**Tableau 7 : Répartition des entrepreneurs étrangers participant au capital de sociétés dont le chiffre d'affaire est supérieur à 100 000 Lei/an en 1999**

Les postes d'expansion économique ont une part de responsabilité dans la répartition des IDE. Ce sont souvent les premiers contacts vers lesquels se tournent les entreprises étrangères qui souhaitent s'installer en Roumanie. Ils sont mis en place par les ministères des affaires étrangères (MAE) des pays membres sous l'égide de chaque ambassade présente en Roumanie.. Or, en ce qui concerne le poste d'expansion économique français, géré par du personnel du MAE détaché en Roumanie ainsi qu'un personnel recruté sur place, il oriente nettement les investisseurs potentiels vers la capitale.

Il est vrai que le « *business environnement* » est plus attractif dans la capitale, mais un processus cumulatif renforce cette situation : la co-présence de multiples activités et en particulier

de services aux entreprises attirent de nouvelles entreprises qui augmentent la part du tertiaire dans la capitale qui devient alors plus attractive etc. En effet, deux grands ensembles se dessinent aujourd'hui selon la répartition des actifs dans les différents domaines d'activité. Or, le profil économique est reflété dans les PIB régionaux car l'activité agricole est peu rentable, le secteur industriel l'est beaucoup plus et le secteur des services à forte valeur ajoutée. Les régions au PIB le plus forts seront donc celles qui ont un profil économique privilégiant l'activité tertiaire. Les régions de Bucarest, du Centre et de l'Ouest ont plus de la moitié de leurs actifs dans les secteurs industriel et tertiaire et une faible proportion dans l'agriculture. Les cinq autres régions sont au contraire caractérisées par une faible participation aux secteurs industriels (19,1 à 22,2 %) et aux services parallèlement à une très forte participation à l'agriculture (à hauteur de 44,7 à 51,2 %). Les caractéristiques de la région de la capitale lui confèrent une meilleure aptitude à gérer des projets notamment parce qu'elle concentre la « capacité organisationnelle » du pays.

**Figure 19a : Le quartier des ministères et la tour de la banque commerciale de Bucarest (cliché J. Cristescu, 2002)**



### **I.2.3 Bucarest est également le cœur administratif**

En tant que capitale nationale, Bucarest concentre les administrations du pays. Nous observons alors d'importantes inégalités régionales en matière de capacité organisationnelle de l'ensemble de la société roumaine, ce qui reflète diverses situations en terme de pouvoir de gestion, de ressources humaines et d'équipement. La capacité organisationnelle est une notion qu'il faut différencier de celle de la capacité administrative. La Commission européenne appelle de ses vœux tout autant l'institution building que la *capacity building*. La première, que nous traduirons par « capacité administrative » renvoie à la création et la mise en œuvre de structures administratives, le plus souvent des institutions, dans le but de mieux gérer des mécanismes existants ou bien de permettre l'avènement de nouveaux mécanismes. Cela passe par l'augmentation, voire la création de la capacité institutionnelle (*institutional capacity*). Celle-ci relève simultanément des modes de gestion administrative, des ressources humaines et des équipements nécessaires. La *capacity*



*building*, quant à elle, a un sens plus large dont la capacité administrative fait d'ailleurs partie. Il s'agit de l'émergence d'organismes de gestion les plus divers dont certains sont à l'initiative de la société civile : associations diverses, ONG, agences de développement local, institut de recherche ou d'éducation... Aucune traduction littérale de *capacity building* ne nous satisfaisant, nous parlerons de « capacité organisationnelle de l'ensemble de la société ». Du reste, deux notions importantes et complémentaires composent cette capacité organisationnelle.

En effet, la capacité (*capacity*) est à distinguer de l'aptitude (*capability*) qui, selon David Bailey et Lisa de Propis, désigne « l'aptitude de l'institution à mener les fonctions pour lesquelles elle a été créée »<sup>166</sup>. L'un n'impliquant pas automatiquement l'autre, dans le sens où la capacité - tant administrative que, plus largement, organisationnelle - est relativement facile à établir puisque ne se résumant finalement qu'à « des bureaux, une équipe et la définition de leurs responsabilités »<sup>167</sup>. Cela relève donc de la mise en place de structures alors que l'aptitude apparaît comme un savoir que doit acquérir chaque institution. Le bon fonctionnement d'une institution est conditionné par cette aptitude qui peut prendre beaucoup de temps pour apparaître. En effet certains nouveaux mécanismes nécessitent un apprentissage qui peut impliquer un changement de mentalité, en plus de celui des pratiques. Cet apprentissage ne peut en outre se faire que progressivement par un accompagnement de formations, une fois l'institution matériellement créée.

La concentration des institutions publiques, *i.e* les ministères mais aussi la totalité des institutions gouvernementales (Figures 19a et 19b) dans la capitale introduit un profond déséquilibre entre cette dernière et le reste du pays. Ce qu'atteste V. Rey : « le quasi-monopole administratif de toutes les gestions a bloqué la polarisation et la régionalisation de l'espace »<sup>168</sup>. Les décideurs et les hauts fonctionnaires qui sont au cœur des rouages du pays attirent les financements étrangers à Bucarest, certains sont par ailleurs à la tête de firmes investissant dans le domaine de leur ministère... On peut se demander si la concentration géographique est la même pour les 40 000 organismes privés composés, on l'a vu, pour deux tiers de fondations, associations sportives et culturelles et pour un tiers d'associations religieuses.

<sup>166</sup> BAILEY D., DE PROPIS L., 2002, « EU Structural Funds, Regional capabilities and Enlargement », p. 25.

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> REY V., 1996, « La Roumanie, une marche désorientée », p. 166.

**Figure 19b : Le Parlement roumain hébergé par le Palais du peuple au cœur du quartier des Ministères (cliché J. Cristescu, 2001)**



**Figure 20 : La mise en valeur touristique du château de Bran (cliché J. Cristescu, 2003)**



La Transylvanie est une région particulièrement dotée en organismes publics et fondations ou associations privées. Une des particularités qui la différencie des autres régions est sa richesse en minorités et en particulier les Magyars ou Hongrois<sup>169</sup>, mais aussi les Saxons d'Allemagne ; elle est le lieu de revendication d'une certaine autogestion qui se traduit par un nombre d'institutions plus important. En réponse à cette prise d'importance des minorités en Transylvanie, au XIXème siècle, des organismes de défense des traditions roumaines, sous entendu du « peuple roumain » ont été créés dans cette région à l'instar de l'association ASTRA<sup>170</sup> à Sibiu par exemple ou de nombreuses associations religieuses. Il s'agit donc en majorité d'organisations administratives privées, où les groupes d'intérêt magyars tiennent une place importante. C'est une particularité de la Transylvanie reconnue comme le berceau de dynamisme économique et comme une région où « l'esprit

<sup>169</sup> Les termes sont synonymes, cependant « Magyars » renvoie à la langue hongroise alors que « Hongrois » résulte de la latinisation du Moyen-Age.

<sup>170</sup> Association transylvaine pour la culture et la littérature roumaine, fondée en 1861.

d'initiative est plus présent »<sup>171</sup>. Certains entrepreneurs ont en particulier su tirer parti du symbole que représente la Transylvanie à l'étranger (Figure 20), alors que Vlad Țepeș, plus connu sous le nom du Comte Dracula n'a peut-être même pas séjourné dans ce château.

Autre territoire à fort caractère identitaire, le Banat présente les mêmes caractéristiques en ce qui concerne l'implication de populations magyars dans les organismes privés. Cette concentration de la capacité organisationnelle de la société roumaine dans la capitale et sa région est la conséquence de l'héritage du système communiste qui reposait sur une administration centrale forte, verrouillée par le parti visant un objectif d'uniformisation de la société roumaine. Par un processus cumulatif, cette concentration procure aux entreprises des avantages comparatifs qui encouragent toujours les investissements dans la capitale.

Si la situation économique et la capacité organisationnelle témoignent d'importantes disparités entre les régions, une autre caractéristique de la structuration du territoire roumain est déterminante pour son développement : l'accessibilité.

#### **I.2.4 La Roumanie encore marginalisée en termes d'accessibilité**

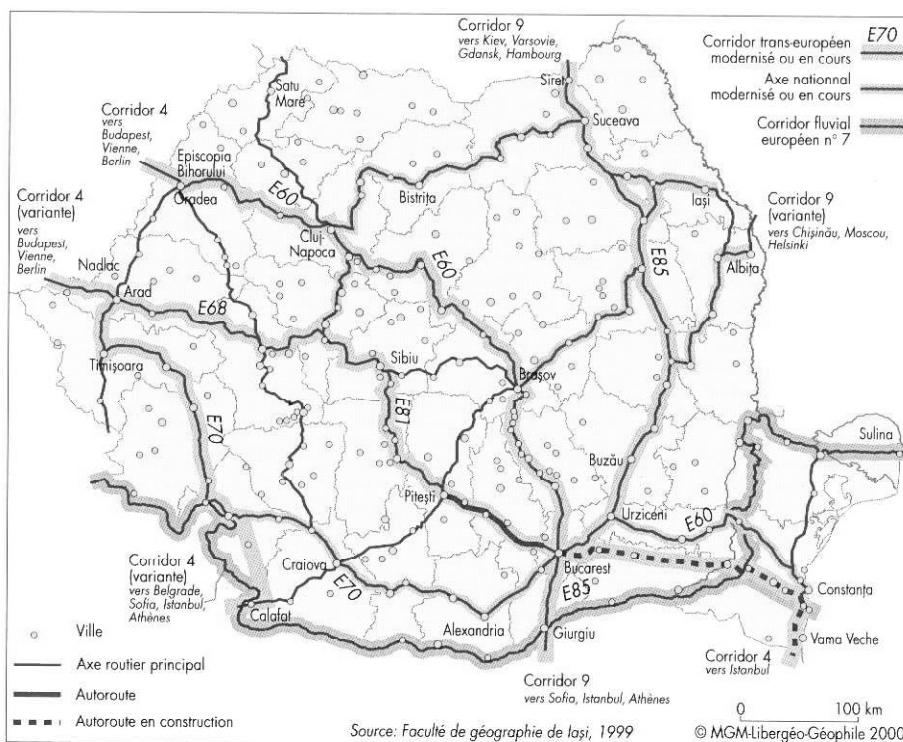
Condition du développement et élément facilitant les coopérations, l'accessibilité à l'ensemble des régions, villes et villages participe également de l'attractivité d'un territoire dans un processus cumulatif. Si un territoire est accessible, il va être attractif, les investisseurs vont contribuer à son développement économique, le développement social pouvant être concomitant ou induit. Dès lors, pour que le système s'auto-entretienne sans hyperconcentration, ce qui mènerait à un engorgement et une destruction du système, il faut que l'accessibilité soit équivalente dans l'ensemble du territoire. Or, pour l'heure, la Roumanie ne présente pas cette structuration « idéale » polycentrique, ni dans son inscription en Europe, ni sur son territoire national.

La Roumanie est pourtant située à la croisée de plusieurs corridors européens de circulation qui sont les axes majeurs de circulation trans-européenne. Sur le territoire roumain passent deux variantes du corridor IV venant de Berlin, Vienne et Budapest allant vers Constanța ou vers Belgrade, le VII qui n'est autre que le Danube et le corridor IX de Kiev, Varsovie, Hambourg, Gdansk vers Sofia, Athènes ou Istanbul (Carte 14). Mais de nombreuses ruptures occasionnées par les passages des frontières font qu'ils sont sous-empruntés. Ils représentent toutefois une structuration de premier ordre sur le territoire national et génèrent d'importants débats à l'instar des discussions à propos du corridor IV qui prévoyait deux variantes, l'une qui devait passer par Arad et co-financée par l'UE, l'autre qui passera finalement par Oradea mais sans apport financier européen.

---

<sup>171</sup> EMSELLEM K., in WAKERMAN G., 1997, *Transitions et mutations en Europe médiane*, p.146.

Carte 14 : Des corridors européens essentiellement Est-Ouest (V. Rey et alii., 2000, *Atlas de la Roumanie*)

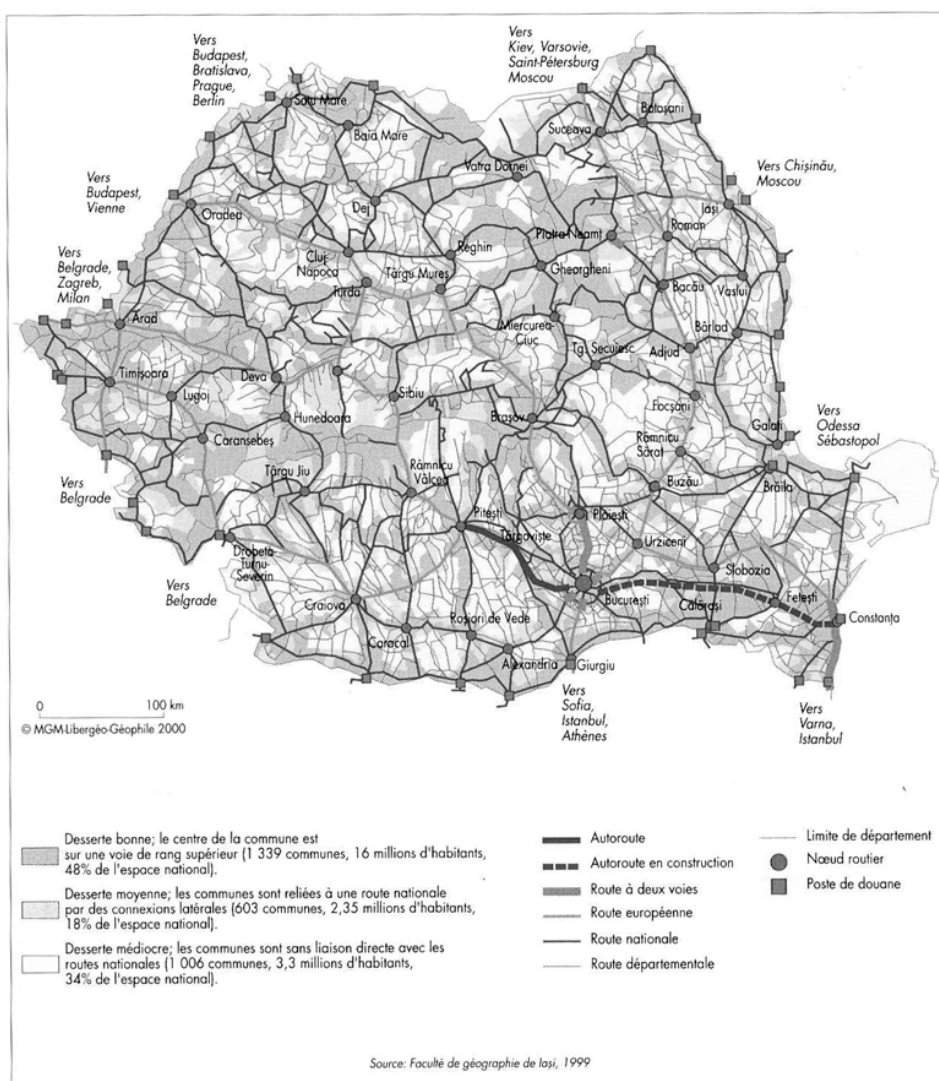


A l'échelle nationale, la région capitale se dégage nettement des autres, tant en ce qui concerne le réseau routier que ferroviaire ou la desserte aérienne. En effet, l'organisation réticulaire a ses racines dans l'histoire de la composition du territoire national. Ainsi, après la grande Union de 1918 entre la Transylvanie, la Valachie et la Moldavie, ces deux dernières étant unies depuis 1859, la priorité des gouvernements jusqu'à la fin du communisme a été de connecter le plus possible ces trois provinces afin de renforcer la cohésion du territoire national. Les villes ont donc été connectées en vertu d'une intégration nationale et d'un décloisonnement régional, ce qui favorisa les villes du centre du pays et les plus grandes villes proches de Bucarest, marginalisant les villes moyennes et les villes périphériques.

Aujourd'hui, le réseau routier est considéré comme globalement insuffisant, tant du point de vue de son maillage que de sa capacité de transport de personnes (205 979 000 en 2000) et de marchandises (262 943 tonnes en 2000), ces deux défauts étant liés puisqu'un réseau de densité insuffisante arrive facilement à saturation. Le réseau est organisé en étoile autour de Bucarest, d'où part l'unique autoroute du pays (113 km) vers le poste frontière roumano-hongrois de Nadlac à l'ouest et d'où partira la future autoroute (actuellement en construction) vers l'est, jusqu'à Constanța. Les 158 500 km de routes ont une distribution spatiale très déterminée par le relief du pays (Carte 15). Ainsi le réseau le plus dense se trouve dans la grande plaine de Bucarest tout comme en Moldavie alors que les Carpates présentent un maillage beaucoup plus lâche et que le Delta ne compte que quelques routes vite relayées par un dense réseau de canaux. Les *judete* de Botoșani, de Suceava et du Maramureș manquent cruellement d'infrastructure. La modernité des routes ne suit que partiellement cette répartition : la desserte et la qualité des routes sont faibles en

Moldavie, elles sont beaucoup plus satisfaisantes en Transylvanie et dans le Banat avec un renforcement des routes à deux voies selon l'axe est-ouest, le long des deux variantes du corridor IV. Bien qu'insuffisant, le transport routier, en particulier suite à l'augmentation du transport privé, génère des préoccupations environnementales relatives à la dégradation de la qualité de l'air et à la pollution sonore. A moyen et long terme, la construction de l'autoroute Oradea-Braşov et Braşov-Bucarest représente une ouverture nécessaire vers l'ouest et la construction du pont Calafat-Vidin, liant Europe Centrale et méridionale augmenteront l'accessibilité à la Roumanie ainsi que le potentiel de coopération.

**Carte 15 : Un réseau routier peu dense (V. Rey et alii., 2000, *Atlas de la Roumanie*)**



Beaucoup moins développé et en perte de vitesse par rapport au réseau routier, le réseau ferroviaire (11 015 km) est nettement moins dense; il reste concentré autour de Bucarest et, contrairement au réseau routier, dans une zone bordant les frontières occidentales. Un axe nord-sud se distingue également, s'infléchissant vers l'est au niveau de Bucarest, donc privilégiant l'accès au port de Constanța. C'est encore le corridor IV qui est le plus développé, alors que le IX est lui aussi multimodal. Seuls 35,9 % de ces voies sont électrifiées ; la vitesse d'exploitation s'en ressent avec une moyenne de 70 km/h pour le transport de voyageurs et 40 km/h pour le fret.

L'accessibilité ferroviaire peut être considérée en fonction de la distance euclidienne ou bien en fonction du temps mis pour la parcourir. Les géographes Octavian Groza et Ionel Muntele distinguent ainsi « l'accessibilité kilométrique », fonction de la distance entre une station ferroviaire quelconque et la plus éloignée sur le territoire nationale, et « l'accessibilité horaire », fonction du temps mis à rejoindre la station la plus éloignée à partir d'une station quelconque<sup>172</sup>. Les résultats font apparaître une organisation concentrique dans les deux cas (Carte 16). Les points noirs du pays selon les deux types d'accessibilité sont l'apophyse constituée par le Delta du Danube où il n'y a pas de voies ferrées et « l'œil » du poisson qui correspond aux monts Apuseni. L'accessibilité kilométrique est moins bonne le long de la frontière hongroise alors que le long de la frontière moldave, c'est l'accessibilité horaire qui est mauvaise.

Les raisons de cette faible accessibilité ferroviaire sont à chercher dans le manque de ressource financière qui aboutit à l'absence d'investissement, voire un entretien insuffisant. Beaucoup de locomotives sont diesel et très polluantes (ce plus les voitures sont chauffées au charbon), le système ferroviaire est bien en dessous des normes européennes. Les principaux besoins se situent au niveau d'une modernisation générale et d'une densification du réseau mais aussi au niveau de la facilitation des passages frontaliers. En effet, la période de la guerre froide a amené les pays du bloc soviétique à utiliser une largeur d'essieux commune, cependant, la Roumanie, pour s'en distinguer, a équipé tout son réseau ferroviaire de rails d'une largeur différente. A la frontière de la République de Moldavie, il faut donc soulever les wagons pour remplacer leurs essieux par ceux qui sont adaptés au rails du pays.

Le transport fluvial et maritime pour sa part est un moyen de transport sous exploité en Roumanie par rapport à un potentiel important, notamment grâce aux 1075 km de Danube qui permettent de relier la mer du Nord à la mer Noire par l'intermédiaire du canal Danube-Main-Rhin, débouchant à Rotterdam. Ce trajet est plus court et moins dangereux que par l'Adriatique et la Méditerranée. C'est d'ailleurs grâce au canal de Cernavoda (64,4 km), ouvrage monumental auxquels ont participé nombre de prisonniers politiques du régime communiste (sous G. Dej, plutôt que sous Ceaușescu) ainsi que le canal Midia-Navodati (32,5 km). Le Danube peut recevoir des

<sup>172</sup> GROZA O., MUNTELE I., 1998, « L'efficacité du réseau ferroviaire et l'accessibilité territoriale en Roumanie », pp. 8-9.

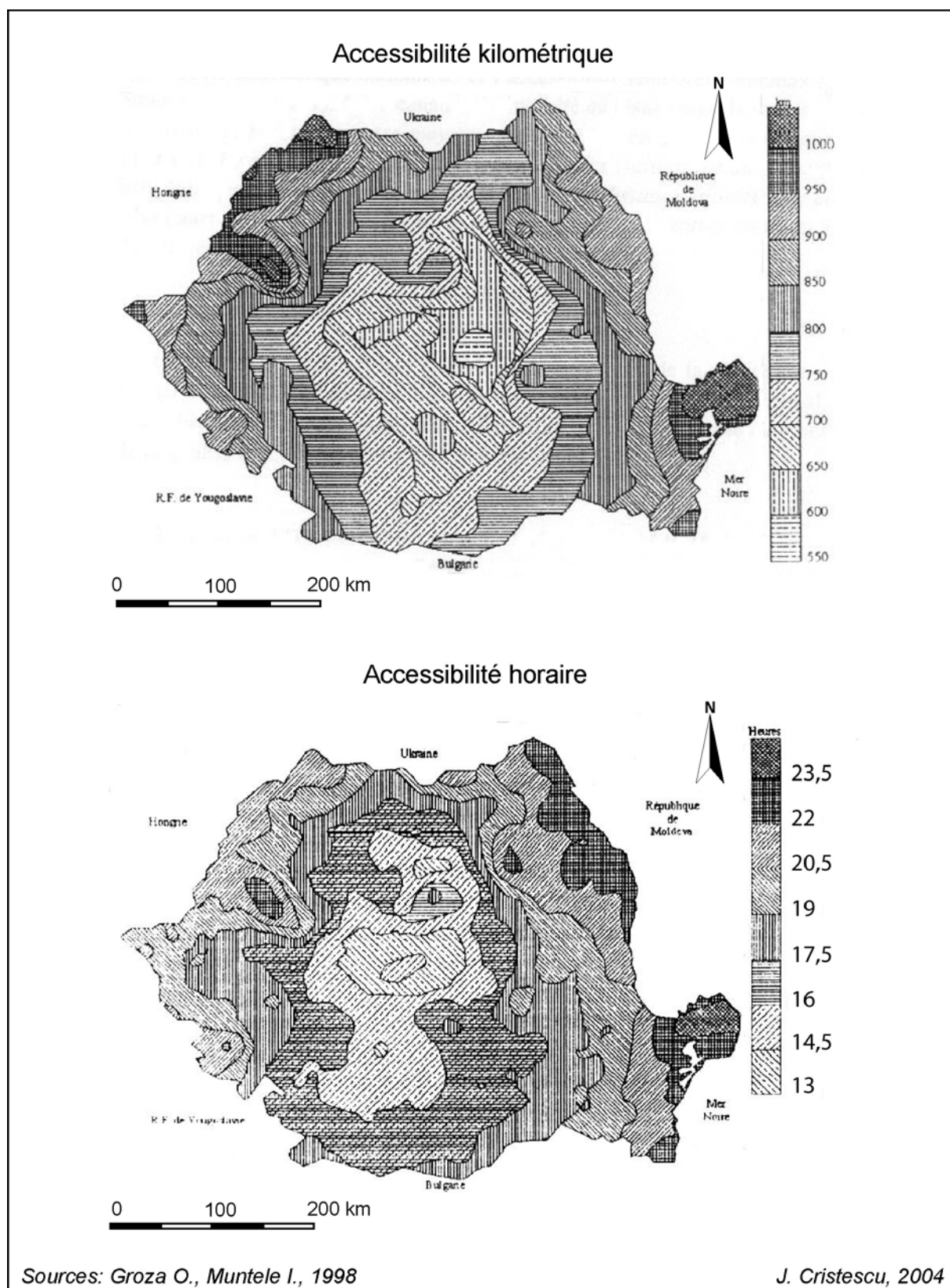
cargos chargés jusqu'à 25 000 tonnes et des vides jusqu'à 55 000 tonnes. Le transport fluvial est le seul à ne pas être organisé autour de Bucarest ; la Dambovița qui traverse la capitale est canalisée de façon trop étroite pour permettre le passage de transporteurs de tout type. La Roumanie compte 26 ports fluviaux mais ce sont les ports maritimes qui sont les plus importants, au premier rang desquels Constanța. Sur les 194 km de littoral roumain se trouvent en outre les deux autres ports, Midia et Mangalia, d'ailleurs gérés par celui de Constanța. Celui-ci a une dimension internationale puisqu'il est le plus important de la mer Noire : 32 millions de tonnes de marchandises y circulent par an, ce qui reste toutefois 100 fois inférieur à Rotterdam (Figure 21). Les ports roumains n'ont pas atteint leur capacité maximale et souhaitent encore se développer. Par ailleurs parmi les 40 000 km de quais, seulement 19 % ont été construits postérieurement aux années 1960 ; le besoin de modernisation est donc à la mesure du développement portuaire souhaité.

**Figure 21 : Le port de Constanța (cliché E. Sapet, 2000)**





Carte 16 : Deux représentations de l'accessibilité ferroviaire en Roumanie (O. Groza, I. Muntele, 1998)





Les besoins en transport aérien sont quant à eux dirigés vers les villes secondaires car la majeure partie du trafic est au bénéfice de Bucarest. Du fait des coopérations transnationales, les acteurs ont de plus en plus besoin de pouvoir se retrouver rapidement (tout en bénéficiant d'un voyage le moins fatiguant possible) à quelques milliers de km, l'avion est le moyen de transport le plus recherché. Le service est assuré par six aéroports internationaux (Bucarest Otopeni, Bucarest-Băneasa pour les vols intérieurs majoritairement, Timișoara, Constanța, Arad et Cluj-Napoca) et onze nationaux dont deux (Oradea, Targu-Mureș) occasionnellement ouverts. La TAROM, qui est par ailleurs l'une des compagnies qui connaît le moins d'accidents au monde<sup>173</sup>, est le plus grand transporteur roumain et assure 42 destinations en Europe, Amérique du Nord, Afrique, Moyen-Orient ainsi qu'en Extrême-orient. C'est l'aéroport Otopeni qui est le plus actif, celui de Timișoara connaît néanmoins un trafic très important avec Vienne. Même si l'aéroport d'Otopeni présente les caractéristiques d'un aéroport international moderne, les besoins en terme de modernisation de la flotte mais aussi des équipements au sol dans le reste du pays sont toujours d'actualité.

Les différents réseaux routiers, ferroviaires, fluviaux, maritimes et aériens montrent l'insuffisance générale des infrastructures roumaines : « toutes les régions ont besoin d'un développement des infrastructures actuellement déficientes » et évaluent qu'« aucune région ne présente un bon niveau de développement de l'ensemble des types de transport mais aucune n'a un niveau de l'ensemble des types de transport trop faible »<sup>174</sup>. Cette apparente homogénéité est le résultat d'une politique égalitaire à outrance concernant la province qui n'a pourtant pas été achevée. Pour preuve, les inégalités inter-régionales notamment entre la région capitale mieux équipée, et les autres. L'accessibilité à la Roumanie en général et à ses régions autres que la celle de la capitale est encore faible et représente un enjeu de développement tant sur le plan international que sur le plan de la réduction des inégalités interrégionales. Ces faiblesses identifiées dans les différents réseaux qui se traduisent par une distance temps importante entre les villes roumaines constituent un obstacle à la coopération dans la mesure où les acteurs sont limités dans leur mobilité.

Or, l'amélioration de l'ensemble des réseaux, et le développement économique en général ne doivent pas se faire au détriment de l'environnement.

### **I.2.5 Des régions aux atouts environnementaux sous-estimés**

La protection de l'environnement est un enjeu très important de la Roumanie qui doit se développer tout en préservant ses ressources naturelles. Préserver l'environnement est non seulement important pour la qualité de vie en général mais surtout pour qu'un tourisme européen voire mondial puisse s'y établir. C'est un argument qui est souvent plus parlant pour décider les investisseurs ou décideurs à agir en faveur de l'environnement, plutôt que celui de la préservation

<sup>173</sup> Depuis ces dernières années, seul un accident survenu à Bucarest le 31 mars 1995 a noirci le tableau.

de la biodiversité qui devrait pourtant être une fin en soi. Ne généralisons pourtant pas au point d'oublier qu'une grande partie des acteurs de l'environnement, ONG ou associations, sont des défenseurs qu'il n'est nul besoin de convaincre. Demandons-nous alors si toutes les régions roumaines se trouvent dans des situations équivalentes. En effet, les zones protégées situées près de la frontière nécessitent un mode de gestion harmonisé avec celui du pays voisin. C'est un véritable défi que les acteurs frontaliers ont à relever. Ainsi, malgré les atouts naturels et de la qualité de vie que les régions offrent à leurs habitants, des menaces pèsent sur l'environnement. Les besoins seront donc spécifiques et à l'origine de projets différents.

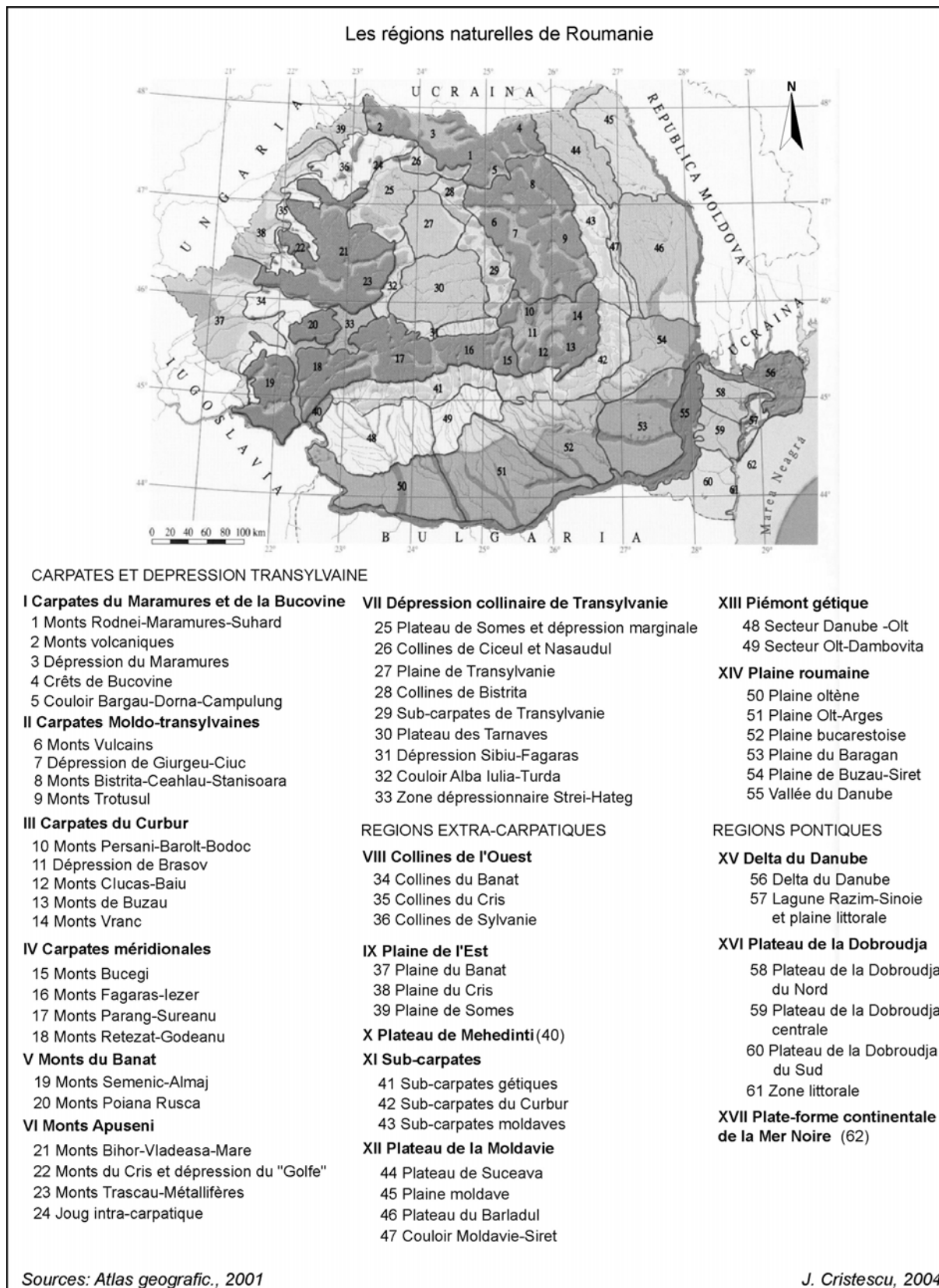
Les 238 391 km<sup>2</sup> du territoire roumain offrent une grande variété de milieux naturels caractéristiques (Carte 17). La disposition de ces régions est presque concentrique autour de la dépression collinaire de Transylvanie enserrée par l'arc de cercle des Carpates qui se prolonge au Nord en Ukraine (Carpates orientales) et au Sud-Ouest en Serbie (Carpates méridionales) et les Monts Apuseni (Carpates occidentales) qui ferment quasiment l'arc de cercle. Les collines de l'Ouest assurent la transition vers la grande plaine de l'Ouest qui couvre toute la Hongrie et la Serbie ; le piémont sub-carpatique Gétic est en contact direct avec le plateau moldave au nord-est alors que la transition se fait plus douce avec la plaine au sud et du sud-est, appelée la grande plaine roumaine; au Sud, les plaines d'Olténie et de Bucarest se terminant par la vallée au fond de laquelle coule le Danube (également ligne de frontière à cet endroit) et à l'Est la plaine de Buzau-Siret et celle de Moldavie traversée par la frontière avec la République de Moldavie. Le Danube, avant de se jeter dans la mer Noire, longe le plateau de la Dobroudja vers le Nord et se sépare en trois bras (Chilia, Sulina et Saint Georges) formant un large delta de 647 000 hectares.

D'une manière générale, la systématisation mise en place jusqu'en 1989 visant une croissance économique rapide a été mise en œuvre sans égards aux éventuels impacts négatifs sur l'environnement. Ainsi le littoral de la mer Noire a été largement urbanisé sur le modèle de la côte d'azur. Au sud du Delta, pour sa part largement préservé, la côte est une succession de stations balnéaires, y compris la ville portuaire de Constanța. La plus célèbre est celle de Mamaia, qui doit son nom, selon la légende, à une femme qui avait été kidnappée et embarquée sur la mer Noire par un Turc du temps de l'Empire Ottoman et avait désespérément appelé sa mère : « Mamaia ! Mamaia ! ». Elle possède un cordon sableux de 8 km de long entre la mer et un lac d'eau douce de Siutghiol qui est le seul élément naturel qui subsiste à cet endroit de la côte.

---

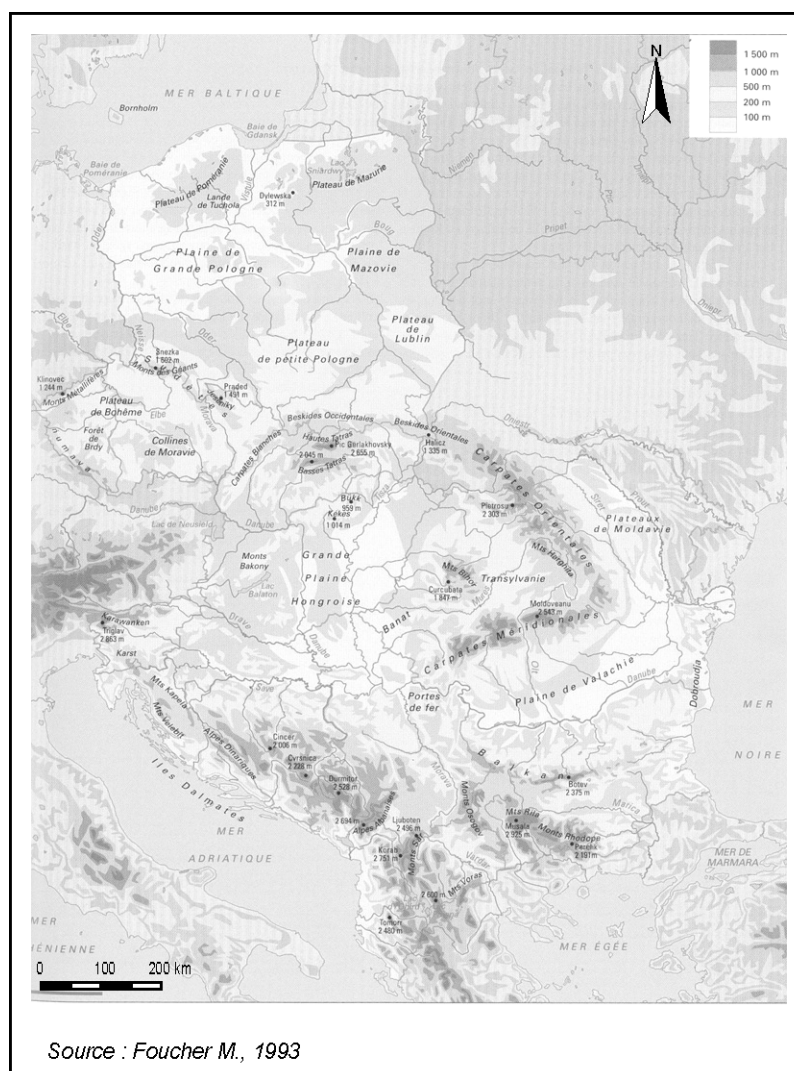
<sup>174</sup> MDP., 2001, *Plan National de Développement 2002-2005*, p. 183.

Carte 17 : Les régions naturelles de Roumanie



Les Carpates roumaines subissent plusieurs types de dégradation, tantôt liée à une pression touristique très ciblée tantôt liée à la sur-exploitation forestière. La partie roumaine représente 55 % de la surface totale de cette chaîne de montagnes (Carte 18) qui s'étend sur sept pays (200 km<sup>2</sup>). Les Carpates orientales sont couvertes de grandes forêts d'épicéa largement exploitées. C'est la partie méridionale des Carpates qui est la plus élevée (Mont Moldoveanu 2544 m). Une route la traverse selon la direction Nord-Sud (*Transfagaras*) qui a pour conséquence d'amener les voitures au pieds du plus grand lac glaciaire de la chaîne. De plus, l'absence d'aménagement a dégradé un vaste espace autour du lac. Randonnée et alpinisme y sont les principales activités développées comme dans le parc national de Piatra Craiului (Figure 22), au dessus d'une commune fortement touristique : Bran qui abrite le château de Dracula, abusivement dénommé ainsi mais qui est un argument de marketing touristique de poids. A l'étage sub-alpin, la difficulté est d'éviter la sur-exploitation forestière afin de ne pas dénuder les sols, facilitant ainsi l'érosion par ruissellement.

**Carte 18 : Les Carpates : la montagne du centre de l'Europe (M. Foucher, 1993, *Fragments d'Europe*)**



**Figure 22 : Le parc de Piatra Craiului comprend de vastes communes rurales (cliché J. Cristescu, 2003)**



Les espaces montagneux sont pourtant protégés ; on y trouve la plupart des parcs naturels de Roumanie. Les Carpates dans leur ensemble sont considérées par le WWF comme l'une des 200 régions les plus intéressantes du monde du point de vue de la biodiversité. Le parc national de Retezat fut le premier de Roumanie en 1935, la zone protégée couvre 55 000 hectares. Il a acquis le statut de réserve de biosphère de l'UNESCO (Man and Biosphere) en 1979. Celui des monts Rodnei est situé au nord des Carpates orientales et est également une réserve de biosphère de 44 000 hectares depuis 1980. Les autres parcs sont : Cioclovina, Cozia, Piatra Craiului, Bucegi, Ceahlău, Călimani, situés de part et d'autre de quelques uns des sept défilés traversant les Carpates. Le plus important est celui des Portes de Fer, à la frontière serbe, mais aussi celui des gorges Cheile Nerei-Beușnița ou encore celui d'autres gorges : Cheile Bicazului.

**Figure 23 : La partie la plus haute des Carpates roumaines : les Făgăraș (cliché J. Cristescu, 2003)**



Les Monts Apuseni subissent peu de pression tant industrielle que touristique. Les formes karstiques y sont fréquentes et en font une destination de premier choix pour la randonnée de moyenne montagne. La gestion du parc national des Monts Apuseni est axée vers un développement agricole d'élevage et d'agro-tourisme. Le réseau ANTREC pour Association de tourisme rural, écologique et culturel est présent sur l'ensemble du territoire pour promouvoir l'accueil de touristes dans les villages roumains dans un esprit de découverte du patrimoine naturel et culturel. Ce réseau est aussi très présent dans les manifestations nationales, auxquelles participent des investisseurs potentiels (exposition viticole ROMVINE en octobre 2002, 8<sup>ème</sup> édition du salon touristique international à Bucarest en 2002...).

La Transylvanie doit faire face aux dégradations dues à la surexploitation des minerais. Ce paysage est ponctué de monts volcaniques renfermant des minerais (zinc, cuivre et or essentiellement), ce qui a généré une forte activité sidérurgique (Copşa-Mica, Zlatna, Târgu-Mureş). Copşa-Mica est reconnue comme la ville la plus polluée de Roumanie. Le choix du type de mise en valeur de ce milieu a été vite orienté vers l'exploitation jusqu'à épuisement de ces minerais, tout comme dans la région du piémont sub-carpatique (Târgu-Jiu) où le sous-sol est pétrolifère.

La Dobroudja est une région particulièrement riche en milieux naturels d'exception puisqu'elle comprend le Delta du Danube. La végétation naturelle de steppe a été largement transformée en parcelles viticoles jusqu'aux abords du Delta. C'est la plus grande région viticole avec la Moldavie. Le Delta du Danube est officiellement strictement protégé dans sa majeure partie, représentant 580 000 hectares, au titre d'une réserve de biosphère depuis 1990. C'est par ailleurs un site Ramsar<sup>175</sup> ainsi qu'un site du patrimoine mondial naturel et culturel depuis mai 1991. Cette zone humide est la plus vaste et la mieux préservée d'Europe. L'intérêt de la zone réside dans la variété de ses milieux naturels : lacs, marais, marais-salants, rivages marins, dunes, steppes, forêts ayant atteint le climax sont le support d'une riche biodiversité. De nombreuses espèces endémiques se trouvent ici, des oiseaux migrateurs du monde entier transitent dans le Delta. Il compte 75 espèces de poissons, mammifères tels que des loutres, témoins de la bonne qualité des eaux ; une flore aquatique telle que les châtaigniers d'eau. La présence du Delta du Danube est un élément structurant l'espace et considéré comme une richesse à protéger mais aussi à faire découvrir.

Il en va de même sur toute la longueur du Danube. C'est la plus importante réserve en eau du pays, sa qualité est donc une priorité nationale. La reconquête de cette qualité est en revanche une affaire internationale. A son entrée en Roumanie, l'eau est de seconde catégorie puis s'améliore jusqu'à la confluence avec la Ialomiţa pour perdre en qualité et être à nouveau de seconde catégorie. Le ruissellement des eaux contenant des produits phytosanitaires ajouté aux rejets d'eau usées domestiques de l'ensemble de son bassin versant est à l'origine de la dégradation de la qualité de

---

<sup>175</sup> Du nom de la ville indienne où a été signée cette convention en 1971 qui instaure des modalités particulières de conservation des milieux naturels en intégrant les différents acteurs en présence (gestion intégrée).



l'eau. Ainsi 55 municipalités et 133 sites industriels ou agricoles sont identifiés comme points noirs<sup>176</sup> dont il conviendrait qu'un certain nombre soit géré de façon transfrontalière avec la Hongrie, la Serbie la Bulgarie et l'Ukraine.

**Figure 24 : Le delta du Danube, une réserve de biosphère (cliché J. Cristescu, 2002)**



Aux vues de ces richesses naturelles nous pouvons conclure à l'important potentiel qu'elles représentent en terme énergétique, touristique et surtout de qualité du cadre de vie. Le potentiel industriel est quant à lui presque épuisé. Les dégradations du milieu naturel sont plutôt ponctuelles.

Les économies d'agglomération réalisées par les investisseurs dans la capitale grâce à la concentration des services aux entreprises, de la capacité organisationnelle et des meilleures infrastructures de transport et de communication ont pour effet d'y attirer toujours plus d'investisseurs au détriment des autres régions roumaines. Nous sommes donc dans un processus cumulatif de concentration de la richesse qui renforce une organisation monocentrique et monocéphale autour de Bucarest. Cette concentration ne va pas dans le sens de la réduction des disparités inter-régionales qu'elles soient économiques ou sociales et principalement en matière de capacité organisationnelle et d'accessibilité. Quant à l'environnement, c'est un enjeu supplémentaire qui doit être inclus dans le processus de développement et qui devrait être un objet privilégié de la coopération.

<sup>176</sup>MDP., 2001, *Plan National de Développement 2002-2005*, 479 p.

Les disparités interrégionales sont importantes et rendent bien compte de l'opposition capitale/province. Les inégalités intra-régionales rendent pour leur part plutôt compte d'autres réalités comme l'opposition activité agricole/activité industrielle, l'opposition rural/urbain et ont un impact spécifique dans les régions frontalières roumaines.

### **1.3 Des inégalités intra-régionales encore plus importantes**

Analyser les disparités intra-régionales s'inscrit dans une démarche d'appréhension des besoins spécifiques de chaque région. Après avoir appréhendé les besoins relevant de la situation de développement au niveau national dans sa globalité ainsi qu'entre les régions, l'analyse des inégalités intra-régionales fait émerger des processus qu'il est essentiel de connaître avant d'entrer dans le détail de projets de coopération. Aussi, plutôt que de mener une analyse des inégalités intra-régionales région par région, nous insisterons sur ce qui caractérise ces inégalités sur l'ensemble du territoire national, au premier rang desquelles l'importance des activités industrielles (Titre I.3.1) sur le territoire roumain. Elles se manifestent par une opposition rural/urbain creusant les écarts de développement à l'intérieur de chaque région voire de chaque *judet* (Titre I.3.2). Enfin, les inégalités qui existent au sein des régions frontalières seront abordées séparément en raison de l'impact différencié qui caractérise ces espaces stratégiques (Titre I.3.3)..

#### **I.3.1 Le tout industriel hérité de la période communiste**

Durant la période communiste, la stratégie économique se résumait à une homogénéisation du développement économique sur l'ensemble du territoire national. Le moyen choisi par le pouvoir central *i.e* par le parti communiste était un processus d'industrialisation de l'ensemble des régions, dans tous les secteurs économiques sans tenir compte des ressources naturelles, ni des besoins réels des populations. Cette « systématisation » a été mise en place à toutes les échelles, mais surtout de façon concentrée dans les villes capitales des *judete*. Cela a donc créé des disparités intra-régionales<sup>177</sup>.

Ce processus d'industrialisation intensive a forcé une transformation radicale dans un pays dominé par l'agriculture et en particulier la Moldavie et la partie méridionale du pays à l'exception de Bucarest, c'est à dire la Munténie, l'Olténie et la Dobroudja, territoire viticole reconnu. Tous les *judete* ont alors dû se spécialiser dans un domaine, à commencer par ceux possédant de grands centres urbains à proximité de ressources naturelles : la chimie à Târgu-Mureş, l'industrie aluminium à Zlatna, l'industrie de l'acier à Baia Mare... Dans une seconde période, après 1968 et l'établissement des *judete*, chaque capitale départementale ainsi que quelques autres villes choisies devaient devenir de grands centres industriels. Il en a résulté de mauvaises localisations s'accompagnant de coûts de transports des marchandises très élevés, des capacités industrielles surdimensionnées et l'exploitation de ressources naturelles déjà surexploitées. Cela a obligé à importer

<sup>177</sup> Cf. BAUELLE G., GILBERT., 1990, « Idéologie et développement spatial équilibré », Mappemonde, p. 27.



des matières premières (du « grand frère russe » en particulier) et à augmenter d'autant le coût d'exploitation. De plus le résultat n'était pas satisfaisant sur le plan qualitatif et ce type de production cachait souvent un taux de chômage élevé. On était en présence d'une économie horizontale de masse non coordonnée avec les autres étapes de la filière.

**Figure 25 : Les usines de Zlatna toujours en activité (cliché J. Cristescu, 2003)**

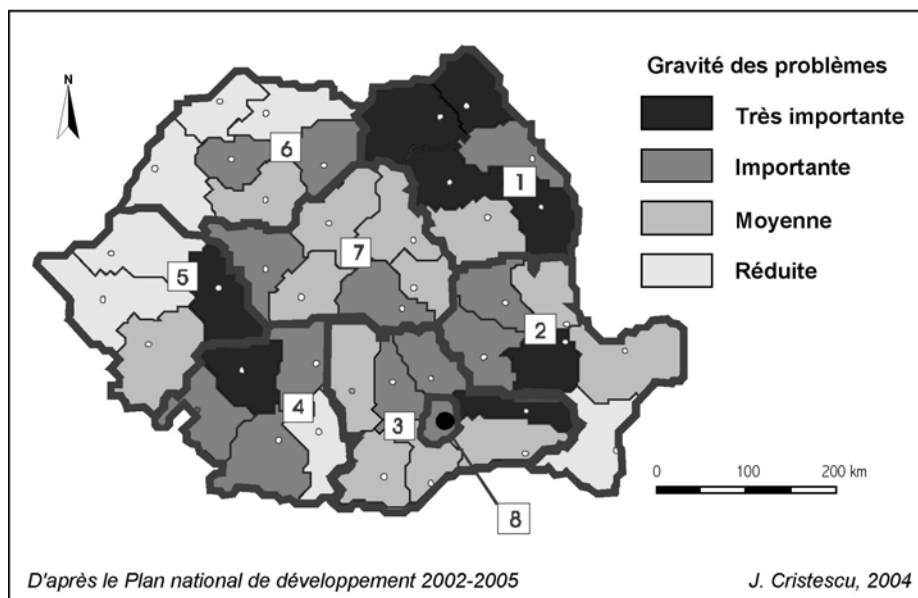


Le système s'appuyait sur une large organisation horizontale, entretenant des petites villes et communes dans des mono-activités et les rendant tributaires des importations de matières premières, ce qui s'avéra catastrophique avec la libéralisation des prix d'après 1990. L'ensemble des secteurs de l'économie était alors à restructurer. Selon ce modèle, le fossé entre monde rural et urbain devait disparaître. Le résultat a été diamétralement opposé aux attentes puisque les disparités n'ont fait qu'augmenter. Les fonds (pour payer les nombreuses importations) et les ressources ont été gaspillés dans des zones qui n'étaient pas prêtes (en terme de capacité organisationnelle notamment) à maintenir l'efficacité des investissements. Cette distribution artificielle des ressources a ralenti le processus de développement économique dans son ensemble.

Le passage à une économie verticale est d'autant plus difficile. Le déclin industriel constant depuis les années 1990 touche plus durement d'une part les zones industrialisées tardivement et dont les structures n'ont pas eu le temps d'être consolidées et d'autre part les zones mono-spécialisées et donc dépendantes, de nombreux sites industriels pouvant cumuler les deux handicaps. Ainsi seuls les *judete* qui avaient commencé une diversification vers d'autres activités, industrielles ou autres, ont pu éviter de graves crises. *A contrario*, les zones d'exploitation exclusive du charbon comme la vallée du Jiu ou de l'industrie lourde comme la région de Pitești subissent encore les difficultés conséquentes d'une transformation aussi fondamentale. Le calcul d'un indice global témoignant de la gravité des problèmes industriels et présenté dans le Plan national de développement de la Roumanie 2002-2005 et cherche à illustrer ces disparités à l'intérieur des régions roumaines (Carte 19).

Les IDE des *judete* roumaines rendent compte de façon synthétique des disparités intra-régionales en terme d'attractivité économique. Bien que Bucarest-Ilfov et Constanța concentrent les IDE, les *judete* de Caraș-Severin, Timiș et Arad d'une part, de Cluj d'autre part et d'Alba sont nettement favorisés par rapport au reste de leur région respective. Plusieurs villes captent préférentiellement les IDE comme Oradea, Târgu Mureș ou Ploiești. Certains qualifient ces *judete* et villes particulièrement attractifs de « *new developers* »<sup>178</sup>.

Carte 19 : Le déclin industriel des *judete* (MDP, 2001)



Les conséquences de la surexploitation industrielle sur le plan environnemental sont inévitables. Le Ministère des eaux et de la protection de l'environnement et celui de la santé et de la famille identifient des points noirs en ce qui concerne la pollution de l'air : les secteurs miniers du charbon, de la métallurgie (Hunedoara, Slatina, Baia-Mare, Zlatna, Copșa-Mică, Galați et Tulcea) ; les zones d'extraction de pétrole et de gaz naturel et enfin le secteur de la chimie (Târgu-Mureș, Târnăveni, Brașov, Râmnicu-Vâlcea, Craiova, Turnu Măgurele, Pitești (Figure 26), Suceava, Bacău) et en particulier celui de la pétrochimie (Onești-Borzesti, Năvodari-Midia et Ploiești). L'agroalimentaire, le textile y compris l'industrie du cuir sont des secteurs moins polluants, mais à surveiller. Ces menaces environnementales doivent être éradiquées par différents moyens tels qu'une restructuration de fond des différents secteurs industriels ou une modernisation de l'agriculture. Ces solutions peuvent être envisagées dans le cadre de projets de coopération interterritoriale.

<sup>178</sup> EC, « Danube Space Study – Regional and territorial aspects of development in the Danube Countries on the European Union », 2000, 372 p.

**Figure 26 : Les puits de pétrole à proximité de Pitești (cliché J. Cristescu, 2003)**



Outre les problèmes liés à l'activité industrielle, nombreux sont ceux qui résultent de l'activité agricole et de la relation entre monde rural et urbain.

### **I.3.2 Une opposition rural/urbain qui creuse les écarts de développement**

L'activité agricole est encore à la base de l'économie nationale et repose sur certaines régions. L'objectif est de définir les différentes régions agricoles puis de montrer que l'urbanisation a abouti à une organisation socio-spatiale inefficace en terme d'exploitation des ressources et de redistribution ; les inégalités intra-régionales sont largement déterminées par l'opposition entre monde rural et urbain.

**Figure 27 : La plaine agricole du Baragan (cliché J. Cristescu, 2003)**



Plus de 60 % de la surface totale du pays est occupée par l'agriculture et 28 % par la forêt, cela représente 15 millions d'hectares de terres agricoles dont 9 de terres arables<sup>179</sup>. Avant 1989, la propriété agricole était répartie comme suit : 60 % aux 4200 coopératives agricoles, 14 % aux fermes d'Etat et 20 % aux exploitants individuels. Le sud du pays, à savoir les rives du Danube et la

grande plaine méridionale du Baragan, renferment la moitié des terres arables du pays. La culture céréalière, l'élevage sont les principales activités agricoles auxquelles s'ajoutent la culture de fruits et la viticulture dans les collines septentrionales, mais son vaste système d'irrigation montre des signes de faiblesse, en particulier pour s'adapter à la nouvelle petite taille des parcelles qui a en outre contribué à intensifier l'agriculture.

L'Ouest et le Nord-Ouest connaissent les mêmes difficultés : les cultures principales sont également les céréales, l'élevage et les fruits, un retour à l'agriculture extensive serait nécessaire. En Moldavie et jusqu'à Galați, la qualité des sols est moindre : l'érosion de surface y est importante ce qui rend cette région sensible aux inondations, en particulier les *judete* de Neamț et Bacau. La région centrale des montagnes carpatiques ainsi que la Bucovine présentent des sols encore plus pauvres ainsi qu'une couverture forestière importante ; l'élevage y est prépondérant avec la culture fourragère et de pomme de terre en particulier dans les départements de Covasna, Harghita et Brașov. Les montagnes ainsi que leurs piémonts méridionaux et orientaux ont besoin de diversifier leur agriculture, notamment dans le domaine de l'agro-tourisme. Certaines analyses<sup>180</sup> proposent même que des zones aux alentours de Bucarest réduisent leur activité industrielle au bénéfice du tourisme.

**Figure 28 : Un exemple de petite ferme collective à Biertan (cliché J. Cristescu, 2003)**



Des conflits dans l'utilisation de l'espace opposent la ville à ces espaces agricoles. La réforme de l'Etat de 1968, au travers de la création des *judete*, avait dynamisé les villes moyennes aux dépens des grandes villes régionales. Les villes étaient favorisées au détriment des villages ruraux car elles étaient considérées comme les seules capables de maintenir l'activité industrielle. Les importants flux de capitaux et de population qui s'en suivirent aboutirent à une hyperconcentration urbaine qui ne fut pas sans poser de graves problèmes en matière d'urbanisme

<sup>179</sup> INS, Annuaire statistique 2001, chiffres de 1998.

mais aussi d'infrastructures de services publics, sociaux en particulier. Entre les recensements de 1956 et 1998, la population urbaine a augmenté de 8 millions d'habitants alors que la population roumaine n'augmentait que de 5 millions. Cet exode rural s'est préférentiellement dirigé vers Bucarest et dans une moindre mesure vers les villes de Braşov, Sibiu, Hunedoara et Timişoara.

Cela a abouti à une urbanisation ceinturant les centres-villes (Figure 29) par des logements ouvriers très denses et construits à la hâte avec des matériaux de mauvaise qualité : les « blocs » (Figure 30). Ces habitations sont de petits appartements, les plus petits sont d'ailleurs appelés « garçonnières », dans des immeubles d'une dizaine d'étages au maximum, avec pour la plupart de petits jardins potagers formant des allées circulant entre les blocs. Après 1989, des aides à l'accès à la propriété ont permis à la plupart de ces locataires d'acheter leur appartement. A cette ceinture d'immeubles succèdent les zones industrielles, empêchant l'expansion urbaine et augmentant fortement la pollution urbaine et, partant, la dégradation de l'environnement. Ainsi les zones urbaines ont plutôt consommé de l'énergie - au sens propre et au sens figuré - sans pour autant générer du développement au profit des zones rurales à proximité, creusant d'autant le fossé entre ces deux espaces.

Malgré cette croissance urbaine, seulement 55 % de la population vivait en ville en 1998. Nous avons vu que le *municipal* (*municipal*) est le troisième niveau administratif (avec l'Etat et le *judeţ*) reconnu par la Constitution. Ces 57 villes (sur les 265 que compte la Roumanie) ont un plus grand nombre d'habitants mais surtout une importance économique, socio-politique, culturelle et scientifique supérieure. Parmi ces *municipes*, certains peuvent être qualifiés de métropoles régionales ayant une taille moyenne ou importante (300 à 500 000 habitants) et surtout générant un développement sur un espace s'approchant de la région de développement. Aujourd'hui le statut de ville est régi par la loi, selon des critères mesurables, démographiques, économiques ou fonctionnels<sup>180</sup>. Nous considérons qu'une dizaine répondent à cette définition : Timişoara, Oradea, Cluj-Napoca, Craiova, Braşov, Ploieşti, Iaşi, Brăila et Constanţa, réparties de façon homogène dans le pays, sauf dans les zones montagneuses du MaraMureş et des Carpates orientales, où aucune ville ne peut être qualifiée de métropole régionale, sauf peut-être Baia Mare. La capitale, Bucarest, en fait partie et est la seule ville considérée comme d'importance internationale avec plus de 2 millions d'habitants. Le réseau urbain roumain repose donc sur des villes petites et moyennes<sup>182</sup> (Carte 20). Or, certaines d'entre elles perdent de leur dynamisme de façon inquiétante suite au déclin industriel, comme Targoviste et Reşiţa qui ont perdu 15 % de leur population entre 1991 et 2000 à cause de la crise dans le secteur de la métallurgie.

<sup>180</sup> BUDISTEANU.I., PASCARIU.S., Perspectives and strategies of spatial development policy in the Central European, Danubian and Adriatic Area, 1998, p. 59.

<sup>181</sup> La loi du PATN section IV contient des dispositions quant aux critères mesurables pour obtenir statut de ville ou de *municipiu*.

<sup>182</sup> Pour plus de détail, voir les travaux de Karine Emsellem, notamment « Semis de villes et activités urbaines en 1992 » in WAKERMAN G., 1997, Transition et mutation en Europe médiane pp. 149-151.



**Figure 29 : Les blocs ceinturant Baia Mare (cliché J. Cristescu, 2001)**



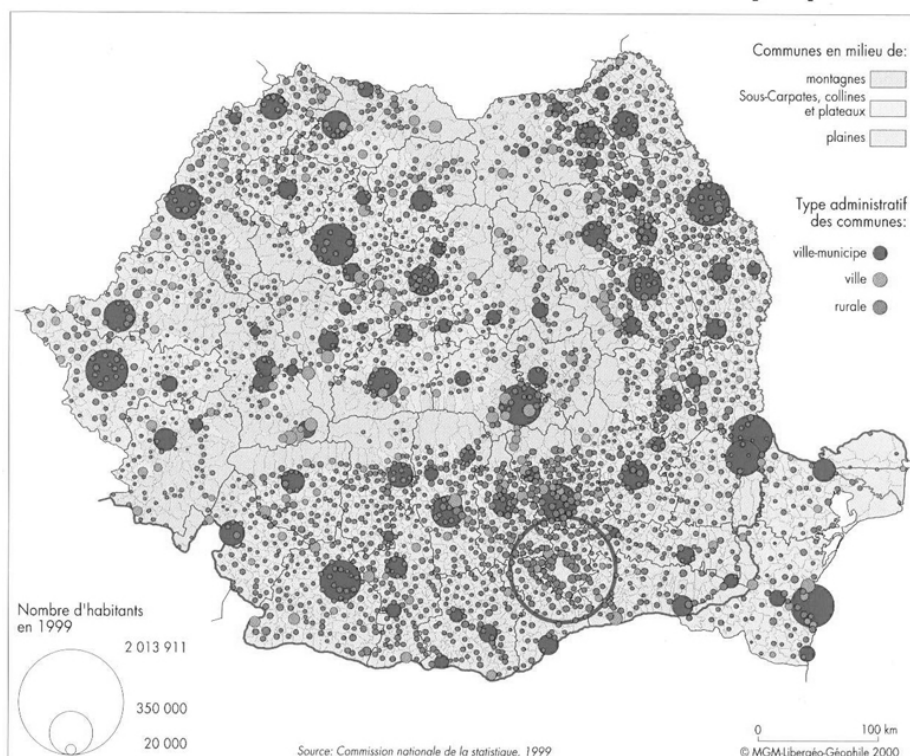
La transition entre espace urbain et espace rural est nettement visible dans le paysage roumain. Le monde rural représente 90 % de l'espace et 45 % de la population. La population habite des villages regroupés en communes. Dernier niveau administratif de la Roumanie, les communes sont au nombre de 2688 en 2000<sup>183</sup>, avec une population variant de 126 à 27 042 habitants.

**Figure 30 : Les blocs du boulevard Iuliu Manu à Bucarest (cliché J. Cristescu, 2002)**



<sup>183</sup> MDP., 2001, *Plan National de Développement 2002-2005*, p. 107.

**Carte 20 : Un réseau urbain équilibré (V. Rey et alii., 2000, *Atlas de la Roumanie*)**



Les communes sont distinguées des villages par les responsabilités administratives (mairie, CEC<sup>184</sup>...) alors qu'il y a environ 13 000 villages avec une population moyenne de 800 habitants. L'exode rural a laissé cet espace exsangue de ses principales forces de travail (essentiellement les jeunes plus dynamiques et plus mobiles) et un vieillissement de la population s'est fait rapidement sentir. L'agriculture paraît d'autant plus omniprésente que les ouvriers agricoles sont visibles partout du fait du démantèlement des coopératives qui a abouti à la redistribution de 90 % de la terre en petites parcelles contre environ 30 % en Hongrie. Les travaux agricoles sont encore peu mécanisés. Et c'est dans les villages ruraux que la pauvreté est la plus flagrante, montrant parfois des conditions de vie équivalant à celles de la France rurale du début du siècle (absence d'eau courante, de téléphone, de salle de bain...)

L'importance des activités industrielles et agricoles et l'organisation urbaine et rurale qui résultent de la systématisation mise en œuvre pendant la période communiste sont les facteurs explicatifs principaux des inégalités intra-régionales. Présentes sur l'ensemble du territoire national, elles sont particulièrement importantes dans les régions localisées sur les frontières où les effets de la frontière ne se diffusent pas de façon homogène.

### **1.3.3 Les régions frontalières stratégiques**

Nous avons déjà évoqué l'intérêt que représentent ces régions en Europe et notamment en tant qu'espaces clés du développement au moyen des multiples coopérations transfrontalières. Ces régions présentent des particularités et, partant, des besoins différents des autres régions. Notre

<sup>184</sup> Caisse d'économie et de consignation.

objectif est de montrer les problèmes propres aux régions frontalières roumaines du fait de leur originalité en Europe. Si le constat a été fait que les régions frontalières de l'UE sont plus développées et plus riches que celles qui ne sont pas en bordure d'une frontière nationale<sup>185</sup>, en Roumanie, la situation est inverse puisqu'une seule région frontalière est vraiment plus développée que les autres. Elle est toutefois moins développée que celles situées de l'autre côté de la frontière. On constate par ailleurs un gradient de développement au détriment des régions orientales et septentrionales, comme l'observe V. Rey : « des effets de gradient à long rayon d'action s'imposent, qui renversent les situations antérieures et donnent avantage dans chaque pays aux régions occidentales frontalières »<sup>186</sup>.

Notre méthode pour évaluer la situation de développement des régions frontalières roumaines repose sur une approche transfrontalière : pour chaque région, ou groupe de régions situées sur une même frontière, nous analysons - selon les données disponibles - la situation économique et sociale de la région voisine, les flux de biens ou de personnes et la qualité des infrastructures transfrontalières qui détermine largement ces flux. Il semble que quelle que soit leur situation géographique, les régions roumaines sont économiquement opposées à leurs homologues transfrontalières. Nous les aborderons donc de façon à bien comprendre cette opposition, en commençant par la région roumaine la plus défavorisée par rapport à sa voisine, à savoir la frontière avec la Hongrie, sur les autres frontières avec l'Ukraine, la Serbie, la Moldavie et la Bulgarie, les régions roumaines sont plus développées que leurs voisines.

La Roumanie est un des PECO possédant le plus de frontières ; 448 km avec la Hongrie, 546 avec la Serbie et Monténégro, 631 avec la Bulgarie, 193 avec la mer Noire (qui constitue la frontière avec la Turquie), 681 avec la Moldova et 649 avec l'Ukraine. Si nous prenons en compte le découpage des régions de développement, alors seules les régions Centre et de Bucarest ne sont pas frontalières. Cela montre l'importance du fait frontalier pour la Roumanie et ce que représenterait l'éligibilité des régions de niveau NUTS II à des programmes européens.

La zone transfrontalière roumano-hongroise est dominée par la plaine (Grande plaine hongroise), l'altitude augmentant peu à peu à l'est de la région avant d'arriver dans les monts Bihor et Apuseni. En conséquence, la plupart des rivières roumaines sont des affluents des rivières hongroises, et en particulier de la Tisza, certains bassins versants pourraient donc être gérés de façon transfrontalière. Matérialisée par aucun obstacle naturel, cette frontière est donc artificielle. Elle existe depuis plus longtemps dans sa partie méridionale puisqu'elle n'a pas changée depuis 1920 ; elle partage le Banat<sup>187</sup> roumain du hongrois. En revanche, la frontière au nord de Salonta date de 1944, la Transylvanie étant redevenue hongroise dans l'entre-deux-guerres. Ces régions les

<sup>185</sup> Cf. CE., 2001, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversités des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 160 p.

<sup>186</sup> REY V., 1996, *op cit*, p. 8.

<sup>187</sup> La région du Banat dans son ensemble fera l'objet d'une étude de cas dans le chapitre 5.



plus développés du pays (hormis Bucarest), à savoir les régions Nord-Ouest et Ouest ont des PIB au dessus de la moyenne nationale. Au niveau inférieur, les *judete* de cette frontière montrent tout le paradoxe des régions frontalières roumaines : Satu Mare, Bihor, Arad, Timiș et Caraș-Severin sont parmi les plus dynamiques de la Roumanie alors qu'ils sont nettement moins développés que les départements hongrois qui leur font face. Pour preuve, leur taux de chômage sont les plus faibles du pays après le *judet* de București-Ilfov (3 %) : Bihor 3,1 %, Timiș 3,9 %. Le *judet* de Satu Mare à l'extrême Nord du pays ne connaît pas une si bonne situation mais cela est imputable aux profondes restructurations que connaît le secteur de l'exploitation des montagnes aurifères après la catastrophe écologique à Baia Mare en juillet 2001. Son taux de chômage est aujourd'hui le plus important de Roumanie avec 46 %<sup>188</sup>. Au sein de cette région Ouest, le dynamisme économique est nettement plus important dans les trois *judete* frontaliers qu'en Hunedoara, situé à l'intérieur des terres<sup>189</sup>. C'est l'utilisation agricole de l'espace qui est majoritaire dans cet espace où 85 % de la surface sont des terres arables<sup>190</sup>. Si l'activité agricole est majoritaire, l'industrie est quant à elle diversifiée, les PME nombreuses et la sphère des services caractérisée par une dynamique émanant tant du nombre que de la variété des services, tout particulièrement concernant le commerce, la banque et le droit. Quelques vieilles régions industrielles persistent : autour de Debrecen, de Satu-Mare, Oradea, Szeged et Timișoara. Les disparités intra-départementales sont en conséquence importantes, quatre villes, les chefs-lieux de *judete* concentrent 90 % de l'activité industrielle et 85 % des services à la population. Le grand nombre de sociétés qui ont une participation étrangère montre l'attractivité de cette zone pour les investisseurs étrangers : Suédois dans la partie septentrionale, Italiens dans la partie centrale et Allemands dans la partie méridionale<sup>191</sup>. Fait important, la Hongrie figure parmi les cinq premiers investisseurs de la zone.

Les activités économiques transfrontalières sont facilitées depuis l'entrée de la Roumanie dans l'ALECE. Au niveau national, la Roumanie est le dixième partenaire économique de la Hongrie alors que celle-ci est le cinquième. Si l'on considère les pays de l'ALECE, la Hongrie prend alors le premier rang. Après Bucarest (49 % du total des 84,5 millions d'USD investis en 1998), les investissements hongrois sont préférentiellement dirigés vers la Transylvanie : l'ensemble des *judete* frontaliers ont reçu 33 % et 11 % des firmes et capitaux hongrois en 1998, dont 18 % et 6 % pour le seul Bihor<sup>192</sup>. Les investissements roumains dans les *megyies* sont en revanche plus faibles : 36 millions d'USD pour l'année 1999, les quatre *megyies* ne comptent que 9 % des 1954 compagnies qui ont bénéficié d'investissements roumains<sup>193</sup>. Les secteurs majoritairement concernés par les échanges frontaliers sont l'industrie alimentaire et les activités

<sup>188</sup> INS, mars 2003.

<sup>189</sup> REY V *et alii*, 2000, *op cit*, p. 154.

<sup>190</sup> Urbanproiect., 1999, *Regional development Strategy West border region*, 90 p.

<sup>191</sup> MDP., 2001, *National Development Plan 2002-2005*, 479 p.

<sup>192</sup> Terra Studio Kft., 2000, *Development concept and programme for the hungarian-romanian border region*, p. 34.

<sup>193</sup> *Ibid*, p. 36.

agricoles, cependant les investissements de la firme PETROM<sup>194</sup> aux postes frontières hongrois sont en passe d'augmenter de façon significative. Si cette région est plus développée que ses voisines roumaines, *a contrario*, les régions hongroises de la plaine du Nord et de la plaine du Sud sont en dessous de la moyenne nationale avec respectivement un PIB par habitant de 6700 et 7554 USD<sup>195</sup>.

Les investisseurs profitent de la structuration actuelle du réseau d'infrastructures, qui est préférentiellement Est-Ouest. Les villes roumaines sont mieux reliées entre elles que les villes hongroises, selon un axe Nord-Sud. Prolonger cet axe Nord-Sud encouragerait peut-être des investisseurs ukrainiens ou bulgares. Si les flux frontaliers sont difficiles à évaluer, la frontière avec la Hongrie détient les records. Les migrations sont facilitées par les 7 postes-frontières permanents, avec une distance moyenne de 45,6 km entre eux. Des postes occasionnels sont utilisés par les locaux ou bien ouvert seulement l'été, ils permettent des flux plus importants. Notons que les points de passage sont plus nombreux sur la frontière méridionale qui est plus ancienne. L'importance dans le temps et dans l'intensité des relations entre le Nord de la Hongrie et la Transylvanie n'ont pas abouti à un nombre important de points de passage comme on aurait pu s'y attendre. A l'échelle de la Roumanie, c'est la frontière la plus perméable. Vue du côté hongrois, c'est l'avant dernière frontière en nombre de points de passages, avant la frontière croate. Si les flux sortants de Roumanie se répartissent entre les différents postes-frontières, dans le sens des entrées, trois postes concentrent les flux : Nagylac-Nadlac (sur la route européenne E-68 qui dessert Arad puis E-70, vers Timișoara...), Artand-Bors et Gyula-Varsand. Si la frontière avec la Hongrie est la plus perméable, les premiers jours de l'adhésion à l'UE n'ont pas été perçus de façon positive par les frontaliers : « A Varsand, les gens ne sont pas très contents de ce trouver à cette nouvelle frontière. Ils allaient à Gyula pour faire leurs courses, c'était plus près qu'Arad. Maintenant il leur sera plus difficile d'y aller »<sup>196</sup>.

La frontière roumano-ukrainienne présente une situation inquiétante, mais cette fois pour les régions ukrainiennes (Subcarpatie et Bucovine). Le Crișana n'est pas un carrefour comparable au Banat, malgré sa proximité avec la Hongrie qui génère des investissements ainsi qu'une émigration de Magyars comblant en partie le déficit démographique (dû à un solde naturel négatif) de cette province, en particulier dans les zones montagneuses. Maramureș et Crișana sont les zones les plus atteintes par la crise économique et sociale actuelle. La restructuration économique et sociale imposée par la transition est un processus dans lequel les régions des deux pays sont engagées. L'Ukraine est séparée de la Roumanie par des barrières naturelles importantes ; le fleuve Tisza dans sa partie occidentale et les cimes des Carpates orientales. La frontière est pour ainsi dire morte du point de vue économique. Ce manque d'échange et le manque de liaison avec l'intérieur de la

<sup>194</sup> Firme roumaine dont le principal concurrent sur le marché pétrolier est Lukoil, une firme russe.

<sup>195</sup> CE., 2001, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversités des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, vol.1, Luxembourg, 160p.

<sup>196</sup> *Evenimentul Zilei*, 3 mai 2004.

Roumanie font de cette région frontalière la plus pauvre de la Roumanie, tant le județ Maramureș que ceux de Suceava et Botoșani sont majoritairement basés sur l'agriculture, également touchés par un chômage important et très pauvres.

Les régions roumaines restent néanmoins dans une meilleure situation économique que leurs voisines ukrainiennes, ce qui en dit long sur le niveau de développement de ces régions. Ce sont en effet les plus pauvres d'Ukraine où la richesse est concentrée autour de Kiev. Sur cette extrémité sud-ouest, l'activité principale est l'agriculture de montagne, l'élevage, l'exploitation forestière. Seule la ville de Cernivici (*Cernăuți*) dynamise cette zone frontalière qui est en déclin économique depuis 1995.

Du fait de la présence de l'exutoire du Danube sur cette frontière, les préoccupations environnementales sont particulièrement pressantes. La détérioration de l'environnement due à la pollution transfrontalière de l'eau et de l'air le long du Danube et en mer Noire est l'un des principaux problèmes qui frappent la région. La concentration d'industries chimiques dans la région aggrave la pollution atmosphérique et les rivières qui affluent vers la Mer Noire font augmenter la pollution. En outre, dans la région frontalière orientale, l'équilibre écologique souffre du développement intensif du tourisme. Enfin, la pêche intensive a réduit considérablement les populations de poissons au cours des dernières années.

De l'autre côté de la frontière roumano-yougoslave, la Vojvodine est une province de la Serbie et Monténégro qui a perdu son statut d'autonomie en 1989. C'est le grenier à blé de la Serbie (et considère à ce titre contribuer pour une trop grande part sans pour autant bénéficier de la redistribution). Elle est surtout un *melting pot* de minorités dont les Roumains représentent 2,3 % derrière les Hongrois (16,8 %), les Croates (3,7 %), les Slovaques (3,1 %) et les Monténégrins (2,2 %) et devant les Tsiganes (1,2 %), les Ruthènes (0,8 %), les Macédoniens (0,8 %), les Ukrainiens, les Albanais, les Croates, les Slovènes, etc., soit un total de 26 groupes ethniques<sup>197</sup>. Si cette multiplicité des langues et des cultures pourrait donner pleinement la mesure de sa richesse, elle est pour le moment à l'origine de revendications autonomistes. Toujours d'actualité, le statut de la Vojvodine passe néanmoins derrière le règlement de celui du Kosovo auquel il est fortement lié, c'est dire si la Province évolue dans l'incertitude. La région Ouest fait figure de région riche par rapport à sa voisine la Vojvodine serbe.

La frontière roumano-moldave sépare des régions plus pauvres. La Moldavie<sup>198</sup> est la province roumaine bordant la République de Moldavie ou Moldova. Cette dernière est l'ancienne Bessarabie roumaine, annexée à la Russie en 1940 en même temps que la Bucovine du Nord, également enlevée à la Roumanie et qui a été donnée à l'Ukraine ainsi que l'Île aux Serpents qui permettait le contrôle de l'embouchure du Danube, avant les progrès techniques actuels. Des

<sup>197</sup> Bien que ces chiffres datent de 1991, ils montrent la proportion relative des minorités dans cette région.

tensions refont surface ponctuellement à propos de ces territoires « arrachés à la Grande Roumanie » ; certains Moldaves demandent leur rattachement à la Roumanie ; Bucovine du Nord et île au serpent sont revendiquées par certains Roumains, notamment ceux du parti extrémiste *Romania Mare*<sup>199</sup>. La Moldavie historique (d'avant-guerre) s'étendait jusqu'au Dniestr et est donc aujourd'hui en partie située en République de Moldavie dont la frontière est maintenant le Prut. Elle correspond peu ou prou à la région Nord-Est, la plus vaste et la plus peuplée de Roumanie mais également très pauvre avec un PIB par habitant de 5748 dollars en 2000. La densité de population y est de 104 habitants au km<sup>2</sup>. Malgré des départs importants vers l'intérieur du pays pendant l'industrialisation systématique, la démographie s'est maintenue grâce à un taux de fécondité important et une population jeune. C'est une spécificité régionale puisque la population roumaine est globalement en déclin. La marginalité de cette région au sein du pays est aggravée par la quasi disparition du trafic entre la mer Noire et la mer Baltique au profit du corridor IV mais aussi par la proximité des frontières longtemps lourdement militarisées de l'Ukraine au nord et de la Moldova à l'est.

Les coopérations avec la Moldova sont rendues difficiles par une instabilité du pouvoir qui a atteint son paroxysme en avril 2002 avec l'enlèvement et la séquestration d'un parlementaire de l'opposition. Le parti communiste au pouvoir, du reste le dernier parti communiste des PECO avec la Biélorussie, et son président Vladimir Voronin ont mis plusieurs semaines à régler cette affaire malgré les sommations de l'UE. Cette frontière est le lieu même de processus que C. Pradeau nomme « cercle vicieux d'arriération »<sup>200</sup>: la frontière est en marge du centre, c'est une zone moins attractive, les éléments les plus dynamiques en partent, ce qui affaiblit d'autant la région transfrontalière.

L'espace transfrontalier roumano-bulgare est celui où les disparités frontalières sont les plus faibles. Cette frontière est caractérisé par la présence du Danube, plus grand fleuve d'Europe, à considérer que l'on s'en tienne à l'UE 27. Le long de la frontière bulgare, l'Olténie, la plaine de Bucarest et le sud de la Dobroudja font face aux régions Nord-Ouest, Centre-Nord et Nord-Est. Ces trois régions ont un PIB équivalent, avoisinant les 4500 dollars par habitant, alors que les trois régions méridionales roumaines (Sud-Ouest, Sud et Sud-Est) ont respectivement un PIB de 5359, 5110 (montant le plus faible parmi les régions roumaines) et 7548 dollars (montant le plus important). Ces régions sont très agricoles ; le contraste est d'autant plus saisissant avec la capitale qui n'est qu'à une soixantaine de kilomètres de la frontière. Elle contribue à la structurer, tant par son dynamisme économique que par l'axe Nord-Sud provenant de la vallée de Prahova, traversant les Carpates et allant jusqu'au poste frontière vers la Bulgarie le plus important ; Giurgiu-Ruse. Les échanges économiques sont d'autant plus faibles que la région sort tout juste de l'embargo imposé

<sup>198</sup> Egalement appelée « petite Moldova ».

<sup>199</sup> « La grande Roumanie », parti d'extrême droite dirigé par Corneliu Vadim Tudor

en Yougoslavie. Le recours à la contrebande à néanmoins permis d'améliorer la situation économique des rives roumaines. Roumanie et Bulgarie sont en concurrence sur leur littoral, toutes deux visent un développement touristique au moyen de stations balnéaires de masse mais force est de constater qu'il reste en Bulgarie des côtes sauvages qui ont complètement disparu en Roumanie du fait d'un suréquipement (d'aucuns regrettent la plage vide et calme de Vama Veche (Figure 31), aujourd'hui couverte de *bungalows* en durs). Si le tourisme est une activité de cette région, elle est très localisée.

**Figure 31 : La grande plage de Vama Veche menacée par les constructions (cliché T. Lefavrais, 2003)**



Le développement industriel est le principal facteur de déploiement des larges agglomérations, comme Ruse, Plevén, Vidin, Veliko Tarnovo et Silistra du côté bulgare, Craiova, Constanța, Giurgiu et Calarași du côté roumain. Seule Constanța ressort en tant que centre régional, elle présente surtout les caractéristiques d'une ville porte, ouverte sur la mer Noire et sur l'arrière pays qu'elle dynamise. Craiova, Vidin et Ruse sont des chef-lieu de région<sup>201</sup> qui sont aussi des carrefours d'importance internationale, en particulier Ruse depuis longtemps, Vidin qui le devient. Craiova demeure en revanche un carrefour national situé sur des axes nord-sud et est-ouest qui ne sont pas les voies principales du pays.

Le Danube, qui arrive ici à son exutoire et est le plus large de tout son tracé. Ces 631 km représentent donc une rupture spatiale naturelle qui divise la zone transfrontalière en deux bandes distinctes ; la plaine de Valachie côté roumain et le piémont septentrional de la chaîne des Balkans. La marge occidentale de cette rupture est marquée par l'impressionnant défilé naturel des Portes de Fer, alors que l'extrémité orientale du Danube est un immense et non moins impressionnant delta qui se perd dans la mer Noire. Cet élément naturel a longtemps freiné les liens de proximité mais a imprégné cette région d'une vocation fluviale basée sur d'importants échanges commerciaux. La continuité et la densité des échanges est alors dépendante de la connexité des deux rives.

<sup>200</sup> PRADREAU C., 1994, *Jeux et enjeux des frontières*, 361 p.

<sup>201</sup> En Bulgarie, on parle de région de planification, il en existe 6 depuis 1999.

**Figure 32 : Le pont enjambant le Danube entre Giurgiu et Ruse (cliché J.Cristescu, 2002)**



Or, les infrastructures de transport sont encore insuffisantes. Le franchissement du Danube se fait soit au moyen de ponts, soit de bacs réguliers, par une dizaine de passages. Le premier pont, uniquement pour chemin de fer, traversant le Danube fut construit à Cernavoda en 1890, étant à cette époque le plus long pont de l'Europe. Les principaux points de passage sont cependant les deux grands ponts, construits après la deuxième guerre mondiale à Giurgiu (Figure 32) et Fetesti-Cernavoda, tous les deux routiers et ferroviaires. Les autres ponts sont à Dobreta Turnu-Severin-Kladova, sur le corridors IV (ainsi que les points de passage Turnu Măgurele-Nikopol et Calafat-Vidin). Les ponts de Giurgiu et Călărași-Silistra sont situés sur le corridor européen IX. S'y ajouteront prochainement les passages routiers de la deuxième variante du corridor IV au niveau de Cernavoda et celui de Giurgeni-Vadu Oii sur un bras du Danube. La plupart des passages sont utilisés localement puisque les postes-frontières « terrestres » sont au nombre de trois et trois lignes de bacs traversent le fleuve. Les deux pays ont récemment conclu un accord bilatéral en vue de construire un deuxième pont sur le Danube, entre Vidin et Calafat : il doit être achevé en 2007 et devrait désengorger les postes existants de façon à ouvrir de nouvelles perspectives de coopération.

En résumé, les frontières roumaines sont très différentes les unes des autres, eut égard à leur caractéristiques naturelles, la géopolitique de la région et l'ancienneté des échanges notamment commerciaux et migratoires qu'elles vivent. Ces éléments permettent de les caractériser selon leur perméabilité (Tableau 8). Nous pouvons représenter les frontières selon une carte-modèle permettant un vision instantanée de leur diversité (Carte 21).

| Frontière    | Longueur(km) | date | Points de passage permanents* | Points de passage occasionnels* | Distance moyenne entre deux passages |
|--------------|--------------|------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| RO-HU        | 448 (1)      | 1920 | 7 (1)                         | 3 (1)                           | 46                                   |
| RO-BG        | 631 (2)      | 1945 | 7(3)                          | 6                               | 75                                   |
| RO-UKR       | 649 (2)      | 1945 | 3                             | 4                               | 91                                   |
| RO-MD        | 681 (2)      | 1945 | 4                             | 3                               | 38                                   |
| RO-RFY       | 546          | 1918 | 4                             | (4)                             | 70                                   |
| RO-Mer Noire | 193 (2)      | (5)  | 1                             |                                 | Port de Constanta                    |

Sources :

(1) D'après le rapport de Terra Studio, 2000 rédigé par des Hongrois, respectivement 453 km, 7 et 6.

(2) Non officiel, calcul unilatéral, Annuaire statistique de la Roumanie, 2001.

(3) Selon l'Atlas de Roumanie, 2000, il y en aurait 9.

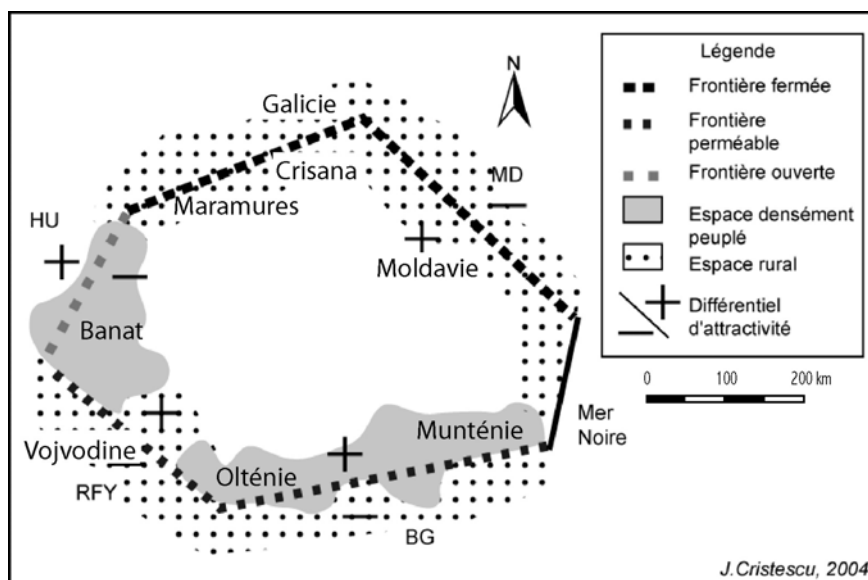
(4) Parmi les nombreuses routes traversant la frontière Roumano-Yougoslave, plusieurs doivent être des points de passages occasionnels.

(5) La propriété de l'île aux serpent n'est toujours pas réglée entre Roumanie et Ukraine.

\* Carte IGN Roumanie&Moldavie, 1995, carte Blay-Foldex 336 Rumänien, Bulgarien, 2004

**Tableau 8 : Des frontières aux points de passage incertains**

**Carte 21 : La perméabilité variable des frontières roumaines**



Finalement les régions frontalières roumaines ont des niveaux de développement très variés de sorte que nous ne pouvons parler du fait frontalier comme présentant des caractéristiques identiques dans toute région indépendamment de sa localisation. Le rôle des voisins et la nature de la frontière les séparant sont ici prédominants puisque nous constatons que toutes les régions ont un niveau de développement opposé à celui de la région transfrontalière. Ainsi les régions jouxtant les pays de l'ancien bloc soviétique affichent un net retard de développement par rapport aux autres régions roumaines. C'est aussi le cas sur la frontière roumano-serbe. Le long de la frontière hongroise, la situation est en revanche exactement à l'opposé. Un gradient est-ouest existe qui confirme l'avantage que représente la position occidentale, à l'exception de la frontière avec la Serbie pour des raisons d'incertitude politique rémanentes. Les régions frontalières bénéficient de

leur localisation d'autant plus qu'elles regardent vers l'Ouest. Mais ce sont aussi ces régions qui ont à faire face à d'importants problèmes de minorités et de migrations.

La Roumanie se distingue de ses voisins européens par son retard de développement. Cela se traduit aussi bien au niveau économique (faiblesse du PIB, de la monnaie, de la culture entrepreneuriale, des infrastructures énergétiques, des IDE et de la privatisation, économie basée sur l'activité agricole) que social (population déclinante, faiblesse de l'IDH, importance du taux de chômage, insuffisance des salaires par rapport au coût de la vie, problèmes d'adduction d'eau, manque d'équipements domestiques). Si à l'échelle du pays, le niveau de développement est préoccupant, il existe de surcroît des disparités inter-régionales qui aggravent cette situation. En effet, seule la capitale, et dans une moindre mesure les territoires bordant la frontière occidentale disposent d'un contexte suffisamment favorable pour que des coopérations puissent être engagées avec des ressources humaines et financières qui manquent en province (concentration de la capacité administrative, des IDE, des activités de services, meilleure accessibilité). Quant à l'environnement, il représente un potentiel sous-estimé dans la plupart des régions ; de plus les pollutions ponctuelles peuvent facilement faire l'objet de projets de coopération ciblés. A plus grande échelle, des facteurs sont à l'origine de disparités intra-régionales ; l'héritage communiste de la systématisation qui menace ponctuellement l'environnement, la relation entre monde rural et urbain qui est très fluctuante dans le temps. Ce sont en particulier le long des frontières que les disparités ont des conséquences sur le potentiel de coopération. Celui-ci dépend largement de la différence de développement de part et d'autre de la frontière, du degré de perméabilité de la frontière ou encore de la nature de la frontière, selon qu'il existe un obstacle naturel ou non.

Afin d'améliorer sa situation de développement, la Roumanie a évidemment mis en œuvre des réformes ; certaines ont commencé à porter leurs fruits, mais d'autres doivent le faire avant 2007. En effet, la pression augmente au fur et à mesure que l'échéance de 2007 approche. Élément de mauvaise augure s'il en est, cette date de l'adhésion à l'UE est déjà remise en question, y compris par le ministre des affaires étrangères roumain<sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> Quel que soit l'effet espéré de cette annonce, Mircea Geoana confie à Berlin que la date de 2007 est de plus en plus hypothétique, surtout si le climat européen s'assombrit suite à l'élargissement de 2004. Emma Nicholson, qui a mené une évaluation pour la CE, rapporte aux gouvernants roumains à l'issue des réorientations sur l'adhésion de la Roumanie présentées par la Commission de politique étrangère du Parlement Européen « Appliquez de vraies réformes ou l'adhésion pour 2007 est impossible ! », Ziar.com, mars 2004.



## II. L'amorce de changements prometteurs

Le pays, laissé financièrement exsangue par le régime communiste et organisé selon un système à revoir entièrement, doit donc relever un énorme défi. Le respect des critères d'adhésion impose une pression croissante à mesure que la date de 2007 se rapproche. « En ce nouveau moment d'ouverture, les positions sont ambivalentes et la Roumanie peut tout aussi bien rester un angle mort que devenir une zone d'interférence sur le rivage oriental de l'Europe »<sup>203</sup>. Des réformes ont été mises en place depuis cette ouverture en vue de parvenir à une situation d'interface entre l'Orient et l'Occident. Nous abordons les réformes selon les défis identifiés plus haut ; le chantier de la réforme du secteur public, l'un des plus importants à terminer avant 2007, contribuera à augmenter la capacité organisationnelle (Titre II.1) ; le processus de régionalisation doit en particulier renforcer la capacité administrative à l'échelon régional et assurer une meilleure harmonisation des politiques entre le niveau national et les niveaux des *judete* et des villes (Titre II.2). Le rattrapage économique est conditionné par l'importance et la vitesse du processus de la privatisation, c'est du moins ce que pensent la plupart des économistes. Cette préoccupation a, à notre sens, mobilisé beaucoup plus d'énergie que les projets de coopération, c'est pourquoi nous l'évoquerons pour les secteurs économiques qui sont les plus en crise (Titre II.3). Enfin, dernier défi : la protection du patrimoine naturel et culturel qui suscite de nombreux accords internationaux et des programmes de grande ampleur plutôt que des projets ciblés (Titre II.4).

Les principales réformes que nous abordons sont celles décidées après la « révolution » de 1989. En effet, la notion même de révolution est contestée en Roumanie<sup>204</sup>. Une révolution implique une rupture dans de nombreux domaines et notamment un changement radical de régime politique. Par exemple, selon le politiste V. Tismaneanu, ce qui caractérise une révolution c'est l'abandon des structures politiques, économiques et sociales pre-existantes<sup>205</sup>. Or, comme nous allons le voir, si le parti unique a fait place au multipartitisme avec un régime parlementaire et l'économie planifiée et hypercentralisée aux mécanismes du marché, les structures sociales n'ont pas radicalement changé ; en particulier dans le monde politique, les hommes de l'ancien régime communiste (les *apparatchiks*) ont laissé la place à des hommes politiques pas forcément hostiles à cet « ancien » régime. Si en décembre 1989 le mot « révolution » était sur toutes les lèvres, surtout dans tous les journaux occidentaux, avec le recul, on parle plutôt de coup d'Etat orchestré par Moscou : « une partie des vainqueurs pense qu'il n'y a pas eu révolution, mais installation d'un

<sup>203</sup> REY V., 1996, *op cit.*, p. 158.

<sup>204</sup> A ce sujet voir les ouvrages :

- BEHR E., 1991, *Baise la main que tu n'oses mordre*, 334 p. ;

- BERINDHEI M, COMBES A., PLANCHE A., 1990, *Roumanie : le livre blanc, la réalité d'un pouvoir néo-communiste*, 259 p. ;

- BOCANCEA C., 1999, *La Roumanie du communisme au post-communisme*, 200 p. ;

- BOIA L., 2003, *Roumanie, un pays à la frontière de l'Europe*, 280 p. ;

- CASTEX M., 1990, *Un mensonge gros comme un siècle : Roumanie, histoire d'une manipulation*, 191 p.

<sup>205</sup> TISMANEANU V., 2004, *Le dernier choc*, p. 44.

régime néo-communiste ! »<sup>206</sup>. On préférera donc la référence à la chute du régime communiste au terme de révolution.

## **II.1 L'important chantier des reformes du secteur public**

C'est le premier défi auquel on pense lorsqu'on connaît l'organisation d'un système communiste appuyé par sa machine bureaucratique. L'ampleur de la tâche laisse augurer que la Roumanie ne peut à elle seule transformer ce système : les aides sont donc nombreuses, qu'elles soient communautaires ou dans une moindre mesure bilatérales (Titre II.1.1). Une restructuration de la gestion de l'aménagement de l'espace est à l'œuvre avec un intérêt particulier pour les infrastructures de circulation pour améliorer l'accessibilité, enjeu que nous avons identifié supra (Titre II.1.2).

### **II.1.1 Les aides européennes au bénéfice de la Roumanie**

Si les aides européennes en faveur des PECO s'accroissent vers la fin des années 1990, deux actions pilotes traitant de coopérations bi ou multi-latérales entre pays membres et pays candidats ou tiers avaient été financées de 1994 à 1999 : RECITE (Encart 6) et ECOS-OUVERTURE (Encart 7). La Roumanie a participé à ces deux actions regroupant chacune plusieurs projets. Leur objectif est ciblé sur un type d'acteur spécifique : les collectivités territoriales de différents pays candidats.

Le sommet d'Essen de 1996 a marqué un tournant important dans la nature des aides européennes : elles ont désormais pour objectif l'adhésion à l'UE dans les meilleures conditions, elles sont devenues plus ciblées et les enveloppes financières ont augmenté.

Les divers fonds ou prêts accordés par les banques internationales sont incorporés sans désignation spécifique au budget national et répartis entre les différents ministères (la BEI a financé 853 millions d'euros à la Roumanie en 2000). Les instruments communautaires de pré-adhésion sont en revanche plus ciblés. Ils sont aussi plus importants avec un total d'environ 3,8 milliards d'euros (sur les 21,8 milliards d'euros pour l'ensemble des PECO pour la période 2000-2006). Rappelons-les par ordre décroissant d'enveloppe financière et précisons les aides prévues -pendant trois ans- pour accompagner la Roumanie après son l'adhésion de à l'UE.

---

<sup>206</sup> POTEL JY., 1998, *Les 100 portes de l'Europe centrale et orientale*, p. 45.

### **Encart 6 : Le programme RECITE**

En 1990, la Commission européenne a lancé 15 projets expérimentaux qui ont débuté en 1991. Après avoir fait le point sur ces réseaux, un appel à propositions a été lancé à la fin de 1991 sous la dénomination RECITE. Les activités des 21 réseaux alors sélectionnés ont commencé en 1992. Le programme RECITE a ainsi soutenu, entre 1991 et 1996, avec un montant de 48 millions d'euros, la constitution de 36 réseaux de coopération interrégionale.

Les résultats de la période 1991-1996 ont permis une véritable diffusion de la culture de coopération, tout en contribuant plus spécifiquement :

- au partage d'expériences communes entre acteurs européens d'horizons divers,
- au renforcement de la cohésion économique et sociale, par une participation active des villes et des régions les plus défavorisées aux réseaux de coopération,
- à la valorisation des autres politiques de l'UE par les collectivités territoriales.

Enfin, les actions entreprises ont constitué un facteur important d'intégration européenne. L'expérience a servi, en outre, à définir le cadre de mise en œuvre RECITE II (1997-2001). Il a mis l'accent sur le transfert de savoir-faire à travers la réalisation d'actions concrètes de développement. Par rapport à la période précédente, les points d'amélioration concernent le contenu, ainsi que l'organisation de la gestion des projets.

### **Encart 7 : Le programme ECOS-OUVERTURE**

Le programme ECOS-Ouverture a été établi par la Commission européenne en 1991 pour répondre aux bouleversements politiques, sociaux et économiques des PECO.

Son approche est originale car la gestion est à la fois assurée par la DG Régio (financement FEDER pour les Etats membres) et la DG Elargissement (financement Phare pour les pays candidats). 63 projets, lancés dès 1997, se sont déroulés entre 1999 et 2002, autour d'un noyau de 250 partenaires principaux. Le programme a agit comme un stimulus déclencheur du développement local et a généré de nouvelles actions locales au sein des régions partenaires. Au final, les autorités locales ont gagné une dimension Européenne.

Le programme a financé des actions pilotes qui ont en outre permis à la Roumanie et la Hongrie de préparer leur adhésion à l'UE.

Notons que ce programme a finalement été prolongé jusqu'à mi-2003. La plupart des projets ont continué dans le cadre d'Interreg III, Il est aujourd'hui considéré comme un programme qui a aidé les pays candidats (mais aussi les Etats membres) à faire face aux défis économiques et sociaux relatifs à la période de transition.

Les fonds ISPA pour « Instrument structurel de pré-adhésion » s'élèvent à 239 millions d'euros par an ( sur un milliard d'euros par an pour la période de 2000-2006 pour l'ensemble des PECO) et sont destinés au renforcement de la capacité administrative de l'Etat en général comme à l'établissement de structures décentralisées. Entre 2007 et 2009, il est prévu, dans le cadre des négociation d'adhésion avec la Roumanie et la Bulgarie<sup>207</sup>, que des Actions structurelles soient financées à hauteur de 5,9 milliards d'euros. Ce fonds est géré nationalement selon une programmation annuelle.

Les fonds Phare, d'un montant de 242 millions d'euros par an pendant la même période, parviennent également à Bucarest, au Ministère de l'intégration européenne (MIE) qui répartit

ensuite chaque année les montants entre les différents projets, qu'ils relèvent de « Phare partenariat » ou « Phare cohésion économique et sociale » à destination de l'ensemble du pays ou de « Phare CBC » ou CTF pour les zones frontalières.

Les fonds SAPARD<sup>208</sup> qui s'élèvent à 150 millions d'euros par an toujours sur la période 2000-2006 (520 millions d'euros par an pour l'ensemble des PECO), sont ciblés sur l'aide au développement rural -et non exclusivement agricole- avec pour particularité d'être destinés directement à des agences décentralisées, dans le but évident de se rapprocher des acteurs ruraux, c'est du moins ce qu'impose la Commission européenne. Les agences régionales SAPARD se sont difficilement mises en place en Roumanie, longtemps il n'a existé qu'une agence centrale à Bucarest, au MIE, qui ne pouvait qu'avoir un rôle d'information du public. Par la suite, les mesures visant le marché dans le cadre de la PAC seront appliquées dès la première année de l'adhésion de la Roumanie, avec un montant prévu de 732 millions d'euros pour les trois premières années suivant l'adhésion.

Les aides européennes peuvent être multithématique et versées sous forme d'enveloppe unique à un ministère qui centralise les aides, ou bien ciblées sur une thématique et versé directement aux régions (dans le domaine agricole uniquement). La situation complexe de gestion des aides internationales témoigne d'un besoin de clarification de ce système et en particulier dans le sens d'une décentralisation de l'attribution des fonds vers d'autres collectivités territoriales.

Comme nous l'avons déjà vu, l'administration est très centralisée et le domaine de l'aménagement de l'espace ne fait pas exception. C'est une structure qui a beaucoup changé depuis 1989 sans pour autant être parvenue à une organisation fonctionnelle et stable.

### **II.1.2 L'aménagement de l'espace existe surtout sur le papier**

L'aménagement de l'espace occupe un nombre important de fonctionnaires, la réforme de ce secteur est d'autant plus importante qu'il a un poids en terme d'emploi, autrement dit, les personnes qui travaillent dans ce secteur constituent une partie importante de la capacité administrative qu'il faut développer en Roumanie pour qu'elle soit à même de gérer les fonds européens dès son adhésion.

Témoin d'une organisation instable, la vie du Ministère de l'aménagement a été tumultueuse. L'organisation et la dénomination du Ministère l'aménagement de l'espace a changé de nombreuses fois depuis 1989, comme la plupart des autres ministères roumains. En 1996 le Ministère des Travaux publics et celui de l'Aménagement du territoire ont fusionné. Ce nouveau Ministère des travaux publics et de l'aménagement du territoire a été remanié dès 1998. Il est alors scindé en deux : Ministère des transports, des travaux publics et du logement et Ministère de

---

<sup>207</sup> Communication de la Commission, « Enveloppe financière pour les négociations d'adhésion avec la Bulgarie et la Roumanie, 10/02/2004 SEC (2004) 160 final.

l'administration publique. Le ministère actuellement en charge de l'aménagement de l'espace est le Ministère des Transports, de la construction et du tourisme (MTCT, selon sa nouvelle dénomination), avec un secrétaire d'Etat en charge de deux départements : aménagement du territoire national et urbanisme. Cependant, au sein du Ministère du développement et de la prévision (MDP), créé au début de l'année 2001, différents Plans d'aménagements étaient élaborés ainsi que les documents de programmation de certains programmes communautaires (Phare CTF). Déjà, en 2003, une partie des départements du MDP responsables de ces programmes ont été déplacés (le personnel est conservé) au Ministère de l'intégration européenne (MIE) qui rassemble ainsi les différents gestionnaires de l'ensemble des programmes communautaires (Phare, ISPA et l'agence nationale SAPARD qui chapeaute des agences régionales). Le MDP a disparu en 2004 et l'ensemble des activités ont été transférées au Ministère de l'Intégration Européenne. Ensuite, c'est le Ministère des Finances Publiques qui gèrera les fonds des programmes communautaires, jusqu'aux prochains changements...

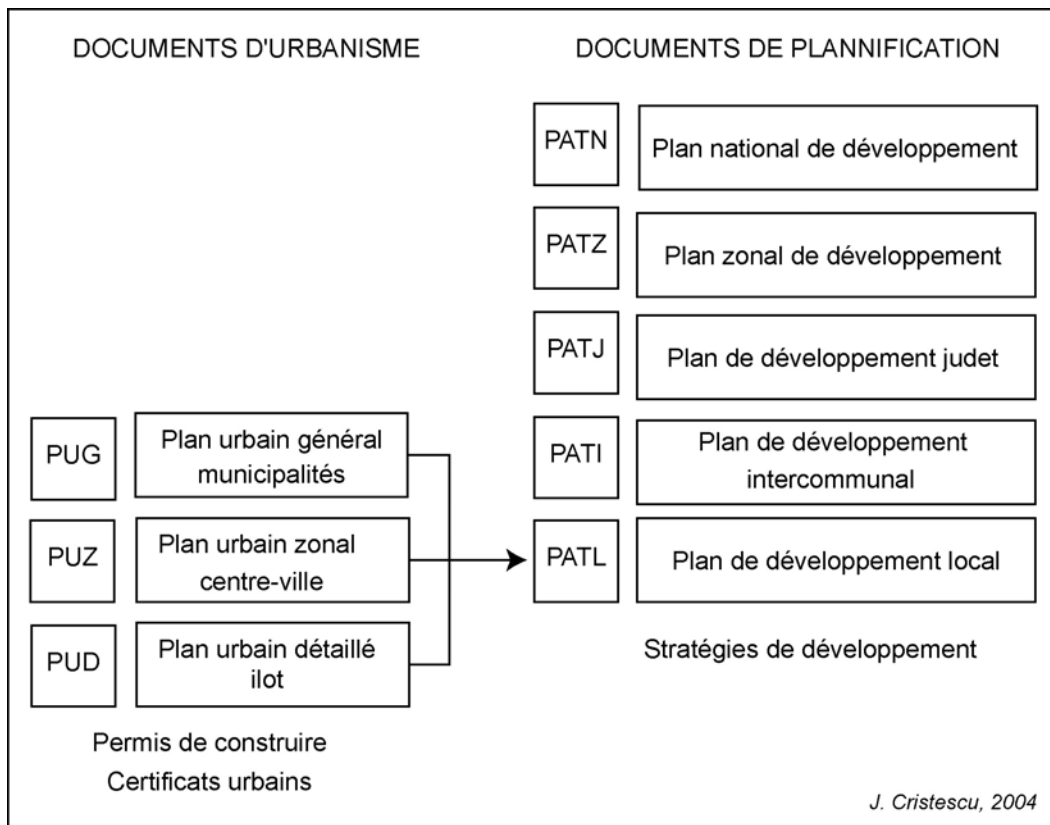
Une ouverture a été réalisée dès 1989 dans la stratégie nationale d'aménagement de l'espace ; l'aménagement est alors intégré à la réforme économique et le Ministère de l'aménagement accorde tout son crédit aux objectifs de développement spatial au niveau européen. Les premiers changements sont apparus en 1991, au travers des lois 69/1991 sur l'administration publique locale et 5/1991 relative à l'autorisation et l'exécution d'immeubles. Un nouveau système d'aménagement de l'espace a été instauré sur la base du système français. Le pays se dote alors de nombreux documents de développement spatial à différentes échelles (Figure 33). Un plan zonal de développement spatial est réalisé pour un espace regroupant plusieurs *judete* (en totalité ou en partie) ayant des caractéristiques géographiques, historiques et économiques communes. Ce plan génère des politiques territoriales « interdépartementales » selon des problèmes et des intérêts communs. Chaque județ ainsi que la municipalité de Bucarest élaborent un plan « départemental » de développement spatial sur le même principe que les plans aux niveaux supérieurs dont ils doivent respecter les orientations. A l'échelle inférieure des plans inter-urbains et intercommunaux regroupent des villes ou communes qui souhaitent coopérer ou mutualiser leurs moyens dans le secteur social, des services à la population, des équipements publics... Enfin, au niveau le plus local, les plans de développement spatial municipaux, urbains et communaux sont le cadre des actions économiques et sociales spécifiques à la répartition des habitations. Ils doivent être compatibles avec les plans des niveaux supérieurs. A ce niveau s'ajoutent trois autres documents dont l'ensemble forme le corpus de documents de planification au niveau local. Le plan général urbain comprend la stratégie, les priorités et les règlements d'urbanisme concernant le développement du peuplement. Il est renouvelable tous les 5 à 10 ans. Il s'accompagne du plan zonal urbain qui établit les objectifs et les instruments pour le développement d'un certaine

---

<sup>208</sup> Pour *Special accession programm for agriculture and rural development*.

croissance urbaine. Il détaille le plan général urbain en apportant des précisions quant aux réglementations nécessaires à l'attribution des permis de construire. Dernier élément de ce document d'urbanisme local, le plan détaillé établit les règles de construction dans le respect des autres plans locaux et des caractéristiques de la zone environnante.

Figure 33 : Les documents d'urbanisme roumains



Des agences de développement socio-économiques départementales ont été créées en 1995 et Timiș a été le 1<sup>er</sup> *județ* à avoir une stratégie de développement. Leur fonction était de réaliser les plans départementaux et de rassembler les acteurs du județ afin de dessiner les grandes lignes de la stratégie de développement du județ. Aujourd'hui, tous les *județe* ont un document d'aménagement territorial qui a un caractère d'orientation et n'est donc pas contraignant. Par la suite, les *județe* d'Arad et de Caraș-Severin se sont joints au Timiș pour initier des projets sectoriels entre leurs agences de développement respectives.

Outre cette mise en place d'une administration territoriale et de documents d'urbanisme qui a abouti au système actuel à trois niveaux (national, régional et communal), des lois concernant les infrastructures ont été promulguées.

### II.1.3 L'amélioration des transports au cœur de la politique d'aménagement

Des réformes ont été entreprises et des changements sont survenus dans les infrastructures roumaines, augmentant l'accessibilité identifiée supra comme élément clé du développement et facilitant la coopération.

La loi n° 71/1996 sur le Plan d'aménagement national du territoire (PATN, Encart 8), dite « d'aménagement du territoire national », consacre sa première section au réseau de transports. La section 1 expose alors, peu précisément d'ailleurs, l'ensemble des travaux à réaliser sur le territoire national. Compte tenu de l'état des routes et des voies ferrées, il s'agit en première urgence de moderniser le réseau existant, la création de nouvelles voies étant une seconde étape.

**Encart 8 : Le Plan d'Aménagement du Territoire National (PATN)**

Le PATN a été mis en place par le ministère des travaux publics, des transports et du logement en 1998 a été régulièrement complété depuis. Il repose sur trois principes : le développement socio-économique équilibré de toutes les zones de Roumanie, une responsabilité de l'Etat envers le patrimoine naturel et culturel et enfin une utilisation rationnelle du territoire national. Il consiste en une série d'études de synthèses formulant des stratégies, des prévisions et des mesures déterminant les dimensions, les grandes lignes et les priorités de développement du territoire national (grands schéma-cadres) selon les six secteurs suivant : le réseau principal des voies de communications (S.1), la gestion des eaux (S.2), la sauvegarde du patrimoine naturel et bâti (S.3), le réseau principal des établissements humains (S.4), les zones à risque – inondations, tremblements de terre (S.5) et le tourisme (section 6). Toutes ces sections ont fait l'objet de lois distinctes adoptées par le Parlement (S.6 n'est pas encore adoptée sous forme de loi). Une septième section a été ajoutée concernant l'agriculture.

L'ensemble des ouvrages représente un montant financier trop important pour l'économie roumaine puisque l'ensemble des coûts du système routier est estimé à 400-450 millions de dollars par an<sup>209</sup>. Les 35 millions que rapportent les taxes et les amendes annuellement, ne sont pas d'une grande aide de sorte que de nombreux travaux se sont faits à crédit dès 1993. Ainsi, 75 millions de dollars provenant de la banque mondiale, BEI, BERD et différents programmes de l'UE, dont Phare essentiellement ont aidés à financer d'importants travaux. Les « Phare multi-country transport programmes » sont à ce titre d'importants renforts financiers. L'un de ces programmes a de plus analysé le système d'infrastructures dans son fonctionnement et permis le rapprochement avec les standards européens, en matière de fiscalité par exemple (taxation des carburants, des véhicules). En 1997, un fonds spécial routier a été mis en place qui est devenu la source de financement majeure à hauteur de 200 millions de dollars par an.

Ces dernières années, les améliorations destinées aux infrastructures se font dans le cadre de la reprise de l'acquis communautaire qui se traduit dans ce domaine par un alignement sur les standards européens. En juin 2001, un accord a été signé entre la Commission européenne et le gouvernement roumain qui vise à faciliter le transit à travers le territoire des parties contractantes, en particulier par l'échange d'autorisations de transit pour le transport de marchandises par route. L'accord prévoit également des mesures de soutien légales et administratives ainsi que le développement d'un système de transport respectueux de l'environnement. Cependant, force est de

<sup>209</sup> Final report « Road transport charges », programme Phare n°98-0472.

constater que l'attribution des marchés ne respecte pas toujours l'acquis communautaire. A preuve, l'exemple de l'autoroute Braşov-Cluj-Borş, largement relayé par la presse roumaine. Le gouvernement a accordé, sans appel d'offre, le contrat à la société américaine Bechtel, l'une des meilleures en la matière, « la preuve étant qu'elle a le contrat le plus important avec l'Irak »<sup>210</sup>. La valeur estimée de l'investissement étant d'environ 3,5 milliards d'euros et les coûts supportés par le budget national échelonnés sur 9 ans. « Quand nous avons choisi le trajet, l'ouvrage et ce type d'attribution du contrat nous n'avons pris en compte que les intérêts de la Roumanie », a affirmé le ministre. La Hongrie a du reste fortement soutenu le projet, le considérant comme un instrument très important de la coopération bilatérale.

L'administration territoriale a vécu d'important changements essentiellement guidés par l'objectif d'adhésion à l'UE. La reprise de l'acquis communautaire met en avant l'urgence de l'augmentation de la capacité administrative, notamment en vue de gérer les fonds communautaires dans un avenir proche. Augmenter l'accessibilité est un autre défi, central pour la Roumanie, dans sa stratégie d'aménagement. Bien qu'elles ne fassent pas l'objet d'un chapitre de la reprise de l'acquis, la modernisation et l'augmentation des réseaux de transport sont largement soutenues par le gouvernement.

Dernier élément majeur de la réforme du secteur public, la décentralisation de l'administration territoriale en cours en Roumanie passe par une régionalisation.

## II.2 L'enjeu de la régionalisation

C'est un pan important de la réforme du secteur public que celui de la régionalisation car en changeant l'administration territoriale c'est toute la société qui évolue vers une autre gouvernance qui à son tour peut être un facteur facilitant de coopération. Ces recompositions territoriales vers l'avènement d'un niveau régional sont en cours dans l'ensemble des PECO, mais pas partout au même rythme. La Roumanie est le dernier des PECO à restructurer ses collectivités territoriales, bien que cela se passe de façon moins chaotique qu'en Bulgarie<sup>211</sup>. La genèse a été particulièrement rapide et imposée d'en haut en Roumanie (Titre II.2.1) alors que les objectifs sont clairement *bottom up* (Titre II.2.2). La participation des acteurs du niveau le plus local est un élément essentiel d'une véritable démocratie. Or, les acteurs locaux roumains se sont organisés ces dernières années dans le but d'intervenir efficacement au niveau local et régional mais aussi de peser sur la scène nationale voire internationale (Titre II.2.3).

<sup>210</sup> Le ministre des transports, Miron Mitrea (source : *La Roumanie aujourd'hui*, mars 2004).

<sup>211</sup> Voir notamment les travaux d'Emmanuelle Boulineau, par exemple « La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise ? », non publié.



## II.2.1 Une genèse particulièrement rapide et *top down*

A partir de 1997, une amorce de réflexion au niveau régional est matérialisée par un livre vert<sup>212</sup> réalisé par un consortium conduit par des consultants danois dans le cadre d'un programme Phare. Il s'agissait d'une étude des disparités entre les *judete* qui concluait sur l'identification de zones spécifiques devant constituer une base pour la détermination de zones défavorisées et de futures régions. Ces zones ont alors bénéficié d'exemption de TVA, de taxes douanières et de taxes foncières. Ce sont notamment les PME de ces zones défavorisées qui en ont bénéficié. Elles ont duré de 3 à 10 ans, et n'ont pas été renouvelées à cause des abus et malversations. Cependant, cette expérience peut être considérée comme l'une des premières en matière de réflexion vers la régionalisation. Selon Horia Imbri, alors sous-directeur de l'Agence de Développement de la Région Ouest, « le livre vert a été utile car il permettait de voir la situation et d'en discuter mais il n'a pas bien été utilisé. De plus les régions résultent d'une proposition qui est venue d'en haut »<sup>213</sup>. Cette même année 1997, l'UE fait de l'adoption des réformes régionales par les départements nationaux une des conditions d'adhésion puisque cela concerne le chapitre 21 de l'acquis « politique régionale et coordination des instruments structurels ». Le processus de régionalisation est donc initié en raison de considérations ayant trait à un développement plus harmonisé du territoire national mais en vue de la gestion des fonds communautaires. Le sociologue François Bafoil, qui a par ailleurs réalisé une étude sur l'évaluation de la mise en œuvre des fonds structurels en Pologne, atteste que cette régionalisation a été « déterminée non pas par des considérations fiscales ou démocratiques mais bien par le souci du management des fonds communautaires »<sup>214</sup>.

La régionalisation suscite néanmoins bien des débats. Bien que la volonté de bénéficier des fonds soit unanime, les modalités de gestion posent problème en ce qu'elles remettent en question le système de gestion précédent, centralisé et déconcentré, mais dépourvu de niveau régional. Un nouveau niveau de collectivité territoriale n'apparaissait pas opportun de façon unanime. Comme l'atteste I. Muntele, : « tout discours sur la nécessité d'une réforme administrative, territoriale et institutionnelle à la fois est considéré comme marginal sinon dangereux »<sup>215</sup>. Le chercheur fait ici référence à la crainte de la perte de souveraineté nationale. Il faut y ajouter que les *judete* craignent également de se voir dessaisir de leurs compétences que leur confère leur statut de collectivités territoriales depuis 1968. Ils constituent une référence administrative importante pour la population en tant qu'unique intermédiaire avec le pouvoir central. Les *judete* voient les régions de développement d'un mauvais œil car imposées d'en haut. Ils ne s'y sentent liés que par les cotisations. De plus, les *judete* riches préfèrent gérer seul l'argent redistribué par l'Etat. Le problème de la gestion des fonds au niveau régional se pose pour les *judete* pauvres d'une région

<sup>212</sup> RAMBOL consortium., 1997, Green paper on Regional development policy in Romania, 88 p.

<sup>213</sup> Horia Imbri, entretien du 16 mai 2002, Timișoara.

<sup>214</sup> BAFOIL F., 2002, *Après le communisme*, p. 206.

<sup>215</sup> MUNTELE I., 2003, « Le maillage sans territoire : la région de développement en Roumanie », non publié

riche. Ils recevraient moins d'aides provenant de la région alors qu'ils peuvent avoir les mêmes caractéristiques de restructuration économique que certains *judete* plus riches d'une région pauvre, qui eux, vont percevoir plus de fonds compte tenu de la situation défavorisée de la région.

Carte 22 : Les régions de la République populaire Roumaine de 1953 (*Atlas historic al Romaniei, 2002*)



Aboutissement des discussions, la loi 151/1998 relative au développement régional adoptée le 15 juillet fait aujourd'hui référence. Elle établit le cadre institutionnel, les objectifs, les compétences et les instruments spécifiques de la politique de développement régional roumain. Le seul précédent de découpage régional remonte à 1953 quand la République populaire roumaine comptait 18 régions structurées autour d'une « ville régionale » (Carte 22). Cette fois, le territoire est divisé en 8 régions de développement (Carte 23) regroupant des *judete* existants présentant des « caractéristiques socio-économiques communes ». La loi ne précise pas ces critères de regroupement, ce qui laisse libre cours à toutes les interprétations.

De nombreux observateurs sont sceptiques sur le bien fondé de ce découpage, n'identifiant guère les critères sur lesquels il est basé. Les provinces historiques évoquées plus haut<sup>216</sup> sont également ancrées dans la conscience collective mais en terme de territoire vécu, relevant plus du culturel que de l'administratif : « Les régions de développement ne sont pas satisfaisantes, les provinces historiques étaient mieux, mais alors il y avait un problème de taille »<sup>217</sup>, estime H. Imbri. Superficie et population peuvent en faire partie mais deux régions déparent tout de même. La région de Bucarest se distingue par sa petite taille et son taux d'urbanisation élevé, tout en ayant une population du même ordre de grandeur que les autres régions. Parmi les autres régions, le Nord-Est est la région la plus vaste et la plus peuplée (Tableau 9). Pour I. Muntele, ces régions sont artificielles, « elles ne s'insèrent pas dans les maillages constitués spontanément au cours de l'histoire, dans un

<sup>216</sup> Cf Figure 14.

<sup>217</sup> Horia Imbri, entretien du 16 mai 2002, Timișoara.

souci quasi obsessionnel d'éliminer toute connotation renvoyant à l'identité régionale »<sup>218</sup>. Certes, les nouvelles capitales régionales ne correspondent pas aux villes les plus dynamiques de l'histoire du pays : Piatra-Neamț dans la région Nord-Est où Iasi est l'ancienne capitale de la Moldavie ; Braila pour la région Sud-Est alors que Constanța a toujours été plus dynamique ; Alba-Iulia pour la région Centre qui est aussi celle de Brașov ; Calarași pour la région Sud à laquelle appartient également Ploiești, nettement plus dynamique. Cependant, on peut également espérer que les villes où seront établies les instances régionales ont été choisies pour rééquilibrer le réseau urbain intra-régional.

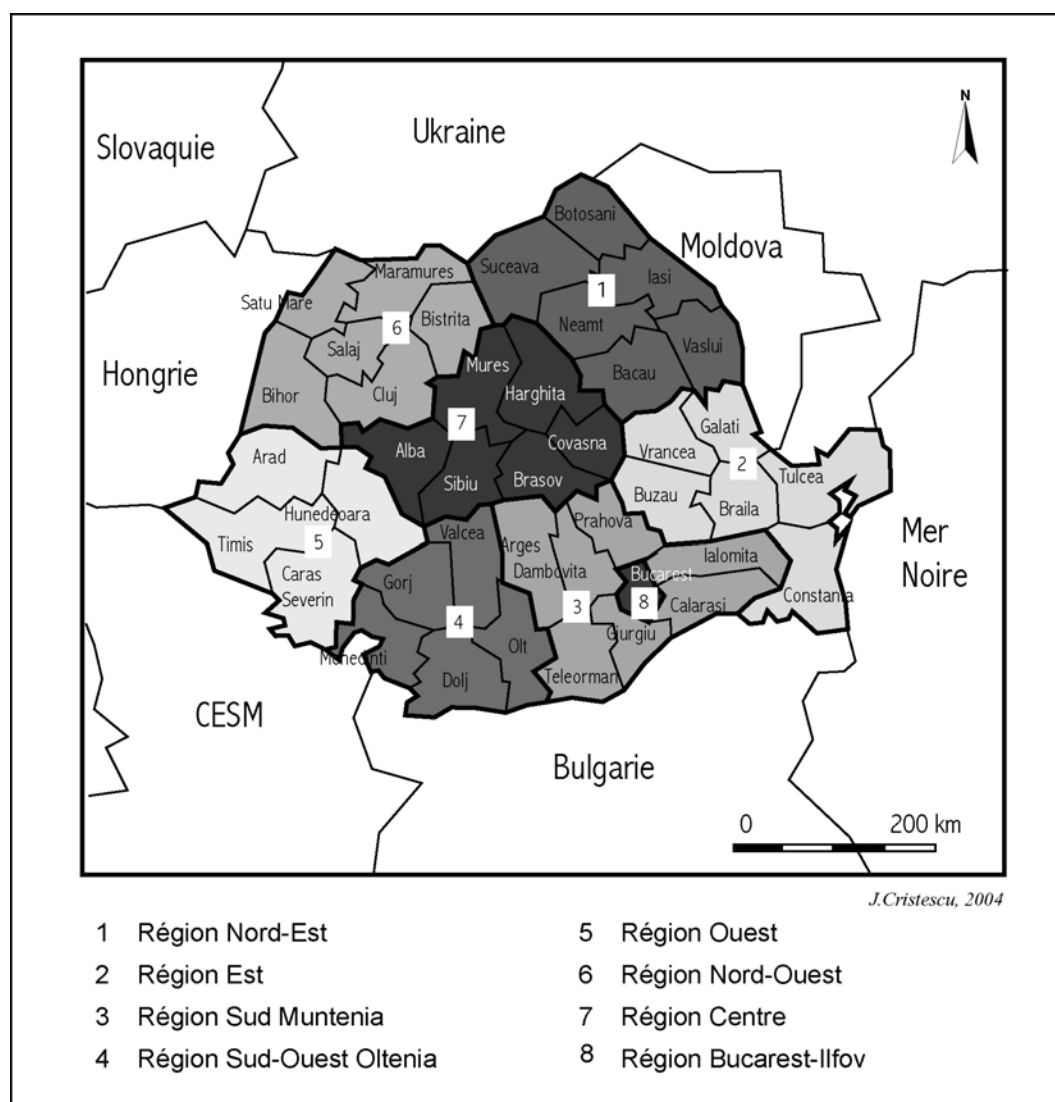
### **II.2.2 Des objectifs pourtant clairement *bottom up***

Quelles que soient les raisons réelles de leur découpage, les objectifs officiels de ces régions de développement sont ambitieux. Le premier est de diminuer les disparités régionales existant en stimulant un rattrapage rapide des zones défavorisées et de prévenir la formation de nouvelles disparités. Le second est de préparer le cadre institutionnel pour répondre aux critères d'intégration et pour être apte à gérer les futurs fonds structurels et fonds de cohésion. Le troisième est de corrélérer les politiques et les actions des services déconcentrés de l'Etat dans les différents secteurs au niveau régional en stimulant les initiatives et en valorisant les ressources locales et régionales en vue d'une croissance durable et d'un développement culturel. Le quatrième et dernier objectif est de stimuler la coopération interrégionale interne et internationale, y compris sur les frontières, dans le cadre des eurorégions pour aider les régions de développement à participer à l'organisation des structures européennes qui promeuvent le développement régional.

Afin de réaliser ces objectifs, le découpage s'accompagne d'une nouvelle administration, difficilement mise en place. Une Agence nationale de développement régional (ANDR) en charge de l'harmonisation des différentes administrations régionales avait été créée en 1998, elle était remplacée par le MDP en juillet 2001, puis intégrée au MIE en 2003. Outre des missions relatives à l'intégration européenne, à la communication parlementaire, syndicale et patronale, les deux importantes directions générales concernent la promotion des investissements et le développement régional. Cette dernière direction comprend deux sous-directions; l'une dévolue aux programmes régionaux ; l'autre à l'élaboration du Plan national de développement (PND). Fait peut être pas anecdotique, celui-ci était prévu par la loi de 1998 en tant que plan national de développement « Régional » mais cet adjectif s'est perdu en route!

---

<sup>218</sup> MUNTELE I., 2003, *op cit.*

Carte 23 : Le découpage régional sur la base des *judete*

| Régions         | Superficie (km <sup>2</sup> ) | Population (milliers) | Population en % |
|-----------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------|
| Nord-Est        | 36 850                        | 3 674                 | 17,5            |
| Est             | 35 762                        | 2 848                 | 14              |
| Sud Munténie    | 34 453                        | 3 379                 | 16              |
| Sud-Ouest       | 29 212                        | 2 331                 | 11              |
| Ouest           | 32 034                        | 1 958                 | 10              |
| Nord-Ouest      | 34 159                        | 2 740                 | 13,5            |
| Centre          | 34 100                        | 2 523                 | 12              |
| Bucarest-Ilfov  | 1 821                         | 1 226                 | 6               |
| <b>ROUMANIE</b> | <b>238 391</b>                | <b>20 679</b>         | <b>100</b>      |

Source : Recensement général de la population de la Roumanie, 2002

**Tableau 9 : Superficie et population des régions de développement roumaines**

Ce plan comprend en effet des éléments relatifs aux régions, tels que des analyses économiques et des priorités de développement provenant en théorie des huit plans de développement régionaux mais présente surtout des analyses sectorielles au niveau national, dont découlent les grands axes de développement national que les régions doivent respecter. Ainsi ceux du PND 2002-2005 sont le développement du secteur privé ; l'amélioration des infrastructures ; le renforcement du potentiel en ressource humaines ; le soutien à l'agriculture et au développement rural ; la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ; la stimulation de la recherche, du développement technologique, de l'innovation, des communications et l'établissement d'une société de l'information ; et enfin l'amélioration de la structure économique des régions et le soutien à un développement régional durable, chacun de ces sept axes bénéficiant d'un financement prévu par le PND. Outre les prévisions sectorielles, il y manque la dimension inter-sectorielle, plus précisément spatiale. Une Décision gouvernementale a été adoptée en 2000, stipulant l'élaboration de plans d'aménagement territorial en accompagnement des Plans de développement régionaux ; il n'en fut rien ou presque, puisqu'un seul plan expérimental fut élaboré pour la région Nord-Est.

La loi<sup>219</sup> stipule que les municipalités et *judete* décident librement d'adhérer à la région. Chacune est dotée d'un organe délibératif, le Bureau de développement régional (BDR), d'un organe à rôle consultatif, le Comité régional pour l'élaboration du plan de développement régional (PDR) et d'un organe exécutif, l'Agence de développement régional (ADR) et d'un instrument financier, le Fonds de développement régional (FDR). En réalité ce fonds n'existe pas. Seul le fonds national de développement régional (FNDR) a une existence pratique : il représente 25-30 % des montants Phare. Il est réparti de façon quasi équivalente entre les régions de développement. L'organisation interne de l'ADR est financée par l'assistance technique de chaque projet (Phare Cohésion économique et sociale, Phare CTF, SAPARD et ISPA, des fonds nationaux destinés aux *judete* les plus pauvres) ainsi que par les cotisations des *judete* et des communes. Par exemple Phare Cohésion économique et sociale répartit les financements en fonction de la situation de développement des régions : 75 % pour les régions de 1<sup>er</sup> rang, les moins développées (Nord-Est, Sud-Est, Sud et Nord-Ouest) et 25 % pour celles de second rang (Sud-Ouest, Ouest, Centre et Bucarest).

Le Bureau rassemble les présidents des *judete* et des représentants des municipale, des villes et des communes. Il décide des stratégies à adopter, de la programmation et de la mise en œuvre de la politique régionale. Il approuve le PDR et l'utilisation du fonds en établissant les critères de sélection des projets. En coopérant avec les services déconcentrés des différents ministères, la délégation de la Commission européenne et l'ensemble des partenaires régionaux, il est attendu que le BDR joue un rôle important dans la mise en œuvre de la cohésion économique et sociale. Les

huit Bureaux régionaux de développement se coordonnent avec le Bureau national de développement régional composé en partie de présidents des conseils régionaux et en partie de représentants du gouvernement.

Les ADR sont des organismes non-gouvernementaux, à but non lucratif, d'utilité publique, dotés d'une personnalité juridique et qui agissent dans le domaine du développement régional. Leur statut et fonctionnement, y compris leur budget, doivent être approuvés par le BDR qui les coordonne. Leurs principales responsabilités sont l'élaboration et la soumission de stratégies de développement, de programmes de développement régional et de plans de gestion des fonds au BDR ; la mise en œuvre de programmes de développement régional en conformité avec les décisions adoptées par le BDR et en accord avec la législation en vigueur. Leur rôle envers les acteurs impliqués dans le développement régional se situe au niveau de l'information, de l'assistance technique personnalisée aux conseils locaux et aux *judete* et tout particulièrement dans les zones défavorisées. Il est de leur ressort d'identifier ces zones défavorisées dans la région avec l'aide des conseils des *judete* et locaux. Les ADR se doivent de gérer le budget régional dans le but de réaliser les objectifs présents dans le programme de développement régional et d'attirer d'autres financements. Elles sont pressenties en tant qu'autorité de mise en œuvre des programmes Phare-cohésion économique et sociale et doivent répercuter les difficultés rencontrées auprès de leur Bureau et du MDP. Elles soumettent l'ensemble des documents réalisés au BDR et au MDP et au BNDR et parmi lesquels, le plus important est le plan de développement régional.

Les Plans de développement régionaux (PDR) existent dans chaque régions, sur le modèle du projet pilote lancé en 1999 pour la région Nord-Est par l'institut de recherche en urbanisme et aménagement bucarestois Urbanproject. Au départ nommé Plan de développement territorial régional, celui-ci devait devenir « un instrument harmonisant les traditions européennes avec les exigences et les nouvelles pratiques en usage en Roumanie »<sup>220</sup>. L'étude a permis de faire le point sur les pratiques et les expériences tant au niveau européen qu'au niveau national en matière de développement spatial. Une méthodologie a été mise en place, qui comprend notamment des indicateurs socio-économiques à prendre en compte en vue d'autres analyses régionales. Cette étude devait aussi promouvoir le dialogue et le partenariat entre les acteurs régionaux et locaux. De façon générale, les *judete* sont plus ou moins impliqués dans le Plan de Développement Régional. En effet, les plans de développement des *judete* leur importe plus que celui du niveau régional. Afin qu'ils s'impliquent plus avant, les quatre *judete* de la région Ouest ont bénéficié de financements allemands dans le cadre d'un projet Phare. Cette région a été la première à avoir une ADR et un discours de stratégie de développement.

---

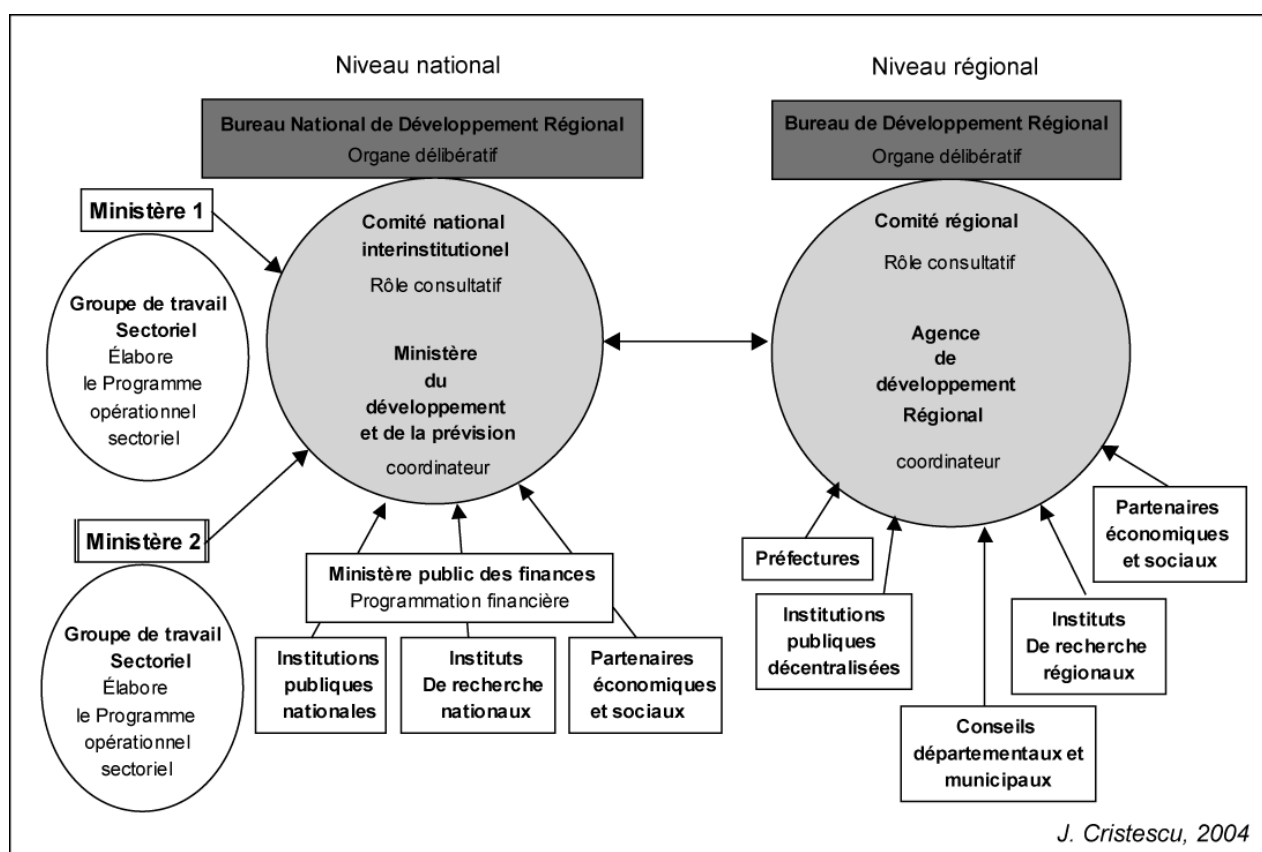
<sup>219</sup> Il s'agit de la Loi 151/1998, Art 2.

<sup>220</sup> URBANPROIECT., 1999, TRDP North-East region, p. 1.

Aujourd'hui, les PDR doivent présenter le profil de la région (description générale, démographie, structure économique, marché du travail, infrastructures de transport, développement rural, environnement, disparités intra-régionales), une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (analyse de type SWOT<sup>221</sup>), des priorités de développement, des mesures au titre desquelles des projets peuvent être financés et enfin une programmation financière. Malgré ces objectifs relevant autant du diagnostic que de la stratégie de développement, certains ont une vision plus ciblée de son utilité : « Le PDR est réalisé d'une façon pragmatique : constituer une base pour la demande de financements. Toutes les régions font plus ou moins la même chose, le même développement. Elles font ensuite leurs demandes à Bucarest où tout l'argent est centralisé »<sup>222</sup>. Les PDR sont transmis sous forme de tableaux au MDP pour servir de base à la réalisation du PND qui comprend deux parties (niveau régional, niveau national).

Les acteurs de la politique régionale et leur rôle dans l'élaboration des différents documents (Figure 34) résultent uniquement de décisions gouvernementales. Les géographes universitaires ne sont pas du tout associés au processus de régionalisation, même ceux<sup>223</sup> qui travaillent et publient sur ce sujet.

Figure 34 : Les acteurs de la politique régionale coopèrent en théorie avec le niveau national



<sup>221</sup> Cf. Chapitre 6 pour plus de détail sur cette méthode d'analyse signifiant *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*.

<sup>222</sup> Horia Imbri, entretien du 16 mai 2002, Timișoara.

<sup>223</sup> Ainsi le géographe Ioan Ianoș n'a pas pu s'impliquer dans les PDR alors qu'il l'aurait souhaité.

Le problème des PDR est qu'ils ne sont qu'une liste d'items. Selon le conseiller pré-adhésion<sup>224</sup> Etienne Duquennoy, c'est « un QCM proposé par le niveau national où chaque région coche les cases qui la concernent. Ces éléments ne viennent pas de la base [*judete*, communes], ils ne sont pas présentés dans un cadre général, une stratégie avec de grandes lignes directrices »<sup>225</sup>. Il n'y a pas de stratégie de développement régional ici. Les études existantes, le plus souvent commandées par la CE, sont toujours des analyses SWOT sans problématique, plus des descriptions que de véritables analyses. Pourtant les régions ont besoin d'un véritable diagnostic.

Les ADR ont besoin d'acquérir un statut de collectivité territoriale, ce qui implique un changement de la constitution - prévu en 2003, il n'a toujours pas eu lieu - afin d'être reconnues de tous les partenaires et de pouvoir asseoir une notoriété nécessaire face aux tâches qui leur incombent. Le financement des ADR pose aussi problème. En effet, l'adhésion des communes et *judete* n'est pas obligatoire, puisque les adhérents sont volontaires et s'ils oublient de payer, les ADR n'ont aucun recours. Afin de renforcer l'organisation régionale des affaires publiques, et en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement, il est prévu<sup>226</sup> que les agences départementale de protection de l'environnement fusionnent en une unique Agence régionale.

Quelle que soit la configuration finale de ces nouvelles collectivités territoriales, elles n'auront pas leur pareil en Europe, ce qui ne fera qu'augmenter la diversité des régions. Comme le précise le Livre blanc sur la gouvernance européenne, « il n'existe pas au sein de l'Union de division rigide entre les régions avec ou sans pouvoir législatif, mais plutôt un champ très large de collectivités locales et régionales avec des différences en ce qui concerne leurs tâches et compétences, leur influence en matière législative et politique, leur finances et autres ressources »<sup>227</sup>.

### II.2.3 L'importance du niveau local

Une démocratie aboutie passe par une participation des autorités les plus locales à la gestion des affaires publiques aux côtés des autres niveaux territoriaux. Leur proximité avec la société civile leur confère de meilleure représentation démocratique et augmente les chances d'un processus réellement ascendant (logique *bottom up*). Nous considérons du reste qu'un contexte plus démocratique avec une forte base participative est un facteur facilitant la coopération du fait du potentiel d'acteurs locaux, organisés et éduqués à la gestion des affaires publiques. Comme l'atteste V. Rey « la question des territoires locaux et des communautés locales est mal prise en compte dans tous les projets des organisations hiérarchiques qui se succèdent. Mieux cerner cette question devient nécessaire à l'heure où elle est reconnue comme essentielle pour un développement

<sup>224</sup> Dans le cadre d'un jumelage Phare entre la région Alsace et Ovest, voir chapitre 4, titre III.3.

<sup>225</sup> Etienne Duquennoy, entretien du 15 mai 2002, Timișoara.

<sup>226</sup> D'après Raluca Cibu-Buzac, entretien du 14 avril 2003, Timișoara.

<sup>227</sup> CE., 2000, *Un livre blanc sur la gouvernance européenne* « Approfondir la démocratie dans l'UE », p. 13.



durable »<sup>228</sup>. La question principale est donc de savoir jusqu'où l'Etat roumain souhaite décentraliser son administration et quel pouvoir il souhaite attribuer aux régions et aux collectivités locales.

Premier élément fondamental, une démocratie représentative est en marche depuis la chute du régime communiste. Elle est le fondement d'une meilleure participation locale et sa première étape est l'élection de représentants locaux. Comme nous l'avons déjà évoqué, entre 90 et 2000 et surtout entre 92 et 96, il y a eu apparition d'élites locales avec des étiquettes politiques très différentes. La reprise en main qui a eu lieu depuis les élections de 2000 est due à la somme de travail qu'a réalisée le parti majoritaire (SDP) pour récupérer ces élites locales qui lui étaient parfois étrangères et avaient fait partie de l'opposition. Il y a une diversification du champ politique au niveau local plus importante qu'il n'y paraît et qui témoigne de tout ce qui s'est passé pendant huit ans. La reprise en main est à la mesure de cette diversification. Le taux important de ces maires qui ont rallié le parti majoritaire sur les incitations poussés du gouvernement, prouvent bien qu'ils n'en faisaient pas parti auparavant donc qu'il y avait eu une diversification.

Deuxième élément de la prise d'importance des acteurs locaux; leur volonté de peser sur la scène nationale et internationale. Il a fallu attendre juin 2001 pour que la Fédération des autorités locales de Roumanie (FALR) voit le jour à Bucarest. Elle regroupe les communes par le biais de l'Association des communes de Roumanie, les *municipele* représentés par l'Association des municipalités de Roumanie et les *judete* au travers de l'Union nationale des conseils départementaux de Roumanie ou encore l'Association des villes de Roumanie. La FALR, organisation non-gouvernementale de droit privé, se veut apolitique et a pour mission de représenter les associations membres dans leurs relations au niveau national avec le parlement, le gouvernement et les autres autorités publiques mais aussi au niveau supra-national avec des institutions internationales. La FALR souhaite participer à la modernisation et à la décentralisation de l'administration du pays. Cette participation comprend la coopération avec des autorités locales d'autres pays, *i.e* coopération décentralisée au sens où nous l'avons définie. La coopération est au centre du processus d'action au côté d'un développement graduel, de l'extension de la sphère d'activités et d'une organisation efficace. Les autorités locales cherchent également à se préparer à l'adhésion au moyen de la FALR. Quelques mois après sa formation, une conférence est organisée par le Comité de Régions à Bruxelles, au cours de laquelle le Président roumain déclare que « les autorités locales à tous les niveaux ne sont pas seulement des partenaires irremplaçables pour le gouvernement central, mais sont aussi une source de créativité sociale ». Les nouvelles régions de développement roumaines ne sont pourtant pas conviées à adhérer à la FALR, ce qui témoigne peut-être du manque de reconnaissance de ce nouveau niveau d'action en Roumanie. Le Comité des régions se propose de

<sup>228</sup> REY V., *et alii.*, 2000, *op.cit.*, p. 11.

faire le lien entre Bruxelles et les autorités locales et régionales roumaines et de promouvoir leur représentation à Bruxelles.

Cette diversification politique au niveau local et ce rassemblement d'autorités de niveaux locaux sont importants mais ne suffisent pas. En effet, la pauvreté des ressources empêche les nouvelles structures locales de remplir une autre mission que celle de gestion des dépenses courantes. Assurer leur propre fonctionnement est le seul objectif que les Conseils locaux et départementaux peuvent se permettre face à un pouvoir central qui n'a pas l'intention de limiter son emprise. Peut-on espérer, dans ce contexte, que les structures locales pourront un jour avoir la liberté d'encourager l'émergence de la démocratie participative ? « Les ambiguïtés de la politique gouvernementale montrent que Bucarest est toujours un piètre compromis entre les exigences de l'Union européenne et les inerties étatiques qui ont du mal à se concrétiser. La fragilité de la démocratie roumaine a besoin assez rapidement que le politique s'approche de l'échelle locale »<sup>229</sup>.

En résumé, parallèlement à la régionalisation, il y a eu une démocratisation au niveau de la vie locale qui pourrait donner des espoirs de participation citoyenne, cependant la faiblesse des ressources financières locales semble les gêner dans leur volonté de promotion de cette prise en mains citoyenne et les obliger à se concentrer sur les affaires courantes.

La construction des régions roumaines a été décidée en haut lieu, le processus n'a pas bénéficié d'une approche *bottom-up*. C'est la raison principale du manque de reconnaissance et de confiance de ces régions chez les acteurs locaux. Les *judete*, qui craignent une remise en cause de leurs compétences et un affaiblissement de leurs ressources, auraient gagné à être impliqués dans le processus afin d'éclaircir les objectifs des régions dont ils sont partie prenante.

Dans cette nouvelle administration régionale qui prend ses marques, les agences de développement régional sont au cœur de la dynamique et semblent également pouvoir jouer le même rôle au sein d'une dynamique inter-régionale. En effet, si les ADR font figure d'acteur de référence au niveau régional, elles seront les partenaires idéales de coopérations entre les différentes régions roumaines et leurs voisines étrangères. Tant au niveau national que sur la scène internationale, les régions de développement ont des objectifs ambitieux ; on peut espérer que l'absence de plébiscite originel sera vite effacé par la volonté des acteurs de faire exister ces régions.

Ces réformes touchant le domaine public sont plus porteuses d'espoir que de résultats en raison de leur jeunesse. Cependant l'augmentation de la capacité administrative par l'apparition d'une dimension régionale est un premier résultat qui doit être suivi de l'acquisition de l'aptitude à mener à bien les missions régionales.

<sup>229</sup> TROFIN C., 2003, « L'autonomie locale en Roumanie, entre déficit démocratique et anachronisme fiscal », non publié.

Ces réformes publiques ont essentiellement un impact sur les structures administratives des acteurs potentiels de la coopération. Toutefois les réformes de la sphère privée revêtent elles aussi une importance dans la coopération en ce qu'elles modifient de façon tangible le contexte économique et social de la Roumanie, que nous avons considéré comme un facteur facilitant de coopération.

### II.3 Réformes de la sphère privée

Afin de s'insérer dans le système monde, la Roumanie n'a guère le choix, elle doit se plier à l'économie de marché, désormais unique modèle planétaire de système économique. Elle doit donc réaliser sa « transition économique » (Titre II.3.1), ce qui passe par la maîtrise du processus de privatisation (Titre II.3.2).

#### II.3.1 « Transition » ou « transition économique »

Le passage d'une économie socialiste à une économie libérale est ce que les économistes nomment la **transition économique**. De fait, elle n'est autre que le passage d'un mode de production à un autre. Cependant, pour les PECO, le terme de **transition** est utilisé, parfois avec un grand T, il englobe alors la totalité des changements qui accompagnent cette évolution économique, soient les changements sociaux, politiques, culturels... En effet, selon V. Rey, l'acception de la transition ne relève pas uniquement du fait économique : « la transition roumaine se caractérise par une baisse démographique, un retour paysan, une crise industrielle entraînant une chute de l'emploi et une lente privatisation, un faible niveau d'infrastructures de transports, d'équipements et de services, une augmentation de la paupérisation ». Hans Jürgen Wagener lui parle pour sa part de **transformation** prenant en compte l'ensemble des évolutions de la sphère politique, économique et culturelle<sup>230</sup>. R. Brunet ajoute que « le concept de transition implique une alternative à celui de révolution, même s'il est censé la préparer »<sup>231</sup>. Il est souhaitable en effet que la transition se fasse suivant un processus progressif et évite ainsi la rupture caractéristique des révolutions, et le risque de retour un cycle en arrière. En effet, d'aucuns constatent dans l'ensemble des PECO un retard de la durée équivalent à celle du régime communiste en place.

L'enjeu de la Roumanie est donc de rattraper ce retard en passant d'une économie centralisée et orchestrée par un parti unique à une économie basée sur les lois du marché... puisque tel est le modèle qui lui est proposé, comme cela est clairement annoncé dans la reprise de l'acquis communautaire. Il lui faut donc entrer dans ce monde où l'efficacité économique, l'économie de marché et la propriété privée sont indissociables. L'investissement, qu'il soit national ou étranger, est le grand absent de l'économie roumaine. Or, comme l'observe justement V. Rey, « le

<sup>230</sup> WAGENER HJ., 1998, « La transformation : un cadre historique et théorique », pp. 5-21.

<sup>231</sup> BRUNET R et alii., 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, p. 490.

développement économique est conditionné par deux éléments : une dotation en capital pour transformer l'appareil productif et des infrastructures correctes de circulation »<sup>232</sup>.

### II.3.2 La privatisation roumaine

La privatisation doit être la plus large et la plus rapide possible afin de dépasser un seuil de propriété privée au delà duquel une dynamique économique s'enclenche et peut s'auto-entretenir. Notre objectif est de montrer que la privatisation est devenue une priorité au sein des réformes économiques roumaines.

Dans son acception la plus réduite, la privatisation consiste à décharger l'Etat de la gestion de nombreuses entreprises trop coûteuses et de dynamiser d'autant le secteur privé. Plus largement, elle s'accompagne de la création *ex nihilo* d'entreprises privées. Dans son acception la plus large elle désigne « la renonciation par l'Etat à son influence directe sur l'allocation des ressources en capital »<sup>233</sup>. Ce processus est ralenti par la centralisation des opérations de privatisation, c'est pourquoi, en vue d'aider la privatisation, un mémorandum a été signé en décembre 1999 entre le Gouvernement roumain et la Commission européenne dans le cadre du programme<sup>234</sup> pour la restructuration des entreprises et la reconversion professionnelle (RICOP). Il a visé 80 sociétés commerciales dans les régions sauf celles du Nord-Ouest et de București-Ilfov. Ce programme a bénéficié à plus de 14 000 personnes, les localités bénéficiaires ayant été celles qui connaissaient un chômage de masse.

La privatisation des entreprises commerciales et artisanales appartenant aux collectivités a eu des retombées positives en terme de flexibilité de l'offre et d'ouverture du capital aux investissements étrangers, considérés comme tout aussi bénéfiques que pour les grandes entreprises d'Etat. Celles-ci ont été les premières à être privatisées. Un fonds d'Etat (State Ownership Fund, SOF) a finalement contribué à la privatisation de 7000 entreprises entre 1992 et 1999. Cependant les sociétés considérées comme stratégiques ont été privatisées par une voie annexe relevant directement du ministère des finances, voire par des arrangements individuels. Il se peut que les anciens monopoles d'Etat aient ainsi été remplacés par des monopoles privés et parfois même étrangers. Dans le secteur immobilier par exemple, l'économiste Nicolas Holcblat estime qu'« il y a eu des formes d'utilisation diverses, ou de détournements, de ces facilités offertes par le secteur d'Etat »<sup>235</sup>. De plus, des « privatisations spontanées » n'ont pu être évitées car l'Etat n'avait pas la capacité d'exercer un contrôle sur les entreprises. « Les privatisations spontanées ont parfois été entachées par des pratiques contestables : détournements de biens de l'entreprise ou de ses profits au moyen de sociétés privées créées par les managers, ou bien par transaction entre ceux-ci et un

<sup>232</sup> REY V *et alii.*, 2000, *Atlas de la Roumanie*, p. 28.

<sup>233</sup> HOLCBLAT N., 1997, « Privatisations : problématiques et modalités », in LHOME E., SCHREIBER T., *L'Europe centrale et orientale*, p. 80.

<sup>234</sup> Le code du programme est RO 9904.

<sup>235</sup> HOLCBLAT N., 1997, *op cit.*, p. 81.

investisseur étranger (le maintien de la situation des dirigeants étant la contrepartie d'une prise de contrôle de l'entreprise à des conditions favorables par l'investisseur) »<sup>236</sup>. Les « anciens » privilégiés du régime trouvent ainsi les moyens de s'y maintenir, en ayant recours à la corruption ou simplement en bénéficiant de la primeur des réformes par le simple fait d'appartenir aux hauts lieux de la bureaucratie.

Le secteur industriel par son importance en nombre d'entreprises est apparu comme prioritaire. Entre 1992 et 2000, 7 245 sociétés ou usines ont été privatisées représentant au total 54,8 % de la valeur totale du capital social de privatisation. Dans ce domaine, les disparités inter-régionales sont importantes. C'est le Nord-Est qui a privatisé le plus avec 1164 sociétés commerciales, le Sud-Est avec 1062, le Centre avec 989 et la région Sud-Ouest le moins avec 577 sociétés privatisées. En valeur pécuniaire, seules les régions Sud-Est, Nord-Ouest et București-Ilfov dépassent la moyenne nationale (elle représentent entre 59,8 % et 70,5 % de la valeur nationale). Dans le secteur industriel ce sont la région Ouest et la Transylvanie qui ont le plus privatisé<sup>237</sup>. La principale difficulté rencontrée a été et demeure la taille démesurée de la plupart des entreprises et complexes industriels pour lesquels il est difficile de trouver des acheteurs. La privatisation de SIDEX à Galați est l'une des rares exceptions (capital anglo-indien), ainsi que Petromidia (capital mixte).

Le secteur agricole n'est pas en reste de cette privatisation. La particularité de la Roumanie, par rapport aux autres PECO, est la très rapide décollectivisation imposée par la loi n°18/1990 instituant le démantèlement des coopératives. Ensuite, les terres ont été redistribuées aux anciens propriétaires et à leurs héritiers à hauteur de 10 ha maximum par famille : la taille moyenne de ces lopins est de deux hectares. Beaucoup de ces nouveaux propriétaires terriens sont des citadins qui ont habité les communes périphériques et ont migré en ville pour raison professionnelle. Pour certain la possibilité de cultiver un potager permet une aide alimentaire substantielle et la possibilité de vendre les surplus sur les petits marchés de quartiers de leur ville. C'est pourquoi, si les chiffres montrent une augmentation de la production agricole sur cette période, il faut l'analyser en grande partie comme la résultante de ce phénomène. L'agriculture a donc constitué une valeur refuge pour une population subissant la transition économique de façon brutale.

---

<sup>236</sup> Ibid, p. 82.

<sup>237</sup> Ibid, p. 80.

En conclusion, la privatisation demande beaucoup de temps et, comme une économie de marché fonctionnelle est l'une des conditions d'adhésion à l'UE, c'est une priorité pour la Roumanie. Elle doit attirer des investisseurs étrangers mais aussi redonner confiance aux investisseurs roumains censés être le substrat du tissu entrepreneurial national. Le changement de gouvernement qui a lieu au lendemain de l'élection du Président Emil Constantinescu en 1996, *i.e* le passage du centre-gauche à une coalition libérale, a insufflé une dynamique en faveur de l'accélération de la transition économique, de nombreuses réformes ont alors été décidées. Cela n'a pas empêché Ion Iliescu, d'être élu en 2000, ni de reprendre sa politique économiquement moins offensive menée de 1989 à 1992.

La croissance économique recherchée ne doit cependant pas se faire au détriment de l'environnement, déjà menacé, comme nous l'avons vu. Des mesures ont été prises concomitamment aux réformes des secteurs publics et privés, elles concernent officiellement autant le patrimoine naturel que culturel mais ce dernier est tout de même moins préservé malgré la prise de conscience de la gravité de la situation.

#### **II.4 Mesures de protection du patrimoine naturel et bâti**

Cet ensemble de mesures concerne tout autant le secteur public que privé, ce qui lui confère une place à part. C'est en outre un domaine qui est en retrait par rapport aux domaines précédents (infrastructure, réformes administratives, privatisation...) censés avoir un impact supérieur sur le développement, notamment économique et à court terme. La protection du patrimoine naturel et culturel est pourtant primordiale puisqu'elle peut avoir des effets sensibles à plus long terme sur la qualité de vie ou l'identification à un territoire en plus des effets à court terme comme la disparition d'espèces animales et végétales. La Roumanie est il est vrai signataire de nombreux *memorenda*, conventions, traités internationaux (Titre II.4.1), mais son corpus législatif a tendance à réduire l'environnement au seul domaine de l'eau, laissant en retrait la protection des milieux et des espèces naturelles (Titre II.4.2). Si les réformes nationales concernant le patrimoine culturel peuvent donner l'impression d'une meilleure protection, il s'opère en réalité une restriction arbitraire qui diminue la portée globale de ces réformes (Titre II.4.3).

##### **II.4.1 Des mesures essentiellement internationales**

En décembre 1991, le Delta a acquis le statut de site naturel du patrimoine mondial. Un zonage comprend depuis des aires de pêche et de tourisme limitées jusqu'à une interdiction stricte. Cependant il est tout à fait aisé de convaincre un pêcheur de transgresser les réglementations -qu'ils connaissent néanmoins parfaitement- pour promener des touristes dans une barque à moteur...

Suite à la participation au sommet de Rio de Janeiro en 1992, la sensibilisation politique aux problèmes environnementaux a augmenté de façon significative. Le concept de développement durable a fait progressivement son apparition en Roumanie ; elle a adhéré au **Protocole de Kyoto** en 1997. Adoptée en 1989, la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux allait également dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement ; la Roumanie l'a signée dès 1991. Dans le domaine de la protection animale, la Roumanie était le 124<sup>ème</sup> pays à signer la **convention CITES** sur le commerce international des espèces menacées, en 1994.

Auparavant, en 1991, l'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) avait lancé la **convention Espoo**, du nom d'une ville finlandaise, « sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier ». Les problématiques environnementales ne connaissant pas de frontières, les pays signataires sont amenés à réfléchir aux impacts de leurs activités sur l'environnement des pays voisins et peuvent constituer un dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement d'une activité entreprise par un pays voisin. L'objectif, pour les pays en transition économique comme la Roumanie, est de renforcer leur capacité à faire face aux différentes pollutions et à atteindre les standards de l'UE, ou autrement dit « de satisfaire aux obligations que l'adhésion impose ».

En juin 1998, dans la ville danoise d'Aarhus, a été adoptée une autre convention de l'UNECE sur l'accès à l'information, la participation publique, l'aide à la décision et l'accès à la justice environnementale. Entrée en vigueur en octobre 2001, la **convention Aarhus** est considéré par le Secrétaire général des Nations Unies comme « le projet relevant de la démocratie environnementale le plus ambitieux entrepris sous les auspices de l'ONU ». La Roumanie fait partie des 17 premiers signataires ayant ratifié cette convention avec l'objectif de renforcer le rôle de la population et des organisations de protection de l'environnement en introduisant responsabilisation et transparence dans sa gestion. La convention se veut tout autant un instrument de protection de l'environnement qu'un outil de promotion de la démocratie participative. Tout comme celle d'Espoo, la convention Aarhus vise un espace transnational.

Enfin, la localisation de la Roumanie comme pays riverain de la mer Noire fait qu'elle s'implique dans les programmes de protection de cette zone de façon soutenue. Bucarest a accueilli les six pays riverains pour signer la **Convention pour la protection de la mer Noire** contre la pollution en 1992. Ont suivi la mise en place d'un programme environnemental mer Noire en 1993 et un Plan stratégique d'actions pour la protection et la réhabilitation de la mer Noire en 1996.

## II.4.2 Des lois nationales réductrices

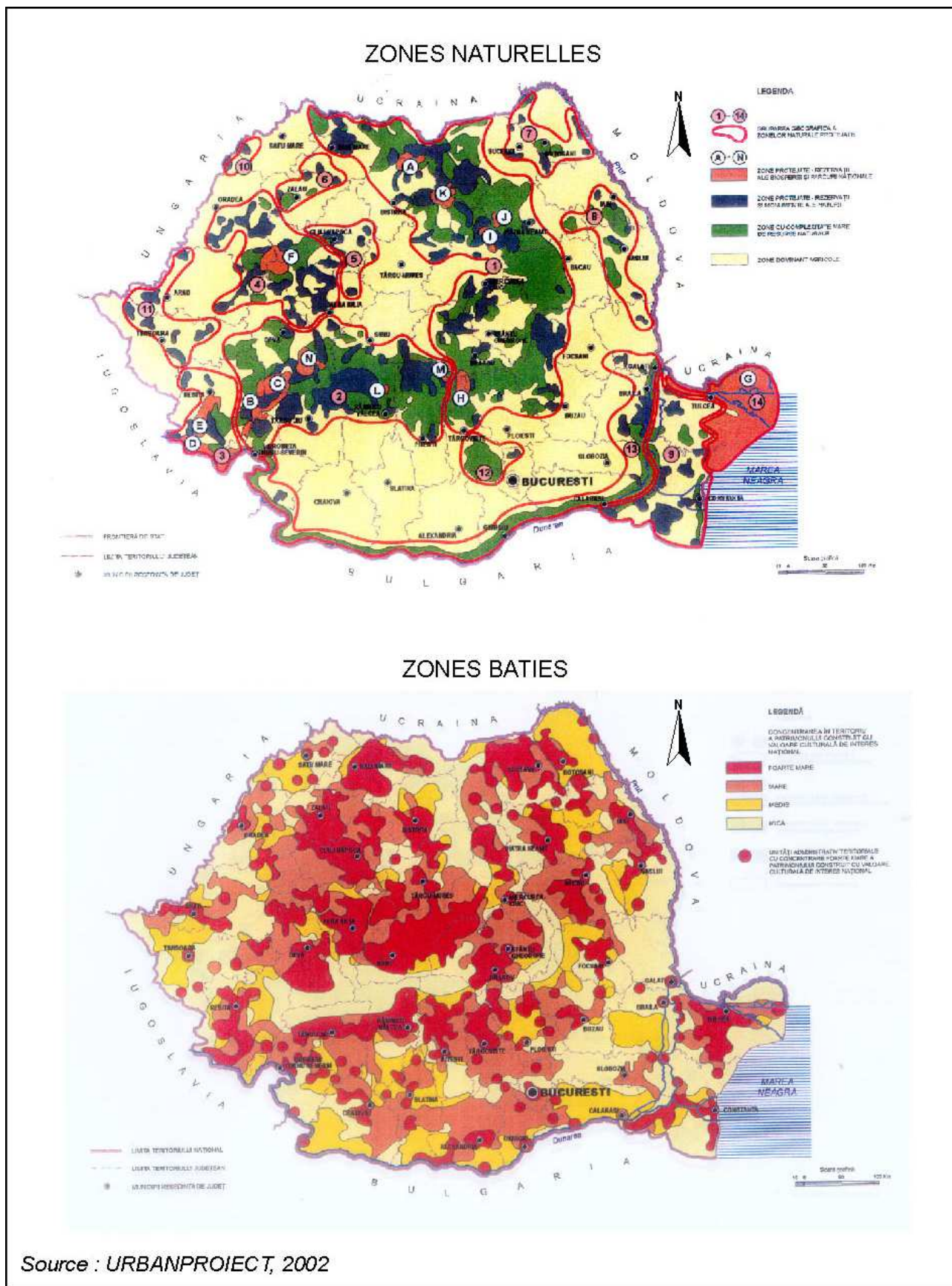
La signature de ces différents traités internationaux a nourri (et nourrit encore) les réformes au niveau national. Parmi celles-ci, force est de constater que le patrimoine naturel passe avant le patrimoine culturel.

La date charnière des réformes dans le domaine environnemental est 1995. La loi n°137/1995 sur la protection de l'environnement met en avant les menaces planant sur les milieux naturels provenant d'une industrie et d'une agriculture non contrôlées dans leurs différents rejets. Les objectifs sont alors de respecter progressivement les normes européennes en matière de concentrations, de taux d'éléments nocifs dans l'eau, l'air *etc.* Cette loi a pour principal mérite de mettre en œuvre le principe de précaution au travers des **études d'impact** en s'inspirant de la convention Espoo. Sont décrites les modalités de l'étude, les personnes qualifiées pour mener ces études ainsi que la liste des activités sujettes à l'étude d'impact. Celles-ci conditionnent la délivrance des autorisations d'environnement par les autorités locales. Le Ministère de l'environnement (MAPP) délivre ces autorisations dans la plupart des projets, notamment ceux à caractère transfrontalier ou international ; les agences de protection de l'environnement (au niveau des *judete* pour le moment mais aussi au niveau régional dans un avenir proche) délivrent quant à elles des accords pour les projets plus modestes. Une **enquête publique** est également prévue dans le processus, cependant elle n'a lieu qu'une fois le rapport d'étude d'impact accepté par l'autorité environnementale et la prise en compte des remarques n'est pas assurée. En 1997, les **audits environnementaux** viennent s'ajouter aux études d'impact. Recommandés dans tous les cas de privatisation dans le domaine industriel en particulier, le manque de temps et d'argent qui accompagnent la privatisation font que dans la pratique, très peu d'audits environnementaux sont réalisés.

La loi de 1995 s'accompagne d'un essai de formalisation d'une stratégie nationale au travers du **Programme national d'actions environnementales** qui se base sur l'état actuel de l'environnement et pose les modalités d'intervention pour atteindre les standards européens. C'est le MAPP qui a la responsabilité de ce programme. Depuis 1995, des lois spécifiques sont adoptées en grand nombre concernant l'eau, les déchets, la préservation des habitats naturels, de la faune, de la flore, la sûreté nucléaire et des barrages. Cependant il faut attendre cinq ans pour que soient cartographiées les spécificités roumaines. La loi 5/2000, section III: patrimoine naturel et culturel à protéger (Carte 24), délimite les aires protégées tant sur le plan naturel que concernant le patrimoine bâti et spécifie les activités autorisées dans chaque type de zone. Les zones naturelles sont divisées en réserves de biosphère, parcs nationaux, parcs naturels, réserves et monuments naturels. Le patrimoine culturel se décline en monuments architecturaux, sites archéologiques et agrégations de monuments comme les centres-villes. Le Ministère de la culture a en charge de rénover les différents édifices de ces aires protégées.



Carte 24 : Le patrimoine naturel et culturel à protéger en Roumanie (Urbanproiect, 2002, *Spatial development and spatial planning*)



Le **Plan national pour l'adoption de l'acquis** (NPAA) propose la mise en œuvre de mesures à court et moyen terme pour harmoniser la législation nationale avec les exigences de l'UE mais aussi de renforcer les institutions appliquant la législation environnementale en Roumanie. Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de l'acquis nécessite des investissements substantiels : en conséquence le calendrier va dépendre dans une large mesure du développement économique du pays. Au niveau communal en particulier, le respect des normes environnementales européennes est un lourd fardeau sur les finances locales.

Suite à ces réformes, les zones les mieux préservées en Roumanie sont situées en montagne et dans le Delta du Danube. Aujourd'hui, différents types de gestion prévalent selon les objectifs recherchés. Ainsi, dans les Monts Apuseni et les Carpates, c'est la préservation qui prévaut tout en réservant une place à un développement touristique modéré. Les gestionnaires des parcs sont des gardes forestiers relevant de la Régie nationale des forêts (Romsylva), ce qui assure une gestion raisonnée de cette ressource mais ne prend pas en compte l'ensemble du système de gestion : les relations au tourisme, les pollutions industrielles potentielles par exemple.

Aujourd'hui, on estime que la protection de l'environnement « ne contribue pas seulement à l'image que les visiteurs ou les investisseurs peuvent avoir de la Roumanie et n'est pas seulement un aspect fondamental des conditions de vie de la population mais est aussi générateur de revenus en tant que secteur économique à part entière »<sup>238</sup>. Il s'agit alors de ne pas considérer la protection de l'environnement comme un domaine à part, déconnecté de l'économie mais au contraire de la considérer comme intégrée au système économique national. « La clé de la réalisation d'un développement durable est de se concentrer sur la croissance économique et l'emploi augmentant les opportunités pour tous, tout en recherchant les meilleurs standards environnementaux pour les différentes activités économiques du pays, en réduisant l'impact sur l'environnement de l'énergie et des transports »<sup>239</sup>. Le risque est alors la recherche d'actions préférentielles limitées aux éléments les plus économiquement rentables, les plus statistiquement mesurables et qui sont aussi les plus communicables en terme d'image.

Ainsi constate-t-on une tendance forte à réduire la protection de l'environnement aux domaines de l'eau et des déchets qui sont potentiellement plus rémunérateurs. Il existe un secrétaire d'Etat chargé de l'eau et des déchets mais pas de la conservation des milieux naturels. Les ONG de protection de l'environnement rencontrent beaucoup de difficultés à générer des projets dans d'autres domaines que la réhabilitation des canalisations de villages... Cela témoigne toujours du manque d'argent public pour des éléments essentiels de la vie quotidienne. Ainsi les élus locaux trouvent dans les ONG les moyens de réaliser ce que les fonds publics ne peuvent financer. Bien

<sup>238</sup> MDP., 2001, *National Development Plan 2002-2005*, p. 102.

<sup>238</sup> Ibid.

que le développement durable soit dans toutes les conversations et les projets, il se résume le plus souvent à des actions très ponctuelles de première nécessité.

### II.4.3 Des priorités relevant de l'idéologie

Si l'environnement naturel fait l'objet de conventions internationales et de réformes nationales, le patrimoine culturel est plus concerné par ce niveau d'intervention nationale. Il est pourtant menacé par endroit, mais cela est peut être moins impressionnant et partant, moins médiatisé. Nous considérons qu'il faut le prendre en compte bien qu'il fasse beaucoup moins l'objet de projets de coopération. Le respect des monuments historiques est évoqué dans la loi n°56/1998 qui complète celle de 1995 (n°137). Elle précise les obligations et modalités de la protection du patrimoine culturel national en énumérant les constructions religieuses ou non qui sont autant de bâtiments d'intérêt historique. Il s'agit de mettre en valeur ce qui a été oublié durant la période communiste. En effet, tout ce qui se rapportait au passé dace a fait l'objet d'une protection et d'une valorisation importante sous Ceaușescu qui souhaitait rassembler le peuple roumain autour de ses racines latines. Ainsi les sites daces ont toujours été entretenus (Sarmitegetusa ), les églises orthodoxes du XVIème siècle aux murs extérieurs peints (Sucevița, Voroneț...), les châteaux, résidences royales puis des hauts membres du parti (pour le fameux protocole) comme Peleş à Sinaia (Figure 35), ou encore le château de la Reine Maria à Bran...

En revanche, tout ce qui touchait de près ou de loin aux minorités, ou aux différents cultes, ce qui rappelait la présence même temporaire étrangère n'a pas bénéficié de rénovation pendant de nombreuses années. Les traces de l'empire ottoman comme les mosquées à Constanța tombent en ruines, alors que les mosaïques romaines sont préservées dans un musée. Les traces de l'appartenance de la Transylvanie au royaume de Hongrie sont très peu mises en valeur comme l'impressionnant château de Hunedoara (Figure 36) qui n'a connu que récemment des rénovations et dont l'accès est difficile, les horaires d'ouverture réduites...

Les réformes se traduisent dans ce domaine de la protection de l'environnement par une production législative nationale importante et la signature de conventions ou traités internationaux sans pour autant qu'une mise en œuvre soit prévue. Il s'agit avant tout de déclarations d'intention et de faire montre de la présence de la Roumanie sur la scène internationale. Compte tenu de la richesse de son patrimoine naturel et culturel, le pays se doit d'attirer l'attention sur le fait qu'une grande partie est menacée. La richesse du patrimoine culturel et l'ampleur des rénovations à réaliser laisse du reste augurer que les fonds publics ne suffiront pas et des programmes de coopération devront être recherchés pour combler ce déficit.

**Figure 35 : La résidence royale, un haut lieu du protocole et enfin un musée (cliché J. Cristescu, 2003)**



**Figure 36 : Le château du Hongrois Matias Corvin (cliché J. Cristescu, 2003)**



La plupart des politiques de remise à niveau décidées par le gouvernement roumain tant dans le secteur public que dans le secteur privé ont eu lieu dans le cadre de programmes de financement européens ou internationaux et il semble que la tendance se maintienne. En effet, le contexte de l'élargissement offre de nombreux programmes d'aides aux pays candidats en vue de la préparation à l'adhésion. Cette manne financière aiguillonne les réformes mais exerce surtout une pression qui aboutit souvent à un manque de réflexion sur les besoins réels des population et sur le réalisme de mise en œuvre des réformes. Il y a fort à parier que le développement ne se fasse que selon les critères d'éligibilité aux différentes aides imposés par l'Union européenne et non selon une logique ascendante dont la société civile et les autorités locales seraient la base<sup>240</sup>.

Toutes ces réformes sont pour le moment insuffisantes au regard des critères d'adhésion. L'approbation d'une résolution du Parlement européen a eu lieu en mars 2004, suite au rapport Nicholson, conseillant à la Commission et au Conseil de revoir la stratégie d'adhésion pour la Roumanie. La résolution détermine que la Roumanie ne pourra pas clôturer les négociations d'adhésion en 2004 et ne pourra devenir membre en 2007 si une action urgente n'est pas prise dans la lutte contre la corruption, l'indépendance de la justice, la liberté des media et la suspension des adoptions internationales. Le rapport est considéré comme un avertissement important pour accélérer le rythme de la mise en œuvre des réformes, et pas seulement de la production de lois et règlements...

---

<sup>240</sup> C'est aussi ce que pense Nadège Ragaru : « Tout se passe, en effet, comme si l'intégration européenne avait servi de substitut à une réflexion sur le devenir collectif », in RAGURU N., 2003, « La Bulgarie et la Roumanie aux portes de l'Union européenne : un si long espoir », *Pouvoirs*, n°106, p. 113.

## **Conclusion du second chapitre: la situation de développement de la Roumanie est tellement préoccupante qu'il paraît peu probable que les coopérations puissent notablement l'améliorer**

La situation de développement de la Roumanie n'incite pas à l'euphorie, tant sur le plan national interne que dans le concert des PECO. Sa population décroît mais reste jeune, ce qui est un avantage que n'ont pas tous les autres PECO. Le retard manifeste accumulé dans de nombreux secteurs de l'économie confère une situation de développement qui n'est pas favorable à la coopération, notamment en raison de l'impact de ce retard économique sur les conditions de vie de la population. Les minorités, bien que représentées au Parlement, ne connaissent pas toutes le même degré d'intégration et certaines subissent encore d'importantes discriminations. Les inégalités interrégionales se manifestent par la concentration des ressources humaines et financières dans la capitale au détriment de la province, à l'exception de la zone frontalière avec la Hongrie et dans une moindre mesure la région de Constanța. Les ressources naturelles sont quant à elles réparties dans l'ensemble des régions mais leur surexploitation a ponctuellement entraîné de graves dégradations. D'importantes inégalités intra-régionales s'y ajoutent, à cause des grands bouleversements survenus dans les secteurs industriels et agricoles mais aussi de l'organisation sociale et spatiale du monde urbain et rural, y compris dans les régions frontalières. L'héritage du système communiste est lourd et présente une grande inertie qui explique en partie la lenteur des progrès réalisés. Les années 1994 à 1996 marquent pourtant une charnière, tant au niveau européen que national : la priorité est alors le rattrapage économique et la Roumanie engage des réformes, aidée par les différents instruments communautaires de pré-adhésion. Le secteur public est ainsi en cours de restructuration en vue d'augmenter la capacité organisationnelle et l'implication des autorités locales, deux facteurs facilitant la coopération. C'est néanmoins le secteur privé qui a le plus bénéficié des réformes sans pour autant avoir atteint un seuil permettant au système économique de s'auto-développer. Les investissements publics mais aussi privés faisant défaut sur le territoire national, la Roumanie recherche toujours des investissements étrangers.

Compte tenu du retard de développement que présente la Roumanie, il faut s'attendre à ce que l'effet des coopérations soit faible. Malgré son recours aux différents programmes dès 1990, la Roumanie compte aujourd'hui d'autant plus sur la coopération soutenue par l'UE que son adhésion approche. Celle-ci est toutefois incertaine, si l'on s'en tient à un sondage de l'Agence Reuters, de mars 2004, selon les réponses de 34 analystes, la Roumanie a 63 % de chances de devenir membre de l'UE en 2007 ; or, ses chances étaient évaluées à 70 % en novembre 2003. Par contre la Bulgarie est créditée de 75 %, pronostic similaire à celui de la fin 2002. Avant d'analyser plus en détail certains programmes et projets de coopération, nous présentons notre démarche méthodologique propre à l'analyse des coopérations en Roumanie ainsi que le terrain réalisé.



## Chapitre 3 : De la rencontre à l'analyse des acteurs de la coopération interterritoriale

---

*« Je n'ai pas honte de le confesser,  
mon temps de terrain s'est passé beaucoup moins à travailler  
qu'à apprendre comme on devrait travailler... »*  
Claude Levi-Strauss, Le Monde du 21 juin 1974

Les chapitres précédents ont montré que la coopération interterritoriale, extra et intra européenne est un instrument potentiel du développement régional et que la situation préoccupante de développement de la Roumanie justifie la mise en œuvre de coopérations interterritoriales pour relever un grand nombre de défis auxquels elle doit faire face dans cette période d'élargissement.

L'objectif de ce chapitre est d'exposer les fondements de notre démarche visant à éclaircir les impacts de la coopération interterritoriale sur le développement régional. Ce chapitre apporte ainsi les éléments de nature davantage méthodologique qui complètent cette première partie. La seconde sera consacrée à l'application de cette méthode pour l'analyse des coopérations interterritoriales transnationales et transfrontalières.

Le corpus méthodologique sollicité pour l'analyse des coopérations est pluridisciplinaire. L'approche géographique est toutefois centrale au travers de l'étude des coopérations en tant que système et d'une analyse spatiale des différentes zones sur lesquelles se réalisent les différents programmes ou projets. Les apports de la sociologie et des sciences politiques sont essentiels dans l'analyse des acteurs afin de déterminer leurs nature, logiques et stratégies. La théorie des jeux, d'origine économique, apporte un éclairage supplémentaire sur les stratégies des acteurs.

Les études de cas ont été l'occasion de riches échanges sur le terrain, élément essentiel de notre recherche. Il faut reconnaître que les déceptions et opportunités de ces phases de terrain ainsi que les recherches bibliographiques ont fait évoluer nos méthodes d'analyse au cours du travail de recherche. Ainsi, les études de cas retenues ne sont pas exclusivement celles qui étaient initialement prévues. Nous verrons donc la justification du choix de nos études de cas, dont la liste ci-dessous donne un premier aperçu :

- un programme de coopération interrégionale transnationale : celui pour l'Europe centrale, Adriatique, du Danube et l'Europe du Sud-Est (Interreg CADSES) ;
- un projet dans le cadre d'Interreg CADSES (Vision Planet) ;
- un projet de Jumelage Phare (Alsace-région Ouest) ;
- les projets émergents de l'eurorégion Danube-Mures-Kris-Tiza alors que les autres eurorégions incluant une partie de la Roumanie (eurorégion du Prut supérieur, du bas Danube et des Carpates) ne seront qu'évoquées ;
- le programme de coopération transfrontalière Phare ;
- un projet Phare Roumanie-Hongrie (« Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise »);
- un projet Phare Roumanie-Bulgarie (« Conférences pour la Mer Noire »), alors que des projets avec l'Ukraine, la Moldavie et la Yougoslavie ne seront qu'évoqués car tout juste émergents;
- un projet transfrontalier dans le cadre d'une ONG de protection de l'environnement (« Transpark »).



## I. Des méthodes d'analyse empruntant à la géographie, mais aussi à d'autres sciences sociales

Pour montrer l'impact des coopérations interterritoriales sur le développement régional, l'analyse des différents programmes et projets ne peut être désincarnée ; elle doit au contraire prendre en compte de nombreux éléments de contexte, outre ceux qui caractérisent les coopérations *s.s.* L'approche systémique offre cette possibilité puisqu'elle permet de montrer que de nombreux éléments sont organisés, entretiennent des relations au sein d'une totalité qui se distingue de son environnement (Titre I.1). Cet intérêt pour l'approche systémique nous conduit naturellement à considérer l'espace comme un système spatial (Titre I.2) et la pratique de la coopération comme un système d'acteurs (Titre I.3).

### I.1 Une approche systémique

Il nous faut tout d'abord préciser que nous ne nous inscrivons que dans une partie de la science des systèmes qui comprend la systémique et l'analyse des systèmes. La systémique est une théorie de la modélisation qui privilégie la relation plutôt que l'objet en formalisant des phénomènes complexes par un ensemble d'éléments organisés en une unité organisée : un système. L'objet de l'analyse des systèmes est tout autre puisqu'elle « consiste à élaborer des représentations mathématiques rendant compte de l'organisation, du comportement, de l'évolution etc. d'un système à partir de la notion fondamentale de variable d'état »<sup>240</sup>. Notre hypothèse de travail est en effet que les coopérations font système. Tant sur le plan de leur organisation au sein d'espaces de coopération tels que l'espace de l'Europe centrale, Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est (CADSES) ou les eurorégions que sur le plan du fonctionnement des projets. Pour R. Brunet, un système « n'est pas une explication d'une mystérieuse totalité mais un outil de prévision »<sup>241</sup>. Notre objectif est tout autant d'explicitier le fonctionnement actuel que de permettre de prévoir comment peut évoluer la coopération interterritoriale. L'approche systémique nous permet d'explicitier la manière dont les sociétés transforment un espace en espace de coopération, voire produisent des territoires ayant des fonctions diverses. Cette approche se place donc dans l'optique d'étudier le rapport dialectique des sociétés humaines avec leurs activités économiques et sociales et l'espace qu'elles transforment par ces activités mêmes. C'est une façon actuelle de revisiter la géographie classique au sens français, c'est-à-dire la géographie régionale dont le but est de montrer ce qui produit les spécificités des espaces. Nous parlerons alors préférentiellement de système géographique concernant la coopération interterritoriale plutôt que de système spatial compte tenu de l'importance que nous accordons à l'ensemble des facteurs en jeu, l'espace faisant partie du système au même titre que le temps ou les sociétés.

<sup>240</sup> THIBAULT S., 2003, « Système » in LEVY J., LUSSAULT M., (dir) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p. 885.

<sup>241</sup> BRUNET R., 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, p. 472.

Commençons par définir ce que nous entendons par système. Le terme provient du grec *systema* qui signifie assemblage, composition, qui tient ensemble et *syn* qui signifie union. Ce que Ludwig von Bertalanffy résumait avant-guerre dans sa *Théorie générale du système* par « un ensemble d'unités en interrelations mutuelles ». R. Brunet, J. Lessourne et J. Ladrière en ont une définition semblable, le premier le considérant comme « ensemble d'éléments et d'interrelations entre ces éléments », J. Ladrière ajoutant la notion de complexité. Jean-Jacques Bavoux dans son *Introduction à l'analyse spatiale* donne une définition semblable : « ensemble organisé d'éléments en relation les uns avec les autres ». Edgar Morin ajoute une précision sur les composantes du système : « unité globale organisée d'interrelations entre éléments, actions ou individus ». Enfin François Durand-Dastes propose une définition plus complète : « ensemble d'ensembles ; d'éléments, d'attributs de ces éléments, de relations entre ces éléments et leurs attributs, de relations entre les éléments munis de leurs attributs, de relations entre le système et le monde extérieur ». Fort de ces définitions nous chercherons à rendre compte des éléments structurant le système ainsi que des relations qui les lient et entretiennent son fonctionnement. L'intérêt que nous portons à cette méthode d'analyse plutôt qu'à une autre peut être résumé par quatre préceptes auxquels J.L. Le Moigne considère que les systèmes répondent. Le premier est celui de pertinence plutôt que d'évidence dans l'attitude du chercheur. Le second est celui de globalisme plutôt que de réductionnisme, par rapport à l'environnement du système. Le troisième est celui de privilégier la téléologie plutôt que le causalisme par la recherche du comportement du système. Ce précepte se rapproche de l'énoncé de F. Durand-Dastes pour qui « l'étude des systèmes implique le dépassement de la causalité linéaire et la recherche d'une « dernière instance » du moins à l'intérieur du système, ce qui représente une nouveauté logique par rapport à la pratique de l'explication historique où les phénomènes ne sont que cause ou effet ». Enfin, l'agrégativité plutôt que l'exhaustivité est plus efficace en vue d'une représentation symbolique puisqu'elle permet de se concentrer sur les éléments essentiels qui aboutissent à cette représentation. Le système repose par ailleurs sur quatre principes fondamentaux :

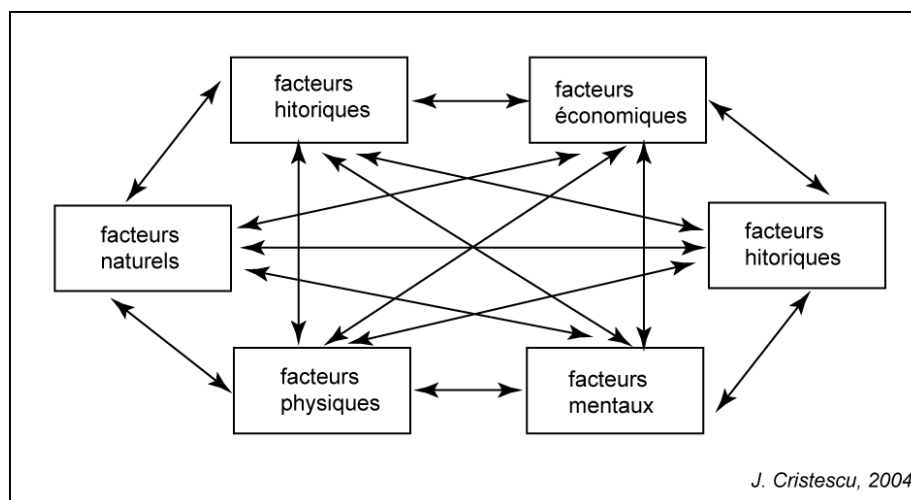
- interactions entre les éléments (actions réciproques, rétro-actions, action indirecte, décalée dans le temps... ) ;
- un système est un tout non réductible à ses parties ;
- un système est organisé avec une structure et une fonction et
- un système est complexe, au delà d'être compliqué.

Un système relève de dimensions principales, l'une temporelle, l'autre spatiale, auxquelles J.L. Le Moigne ajoute une dimension de forme, dénommant alors les systèmes « temps-espace-forme ». La dimension temporelle est notamment prise en compte au travers de la nécessité de

statuer sur l'état d'avancement du système, *i.e* la phase dans laquelle il se trouve au moment de l'analyse. Un système a une vie qui peut se décomposer en trois temps ; sa naissance ou systémogénèse, sa vie *s.s* ou autoreproduction et sa mort ou systémo lyse.

Afin d'aborder la systémogénèse, nous reprendrons la méthode d'analyse des contraintes du système proposée par Jean-Pierre Marchand<sup>242</sup>. Posant l'hypothèse que tout groupe humain organise son espace sous l'action de nombreuses contraintes, il dessine un parallèle avec le sens mécanique de force appliquée sur un matériau. La contrainte peut être positive ou négative. Ainsi parmi les contraintes à l'origine du système, certaines peuvent avoir joué un rôle d'aiguillon alors que d'autres auraient plutôt obéré la naissance du système. Pour J.P Marchand, les contraintes sont d'ordre naturel (relevant des lois du vivant), physique (relevant des lois de la physique), politique, économique, social et mental. Ces six contraintes, bien que présentées séparément dans un souci de clarté, ne sont pas indépendantes, on en perçoit les liens au travers de l'analyse. Finalement, nous préférons utiliser le terme de « facteur », qui est plus neutre et évite la connotation négative inhérente au terme « contrainte ». Chaque facteur a un impact sur les autres (Figure 37).

**Figure 37 : L'interdépendance des facteurs du système**



Dans la phase d'**autoreproduction**, ces facteurs jouent toujours un rôle. JP Marchand suggère qu'un rapport dialectique s'installe ensuite entre les contraintes et l'espace pour le faire vivre et ajoute qu'une telle organisation de l'espace aboutit à la formation d'un territoire. Nous retrouvons ici la dualité mécanique des contraintes pouvant tantôt favoriser (interaction positive) tantôt freiner le système (interaction négative). Les contraintes sont alors un moyen de mesure de l'intensité des interactions au sein du système.

L'autoreproduction ou phase de vie du système doit expliciter comment vit et se régénère chaque système. Différents travaux de géographes systémistes en seront le fil conducteur. Il nous faut placer le système par rapport à son environnement, ce qui implique de définir certaines limites.

L'environnement est tout ce qui entoure le système, cependant nous ne prendrons en compte que son environnement le plus proche, par souci de simplification. Nous montrerons l'ouverture des systèmes en désignant les différentes entrées et sorties. F. Durand-Dastes précise que les entrées du système sont les parties du monde extérieur en relation avec le système qui conditionne son fonctionnement et les sorties, les parties du même monde extérieur qui sont influencées par le fonctionnement du système.

J.J. Bavoux considère qu'un système est fermé s'il n'échange pas avec son environnement - ce qui ne se rencontre qu'en thermodynamique- ou bien ouvert s'il échange avec son environnement. C'est le cas de tout système géographique. Plus le système est ouvert, plus il est à même de réagir et de s'adapter aux changements de son environnement. En même temps, tout système doit garder un certain degré de fermeture pour son maintien et son identité.

La description du système en lui même comprend deux éléments : sa **structure** et son **fonctionnement**. On parle pour l'ensemble de l'organisation du système. La structure est décrite à un instant  $t$  et comprend tout d'abord une frontière qui se trouve entre le système et son environnement. Ensuite, des éléments dénombrables sont reliés par un réseau qui peut être de transports ou de communications. Parmi ces éléments, certains auront un rôle primordial dans le fonctionnement du système, outre les centres décisionnels : les **réservoirs** dans lesquels sont stockés des informations, de l'énergie, des produits... Au final, le système présente une émergence, définie par E. Morin comme les qualités d'un système présentant un caractère de nouveauté par rapport aux qualités des éléments pris séparément<sup>243</sup>. Elle peut être spatiale ou temporelle.

Le fonctionnement s'explique par la présence de **centres de décision**, faisant parti des éléments du système, ils reçoivent l'information et la transforment en action en agissant sur le débit des flux. Le fonctionnement dépend également de la circulation de flux d'informations, d'énergie, de produits... Des **boucles de rétroaction** positives ou négatives participent de la régulation du système. Les boucles positives ont un effet accélérateur du système, les boucles négatives ; un effet régulateur. Le jeu de ces boucles de rétroaction assure la survie du système, ou, selon E. Morin, le conserve. Quand cet auto-entretien n'est plus assuré, le système s'éteint. Le dernier élément du fonctionnement est de nature régulatrice : ce sont les délais qui permettent d'ajuster le rythme en vue du bon fonctionnement du système. Par ailleurs, selon R. Brunet, tout système possède un **élément intégrateur**, un « holon » ; du mot grec *holos*, entier, cet élément est une sorte de clé du système lui permettant de fonctionner comme un tout, en tant que système.

---

<sup>242</sup> Voir notamment MARCHAND J.P, 1986, « Contraintes physiques et géographie régionale », *L'espace géographique*, pp. 231-240.

<sup>243</sup> MORIN E., 1977, *La méthode, la nature de la nature*, 399 p.

L'**organisation** du système sera représentée par un graphe sagittal résumant tant sa structure que son fonctionnement (Figure 38). Notre description regroupera alors les deux façons distinctes dont l'organisation du système peut être décrite. D'une part elle peut être décrite comme un résultat, quelque chose d'organisé, ce qui implique une approche structurelle dans la synchronie, à un instant *t*. On s'intéresse alors au principe de stationnarité, à la perméabilité des frontières entre le système et son environnement, aux réseaux de communication, aux réservoirs<sup>244</sup>. D'autre part, l'organisation du système peut s'envisager sous forme de processus, en train de s'organiser, impliquant une approche fonctionnelle dans la diachronie sur une certaine durée. On s'intéresse alors aux flux, à leurs entrées, leurs sorties, aux centres de décision régulateurs, aux boucles de rétroaction dans le but de comprendre comment le système évolue, se renforce, se maintient.

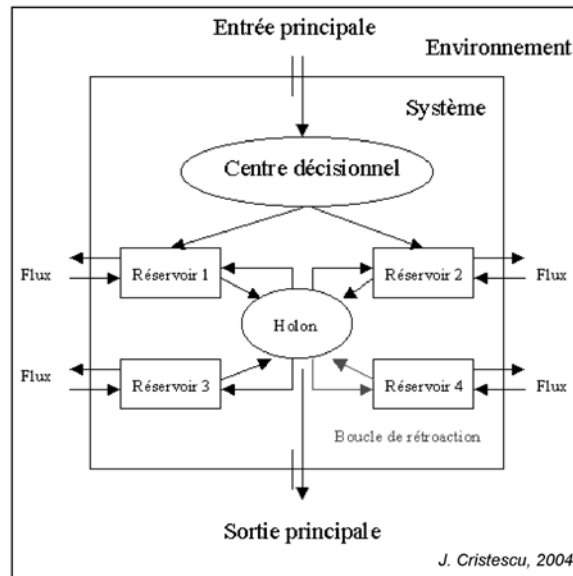
Dans la phase de **stémolyse**, les contraintes déjà à l'origine de la formation du système jouent encore un rôle. La prégnance d'une contrainte sur les autres peut être à l'origine de la disparition du système ou tout au moins de grands dysfonctionnements. Le système meurt par dépassement de ses limites de fluctuation. Pour ne pas atteindre cette phase ultime, le système a besoin de **variété**, *i.e* de différentes configurations pour s'adapter aux changements, pour harmoniser son fonctionnement et apprendre de nouveaux comportements, autrement dit pour innover. E. Morin nous dit que la variété est inhérente au système et/ou est due à l'activité intense de l'environnement.

Nous terminerons par une tentative de détermination du type de système selon différentes typologies. La plus simple est celle de W. Bunge, philosophe des sciences, qui classe les systèmes du plus simple et plus anciens aux plus complexes et plus récents : les systèmes physiques ont été les premiers et les plus simples, suivent les systèmes chimiques, les systèmes vivants et enfin les systèmes sociaux qui peuvent être des systèmes d'idées ou bien des systèmes artificiels.

---

<sup>244</sup> BAVOUX J.J., 1998, Introduction à l'analyse spatiale, p. 90.

Figure 38 : Le graphe sagittal général d'un système



Celle de D. Durand est assez proche avec une distinction entre les systèmes naturels (physiques ou vivants) et ceux créés par l'homme qui comprennent d'une part des machines manufacturées et d'autre part des systèmes sociaux, parmi les quels ils distingue ceux qui sont bâtis selon un ordre hiérarchique strict, *i.e* les organisations (l'exemple le plus hiérarchisé étant l'armée, puis l'entreprise). Beaucoup de systémistes se sont plus particulièrement intéressés à l'entreprise, mais nous considérons que celle ci est trop éloignée des systèmes de coopération pour nous y pencher plus sérieusement. Plus précise, la typologie de J.L. Le Moigne, élaborée dans sa *Théorie du système général* est plus hiérarchisée. Il considère qu'il existe neuf niveaux par ordre de complexité croissante, en trois grandes classes :

- 1<sup>ère</sup> classe : Niveau machine ;
- 1<sup>er</sup> niveau : objet passif sans nécessité en soi ;
- 2<sup>nd</sup> niveau : objet actif qui intervient, a un véritable comportement ;
- 3<sup>ème</sup> niveau : objet actif et régulé. Les comportements se manifestent entre certaines limites, des relations de bouclages ou de feed-back assurent la régulation ;
- 4<sup>ème</sup> niveau : objet informé. Il s'informe et fonctionne grâce à cette information ;
- 2<sup>ème</sup> classe : Niveau « vie » ;
- 5<sup>ème</sup> niveau : système à centre décisionnel qui a la capacité de décision autonome ;
- 6<sup>ème</sup> niveau : système avec mémoire. Ce qui le distingue du précédent est qu'il est de l'ordre de la communication ;

- 7<sup>ème</sup> niveau : système avec coordination. Il implique un pilotage nécessaire entre les différents niveaux d'une organisation par exemple ;
- 3<sup>ème</sup> classe : Niveau « humain » ;
- 8<sup>ème</sup> niveau : système à imagination. Il possède la capacité à gérer de l'information symbolique où émerge l'intelligence, le système peut alors se complexifier par un processus purement interne d'auto-organisation à travers les mécanismes d'apprentissage et d'invention et
- 9<sup>ème</sup> niveau : système à finalisation. L'homme se fixe sa propre finalité, ses propres objectifs. Emerge alors la conscience, l'intentionnalité. J.L. Le Moigne précise toutefois qu'une grande partie de l'humanité ne l'a pas encore atteint.

Notre méthode d'analyse présente toutefois, comme toute méthode, des limites. Tout d'abord, J.J. Bavoux résume bien notre situation : « Un système est une construction de l'esprit commune à plusieurs personnes, le décrire n'est pas le justifier »<sup>245</sup>. C'est une vision moderne et prudente du monde qui nous apprend à considérer la science et nos possibilités d'action comme limitées. La systémique fait une large place au savoir-faire et à l'apprentissage. C'est une démarche qui se heurte à beaucoup d'inerties ; habitudes et traditions séculaires, idéologies. Plus les systèmes sont structurés de longue date plus ils opposent en général de fortes résistances à cette approche, c'est pourquoi cette approche n'est pas incompatible pour cette recherche compte tenu de la jeunesse de nos systèmes étudiés.

La première étape de l'analyse de nos étude de cas sera donc de montrer les éléments constitutifs et leurs relation au sein des différents systèmes de coopération identifiés. La seconde étape sera de regarder l'espace concerné par les programmes ou projets de coopération par le prisme de l'analyse spatiale afin de montrer s'il s'agit de systèmes spatiaux.

## I.2 Les systèmes spatiaux des coopérations

L'analyse spatiale complète cette approche en montrant les **principes généraux** qui régissent l'organisation des espaces. « L'analyse spatiale s'intéresse aux propriétés des objets en tant qu'ils sont localisés »<sup>246</sup>. Notre objectif est alors de déterminer ces objets, éléments spécifiques de nos zones d'études mettant en lumière leur organisation spatiale unitaire ou non, qui fait système ou non. Il s'agit en effet de faire ressortir ce qui fonde la définition de l'espace en tant que tel et de pointer ce qui participe à sa fragmentation en plusieurs sous-unités dont les relations seront aussi à étudier. Cette approche spatiale apportera des éléments sur la pertinence des espaces de coopération. Considérons l'espace en tant que « structure structurante » à part entière comme le présente Guy Di Méo, dans le but d'insister sur les rapports dialectiques qu'entretiennent les

<sup>245</sup> BAVOUX J.J., 1998, *op.cit.*, p. 91.

<sup>246</sup> PUMAIN D., ST JULIEN T., 1997, *L'analyse spatiale*, p. 6.

espaces et les sociétés<sup>247</sup>. Nous considérons l'espace comme la résultante à la fois de processus naturels et physiques mais aussi comme un produit social.

Les activités humaines ayant tendance à modifier jusqu'aux processus naturels de portée planétaire, nous ne pouvons qu'accorder une place prédominante aux sociétés dans notre analyse spatiale. Pour Bernard Kayser, l'espace est également « l'objet d'une appropriation, le lieu du déploiement de stratégies de groupes, alors qu'il est en même temps une réalité physique et enfin, il se modèle encore selon la perception qu'on en peut avoir »<sup>248</sup>. En terme d'analyse, qui se fait en partant de l'intérieur de l'espace, sans nécessité absolue de délimiter l'espace, il s'agit de déterminer :

- Les **éléments constitutifs** de l'espace et parmi ceux-ci les éléments naturels (relief, réseau fluvial, mers...), éléments construits (réseau de communication, zones urbaines, zones agricoles...).

- Leur localisation : où se situent-ils dans l'espace en question et les uns par rapport aux autres?

- Leur type d'**emprise spatiale** (vaste/réduite, compacte/diffuse...).

- La nature et l'intensité des **relations** qui les lient. Les éléments peuvent se recouvrir partiellement ou totalement et connaître des relations d'exploitation entraînant des dégradations d'un élément par un autre. Cela revient à analyser le jeu des forces en présence dans le système spatial (par exemple la concentration économique, l'avancement technologique des communications, l'intensification de la vie des relations, l'urbanisation massive et accélérée, la volonté sociale de contrôle des processus spatiaux. Ces forces peuvent être centralisatrices et polarisatrices ou au contraire centrifuges et diffusantes, voire polycentriques ou encore agrégatives ou ségrégatives).

- La nature et le **rôle des agents**. Accordons aux agents un sens plus large que celui d'acteurs<sup>249</sup>. Ces derniers sont toujours des individus ou des groupes d'individus, alors que les agents peuvent tout aussi bien être des facteurs naturels comme le climat. Parmi ces agents, ceux qui ont l'impact le plus visible (à court terme notamment) sont les agents économiques. Il est communément admis qu'ils ont comme objectif le profit maximal et, pour ce faire, recherchent la rentabilité de l'espace. « L'espace, qu'il soit considéré comme un support ou comme un bien est en tout cas l'enjeu d'une compétition dont la neutralité est exclue »<sup>250</sup>. Les agents politiques définissent les grandes lignes des usages prioritaires de l'espace, leur choix peut être porté sur une prédominance d'une occupation et d'une utilisation plutôt que d'autres. Cela se manifeste par autant

<sup>247</sup> DI MEO G., 1993, *Pour une géographie dialectique*, p. 76.

<sup>248</sup> KAYSER B., 1993, *Systèmes spatiaux et structures régionales*, p. 60.

<sup>249</sup> Voir titre I.3.1 de ce chapitre pour une définition plus complète des acteurs.

<sup>250</sup> KAYSER B., 1993, *op cit.*, p. 67.



de conflits d'usage et d'aménagement. Les principaux conflits d'usage ont lieu entre l'urbanisation et l'exploitation agricole par exemple ou bien entre un usage résidentiel et un usage industriel ou encore entre une mise en valeur touristique et une protection des milieux naturels... Les différents agents agissant à différentes échelles, cela ajoute à la difficulté d'un aménagement satisfaisant l'ensemble des parties prenantes.

L'étude des forces en présence et des agents entame la recherche de la dynamique organisationnelle du système qui doit accompagner sa description structurelle. Il importe ici aussi de compléter l'approche synchrone par une **approche diachronique**. Cette dimension temporelle s'ajoute à la dimension spatiale en cherchant à décrire l'évolution, les transformations du système. La polarisation éventuelle de l'espace sera un point important à analyser. « Si la région vit par son centre (...) elle sera d'autant mieux formée, d'autant plus mûre, que le centre aura plus d'importance relative et surtout qu'il exercera une influence plus grande sur tout le territoire considéré (...). Cela ne signifie pas que la centralisation soit nécessaire au développement régional, et comme telle souhaitable, mais elle est la tendance spontanée »<sup>251</sup>. P. Haggett cherchait à étudier des « régions polarisées ou nodales »<sup>252</sup> en abordant tour à tour l'étude des **mouvements** qui ont lieu le long de canaux constituant des **réseaux**, deuxième étape de l'analyse de systèmes spatiaux. Le réseau est façonné de **nœuds** à chaque croisement des **canaux**. Ces nœuds sont organisés selon une hiérarchie, c'est la quatrième étape de l'analyse. Enfin, les zones interstitielles sont intégrées au réseau, la dernière étape de l'analyse spatiale est l'étude de ces surfaces.

Si parmi les nœuds certains sont des villes, la **hiérarchie** de ces nœuds nous renseignera sur la présence d'une organisation polycentrique de l'armature urbaine. C'est sur les réseaux de villes que repose cette organisation, ces réseaux étant intimement connectés à leurs zones rurales environnantes de façon à assurer un relais de dynamisme sur l'ensemble de l'espace. Nous parlons alors du polycentrisme en tant que structure organisationnelle définie dans l'espace. Telle n'est pas la seule caractéristique du polycentrisme. Il renferme également une acception conceptuelle qui est encore en phase de perfectionnement. Sa gestation peut être datée du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), processus qui s'est étalé sur la décennie 1990, qui en a fait son concept phare. Le polycentrisme nécessite de faire preuve d'un fort volontarisme politique. La raison en est qu'il va à l'encontre de la tendance encore actuelle à la centralisation. Ce modèle s'inscrit en opposition à celui de centre-périphérie. Tout comme ce dernier, il se décline à plusieurs échelles. Le polycentrisme se veut multiscalaire en rétablissant un équilibre entre les zones qui concentrent les richesses et celles qui sont en retard de développement qu'il s'agisse de l'Europe, d'espaces transnationaux, de pays jusqu'à l'intérieur des villes, au niveau des quartiers. Finalement, le concept n'est pas nouveau, il y a longtemps que l'on cherche cet équilibre, on parlait jadis

d'organisation poly-nuclée (« *multicore structure* »), de territoire équilibré. Ce qui fait le caractère innovant du polycentrisme n'est pas tant la vision de l'espace qu'il propose mais le fait qu'il soit tout à la fois un concept, un modèle et un objectif d'organisation spatiale qui impliquent de grandes évolutions politiques.

Les différents éléments ont un degré d'autonomie relative variable entre eux qui peut générer des entraînements d'éléments par d'autres et ainsi créer des inerties spatiales. Chaque élément spatial a obligatoirement un impact sur ses voisins. Ce processus **d'autocorrélation spatiale** est à l'origine de toute analyse spatiale. Le poids de chaque élément dans l'évolution du système, du plus insignifiant au plus bouleversant influe sur la dynamique de l'espace. Pour cela, nous privilégierons quelques thèmes faisant apparaître rapidement les superpositions de ces espaces de coopération (urbanisation mettant en avant des mécanismes de production de l'espace, industrialisation/désindustrialisation permettant d'analyser les faisceaux de dépendance déterminant des espaces régionaux). Le thème des pouvoirs aurait ici été intéressant à aborder (analyse des groupes d'agents, impact de l'idéologie), mais il est plus logique de le renvoyer au chapitre 4, centré sur les acteurs. Le dernier point de l'analyse de la dynamique spatiale consiste à statuer de l'état de **stabilité du système**.

La **modélisation** du système spatial est essentielle. Il s'agit simplement de représenter les éléments décrits précédemment. Par ce processus de modélisation, nous cherchons à réaliser ce que J. Perrin résume succinctement : « remplacer du visible compliqué par de l'invisible simple »<sup>253</sup>. La position la plus claire de ce que l'on entend par modèle est celle de Peter Haggett, père de l'analyse spatiale. Il écrit : « On utilise [le terme de modèle] comme un nom en impliquant une représentation, comme un adjectif en impliquant un degré de perfection, comme un verbe en impliquant une démonstration ou le désir de montrer à quoi ressemble une chose (...) On peut donc définir le modèle comme une représentation idéalisée de la réalité élaborée en vue d'une démonstration »<sup>254</sup>. Pour D.Durand, « la notion de modèle recouvre toute représentation d'un système réel quelle que soit la forme de cette représentation : mentale ou physique, verbale, graphique ou mathématique »<sup>255</sup>.

Le but de la modélisation est triple : représenter de façon plus intelligible des systèmes compliqués, aider la résolution de problèmes difficiles (recours aux modèles quantitatifs et au langage mathématique) et aider à l'enseignement et à la formation.

---

<sup>251</sup> KAYSER B., 1990, *Géographie : entre espace et développement*, pp. 118-120.

<sup>252</sup> HAGGETT P., 1973, *Models in geography*, p. 28.

<sup>253</sup> Cité par DURAND D., 1990, *La systémique*, Que sais-je ?, p. 56.

<sup>254</sup> HAGGETT P., 1979, *Geography : a modern synhthesis*, pp. 22-23.

<sup>255</sup> DURAND D., 1990, *op cit.*, p. 50.

Pour notre étude, nous sollicitons des modèles qualitatifs plutôt que quantitatifs car notre but est de faire ressortir les grands principes d'organisation des espaces étudiés et pas une description au plus près des réalités de les espaces à l'aide d'outils statistiques. « Les modèles logiques simplement qualitatifs sont d'une grande utilité, même s'ils ne doivent jamais conduire à une quantification sous forme d'équations »<sup>256</sup>. Le processus de modélisation connaît des étapes distinctes avec un enrichissement par boucles tout au long du processus. Partant de l'observation de la réalité, nous élaborons des hypothèses qui vont fonder la construction du modèle. En confrontant le modèle à la réalité, nous identifions des éléments qui correspondent totalement, cela confirme certaines hypothèses. Nous observons par ailleurs des écarts entre le modèle et la réalité, ce sont des résidus. Leur étude, qui nécessite souvent un changement d'échelle, permet d'émettre de nouvelles hypothèses alimentant la construction du modèle (Figure 39). L'ensemble de ce processus a pour objectif principal d'expliquer l'organisation de l'espace et non de rechercher la perfection d'un modèle.

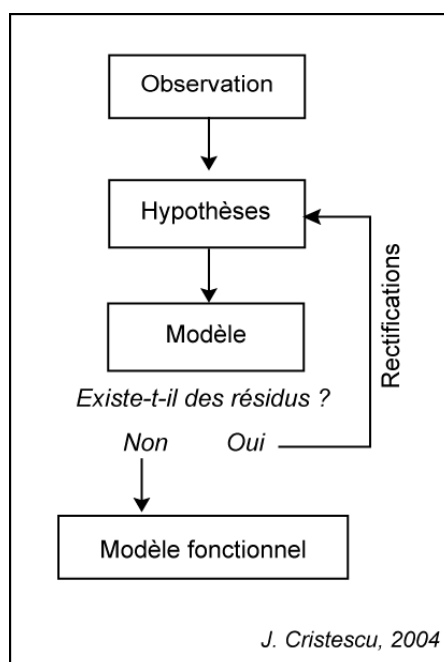
Nous pourrions finalement situer nos modèles dans la cour des modèles existants. D. Durand en propose un typologie. Il distingue quatre types de modèles :

- les modèles cognitifs qui représentent un système existant mettant en évidence des propriétés jugées spécifique et mettant de côté d'autres propriétés jugées moins importantes (ex : l'hélice de l'ADN) ;
- les modèles prévisionnels qui doivent permettre, d'après la connaissance d'un système dans une situation donnée, de déduire son comportement dans des situations nouvelles. Cela nécessite de connaître les invariants de ce système (ex : les sondages) ;
- les modèles décisionnels qui aident à la décision en vue d'un objectif donné (ex : aménagement d'un réseau de transport) et
- les modèles normatifs qui fournissent une représentation d'un système à créer, techniquement réalisable et socialement acceptable (ex : un meilleur modèle de sécurité des centrales nucléaires).

---

<sup>256</sup> Bulletin de l'association des géographes français, 1999 (1979), « les systèmes en géographie, remarques introductives » à la séance thématique organisée par J.Dresch, p. 225.

Figure 39 : Le processus de modélisation

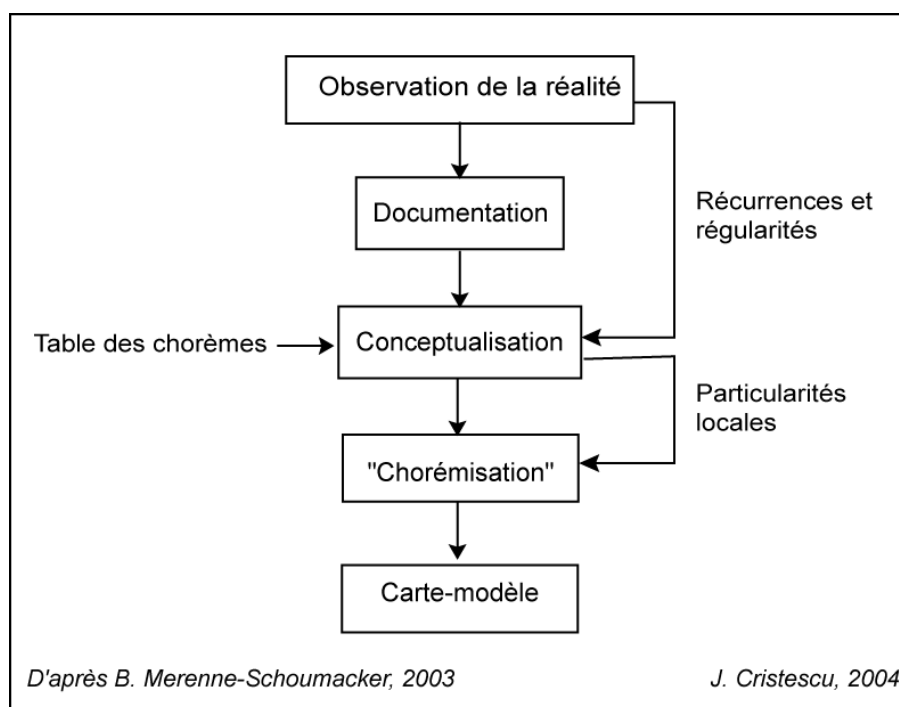


La modélisation fait appel à un **raisonnement analogique** dans sa forme la plus élaborée allant de l'utilisation du langage métaphorique au langage iconique pour une représentation symbolique. « La représentation graphique, destinée à l'œil est spatiale (tridimensionnelle) et atemporelle, contrairement au langage destiné à l'oreille<sup>257</sup>. » Celle-ci sollicite le plus souvent des diagrammes qui représentent des relations entre des ensembles (graphes à deux dimensions, matrices à trois dimensions) et des cartes. D. Durand les définit comme « un concept représenté sur une surface plane qui fournit à la pensée humaine la plus universelle et la plus puissante forme de mémorisation »<sup>258</sup>. Pour une représentation simplifiée des espaces de coopération au moyen d'une **carte-modèle**, nous ferons appel à la **chorématique**. Ce mode de représentation, inventé par R. Brunet dans les années 1970 permet de clarifier la réalité complexe du terrain afin d'en dégager une structure en gardant l'essentiel et en éliminant les particularismes locaux appelés « bruits » (Figure 40).

<sup>257</sup> DURAND D., 1990, *op.cit.*, p. 63.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 67.

Figure 40 : Les étapes d'élaboration d'une carte-modèle



Un chorème, du grec *chôré*, région, est une structure élémentaire d'organisation de l'espace. R. Brunet en a établi une liste et les décline en chorèmes de maillage, quadrillage, attraction, contact, tropisme, dynamique territoriale, hiérarchie et sous forme de point, ligne, aire et réseau. L'agencement de ces différents chorèmes permet de rendre compte de l'organisation de l'espace selon ses caractéristiques naturelles et celles qui résultent d'une transformation réalisée par les sociétés aussi bien dans sa structure que dans sa dynamique.

Les **limites** de l'analyse spatiale ne doivent pas être occultées. Des filtres interviennent ici de façon importante. Ils rassemblent tout ce qui peut biaiser la perception de la réalité et constitue autant de perte d'information. Le filtre technique est le plus important. Toute schématisation est une réduction d'informations au cours de laquelle on accepte de perdre un pourcentage de variance, c'est à dire les résidus évoqués plus hauts. Bien qu'expliqués, comme ils représentent des particularités locales, ils n'apparaîtront pas dans le modèle final. Les carte-modèles imposent une représentation à une seule échelle, ce qui est contraire à la démarche géographique qui cherche à combiner plusieurs niveaux d'analyse et à montrer qu'un phénomène change selon la taille de l'espace pris en compte. En dernier lieu, la carte modèle fait appel à une légende qui se doit explicite et a parfois tendance à utiliser des termes provocants, forçant les traits.

L'analyse par le prisme des systèmes spatiaux doit faire ressortir les différents éléments structurant les espaces de coopération et expliciter les relations qu'ils entretiennent. Le complément apporté par une approche statique et diachronique doit nous permettre de mettre en relation le système spatial et les impact que la pratique de la coopération peut avoir sur ces espaces. Pour analyser la pratique de la coopération, ce sont les acteurs qu'il faut ensuite analyser.

### I.3 Les systèmes d'acteurs des coopérations

Tant à l'échelle du programme qu'à celle du projet, de nombreuses personnes interviennent et sont toutes, à un moment où à un autre considérées comme des acteurs. Mais ils appartiennent à de nombreuses structures, jouent des rôles spécifiques etc. autant d'éléments qui caractérisent les acteurs et permettent d'en réaliser plusieurs typologies (Titre I.3.1). Chaque acteur, voire groupe d'acteur, va se comporter différemment dans sa pratique de la coopération. Ces comportements résultent d'une certaine logique qui répond à une stratégie propre à chaque acteur (Titre I.3.2). Enfin ces stratégies peuvent être analysées par le prisme de la théorie des jeux (Titre I.3.3).

#### I.3.1 Contre une typologie des acteurs exclusive

L'analyse des acteurs est un champ d'étude majeur de la sociologie (individus ou organisations) et dans une moindre mesure des sciences politiques (relation au pouvoir, démocratie participative...), mais n'est pas pour autant négligé par les géographes (P. Claval, A. Frémont, B. Debarbieux, P. Georges, G. Di Meo, R. Lajarge, H. Gumuchian, E. Roux...). Nous empruntons ainsi préférentiellement un corpus théorique et méthodologique à d'autres géographes, ainsi qu'aux sociologues qui demeurent la référence dans ce domaine. Le propos de l'analyse sociologique des organisations porte sur l'étude des règles sociales qui sous-tendent les interactions entre les hommes. Elle permet en conséquence d'accéder à une meilleure compréhension des fonctionnements collectifs et des rapports humains. La coopération est le lieu de rapports humains complexes dont l'analyse sociologique peut aider à expliciter le fonctionnement.

Quant à l'acteur, définissons-le comme une personne ou un groupe de personnes qui participent à une action et qui a des intérêts pour cette action avec les autres acteurs appartenant au même système que lui, ou pour le sociologue Raymond Boudon comme « toute unité collective pour autant qu'elle se trouve munie d'un pouvoir d'action collective »<sup>259</sup>. Une définition d'un autre sociologue, Person S. Cohen propose de prendre en compte « un ensemble de personnes physiques et/ou morales, organisé ou non, et susceptible d'intervenir - directement ou indirectement - sur les variables d'état d'un système »<sup>260</sup>. Le système peut alors être celui des acteurs *s.s.* (Figure 41), ou bien une entreprise, un territoire, un projet, etc. Une distinction s'impose entre acteur et agent, ce dernier peut tout aussi bien relever d'un phénomène physique ou biologique (agent climatique, agent pathogène), s'il relève de la société, son action est faible, elle est de l'ordre de la représentation (agent administratif). L'acteur possède donc en plus de l'agent l'intention consciente de s'engager dans une action donnée.

<sup>259</sup> BOUDON-BOURRICAUD., 1982, *Dictionnaire critique de la sociologie*, p. 8.

<sup>260</sup> COHEN P S., 1972, *Modern Social Theory*, p. 21.

Une première typologie permet de visualiser de façon globale les acteurs dont il est question. Cette typologie, proposée par les géographes Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Théry est basée sur le statut des acteurs et comprend cinq catégories<sup>261</sup> :

- L'*individu* : le ménage, la famille font partie de cette catégorie car s'y manifestent les volontés et décisions individuelles. En raison de la taille des espaces étudiés, l'étude de cette catégorie n'a pu se faire pour chaque projet.

- L'*entreprise* : tout établissement privé.

- La *collectivité locale* : la commune est visée dans cette catégorie. Compte tenu de la prise d'importance des régions, et de la co-existence de nombreux niveaux d'action, il paraît justifié d'y ajouter les autres collectivités territoriales à savoir les régions et département, *i.e.*, les entités correspondant aux niveaux NUTS III et II.

L'*Etat* : l'autorité politique et administrative supérieure d'un pays, dernière collectivité territoriale.

Le *groupe* : tout regroupement d'intérêt commun plus ou moins formel tels que des clans, des associations, des lobbies...

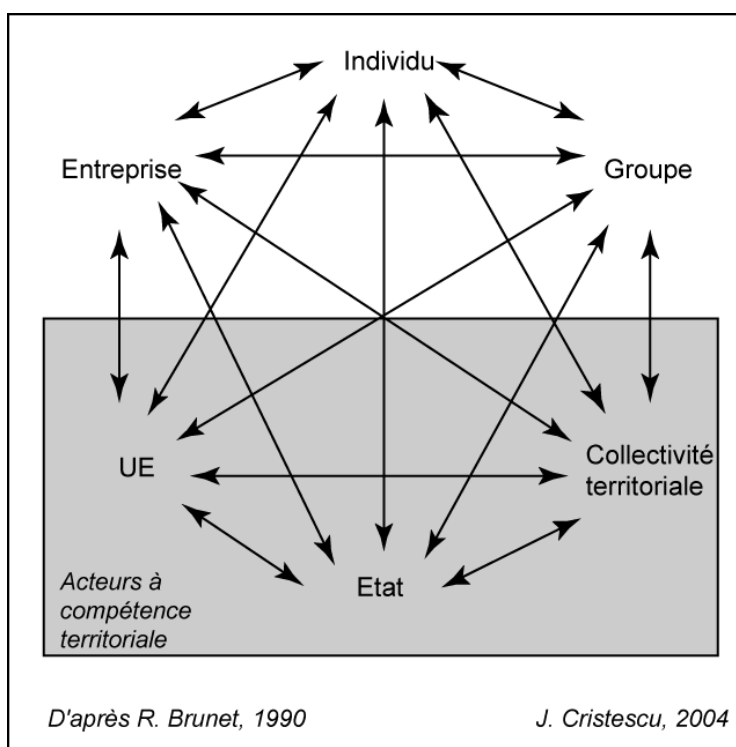
Afin de tenir compte de la prise d'importance du niveau européen dans les différents projets, il nous faut ajouter une catégorie : l'*Union européenne*. Elle est particulièrement importante dans notre objet d'étude puisque la plupart des coopérations interrégionales transnationales mais aussi les coopérations transfrontalières ont lieu dans le cadre de programmes financés par la Communauté européenne. Dans cette catégorie supranationale, figurent la Commission européenne, des organismes politiques internationaux, des ONG travaillant à cette échelle.

Tous ces acteurs agissent différemment sur l'espace. L'organisation de l'ensemble de ces acteurs est un système d'acteurs, c'est du moins ce que nous montrera le fonctionnement de la coopération. Un simple schéma sagittal<sup>262</sup> permet déjà de visualiser ces catégories d'acteurs et les relations qu'ils sont susceptibles d'entretenir (Figure 41).

<sup>261</sup> BRUNET R., et alii., 1993, *Les mots de la géographie*, p. 250.

<sup>262</sup> BRUNET R., 1990, « Le déchiffrement du monde », *Mondes nouveaux*, pp. 9-79.

Figure 41 : Le système d'acteurs d'après R. Brunet



L'**individu** est habitant de l'espace, usager, il se déplace, produit, consomme, il modifie cet espace par son mode de vie et par les décisions qu'il prend, finalement il considère avoir un territoire de vie. Il a son système de valeur, ses représentations et ses aspirations qui jouent sur ses prises de décisions.

L'**Union européenne** et l'**Etat** élaborent des lois et règlements qui fixent les frontières, la fiscalité, ils sont également gestionnaires et peuvent être entrepreneurs. L'Etat et les collectivités locales sont investis d'un pouvoir par leur fonction même, gestionnaires de leurs territoires respectifs, ils y établissent la plupart des infrastructures, sont des propriétaires fonciers. Cependant il faut se garder de considérer ces structures administratives comme uniques détenteurs de la compétence territoriale.

Le **groupe** agit plus ou moins directement sur l'espace en fonction de la nature du groupe même. Les groupements d'intérêt public, privé et les organismes consulaires agissent de façon verticale, dans un domaine particulier comme le commerce, l'industrie, la protection de milieux naturels... Les universités ou organismes de recherche en général agissent également sur des domaines les plus variés de façon globale ou très spécialisée en fonction des départements, instituts ou laboratoires impliqués.

Enfin, l'**entreprise** exploite et transforme les ressources, elle a un pouvoir sur le foncier qu'elle a choisi en fonction de sa localisation, elle peut d'ailleurs être à l'origine de dégradation de l'environnement à différentes échelles selon la nature de ses activités. Elle crée enfin des flux de



personnes, de capitaux, d'informations qui participent de façon importante à la dynamique de coopération.

Ces six pôles d'acteurs sont en interrelation. Treize relations binaires sont identifiables qui peuvent être constantes ou variables dans le temps et dans l'espace, symétrique ou non. Elles renferment tout le potentiel pour évoluer vers un accord, une coopération, une ignorance, une opposition voire un conflit. Cette typologie nous semble adaptée à l'analyse d'un programme de coopération dans son ensemble (Interreg CADSES ou Phare par exemple). En effet, bien que la catégorisation à l'extrême ne soit pas toujours heuristique, celle-ci est suffisamment souple pour rendre compte de la variété des acteurs de la coopération et les relations qu'ils entretiennent en général. Cette typologie permet à la fois une image à un instant t mais aussi un aperçu des dynamiques en jeu au cours de la réalisation d'un projet.

Pour une analyse plus fine, à l'échelle de chaque projet, cette typologie peut être complétée par celles du géographe Romain Lajarge dont la première repose sur la hiérarchie des acteurs dans leur rapport au pouvoir (Figure 42). Cet auteur distingue alors cinq catégories<sup>263</sup> :

Les **directions** : ce sont les représentantes du pouvoir et elles ont à assumer les compétences de l'action publique qui leur est confiée.

Les **services** : ils sont en lien direct avec les directions, ils administrent les relations entre ce qui remonte des territoires et ce qui redescend de la direction.

Les **équipes territorialisées** : en relation constante entre les « Habitants-Usagers-Citoyens », elles ont une connaissance précise du terrain.

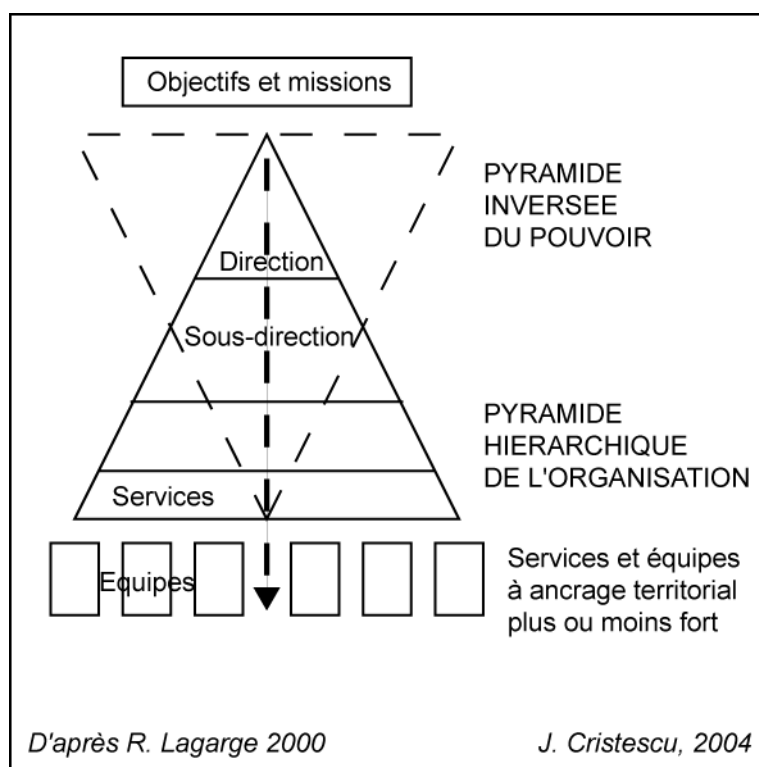
Les **partenaires directs** : structures avec lesquelles il est indispensable d'être en relation de coopération ou de concurrence et qui renseigne sur la pertinence de l'objectif et de la mission que s'est fixé l'organisme au centre de l'analyse.

Les **partenaires indirects** : ce sont les autres structures ou personnes avec lesquelles les membres de l'organisme tissent des relations personnelles et des réseaux permettant de recevoir des ressources informationnelles d'une autre nature.

---

<sup>263</sup> LAJARGE R., 2000 in GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, 186 p.

Figure 42 : Une typologie des acteurs selon la structure organisationnelle et les jeux de pouvoir



R. Lajarge propose une typologie complémentaire basée sur le rôle de l'acteur dans la procédure de l'élaboration du projet (Figure 43). Quatre types se distinguent alors :

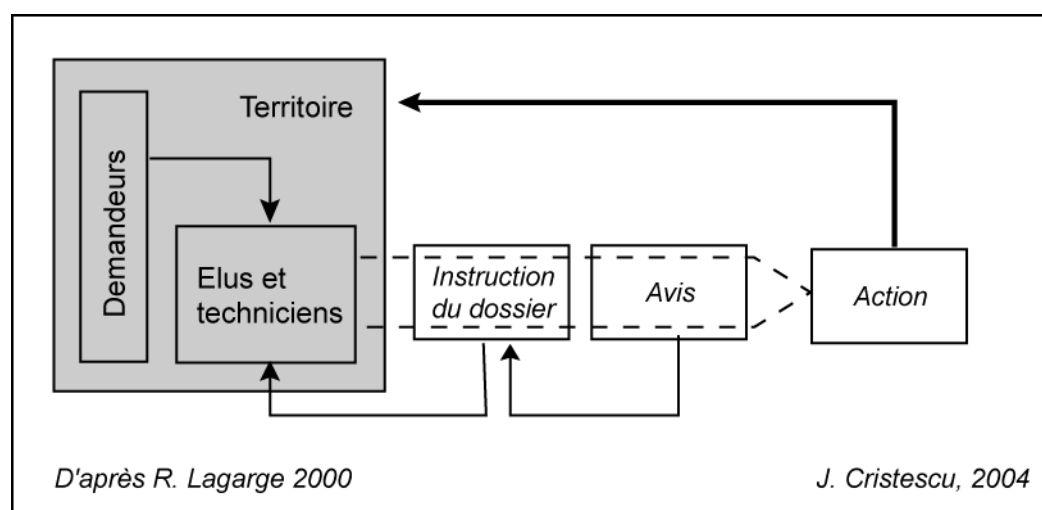
L'**organisme délégataire** d'une mission de service public qui fixe les critères d'éligibilité à la ressource publique, les modalités d'accès au dossier de financement et les objectifs poursuivis.

L'**instructeur du dossier** qui accorde ou pas le financement au porteur demandeur.

L'**émetteur d'avis** doit renseigner l'instructeur en lui fournissant des informations contextuelles sur le demandeur et de lui fournir un avis objectif sur la situation de l'action.

Le **demandeur** fait appel à un argumentaire pour convaincre le financeur du bien fondé de son projet.

Figure 43 : La typologie des acteurs selon la procédure d'un projet (R. Lajarge, 2000)



**Les leaders** ou porteurs de projets sont les acteurs qui gèrent le projet. Pour R.Lajarge, il peut s'agir du couple élus/techniciens de la structure gestionnaire du projet ou de médiateurs qui font le lien entre les acteurs institutionnels et non institutionnels responsables de procédures ou encore d'embrayeurs d'action qui activent directement le bon déroulement du projet.

**Les partenaires** qui vont accompagner le projet correspondant à tous les gens qui participent aux travaux préparatoires du projets, aux réunions, aux groupes de travail. La catégorie des instructeurs de procédures appartient également à cette classe. Enfin, des structures-partenaires peuvent se proposer pour assurer la maîtrise d'ouvrage (en délégation du porteur de projet par exemple).

**Les participants**, à savoir tous les autres acteurs qui participent au projet de façon plus ou moins anonyme et plus ou moins organisée : les habitants, ici considérés comme des acteurs potentiels car ils peuvent s'organiser en groupes d'intérêt, les acteurs opposants ou concurrents qui reflètent des positionnements antérieurs de structures existantes. D'autres acteurs que l'on pourra appeler « les curieux » qui sont éloignés de l'espace<sup>264</sup> sur lequel porte le projet mais « qui sont amenés à participer à la dynamique du projet par intérêt personnel, par hasard ou par nomadisme intellectuel »<sup>265</sup>.

Enfin, comme l'action dans laquelle s'engagent les acteurs est ici un projet, une catégorisation relative au leadership de l'acteur doit être avancée. Nous adaptons la catégorisation que propose R. Lajarge, en proposant trois classes (habitants, participants et partenaires) croisées avec deux catégories (acteurs responsable de procédure, institutionnels ou non)<sup>266</sup>. Ainsi, l'axe horizontal classe les acteurs selon leur degré d'institutionnalisation, alors que l'axe vertical les classe selon leur implication dans le projet (Figure 44).

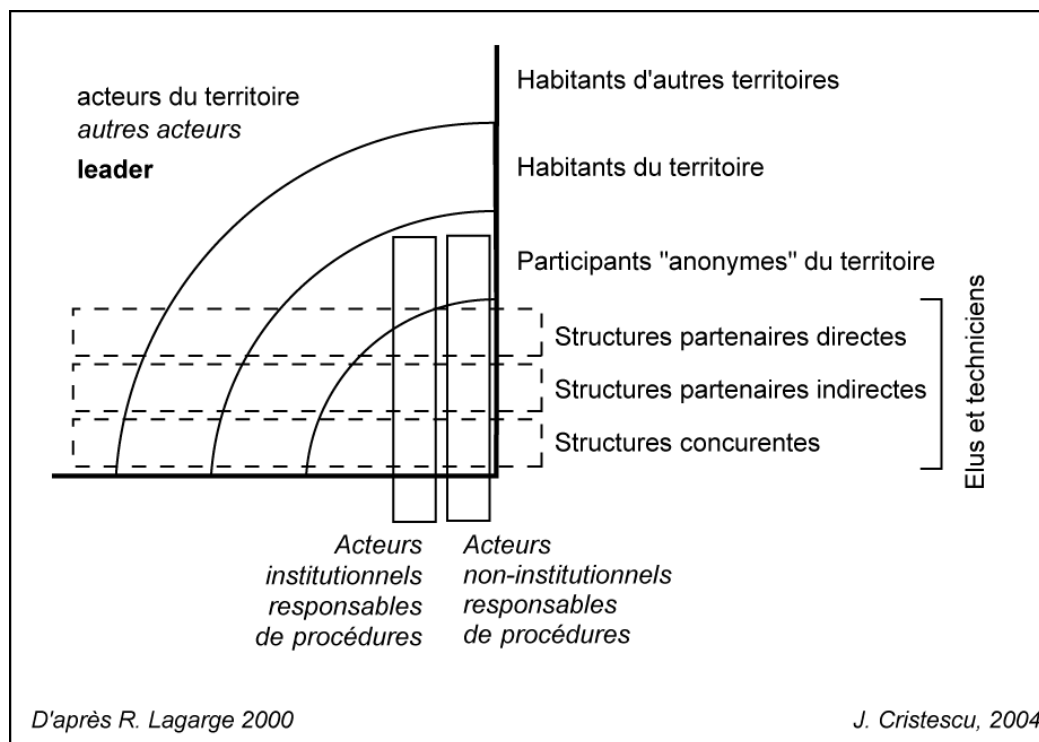
Ces catégorisations, d'apparence rigides, ne sont pas exclusives les unes des autres car un acteur peut appartenir à plusieurs catégories, ce que le géographe Hervé Gumuchian nomme acteurs « multi-casquettes ». Il sont également souvent qualifiés d'acteurs pluriels. Ces typologies nous paraissent riches et permettront de rendre compte de la variété d'acteurs que met en présence les programmes et projets de coopération aussi bien transnationale que transfrontalière.

<sup>264</sup> R. Lajarge évoque exclusivement le territoire et non l'espace de projet car son propos a trait à l'acteur territorialisé. Or nous ne considérons pas que les acteurs sont *a priori* territorialisés. Pour nous, ils agissent sur un espace, que ce dernier soit considéré comme un territoire est un point important qui doit faire l'objet d'une analyse à part entière.

<sup>265</sup> Inutile de préciser que le chercheur (en dehors de la recherche-action) se reconnaît dans cette catégorie.

<sup>266</sup> GUMUCHIAN H et alii, 2003, *op.cit.*, pp. 121-132.

Figure 44 : Une typologie des acteurs selon leur place dans le projet



### I.3.2 Pour l'analyse des logiques et des stratégies d'acteurs

L'analyse du fonctionnement de la coopération ne peut être complète sans se pencher sur ce qui meut le système d'acteurs en tant que système social : leurs logiques et leurs stratégies. Le but est de comprendre les mécanismes à l'origine des comportements présents afin de pouvoir agir dessus ou bien de les anticiper, dans le cadre d'une analyse prospective par exemple.

L'analyse des acteurs dans leurs individualités nécessite de travailler sur quelques projets en particulier. Il s'agit cependant d'éviter une analyse par la seule approche idiographique. En effet ce serait une gageure que de considérer chaque acteur comme représentatif d'un type d'acteurs au point de faire d'un cas particulier une généralité.

L'engagement ou non des acteurs relève d'une stratégie caractérisée par un certain nombre d'éléments - position, choix, décisions - et résultant d'une logique propre à chacun. Autrement dit, la logique de l'acteur est ce qui justifie sa position, ce qui détermine et explique ses choix et plus largement sa stratégie. Tout d'abord, la position de chaque acteur par rapport aux autres et par rapport au système dans lequel il évolue, *i.e* le projet de coopération. La position est décrite par un comportement qui est la traduction concrète de prises de décisions. Celles-ci résultent de choix qui sont réalisés en fonction de leur système de pensée, de leurs attentes, de leurs propres objectifs. Ainsi les stratégies des acteurs vont dépendre d'éléments intrinsèques. A ceux-ci s'ajoutent tous les éléments extrinsèques liés au contexte, aux procédures de mise en œuvre des projets sur le plan institutionnel : les pré-requis, les étapes...

Pour rendre compte des logiques des acteurs, il faut d'abord comprendre leurs comportements. Or, ceux-ci dépendent en grande partie de l'**environnement** de l'acteur. Quelles sont les possibilités offertes à chaque acteur ou, au contraire, quelles sont les contraintes qu'ils subissent ? Parmi ces contraintes, on peut distinguer les contraintes externes relevant de l'environnement de l'acteur qui s'inscrivent dans une approche durkheimienne et les contraintes internes relevant de l'approche de Max Weber. En effet la sociologie positiviste d'Emile Durkheim s'attache à étudier les règles et les normes que se donne toute société et qui exercent des contraintes sur les individus. Le comportement des individus s'explique alors en partie par la prise en compte de leur environnement comme un état qui s'impose à eux. Le « pouvoir de coercition » auquel se réfère E. Durkheim fait que les manières de penser et d'agir s'imposent aux individus. L'autre approche que l'on a longtemps opposée mais qui s'avère complémentaire de la première est la sociologie compréhensive développée par M. Weber. Elle s'attache au sens que l'acteur donne à son action. Il s'agit alors de saisir le sens subjectif de l'action au travers des motivations propres à chacun.

Les **contraintes externes** sont notamment les normes et règles établies qui génèrent chez l'acteur ce que l'on nomme logiques institutionnelles. Ainsi cet ensemble normatif forme le cadre de l'action : « les interactions entre acteurs sont régies par ces logiques préexistantes (...) que l'on nomme institutionnelles parce qu'instituées par d'autres et imposées aux acteurs. Mais les acteurs jouent avec ces règles et logiques institutionnelles et ce jeu fixe le pouvoir dont les acteurs sont dotés »<sup>267</sup>.

Concernant les **contraintes internes**, l'acteur opère lui-même des arbitrages selon son système de valeur, son éthique... Les acteurs sont aussi définis par leur système de pensée, leurs attentes. Ils se saisissent de certains projets de façon préférentielle qui n'est pas seulement en lien avec leur activité principale. Ils ont des intentions affichées, clairement énoncées dans leurs discours, mais aussi cachées, qu'il s'agit alors d'approcher par intuition. Ce sont tous les non-dits, les lacunes, les oublis de leurs discours. Les logiques sont ainsi propres à chaque acteur. Chacun a des raisons particulières d'agir et la difficulté est bien de trouver le sens que chaque acteur donne à son action. Différentes approches permettent de les faire émerger. Le sociologue François Dubet attribue trois logiques (Tableau 10) selon lesquelles les acteurs conçoivent leurs relations aux autres : intégration, stratégie, subjectivation. Un acteur ayant un **logique d'intégration** se définit par ses appartenances et cherche à les renforcer au travers de ses engagements. Celui qui suit **une logique de stratégie** essaye de réaliser ses intérêts, ces derniers n'étant pas forcément économiques. Enfin, la **logique de subjectivation** est celle d'un acteur qui se veut très critique. Ces trois logiques correspondent à trois systèmes qui possèdent leur propre échelle : le système d'intégration ou

267 GUMUCHIAN H *et alii*, 2003, *op.cit.*, p. 88.

communauté existe à l'échelle nationale, locale, le système de compétition ou marché à l'échelle internationale et le système culturel se conçoit à l'échelle des individus qui se construit au quotidien. « Ces logiques de l'action renvoient aux éléments qui étaient confondus dans l'idée classique de société »<sup>268</sup>.

| Systeme            | Logique de Paction | Acteur   | Acteur et territoire  |
|--------------------|--------------------|--|---|
| <b>Intégration</b> | Intégration        | Se définit par ses appartenances, il cherche à les renforcer.                        | Les territoires sont conçus comme des lieux d'échange, de rencontre et d'intégration.   |
| <b>Compétition</b> | Stratégie          | Essaye de réaliser la conception qu'il se fait de ses intérêts (économiques ou non). | L'avenir des territoires est conçu en fonction des intérêts économiques ou non de l'acteur. Un territoire économiquement non performant ne sera pas perçu comme nécessaire. |
| <b>Culturel</b>    | Subjectivation     | Se représente comme un sujet critique.   | La position sur l'avenir des territoires permet d'affirmer ses convictions d'Habitant-Usager-Citoyen critique.  |

**Tableau 10: Logiques de l'action et pluralité des acteurs (H. Gumuchian *et alii*, 2003)**

Une grille d'analyse inspirée de l'approche patrimoniale établie par un économiste à l'origine environnementaliste, Laurent Mermet permet d'analyser les différentes logiques des acteurs sous un autre angle. Cette approche donne un rôle majeur au territoire, elle a été créée afin d'aider à résoudre des problèmes environnementaux et a déjà été mobilisée pour réaliser un diagnostic de territoire<sup>269</sup> pour lequel les acteurs étaient au centre. Ainsi cette méthode sera mobilisée préférentiellement dans l'analyse de projets à caractère local. Elle nécessite de réaliser des entretiens avec chaque acteur du projet et d'en analyser le discours. L. Mermet se réfère à des concepts qui ont du sens pour l'ensemble des acteurs. Selon cette approche, les acteurs ont une logique organisée autour de quatre préoccupations fondamentales, appelées critères patrimoniaux<sup>270</sup> :

La **richesse** : dans le discours de chaque acteur doit apparaître ce qu'il considère comme générateur de richesses en ce qui concerne l'espace sur lequel il agit. Nous pouvons considérer que ce sont les ressources potentiellement mobilisables par l'acteur.

268 DUBET F., 1994, Sociologie de l'expérience, p. 111.

269 CRISTESCU J., 1999, Diagnostic de territoire dans le Nord Cantal, 88 p.

270 MERMET L., 1992, Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société, 205 p.

Les **menaces**<sup>271</sup> : les problèmes qui pèsent sur l'espace et qui menacent particulièrement l'activité de l'acteur. Selon le nombre et la gravité des problèmes énoncés par l'acteur, il est possible d'évaluer la position de l'acteur. Cela montre sa sécurité présente et permet d'anticiper son devenir.

L'**adaptabilité** : ce sont les moyens, toujours selon l'acteur, de résister aux menaces. Il peut s'agir autant de solutions que l'acteur lui-même se propose d'apporter ou qu'il peut espérer de la part d'autres institutions. C'est aussi un témoin de la capacité de l'acteur à s'adapter aux modifications du milieu ainsi qu'à l'évolution du comportement des autres acteurs.

La **cohérence** : cela correspond à ce que l'acteur considère comme étant un bon projet. Cela permet de voir en quoi sa position, ses actions sont en accord avec le développement de l'espace concerné par le projet.

L'étape suivante de la méthode est d'analyser le contenu des critères patrimoniaux en synthétisant ce que chacun d'entre eux met derrière ces quatre critères patrimoniaux. Un tableau peut en rendre compte en relatant pour chaque acteur les buts énoncés explicitement (symbolisés par E) ainsi que ceux, implicites (I), qui sont le résultat d'une interprétation (Tableau 11). Théoriquement nous pouvons alors supposer que si l'acteur se comporte comme s'il agissait seul sur le milieu tel qu'il le perçoit, il s'efforce alors de maximiser ses atouts et ses échanges (préoccupation de richesse), d'améliorer la stabilité de ce qu'il considère comme son domaine d'action (préoccupation de sécurité). Il tente aussi d'élargir sa marge de manœuvre afin de parvenir à ses buts (préoccupation d'adaptabilité), et *in fine*, de s'assurer que ses actions sur l'espace ne portent pas préjudice à ses autres intérêts.

| Acteurs / Critères | Richesse   | Menaces    | Adaptabilité | Cohérence  |
|--------------------|------------|------------|--------------|------------|
| Acteur 1           | E :<br>I : | E :<br>I : | E :<br>I :   | E :<br>I : |
| Acteur 2           | E :<br>I : | E :<br>I : | E :<br>I :   | E :<br>I : |

Source : d'après L. Mermet, 1992, *op. cit.*, p. 119.

**Tableau 11 : Présentation synoptique des critères patrimoniaux**

271 L. Mermet préfère parler de sécurité, mais nous trouvons le terme de menaces plus explicite du contenu de ce critère patrimonial.

Des logiques, nous glissons naturellement vers les **stratégies**, les premières expliquant les secondes. Les stratégies sont alors les moyens mis en œuvre par un acteur, *i.e* les ressources dont il dispose mais aussi ce qu'il peut mettre en œuvre avec les autres acteurs (alliances, conflits) pour parvenir à ses objectifs (qui peuvent être intrinsèques ou extrinsèques). M. Crozier et E. Friedberg posent six hypothèses<sup>272</sup> relatives aux acteurs, qui interviennent dans la stratégie :

**1. Il n'y a pas de rationalité unique :** L'acteur poursuit une finalité multiple, sa volonté de gain ne peut être considérée comme son seul but. De plus, différentes rationalités coexistent au sein d'une organisation. On peut considérer que tout comportement humain est rationnel dans la mesure où il est orienté vers la satisfaction de certaines finalités alors même que ces finalités sont plus ou moins explicites pour les personnes qui les poursuivent et différentes de l'objectif commun. L'analyse des stratégies d'acteurs s'efforce de reconstituer la rationalité ou la logique de chacun des acteurs en présence. Autrement dit, pourquoi cet acteur agit-il dans un sens ou dans un autre ?

**2. Les individus ont toujours une marge de manœuvre :** Les individus ne sont jamais ni totalement libres ni totalement contraints. Ils ont une « liberté relative » puisqu'ils sont capables d'orienter leurs choix en fonction des contraintes qui pèsent sur eux. Cela constitue donc une certaine marge de manœuvre qu'il s'agit d'identifier ainsi que les différentes contraintes qui se présentent à chacun des acteurs.

**3. Les acteurs élaborent des stratégies rationnelles mais limitées et contingentes :** Les individus font un choix après évaluation des contraintes et des opportunités propres à chaque situation. Néanmoins un acteur n'a pas une vision d'ensemble du système dans lequel il évolue et dont les frontières ne sont pas forcément nettes. Les stratégies de chacun sont donc contingentes, la logique des acteurs ne peut être optimale, la rationalité de l'acteur est limitée.

**4. Les relations entre acteurs sont aussi des relations de pouvoir :** L'exercice quotidien du travail implique des relations d'interdépendance entre les individus et des choix personnels qui contraignent relativement les autres. C'est en ce sens que ces relations peuvent s'interpréter comme des relations de pouvoir et les comportements des individus comme des stratégies d'acteurs. Ainsi le pouvoir « naît à la fois de l'interdépendance existant entre les individus, relativement autonomes mais lié par l'accomplissement d'une tâche commune et de l'inégale maîtrise par eux des ressources nécessaires à cet accomplissement ». C'est alors la pertinence et la mobilisation des ressources qui seront déterminantes dans les relations de pouvoir.

**5. La maîtrise des aléas est au cœur des relations de pouvoir :** Malgré toutes les règles d'organisation, il subsiste toujours des incertitudes dans le fonctionnement au quotidien. Ainsi les individus qui ont du pouvoir dans une organisation sont ceux qui maîtrisent les incertitudes

<sup>272</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *op.cit.*, pp. 55-58.



cruciales pour le système (le projet) ou pour ses partenaires, cette maîtrise constitue donc un enjeu pour les acteurs. Le pouvoir n'est donc ni un attribut ni une position de puissance mais une relation réciproque entre acteurs. Cette relation déséquilibrée est toujours un échange, le pouvoir ne s'exerce plus quand il n'y a plus d'échange.

**6. Les relations stratégiques sont au centre du système d'acteurs :** Les stratégies sont bien des manières de mobiliser des ressources et d'orienter un comportement dans une situation donnée, présentant des atouts et des contraintes, et cela pour un enjeu particulier. En fonction des buts qu'ils poursuivent, les acteurs sont amenés à établir des relations stratégiques avec d'autres acteurs; alliance, négociation, compromis, opposition conflictuelle.

Une représentation synoptique des stratégies des acteurs peut être réalisée, qui répond aux questions : quelle est la mission de l'acteur ? Quels sont les problèmes rencontrés par l'acteur pour la réaliser ? Quelle solution technique propose t-il ? Que faut-il obtenir ? Avec qui ? Par quel moyen ?

Dernier emprunt à la sociologie, les systèmes d'actions concrets peuvent être mobilisés dans l'analyse des acteurs de la coopération. Jusqu'alors nous avons présenté différentes méthodes d'analyse centrées sur les acteurs en tant qu'individus. Cependant, il se peut que le collectif et l'individu coexistent. Les stratégies peuvent en effet relever des individus comme du groupe, selon que les buts poursuivis et les ressources mobilisées sont distincts ou partagés.

« Un système d'action concret est un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux »<sup>273</sup>. Nous pourrions donc explorer si de tels systèmes d'action concrets sont décelables dans la pratique de la coopération tant transnationale que transfrontalière. Cette notion fait référence aux jeux d'acteurs, ce qui nous amène à introduire la théorie des jeux en tant qu'élément supplémentaire d'analyse.

### **1.3.3 L'apport de la théorie des jeux dans l'analyse du système d'acteurs**

Même si, pour certains « la théorie des jeux est l'art de dire ce que tout le monde sait dans une langue que personne ne comprend »<sup>274</sup>, nous considérons qu'une approche la mobilisant peut malgré tout éclairer le jeu des acteurs de la coopération. En cherchant à l'appliquer au cas des coopérations interrégionales transnationales, nous abordons le mode de fonctionnement général des programmes, leur contexte mais aussi quelques projets particuliers.

<sup>273</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *op. cit.*, p. 286.

<sup>274</sup> BOURSIN J.L., 1998, *Initiation à la théorie des jeux*, p. 5.

Elaborée à l'origine par les mathématiciens, son défaut est l'abstraction, ce qui explique peut-être l'assertion introductive de l'économiste probabiliste Jean-Louis Boursin. Comme pour beaucoup de théories du champ économique, l'art militaire a joué un très grand rôle dans son émergence. La première édition de l'ouvrage des économistes John Von Neumann et Oskar Morgenstern date de 1944, la *Theory of games and economic behaviour*, présentait une avancée importante dans la modélisation de la théorie des jeux. Ils commencèrent par discuter la notion de rationalité, chère aux économistes, pour formuler mathématiquement cette théorie. Ses règles sont codifiées et aucune surprise n'est à attendre. Il s'agit d'examiner l'affrontement de deux ou plusieurs rationalités : les décisions rationnelles d'un acteur ou joueur ont un résultat qui dépend des décisions rationnelles de l'autre acteur. C'est l'anticipation du choix d'un autre acteur qui constitue l'originalité de la théorie des jeux. Les mathématiques sont ensuite la « boîte noire » de la théorie des jeux, la démonstration parvenant à des résultats interprétables.

La théorie des jeux se propose donc de décrire la manière dont chaque acteur prend ses décisions. Elle peut également servir à prescrire à un acteur, souvent un décideur, la « meilleure » solution possible compte tenu de ses préférences et des informations dont il dispose et des actions possibles des autres acteurs. M. Crozier et E. Friedberg considèrent pour leur part que « le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération »<sup>275</sup>.

Nous proposons de commencer par observer les interactions entre acteurs et de déterminer s'il évoluent au sein de micro, méso ou macro-coopérations. Cette catégorisation fait référence aux micro, méso et macro-jeux de la théorie des jeux, reprise notamment par L. Mermet<sup>276</sup>. Les micro-coopérations renferment l'ensemble des interactions effectives, actuelles mais aussi passées qui peuvent être à l'origine des présentes. Cela revient à répondre aux questions : comment les acteurs entrent-ils en relation ? Comment les relations affectent-elles la mise en œuvre des projets ? Les méso-coopérations nécessitent une vision plus large et plus synthétique des interactions entre acteurs. Il s'agit de chercher la structure, « le schéma d'interactions qui s'est instauré avec le temps, et qui détermine les logiques des acteurs, en même temps qu'il est déterminé par elles »<sup>277</sup>. Ce niveau d'analyse demande une incursion dans les enjeux parallèles à celui qui est considéré comme central pour un projet donné. Il est alors intéressant d'établir si les interactions fonctionnent en boucles, facilitant la stabilité du jeu ou au contraire contribuant à le fermer. Nous retrouvons ici les boucles de rétroaction entretenant la vie d'un système. Le dernier niveau, celui des macro-coopérations, est le cadre plus large des enjeux de société, *i.e.* le cadre économique, politique, géographique du projet de coopération. Nous retrouvons ici l'environnement du système

<sup>275</sup> CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *op. cit.*, p. 113.

<sup>276</sup> MERMET L., 1992, *op. cit.*, pp. 94-96.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 121.

coopération. Cela permet d'ouvrir la réflexion centrée sur un projet de coopération à son insertion dans les autres jeux de la société.

La seconde étape consiste à lire les coopérations par le prisme des jeux d'acteurs. Dans la théorie des jeux, il y a place pour la coopération et la lutte dans des proportions variables :

- Dans les jeux à coopération pure, l'agrégation des préférences individuelles est maximale pour obtenir la meilleure utilité collective. Les joueurs ont des intérêts strictement concordants ;

- Dans les jeux à lutte pure, c'est un véritable duel qui oppose les joueurs, leurs possibilités et leurs préférences réciproques ;

- Dans les jeux mixtes, les rationalités de chaque joueur et la rationalité collective sont prises en compte, il faut alors, selon D. Durand un arbitrage ou du marchandage<sup>278</sup>.

« Quand les joueurs ont intérêt à ce qu'il y ait négociation, on parle de jeux coopératifs, le mot coopération ne signifiant pas un accord amical, mais simplement un comportement qui accorde aux deux parties, un résultat relativement satisfait »<sup>279</sup>. Pour L. Axelrod « ce qui rend possible l'apparition de la coopération c'est le fait que les joueurs peuvent être amenés à se rencontrer à nouveau »<sup>280</sup>. Sa conclusion est que la coopération peut émerger dans un monde d'égoïstes en absence de pouvoir central. L'exemple le plus parlant est celui de soldats qui ne se tirent pas dessus tant que leur état major n'est pas au courant. Ce système de « vivre et laisser vivre » démontre que l'amitié n'est pas nécessaire à l'apparition de la coopération : « dans des conditions appropriées, la coopération fondée sur la réciprocité peut se développer même entre adversaires »<sup>281</sup>.

Lors du jeu, la **structure informationnelle** fait référence à l'information dont dispose chaque joueur à chaque étape du jeu appelé « nœud de décision ». Si le jeu est à information parfaite, les joueurs connaissent l'historique des décisions prises aux étapes précédentes, chaque nœud est alors visible par l'ensemble des joueurs. Pour Thomas C. Schelling, « il n'est pas possible de construire un modèle d'interaction de deux ou plusieurs décisions dans lesquelles le comportement et les attentes de acteurs seraient réduits à une approche purement formelle »<sup>282</sup>. Il est nécessaire de prendre en compte des processus psychologiques tels que l'anticipation du comportement de l'autre, le marchandage, la communication tacite, la compréhension intuitive, la dissuasion, ou la crédibilité d'une menace.

<sup>278</sup> DURAND D., 1990, *op. cit.*, p. 62.

<sup>279</sup> LECOMTE J., 1999, « La théorie des jeux », pp. 7-9.

<sup>280</sup> AXELROD L., 1992, *Donnant-donnant, théorie du comportement coopératif*, p. 75.

<sup>281</sup> LECOMTE J., 1999, *op. cit.*, p. 9.

<sup>282</sup> SCHELLING T.C., 1986, "Choice and consequence", p. 5

On appelle « connaissance commune », le fait de savoir qu'un autre acteur sait qu'un autre acteur sait, etc. Le jeu se déroule ensuite par les actions de chaque acteur par la succession de tactiques, mouvements du jeu dont l'ensemble constitue la stratégie de l'acteur. L'utilité est résultat d'une tactique, tantôt gain, tantôt perte. Cette notion de gain et de perte est omniprésente dans l'analyse des jeux et notamment lorsqu'est recherchée la quantification des mouvements composant le jeu et la modélisation au moyen d'équations mathématiques. Les probabilités interviennent pour prendre en compte le hasard. La stratégie de A est la distribution des probabilités sur l'ensemble des tactiques possibles de A et le support de la stratégie est l'ensemble des tactiques auxquelles sont affectées des probabilités. J. Von Neumann établit dès 1928 le théorème suivant : « il existe un nombre  $v$  et une stratégie pour A qui lui assure de gagner au moins  $v$ , quelle que soit la stratégie de B, en même temps qu'une stratégie pour B de perdre au maximum  $v$ , quelle que soit la stratégie de A. Si ces stratégies sont adoptées par les deux joueurs et comme ils ne peuvent pas améliorer ce résultat, elles constituent un équilibre ».

Cette notion d'équilibre a valu à John F. Nash le prix Nobel d'économie en 1994. L'équilibre de Nash désigne « toute combinaison de stratégies - une par joueur - telle qu'aucun joueur ne regrette son choix après avoir constaté celui des autres joueurs ». Nous pourrions retrouver cette situation dans certains des projets de coopération étudiés. Autre situation possible, celle du jeu à somme nulle. Il met en scène des joueurs - dans ce cas des adversaires - qui ont des préférences exactement opposées, tout progrès pour l'un s'accompagne d'une dégradation pour l'autre. L'exemple le plus souvent cité est celui du marché économique mondial où ce qui est gagné par les uns est perdu par les autres. L'équilibre est atteint lorsque aucun des joueurs n'a intérêt à s'écarter unilatéralement de sa tactique. Les deux joueurs ont alors la même tactique. « Ce qui importe avant tout c'est que la tactique d'un joueur ne soit pas devinée par l'autre joueur »<sup>283</sup>. Or, les joueurs sont informés et raisonnent sur ce que pourrait faire l'adversaire. J. Lecomte pose comme postulat de base que « chaque joueur est un individu égoïste et rationnel »<sup>284</sup>.

Lorsqu'un joueur ne sait rien, ou presque de l'autre joueur, on est dans un jeu à information incomplète. C'est en 1951 que J. Nash prend l'exemple d'une situation mettant en jeu deux prisonniers<sup>285</sup> qui se trouvent en face d'un choix à faire, ne connaissant pas celui que l'autre va faire. Ils n'y a aucune discussion possible entre eux préalablement à la décision qu'ils doivent prendre. Ils ont chacun le choix de tout avouer ou bien de ne rien avouer. Seulement, si un prisonnier avoue tout, il écope de la peine maximale mais l'autre est libre. Si aucun n'avoue, ils se partagent la peine maximale et prennent chacun 20 ans. Enfin si tous deux avouent, le coupable n'est pas démasqué mais ils bénéficient d'une clémence et écopent de 10 ans chacun. Il leur faut

<sup>283</sup> BOURSIN J.L., 1988, *op.cit.*, p. 27.

<sup>284</sup> LECOMTE J., 1999, *op.cit.*, p. 9.

<sup>285</sup> NASH J.F., 1951, « Non co-operative games », pp 289-295.

donc choisir la meilleure solution sans savoir ce que l'autre va dire. La théorie avance que le prisonnier A va imaginer que l'autre va faire ce qui est mieux (ou moins pire) pour lui, il va donc réfléchir de façon égoïste. Le prisonnier A ne peut imaginer que le B puisse être altruiste. Donc, chaque prisonnier choisit de ne pas avouer. Résultat, ils prennent chacun 20 ans alors que l'un d'eux aurait pu être libre et, au pire, ils auraient eu chacun 10 ans s'ils n'avaient pas été tous deux égoïstes, s'ils n'avaient pas « joué perso ». Chaque joueur envisage ses gains de façon absolue.

Nous pouvons appliquer le dilemme du prisonnier pour le cas de deux partenaires potentiels (A et B) d'un projet coopération. A ne sait pas ce que B va faire, même s'ils se connaissent un peu, A ne connaît pas toutes les contraintes auxquelles est soumis B. Si l'on demande à A s'il veut coopérer avec B, il y a quatre possibilités (Tableau 12). A coopère. Son gain n'est maximal que si B coopère aussi (cas n°1). Dans ce cas, le gain de B est également le plus élevé possible. C'est donc la meilleure situation pour les deux acteurs. Mais, si B ne coopère pas, alors A gagne moins que B (cas n°2). Il y a donc une prise de risque à coopérer pour A. Autre décision, A ne coopère pas. Si B ne coopère pas non plus, tous deux gagnent le minimum, mais autant (cas n°3). A ne gagne pas moins que B. Le risque est faible, c'est donc un choix prudent pour A. Par contre, si B coopère, A gagne plus que lui (cas n°4). C'est un choix personnellement plus intéressant où le risque est faible. En résumé, si A coopère, soit il gagne le maximum, soit il perd le maximum alors que s'il ne coopère pas, il ne gagne pas le maximum, certes, mais il ne perd pas le maximum non plus. C'est un peu un choix entre l'extrême ou la moyenne. Si A est entrepreneur et a un certain goût du risque, il sera plus enclin à coopérer, mais si A est prudent, il choisira de ne pas coopérer.

|          |                     | Acteur B                               |  |
|----------|---------------------|--|--|
|          |                     | Coopère                                | Ne coopère pas                         |
| Acteur A | Coopère             | Cas n°1<br>Gain de A : 4 Gain de B : 4 | Cas n°2<br>Gain de A : 1 Gain de B : 3 |
|          | .....Ne coopère pas | Cas n°4<br>Gain de A : 3 Gain de B : 1 | Cas n°3<br>Gain de A : 2 Gain de B : 2 |

**Tableau 12 : Matrice des gains des partenaires potentiels**

Ce « dilemme du prisonnier » a pour intérêt majeur qu'il illustre, en modèle réduit, une question centrale de la théorie économique : comment la coopération peut-elle surgir entre des individus égoïstes ? Cette théorie a évolué vers celle du « donnant-donnant » ou « *tit for tat* » : le joueur A agit à l'identique du joueur B qui vient juste de jouer. Dans ce cas un joueur sait ce que l'autre a joué au moment où il joue, ce qui n'était pas le cas de nos prisonniers. Au final, le joueur A gagne, non pas en faisant mieux que l'autre, mais en obtenant de celui-ci qu'il coopère. Le résultat est soit bénéfique pour les deux soit funeste pour les deux. Un joueur compare alors ses gains aux autres, et il est satisfait dans la mesure où il a gagné par rapport à l'autre, c'est un gain relatif.

Vus sous l'angle de cette théorie, nous pouvons faire émerger les facteurs généraux, spécifiques ou hérités qui caractérisent les coopérations. Cette approche permet donc de répondre

aux questions : quels sont les liens entre les acteurs participant aux projets de coopération ? Comment les acteurs se saisissent-ils des projets ? Pourquoi certains et pas d'autres ? Quels sont les freins à la participation des acteurs dans les différents projets ? De cette analyse par le prisme de la théorie des jeux, résultera un modèle de la coopération. Le résidu du modèle sera alors la difficulté de coopérer que rencontrent les acteurs du développement roumain.

Ces différentes méthodes et théories seront mobilisées pour l'analyse des coopérations dans lesquelles sont engagés des acteurs roumains. Les deux approches par le système spatial et par le système d'acteur ne sont pas désincarnées, elles sont liées par l'interface entre l'espace et la société, mais sont abordées séparément par souci de clarté. La science de la complexité l'est bien assez... L'objectif sera de faire nôtre l'assertion d'H. Gumuchian : « L'analyse des blocages et des conflits territoriaux démontre bien la puissance de ces liens et réseaux d'acteurs à l'œuvre pour favoriser l'éclosion des projets ou leurs ralentissements »<sup>286</sup>.

Concrètement, le choix de ces méthodes d'analyse implique une certaine approche du terrain. Un aller-retour entre l'analyse théorique et la récolte des données est nécessaire. Le rythme est du reste imposé par les déceptions et les opportunités des rencontres.

---

<sup>286</sup> GUMUCHIAN H *et alii.*, 2003, *op.cit.*, p. 131.

## II. La Roumanie : un terrain riche

L'objectif de ce point est simplement de rendre compte de ce qui a été réalisé au cours de ce travail de recherche, le pourquoi et le comment des différentes étapes. Les objectifs de la recherche ont ensuite déterminé le choix des études de cas (Titre II.1). Analyse théorique et phases de terrain se sont succédées et mutuellement enrichies. Le terrain a consisté principalement à rencontrer des acteurs afin qu'ils exposent leurs interventions et leurs sentiments sur leurs différentes actions. Les missions ont alors constitué autant de moments forts du travail qui ont contribué à valider des hypothèses mais aussi à soulever de nouvelles questions (Titre II.2).

**Figures 45 : La Roumanie, un pays de contrastes (Une rue du centre historique de Bucarest et la place de l'Unité de Timișoara, clichés J. Cristescu, 2001)**



## **II.1 Des objectifs scientifiques au travail de terrain**

A partir de nombreux centres d'intérêt identifiés en amont de ce travail de recherche et des résultats issus d'une première approche de la coopération interterritoriale dans une autre partie de l'Europe, l'objet d'étude a été délimité (Titre II.1.1) et le compromis entre objectifs scientifiques et pragmatisme a abouti au choix des études de cas (Titre II.1.2).

### **II.1.1 La délimitation du sujet**

Au commencement de la recherche doctorale, en 1999, le thème de la coopération interterritoriale était choisi, mais on parlait alors plutôt de coopération intercommunale et interrégionale. L'objectif était d'explorer les coopérations entre collectivités locales ou entre acteurs publics, privés etc. en vue d'identifier des recompositions territoriales, voire de nouveaux territoires émergents de la pratique de la coopération. La place que pouvaient avoir les régions dans ce processus était au cœur des questionnements, cette fois pour des raisons beaucoup plus idéologiques ; nos convictions se rapprochant plus de l'Europe des régions que de celles des nations. Le niveau européen nous paraissait essentiel à aborder compte tenu de l'importance des politiques communautaires et de leurs impacts spatiaux à des échelles plus locales. Le fait que l'aménagement de l'espace ne soit pas une compétence communautaire étant un fait que nous regrettons, nous souhaitons apporter notre contribution à la réflexion sur l'intégration de cette compétence, à de nombreuses conditions toutefois, aux autres compétences communautaires. Nous ressentons donc la nécessité d'une approche multiscalaire où les acteurs du niveau local, régional et européens pourraient apparaître comme les niveaux clés de l'aménagement de l'espace. Pour ce qui était de l'espace géographique à étudier pour cette première année de recherche doctorale, la Roumanie était déjà en lice ; nous y avons mis les pieds pour la première fois en 1998, regrettant alors de ne l'avoir fait plus tôt, et avons senti l'intérêt qu'il y aurait à nous attarder sur l'aménagement du territoire roumain. Nous souhaitons cependant dans un premier temps nous familiariser avec la coopération interrégionale impliquant notre région « adoptive », la Bretagne.

C'est ainsi que l'Arc atlantique, a été choisi comme objet d'étude dans le cadre du DEA. Du reste, son histoire ancrée en Bretagne et Pays de la Loire et l'importance de la documentation disponible à Rennes ont permis le respect d'un calendrier exigeant. Comme nous l'avons annoncé dans l'introduction générale, les questions étudiées au cours de cette recherche avaient trait au fonctionnement de la coopération, à la pertinence de l'espace de coopération par rapport aux objectifs généraux, à la pertinence des priorités d'actions par rapport aux projets finalement réalisés, aux réseaux d'acteurs en général et à l'implication des régions en particulier. Outre les résultats en matière de connaissance et d'explicitation de la coopération, des résultats en terme de méthodologies ont émergés. L'approche systémique s'est avérée adaptée à ce type de recherche.



L'étude de la coopération interterritoriale dans cette partie de l'Europe avait mis en exergue des caractéristiques spécifiques mais aussi les résultats plus généraux qui permettaient des comparaisons ultérieures avec d'autres coopérations, ailleurs en Europe ; centrale et orientale, dans l'Europe du Nord ou encore autour de la mer Baltique, que nous savions dynamique dans ce domaine. Cette recherche manquait en revanche d'ancrage territorial ; il fallait y remédier en accordant une plus large part à l'étude des espaces de coopération mais surtout aux acteurs de ces coopérations. Le choix des études de cas prenait alors toute son importance. Il fallait mettre la rencontre des acteurs au centre des objectifs des missions de terrain (ce qui avait été du reste impossible pendant le DEA compte tenu du temps imparti...).

En ce qui concernait un éventuel ciblage des thèmes des projets, notre position a évolué. Une fois la Roumanie choisie comme terrain, notre volonté était de nous intéresser aux projets dévolus à la protection de l'environnement directement (lutte contre les pollutions existantes) ou indirectement (aménagement du territoire, sensibilisation, éducation à la protection de l'environnement). Les premières recherches ciblées sur ce type de projets en Roumanie ont montré que trop peu de projets étaient réalisés dans un cadre transnational ou transfrontalier. La plupart relevant de programmes nationaux du type Phare Partenariat, ils ne mettaient pas en jeu que des acteurs roumains. La recherche devant se situer à l'interface entre plusieurs pays, ce seul thème s'est avéré insuffisant. Nous avons donc considéré l'ensemble des projets, nos études de cas reflètent en partie cette ancienne préoccupation. Gageons néanmoins que la situation va évoluer et que ces projets environnementaux vont prendre une part de plus en plus importante qui permettrait de réaliser des recherches uniquement sur ce thème comme cela se fait beaucoup au sujet de l'Allemagne par exemple.

Ensuite, « l'offre de coopérations interterritoriales potentielles pour les acteurs roumains » devait être évaluée. Le premier objectif était de déterminer l'éventail des choix possibles pour les acteurs roumains qu'il s'agisse d'acteurs privés, publics, d'ONG, du niveau local, départementale ou régional. Nous avons finalement dû prendre en compte les acteurs nationaux et européens en raison de leur importante participation aux programmes et projets de coopération. Nous avons de plus décidé de ne pas prendre en compte les coopérations bilatérales (autres que transfrontalières évidemment), qu'elles aient lieu avec des PECO, des états membres de l'UE ou d'autres pays du monde. Parmi les premières, nous avons tout de même cherché à savoir si des traités ou conventions avaient été signés avec les pays limitrophes de la Roumanie car cela nous paraissait faire partie du contexte de coopération ; le fait que des accords existent entre deux pays montre au moins la volonté politique, ou un certain affichage politique en faveur de la coopération. C'est pourquoi les initiatives de coopérations telles que le Pacte de Stabilité au travers du Processus de coopération régionale en Europe du Sud-Est, l'Initiative de coopération d'Europe du Sud-Est (ICESE) ou encore

l'Initiative centre-orientale (ICE) qui sont des forums politiques sans statut légal associant plusieurs pays, n'ont pas été retenus pour une analyse en détail mais n'ont pas été pour autant évincés de notre recherche. Il faut néanmoins préciser que ce genre de forum politique est très versatile, il s'en crée au gré de l'actualité. Celle-ci étant mouvementée dans les Balkans, de nouveaux processus apparaissent qui n'aboutissent pas par suite de rapides blocages politiques. Quant aux coopérations bilatérales avec les états membres, nous les avons également écartées, les taxant d'unidirectionnelles et de « donneuses de leçons ». Nous avons donc un *a priori* négatif et pensions que les relations Est-Est étaient plus dignes d'intérêt que celles de type Est-Ouest. En effet, les pays d'Europe centrale et orientale ont connu une longue période de repli dont la fin a été marquée par la chute des régimes communistes. Cependant les échanges n'ont jamais tout à fait stoppé entre ces pays lorsqu'ils appartenaient au bloc de l'Est et avaient chacun leur spécialités dans le système de production au profit de la consommation en URSS. Nous pensions donc qu'étudier le retour des relations Est-Est serait intéressant. Tel est effectivement le cas. Pourtant, notre objet de recherche cherchant à expliciter le rôle des collectivités territoriales et en particulier les régions, lorsque nous avons pris connaissance de l'existence de coopérations bilatérales Est-Ouest au niveau régional, visant en particulier à asseoir les nouvelles régions roumaines, nous les avons intégrées dans notre recherche. Les résultats ont du reste confirmé notre méfiance envers les coopérations Est-Ouest. Nous avons également du intégrer des coopérations avec les Etats-Unis compte tenu de la présence non négligeable de fondations américaines en Roumanie.

La régionalisation était donc un processus que nous voulions approcher en Roumanie afin d'en évaluer la participation aux coopérations et dans une plus large mesure l'impact sur l'aménagement de l'espace. La notion d'aménagement de l'espace ou du territoire nous paraissait devoir être discutée du fait des variations d'acception de ces termes par différents acteurs. Il nous avait semblé qu'il fallait pour ce faire ne travailler que sur les projets qui se déclaraient avoir pour objet l'aménagement du territoire ou la protection de l'environnement. Il s'est avéré qu'exclure tous les autres projets ne répondrait pas objectifs scientifiques de la recherche en ce qu'on y perdrait l'intégrité des programmes. Il a finalement été décidé de distinguer les projets particulièrement axés sur l'aménagement selon les thèmes « accessibilité » et « environnement », alors que les autres projets s'attachaient à un secteur économique en particulier ou encore à du marketing territorial. Cependant à l'échelle des projets, nous avons essayé de privilégier ces projets autant que les circonstances l'on permis.

### **II.1.2 Le choix des études de cas**

L'objectif de la recherche était d'analyser les coopérations auxquelles participent des acteurs roumains afin d'en évaluer les impacts sur le développement régional. En effet, « descendre » à cette échelle en maintenant une vision globale de la coopération transnationale ne peut être envisagé

que dans le cadre d'une recherche de plusieurs années. L'idéal aurait été de sélectionner un exemple dans chaque catégorie de programme de coopération en prenant soin que différents niveaux d'acteurs soient représentés puis de sélectionner un projet de chacun des programmes. L'objectif d'aménagement de l'espace et/ou de protection de l'environnement devait être présent autant que possible dans les programmes et projets.

A l'échelle des programmes, le seul répondant à l'ensemble de ces caractéristiques parmi l'éventail des programmes, était le CADSES, il s'est donc rapidement imposé (cf. Chapitre 4). Il était d'ailleurs, au commencement de la recherche le seul objet d'étude qui était ne posait aucune incertitude avec les programmes de coopération transfrontalière.

Lors du commencement de la thèse, seuls deux programmes transfrontaliers avaient été initiés avec la Hongrie et la Bulgarie, c'est pourquoi nous les avons retenus pour les analyser plus précisément que ceux qui ont fait leur apparition à la fin de la période couvrant la thèse (cf. Chapitre 5).

Il en va de même des eurorégions, qui sont assimilables à des programmes en ce qu'elles sont le cadre de projets selon des priorités, tout comme les programmes évoqués ci-dessus. Nous avons sélectionné DKMT (cf. Chapitre 5) car elle était la plus fonctionnelle à ce moment-là, mais il est évident qu'il faudra poursuivre les recherches en analysant les autres eurorégions ; celles des Carpates (nous l'évoquons au chapitre 5 pour l'originalité de ses modalités de gestion), du Prut supérieur et du Bas Danube, du moyen Danube et les suivantes...

Le projet associant l'Alsace et la région Ouest roumaine (cf. Chapitre 4), dans le cadre du programme Phare Jumelage, a été retenu en raison de sa thématique plus que pour sa nature de coopération décentralisée. Il nous a aussi intéressé pour sa valeur d'exemple... à ne pas suivre. Plusieurs éléments ont fait que son démarrage a été difficile.

Pour le programme CADSES, le choix des projets intimement associés *Vision Planet* et *ESTIA* a été motivé par la nature et l'ambition des projets (cf. Chapitre 4). Elaborer une stratégie d'aménagement pour l'ensemble de la zone prise en compte par le programme répondait à l'objectif d'aménagement de l'espace et ajoutait aux visions nationales apportées par les acteurs, une réflexion à l'échelle transnationale. Cependant, ce projet regroupe des acteurs essentiellement de niveau national, ce qui ne répond par tout à fait l'objectif de représentation de tous les niveaux d'action. Celui-ci est rarement respecté à cette échelle transnationale. Par ailleurs, le projet visait à considérer l'espace CADSES comme un véritable territoire, sa taille et son hétérogénéité représentaient un tel défi qu'il nous a intéressée de l'analyser plus avant.

Dans le cadre de l'eurorégion DKMT, nous avons plus particulièrement approché le projet « Participation civile et responsabilité » sans pour autant en faire l'objet d'une étude de cas du fait

de sa nature : c'est une étude-enquête qui a été réalisée par une ONG. Notre étude de cas est donc demeurée à l'échelle de l'eurorégion dans son ensemble tout en analysant les résultats de ses premiers projets.

Le projet transfrontalier « Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise » a été retenu pour sa précocité (cf. Chapitre 5) ; c'était un projet pilote qui proposait diverses actions pour le développement d'une région transfrontalière.

Le projet transfrontalier avec la Bulgarie « Conférences pour la Mer Noire » (cf. Chapitre 5) a été retenu, il faut le reconnaître, suite à une chaîne de rencontres qui a abouti à Constanța. Le projet était supposé rassembler des acteurs de l'ensemble de la zone transfrontalière sur le thème du tourisme balnéaire, préoccupation locale spécifique qui entretient un rapport dialectique avec l'aménagement de l'espace. L'implication des acteurs étant faible (en nombre mais aussi dans les actions menées) nous avons pensé abandonner cette étude de cas et avons cherché un autre projet transfrontalier avec la Bulgarie. « *Business card* » avait pour objectif d'organiser des rencontres d'hommes d'affaires de part et d'autre de la frontière. Les résultats et l'implication d'acteurs n'étant pas plus importantes, il nous est apparu que cette difficulté était peut-être propre aux projets transfrontaliers roumano-bulgares. Cela représentait un résultat en soi, le premier projet pouvait être retenu et représentatif des difficultés de coopération le long de cette frontière.

Egalement dans le cadre de projets transfrontaliers, mais au sein du programme de reconstruction environnementale régionale (REReP), nous avons sélectionné le projet *Transpark* (cf. Chapitre 5) pour l'implication d'ONG, acteurs locaux importants de la coopération et sa thématique représentative des préoccupations transfrontalières : la gestion commune d'un parc naturel transfrontalier. De plus, le projet s'étalait sur un temps relativement court permettant de suivre l'ensemble du cycle du projet, depuis l'émergence de l'idée, à sa réalisation en passant par le rapprochement des acteurs afin de déterminer les accélérations et les ruptures de l'histoire du projet.

Nous n'avons pas trouvé de projet réalisés dans le cadre du programme d'aide aux ONG (Phare ACCESS, cf. Chapitre 5) impliquant des acteurs roumains malgré l'intérêt qu'il représentait du fait de son objectif : développer le processus démocratique en Europe centrale et orientale en renforçant la capacité organisationnelle des ONG, en particulier celles qui œuvrent pour la protection des consommateurs, de l'environnement ou encore l'amélioration des conditions sanitaires et sociales. Nous pouvons alors synthétiser les coopérations retenues pour l'analyse (Figure 46) couplant les deux caractéristiques ; coopération interterritoriale (du local à l'europpéen) et coopération transnationale, sur un espace discontinu dans le cas des coopérations bilatérales, sur un espace continu dans le cas des coopérations transfrontalières ou transeuropéennes.

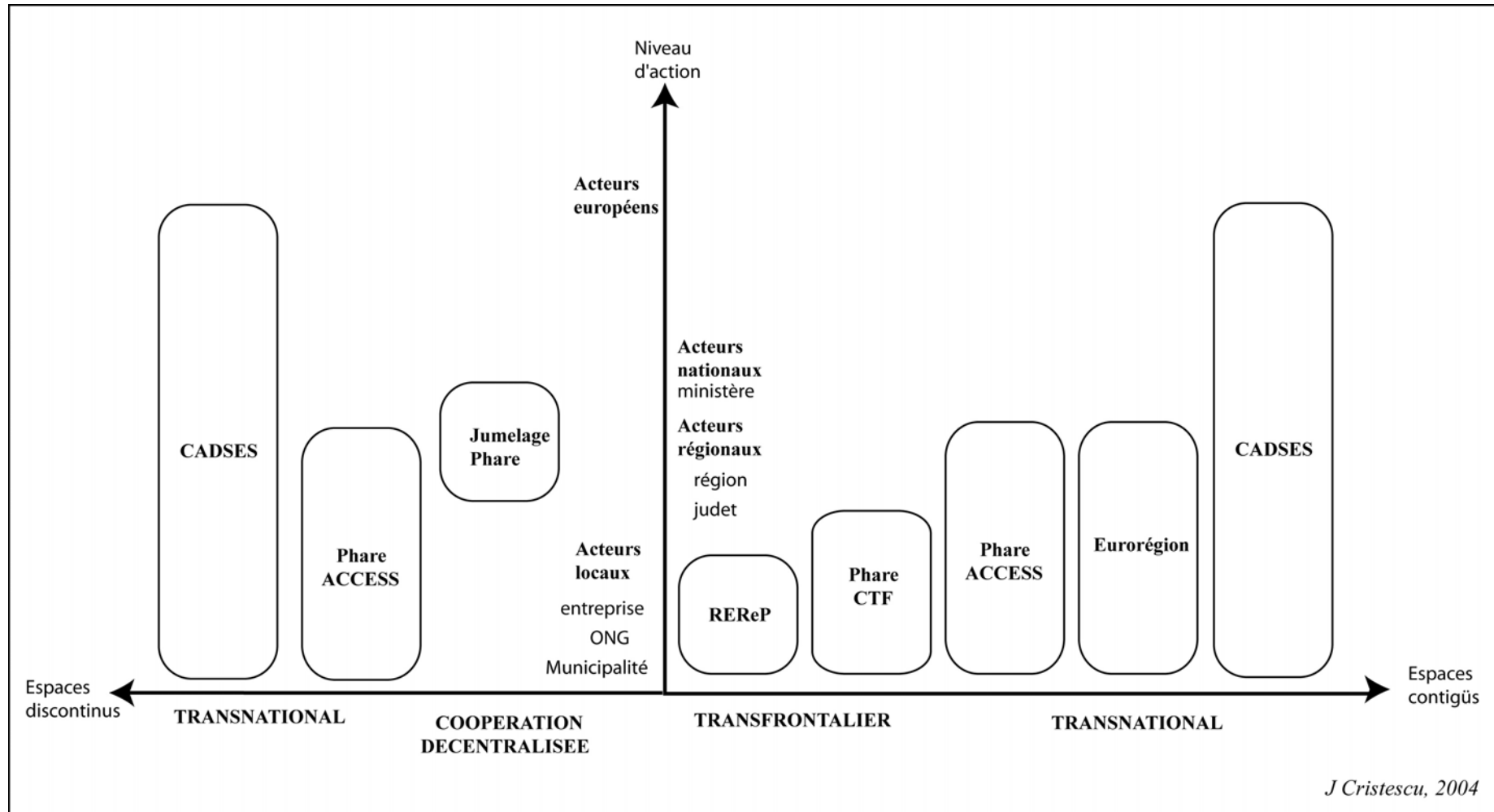


Figure 46 : Les projets potentiels pour l'analyse de la coopération interterritoriale

## II.2 De la récolte à l'exploitation des données

Pour recueillir une grande partie de nos données, à savoir le matériau discursif des acteurs, il nous a fallu réaliser des guides d'entretien (Titre II.2.1). Puis différentes missions se sont succédées qui ont contribué à vérifier nos hypothèses mais aussi à faire évoluer une partie de la problématique (Titre II.2.2).

### II.2.1 Le préalable à la quête des informations

Une partie des données constituant notre matériau de recherche était issue de la bibliographie, et, en ce qui concerne l'inventaire des projets, des sites Internet tels que ceux de la Commission européenne et d'Europaid. En l'absence de toute contrainte, les tâches se seraient succédées à chaque étape de la recherche (Tableau 13).

| Etapes                                | Tâches   | Echelles  |
|---------------------------------------|--|---|
| Identifier les projets                | Inventaire<br>Tri  | <b>Programmes :</b><br>CADSES<br>Phare CTF<br>ONG   |
| Identifier les espaces de coopération | Analyse spatiale   | <b>CADSES</b><br><b>Espaces transfrontaliers</b>  |
| Identifier les acteurs                | Inventaire<br>Cartographie<br>Contact<br>Analyse des systèmes d'acteurs  | <b>Programmes :</b><br>CADSES<br>Phare CTF<br>Eurorégion DKMT<br>Eurorégion Carpates                                    |
| Choix des études de cas               | Entretiens<br>Analyse des logiques d'acteurs<br>Analyse des stratégies d'acteurs<br>Positionnement et jeux d'acteurs<br>Ampleur des jeux | <b>Projets :</b><br>Vision Planet<br>RO-HU 1999<br>RO-BG 1998<br>Eurorégion DKMT<br>Jumelage Ouest-Alsace<br>ONG RO-RFY |

**Tableau 13 : Déroulement linéaire de la recherche**

Dans la réalité, de nombreux aller-retours ont eu lieu entre l'analyse théorique et le terrain. Avant d'aller une première fois sur le terrain et réaliser des entretiens semi-directifs compréhensifs, quelques entretiens exploratoires ont été réalisés. Ces entretiens devaient suivre des guides conçus pour récolter les informations contribuant à la vérification nos hypothèses. Les guides étaient constitués différemment selon la nature des entretiens ; exploratoires ou principaux. Ils étaient cependant conçus selon les principes des sociologues Alain Blanchet et Anne Gotman<sup>287</sup>.

Les entretiens exploratoires sont construits dans l'objectif de compléter les hypothèses de départ, de mettre en lumière des aspects auxquels nous n'avions pas pensé lors de la construction de notre problématique. Nous avons alors cherché à connaître l'opinion des interlocuteurs sur les relations entre la Roumanie et ses voisins ou avec l'UE et en particulier sur les principales coopérations existantes, sur l'importance des coopérations parmi les autres instruments de

développement. Le discours produit est donc essentiellement informatif, faisant part de croyances, d'opinions personnelles.

Les guides d'entretiens principaux<sup>288</sup> ont peu évolué au cours des différentes missions, ils ont simplement été complétés par des entretiens complémentaires. Les entretiens principaux étaient plus ciblés sur les projets auxquels les interlocuteurs avaient participé. Les thèmes plus généraux étaient néanmoins abordés, car ils permettaient une introduction à la discussion plus facile avant de rentrer dans les détails du projet. Il nous faut reconnaître que les premiers contacts avec les acteurs roumains ont été facilités par notre patronyme qui a fourni une accroche originale et instauré un climat amical. Nous avons ensuite abordé, en ordre dispersé selon les points spontanément abordés par l'interlocuteur, le rôle de l'organisme de l'interlocuteur, ses partenaires, les relations qu'ils entretenaient, à savoir s'ils se connaissaient avant le projet ou si le projet avait permis leur rencontre... Puis la majeure partie de l'entretien concernait la réalisation du projet, depuis son instigation jusqu'à sa clôture, en passant par les éventuelles phases d'accélération ou de blocages. Il s'agissait alors d'éléments très descriptifs. Puis l'interlocuteur était orienté vers l'analyse du projet : ce qu'il avait produit, ce qu'il avait apporté qui n'était peut-être pas prévu au départ, soit l'ensemble des *outputs* qui n'étaient pas forcément tous matériels. Le discours produit était alors essentiellement narratif rendant compte d'évènements passés. Il était aussi souvent argumentatif car construit selon une logique choisie par l'interlocuteur dans le but de convaincre, en général de montrer la réussite du projet. En effet, peu ont avancé que « leur » projet avait été un échec.

Notre choix de faire référence à l'évaluation patrimoniale de L. Mermet pour l'analyse des logiques et stratégies des acteurs, les thèmes transversaux étaient contenus dans les différents points du guide d'entretien de façon à pouvoir par la suite analyser la richesse, les menaces, l'adaptabilité et la cohérence. Pour analyser la richesse, l'interlocuteur devait à un moment ou un autre faire part de ce qu'il considérait comme les atouts du territoire sur lequel se réalisait le projet, les éléments favorables à la réalisation du projet. Pour les menaces qui, en général étaient naturellement amenées dans l'entretien en opposition aux atouts : « il y a un énorme potentiel mais... », les éléments de toute nature pouvaient freiner voire empêcher le bon déroulement et les résultats du projet. Les solutions proposés par l'interlocuteur permettaient d'analyser l'adaptabilité du projet à la situation. Et enfin, ce que l'interlocuteur considérait comme un bon projet, le projet idéal, aidait à l'analyse de la cohérence de ses actes par rapport à ses volontés.

---

<sup>287</sup> BLANCHET A., GOTMAN A., 1998, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, 125 p.

<sup>288</sup> Cf. Annexe 3.

L'approche apportée par la théorie des jeux ne nous a pas paru évidente de prime abord. Il nous a fallu une réflexion plus poussée pour saisir l'intérêt de sa mobilisation dans le cadre d'une recherche sur les coopérations. A notre connaissance, cette théorie qui sort de plus en plus du cadre des recherches économiques a pu être mobilisée pour l'analyse de situations conflictuelles<sup>289</sup>, mais rarement coopératives<sup>290</sup>. Les grands noms de cette théorie, « J. von Neumann et O. Morgenstern se sont exclusivement penchés sur les situations de conflits, puis de nombreux autres chercheurs ont mis en évidence la nécessité d'élargir la réflexion aux situations mixtes »<sup>291</sup>. Nous considérons pourtant le conflit est le pendant négatif de la coopération. Cette théorie nous a alors amenée à envisager les acteurs au travers d'un prisme nouveau. Cela n'a pas eu de conséquence sur les guides d'entretien mais plutôt sur les modalités d'analyse des acteurs. La théorie des jeux nous amène en effet à analyser les comportements beaucoup plus que les matériaux discursifs. Il s'agit d'envisager les rapports qu'entretiennent les acteurs de façon à mettre en avant les mécanismes qui les mènent à agir d'une certaine façon en fonction d'un ensemble de données et d'hypothèses posés. Il nous est alors apparu que la mobilisation de cette théorie nécessitait une immersion beaucoup plus importante que ce que nous avons réalisé. Des entretiens ponctuels ne suffisent pas, il est nécessaire de mieux connaître les stratégies intimes et le contexte général dans lequel se place chacun des projets analysés.

L'objectif des entretiens exploratoires était de commencer à évaluer l'importance de la coopération dans différents espaces, d'essayer de saisir les « partenaires privilégiés » de la Roumanie mais aussi les thèmes des coopérations. Deuxième objectif, plus personnel, il nous importait d'avoir un avis sur notre travail en perspective, de la part de non universitaires. Les premiers contacts téléphoniques ont été pris avec la Conférence des Régions périphériques maritimes (CRPM) dans la continuité du travail sur l'Arc Atlantique, pour lequel la CRPM avait été très coopérative. Philippe Cichowlaz, qui suivait particulièrement l'évolution des régions périphériques de l'espace Mer Noire et des Balkans nous a donné les coordonnées d'acteurs roumains plus impliqués dans la CRPM, à savoir le président du *județ* de Constanța (adhésion spontanée en 1999), les *judete* de Calarasi, Galati et de Tulcea, n'ayant adhéré qu'en 2001. P.Cichowlaz a été une personne ressource importante puisqu'il nous a ensuite orientée vers Yves Paris, qui avait réalisé pour la Commission européenne, en avril 1999, un rapport sur la région mer Noire et son impact territorial pour l'Union européenne<sup>292</sup>. Sa rencontre nous a confortée dans les axes de recherche suivants :

<sup>289</sup> Jacques Lecomte analyse la crise des missiles de Cuba par le prisme de la théorie des jeux, TC Schelling analyse la stratégie du conflit dans SCHELLING TC, 1966, « Strategy of conflict », Oxford University Press, 10 p. Arnaud Lecourt évoque cette théorie dans son analyse des conflits d'aménagement en Bretagne LECOURT A., 2003, Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton, Thèse de doctorat, université de Rennes 2, 361 p.

<sup>290</sup> Voir notamment les travaux de Robert Axelrod et F.W Scharpf.

<sup>291</sup> LECOMTE J., 1999, *op. cit.*, p. 8.

<sup>292</sup> TAD, 1999, Impact territorial sur l'Union européenne des évolutions dans la région de la mer Noire , 50 p.



- l'importance de l'aménagement du territoire (transports et environnement) dans les thèmes retenus pour les projets de coopération ;
- l'enjeu de la régionalisation dans les pays du pourtour de la mer Noire ;
- l'identification plus précise des différents freins de la coopération (problèmes de passages frontaliers, absence de pouvoir des régions, absence d'harmonisation entre les différents programmes...)

La venue de Jacques Houbart, président de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) pour une conférence à Rennes nous a permis d'approcher des problèmes transfrontaliers concrets, susceptibles d'être communs à toutes les zones frontières européennes comme le manque d'outils de droit européen comme les Groupements économiques d'intérêt européens (GEIE), la faiblesse des réseaux d'acteurs transfrontaliers, le manque de gestion commune de territoires transfrontaliers, le problème des flux frontaliers journaliers. Ces différents éléments ont pu être retrouvés sur certaines frontières roumaines.

Après quelques entretiens exploratoires et des recherches bibliographiques, il nous importait sur le terrain le plus tôt possible, même si la totalité de la problématique n'était pas en place. Nous considérons en effet, qu'il faut se familiariser avec l'objet d'étude ce qui passe également par des discussions « à bâtons rompus » avec les gens, y compris ceux que l'on rencontre par hasard, sur diverses questions comme la vie locale, les atouts touristiques, la politique etc. donc avoir une attitude la plus ouverte possible. La « précaution de naïveté » dont parle le géographe Robert Hérim est une nécessité, en particulier dans les premiers moments de la recherche, avant que le terrain ne devienne trop familier et ne génère plus aucun étonnement. Il est cependant des terrains qui, même s'ils deviennent familiers regorgent toujours de surprises et l'on ne parvient pas de si tôt à la banalisation...

### **II.2.2 Les missions : des personnes ressources aux acteurs de la coopération**

En 2001, avant que les principaux acteurs de la coopération ne soient identifiés, nous avons cherché à rencontrer ceux qui avaient un rôle de suivi des programmes, donc une vision d'ensemble, afin de réaliser des entretiens exploratoires. Les recherches bibliographiques et notre expérience de coopération au travers de l'Arc atlantique nous ont donc menée vers des bureaux d'études qui avait réalisé des rapports à la demande de la Commission européenne, ou encore des universitaires dont les thèmes de recherche étaient liés aux nôtres<sup>293</sup>. Nous avons souhaité rencontrer des personnes des DG Politique régionale et Elargissement de la Commission européenne mais

<sup>293</sup> Ces rencontres ont permis des échanges intéressants avec Gregory Kafkalas, Thessalonique, Michel Foucher, Paris, Danielle Charles Le Bihan et Catherine Guy, Rennes.

aussi du centre d'information Phare-Tacis afin de réaliser des entretiens exploratoires et de préciser nos sources d'information, ce qui n'a pu se faire qu'au retour de la première mission.

**La première mission**<sup>294</sup> en Roumanie a eu lieu en mars 2001. Notre objectif était d'une part de rencontrer notre « premier contact » roumain, l'universitaire Ioan Ianoș, géographe de la faculté de géographie de Bucarest et d'autre part de rencontrer Stelian Duțu, le contact de Constanța, conseillé par la CRPM. L'objectif de la rencontre avec I. Ianoș était plus d'ordre organisationnel pour le déroulement de la thèse, la rencontre du président du *județ* de Constanța constituait en revanche le premier acteur de la coopération que nous allions rencontrer et une grille d'entretien<sup>295</sup> était prête en vue qu'il développe ses activités passées, présentes et prévues dans la coopération à différentes échelles et qu'il donne son avis sur les chances, les freins de telles coopérations. Nous avions auparavant échangé par courriel nos objets de recherche et souhaitions travailler avec I. Ianoș dans la perspective d'une thèse en co-tutelle. Or, après de plus amples précisions en vue d'un travail concerté, il s'est avéré que nos préoccupations n'étaient pas si semblables qu'elles l'avaient paru... I. Ianoș souhaitait nous voir travailler sur « la dynamique entrepreneuriale et son rôle dans le développement de la région Sud-Est et sa diffusion à partir du *județ* de Constanța », ce qui aurait considérablement réduit notre problématique, le seul point commun demeurant le développement régional... Nous pressentions alors que la cotutelle aurait déjà un point d'achoppement : le sujet de recherche. Cependant les réflexions d'I. Ianoș à l'échelle nationale et régionale étaient intéressantes et il était alors un des rares géographes roumains à ne pas envisager la géographie comme une science naturelle.

---

<sup>294</sup> Cf. Annexe 2.

<sup>295</sup> Cf. Annexe 3.

| Mission                               | Dates                         | Objectifs   | Résultats  |
|---------------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Exploratoire n°1<br>Paris, Rennes     | Mars 2001                     | Implication de la Roumanie dans différents espaces<br><br>Opinion générale sur le sujet de recherche<br><br>Recherche de contacts | Contacts Constanța   |
| N°1<br>« Constanța »                  | Avril 2001<br>3 semaines      | Evaluer la coopération dans la région Mer Noire   | coopération dans la région Mer Noire, coopération transfrontalière avec la Bulgarie<br><br>rôle des ONG<br><br>Protection de l'environnement |
| Exploratoire n°2<br>Bruxelles, Rennes | Juillet-août 2001             | Implication de la Roumanie dans différents espaces<br><br>Opinion générale sur le sujet de recherche                              | Processus et avancement de la Roumanie vers l'adhésion   |
| N°2<br>« rebondissements »            | Mars-juin 2002<br>12 semaines | Evaluer la coopération dans le CADSES, l'eurorégion DKMT et à la frontière hongroise<br><br>Analyser la régionalisation           | Stage au Regional Environment Center Romania<br><br>Travail sur les études de cas Vision Planet, DKMT, Phare CTF RO-HU, Transpark            |
| N°3<br>« RV manqués »                 | Mai 2003<br>3 semaines        | Aborder l'élargissement à 25 et la perspective de l'adhésion<br><br>Analyser la protection de l'environnement                     | Nombreux changements depuis 2002, réactualisation  |

**Tableau 14 : Des missions variées dans leurs objectifs et leurs résultats (J. Cristescu, 2004)**

De plus, un de ses doctorants travaillait sur le port de Constanța et avait créé sa fondation dans le domaine de l'environnement. Constanța était de toute façon au programme afin d'y rencontrer le président du *județ*, un acteur de type ONG dans le domaine de l'environnement représentait une opportunité à saisir. S'il n'était pas forcément engagé dans des programmes de coopération, du moins était-il un acteur du développement local.

Au Conseil de *județ* de Constanța, la rencontre avec S. Duțu a été décevante en ceci que nous avons ressenti une certaine retenue de sa part, pour ne pas dire une langue de bois mais cela était peut-être dû en partie à la présence d'une traductrice improvisée et pas vraiment à son aise avec la langue française... Celle-ci peut avoir omis des éléments ou des nuances, mais surtout le discours s'en est trouvé haché et simplifié. Ce demi-échec nous a motivée pour apprendre la langue

roumaine avant la mission suivante ! L'environnement guindé de salle d'apparat du type « bureaux d'apparatchiks » pour la réception des personnalités, *i.e* le fameux « protocole » ne nous avait pas non plus mise à l'aise... Cependant la fraîcheur des projets de coopération empêchait de facto la critique de résultats... Seules des attentes pouvaient être évoquées. La rencontre a toutefois été fructueuse puisque nous avons été mise en contact, et conduite par le chauffeur du Président, avec la Chambre de commerce et d'industrie de Constanța et le centre d'information sur l'Europe en tant qu'acteur impliqué dans la coopération transfrontalière. La rencontre de deux personnes (Irina Frigioiu et Adriana Varoche) de la CCI (puisque les deux établissements étaient dans le même immeuble et que le centre d'information européenne n'était pas matérialisé) a permis d'aborder exemples de projets, dont un a finalement été retenu pour une étude de cas, qui ont mis en évidence le manque de connaissance mutuelle des entrepreneurs et ont montré que les attentes des projets de coopération étaient de renforcer les réseaux d'acteurs transfrontaliers et transnationaux (seules la Turquie et la Grèce étaient concernées par ce point). Ensuite, la rencontre avec le doctorant de I. Ianoș, Ion Bucur a été fructueuse en terme d'éclairage du fonctionnement de la protection de l'environnement en Roumanie. Nous est en outre apparu l'importance du rôle des ONG dans ce domaine et en particulier leur capacité à créer des réseaux tant internationaux (dans la région de la mer Noire en particulier) qu'au niveau local avec les autres acteurs de l'environnement. I. Bucur nous avait alors indiqué des contacts à l'inspectorat de protection de l'environnement (EPI) où Mihaela Condur a développé les incohérences entre les moyens et les besoins du *judet* en matière de protection de l'environnement, à l'Institut Roumain de Recherche Marine (IRMM) où plusieurs chercheurs (Alexandru Bologna et Laura Alexandrov) ont insisté sur la nécessité de gestion transfrontalière des pollutions de la Mer Noire.

La mission « Constanța » a donc eu lieu alors que la totalité du corpus théorique n'était pas en place, cependant, les objectifs étaient clairs ; rencontrer des acteurs et les amener à aborder les différents points de notre grille d'entretien. Ce séjour à Constanța a du reste été mis à profit pour comprendre les modalités de la protection de l'environnement en Roumanie. Evolution non prévue, il nous a orienté sur la voie des ONG.

Une deuxième vague d'entretiens exploratoires à été menée quelques temps après cette première mission en Roumanie complétant la première car plusieurs éléments devaient être précisés. Nous n'avons pas reçu de réponse positive de la DG Elargissement, il y avait en outre aucune possibilité de rendez-vous de dernière minute, nous n'avons donc pas franchi les portiques de sécurité... Mais nous avons consulté les documents du centre d'information Phare-Tacis, ce qui nous a familiarisée avec les nombreux programmes, leur histoires, leurs évolutions. Nous avons pu réaliser l'importante publication relative à ces programmes comme des recueils de bonnes pratiques, un effort de communication que nous n'avons pas retrouvé pour les programmes Interreg.

En revanche, la DG Regio nous a accueillie en juillet 2001. Jean-François Drevet nous a apporté une vision globale de la situation de la Roumanie parmi ses voisins puisqu'il a particulièrement éclairé l'articulation entre la politique régionale et l'élargissement de l'Europe aux PECO. Son insistance sur les régions de la plupart des PECO inabouties a conforté notre hypothèse de travail sur la régionalisation en Roumanie, en tant que processus facilitant la coopération et à terme la gestion des fonds structurels européens. Cette mission bruxelloise ne s'est évidemment pas terminée sans une visite du Parlement européen.

**La deuxième mission** roumaine a eu lieu de mars à juin 2002, avec une courte interruption, suite à un agenda inattendu : nous pouvons la qualifier de « mission à rebondissements ». Après un premier semestre occupé par la recherche, un peu d'enseignement et l'apprentissage du roumain, nous avons saisi l'opportunité du trajet d'un volontaire travaillant à l'ambassade de France à Bucarest, dans sa Dacia Super Nova... diplomatique. L'inventaire des projets transnationaux avait été réalisé, celui des projets transfrontaliers était en revanche en cours et l'objectif de cette mission était de rencontrer les acteurs roumains de l'un des projets Interreg (Vision Planet) et d'un projet transfrontalier avec la Hongrie. L'objectif était également de rencontrer des acteurs des régions de développement afin de travailler sur nos hypothèses concernant la régionalisation. De plus, des contacts avaient été établis avec une ONG de protection de l'environnement en vue d'y réaliser une période de stage. La première personne rencontrée lors de cette mission fut Ileana Budisteanu en tant qu'actrice dans le projet Vision Planet. Les hypothèses portant sur la pertinence des espaces de coopération, les partenaires privilégiés des acteurs roumains et l'importance de l'adhésion de la Roumanie dans un futur proche ont été largement alimentées ainsi que le fonctionnement d'un projet et la mise en évidence des freins et leviers rencontrés tout au long du cycle d'un projet. Ce contact devait finalement être le premier d'une longue série ; le goûter de la rue Pasteur, chez les Budisteanu devait devenir une escale obligatoire de chaque mission en Roumanie... Elle nous a en outre orientée vers le bureau d'étude Urbanproiect où nous avons rencontré des acteurs de projets roumano-hongrois (Jana Suler et Catalin Sarbu, directeur) qui ont insisté sur les différentes études menées, répondant ainsi plus largement que prévu à nos attentes.

Le rôle des ONG a pu être approché grâce aux contacts fournis par les personnes d'une ONG de protection de l'environnement basée à Bucarest. Anca Tofan, la directrice du REC Romania et Dana Romanescu, responsable de plusieurs projets, nous ont éclairée sur la multitude des sources de financements potentielles, l'implication internationales de telles ONG, l'efficacité des projets locaux, tout en nous permettant d'identifier des facteurs limitant et ceux facilitant différents types de coopération. Le pas de temps de la réalisation d'un projet depuis sa genèse jusqu'aux résultats étant nettement plus important que celui d'un stage, nous avons néanmoins pu

suivre de loin le déroulement de certains projets que nous avons vu démarrer. Le projet *Transpark* a pu être en partie suivi et d'autres acteurs rencontrés (Emil Burduşel et Nicolae Galdean).

Ce stage a été particulièrement satisfaisant. De plus, il représentait un dénouement positif à une de nos démarches, d'ordinaire peu probantes. En effet, dès la première année de recherche doctorale<sup>296</sup>, des démarches avaient été entreprises afin de réaliser un séjour dans un organisme de gestion de projets de coopération en Roumanie, mais l'absence de réponse satisfaisante couplée aux contraintes temporelles ont reporté ce séjour. Les démarches en vue d'un éventuel financement se sont soldées par un refus ; pour l'obtention de bourses bilatérales d'études et de recherche « Egide » du ministère des Affaires étrangères, nous n'entrons pas dans le cadre des « bourses pour la mobilité des chercheurs » de la région Bretagne, les « bourses de stage à l'étranger » n'ont pas donné plus de résultat que les « bourses d'aides à la mobilité » pour les étudiants de l'université de Rennes 2 ; le dossier réalisé dès 2000 pour la réalisation d'une thèse « Aire culturelle » n'a pas eu de suite positive, quant à la tentative de réaliser une thèse en co-tutelle, elle n'a pu aboutir en raison des contraintes imposées par le rectorat de Bucarest et les divergences de sujets de recherche avec le co-directeur tardivement avérées. Finalement, ce sont les démarches individuelles de contacts d'organismes de coopération tels que les ONG qui ont été payantes. Le *Regional Environmental Center* Romania, sié à Bucarest, a répondu positivement à une demande de stage pour le printemps 2002. Ainsi notre volonté de nous immerger un temps parmi des acteurs de la coopération en Roumanie a pu être satisfaite. De plus la thématique de la protection de l'environnement, abordée de façon à intégrer la sensibilisation de la population à ces questions par cette ONG, était un pan de la coopération qui nous paraissait particulièrement important en général et en Roumanie en particulier, compte tenu de sa situation largement critiquée dans ce domaine. Ajoutant à la réussite de cette expérience, l'équipe n'a pas hésité à nous impliquer dans de nombreuses réunions, séminaires et visites sur le terrain (Satu Mare, Ramnicu Valcea) qui nous ont permis d'assister au déroulement « quotidien » de quelques exemples de projets. Nous étions pleinement intégrée dans l'équipe en qualité de stagiaire, et avons participé aux réunions internes, réaliser des recherches, chercher des contacts, des documents pour l'ONG, mais avec toute fois une liberté dont ne bénéficiait pas les employés. En effet, nous avons été encouragée à rencontrer des personnes à Bucarest pendant les heures de travail, mais aussi à ne pas hésiter à aller voir des acteurs de projets *in situ*.

Nous avons alors cherché à rencontrer des personnes impliquées dans les coopérations transnationales. Or, le MIE, bien qu'il n'avait pas encore alors en charge la totalité des programmes communautaires, regroupait le service en charge de la reprise de l'acquis communautaire, le responsable CADSES pour la Roumanie, le bureau national SAPARD (non encore habilité par les

<sup>296</sup> Année de DEA, 1999-2000.

autorités européennes, mais un autocollant le matérialisait déjà !). Nous attendions de Razvan Cotovelea, contact CADSES IIIB roumain qu'il nous donne une vision globale des enjeux de la coopération transnationale pour la Roumanie et qu'il nous donne une première impression sur le devenir d'Interreg CADSES IIC dans le cadre du IIIB. La rencontre de Sylvia Barsan du Département harmonisation de l'acquis communautaire nous a apporté un éclairage sur la pratique quotidienne de l'avancée de la Roumanie vers l'adhésion et mis au jour certains problèmes de calendrier. Le Ministère alors en charge du développement régional était celui de la Prévision et du développement (MDP). Nous avons rencontré Narciza Nica avec qui nous avons en outre abordé la récente réalisation des Plan de développement régionaux (PDR) ce qui nous a permis de vérifier une partie de nos hypothèses sur le développement régional.

L'ONG étant insérée dans un réseau d'ONG de même nature dans l'ensemble des PECO et récemment des NEI, nous avons saisi l'opportunité de nous rendre en République de Moldavie pour approcher la coopération menée par l'ONG REC Moldova et découvert, grâce à Ina Coseru, qu'elle jouissait d'une autonomie dont leurs collègues Roumains n'avaient pas idée.

Lors de cette seconde mission, nous avons eu connaissance des Jumelages Phare, en rencontrant plusieurs conseillers de pré-adhésion lors de réceptions à l'ambassade de France ou encore lors de la Journée mondiale de l'eau organisée à Bucarest le 23 mars 2002. Nous avons alors interrogé Andrei Yatchinovski, conseiller pré-adhésion au Ministère de l'environnement, ce qui nous a permis de nous familiariser avec la fonction de ce poste à l'intitulé ambitieux et beaucoup éclairée sur le fonctionnement et les problèmes inhérents à la protection de l'environnement en Roumanie. Il nous a du reste mise en relation avec un conseiller pré-adhésion, arrivé depuis quelques mois à Timișoara dans le cadre d'un jumelage entre la région Alsace et la région Ouest.

Notre objectif scientifique visant la régionalisation nous a amenée à prendre contact avec les huit régions de développement. Trois seulement ont répondu (Ouest, Nord Ouest et Sud-Ouest) et sur les rendez-vous pris un seul a pu aboutir...dans la région Ouest qui était déjà concernée par le projet transfrontalier avec le Hongrie et le jumelage. Le fait que ces réponses soient « occidentales » était en soi un résultat qui renforçait l'impression de dynamisme plus important à l'Ouest qu'à l'Est. Nous pouvions alors envisager une mission à Timișoara en cherchant à rencontrer le conseiller pré-adhésion ainsi que d'autres acteurs potentiels régionaux.

Une petite mission à Timișoara a donc ensuite permis d'apporter des réponses sur le rôle et les difficultés des Agences de développement régional (grâce à Horia Imbri, directeur adjoint de l'ADR Ouest et Etienne Duquennoy, conseiller pré-adhésion) et de discuter de développement régional en général avec Nicolae Popa, professeur de géographie à l'Université Ouest. Nous avons alors appris qu'un colloque sur la coopération transfrontalière et en particulier dans l'eurorégion DKMT allait avoir lieu 15 jours plus tard à Timișoara. Or, la mission touchait à sa fin ; un bref

retour en Bretagne d'une semaine et nous étions à nouveau à Timișoara. Nous avons alors rencontré Lucian Bojin de la Fondation pour la troisième Europe, qui nous a finalement amenée à retenir son projet comme étude de cas. Les questions relatives aux eurorégions mais aussi au développement régional ont pu être complétées par les apports de Silviu Negut et Corneliu Popeti, universitaires rencontrés lors de cette conférence. La visite « de terrain » qui clôturait le colloque nous a permis de nous rendre en Hongrie (Szeged) et en Serbie (Novi Sad) et d'avoir ainsi une vision plus complète de l'eurorégion DKMT.

Cette deuxième mission a donc finalement duré trois mois, sans compter que nous sommes retournée en Roumanie pour les vacances d'été, et a été riche en informations et rencontres. Une dernière mission devait compléter la récolte de données de terrain.

**La troisième mission**, en avril 2003, avait pour objectif de retourner au Ministère du développement qui avait, depuis notre dernière mission, été chargé de la coopération transfrontalière, nous souhaitions y obtenir une liste exhaustive des acteurs de ces projets transfrontaliers sur l'ensemble des frontières roumaines. Second objectif ; préciser des points concernant le développement régional (les Plans de développement régionaux suivaient-ils une logique *bottom up* comme il était écrit dans les rapports ? Existait-il un fond de développement régional comme l'indiquait la loi ?...). Enfin, dernier objectif, nous rendre dans le parc naturel de Piatra Craiului ou dans celui de Retezat qui étaient considérés comme des exemples dans le projet Transpark afin d'y discuter de cette « exemplaire gestion intégrée » permise par l'écotourisme. La mission a alors commencé à Bucarest au MDP, où il s'est avéré impossible de connaître ne serait-ce que la ville des acteurs impliqués dans les projets transfrontaliers, puis au Ministère de l'environnement qui hébergeait le bureau ISPA Environnement où avons eu l'occasion de rencontrer le responsable cet instrument communautaire de pré-adhésion pour la Roumanie (Silviu Stoica) grâce à son ancien collègue, depuis engagé au REC Roumanie (Virgil Pedrescu). Puis nous sommes retournée dans les locaux de la région Ouest où beaucoup de choses avaient également changé. Cette fois nous avons rencontré le directeur de l'ADR, Sorin Maxim qui nous a rapidement orientée vers sa chargée de relations publiques (nouveau poste créé cette année là), Raluca Cibu-Buzac qui nous a montrée que la région s'était engagée dans de nombreux projets depuis l'année précédente. Les régions ayant tout juste mis en place leurs agences SAPARD, dont le rôle est de répartir les fonds européens dans les zones rurales. Nous avons ainsi rencontré Dorina Garjob à l'agence régionale de Timișoara. Sur le chemin du retour, c'est finalement Mihai Zotta du parc national de Piatra Craiului qui nous a expliqué son rôle dans un projet d'écotourisme. Enfin, nous avons cherché à rencontrer un acteur local impliqué dans un projet de sensibilisation à l'environnement mais Diana Dumitru, Directrice du Département protection de l'environnement, projets et affaire étrangères de Râmnicu Vâlcea était dans la phase préparatoire dudit projet.



La troisième mission a été décevante en terme de rencontre. Il faut préciser que le Président roumain avait alors déclaré la semaine de Pâques « congé obligatoire » dans la fonction publique, tout au moins... Si nous en sommes revenue globalement déçue, nous avons toutefois saisi les opportunités de rencontres non prévues lors de la préparation de la mission.

Les différents colloques et stage de formation auxquels nous avons pu participer ont en outre été mis à profit pour échanger avec des personnes à propos de notre recherche ; les séminaires sur l'aménagement du territoire européen organisés par la DATAR (Peter Treuner, université de Stuttgart et expert dans le projet Vision Planet), les journées « Prospective info » sur l'avenir de la politique régionale européenne (Gérard Marcou), une « Ecole d'hiver » sur la coopération interrégionale (Alma Zavodnik-Lamovsek, du Ministère de l'environnement slovène et partenaire du projet Vision Planet, Ulrich Graute, directeur du secrétariat Interreg CADSES IIIB et Kai Böhme, évaluateur du programme Interreg CADSES IIC). C'est dans ces diverses occasions que des acteurs autres que roumains ont pu être rencontrés. Au départ, nous pensions que notre échantillon contienne les partenaires des différents pays mais la taille du CADSES mais surtout le temps nécessaire pour parvenir à rencontrer les acteurs roumains, qui étaient notre priorité, nous a découragée. Mais il faudra, dans les prochaines recherches, prévoir suffisamment de temps, et les contraintes matérielles connexes pour y remédier.

Les missions ont donc été inégalement efficaces, mais nous ont permis d'appréhender notre problématique sur la coopération interterritoriale avec bonheur, malgré quelques obstacles. Un problème d'inertie nous a gênée : au début de la recherche, les documents de travail et *a fortiori* les rapports finaux des projets n'étaient pas encore disponibles et lorsqu'ils l'ont été, les personnes impliquées dans les projets avaient en grande partie quitté la structure qui était partenaire dans le projet. La solution d'envoi par mail de questionnaires ouverts n'a pas porté ses fruits (beaucoup d'adresses non attribuées, de sites sensés présenter les projets disparus...). Cela nous a du reste mise face à face avec ce problème de rapide turnover que nos interlocuteurs qualifiaient de frein à la coopération. Nous nous sommes heurtée à l'impossibilité d'obtenir des détails concernant la coopération transfrontalière, ce qui peut paraître étonnant compte tenu de la petite taille de l'espace comparée aux espaces de coopération transnationaux et de l'existence d'Europaid à Bruxelles et enfin, du plus faible nombre d'acteurs impliqués. La disponibilité des informations n'a pas été proportionnelle à l'échelle de coopération comme nous aurions pu nous y attendre. La proximité et la petite taille -relativement à l'espace CADSES- n'a pas joué en faveur de la quantité d'informations disponible. Il en a résulté un certain mitage des informations et une récolte discontinue dans le temps, parfois aléatoire de données concernant les coopérations Phare CTF. Cela nous a donc empêchée de réaliser le même travail cartographique aux deux échelles (CADSES et transfrontalier), ce qui aurait pu être intéressant.

Enfin, notre participation à un projet de l'ORATE<sup>297</sup> a été une expérience enrichissante bien qu'il soit arrivé relativement tard dans le déroulement de la recherche doctorale. Il nous a été proposé de regarder si les coopérations interrégionales transnationales (le choix d'Interreg avait été réalisé par l'équipe Géographie-cités) montraient l'émergence d'une organisation polycentrique. La méthode était alors de représenter les réseaux de coopération de plusieurs programmes Interreg (« notre » CADSES, mais aussi Espace du Nord-Ouest, Arc atlantique et mer Baltique) en cartographiant les liens entre les acteurs de ces différents projets. Nous avions auparavant réalisé l'inventaire des projets et déterminé la proportion d'acteurs selon chaque pays. Seuls les acteurs roumains avaient été identifiés plus précisément de façon à connaître le type de structure, privée, publique etc. et leur localisation en Roumanie. Pour ce projet ORATE, il nous a fallu étendre à la totalité des acteurs ce degré de précision. L'exhaustivité de ce travail nous a permis de pointer les acteurs les plus actifs de cette zone, leur nature, les thèmes des projets qui les ont rassemblés... de multiples informations qui apportent un saut d'échelle intéressant.

Les missions se sont complétées, ayant chacune des objectifs découlant d'une meilleure connaissance du terrain acquise lors de la mission précédente même si la dernière nous a paru moins satisfaisante. Le matériau rapporté de ces différentes missions devait ensuite être exploité avec rigueur mais aussi en prenant certaines précautions.

### II.2.3 Un matériau riche mais à exploiter avec prudence

Le matériau résultant des missions que l'on peut qualifier de « documentation produite *in situ* » se composait d'une part de documents relatifs aux différents projets, programmes, publications, rapports d'activités, auto-évaluations, donc de documents réalisés par différentes personnes et mis à notre disposition. D'autre part, les discours des acteurs rencontrés et retranscrits *in extenso* ainsi que tout ce qui se prêtait à une interprétation ; les comportements, les réactions de ces mêmes acteurs et de ceux simplement observés au cours de réunions. Ce deuxième type de matériau est donc une production « personnelle ». Chaque type de documentation a ses propres caractéristiques qui impliquent pour le chercheur de les aborder avec prudence.

Les discours des acteurs représentent un matériau particulier qui nécessite une exploitation précautionneuse. Il existe en effet de nombreux « pièges » sinon des biais dont il faut avoir conscience. On peut déjà différencier l'analyse des discours de celle de tous les éléments accompagnant ces discours. Si nous pouvons considérer un discours comme objectif ; ce que dit l'acteur est là, retranscrit exactement, il n'y a pas de place pour l'interprétation de la part du chercheur, il en est tout autrement de l'analyse des comportements.

---

<sup>297</sup> L'ORATE est l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ou *European Spatial Planning Observation Network*) dont la gestion française est assurée par Nadine Cattani et Claude Grasland, UMR CNRS Géographie-cité, Paris.

Le discours en lui-même comporte de nombreux pièges dont il faut avoir conscience. Premièrement, les écarts de terminologie d'une langue à l'autre. Nous avons déjà signalé les différentes définitions des termes comme « aménagement » dans les langues roumaine, française et anglaise auxquelles nous avons eu recours selon les différents interlocuteurs. Afin d'éviter au maximum l'effet de ce filtre, l'idéal est de converser dans la langue de chaque interlocuteur. Dans les premiers temps de la recherche, cela n'a pas été possible et les entretiens se sont essentiellement déroulés en anglais. Cet appauvrissement par simplification des idées, par éviction des anecdotes, ou des expressions impossibles à traduire depuis le roumain. C'est pourquoi nous avons souhaité apprendre cette langue latine, suffisamment proche de la nôtre pour parvenir à nous faire comprendre de nos interlocuteurs. On aurait pu croire que l'immersion de trois mois dans l'ONG roumaine eut aidé dans cette entreprise, ce serait oublier la dimension internationale de ce type d'ONG : la langue de travail était l'anglais, bien que la plupart des employés fussent Roumains.

Dans chaque discours, il faut donc repérer les faiblesses ; le raisonnement peut avoir des lacunes, omissions, fissures, les contradictions et repérer les informations stratégiques du type éléments favorables à l'acteur qui parle ou aux tenants du projet. Il faut enfin repérer la nature des propos ; il peut s'agir de jugements, d'évaluations, de faits, d'affirmations, d'arguments, de divergences d'intérêt, de déclarations d'intention, de demi-vérités ou encore de négociations. On se méfie dès lors du discours lisse construit comme des plaidoyers, apparemment sans faille, d'une logique implacable qui est un discours fermé cachant souvent quelque chose. Il faut être attentif aux émotions de l'interlocuteur et à ce qu'il a voulu suggérer lors de l'entretien, cela fait appel aux sentiments, à la mythologie collective, au système de valeurs de façon plus générale. Il y a aussi tous les non dits du discours, le sens que l'on prête à certaines phrases allusives. Bien qu'on ait recherché à faire préciser au maximum les idées afin d'éviter les *quiproquo*, est arrivé que l'interlocuteur ne souhaite pas préciser sa remarque. Faut-il alors en conclure que cela lui a échappé ou bien qu'il souhaite que vous fassiez vous même le développement pour se dédouaner derrière votre parole ? Ou est-ce simplement que toutes ses idées ne sont pas claires ?...

Nous considérons que quand un acteur parle ou rédige le rapport d'un projet, il est encore en train de « jouer » et que dans ces moment là, l'attention interprétative doit aussi être mobilisée. Dans l'analyse des comportements, en particulier au moment du discours, c'est la subjectivité la plus totale car il revient au chercheur de donner du sens, son sens, à des actions perpétrées par d'autres. Cela ne peut se faire sans un certain nombre de représentations, de valeurs propres au chercheur. Il y a donc ici un filtre culturel important malgré la volonté de respect de la neutralité du chercheur. La neutralité axiologique est cependant respectée dans la mesure où la recherche se fait sans *a priori*, dans un souci d'ouverture maximum.

Il y a enfin l'environnement de la discussion qui joue un rôle ; à quel moment de la journée, dans quelles conditions, en tête à tête ou en présence d'un supérieur, dans un petit bureau capitonné de cuir ou dans une grande salle de conférence ? Ces conditions agissent de façon différente sur l'interlocuteur et chercheur qui est peut-être encore plus sensible car confronté à un environnement inhabituel.

Si une problématique était établie et un certain nombre d'hypothèses articulées, la recherche a néanmoins évolué, en particulier au gré des missions de terrain. La question centrale est toujours restée celle de l'impact des coopérations impliquant des acteurs infra-nationaux sur le développement régional. Les objectifs de chaque mission étaient clairs mais réaliser un agenda certain depuis la France a été consommateur de temps. Heureusement, les rencontres « de proche en proche » se sont avérées fructueuses et un réseau a ainsi émergé qui n'était pas imaginable depuis la France. Nous devons ici regretter de ne pas avoir passé plus de temps sur place. Cependant les missions successives ont permis une connaissance du terrain chaque fois plus précise et internalisant les résultats de la précédente mission. Parmi les informations recueillies, il nous faut reconnaître la richesse du matériau discursif tout en l'abordant avec précaution, de façon à conserver la neutralité la plus complète exigée pour tout travail de recherche ainsi qu'à éviter une éventuelle instrumentalisation du chercheur par l'interlocuteur.

## **Conclusion du troisième chapitre : des méthodes mesurées pour un terrain démesuré**

L'analyse théorique proposée pour aborder les acteurs de la coopération transnationale et transfrontalière fait appel à plusieurs sciences sociales qui sont de plus en plus sollicitées dans les recherches délibérément transdisciplinaires. Les sciences politiques nous ont déjà éclairée sur les formes institutionnelles des différents modes de coopération (chapitre 1) mais elle apporte également des éléments essentiels sur la hiérarchie qui peut exister parmi les acteurs dans leur relation au pouvoir. Le droit nous assiste dans l'analyse de la nature des acteurs privé et public dont l'implication dans les projets de coopération est à prendre en compte. La sociologie est fortement sollicitée pour l'analyse des logiques et des stratégies des acteurs tant dans leurs discours que dans leurs comportements. Enfin nous empruntons à l'économie et aux mathématiques une approche des relations et des choix des acteurs par le prisme de la théorie des jeux.

Analyse théorique et méthodes de travail de terrain ont connu de nombreux allers-retours tout au long de la recherche. Celle-ci est rythmée par les missions sur le terrain et les différentes rencontres où le hasard a joué un rôle. L'analyse multiscalaire a nécessité l'établissement de méthodes adaptées à chaque échelle d'analyse. Une méthode propre au programme basé sur l'identification des acteurs et leurs relations au sein d'un système permet de dégager des généralités sur la nature des acteurs, leurs rôles respectifs au sein d'un programme, les liens qu'ils entretiennent entre eux et leur rapport à l'espace. Une méthode propre au projet basé sur l'analyse des logiques et stratégies des acteurs mettant en évidence les jeux d'acteurs, au travers de l'analyse de matériaux discursifs, pointe les spécificités de chaque projet. Les études de cas visent à montrer un panel de situations possibles qui seront autant d'exemples sur lesquels s'appuyer en vue de proposer des pistes d'amélioration de la coopération (chapitre 6). Notre approche nous permettra à la fois de présenter des généralités sur la coopération tant transnationale que transfrontalière mais aussi de souligner des spécificités rencontrées dans les projets étudiés et qui pourront être comparées à des études à venir sur ces mêmes espaces ou toute autre étude de cas réalisée sur d'autres espaces.

## **Conclusion de la première partie : la coopération interterritoriale, un outil de développement à la portée de la Roumanie qu'il convient d'analyser de façon transdisciplinaire.**

Les notions de coopération en général, puis de coopération interterritoriale transnationale ou transfrontalière nous ont amenée à aborder les notions de développement, durable ou régional, les différences qui sont à faire entre « aide au développement » et « coopération ». La notion de cohésion a dû être discutée en raison de son utilisation de plus en plus commune et du glissement depuis le social et l'économique vers l'intégration du territorial. La coopération est en effet mise en avant en tant qu'instrument de la politique de cohésion. Le premier chapitre a montré que les programmes de coopération ont connu une diffusion d'ouest en est en raison de leur succès au sein de l'Union européenne, la chute des régimes communistes ayant été le facteur déclenchant de la mise en place de coopérations avec les PECO et donc avec la Roumanie. Certains espaces de coopération comme celui de la Mer Baltique ont du reste eu valeur d'exemple pour celui de l'Europe centrale et orientale, Danubienne et Adriatique (CADSES) auquel appartient la Roumanie.

Cet instrument peut être mis à profit par la Roumanie compte tenu de sa situation de développement préoccupante. Le second chapitre a présenté le niveau actuel de développement de la Roumanie et montré que l'organisation centre-périphérique au profit de la capitale accentuait les inégalités régionales. Bucarest concentre en effet les ressources humaines et financières mais aussi la capacité administrative et bénéficie d'un processus cumulatif qui renforce son développement et creuse l'écart avec le reste du pays. Cependant, quelques régions connaissent un niveau de développement supérieur aux autres, à savoir la région frontalière occidentale qui bénéficie de sa position de carrefour européen ainsi que le littoral de Dobroudja grâce au port de Constanta et du littoral touristique. D'importantes inégalités intra-régionales s'ajoutent aux précédentes, notamment entre les zones urbaines et rurales. L'explication de ces inégalités est dans la politique industrielle systématique menée pendant la période communiste qui a engendré une hyperspécialisation spatiale dans différents domaines de l'économie. Face à cette situation, l'Etat a engagé des réformes et la perspective d'adhésion en est devenue le moteur essentiel. Aussi le processus de régionalisation est-il également exigé par la reprise de l'acquis communautaire.

Enfin, la justification du choix des méthodes d'analyse mobilisées parmi le corpus théorique de plusieurs sciences sociales ainsi que leurs contenus ont été rassemblés dans un dernier chapitre par souci de clarté et de concision, évitant ainsi de rappeler les méthodes dans leur intégralité à chaque mobilisation au cours de la deuxième partie.

## Deuxième partie :

### Fonctionnement et enseignements de la coopération interrégionale

La première partie a présenté les fondements de la coopération puis évoqué la situation particulière de la Roumanie dégageant en premier lieu la volonté d'adapter à l'Europe orientale les programmes qui ont été couronnés de succès en Europe occidentale et en deuxième lieu les besoins importants et sa situation préoccupante montrant que la Roumanie a beaucoup à attendre de la coopération.

Les méthodes d'analyse expliquées en fin de partie vont être mobilisées dans le but d'explicitier le fonctionnement des programmes majeurs de coopération identifiés précédemment et auxquels les acteurs roumains participent. Ce faisant, nous vérifierons un corpus d'hypothèses relatives aux espaces de coopération d'une part et aux acteurs de la coopération d'autre part.

Nous avançons l'hypothèse que les espaces de coopération ne sont reconnus et appropriés que lorsqu'ils sont de petite taille ou identifiés et défendus dans les instances européennes. Le CADSES n'est pas un espace de problématiques communes comme l'est l'Espace Mer Baltique, celui de l'Europe du Nord-Ouest ou dans une moindre mesure l'Arc Atlantique. Il regroupe des régions trop inégalement développées et cela nuit à l'instauration de problématiques communes. C'est donc à une échelle plus fine qu'il faut coopérer pour atteindre de meilleurs résultats. Les eurorégions et des espaces plus restreints de coopération transfrontalière (Phare) seront donc étudiés. En Europe centrale et orientale, les eurorégions ont la même importance mais des objectifs spécifiques les distinguant de celles d'Europe occidentale. Cependant leur mise en place a été difficile. Elles se sont ajoutées à l'instauration de coopérations transfrontalières dans d'autres cadres et leur harmonisation n'est pas encore aboutie. Si les eurorégions sont reconnues politiquement et spatialement, il n'en est pas de même des coopérations Phare. Nous posons alors l'hypothèse que les premières jouissent d'une reconnaissance et d'une appropriation par les acteurs alors que les secondes concernent des unités administratives qui ne correspondent pas à des territoires reconnus par les populations.

Notre deuxième série d'hypothèses est relative aux acteurs et à leurs projets. Au sein du CADSES, les acteurs des pays membres sont impliqués de façon nettement plus importante que les autres acteurs, les raisons en sont essentiellement financières. Certains ont des domaines de prédilection, il en résulte une répartition des projets selon leurs objectifs, les projets dans lesquels sont engagés les pays membres étant essentiellement de nature environnementale. Il faut en effet s'attendre à ce que les préoccupations des acteurs des pays candidats se situent plus au niveau d'un

désenclavement géographique pour faciliter l'accessibilité aux régions respectives. Compte tenu de la faible capacité organisationnelle constatée, nous imaginons que les acteurs roumains sont faiblement engagés dans le CADSES, malgré le potentiel que représente ces programmes. Les acteurs roumains sont principalement de nature étatique. Les premiers acteurs ayant réagi se sont trouvés à Bucarest, lieu où sont concentrées les personnes relais informées des opportunités à saisir pour la Roumanie. De plus, la situation économique et sociale du pays nécessitait une réaction urgente. En conséquence les projets dans lesquels les acteurs roumains sont engagés sont majoritairement au bénéfice de Bucarest et de sa région. Les acteurs sont aussi définis par leur système de pensée, leurs attentes. Ils se saisissent de certains projets de façon préférentielle qui n'est pas seulement en lien avec leur activité principale, ils ont des intentions affichées aussi bien que cachées. Si certains acteurs mènent des projets répondant aux besoins locaux, d'autres utilisent les eurorégions surtout pour obtenir une meilleure reconnaissance auprès de l'UE, autrement dit, pour jouer un rôle de lobbying. Nous pensons que la proximité va avoir un effet positif sur les coopérations et qu'elles seront plus importantes sur l'espace plus réduit concerné par les programmes Phare.

Il existe de nombreux blocages mais ils ne sont pas irrémédiables. Nous faisons l'hypothèse que le faible nombre de projets émanant d'actions individuelles locales témoigne de la lourde inertie de l'ancien système communiste qui entravait toute initiative individuelle. Le système fonctionnant sur le modèle soviétique met plus de temps que prévu à être remplacé par un système occidental. De ce fait, les structures locales et régionales ne sont pas encore en place et les acteurs sont frileux ou impressionnés par les montants à gérer. Cependant tout ne se résume pas à ce problème structurel : le manque d'harmonisation entre les grands instruments d'aide est une cause de blocage ou de freinage, le plus souvent, des projets de coopération dans lesquels s'impliquent les acteurs roumains (notamment dans le programme CADSES). Les coopérations transfrontalières multilatérales (pas uniquement au sein des Eurorégions) montrent pour le moment trop de blocages politiques d'un ou plusieurs pays frontaliers dirimant le déroulement des projets.



## Chapitre 4 : La coopération interterritoriale transnationale

---

« La Commission est convaincue que seule une coopération et une action conjointe avec toutes les parties impliquées, à tous les niveaux, étayées par un cadre d'aménagement du territoire commun, permettront d'aboutir à l'objectif ultime de l'Union : un développement économique durable et équilibré. »  
Bruce Milan, CE, introduction au document Europe 2000+, 1994

Après avoir présenté dans le détail le corpus théorique et méthodologique, nous allons ici le mobiliser pour analyser à la fois les espaces de la coopération et leur fonctionnement afin de montrer leur rôle éventuel pour le développement de la Roumanie. La même démarche sera suivie concernant la coopération transfrontalière et fera l'objet du chapitre 5.

Notre démarche consiste à partir de l'espace défini par Interreg pour la période de programmation IIC (initialement prévue de 1996 à 1999) pour l'espace de l'Europe centrale, de l'Adriatique, du Danube et Europe du Sud-Est (CADSES) qui a finalement commencée en août 1997 et s'est prolongée jusqu'en mars 2003. L'analyse du CADSES en tant que système doit mener à éclairer sa création et ses éléments constitutifs qui interagissent pour assurer sa pérennité. L'analyse spatiale est un complément qui aboutit à mettre en exergue les objets spatiaux et leurs relations à l'échelle du CADSES. Nous formulons ici l'hypothèse que CADSES est un espace très hétérogène dont la justification ne serait que financière, alors que les autres espaces Interreg ont cherché à rassembler des régions au niveau de développement équivalant et aux aspirations communes : ce serait un simple creuset de projets « opportunément » financés par l'UE. Le fonctionnement s'en ressent et il s'en suit une logique *top down* orchestrée par le niveau communautaire. Le CADSES ne serait donc pas un espace de problématiques communes comme l'est l'espace Mer Baltique, celui de l'Europe du Nord-Ouest ou dans une moindre mesure l'Arc atlantique.

Enfin, c'est au moyen de l'analyse du système d'acteurs du programme CADSES IIC que nous cherchons à vérifier les hypothèses suivantes : il existe des réseaux géographiquement restreints témoignant de l'existence - ou susceptibles de faire émerger - d'espaces privilégiés de coopération (un réseau de capitales centre-européennes, un réseau d'acteurs danubiens, la région de la Mer Noire...). De plus un gradient Est-Ouest montre une plus forte densité d'acteurs dans la partie occidentale de l'espace CADSES. Nous supposons en outre que le type d'acteur diffère selon les pays, majoritairement des acteurs privés dans des pays membres et des acteurs publics dans les pays candidats. Nous nous attendons à ce que l'emprise spatiale des projets soit importante si les acteurs étatiques sont nombreux ; ils fixeraient systématiquement les limites des zones bénéficiaires des projets sur celles du territoire national. Nous pensons que les acteurs ont des domaines de prédilection variables selon leur appartenance aux pays membres, candidats ou tiers et que les thèmes de leurs projets répondent à une répartition dans l'espace qui n'a rien d'aléatoire.

Compte tenu du manque de pré-requis de la coopération que nous avons pu identifier, nous pouvons penser que parmi l'ensemble des acteurs de la coopération transnationale, les Roumains ne sont pas les plus impliqués. Nous supposons alors que si des acteurs roumains s'investissent, ils sont principalement étatiques compte tenu de la main mise de l'Etat sur l'ensemble des programmes de coopération. En conséquence, les projets dans lesquels les acteurs roumains sont engagés vont être majoritairement au bénéfice de Bucarest et de sa région. On peut donc s'attendre à une emprise spatiale des projets très limitée. En tant que pays encore en pleine transition, on s'attend à ce que les objectifs des projets portent sur le développement économique, ce qui, selon la politique menée depuis les années 1990 par le gouvernement roumain, passe par le renforcement des réseaux de transport. Nous pensons donc que les catégories de projets privilégiées sont mono-sectorielles, souvent en vue de l'amélioration de l'accessibilité et dans une moindre mesure en vue de la protection de l'environnement car elle est considérée comme une préoccupation propre aux pays plus développés. Quant aux préoccupations en termes d'image et de marketing territorial, nous ne les imaginons pas autrement que reléguées en dernière instance.

Dans ce chapitre qui traite de la coopération transnationale nous avons également voulu intégrer un exemple de coopération décentralisée. Il s'agit bien d'un espace de coopération transnational mais les zones visées par le projet ne sont pas contiguës. C'est davantage sa thématique ciblée sur la mise en place des régions de développement roumaines qui nous apporte des éléments de réponse sur ce processus émergent en Roumanie. Nous vérifions alors l'hypothèse selon laquelle les régions sont plus fonctionnelles sur le papier que dans leur quotidien (cf. chapitre 2) et nous pensons que l'intervention de projets de coopération décentralisée ne peut pas avoir d'impact important sur cet état de fait. Le fonctionnement de cette coopération particulière fait en outre émerger des difficultés communes à d'autres coopérations.

## I. Un système naissant sur un vieil espace

Considérant que l'analyse du système spatial et du système d'acteurs sont complémentaires, nous commençons par approcher le programme CADSES comme un système dans le but de déterminer le rôle de chaque élément qui le constitue dans ce processus de coopération interterritoriale transnationale (Titre I.1). Suit l'analyse spatiale (Titre I.2) alors que l'analyse du système d'acteurs est plus précise et plus riche (Titre II).

### I.1 Un système fonctionnel

Afin de vérifier les hypothèses concernant la délimitation de l'espace de coopération il nous faut déterminer les principaux facteurs qui ont joué dans la naissance de ce programme de coopération (Titre I.1.1). Dans un deuxième temps, l'analyse du fonctionnement de ce système montre que la logique est mixte, avec une prédominance *bottom down*, dans une relation hiérarchique au sommet de laquelle se trouve quelques services de la Commission européenne (Titre I.1.2).

#### I.1.1 Quelques facteurs à l'origine du système

Nous avons identifié **cinq facteurs** qui ont eu (certaines ont toujours) une grande influence sur la formation du « système CADSES ». Ces facteurs sont d'ordre économique, politique, social, mental et naturel. L'histoire n'est pas un facteur que nous avons étudié à part puisqu'il est présent dans l'ensemble de ces facteurs. Leur présentation est linéaire et apparemment analytique pour les seuls besoins de l'exposition, mais un schéma reflétera leur relation au sein d'un même système.

Le phénomène de mondialisation qui fait suite à la longue période de bipolarité autour d'un monde occidental opposé à un monde oriental est un des **facteurs économiques** du système, il se caractérise par l'interdépendance accrue entre tous les pays du monde. Cela se traduit sur le plan économique par le phénomène de globalisation défini comme l'intégration de l'ensemble des économies nationales au niveau mondial. Les géographes parlent également de « glocalisation » dans le sens d'une articulation accrue des territoires locaux à l'économie mondiale. Les crises économiques se diffusent d'autant plus vite. La concurrence entre les pays devient plus forte et tenir sa place dans le rang des nations devient un objectif à court terme. Seuls quelques pays émergent et réussissent à maintenir leur position. Pierre Veltz parle d'une « économie d'archipel » composé de mégapoles (comprenant parfois elles-mêmes des mégapoles) dont les plus influentes sont celles du Nord américain et du Sud-Est asiatique<sup>298</sup>. L'Europe, avec la dorsale européenne constitue le troisième pôle de cette triade économique mais ne comporte que deux mégapoles (Londres et Paris). La réalisation d'un marché unique a pour but de faire exister l'Europe sur la scène économique mondiale. Or, ce marché est d'autant plus difficile à mettre en œuvre qu'il implique des nouveaux pays aux structures économiques de marché récentes voire inabouties, comparées à celles des

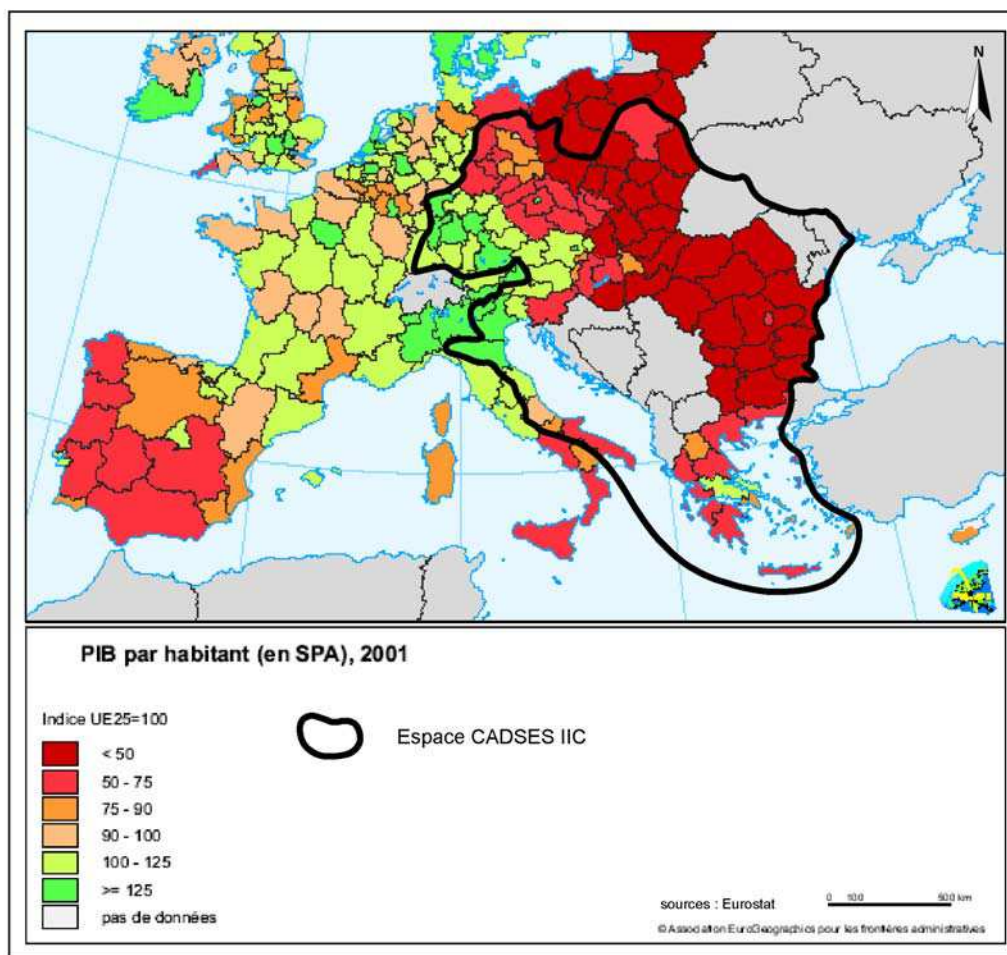
<sup>298</sup> VELTZ P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires*, 262 p.

membres les plus anciens. Afin de les intégrer progressivement dans le marché unique, l'Union européenne soutient financièrement les pays candidats par des programmes ciblés mais aussi en soutenant les initiatives de regroupement régionaux en vue de coopérer dans de nombreux domaines comme par exemple le groupe de Visegrad, la Zone de coopération économique des pays de la mer Noire, l'initiative de l'Europe centrale (CEI). Nous considérons que ces regroupements prennent part à la régionalisation qui s'organise en réponse à la mondialisation. Dans un objectif plus large que celui de la croissance économique, la première réforme de la politique régionale de 1988 marque une prise de conscience de la nécessité d'élargir les domaines de coopération. L'initiative communautaire Interreg intègre bientôt des pays candidats et tiers. Des fonds ensuite débloqués sont dirigés vers les PECO au travers de Phare, vers les NEI avec Tacis et vers les pays des Balkans avec CARDS.

Les **facteurs politiques** sont liés aux facteurs économiques mais ce qui a déclenché la formation de cet espace CADSES a bien été une décision politique au niveau communautaire. Nous considérons donc comme stimulus déclencheur la perspective d'élargissement officiellement souhaité par l'ensemble des pays membres et candidats. A partir de là, s'engage une lutte contre les barrières politiques que sont les frontières intérieures de l'Europe. Les fonds ensuite débloqués ne sont que les instruments déployés pour mener à bien les objectifs politiques fixés. Les différences sur le plan politique, entendons par là la place dans l'Europe des pays concernés, ont pu freiner la formation de cet espace. Les pays membres ont montré quelques réticences à coopérer avec une majorité de pays en retard de développement par rapport à eux, considérant qu'il y a toujours plus à attendre de coopérations avec des pays plus riches et plus développés. C'est peut-être dans ce but que certains pays membres impliqués dans le CADSES participent par ailleurs à d'autres espaces de coopération transnationale comprenant une majorité de pays membres. L'Allemagne appartient dans sa partie occidentale à « l'Europe du Nord-Ouest » mais aussi à la « Région de la Mer Baltique », l'Italie et la Grèce à « l'espace Méditerranéen ». Le problème ne se pose évidemment pas pour les pays les moins développés qui attendent beaucoup d'une telle coopération. Si les ressentiments de certains pays n'ont pas empêché la formation du CADSES, c'est parce que la décision finale a eu lieu au niveau communautaire. Cependant il faut s'attendre à ce que ces différences de statut par rapport à l'adhésion prennent de l'importance dans le fonctionnement de la coopération.

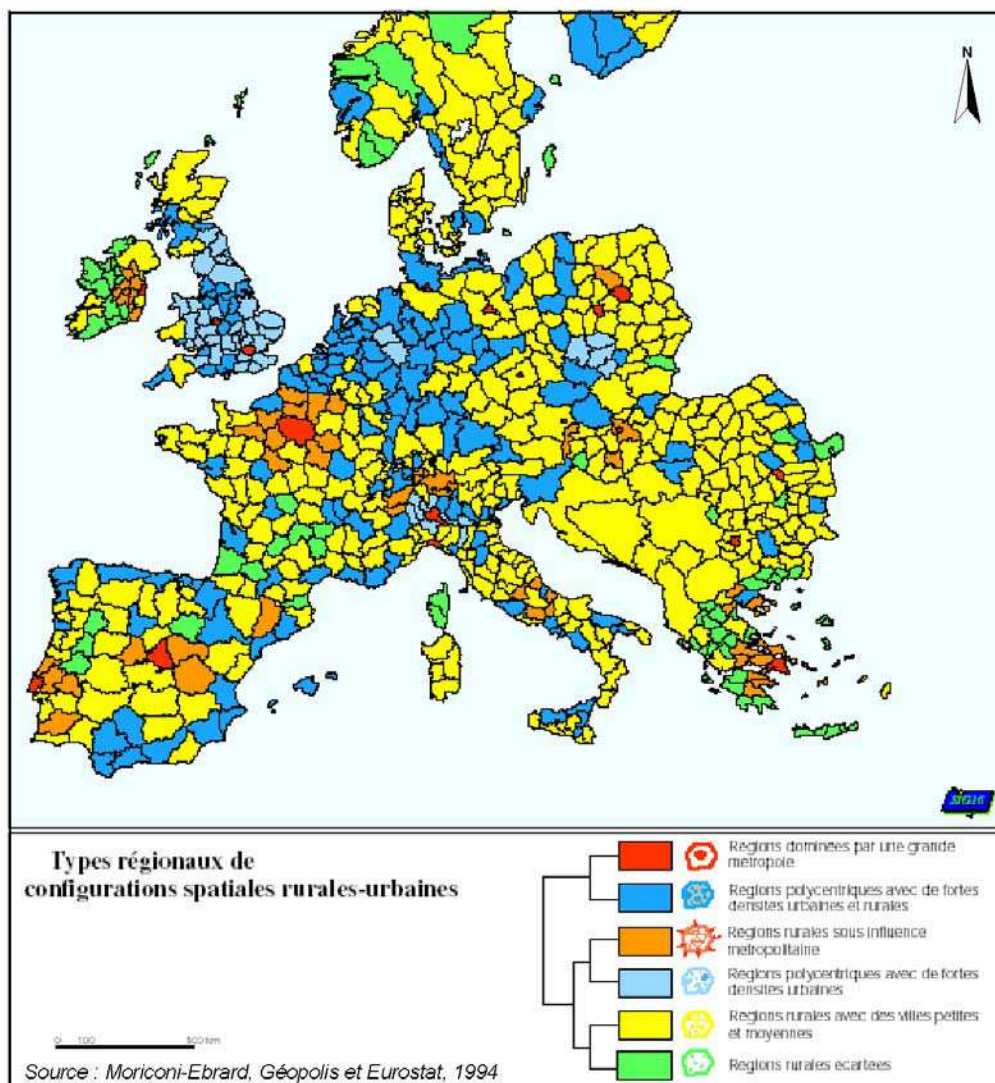
Quand aux **facteurs sociaux**, ils relèvent de la présence au pouvoir du parti communiste pendant 45 ans, histoire commune à la plupart des pays de la zone. Nous avons vu que les conséquences économiques ont été néfastes pour les populations de ces pays. Le niveau général de développement est faible et il existe d'importantes disparités régionales. Celles-ci sont toutefois inférieures aux disparités qui existent entre des pays (Cartes 25 et 26).

Carte 25 : PIB par habitant au niveau régional (en Standard Pouvoir d'Achat)



Les plus grandes disparités sont fonction de l'ancienneté des pays dans l'UE. L'expérience de l'Allemagne qui a intégré - et de ce fait relevé - l'ex RDA est à ce titre importante et peut avoir valeur d'exemple. La présence d'une partie de l'Italie, en tant que pays membre de l'UE depuis le début de l'aventure européenne, peut également faire bénéficier de son expérience et tirer les PECO vers le haut. Enfin, la Grèce qui était dans une situation de développement équivalente à celle des pays candidats actuels au moment de son adhésion a connu un important développement depuis et témoigne du possible rattrapage que peuvent espérer les pays candidats. Ceux-ci partagent des problèmes communs (à différents degrés selon les pays) qu'ils pourront chercher à résoudre ensemble en mutualisant leurs réflexions, et avec les pays membres qui peuvent transférer leurs savoir-faire. Nous pensons que tels étaient du moins les objectifs recherchés lors du rassemblement de ces pays au sein du CADSES.

Carte 26 : Les régions appartenant au CADSES sont en majorité rurales

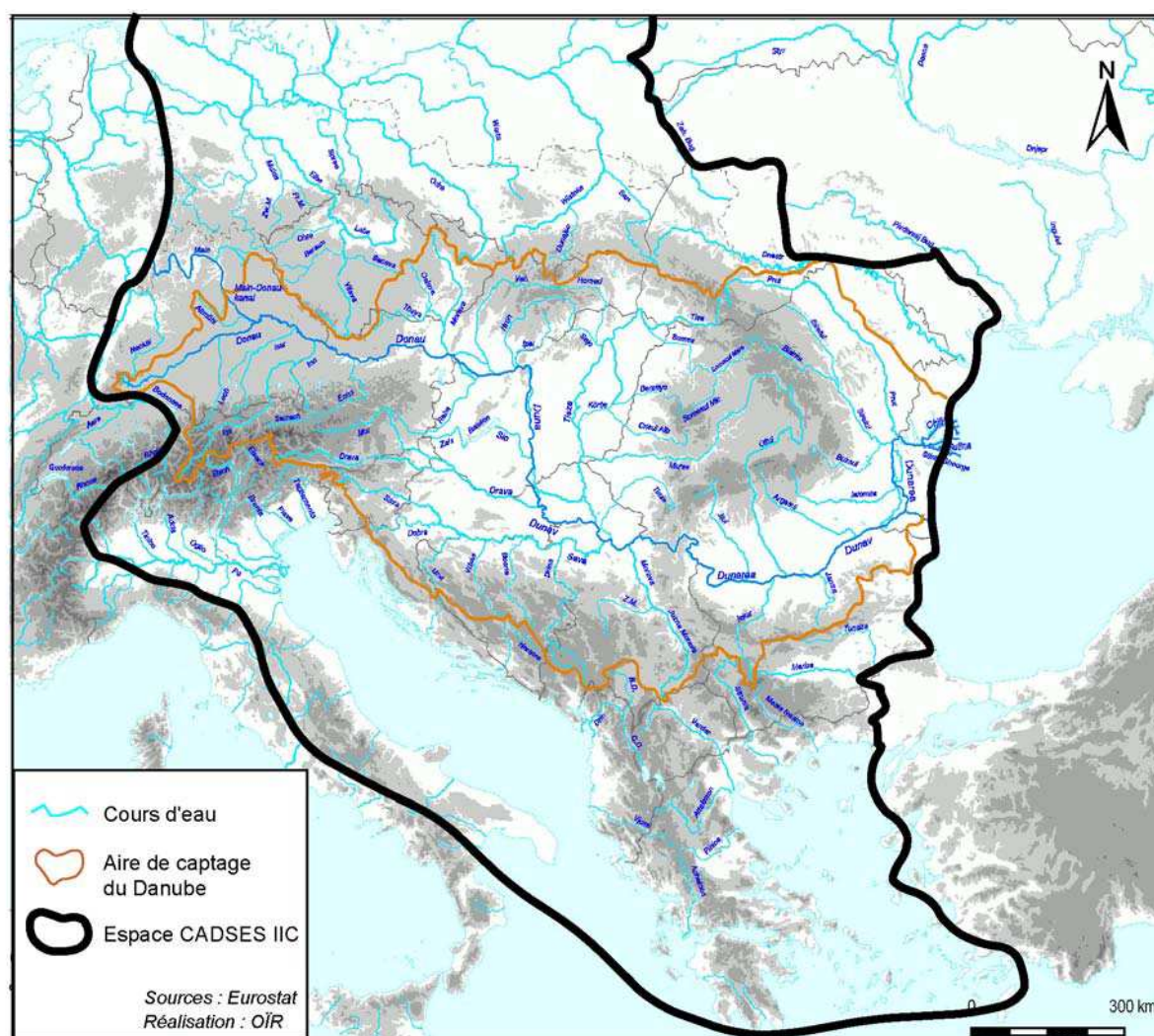


Afin d'aborder les **facteurs naturels**, comparons les intitulés des espaces de coopération. Force est de reconnaître que le CADSES est le plus long intitulé, en témoigne le recours obligatoire à l'acronyme, celui-ci implique *ipso facto* un titre moins évocateur. En effet, l'Arc Atlantique, l'Espace de la mer Baltique, l'Europe du Nord-Ouest font appel à des référents géographiques qui génèrent une image mentale commune. Ces espaces font référence à au moins un élément naturel connu, même si tout le monde ne met pas exactement le même espace derrière la notion d'arc, d'aucuns pensent à la façade atlantique. Nous avons alors le sentiment que ces espaces ont été définis autour d'un élément fédérateur reconnu par les pays et régions concernés par chaque zone à l'exception de l'espace CADSES. Ce dernier apparaît au contraire comme un espace qui aurait été formé en dernier et auquel on aurait cherché à donner une inscription spatiale ne décevant aucun des pays ou régions concernés. L'Allemagne, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, l'Autriche et la Hongrie auraient été satisfaites de l'expression Europe centrale, la Roumanie, la Bulgarie, la partie orientale des Balkans, la Moldova et les régions d'Ukraine se seraient reconnues dans l'Europe du Sud-Est et l'Italie, l'Albanie ainsi que la partie occidentale des Balkans auraient pu être représentées par l'appellation Adriatique.



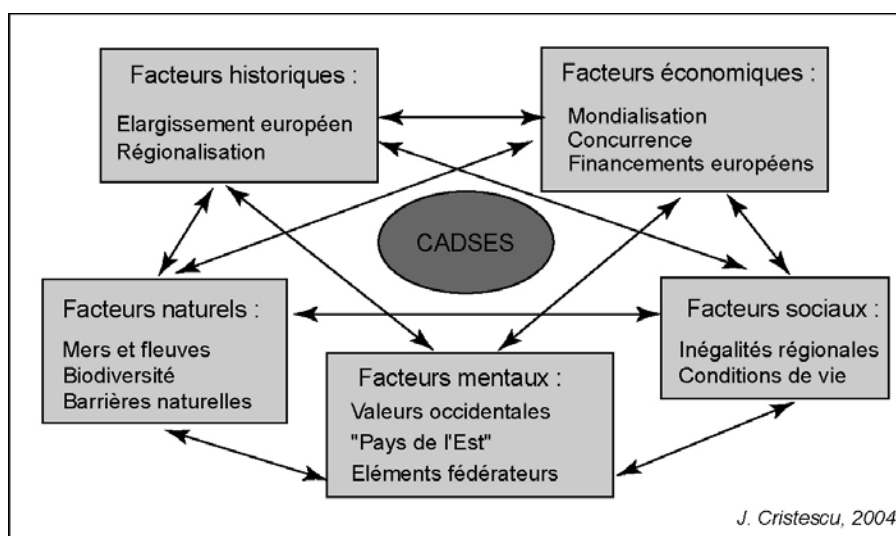
« L'Europe du Danube » se superpose en partie aux zones précédentes puisque ce fleuve est présent dans sept des pays de l'espace CADSES (Carte 27). Il est finalement le seul élément naturel suffisamment étendu pour pouvoir structurer l'ensemble de l'espace correspondant. Les autres éléments ne concernant qu'une partie de l'espace sont la Baltique, l'Adriatique, la mer Noire et les Carpates. Ces barrières naturelles ne sont pas considérées comme des obstacles, elles n'ont pas joué le rôle de contrainte négative. Elles sont plutôt considérées comme participant de l'importante biodiversité à préserver dans cette zone de l'Europe, privilégiée de ce point de vue par rapport à l'Europe occidentale.

**Carte 27 : Le Danube et son bassin de captage compris dans le CADSES (ÖIR., 2000, *Danube Space Study*)**



Nous entendons par **facteurs mentaux** les représentations, les idées reçues qui ont pu favoriser ou au contraire empêcher la naissance de CADSES. Le premier facteur entraînant a été celui de la diffusion d'images et de valeurs occidentales dans les pays au sortir de leur ère communiste. Ils ont alors été motivés par le besoin de connaître eux aussi le confort matériel qu'ils pouvaient percevoir d'après les médias et les récits de voyage de quelques privilégiés, quitte à ce que ces derniers enjolivent un peu la réalité. Un facteur négatif s'est manifesté dans la qualification de la plupart des pays de cet espace de « pays de l'Est ». Ce vocable pourtant révolu depuis la fin de la guerre froide est encore trop souvent entendu et met les pays candidats concernés dans une position inférieure qu'ils ont pu mal ressentir. Peu appréciant, beaucoup se sont sentis mis à l'écart et continuent à l'être à chaque fois qu'ils entendent cette catégorisation désuète. Bien qu'il faille se garder de la taire, cette contrainte négative s'est vite effacée derrière l'ensemble des contraintes positives d'autres nature vues précédemment (politique et économique notamment). Nous pouvons éventuellement considérer qu'un facteur mental positif, d'ordre inférieur toutefois, a été le symbolisme que renferme le Danube. La nécessité de lutter contre sa pollution et son utilité en tant que corridor européen sont les raisons de cet intérêt partagé. Il a pu fonctionner comme élément moteur du rassemblement de nombreux pays du CADSES.

**Figure 47 : Les facteurs à l'origine du système CADSES**



Dans une tentative de hiérarchisation des facteurs de la systémogénèse du CADSES, nous placerions ceux de nature politique et économique au premier rang, puis ceux de nature sociale, intensément liée aux deux précédents et enfin les facteurs naturels et mentaux. S'il ressort que la taille du CADSES a généré beaucoup d'interrogations, gageons qu'il présente un enjeu d'autant plus important qu'il rassemble des situations complexes à gérer, des populations aux intérêts divergents. Est-il à la hauteur de cet enjeu ? Comment s'organise le système et est-il viable ?



### I.1.2 Un système au fonctionnement auto-entretenu

C'est en analysant la phase d'autoreproduction du système CADSES, que nous précisons de quels éléments et de quelles relations organisés se constitue le système selon la méthode présentée dans le chapitre 3. Commençons par délimiter le système CADSES par rapport à son environnement. Nous entendons par système CADSES l'ensemble des processus touchant les acteurs coopérant sur l'espace défini par la Commission européenne.

L'ensemble des politiques communautaires et en particulier celle concernant la mise en place des initiatives communautaires fait partie de l'environnement du système CADSES. Il y a là une importante porte du système. L'**entrée** est caractérisée par les grandes orientations politiques et les objectifs des initiatives communautaires accompagnés des moyens mis en œuvre pour y parvenir. Ainsi, le montant des financements conditionne le bon fonctionnement du système. Dans un rapport dialectique, les orientations des initiatives communautaires sont influencées par le fonctionnement du système, par les réajustements et les nouveaux enjeux qui apparaissent au cours du fonctionnement du CADSES. Ainsi, en réponse à l'implication croissante des acteurs hongrois, la Commission européenne a inclus la Hongrie dans le Comité de pilotage normalement réservé aux seuls pays membres de la zone. En termes de flux, on parlera donc « d'informations de cadrage institutionnel » et de capitaux dans le sens de l'entrée, et « d'informations à but rectificatif » dans le sens de la sortie. Les flux financiers sont discontinus, ils ont lieu lors de chaque nouvelle période de programmation, ce qui représente un pas de temps de cinq ans environ, pendant lesquels l'argent ne circule plus qu'à l'intérieur du système. Au contraire, les flux informationnels ont lieu en continu, au cours de réunions à Bruxelles où bien dans l'espace CADSES où les comptes-rendus et les propositions sont échangés en vue d'améliorer le déroulement du programme au fur et à mesure.

Les processus d'étude et d'expertise qui font intervenir les experts des pays membres de l'UE participant aux projets de coopération appartiennent à l'environnement proche du système, même si ces experts viennent souvent de pays éloignés. A contrario, les processus mettant en jeu des acteurs des pays appartenant à l'espace CADSES font également partie de l'environnement du système, car ce sont des processus éloignés de la coopération. Ce qui fait la proximité par rapport au système n'est pas fonction de la localisation mais du rôle joué dans la coopération. Les pays membres ont leur propre politique extérieure et mettent en place des coopérations directes indépendantes des programmes européens. Cela constitue une porte par laquelle le système échange avec son proche environnement, à plusieurs niveaux, du national au local. Rappelons que dans le premier cas on parle de coopération inter-gouvernementale ; aux niveaux inférieurs, de coopération décentralisée. Entrent alors dans le système, de l'expertise, du savoir-faire, des capitaux qui sont autant d'éléments conditionnant le fonctionnement du système, dans une moindre mesure toutefois que les entrées « communautaires ». Les Etats membres et leurs structures régionales ou locales sont en retour influencés par l'expérience vécue, des prises de consciences, les rencontres

occasionnées qui peuvent aboutir à de nouvelles coopérations. Nous pouvons qualifier ce flux d'informations mais aussi de valeurs qui sont souvent plus tangibles dans le cadre de la coopération décentralisée. Les jumelages entre villes sont un témoignage de l'intérêt mutuel que se portent les collectivités de part et d'autres des frontières, même s'ils résultent parfois d'une volonté personnelle de laisser une trace symbolique avant la fin d'un mandat politique.

Entre les pays tiers hors de la zone CADSES et le système, d'autres **portes** existent compte tenu du même fait qu'ils ont leur propre politique extérieure, cependant les flux diffèrent. En raison de leur situation politique, leurs objectifs diffèrent des pays membres. Dans le but de se rapprocher de l'UE à laquelle ils ont conscience de leur faibles chances d'appartenir un jour, ils mettent en place des coopérations directes ou en se faisant soutenir par la Commission européenne. Les acteurs régionaux et locaux ne sont d'ailleurs pas en reste, qui recherchent plutôt dans ce cas le soutien du Comité et des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. Les flux sont essentiellement informationnels, sous forme d'échanges d'expériences ou d'études comparatives. Cela permet aux pays candidats de jouer un rôle d'exemple, ce qui les change de leur position d'élèves à la traîne de la classe Union européenne. Il y a ici un aspect stimulant qui participe du bon fonctionnement du système, bien qu'il ne faille pas lui donner trop d'importance par rapport aux entrées décrites précédemment. En terme de sortie, les informations et les bonnes pratiques qui parviennent à ces pays tiers peuvent les aider à faire évoluer différentes politiques et pratiques encore marquées par leur histoire.

Une dernière porte existe entre le système et son environnement qui tend à s'effacer du fait de la modification de la **frontière** du système à cet endroit. Au niveau de chaque pays, pourtant inclus dans l'espace CADSES, nous considérons que les politiques nationales ne font pas partie du système mais du proche environnement. Les gouvernements sont les premiers responsables de la définition des besoins du pays et de la mise en œuvre des moyens pour y répondre. Ils co-financent d'ailleurs la plupart des projets de coopération. Les entrées sont ici caractérisées par ces politiques cadrant les réformes à mettre en œuvre avec lesquelles les projets de coopération doivent être compatibles. Cependant, comme nous l'avons vu pour la Roumanie, dans les pays candidats les réformes sont de plus en plus engagées dans le cadre de projets de coopération de différente nature. L'influence du fonctionnement du système sur les politiques nationales est ici très importante. Plus que de les compléter, car tel est l'objectif général des coopérations, elles remplacent les réformes qui devraient être financées et mises en œuvre par les gouvernements. Nous nous trouvons donc dans un cas de prévalence d'une sortie sur l'entrée du système.

Nous concluons que le système CADSES présente un **degré d'ouverture important** avec des périodicités différentes selon les entrées et sorties vers son environnement. Ces flux participent déjà au fonctionnement du système et ils sont essentiels à la définition de l'environnement et donc des frontières du système. La description de la structure interne du système relève pourtant d'une

approche synchronique. Nous décrivons un résultat, à un instant  $t$ , après un temps de vie qui est ici de cinq ans. C'est une sorte de tableau figé qui sera animé par la description fonctionnelle à suivre.

Concernant la structure interne du système, après en avoir défini les frontières, il nous faut décrire les éléments du système, leur nature et les **relations** qu'ils entretiennent. Nous considérons ici les éléments en tant que **processus** dont les différents acteurs interviennent dans la réalisation. Ceux-ci sont donc pris en compte dans l'explicitation des processus plutôt qu'en tant qu'éléments du système<sup>299</sup>. Commençons par les **centres décisionnels** présents aux différentes échelles. Au niveau transnational, le comité de pilotage, le secrétariat commun et le comité de suivi, en relation permanente, assurent les prises de décision résultant directement des politiques communautaires. Au niveau national, ce sont les comités nationaux de chaque pays de l'espace CADSES qui sont les premiers relais du centre décisionnel transnational.

Au niveau local, nous ne distinguons pas de centre décisionnel mais plutôt des **réservoirs** d'information, d'énergie et de travail. Les acteurs locaux et régionaux déterminent les besoins locaux et régionaux grâce à leur connaissance précise de leur territoire et de la population qui l'habite. Ils connaissent également les moyens à leur disposition pour mettre en œuvre les projets qui répondront à ces besoins, en terme d'énergies naturelles mobilisables, de force de travail, de savoir-faire. Autre réservoir, l'identification des besoins nationaux fait intervenir les comités nationaux déjà présents dans les centres décisionnels mais aussi, selon les pays, certains ministères souhaitant participer plus directement aux projets. Nous sommes ici en présence de la frontière qui a tendance à s'effacer entre le système et son environnement. Dans la recherche de **mutualisation** des moyens propres à chaque pays au niveau transnational, des groupes de travail thématiques rassemblent des acteurs de différents pays. C'est un autre réservoir d'information, essentiellement des expériences, des savoir-faire.

Ces éléments ne sont pas des électrons libres dans le système, ils sont liés au sein d'un **réseau**. Il s'agit ici d'un réseau de type informationnel entre différents processus et non d'un réseau concret de transports. Nous distinguons deux types de **réseaux, horizontaux et verticaux**. Les premiers sont présents à chaque niveau scalaire. Tout d'abord entre les acteurs locaux et régionaux qui ont appris à travailler ensemble dans le cadre de projets. Au niveau national ensuite, où les comités nationaux sont en relation étroite et préférentiellement avec les comités des pays membres (Allemagne, Autriche, Italie et Grèce). Au niveau transnational, nous pouvons encore parler de réseau mais celui-ci est très dense, ce qui est dû au mode de fonctionnement dans lequel les membres cumulent les représentations dans différents comités au sein du programme mais aussi dans les instances internationales. Les réseaux verticaux sont liés à ce que nous avons évoqué plus haut, les groupes de travail transnationaux thématiques. Un réseau a donc été établi pour chaque thème dans le but de générer des projets dans des secteurs d'activité retenus. Chaque réseau met en

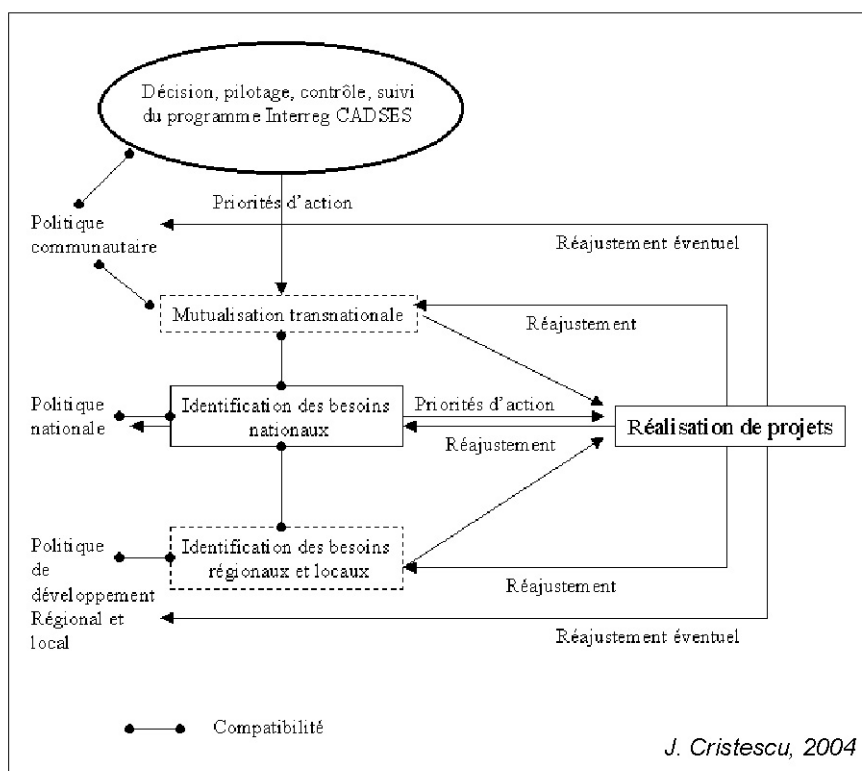
---

<sup>299</sup> Les comportements, logiques et stratégies des acteurs seront détaillés au cours du chapitre 4.

relation des acteurs nationaux (ministères en charge du thème en question), des acteurs régionaux et locaux (services déconcentrés de l'Etat en charge du thème mais aussi ONG, PME, localités souhaitant engager un projet sur ce thème). Le nœud majeur de ce réseau est le comité national qui fait le lien entre les lignes du programme transnational et les acteurs régionaux et locaux susceptibles d'être intéressés ou ceux qui se sont manifestés comme tels.

L'étude du fonctionnement, indissociable de la structure, fait appel à une **approche diachronique** relatant le déroulement de processus. Nous ne sommes plus dans une description figée mais bien dans une description **dynamique** de la vie du système. Ce sont les **flux** qui vont en être les éléments principaux. Ils sont omniprésents tant à l'intérieur qu'entre le système et son environnement, comme nous l'avons vu précédemment. De nature diverse, ils participent à l'intérieur, à une dynamique de **boucles de rétroaction**. Partons des besoins identifiés sur le plan régional et local : ils génèrent des priorités d'action qui doivent être compatibles avec les cadres de la politique nationale. Des informations de cadrage circulent. Sans nous appesantir sur les étapes de la procédure, le projet est réalisé grâce à des flux d'informations, de savoir-faire, de capitaux et de produits (dans des cas particuliers de projets commerciaux). S'il atteint ses objectifs, des améliorations sont perceptibles. Les besoins changent et doivent être réajustés, aux niveaux local et régional tout d'abord, et selon la portée du projet, national ou transnational. Les flux sont alors uniquement de nature informationnelle. La particularité de cette boucle est que même si les objectifs du projet ne sont pas atteints, les besoins restant alors inchangés, un réajustement des politiques peut se faire à un ou plusieurs niveaux scalaires afin de mettre en place des mesures donnant plus de chances aux futurs projets d'atteindre leurs objectifs (Figure 48). Cette boucle est donc régulatrice, elle est reproduite au sein du système autant de fois qu'il y a de pays impliqués dans un projet. Le fonctionnement des acteurs en réseaux (vertical et horizontal) complique ensuite davantage le schéma.

Figure 48 : Le détail d'une boucle de rétroaction



Autre boucle de rétroaction régulatrice, celle qui est liée à la communication, voire la publicité qui est faite de chaque projet ou programme dans son ensemble. Le fait qu'il soit largement rendu compte des réalisations d'un projet met en avant les acteurs qui y ont participé et stimule en retour leur future implication, soit dans la continuité de ce projet, soit dans un autre. Le programme dans son ensemble n'est pas autant lié à la publicité qui en est faite car il est directement tributaire de décisions émanant d'instances internationales. La reconduction du programme peut néanmoins être favorisée s'il est défendu par des personnages influents. Il ne semble pas que le CADSES bénéficie d'un tel soutien, il est peu mentionné, au contraire de l'espace Baltique, mainte fois élevé au rang d'exemple, ou encore de l'espace atlantique, qui a été sauvé *in extremis* de la dislocation (spatiale) par des présidents de région<sup>300</sup>, alors députés européens. Il n'existe pas de document rendant compte de l'ensemble du programme et des projets en dehors des évaluations obligatoires. L'évaluation ex-post<sup>301</sup>, qui ne fait du reste que 49 pages, consacre en moyenne un tiers de page à chaque projet et trois sont manquants. Il en est de même du rapport final, 60 pages<sup>302</sup>, qui est d'ailleurs beaucoup moins analytique que l'évaluation ex-post. Le document où perce le plus une volonté de communication est un rapport de 154 pages réalisé par le Land de Saxe, qui est une présentation bilingue allemand-anglais d'un peu plus de la moitié des projets.

<sup>300</sup> Pour une étude détaillée de l'Arc atlantique, voir CRISTESCU J., 2000, *La coopération interrégionale transnationale au travers de l'Arc atlantique*, 110 p.

<sup>301</sup> BÖHME K., GLOERSEN E., 2001, *Interreg IIC CADSES Ex post evaluation*, 49 p.

<sup>302</sup> EC., 2002, *CIP Interreg IIC CADSES final report*, 60 p.

Ce document<sup>303</sup> laisse de côté 19 projets car seuls ceux auxquels participent des acteurs allemands sont présentés.

Les centres décisionnels mentionnés plus haut ont un rôle essentiel dans le fonctionnement du système. **Au niveau transnational**, la prise de décision, le pilotage de l'ensemble du programme, son suivi sont à l'entrée principale du système où les flux financiers sont les plus importants. Les flux informationnels de cadrage sont également les plus importants puisqu'ils définissent le cadre dans lequel toute coopération pourra se réaliser, en compatibilité avec les politiques communautaires. Ce centre décisionnel a la capacité de gérer certains de ces flux, en augmentant ou réduisant leur débit. Le débit des flux financiers est déterminé par la Commission européenne, à l'extérieur du système, le centre décisionnel n'a pas d'emprise dessus. Par contre, le débit des informations, dans le sens de la sortie, peut être augmenté dans le but de déboucher sur des améliorations du programme suivant. Dépendant en partie de l'environnement du système, ce centre décisionnel peut moins jouer sur le débit des flux que les centres décisionnels internes au système. En effet, les différents **acteurs nationaux, régionaux et locaux** qui déterminent les besoins en terme de développement à leur niveau scalaire sont plus à même de jouer sur ces débits et de transformer les informations en actions. Ils sont les participants directs des projets, ils sont donc à la fois décideurs (mais dans une moindre mesure qu'au niveau transnational) et exécutants.

Dernier élément de fonctionnement du système, les **délais** qui assurent une régulation temporelle du système. Les délais constants sont imposés par l'environnement du système : les procédures d'appel à projet qui se font dans un temps incompressible. S'ils sont parfois perçus comme trop longs, ils assurent néanmoins le respect des lignes directrices du programme. Afin de donner le temps aux acteurs de monter et de perfectionner leurs projets, un délai est introduit au moyen de plusieurs appels à projets. Ce sont autant de nouvelles chances pour les porteurs de projet de voir aboutir un projet qui n'a pas été retenu lors du premier appel. D'autres délais, pas toujours maîtrisés, se trouvent entre les centres décisionnels nationaux et ceux d'un niveau inférieur qui en sont tributaires. Il leur faut souvent attendre des autorisations faisant également suite à un contrôle du respect de politiques nationales. Elles sont censées avoir été prises en compte bien en amont des projets mais il arrive qu'elles aient changé entre temps compte tenu du rythme de production législative des pays candidats. Ces délais permettent de réajuster le rythme de fonctionnement pour éviter « l'emballement des engrenages », mais il ne faut pas les confondre avec les freins qui peuvent mener le système à sa fin.

Afin de conclure sur le fonctionnement du système, nous considérons qu'il existe dans ce système un élément intégrateur au sens que R. Brunet met derrière le terme **holon**. Dans le cas présent, le développement peut jouer ce rôle. Il s'agit d'un processus, comme les autres éléments du

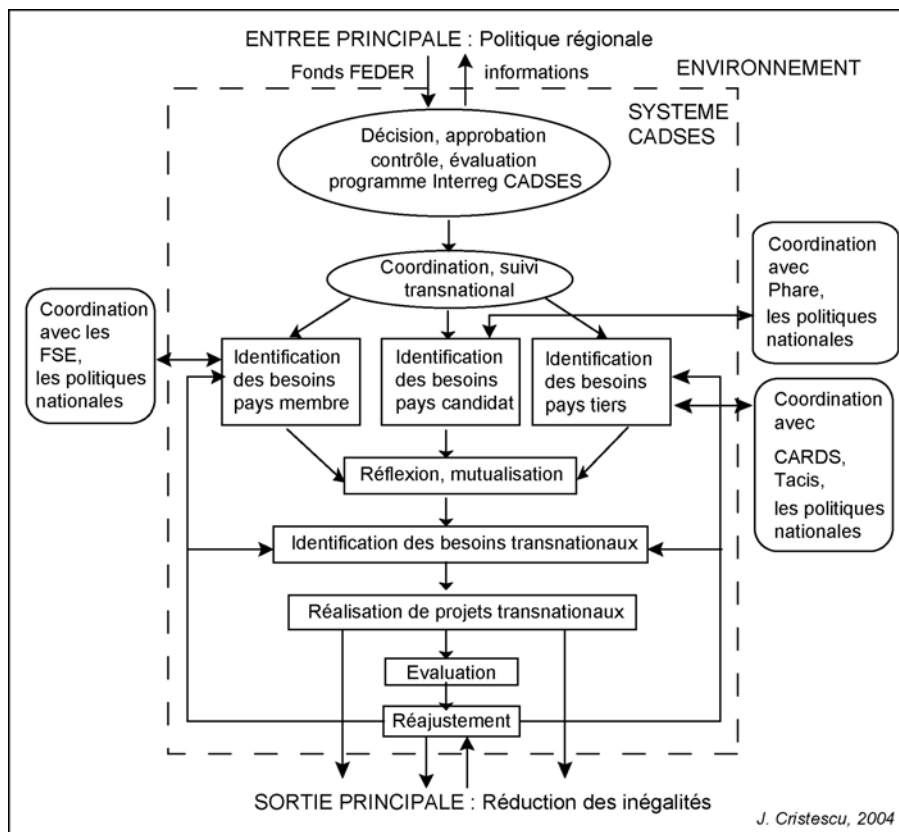
---

<sup>303</sup>BBR., 2003, *Transnationale Zusammenarbeit zur Raumentwicklung, Sechster Sachstandsbericht zur Gemeinschaftsinitiative Interreg IIC/Interreg IIIB*, 154 p.

système. C'est ce qui assure le fonctionnement du système, autrement dit sa finalité. La réalisation de projets est pour le système un moyen d'atteindre ses objectifs.

Le système présente - pour le moment - tous les éléments lui permettant de s'auto-entretenir, il est donc loin de sa fin c'est à dire sa phase de systémolyse. Cependant, il nous faut évaluer les facteurs qui pourraient mener à la mort du système. Nous n'avons pourtant identifié que des freins qui ne menacent pas fortement le système. La régulation « publicitaire », mentionnée plus haut peut éventuellement avoir un effet négatif : il suffit que le programme CADSES soit présenté comme un échec dans les instances européennes. Le programme peut alors subir des coupes franches sur le plan financier et entraîner une démotivation générale des acteurs. Force est de reconnaître qu'actuellement il n'est pas le programme le plus doté financièrement, malgré sa taille et ses besoins liés aux enjeux en terme d'élargissement de l'UE. Cependant c'est aussi la présence d'autant de pays candidats et de si peu de pays membres - donc contributeurs au budget européen - qui fait la faiblesse des montants attribués à ce programme. C'est une contrainte économique freinant non pas le fonctionnement du système dans son ensemble mais plutôt sa pérennisation, l'augmentation du nombre et de l'importance des projets. Il semble néanmoins que ce frein ait été récemment diminué si l'on considère que l'enveloppe est passée de 21,5 millions d'euros à 128,7 millions d'euros prévus pour le programme Interreg IIIB.

Figure 49 : Le graphe sagittal du système CADSES



Afin de statuer sur la stabilité ou l'instabilité du système, regardons de plus près son **degré de variété**. Nous avons vu que les boucles de rétroaction pouvaient prendre plusieurs formes en

fonction de la réussite des projets. Il apparaît en effet que le système possède une certaine souplesse lui permettant de changer de configuration en fonction de l'évolution des processus. En plus de cette souplesse interne, l'environnement pousse également le système vers d'autres configurations lui permettant de s'adapter à de nouvelles situations. C'est la Commission européenne qui fait évoluer certains cadres de fonctionnement, d'organisation et de gestion : par exemple avec l'ajout de la Hongrie dans le Comité de pilotage. Interreg IIIB tire partie des acquis d'Interreg IIC et les objectifs sont réorientés en fonction des résultats obtenus entre 1997 et 2003. Le programme opérationnel IIIB est à ce titre très différent du IIC, témoignant des évolutions considérables qui ont eu lieu durant la première période de programmation. Il ne nous paraît pas que le passage de la période de programmation IIC à IIIB puisse être considéré comme une mort du système suivie d'une nouvelle systérogénèse. Nous considérons au contraire que le système connaît un nouveau cycle et reste ainsi dans sa phase d'autoreproduction, renforcée par rapport au cycle précédent. Nous parlons donc de **système stable**, dans l'état actuel et à moyen terme, jusqu'à la fin de la deuxième période de programmation en 2006 (ou 2008). L'Europe connaîtra alors son 6<sup>ème</sup> élargissement et produira de nombreuses réformes. Celle des fonds structurels influencera le plus les systèmes de coopération tels que le CADSES. Gageons que le système aura d'ici-là encore gagné en variété et aura renforcé ses bases afin de s'adapter en cas de grands bouleversements.

Dans une tentative de classification, notre système se rangerait alors dans la catégorie « **système social artificiel** » de W. Bunge. Il est le plus évolué parmi ses systèmes mais résulte d'une construction qu'il considérerait comme artificielle en opposition à un système d'idées. Il se place également parmi les systèmes les plus évolués selon D. Durand, dans la catégorie « **système social bâti selon un ordre hiérarchique** ». Cependant cette hiérarchie (notamment entre les niveaux scalaires et selon la situation politique relative à l'adhésion à l'UE) n'est pas poussée à l'extrême. Nous sommes loin d'une hiérarchie de type militaire.... Enfin, dans la complexe typologie de J.L. Le Moigne, notre système se placerait au 7<sup>ème</sup> niveau, celui « **d'un système humain avec coordination** ». Nous avons vu qu'une coordination entre les différents centres décisionnels était présente qui garantit la participation de l'ensemble des acteurs avec la prévalence du niveau transnational en terme d'organisation et celle du niveau régional et local en terme d'action.

Les processus en jeu dans le fonctionnement du système CADSES sont auto-entretenus et mettent en évidence un **système stable**. Il fait parti des systèmes les plus complexes selon les typologies retenues. Une analyse de l'espace de coopération qu'est le CADSES doit faire émerger les derniers éléments manquant à la vérification de l'hypothèse selon laquelle les disparités régionales sont trop importantes pour que des problématiques communes soient érigées.



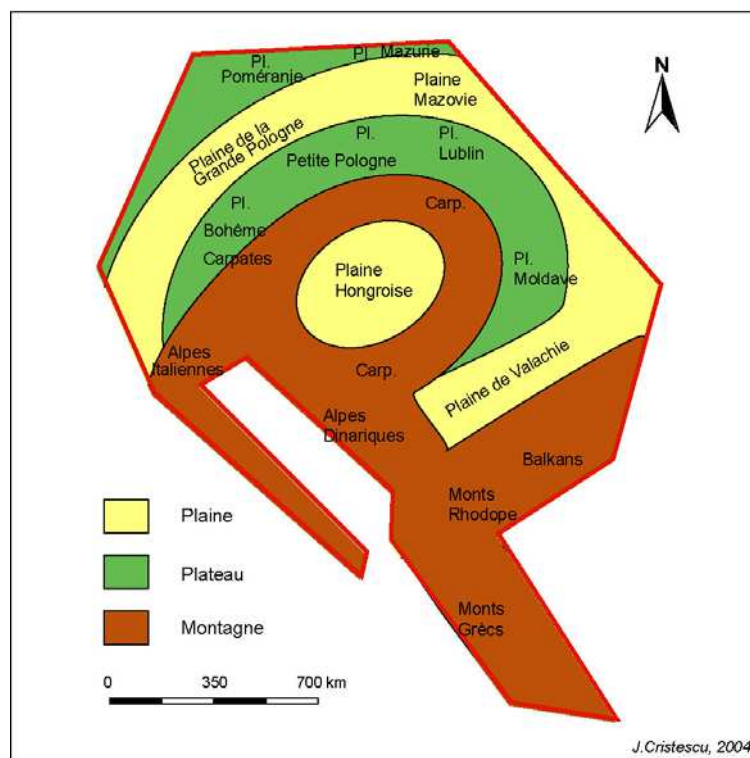
## I.2 Un espace hétérogène

Ce vaste espace de coopération regroupe des éléments naturels, des mouvements empruntant différents réseaux (construits, naturels), des centres, des carrefours ou des nœuds selon leur localisation par rapport aux réseaux. Outre la diversité de ces éléments, c'est aussi la géopolitique de cette zone qui peut motiver certains découpages internes au CADSES (Titre I.2.1). L'évolution temporelle détermine la dynamique spatiale du CADSES, avec plus ou moins de force selon les éléments (Titre I.2.2).

### I.2.1 Des éléments structurant un espace hétérogène

De grands **éléments topographiques** structurent l'espace de façon **quasi concentrique**. En partant du centre, nous distinguons la vaste plaine hongroise qui est ceinturée de plusieurs chaînes de montagnes : les Apennins, les Carpates (Blanches, Orientales, Occidentales puis Méridionales) et les Alpes dinariques. Au total les montagnes occupent la plus grande partie de l'espace. Une seconde ceinture enserme ces massifs, plusieurs plateaux au Nord (de Bohême, de la Petite Pologne, Lublin et le plateau Moldave) et la plaine de Valachie au sud. Deux couronnes de plaines (de Grande Pologne et Mazovie) et de plateaux (Poméranie et Mazurie) terminent cette organisation concentrique dans la partie septentrionale de l'espace (Carte 28).

**Carte 28 : Organisation quasi-concentrique des éléments naturels du CADSES**

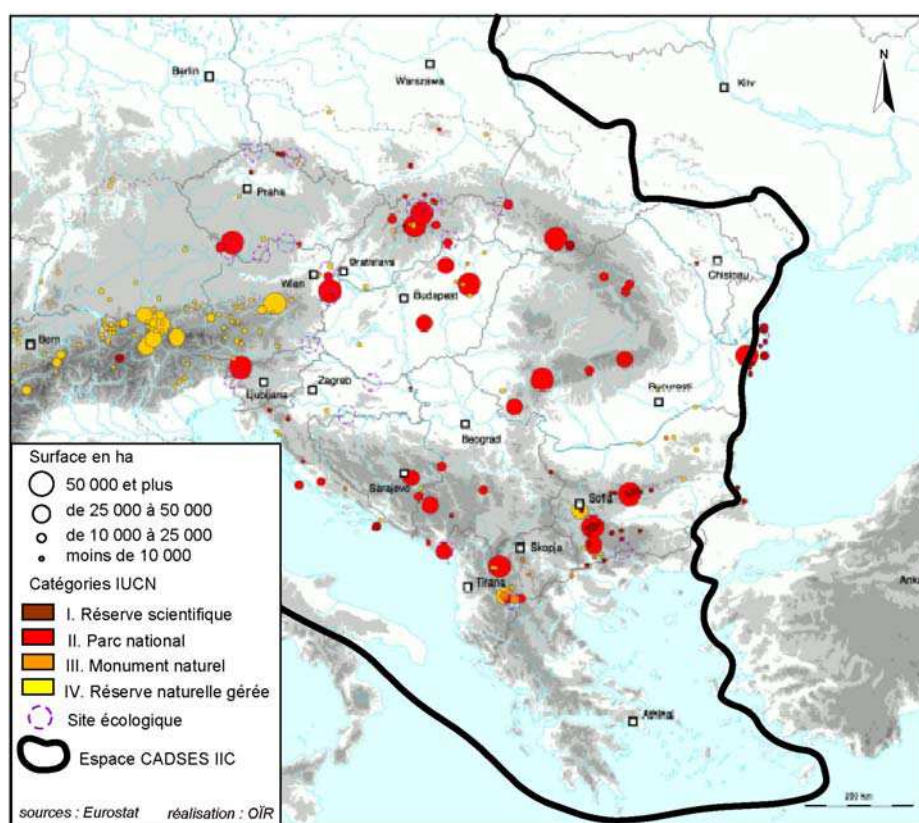


Autre élément naturel structurant, l'hydrographie. L'espace est drainé par un important réseau de fleuves et de rivières parmi lesquels quelques uns se distinguent. Le Danube est le plus long, il traverse d'est en ouest sept pays du CADSES. De nombreuses capitales sont traversées par ce fleuve qui constitue ainsi un lien physique important. Les autres fleuves d'importance sont

l'Elbe, l'Oder, la Vistule, le Dniestr et la Tisza. L'espace CADSES est par ailleurs limité par trois mers (Baltique, Noire et Egée) et comprend la mer Adriatique dans sa totalité. Seules la Pologne et une partie de l'Allemagne sont riveraines de la Baltique. Il manque les pays caucasiens et la Turquie pour que les pays riverains de la mer Noire soient au complet. Quand à la mer Egée, elle ne concerne que la Grèce.

Comme pour tout espace, l'utilisation du sol par les différentes sociétés aboutit sur le plan spatial à des éléments qui sont tantôt des **espaces protégés**, les autres étant des espaces fortement agricoles, des espaces ruraux à activités multiples, des espaces industriels, des espaces urbains et, reliant l'ensemble de ces espaces, un réseau de communications. Les espaces protégés sont nombreux, de petite taille (le plus vaste étant le delta du Danube) et dispersés sur l'ensemble du CADSES. Ils sont parfois aux l'extrémités des zones agricoles et souvent de part et d'autre de frontières nationales comme on peut le voir sur une carte réalisée sur « l'espace danubien » proche de celui du CADSES (Carte 29).

**Carte 29 : Les espaces protégés de l'espace danubien (ÖIR., 2000, *Danube Space Study*)**



Afin d'esquisser la dynamique spatiale du CADSES, nous choisissons d'orienter l'analyse en fonction d'un thème principal : l'existence d'une polarisation multiple, autrement dit du polycentrisme.

Commençons par les **mouvements**, au sens de P. Haggett. Ils peuvent être matériels ou immatériels selon le réseau qu'ils empruntent. Les réseaux, bien qu'étant des éléments structurant l'espace, sont abordés dans l'analyse de la dynamique spatiale car leur fonction est de mettre des lieux en relation. Qu'ils soient naturels ou construits artificiellement, ils dynamisent les liens entre différents lieux et participent à la polarisation de l'espace.

Le **réseau artificiel construit** est constitué des infrastructures de transport et des infrastructures informationnelles. Les premières acheminent personnes et marchandises avec de nombreux points d'accès - qui sont autant de points de rupture de charge - dans le cas de la route, moins nombreux dans le cas du chemin de fer et encore plus restreints pour le transport aérien. Ce réseau a un impact majeur sur la structuration polycentrique de l'espace car il est le lien physique dont les tracés et les directions sont maîtrisés. Si les mouvements migratoires ont souvent été surestimés, beaucoup craignant une arrivée massive de migrants de l'Est vers l'Ouest au fur et à mesure de l'ouverture des frontières, un flux existe néanmoins (essentiellement les minorités qui essaient de rejoindre leur pays d'origine), supérieur à celui inverse (voyages de tourisme ou d'affaire). Nous pouvons donc identifier des zones attractives : les pays membres de l'UE, l'Allemagne et l'Autriche étant souvent considérées comme zones de transit pour le Royaume-Uni, l'Espagne ou le Portugal. Les zones répulsives sont les zones rurales orientales et septentrionales.

Les **infrastructures dites informationnelles** forment un autre réseau, beaucoup plus dense. Elles transportent l'information avec une rapidité croissante, en fonction des avancées technologiques de ce domaine, ce qui contribue à rapprocher de façon symbolique des lieux et des personnes très distants dans l'espace. Des relations sont alors intensifiées, ce qui fait évoluer le système spatial dans son ensemble. Ainsi l'accès à Internet qui se généralise dans les pays candidats aboutit à tisser des liens avec les populations ou instances occidentales mais aussi entre pays candidats. Cela permet de réaliser des économies de transport quand des problèmes peuvent être réglés par voie électronique. Les distances culturelles peuvent être ainsi diminuées sans pour autant que les distances réelles le soient. La multiplicité directionnelle des flux tend en outre à dépolariser - toujours sur le plan symbolique - l'espace sur lequel ont lieu ces échanges. Les relations établies par ce réseau tendent vers une organisation polycentrique en facilitant les contacts entre acteurs des centres et de tout autre type de localité.

Le **réseau naturel** constitué par l'hydrographie décrite précédemment est sollicité pour le transport de personnes et de marchandises dans une tentative d'amélioration perpétuelle. On recherche ainsi à augmenter au sein du CADSES le trafic fluvial, considéré comme un moyen de transport plus économique, mais aussi dans le but de renforcer les échanges entre les villes riveraines. Certaines villes ont recours à ce type de transport pour briguer un rôle de centre dans un espace polycentrique. Malheureusement, le réseau hydrographique est par ailleurs un moyen de diffusion d'éléments moins maîtrisés comme les diverses pollutions : le Danube se charge

progressivement en fonction des rejets des villes industrielles (traversée de Vienne, Bratislava, Budapest, Belgrade...) et des eaux de ruissellement d'origine agricole (de la grande plaine hongroise, de la Valachie) et se déverse finalement dans la mer Noire qu'il contribue à polluer à hauteur de 70%, selon certains biologistes<sup>304</sup>.

A chaque croisement de ces réseaux se trouvent des nœuds de nature différente et hiérarchisés selon l'influence de leurs fonctions. Cette notion de **portée**<sup>305</sup>, introduite par W. C. Christaller dans sa théorie des lieux centraux, est reprise par Philippe et Geneviève Pinchemel. Vienne et Berlin peuvent être qualifiées de **centres** du fait de leur importante portée permise par leur position dans sa partie la plus dense du réseau. Elles sont desservies par de nombreuses infrastructures qui permettent un accès facile mais aussi une portée importante. Les capitales ont la portée la plus importante dans leur espace national et dans le CADSES, ces deux villes sont aussi en haut de la hiérarchie. Budapest se situe juste en dessous ; on peut la qualifier de **carrefour** car elle est au croisement des deux axes nord-sud et est-ouest du CADSES dont elle est la ville la plus centrale. Bratislava joue également ce rôle tout en étant un carrefour de moindre importance. De nombreuses villes sont des **nœuds de circulation** comme Prague, Ljubljana, Zagreb, Belgrade. Leur position dans la zone centrale leur permet d'être des lieux de passage importants reliant les périphéries aux centres. Les villes périphériques comme Athènes, Bucarest ou Varsovie - qui ont dans leur territoire national respectif une portée importante - sont au bas de la hiérarchie des nœuds du CADSES. Elles n'ont cependant pas une place marginale car elles peuvent jouer le rôle de **ville-porte**.

Pour pouvoir parler d'organisation polycentrique, il manque de toute évidence un certain nombre de centres à cet espace... Le canevas est pourtant en place, gageons que l'intensification prévue des réseaux de communication reliant les villes, notamment dans sa partie orientale, contribuera à conforter les centres et à en faire émerger de nouveaux. Si l'émergence de centres *ex nihilo* n'est pas envisageable, de nombreux carrefours voire nœuds de circulation peuvent atteindre ce stade. L'intensification des réseaux n'est pas le facteur nécessaire et suffisant d'une organisation polycentrique : une politique urbaine et/ou nationale volontariste l'est davantage. Il importera d'analyser les projets de coopération de cet espace selon ce prisme du polycentrisme afin de montrer s'il y a existence ou émergence d'une telle structuration.

La **géopolitique** de la zone est peut-être le facteur qui influe le plus sur l'organisation du CADSES. Ainsi, selon leur appartenance à l'UE, les pays ne s'organisent ni n'évoluent de la même façon ni au même rythme. Parmi les pays membres, seule la Grèce est ici présente dans sa totalité, les pays candidats sont majoritaires, quant aux pays tiers, il s'agit de NEI et des pays balkaniques. Les premiers sont encore largement dépendants de l'évolution de la Russie. Les seconds sont encore

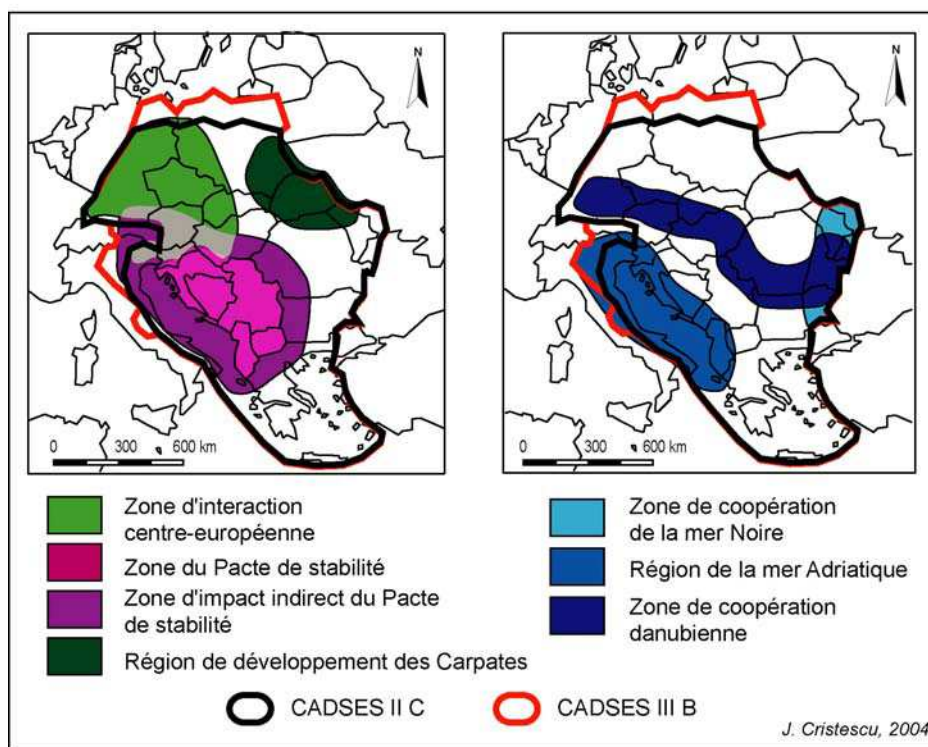
<sup>304</sup> BOLOGA A., 1997, *Black sea biological diversity*, p. 12.

<sup>305</sup> PINCHEMEL G et P., 1995, *La face de la Terre, éléments de géographie*, p. 68.

dénommés ainsi, pourtant la distinction doit être faite entre les pays qui ont une situation stable et ont été reconnus en tant qu'Etats unitaires comme la Slovénie, la Croatie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM<sup>306</sup>) et ceux dont le statut est encore incertain comme la Bosnie-Herzégovine pour laquelle tout n'est pas réglé entre ses deux entités (Fédération croato-musulmane et République Serbe) et enfin la Communauté d'Etats Serbie-et-Monténégro (CESM<sup>307</sup>) dont le sort du Kosovo et du Monténégro n'a pas encore abouti au consensus. C'est pourquoi on retrouve exclusivement des acteurs serbes dans les projets où des partenaires yougoslaves sont annoncés.

A la vue de ces différents éléments structurants, on comprend dès lors que le CADSES ait été considéré comme trop vaste et trop hétérogène par les acteurs de l'aménagement de l'espace impliqués dans le projet *Vision Planet*. Aussi avaient-ils proposé un découpage spatial du CADSES avec l'objectif de réaliser des projets dans le cadre de chacune de six zones distinctes (Carte 30).

**Carte 30 : Les sous-espaces de coopération, futurs méta-systèmes du CADSES ?**



Ces zones pourraient alors fonctionner comme des sous-systèmes du CADSES, constituant alors des méta-systèmes. Ainsi la **zone d'interaction centre-européenne** couvre une zone considérée comme sensible à l'élargissement imminent de l'UE. La **zone du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est** comprend les pays et régions directement ou indirectement affectés par les conflits balkaniques. La **région Mer Adriatique**, la **zone de coopération danubienne** et celle de la **mer Noire**, toutes maritimes et/ou fluviales, se distinguent par leur système de transport, leurs problèmes environnementaux, leur héritage naturel et culturel et leur potentiel touristique. La

<sup>306</sup> Par souci de simplification, nous utiliserons également l'abréviation minéralogique MK pour désigner ce pays.

<sup>307</sup> Pour les mêmes raisons, nous utiliserons également l'abréviation minéralogique YU pour désigner ce pays. Notons toutefois que la CESM datant du 1<sup>er</sup> février 2004, nous parlerons préférentiellement de République Fédérale de Yougoslavie puisque le programme Interreg CADSES IIC s'est déroulé avant cette date.

**région de développement des Carpates** est la zone transfrontalière entre la future limite orientale de l'UE et les pays candidats de 2007. Il importera par la suite de montrer si ces zones ont une existence en terme de réalisation de projets dans le cadre de la période de programmation 1997-2003, ce qui montrerait que les acteurs avaient identifié de réels sous-espaces de coopération du CADSES. Les premières analyses de la période de programmation 2003-2008 donneront une idée de la pérennisation de ce découpage. Cela contribuera du reste à montrer l'importance des résultats du projet *Vision Planet* dans l'ensemble du programme.

### **I.2.2 Une dynamique spatiale sous l'influence des évolutions géopolitiques**

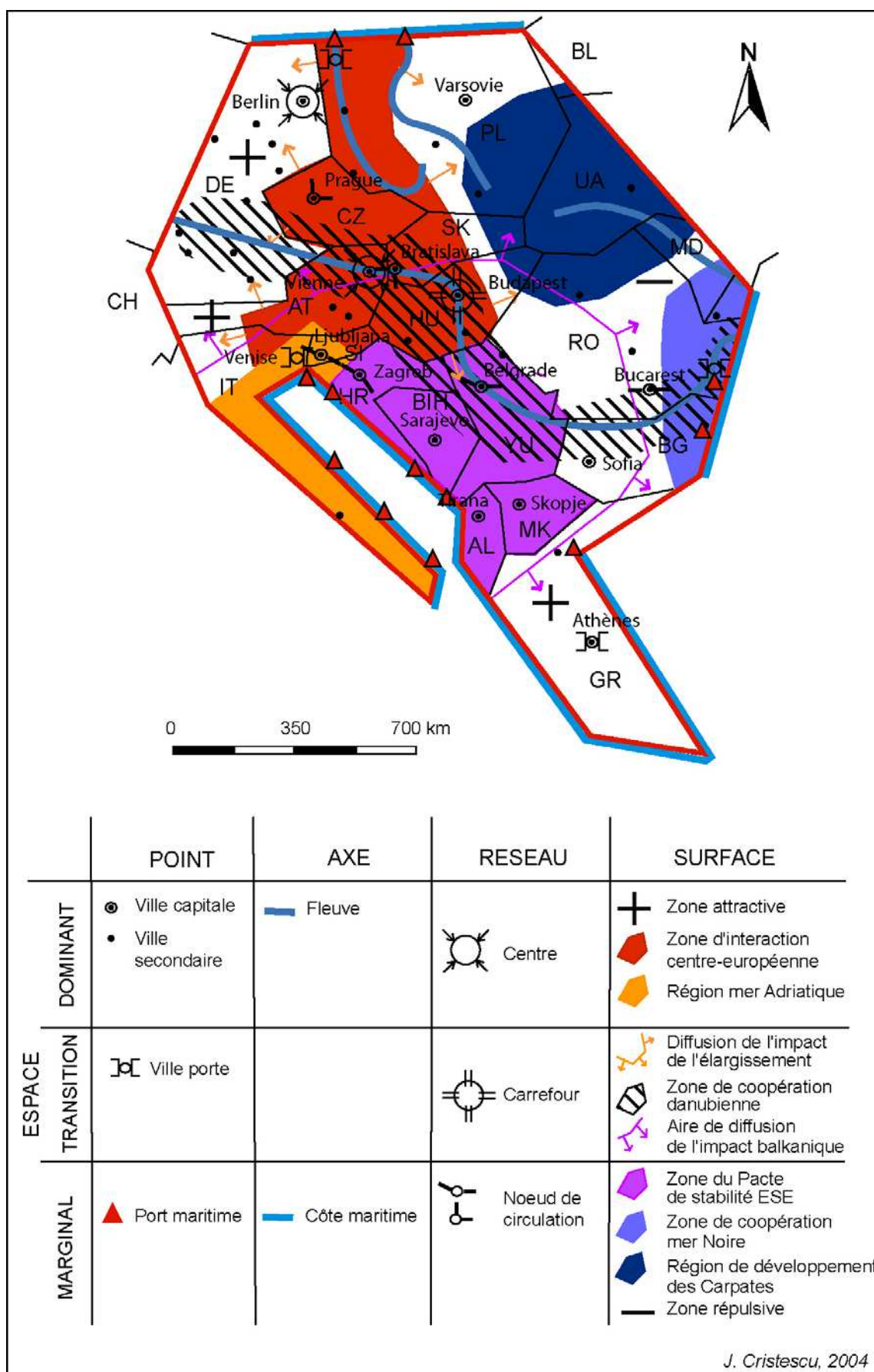
Le poids relatif des différents éléments sur l'évolution du système spatial termine la description de la **dynamique spatiale**. Par ordre décroissant nous trouvons la zone d'interactions centre-européenne, le réseau de communication (artificiel et naturel), la zone du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est. La première zone citée correspond aux pays adhérant à la première vague de 2004. Son poids est très important dans l'évolution du CADSES car ces nouveaux pays seront éligibles aux objectifs 1, 2, 3 et Interreg, ce qui ne pourra qu'augmenter leur implication dans les projets de coopération. Du fait des recouvrements spatiaux entre cette zone et celle de coopération du Danube, les interactions seront renforcées. Les réseaux de communication ont un poids en terme **d'intensification des échanges** entre les différents lieux. Or, ils sont dans une phase de densification, ce qui contribue à entretenir le système spatial CADSES. Enfin, si les conflits balkaniques venaient à être définitivement enrayerés, l'intégration de ces pays au CADSES serait alors réelle et permettrait une meilleure dynamique globale. L'ensemble des relations entre ces différents éléments peut être synthétisé par une carte-modèle du CADSES (Carte 31).

Plusieurs éléments montrent la faible pertinence de l'espace CADSES. Il est très hétérogène, ce qui représente une richesse potentielle, mais implique également des disparités régionales. Cet espace de coopération est parfois considéré comme trop vaste, motivant la proposition d'un découpage plus fonctionnel.

Il importe alors d'analyser le système d'acteurs afin de déterminer si de telles propositions se retrouvent dans la pratique de la coopération.



Carte 31 : Carte-modèle du CADSES



## II. Les acteurs de la coopération interterritoriale transnationale

Afin d'analyser les acteurs de la coopération interterritoriale transnationale, trois exemples seront abordés. Pourtant, nous en avons étudié un plus en détail, du fait de son caractère institutionnel permettant une récolte d'information plus centralisée, c'est du moins ce à quoi on pouvait s'attendre : l'espace Interreg CADSES dans sa première période de programmation de 1997 à 2002 ainsi que dans les premiers temps de sa deuxième période de programmation commencée en 2003 (Titre II.1). Puis, il est apparu que de nombreux acteurs de ce réseau étaient également impliqués dans d'autres réseaux : l'un à caractère linéaire, le réseau danubien, l'autre couvrant la région Mer Noire (Titre II.2).

### II.1 Le réseau diffus d'acteurs Interreg CADSES

Avant d'approcher l'ensemble des acteurs du CADSES, encore faut-il savoir comment les acteurs peuvent se saisir de ces projets qui suivent une procédure particulière (Titre II.1.1). Une méthode spécifique à l'analyse de la coopération transnationale a été établie conjointement à la réalisation d'une étude menée dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). Elle permet d'analyser à la fois les réseaux d'acteurs, les thématiques ainsi que l'emprise spatiale des projets (Titre II.1.2). Ce qui donne un premier aperçu de l'impact des coopérations sur le développement local, régional, national voire transnational (Titre II.1.3). Nous analyserons pour terminer les premiers projets d'Interreg IIIB dans la perspective d'une première évaluation de la pérennisation des projets, bien que cette période de programmation soit récemment initiée et que certains considèrent que « le retard accumulé pour le lancement d'Interreg IIIB ne permet qu'une évaluation d'Interreg CADSES IIC »<sup>298</sup> (Titre II.1.4).

#### II.1.1 Un réseau d'acteurs hiérarchisé

Un tel programme mis en œuvre par la Commission européenne suit un cadre<sup>299</sup> identique à l'ensemble de l'initiative Interreg IIC. En fonction de cette communication ainsi que du SDEC, les quatre pays membres de l'UE que compte cet espace ont présenté une stratégie commune de coopération à la Commission européenne qui l'a adoptée en août 1997. Le Programme opérationnel (PO) en résultant décrit les actions - ou mesures - prioritaires et les modalités de mise en œuvre du programme sur une période qui devait initialement couvrir les années 1997 à 2000 mais s'est finalement prolongée jusqu'au 31 mars 2003<sup>300</sup>.

Pour ce qui est de l'organisation mise en place pour gérer l'ensemble du programme CADSES IIC, quatre **Comités nationaux** épaulent les Comités transnationaux de suivi et de pilotage (Figure 50). Leur mission est de gérer au quotidien les différentes mesures du programme (hormis la mesure financière qui est gérée par le Comité de pilotage) et de participer aux deux

<sup>298</sup> Ulrich Graute, entretien du 20 janvier 2004, Stockholm.

<sup>299</sup> Ce cadre est défini dans la communication (COM)1996/200/07.

<sup>300</sup> Le projet « GILDA » a bénéficié d'un report, ce qui a retardé la date de clôture du programme.



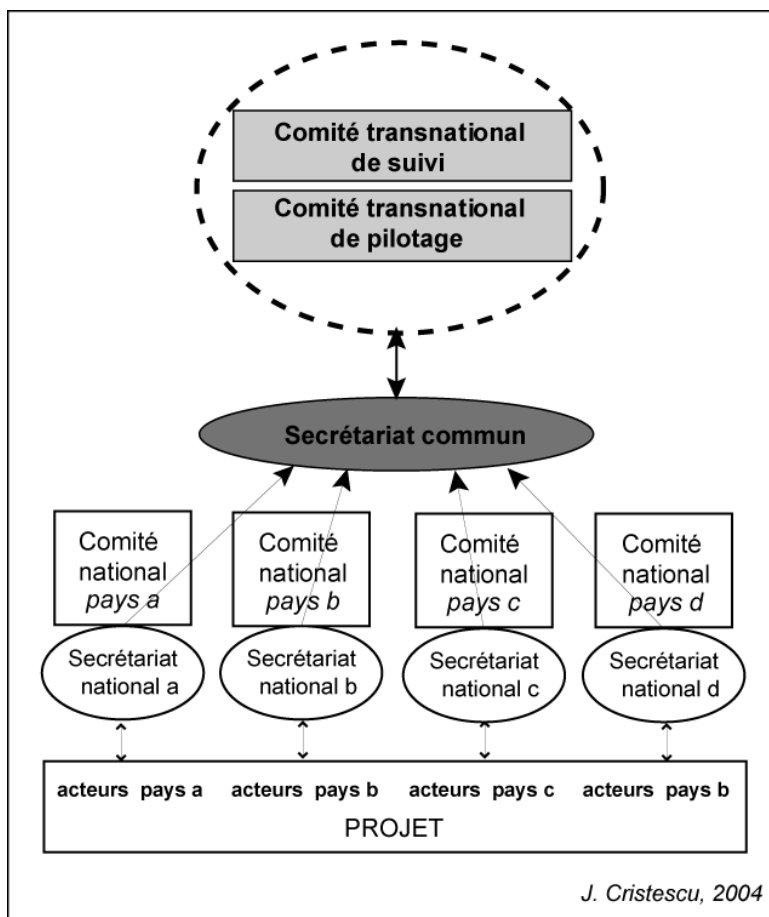
Comités transnationaux. Chaque Comité national est composé d'organismes tels que la Chancellerie fédérale autrichienne, le Ministère grec de l'économie, ceux des affaires étrangères et des travaux publics et enfin l'Institut pour l'écologie et le développement spatial (ÖIR) pour l'Allemagne. L'ÖIR, siéjant à Dresde, accueillait alors également le secrétariat commun de l'ensemble du programme. Ces organismes, ajoutés aux instances européennes qui gèrent l'ensemble de l'initiative communautaire Interreg, constituent l'arène formelle de la coopération. A ses côtés, une arène informelle est constituée de l'ensemble des consultants européens et des citoyens. Les porteurs de projets peuvent intervenir dans ces deux arènes.

Concrètement, tout commence par un appel à projets au niveau du CADSES décidé par les quatre pays membres, cependant les pays du CADSES peuvent choisir de lancer plusieurs appels. La Slovénie a ainsi lancé deux appels. Les partenaires potentiels se rencontrent alors autour d'un projet en particulier mais aussi autour d'un thème au sein de groupes de travail transnationaux. Parmi les partenaires, un porteur de projet fait remonter le projet aux comités nationaux respectifs. Si le porteur de projet est souvent l'initiateur, cela ne peut pas être un acteur des pays non membres de l'UE. Le PO prévoit en effet que seul un acteur d'un pays membre peut être chef de projet (*lead partner*), les acteurs des pays candidats ou tiers ne pouvant être que coordinateurs. Les Comités nationaux, avec l'appui de leurs secrétariats, évaluent les projets reçus ; s'opère alors un aller-retour entre les secrétariats et le porteur du projet afin de vérifier sa conformité avec les critères imposés par le PO. Les projets sont ensuite classés dans les différentes mesures A, B, C, D et E (cf. infra).

Le **secrétariat commun** (aux deux Comités transnationaux) reçoit l'ensemble des projets, établit la coordination entre les différents Comités nationaux et présente une évaluation générale au Comité transnational de pilotage. Celui-ci fait des recommandations et décide des projets à accepter, à modifier ou à rejeter.

Le **Comité transnational de pilotage** débat des recommandations des comités nationaux et décide de la contribution émanant de l'UE (fonds FEDER) qui implique un cofinancement national. Les fonds sont alors attribués par pays selon une programmation financière annuelle. Ce Comité a une direction tournante d'une durée de six mois chacun entre les quatre pays membres, par ordre alphabétique. Sont membres de ce Comité des représentants des gouvernements responsables pour Interreg IIC, des représentants des régions des pays membres, de la DG Régio. Des représentants des autres pays et des experts sont invités en tant qu'observateurs ou plus lorsque les projets impliquent un cofinancement national de leur part.

Figure 50 : Les acteurs du CADSES IIIB



Le **Comité transnational de suivi** est très proche de celui de pilotage par sa constitution. De nombreuses personnes siègent en effet dans les deux comités, mais avec quelques nuances ; la DG Régio possède ici le statut d'observateur. Ce Comité participe également à l'évaluation et à la sélection des projets. Il a en propre le rôle de gestion financière et de mise en œuvre de l'ensemble des projets.

Les différents comités sont les acteurs principaux du programme dans son ensemble mais pas des projets en particulier. Les acteurs qui font vivre ces projets sont les partenaires de chaque pays, les nombreux acteurs sur le terrain : ce sont eux qui nous intéressent dans l'analyse des projets Interreg CADSES. Qui sont-ils ? Où sont-ils ? Un type d'acteur est-il prédominant ? Certains acteurs se retrouvent-ils souvent associés ? Remarque-t-on l'existence de sous-réseaux au sein du CADSES ? Les villes où sont localisés les acteurs sont-elles réparties uniformément sur l'espace CADSES ? Certaines villes se détachent-elles en tant que pool d'acteurs ? Concernant les objectifs des projets, quels sont les plus présents ? Y a-t-il une prédominance d'un objectif sur les autres ?

### II.1.2 Une méthode d'analyse adaptée à toutes les coopérations transnationales

Comme nous l'avons évoqué au chapitre précédent, nous avons réalisé une analyse des coopérations Interreg CADSES IIC pour l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). Nous avons proposé l'espace CADSES comme étude de cas à côtés des espaces Interreg IIC Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest (AMNO) étudiée par Grégory

Hamez, Arc atlantique étudié par Guillaume Lesecq<sup>301</sup>. L'espace Baltique devait être un autre exemple mais il a été abandonné faute d'analyste... Rappelons que l'objectif du projet ORATE 1.1.1<sup>302</sup> était d'évaluer l'existence ou l'émergence d'une organisation polycentrique de la coopération transnationale. Dans le cadre du travail de recherche doctorale, le polycentrisme n'est pas au centre (sic!) de nos préoccupations ; ce que nous cherchons à évaluer est, concernant le réseau d'acteurs *s.s.*, l'existence de sous-réseaux ou celle d'un gradient de coopération d'est en ouest par exemple, le type d'acteurs engagés dans les différents projets, la prise en compte de la transnationalité dans les projets et les thèmes des projets afin de vérifier les quelques hypothèses émises à ce sujet. Aussi, la méthode d'analyse de ces coopérations suit trois directions majeures : le type d'acteur impliqué, l'emprise spatiale et enfin le thème de chaque projet.

Pour notre étude, les acteurs du programme Interreg CADSES IIC ont été recensés à partir des éléments fournis par les personnes rencontrées, les différents sites résultants de certains projets, les sites des partenaires de projets. Le site officiel du CADSES quant à lui, a apporté des informations générales sur la quasi totalité des projets mais sans possibilité d'identifier les partenaires. Seuls les pays et le nombre de partenaires de chaque projet étaient indiqués, il s'est d'ailleurs souvent avéré que ce nombre était sous-estimé. Avec un financement d'un montant de 36,7 millions d'euros dont 20,9 provenant du FEDER, Interreg CADSES IIC a fait participer plus de 450 acteurs.

Nos données sont relatives au programme Interreg IIC CADSES qui comprend 45 projets répartis en 5 mesures<sup>303</sup> :

- mesure A : Initiatives pour l'engagement dans un processus de coopération spatiale (10 projets) ;
- mesure B : Promotion de la coopération pour un système urbain et une répartition de la population plus équilibrés et plus polycentriques (8 projets) ;
- mesure C : Développement de systèmes de transport multimodaux et un meilleur accès aux infrastructures (8 projets) ;
- mesure D : Coopération pour un meilleur accès au savoir et à l'information (9 projets) ;
- mesure E : Gestion prudente et développement du patrimoine naturel et culturel (10 projets) ;
- mesure F : Assistance technique (pour l'ensemble des projets).

Première grande ligne de la méthode d'analyse Interreg, **les types d'acteurs**. Notre parti pris de départ était de ne considérer que des acteurs infra-nationaux de manière à explorer la coopération

<sup>301</sup> Tous deux de l'UMR CNRS Géographie-cités, Paris, G. Hamez a soutenu sa thèse intitulée *Du transnational au transfrontalier : une approche géographique de la frontière franco-belge*, le 7 juin 2004.

<sup>302</sup> L'intitulé du projet était : « Le rôle, la situation spécifique et le potentiel des aires urbaines en tant que nœuds du développement polycentrique ».

<sup>303</sup> La liste complète des projets se trouve à l'annexe.

interterritoriale en tant que forme émergente de coopération, aux côtés de la traditionnelle coopération internationale qui a lieu entre acteurs étatiques, *i.e* essentiellement gouvernementaux. De plus, les programmes Interreg émanant de la politique régionale communautaire, ils se devaient de faire la part belle aux acteurs infra-nationaux. Pourtant, nous avons constaté que le niveau national était encore largement représenté. En effet, selon les thématiques, les ministères respectifs étaient largement impliqués et il est arrivé qu'aucun acteur d'un niveau territorial inférieur n'apparaisse au sein d'un projet. Nous avons donc conservé la totalité des acteurs, ce qui était scientifiquement plus acceptable et permettait ultérieurement une évaluation de la part des acteurs infra-nationaux parmi la totalité des acteurs et par rapport aux acteurs nationaux également. Cette étude a uniquement recensé les partenaires impliqués dans les projets, ils ont constitué les items de notre base de données. Bien que la population de l'espace concerné et surtout toute personne qui y intervient de quelque façon soit malheureusement. Nous pêcherons donc par abus de terminologie en appelant acteurs les seuls organismes-partenaires que nous aurions pu répertorier dans l'ensemble des projets...

Les acteurs étaient alors nombreux (452 recensés) et ont été catégorisés selon leur statut institutionnel, ce qui est un peu rigide mais permet diverses autres catégorisations ultérieures selon d'autres facteurs. Il en résulte une typologie autorisant la comparaison avec les périodes de programmation à suivre. Finalement, huit types d'acteurs coexistent dont nous utiliserons des formes abrégées tout au long de l'étude :

- ENTPRI : organismes privés. Ex : entreprises, firmes, PME, cabinets ou bureau d'étude privés...

- GRIPRI : groupes d'intérêt privé. Ex : ONG, fédérations, syndicats... ;

- ORCONS : organismes consulaires publics. Ex : Chambre de commerce et d'industrie, Chambre d'agriculture... ;

- GRIPUB: groupes d'intérêt public. Ex : Agences de développement, agences d'urbanisme, fondations, parcs naturels ... ;

- COLLOC : collectivités locales. Ex: villes, municipalités, communautés de communes, agglomérations... ;

- COLREG : collectivités territoriales de niveaux NUTS II et III. Ex: départements, régions, *Länder, Kranj, judete...* ;

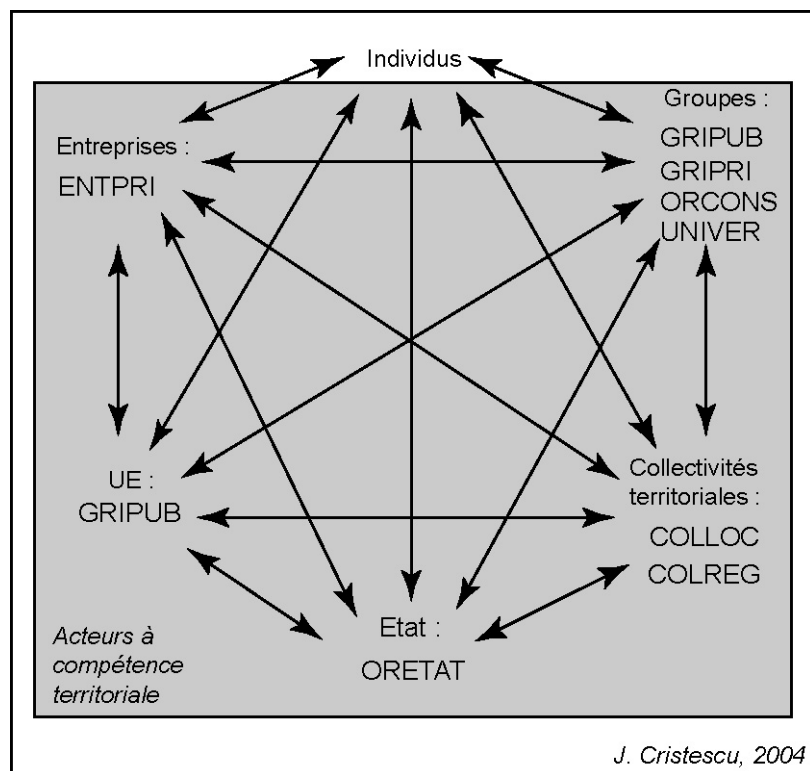
- UNIVER : universités et organismes de recherche publics. Ex : facultés, instituts... ;

- ORETAT : organisations étatiques hors recherche. Ex : Ministères, services de l'Etat (DDE, DRE...), ports autonomes, établissements publics de protection de l'environnement ...

Ces catégories peuvent être présentées dans un graphe « système d'acteurs » s'inspirant de celui de R. Brunet<sup>304</sup> avec la nuance que nous considérons que l'ensemble de ces acteurs, à l'exception des individus, ont une compétence territoriale (Figure 51).

Deuxième grande ligne de la méthode d'analyse des coopérations Interreg, **l'emprise spatiale** est l'espace concerné par chaque projet. Un projet peut être de trois types : **totale­ment transnational**, partiellement transnational ou ponctuel. Le premier type est relatif aux projets qui visent l'ensemble de la zone CADSES. Nous considérerons que lorsque plus de 14 pays - sur les 18 que compte le CADSES - participent à un projet, il est complètement transnational. Entre dans cette catégorie, par exemple un projet qui a pour but d'établir une stratégie globale d'aménagement de l'espace. En dessous de ce seuil, le projet est **partiellement transnational**. C'est le cas d'un projet de parc naturel transfrontalier, par exemple. Enfin, le projet est **ponctuel** lorsqu'il ne concerne qu'une zone restreinte dans l'espace et clairement délimité comme un pont, une route, une banlieue...

Figure 51 : Le système d'acteurs CADSES (d'après R. Brunet, 1990)



Enfin, troisième grande ligne de cette méthode d'analyse des programmes Interreg, le **thème ou objectif** des projets. Une catégorisation des projets selon l'objectif vise à avoir une première approche de l'objectif principal, celui qui est mis en avant dans les documents présentant le projet. La plupart de projets ont des objectifs multiples et parfois il n'y en est pas de prévalant. Après lecture et éclaircissement apporté par certains acteurs, quatre catégories ont été retenues : « accessibilité » (ACC), « économie » (ECO), « environnement » (ENV), et « image » (IMA).

<sup>304</sup> Cf. Chapitre 3.

Ces thèmes sont en partie imposés par le programme opérationnel CADSES IIC (cf. Mesures A, B, C, D et E). La première catégorie est celle des projets contribuant à augmenter l'accessibilité ou le flux de personnes, de matériaux, de capitaux dans l'espace concerné par le projet. La catégorie « économie » comprend des projets aidant un secteur économique spécifique. Dans la catégorie « environnement », sont classés les projets qui visent à la protection de l'héritage naturel, *i.e* la préservation de la biodiversité, l'amélioration de la qualité des eaux, la protection d'un milieu naturel menacé. Enfin, les projets de la catégorie « image » sont dévolus à augmenter l'attractivité de l'espace concerné par le projet. Il peut s'agir de promouvoir une bonne image, d'améliorer la qualité de vie ou encore de protéger l'héritage culturel.

Comme toutes les méthodes, celle-ci présente des **limites**. CADSES est un des rares espaces de coopération transnationale qui implique à la fois des acteurs de pays membres de l'UE, de pays candidats et de pays tiers. Le secrétariat Interreg CADSES n'a été mis en place qu'en 2002, soit à la fin de la période de programmation qui est ici analysée. Les données relatives aux différents projets n'ont donc pas été centralisées. Le secrétariat actuel ne possède pas non plus d'inventaire complet des projets. Ceux qui étaient dirigés par un partenaire allemand, autrichien ou italien ont été répertoriés et présentent des informations suffisamment précises, alors qu'il est parfois difficile ne serait-ce que de retrouver le partenaire principal d'autres projets gérés par des acteurs de pays candidats ou tiers. C'est aussi la nature du partenaire principal ou du coordinateur qui détermine la quantité d'information disponible : les entreprises ou organismes de conseil utilisent comme faire-valoir les projets auxquels ils ont participé, alors que les universités sont moins sensibles à ce genre de publicité... Il y a là un premier filtre qui constitue une perte d'information, que nous pouvons qualifier de *filtre technique*. Pour 4 projets sur les 45, des acteurs n'ont pu être identifiés complètement, le type et/ou l'adresse peut manquer. En revanche le pays est identifié. Nous avons codé les projets comme suit et précisé les acteurs que nous n'avons pu identifier :

- B2 *Co-operative networks* (un acteur roumain et un bulgare manquent) ;
- B6 *INTEMIGRA* (l'entreprise italienne FINEST n'a pu être localisée) ;
- D4 *CEDN* (un acteur polonais manque).

La simultanéité de l'étude menée dans le cadre de l'ORATE et de notre recherche a permis de riches échanges et nous a amenée à atteindre un niveau de précision sur l'ensemble de l'espace CADSES que nous n'avions pas prévu au départ, ayant choisi d'étudier en détail uniquement les acteurs roumains de la coopération interterritoriale. Notre méthode d'analyse, si elle s'inspire d'une méthode commune à tous les espaces Interreg de manière à permettre une comparaison, a néanmoins été adaptée à l'espace concerné par le programme Interreg CADSES IIC.

Cette méthode nous permet de vérifier les hypothèses relatives à la forme et la densité des réseaux d'acteurs, mais aussi à l'emprise spatiale des projets et leur thème ou objectif principal.

### II.1.3 Prédominance des acteurs des pays membres de l'UE

Les acteurs des pays membres de l'UE représentent la moitié des acteurs impliqués dans les projets CADSES (Tableau 15) alors qu'ils occupent environ un tiers de l'espace de coopération. La Grèce est cependant nettement moins impliquée que les autres pays membres, cela traduit peut-être son engagement dans d'autres coopérations comme au sein des pays de la mer Noire, ou éventuellement, son manque de capacité organisationnelle, ce qui la rapprocherait des PECO. Les densités de population sont plus importantes dans les pays membres du fait du réseau urbain plus serré que dans les pays candidats ou tiers. Or, les organismes susceptibles de participer à des projets de coopération sont concentrés dans les villes. Les pays membres sont donc surtout favorisés par la manne d'emplois qualifiés. Quelques acteurs appartiennent toutefois à des pays membres en dehors de l'espace CADSES : Espagne, Portugal, France, Royaume-Uni, Irlande, Suède, Norvège et Danemark. Il s'agit essentiellement d'experts qui interviennent dans de nombreux programmes différents.

| PM CADSES | PM hors CADSES | Pays candidats | Pays tiers | Total |
|-----------|----------------|----------------|------------|-------|
| 227       | 9              | 191            | 25         | 452   |

Source : Base de données J. Cristescu, 2004

**Tableau 15: Importance de la participation des acteurs des pays membres de l'UE**

Les acteurs principaux ou porteurs de projet qui sont le plus souvent coordinateurs et gestionnaires proviennent exclusivement de pays membres de l'UE. L'expérience acquise lors les nombreux autres programmes communautaires auxquels ces acteurs ont participé ou participent encore est un facteur facilitant cette prise de responsabilité, mais le facteur déterminant est d'ordre réglementaire. Rappelons en effet que le programme opérationnel Interreg IIC CADSES stipule que l'acteur principal doit appartenir à un pays membre de l'UE. Aucun acteur des pays candidats ou tiers n'est autorisé à gérer un projet en propre et s'ils peuvent cogérer un projet avec un acteur d'un pays membre, le fait reste exceptionnel. La répartition des acteurs principaux pays n'apporte donc

aucun renseignement sur la capacité à diriger (*leadership*) des acteurs. Cela impose du même coup de tempérer l'analyse plus fine réalisée à l'échelle des villes. Cette donnée présente un intérêt en vue d'une comparaison avec d'autres espaces.

Un intéressant graphique (Figure 52), réalisé dans le cadre de l'évaluation *ex-post* du programme Interreg CADSES IIC<sup>305</sup> précise l'implication des différents pays de façon à établir s'il s'agit d'un pays plutôt attractif ou plutôt impliqué dans le programme Interreg CADSES IIC. Il représente selon deux dimensions chaque pays  $x$  en tant que participant à plusieurs<sup>306</sup> projets communs et avec «  $n$  partenaires du pays  $y$  ». Plus la teinte est foncée, plus le nombre de partenaires est élevé. La matrice peut se lire ainsi horizontalement : « la Hongrie a plus de 50 partenaires impliqués dans des projets où l'Allemagne participe également » et verticalement : « l'Allemagne a entre 20 et 49 partenaires de Pologne dans les projets auxquels ils participent également ». Les deux axes rendent ainsi compte de l'implication d'une part et de l'attractivité d'autre part de chaque pays : un noyau apparaît à la fois très attractif et très impliqué (acteurs allemands, autrichiens hongrois) ; l'Italie est un peu plus impliquée qu'attractive ; un groupe d'acteurs plus attractifs qu'impliqués rassemble la Tchéquie, la Pologne, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie. Enfin un dernier groupe rassemble les acteurs à la fois les moins attractifs et impliqués : Grèce, Ukraine, RFY, Albanie, ARYM, Croatie, Bosnie-Herzégovine et Moldova. On ne peut donc identifier que trois grands groupes si l'on s'arrête à l'échelle des pays.

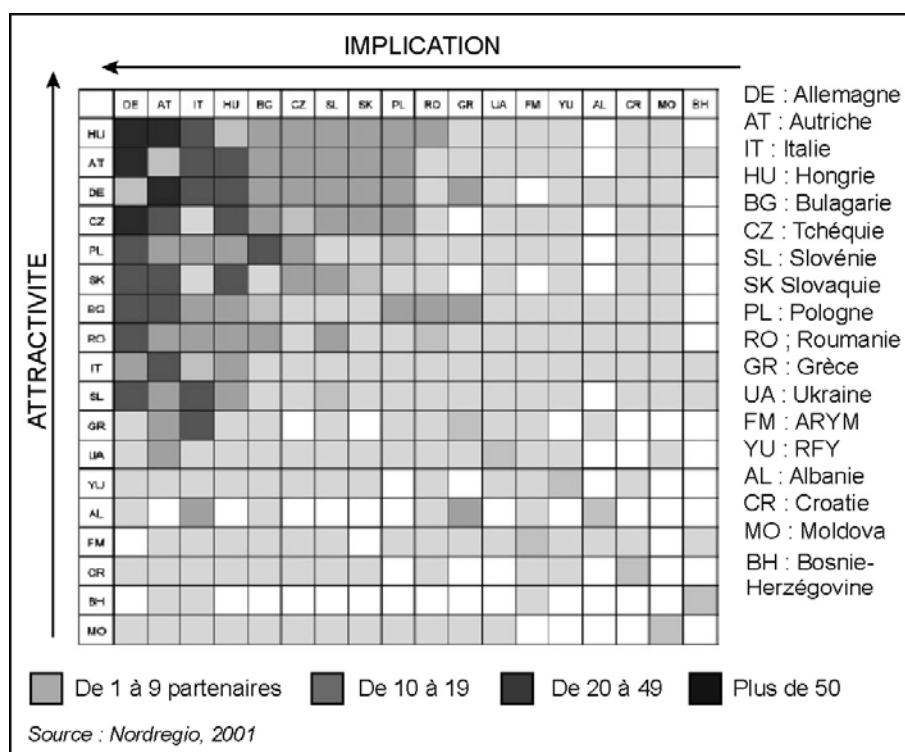
Une analyse plus fine, à l'échelle des villes, paraît toutefois plus adaptée pour faire ressortir des réseaux d'acteurs et non des groupes plus ou moins arbitraires. Mais l'échelle du pays est la plus adaptée pour rendre compte des différents types d'acteurs. Les acteurs les plus présents sont sans conteste les universités et organismes de recherche publics, au nombre de 91 (Tableau 16). Suivent les entreprises (79 acteurs) et les collectivités territoriales de niveau NUTS II et III (69). Les organismes d'Etat (66) et les collectivités locales (61) sont plus présents que les groupements d'intérêt public qui sont eux-mêmes largement mieux représentés que les groupements d'intérêt privé et les organismes consulaires.

<sup>305</sup> BÖHME K., GLOERSEN E., 2001, *op. cit.*, p. 36.

<sup>306</sup> Les auteurs ne précisent pas le nombre de projets dans lesquels sont impliqués les partenaires.



Figure 52 : Implication et attractivité des acteurs Interreg CADSES IIC (Nordregio, 2001)



| TYPE D'ACTEUR  | Pays membres | PM hors CADSES | Pays candidats | Pays tiers | Total |
|----------------|--------------|----------------|----------------|------------|-------|
| UNIVER         | 31           | 6              | 45             | 9          | 91    |
| ENTPRI         | 60           | 0              | 16             | 3          | 79    |
| COLREG         | 27           | 0              | 41             | 1          | 69    |
| ORETAT         | 31           | 0              | 27             | 8          | 66    |
| COLLOC         | 29           | 0              | 30             | 2          | 61    |
| GRIPUB         | 31           | 2              | 25             | 0          | 58    |
| GRIPRI         | 10           | 1              | 2              | 2          | 15    |
| ORCONS         | 8            | 0              | 2              | 0          | 10    |
| Non identifiés | 0            | 0              | 3              | 0          | 3     |
| Total          | 227          | 9              | 191            | 25         | 452   |

Source : Base de données, J. Cristescu, 2004

Tableau 16 : Les différents types d'acteurs impliqués dans Interreg CADSES IIC

Les acteurs privés regroupent les entreprises et les regroupements d'intérêt privé. Ils sont plus nombreux dans les pays membres que dans les pays candidats en valeur absolue. Leur poids relatif va dans le même sens (30 % contre 9 %). Nous retrouvons ici l'importance du *réseau urbain* qui caractérise les pays membres où se trouvent la plupart des entreprises et les occasions pour des acteurs de se regrouper pour le soutien d'un secteur économique. Au sein de ce réseau urbain, les *capitales* tiennent une place privilégiée. En témoigne le fait que parmi les 24 entreprises autrichiennes, 17 sont localisées à Vienne. Les entreprises allemandes et italiennes sont beaucoup plus dispersées, Berlin n'en compte que deux et Venise en concentrent le plus grand nombre. Quant aux entreprises grecques, elles sont très faiblement représentées (Tableau 17).

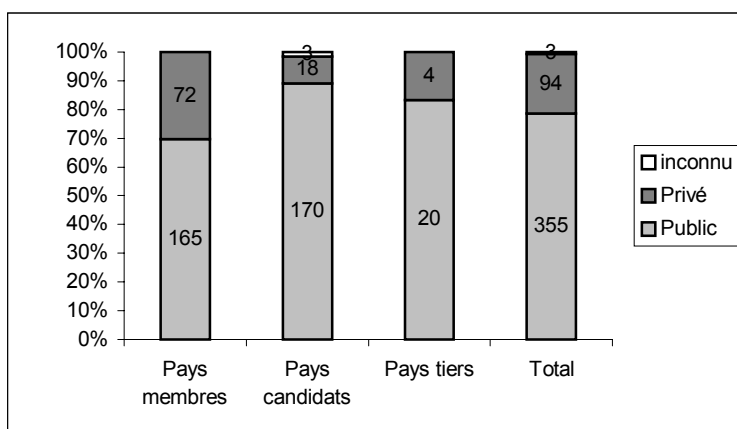
| Type d'acteur | DE         | AT        | I         | GR        | Total      |
|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| UNIVER        | 13         | 8         | 6         | 4         | 31         |
| COLREG        | 9          | 7         | 9         | 2         | 27         |
| ENTPRI        | 21         | 26        | 11        | 2         | 60         |
| ORETAT        | 16         | 10        | 3         | 2         | 31         |
| COLLOC        | 18         | 5         | 2         | 4         | 29         |
| GRIPUB        | 12         | 7         | 7         | 5         | 31         |
| GRIPRI        | 5          | 1         | 4         | 0         | 10         |
| ORCONS        | 6          | 2         | 0         | 0         | 8          |
| <b>Total</b>  | <b>100</b> | <b>66</b> | <b>42</b> | <b>19</b> | <b>227</b> |

Source : Base de données, J. Cristescu, 2004

**Tableau 17 : Répartition des acteurs par type dans les pays membres de l'UE dans le CADSES**

La sur-représentation de la capitale est encore plus importante dans les pays candidats où les entreprises partenaires, si peu nombreuses soient-elles, siègent quasi exclusivement dans les capitales respectives. La proportion d'acteurs publics en Grèce est plus proche de la configuration observée dans les pays candidats ou tiers (Figure 53).

**Figure 53 : Des acteurs publics nettement mieux représentés (J. Cristescu, 2004)**



Les acteurs publics qui regroupent les organismes d'Etat (Ministères, Instituts nationaux de recherche), les collectivités territoriales, les villes et les groupements d'intérêt public, sont donc plus nombreux dans les pays candidats que dans les pays membres (89 contre 70 %). Dans les pays candidats ou tiers, les acteurs les mieux informés de l'existence des programmes de coopérations communautaires sont les Ministères de l'intégration européenne lorsqu'ils existent (comme en Roumanie, par exemple), ou ceux des finances. Cependant, dans la plupart des pays, chaque ministère comporte une sous-direction dévolue à l'adhésion européenne et/ou aux relations internationales ; l'ARYM montre l'intérêt qu'elle porte à l'adhésion par l'existence d'un vice-président à l'intégration européenne.

D'autres acteurs très au fait des différents programmes européens sont les ONG qui consacrent une grande partie de leur temps à rechercher des financements (*fund raising*). Elles sont pourtant sous-représentées malgré les similitudes d'objectifs de tels programmes de coopération transnationale avec leurs propres objectifs. Cela peut tenir de la difficulté et de la longueur de la procédure de soumission et d'acceptation des projets Interreg.

C'est en représentant les liens entre les acteurs des différents projets que nous pouvons le mieux rendre compte de la forme du réseau. Sur les cartes suivantes sont représentés les liens entre couples de villes, ou plus précisément entre les partenaires de chaque ville au sein du programme Interreg CADSES IIC. Nous parlons de partenariat afin d'éviter toute confusion avec les coopérations qui renvoient aux projets. Nous avons choisi de ne pas représenter les liens simples car il sont au nombre de 1585 (Tableau 18).

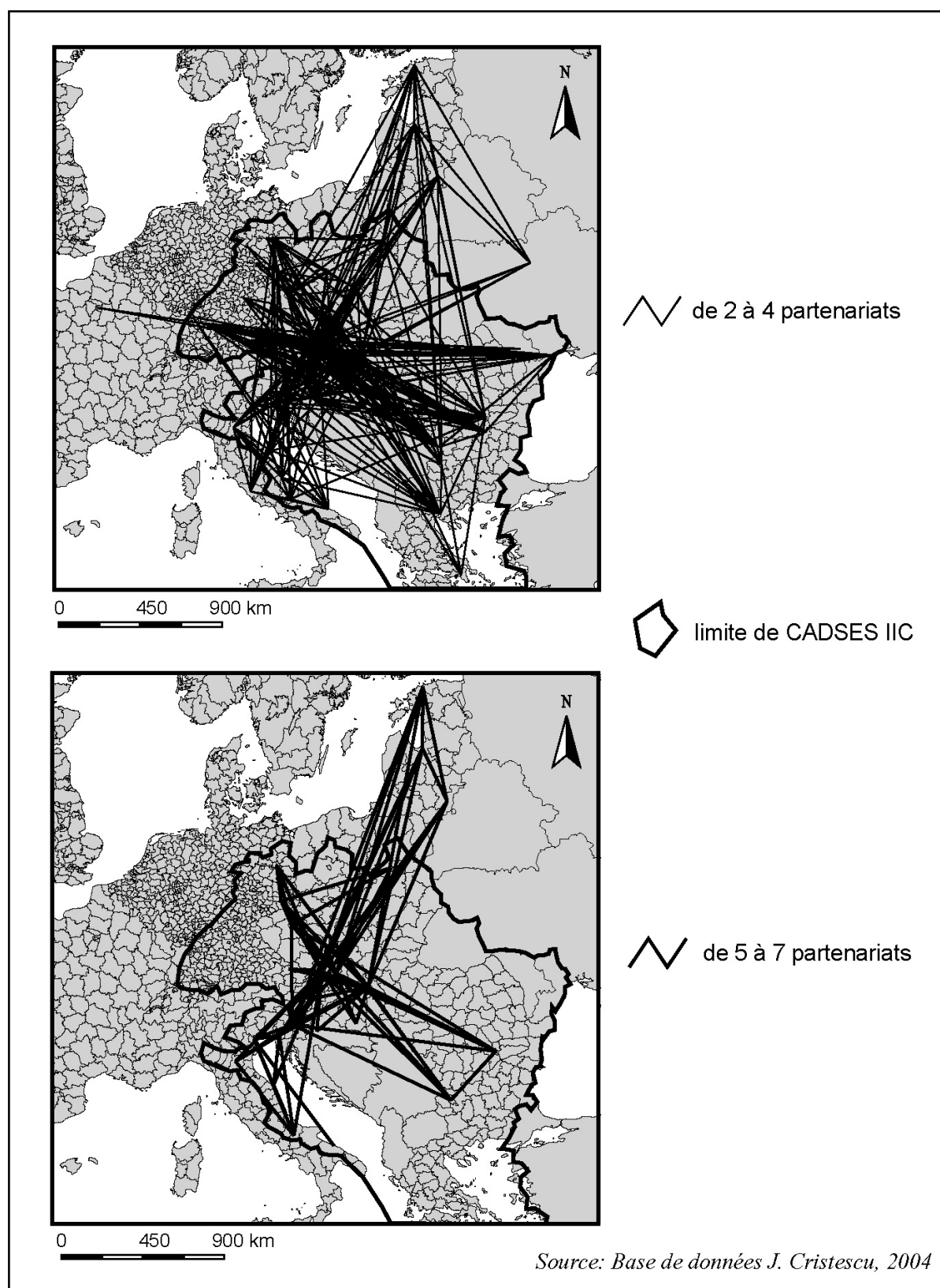
|                        |      |     |    |    |    |    |   |   |   |    |    |    |    |
|------------------------|------|-----|----|----|----|----|---|---|---|----|----|----|----|
| <b>Nombre de liens</b> | 1585 | 248 | 82 | 43 | 16 | 16 | 4 | 2 | 3 | 1  | 1  | 1  | 1  |
| <b>Partenariats</b>    | 1    | 2   | 3  | 4  | 5  | 6  | 7 | 8 | 9 | 10 | 12 | 14 | 19 |

Source : Base de données J. Cristescu, 2004

**Tableau 18 : Nombre de liens de 1 à 19 partenariats**

La première carte (Carte 32) présente alors les liens représentant deux à quatre partenariats entre acteurs des villes situées aux extrémités de chaque segment.

**Carte 32 : Le vaste réseau des acteurs du CADSES pour la période 1997-2003**



Ces quatre cartes font apparaître de nombreux réseaux présentant une répartition spatiale concentrique. Le couple de villes qui compte le plus de liens (19) est Vienne-Budapest. Nos divers entretiens ont en particulier confirmé la forte implication d'acteurs situés à Vienne comme l'Institut autrichien d'études régionales et d'aménagement (ÖIR) qui a joué le rôle de secrétariat du programme avant qu'il ne soit officiellement créé à Dresde<sup>307</sup>. Le noyau dur des villes qui compte plus de 12 partenariats est constitué par le triangle Vienne-Budapest-Prague, bien visible sur la dernière carte (Carte 33). Il est entouré de réseaux de plus en plus lâches vers les périphéries. Si le réseau est plus dense dans la partie centrale du CADSES, Bucarest le déforme car elle compte 10 partenariats, elle constitue un pôle très oriental par rapport aux autres pôles regroupés autour du noyau dur.

Ces réseaux de coopération ne correspondent donc pas à première vue aux six sous-espaces de coopération<sup>308</sup> proposés dans le document *Vision Planet*, à savoir l'aire d'interactions centre-européenne, la région Adriatique, la zone de coopération du Danube, celle de la mer Noire, l'aire du pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est et enfin la région de développement des Carpates. Notons toutefois une certaine ressemblance entre l'aire d'interactions centre-européenne et notre réseau comptant plus de 5 partenariats, mais les liens les plus nombreux se trouvent en marge orientale de cette aire. Pour une correspondance parfaite de ces deux espaces, il faudrait rogner la partie occidentale de l'Allemagne... Certains acteurs, autrichiens par exemple, considèrent en effet que si le programme concerne l'ensemble de l'espace CADSES, il n'y a aucune raison pour que les projets n'aient pas lieu sur des espaces beaucoup plus restreints. De son avis la délimitation de l'espace de coopération dépend strictement de l'objectif fixé par le projet. A contrario, d'autres apprécient la nature et la taille de l'espace dans son ensemble. Il apparaît comme pertinent aux yeux de certains acteurs slovènes<sup>309</sup>, alors que d'autres n'adhèrent absolument pas au découpage CADSES tel qu'il existe et le trouvent totalement inopérant pour des projets de coopération : « plus restreints, présentant un *territoire unifié*, ils seraient plus adaptés à des projets de coopération dans le domaine de l'aménagement en particulier »<sup>310</sup>. L'expert allemand<sup>311</sup> considère que CADSES n'est pas un concept territorial qui a du sens, mais plutôt qui aboutit à une accumulation de documents ne guidant pas de véritables actions. Un expert slovaque<sup>312</sup> considère quant à lui que la délimitation de l'espace de coopération lui indiffère complètement et n'a aucune influence sur le succès des projets. En bref, les avis recueillis au cours de cette recherche sur la cohérence de l'espace CADSES sont partagés...

<sup>307</sup> La personne contact de l'ÖIR pour le programme CADSES IIC est passée à la direction du secrétariat lors de sa création.

<sup>308</sup> Cf. Titre I.2.2 et Carte dans ce chapitre.

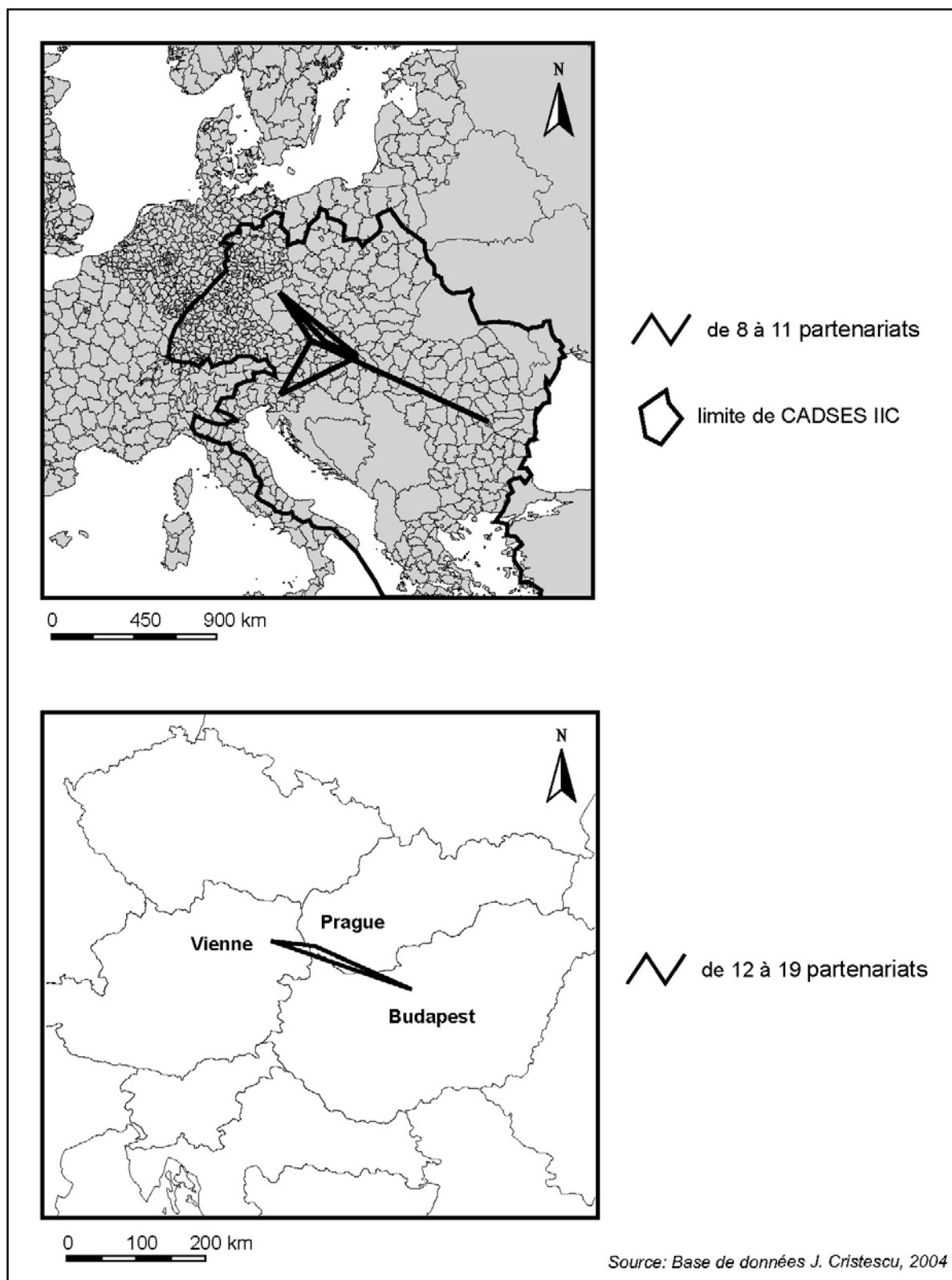
<sup>309</sup> Alma Zavodnik Lamovšek, Université de Ljubljana, , courrier du 24/06/2003.

<sup>310</sup> Helena Šolar, Ministère slovène de l'environnement, courrier du 27/06/2003.

<sup>311</sup> Peter Treuner, expert principal, courrier du 15/01/2004.

<sup>312</sup> Milan Bucek, Université de Bratislava, courrier du 23/06/2003

Carte 33 : Le noyau dur du réseau des acteurs du CADSES pour la période 1997-2003



La région Adriatique est un espace de coopération souhaité par les acteurs italiens enclins à développer des liens plus intenses avec leurs partenaires des pays bordant l'Adriatique. Cela sera rendu possible lors de l'implication des pays balkaniques dans la coopération transeuropéenne. La zone de coopération du Danube émerge pour sa part comme le montrent les nombreux projets réalisés le long de ce fleuve<sup>313</sup>. L'aire de coopération de la mer Noire décrite dans le document *Vision Planet* est très petite et recoupe la partie terminale du « couloir de coopération » danubien où les liens sont importants. Diverses coopérations effectivement menées le sont majoritairement autour de préoccupations danubiennes. Les projets réalisés dans la région de la mer Noire se font dans un autre cadre que celui d'Interreg, *i.e* celui de la Zone de coopération de l'espace mer Noire. L'aire du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est ne correspond pas à une zone particulière de liens intenses car les pays nés de la désagrégation de la Yougoslavie ne cherchent pas à coopérer entre eux mais plutôt avec des pays voisins ayant plus d'expérience dans de nombreux domaines. Pour ce qui est de la région de développement des Carpates, les liens sont pour le moment faibles mais les volontés sont avérées, notamment par la création de l'eurorégion des Carpates et la perspective d'inclure certains projets de l'eurorégion dans le prochain programme Interreg CADSES.

**L'emprise spatiale et les objectifs** des projets sont deux variables dont le croisement est plus heuristique que deux analyses successives. Le cas de figure le plus présent est celui de projets facilitant l'accessibilité sur une partie du CADSES (Figure 54). Le programme Interreg IIC comporte des contraintes comme tout cadre d'action. Le volet C impose que les projets de coopération soient établis entre régions ou pays de façon à atteindre l'espace le plus vaste possible. Les projets rassemblent de 2 acteurs dans *NETWET*, ce qui n'était normalement pas autorisé par le PO qui imposait un minimum de trois partenaires, jusqu'à 39 dans *Cultural Route Danube*. La moyenne est de 14 acteurs par projet. La plupart du temps, des ministères sont partenaires et l'espace de projet couvre le territoire national. Partant, l'emprise spatiale des projets atteint vite des surfaces importantes. Compte tenu du nombre de pays impliqués dans le CADSES, il est rare que la totalité soit impliquée dans un projet. Huit projets sont pourtant concernés par ce phénomène : *Vision Planet*, *ESTIA* qui sont liés, *Rda-Net-Ceda*, *CEEC-LOGON*, *FOCUS*, *UTN*, *NETWET* et *CEDN*<sup>314</sup>. Les deux premiers projets ont été conçus de façon complémentaire dans leurs objectifs, *Vision Planet* cherchant à faire émerger une stratégie commune d'aménagement du territoire CADSES, *ESTIA* étant centré sur les composants caractéristiques de cet espace.

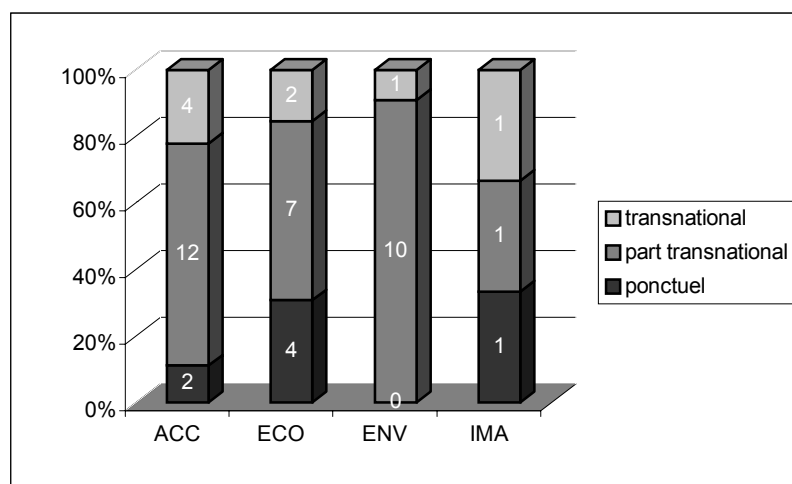
L'objectif des projets est aussi en partie prédéterminé par Interreg, mais surtout par les retombées attendues du programme spécifique à CADSES. L'objectif global affiché par le PO est « de favoriser le développement d'une vision stratégique pour l'aménagement de l'espace en

<sup>313</sup> Ce réseau est peu visible sur nos cartes, mais une analyse des projets dans différents cadres, en plus de celui d'Interreg rend mieux compte de l'existence d'un tel réseau linéaire, voir titre II.2.1 de ce chapitre.

<sup>314</sup> Les titres complets des projets sont à l'annexe 7.

question »<sup>315</sup>. Ce terme de « vision » témoigne qu'il s'agit plutôt d'un programme devant mettre en avant de grandes lignes d'actions pour des projets futurs, à caractère plus concret. En conséquence de nombreux projets ont été conçus comme des études de faisabilité en vue de projets aux retombées plus visibles (constructions, équipements) à mettre en œuvre dans le cadre de la prochaine période de programmation Interreg IIIB. Ce qui est plus étonnant est la présence de projets ponctuels, un tel type de projet n'étant pas mis en avant dans le programme opérationnel. Les projets en question concernent des espaces très réduits et spécifiques ; *Environnement conservation* vise à augmenter la productivité de quelques centrales électriques ; *ReVI*, à lutter contre les pollutions résultant d'exploitations minières ; *Railway Graz-Budapest* à moderniser une ligne de chemin de fer ; *Leipzig-Grünau* à réaménager des banlieues ; *Transcomedes* à préparer l'accueil des jeux Olympiques d'hiver. Les projets dont le thème paraît plus ouvert sont en réalité des études de cas très ciblées : *LPRI* vise à analyser et améliorer des instruments d'aménagement et *SUDMA* à établir un modèle de développement durable des petites et moyennes villes. Pourtant ces projets sont parmi les moins financés, ils ne pourront donc aboutir à des équipements. Ils peuvent cependant être la première étape qui pourra aboutir concrètement dans le cadre d'un autre projet. De manière générale, la faiblesse des allocations financières de chaque projet - entre 20 452 et 4 460 591 euros - ne permet pas la réalisation d'ouvrages d'art importants ni d'autres infrastructures. Il s'agit donc souvent de projets couplés avec d'autres réalisés dans un cadre national et/ou dans celui d'autres programmes.

Figure 54 : Les emprises spatiales en fonction des objectifs des projets (J. Cristescu, 2004)

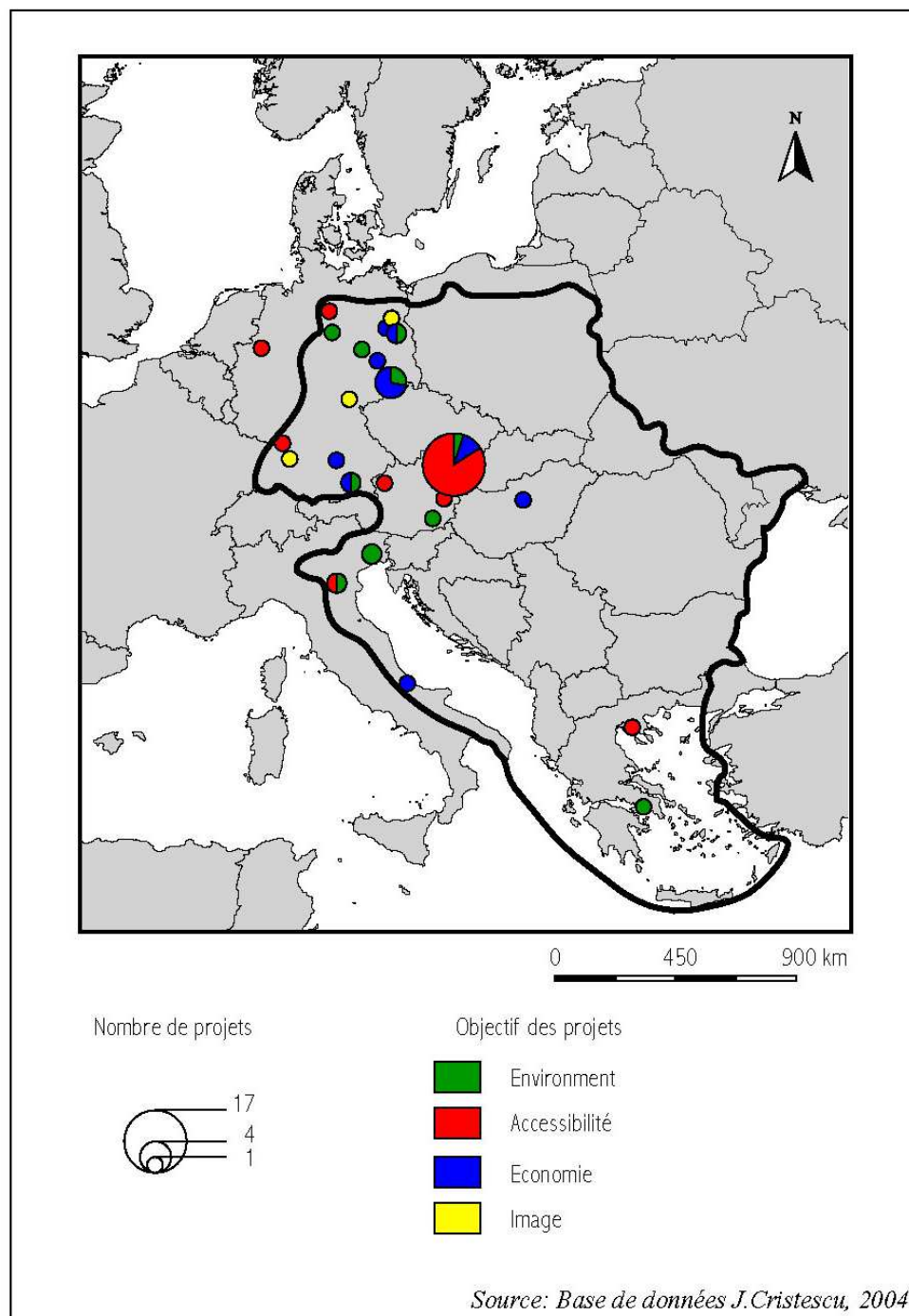


Une carte de la répartition des projets par objectif montre l'étalement des projets visant à faciliter l'accessibilité à la zone concernée par le projet, c'est l'objectif le mieux représenté parmi l'ensemble des projets (Carte 34). Faciliter l'accessibilité de certaines régions est un objectif largement partagé par les pays candidats et tiers, les premiers souhaitant d'ores et déjà être prêts pour une meilleure circulation lors de l'ouverture politique des frontières, les seconds souhaitant se rapprocher à la fois des pays membres et des pays candidats qui jouent ici le rôle d'intermédiaires.

<sup>315</sup> European Commission, 1997, *Operational Programme CADSES IIC*, p. 2.



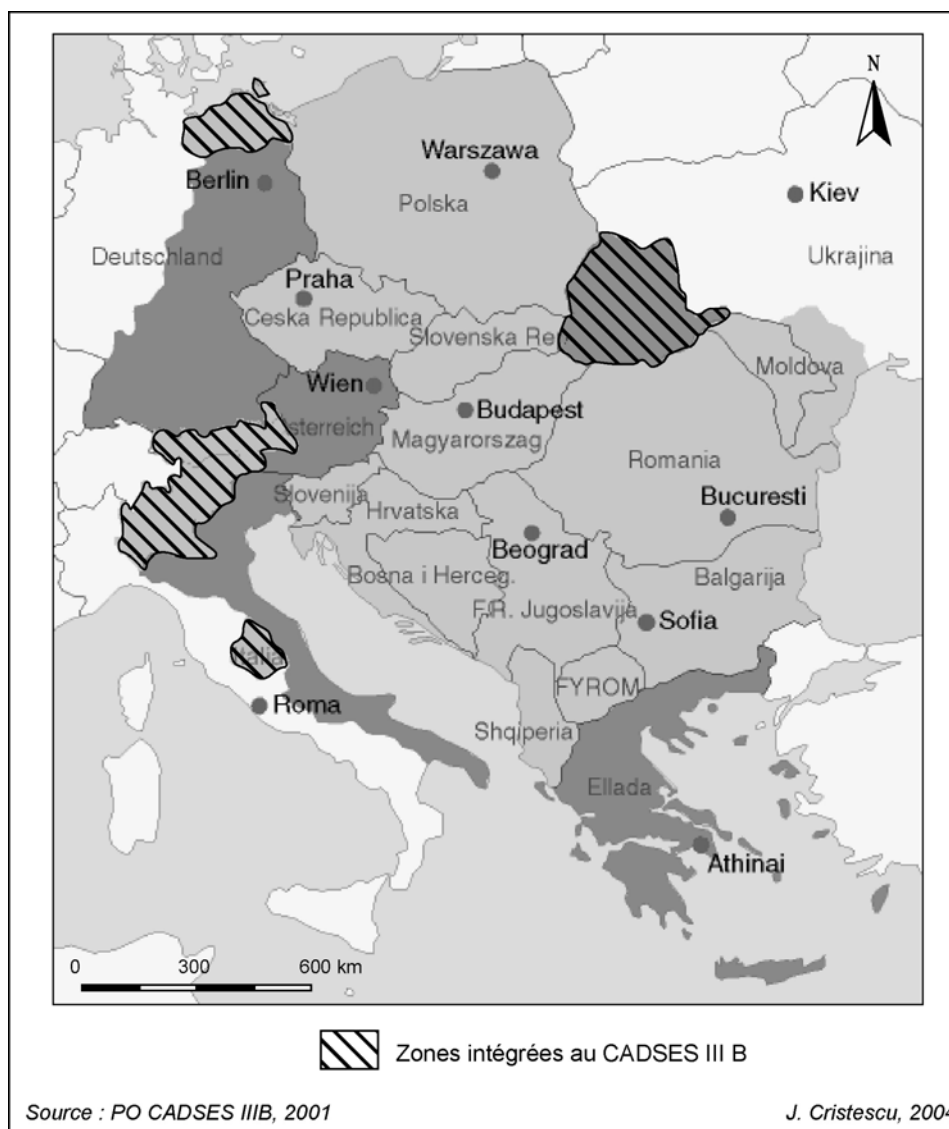
Carte 34 : Les objectifs des projets localisés selon leur partenaire principal



### II.1.4 Premiers résultats d'Interreg IIIB

Cette deuxième période de programmation est susceptible d'impliquer un nombre plus important d'acteurs, non seulement en raison d'un certain effet d'entraînement mais aussi du fait que l'espace est plus étendu que pour la période précédente (Carte 35).

Carte 35 : Le nouveau CADSES est encore un peu plus vaste



Le programme opérationnel présente quatre priorités divisées en mesures (auxquelles s'ajoute l'assistance technique) :

- priorité 1 : promotion d'approches de développement spatial et d'actions visant la cohésion économique et sociale ;
- priorité 2 : Systèmes de transport efficaces et accès à la société de l'information ;
- priorité 3 : promotion et gestion du paysage et de l'héritage naturel et culturel ;
- priorité 4 : protection de l'environnement, gestion des ressources et prévention des inondations.

A l'issue du deuxième appel à proposition, 34 projets ont été officiellement approuvés en décembre 2003 alors que 88 propositions avaient été envoyées, 54 n'étaient pas éligibles. A ce moment, la moyenne était de 12 partenaires par projet et 49,4 millions d'euros étaient engagés<sup>316</sup>. Parmi ces 34 « nouveaux » projets, 10 s'inscrivent dans la continuité d'Interreg IIC (Tableau 19) comme KATER, ODERREGIO, NETWET, WETLANDS, TECNOMAN, UTN, RDA-net-CEDA et GILDANET. Nous évaluons ainsi la pérennité des projets, ce qui est un résultat positif. Si les acteurs d'un projet sont satisfaits de leur coopération, ils s'engagent à nouveau dans le même type de projet, tirant ainsi profit de leur première expérience. Si les projets annoncent qu'ils tirent parti de l'expérience acquise au cours de la période de programmation précédente, en terme de partenariat notamment, peu d'acteurs se retrouvent dans les deux versions d'un même projet. U. Graute considère à ce sujet qu'« Interreg IIIB a apporté tellement de nouvelles règles qu'on ne peut pas vraiment faire usage de son expérience d'Interreg IIC en matière de gestion ; on est encore obligés d'être dans une logique d'apprentissage pas à pas (*learning by doing*) »<sup>317</sup>. Ces dix projets indiquent une diminution dans le nombre d'acteurs impliqués - mis à part les projets UTN, RDA Net CEDA et NETWET - mais ils se peut, comme pour la période précédente, que des acteurs rejoignent le « noyau dur » au cours du projet.

En résumé, les acteurs de la coopération transnationale dans le cadre d'Interreg CADSES connaissent une organisation en réseaux concentriques. La Roumanie n'est pas proche du noyau dur Vienne-Budapest-Prague mais se trouve dans un réseau périphérique plus lâche. Les acteurs roumains sont cependant très présents dans un sous-réseau linéaire de l'espace CADSES : le long du Danube.

---

<sup>316</sup> BBR, *Research news*, N°2, december 2003, p. 5.

<sup>317</sup> Ulrich Graute, entretien du 20 janvier 2004, Stockholm.

| Titre du projet<br>CADSES IIC | Titre du projet<br>CADSES IIIB         | Acteurs communs  |
|-------------------------------|--|--|
| Vision Planet<br>27 acteurs   | Planet Cense<br>25 acteurs             | Ministère fédéral de la construction et du logement, Berlin, DE<br>Institut autrichien d'études régionales, Vienne, AT<br>Urbanproiect, Bucarest, RO<br>Ministère des travaux publics et du développement régional, Prague, CZ<br>Ministère de l'environnement, Ljubljana, SLO<br>Ministère de la construction et du développement régional, Bratislava, SK<br>Ministère de l'environnement et de l'aménagement régional, Zagreb, HR<br>Centre national d'aménagement régional, Sofia, BG<br>VATI, Budapest, HU<br>IAUS, Belgrade, RFY |
| KATER<br>11 acteurs           | KATER II<br>8 acteurs                  | Ville de Vienne, AT<br>Institut de géotechnologies, Ljubljana, SLO<br>Institut de géologie, Zagreb, HR<br>Région de Molise, Campobasso, I  |
| ODERREGIO<br>18 acteurs       | ODERREGIO<br>8 acteurs                 | Département commun d'aménagement de l'espace, Potsdam, DE (chef de file des deux projets)<br>Ministère de l'intérieur de la Saxe, DE<br>Ministère fédéral de la construction et du logement, Berlin, DE<br>Infrastruktur & Umwelt, Potsdam, DE<br>Ministère des infrastructures, Varsovie, PL<br>Agence de développement régionale de Varsovie, PL<br>Ministère des travaux publics, Prague, CZ  |
| NETWET<br>2 acteurs           | NETWET II<br>22 acteurs                | Centre environnemental euroméditerranéen, Athènes, GR<br>Académie roumaine des sciences, Bucarest, RO  |
| WETLANDS<br>16 acteurs        | WETLANDS II<br>6 acteurs               | Consortium du parc régional du Po, Comachio, I<br>Réserve de biosphère UNESCO de l'Elbe moyen, Dessau, DE<br>Voïvode d'Opole, PL   |
| TECNOMAN<br>24 acteurs        | TECNOMAN<br>perspectives<br>17 acteurs | Ville de Vienne, AT<br>Ville de Plezn, CZ<br>Ville d'Ostrava, CZ<br>Agence de développement régional de la Grande Plaine du Sud, Debrecen, HU<br>Bureau régional d'aménagement urbain, Wroclaw, PL   |
| UTN<br>21 acteurs             | UTN II<br>43 acteurs                   | Ville de Vienne, AT<br>Regional Consulting Ziviltechnologies, Vienne, AT<br>Municipalité de Venise, I, Thessalonique, Xanthe, GR, Cracovie, PL, Bratislava, SK et d'Odessa, UA<br>Veneto Innovation spa, Venise, I   |
| RDA-net-CEDA<br>22 acteurs    | RDA-net-CEDA 2<br>30 acteurs           | Ecoplus, Vienne, AT<br>Agence régionale de développement de la Hongrie centrale, Budapest, HU<br>COSECON spa, Conselve, I<br>Centre régional d'information et de conseil, Trencin, SK<br>Agence régionale de développement d'Ostrava, CZ<br>Région Molise, Campobasso, I   |
| GILDANET<br>18 acteurs        | GILDANET<br>13 acteurs                 | Région Emilie Romagne, Bologne, I  |
| SUSTRAIN<br>12 acteurs        | SIC !<br>15 acteurs                    | Land du Burgenland, Eisenstadt, AT (chef de file des deux projets)   |

**Tableau 19 : Pérennisation des projets du programme CADSES**

## II.2 Deux sous-réseaux particuliers

L'objectif est de montrer qu'il existe deux réseaux de coopérations qui se superposent à celui du CADSES, qui sont susceptibles d'impliquer des acteurs roumains. Le premier est linéaire et son espace de projets est complètement inclus dans celui du CADSES (Titre II.2.1), alors que le second recoupe le CADSES seulement sur sa partie orientale et s'étend à l'ensemble des pays ou régions riverains de la mer Noire (Titre II.2.2).

### II.2.1 Un réseau d'acteurs linéaire : les acteurs « danubiens »

Le Danube est au cœur de plusieurs projets dont les objectifs sont la protection de l'environnement ou la promotion culturelle. Il en va ainsi pour les projets suivants :

- *WETLANDS* ainsi qu'un sous-projet de *Bridge-lifeline-Danube* (« Le Danube comme corridor écologique ») visent à maintenir et à gérer les zones humides le long du Danube. Ce deuxième « projet danubien » est le seul qui ne comprenne pas d'acteur roumain malgré l'intérêt qu'il représente. Cela est imputable aux partenaires de ce projet qui n'ont pas « fait l'effort de rencontrer des partenaires roumains potentiels suffisamment tôt dans la mise en place du projet »<sup>318</sup>;

- *Water management* a pour but d'établir un SIG des actions menées le long du Danube en vue de la gestion des eaux de 12 pays ;

- *EWAQC-EWAT* veut mener une gestion intégrée de l'eau dans des zones particulières du lit du Danube en optimisant l'utilisation de cette ressource tout en améliorant la qualité de l'eau potable ;

- *Let's care methods* consiste en études méthodologiques et tests opérationnels au travers de la création d'un système d'indicateurs décrivant le paysage culturel en vue d'enrichir les méthodes utilisables en aménagement de zones rurales et urbaines ;

- *National park information systems (NPIS)* a pour objectif la réalisation d'un SIG des zones protégées ou à protéger afin d'améliorer la gestion des parcs naturels des PECO.

Quand l'objectif n'est pas environnemental, le Danube peut être mis en avant comme élément fédérateur : le projet Catalogue *EDP* vise le regroupement des régions du Danube en vue d'établir une base d'indicateurs pour l'établissement de stratégies de développement et d'aménagement du territoire et *Knowledge management* appuie la participation des régions pour entrer dans une véritable société de l'information, ou encore en réalisant une étude sur le trafic danubien afin d'obtenir la mise en place d'un trafic continu entre Regensburg (DE) et Budapest (HU) dans le cadre du projet *European waterway Danube*.

Toujours dans le cadre d'Interreg IIC, mais avec des objectifs autres qu'environnementaux, *Transport study ARGE Danauländer* est un recensement des infrastructures et des moyens de transports présents ainsi que les manques, les besoins relatifs aux infrastructures en place le long du

<sup>318</sup> Ulrich Graute, actuel directeur du secrétariat Interreg CADSES IIIB, entretien du 20 janvier 2004, Stockholm.

Danube, en vue d'une étude prospective. C'est un projet rassemblant 17 acteurs qui renforcent un réseau préexistant de riverains du Danube. La plupart de ces acteurs fait en effet partie d'un groupe de travail : *ARGE Danauländer*<sup>319</sup>. C'est en 1990, en Basse-Autriche<sup>320</sup>, qu'est établie cette Communauté de travail des pays du Danube dont l'objectif est de stimuler la coopération de ses membres en vue du développement global de la région du Danube dans l'intérêt de ses habitants et d'une coopération pacifique en Europe. *ARGE Danauländer* compte 23 membres : ministères, préfectures, comités de villes, régions, districts autrichiens, allemands, tchèques, slovaques, hongrois, croates, yougoslaves, roumains, bulgares, ukrainiens et moldaves ainsi que la République tchèque en qualité d'observateur. La Communauté de travail a le statut d'observateur auprès de l'Assemblée des Régions d'Europe et de l'Initiative de l'Europe centrale.

Les pays riverains du Danube ont reçu en 2002 un communiqué de la Commission européenne présentant sa position sur la coopération dans le bassin du Danube qui repose en partie sur les résultats d'une étude<sup>321</sup> commandée par la DG Régio concernant cet espace. Le « programme d'action pour le bassin du Danube 1995-2005 » a six dimensions : le développement économique durable comprenant le développement du corridor VII *i.e* le Danube, la navigation, l'environnement, le tourisme, la culture et la coopération sub-régionale visant le renforcement des eurorégions existantes et les autres formes de coopération transfrontalière et interrégionale. I. Budisteanu considère que « le Danube présente plus d'intérêt en aval de Vienne qu'en amont. L'Allemagne n'est pas intéressée, elle l'est plus par le Rhin, le Main qui leurs posent de gros problèmes. Les Pays-Bas se disaient intéressés par ce corridor IX mais au final c'est l'Autriche qui est la plus intéressée et la Roumanie la plus coopérative »<sup>322</sup>. Cette communauté de travail participe également à deux autres projets précédemment cités : *Cultural Route Danube* et *Water management*.

En dehors de la coopération Interreg, de nombreux projets ont pour espace d'action le couloir danubien. La **Commission du Danube** est une organisation intergouvernementale siégeant à Budapest depuis 1954, elle exécute les tâches définies par la Convention relative au régime de la navigation sur le Danube du 18 août 1948. Cette Commission est composée des représentants des 11 pays membres, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Moldova, la Roumanie, la Russie, la CЕСM, la Slovaquie et l'Ukraine ainsi que d'Etats observateurs : France, Turquie, République tchèque et Pays-Bas. Cette commission est proche de la communauté de travail des pays du Danube, elles participent ensemble au processus de coopération du Danube avec la Commission européenne, à l'Initiative de coopération de l'Europe du Sud Est (SECI), à l'AELE...

<sup>319</sup> Pour *Arbeitsgemeinschaft der Danauländer*.

<sup>320</sup> Et à son initiative.

<sup>321</sup> EC-DG XVI., 2000, *Danube space study : regional and territorial aspect of development in the Danube countries on the European Union, final report*, 372 p.

<sup>322</sup> Entretien avec Ileana Budisteanu, consultante, le 26 mars 2002, Bucarest.

Le Danube est donc un élément fédérateur qui opère un rassemblement des acteurs selon une géographie originale qui ne correspond à aucun espace institutionnalisé et autour de thèmes transversaux comme la protection de l'environnement ou le transport, directement liés à sa qualité de grand fleuve, ou encore la culture, dont le lien est moins direct. Le Danube n'est pas seulement un vecteur de marchandises, de personnes et de pollutions mais aussi d'idées dont le but est de contribuer au développement des sociétés qui le bordent. La Roumanie est de tous ces projets du fait que le Danube constitue l'une de ses frontières.

Le réseau des acteurs danubiens est identifiable parce que l'espace CADSES contient le bassin versant de ce fleuve mais il existe un autre réseau d'acteurs qui est en partie seulement contenu dans le CADSES : les acteurs de la région de la mer Noire.

### II.2.2 Les acteurs de la Mer Noire

Les multiples cadres de coopérations en mer Noire apparaissent *in fine* nettement moins connectés que ceux du couloir danubien. Nous avons déjà évoqué ces différents cadres qui concernent la régions de la mer Noire (ZCEMN, PABSEC, ABSAR). La rencontre de quelques porteurs de projets potentiels dans le cadre de l'ABSAR nous a confirmé que cette association de régions n'avait pas encore vu émerger de projet. Nous avons pu vérifier que la ZCEMN était le cadre de projets intergouvernementaux mais soutenait, souvent par l'intermédiaire de sa représentation parlementaire, différentes initiatives plus locales. De nombreux programmes internationaux, comme ceux de l'OTAN, bénéficient aux populations de la mer Noire, nous en donnons quelques exemples. Il nous est en outre apparu que des réseaux thématiques s'organisaient, par exemple celui des ONG de protection de l'environnement ou encore celui des universités. Ces thématiques de coopération reflètent largement les préoccupations majeures de la région.

Le *județ* de Constanța était l'une des 18 « régions » présentes lors de la création de l'**Association des régions de la mer Noire** (ABSAR). Stelian Duțu, président de ce *județ*, considère que 34 régions ont vocation à faire partie de cette association. « Nous avons dépassé le cap de nous rendre compte qu'il faut nous regrouper en une organisation interrégionale autour du bassin de la mer Noire, qui soit basée sur le niveau immédiatement en dessous de celui de l'Etat »<sup>323</sup>. Les projets prévus doivent avoir pour objectifs : une coopération économique, environnementale, le développement touristique ou bien l'image de la région dans une perspective touristique, le domaine maritime, social, universitaire, culturel. Le premier projet devait être un festival international de folklore mettant en avant la diversité ethnique du bassin de la mer Noire.

<sup>323</sup> Stelian Duțu, entretien du 09 avril 2001, Constanța.

Cependant des freins existent qui ont ralenti ces coopérations : la plupart des régions ne sont pas autonomes, elles dépendent directement de structures gouvernementales. Certains présidents sont élus au suffrage universel direct, mais d'autres sont nommés par le gouvernement. Seule la Grèce présente des structures régionales solides depuis leur réforme de 1997. En Turquie les régions sont très centralisées, il existe des préfets, l'Etat et les municipalités ont des moyens, au contraire les régions. En Russie, il y a eu une réforme régionale en 1997 instituant des gouverneurs élus au suffrage universel qui se comportent comme des barons locaux, de plus dans les 7 grandes régions, les gouverneurs sont nommés par l'Etat *i.e* par Poutine<sup>324</sup>. La plupart des municipalités ont plus de pouvoir avec un budget en propre que les régions. Il est donc difficile de convaincre certaines régions et leur gouvernement national pour que ces régions se rassemblent dans l'ABSAR.

Le manque d'expérience dans la coopération interrégionale est en outre une lapalissade. Il était à ce titre étonnant qu'en tant que porteur de projet autant intéressé par la coopération interrégionale, le président d'un *județ* ne fasse jamais référence à Interreg CADSES.

Mais le principal obstacle reste la fragilité des ressources humaines impliquées dans la coopération interrégionale. Rappelons que S. Duțu avait été désigné président de cette commission (ABSAR). Or, suite aux élections de 2002, il a quitté la présidence du *județ* de Constanța et aucune réunion n'a eu lieu pendant deux ans. Le contact de la région de Trabzon (où l'ABSAR avait vu le jour) a été appelé à Ankara et la région de Trabzon a quitté l'ABSAR en 2003. Le contact de la région de Rostov est brutalement décédé et personne ne l'a encore remplacé pour continuer la participation de la région à l'ABSAR, d'autres contacts ont été licenciés... L'ABSAR est donc menacée et la fusion de celle-ci avec son homologue des Balkans (ARB) est envisagée depuis janvier 2004. Il faut dire que la situation dans l'ARB n'a rien à envier à celle de l'ABSAR ; le président (M. Papadopoulos de la région Anatolie et Thrace macédonienne) a été écarté par son gouvernement en septembre 2003 et remplacé en mai 2004. En septembre 2004, les deux associations ont finalement fusionné et la présidence est assurée par un nouveau contact grec.

L'environnement étant une préoccupation importante de l'ensemble des pays de région de la mer Noire et à plus forte raison des pays riverains, des acteurs de l'environnement participent à des projets d'une part dans le cadre de programmes relevant d'organismes internationaux ou bien en créant leur propre réseau.

L'OTAN a ainsi financé sur le long terme, par l'intermédiaire de son Global Environment Facility (GEF) qui possède un secrétariat à Istanbul, le programme de protection de l'environnement de la Mer Noire (BSEP)<sup>325</sup>. Des représentants de la PABSEC étaient présents pour définir les objectifs de ce programme pluriannuel. La première étape a abouti à la publication d'un

<sup>324</sup> A ce sujet, voir notamment ECKERT D., 2001, « Qui exerce le pouvoir dans les régions en Russie ? », *Pouvoirs locaux*, pp. 129-135.

<sup>325</sup> Pour *Black Sea Environment Programm*.



ouvrage sur les pollutions de la mer Noire<sup>326</sup> et à la réalisation d'une bibliographie sur la chimie, la biologie et la géologie de la mer Noire jusqu'en 1974. La deuxième étape, de 1974 à 1994, des analyses océanographiques, physiques, biologiques ont été réalisées selon 6 points dont chaque pays riverain a été responsable. La Roumanie était responsable de la pêche maritime et de l'aquaculture, de l'érosion côtière et de la pollution ; c'est le Centre international de recherche marine de Constanța (IRMM) qui en avait la charge. Des chercheurs engagés dans ces projets considèrent que le principal obstacle a été l'accès à certaines informations : « il est difficile de rassembler les ouvrages de Russie et d'Ukraine pour parvenir à une bibliographie complète à propos de la mer Noire »<sup>327</sup>.

L'UE finance également un programme de 2,4 millions entre 2001 et 2005, intitulé « DANUBS », au cours duquel la Roumanie bénéficie de 140 000 euros. L'objectif est d'essayer d'enrayer l'eutrophisation de la mer Noire en limitant l'afflux des sédiments à la source, ce qui nécessite d'agir sur l'agriculture, l'industrie, les apports du Danube des pays de l'Ouest. C'est pourquoi 17 institutions de 7 pays coopèrent, à savoir cinq du bassin du Danube : Allemagne, Hongrie, Autriche, Slovaquie et CESE et les deux riverains de la mer Noire ; Roumanie et Bulgarie, pour analyser des données montrant les tendances de l'évolution de l'écosystème (chimie, salinité, oxygène, nutriments, phyto et zoo-plancton, courants et benthos, autant d'indicateurs de la santé de l'écosystème. Onze personnes de l'IRMM travaillent sur ce projet à raison d'une par paramètre.

L'IRMM fait partie du Comité Océanographique International de la Mer Noire (COI) dont le centre local est l'Institut Océanographique International (IOI). L'UNESCO a ainsi commandé, en 1999 des études telles que « *Black sea fluxes* », sur l'érosion côtière et des flux de sédiments, « *Black sea GOOS*<sup>328</sup> » sur l'étude du variation du niveau marin. Le financement de projets par l'entreprise danoise Tuborg montre la diversité des ressources financières des organismes publics de recherche roumains.

Outre ces grands programmes internationaux, les acteurs de l'environnement s'organisent en réseau. Le réseau des ONG de la Mer Noire (BSNN<sup>329</sup>), créé en décembre 1999 regroupe 150 ONG des six pays riverains. Sa mission est de « contribuer à la protection et à la réhabilitation de la mer Noire, incluant la mer d'Azov, et de promouvoir le développement durable des pays de la mer Noire par participation grandissante des ONG, des gouvernements, des entreprises et des autres institutions ainsi que le secteur public »<sup>330</sup>. En Roumanie, le bureau régional est tenu par une personne à mi-temps qui se consacre par ailleurs au Centre d'information et d'éducation sur la mer

<sup>326</sup> BOLOGA A., 1997, *Environmental degradation of the Black Sea : challenges and remedies*, in BOLOGA A., *Black sea biological diversity*, pp. 23-27.

<sup>327</sup> Alexandru Bologa, entretien du 10 avril 2001, Constanța.

<sup>328</sup> Pour *Global Oceanic Observation System*.

<sup>329</sup> Pour *Black Sea NGO Network*.

<sup>330</sup> Laura Boicenco, entretien du 09 avril 2001, Constanța.

Noire (CIER<sup>331</sup>) qui fait partie du réseau d'ONG de la mer Noire. Le CIER a commencé avec 450 dollars qui ont permis d'acheter un fax, un ordinateur et une photocopieuse... Le CIER est aujourd'hui actif dans des projets visant l'information, l'éducation à l'environnement (Figure 55), la formation à l'administration locale, le projet urbain de Constanța. Ces thèmes correspondent aux opportunités offertes par le réseau personnel de son président ; il était auparavant au service de développement urbain de la ville de Constanța où il a participé à la réalisation du plan d'occupation des sols mais aussi directeur du marketing du port de Constanța dont il a été évincé lors du dernier changement de gouvernement. Pourtant, le CIER n'est géré que par son président et un volontaire qui ne fait quasiment que répondre aux appels d'offres sur internet. Souvent, ces volontaires proviennent de VSO (*voluntary service organisation*), organisme anglais qui se désengage progressivement des programmes en Europe centrale et orientale, les *Peace Corps* américains les remplacent peu à peu. Lorsqu'on évoque les éventuels problèmes rencontrés par une telle ONG, c'est en effet la recherche de jeunes volontaires pour trouver des financements qui est mise en avant.

Le BSNN compte également des établissements publics comme le bureau local de protection de l'environnement (EPI<sup>332</sup> Constanța) qui dit participer au « *Black sea natural network* », cette confusion montre la faible coopération qui existe entre ces deux acteurs. La chargée de relations publiques explique ces problèmes de coopération : « la démarche de coopération avec des ONG est rendue difficile par le fait que tout doit être approuvé par le MAPPM, chacun a un poste précis auquel correspond un travail précis et il ne peut pas faire autre chose que cela. Tout doit avoir une tête et une queue ! »<sup>333</sup>

**Figure 55 : Prospectus distribué dans les écoles du littoral roumain par le CIER (« A partir de cet été, il ne tient qu'à toi d'avoir une plage bien plus propre »)**



<sup>331</sup> Pour *Information, Education and resources centre for the Black Sea*.

<sup>332</sup> Pour *Environmental Protection Inspectorate*.

<sup>333</sup> Mihaela Condur, entretien du 09 avril 2001, Constanța.

Un Réseau des Universités de la mer Noire (RUMN<sup>1</sup>) existe depuis 1997 à l'initiative de l'université Ovidius de Constanța. Il compte une soixantaine d'universités situées dans les pays du pourtour de la mer Noire, dont 18 établissements roumains et la Fondation des universités de la mer Noire (FUMN) également à l'université Ovidius. L'objectif du RUMN est de rassembler « les instituts et universités du monde<sup>2</sup> qui ont des préoccupations liées à la zone de la mer Noire »<sup>3</sup>. Les thèmes de recherche sont donc nombreux et non exclusivement liés à l'environnement : jusqu'en 2003, trois priorités structuraient le programme du RUMN, à savoir le développement régional durable, l'amélioration de la communication au sein du réseau et la coopération universitaire. La FUMN est beaucoup plus impliquée dans les programmes internationaux (PNUD, UNESCO...) que le RUMN qui tente néanmoins d'organiser des événements avec le soutien de la ZCEMN.

Pour conclure sur la coopération dans l'espace Mer Noire, l'opinion d'Y. Paris résume bien la situation : « il existe des structures mais il faut trouver l'argent et les hommes. Il faudrait aussi des structures opérationnelles pour réaliser des projets identifiés, précis. La Roumanie est peut-être la plus avancée la dessus »<sup>4</sup>.

En effet, les ONG y sont organisées en réseau, de plus les régions prennent doucement du poids dans le développement local en coordonnant et financent un nombre croissant de petits projets.

Les acteurs de la coopération transnationale sont organisés en réseaux de forme variable : réseaux concentriques dans le cadre d'Interreg CADSES, réseau linéaire pour les coopérations danubiennes et annulaire dans le cas de la coopération Mer Noire. Les acteurs roumains sont présents dans l'ensemble de ces réseaux.

On peut à présent chercher à définir les types d'acteurs qui coopèrent, leur localisation sur le territoire national et la façon dont ils se saisissent des projets au travers de quelques exemples.

### **III. Les acteurs roumains de la coopération interterritoriale transnationale**

A l'échelle transnationale, nous avons choisi d'étudier plus précisément l'implication des acteurs roumains dans le cadre d'Interreg CADSES IIC, en tant que principal cadre de la coopération interterritoriale transnationale (Titre III.1) ainsi qu'un exemple au niveau d'un projet de ce programme (Titre III.2). L'implication des acteurs roumains aux niveaux du programme et d'un projet doit nous permettre de vérifier les hypothèses présentées plus haut, à savoir que les acteurs

<sup>1</sup> Pour *Reteaua Universitatilor din zona Marii Negre*.

<sup>2</sup> Les universités de Portland, Chicago et de l'Iowa du Nord, d'Uppsala et de Salzburg sont membres associés.

<sup>3</sup> « Partenariat la marea neagra și ecologie marina », *Revista Marea Noastra*, aprilie-iunie 2000, p 8.

<sup>4</sup> Yves Paris, entretien du 09 mars 2001, Paris.

roumains sont peu nombreux, principalement étatiques (reflétant la structure centralisée de l'Etat) et en conséquence, localisés à Bucarest. Il faut s'attendre à ce que les espaces concernés par les projets soient limités et non transnationaux comme le souhaite pourtant le programme. Nous avons supposé que les objectifs des projets porteraient sur le développement économique avec un accent particulier sur les infrastructures du fait de la situation de pleine transition de la Roumanie. Il devait donc s'agir de projets mono-sectoriels visant l'amélioration de l'accessibilité, dans une moindre mesure la protection de l'environnement et encore moins l'amélioration de l'image d'une région ou tout autre territoire. Enfin, dans le cadre d'un projet de coopération décentralisée, nous tâcherons de vérifier l'hypothèse selon laquelle les régions sont plus fonctionnelles sur le papier que dans leur réalité quotidienne à tel point qu'il serait étonnant que l'intervention de projets de coopération décentralisée puisse avoir un impact important sur la régionalisation (Titre III.3).

### **III.1 Peu d'acteurs roumains dans le programme CADSES**

Nous mobilisons ici la même méthode que pour l'ensemble des acteurs du CADSES et réduisons notre champ de vision aux acteurs roumains afin de préciser la dynamique roumaine de coopération. La place des acteurs roumains parmi ceux des PECO est meilleure que ce à quoi on pouvait s'attendre (Titre III.1.1). Les acteurs sont essentiellement publics, ce qui confirme notre hypothèse ; ils ne sont en revanche pas majoritairement issus des ministères mais plutôt du niveau départemental (Titre III.1.2). Les acteurs ont choisi des projets dont il ressort que l'espace concerné par chacun est lié à sa thématique ou son objectif (Titre III.1.3).

#### **III.1.1 Les acteurs roumains en quatrième position**

Parmi les 452 acteurs identifiés pour la période de programmation 1997-2003, 26 étaient roumains, ce qui représente 6 % des acteurs. Ce score est certes faible par rapport aux acteurs allemands ou autrichiens mais il se situe au-dessus du score grec. Au sein des pays candidats, les acteurs polonais sont aussi nombreux alors qu'une petite partie de ce pays appartient à l'espace CADSES, ce qui pourrait être un facteur explicatif de ce faible potentiel d'acteurs. Cependant cet espace comprend la capitale qui concentre la majeure partie des acteurs impliqués dans les coopérations CADSES. Par ailleurs, les acteurs roumains sont loin derrière les acteurs hongrois et tchèques qui sont plus nombreux pour des pays nettement plus petits et moins peuplés (Tableau 20). Les acteurs roumains sont devant les bulgares dont les proportions acteurs bulgare/acteurs CADSES et population bulgare/population CADSES sont proches. Les pays balkaniques sont distancés en terme de participation, la RFY est la mieux représentée, avec exclusivement des acteurs serbes. La Bosnie-Herzégovine n'a quant à elle aucun acteur impliqué dans ces coopérations malgré son appartenance à l'espace CADSES.

| PAYS                       | HU         | CZ          | PL *        | RO          | SLO        | BG         | SK         | HR         | RFY         | ARYM     | AL         |
|----------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|----------|------------|
| Surface (km <sup>2</sup> ) | 6919       | 78866       | 304320      | 238391      | 20111      | 110971     | 49034      | 55892      | 101984      | 25423    | 27403      |
| Population (millions)      | 2,8 (2002) | 10,3 (2000) | 38,8 (2000) | 22,4 (2001) | 1,9 (1999) | 8,2 (1999) | 5,4 (1999) | 4,5 (1999) | 10,6 (1999) | 2 (1999) | 3,1 (1999) |
| % pop/ CADSES              | 1,4        | 5,2         | 19,7        | 11,4        | 0,9        | 4,2        | 2,7        | 2,3        | 5,4         | 1        | 1,6        |
| Nb acteurs dans CADSES     | 48         | 27          | 26          | 26          | 20         | 18         | 15         | 5          | 5           | 1        | 0          |
| % acteurs/ CADSES          | 10,4       | 6,1         | 5,8         | 5,8         | 4,4        | 4          | 3,4        | 1,1        | 1,1         | 0,2      | 0          |

\* Une partie seulement du territoire national fait partie de CADSES IIC

Sources : *L'état du monde 2001* et base de données, J. Cristescu, 2004

**Tableau 20 : Poids relatif des pays dans l'espace CADSES**

### III.1.2 Une coopération investie par le secteur public

Les acteurs roumains sont essentiellement des collectivités territoriales de niveau NUTS III : 12 *judete* dont les 9 riverains du Danube, trois autres longeant la frontière hongroise et Harghita, au centre du pays (Carte 36). Les *judete* danubiens participent à un seul projet : *Cultural Route Danube* qui a pour objectif de cibler le tourisme sur le patrimoine naturel et culturel du couloir danubien au moyen de trois sous-projets *Digital Map of the Danubian Region*, *Cultural Itinerary Alongside the Danube*, *Cultural Parks*.

Cinq acteurs sont des organismes publics de recherche, deux organismes consulaires (Chambre de commerce et d'industrie et incubateur d'innovation), deux organismes d'Etat (Ministère des travaux publics et de l'aménagement du territoire et le Comité d'approvisionnement en eau), un groupement d'intérêt public (la fédération des municipalités de Roumanie) et une entreprise (Europa FM). Un seul acteur est une municipalité : Giurgiu, ville riveraine du Danube et ville frontière avec la Bulgarie. Les acteurs publics sont donc nettement plus présents que les acteurs privés. De plus, Europa FM a certes participé à un projet, mais de façon ponctuelle et le projet en question n'a pas eu de suite (*Community Radios*).

Parmi les acteurs publics, un organisme de recherche se distingue par sa participation à 6 projets : l'Institut national de recherche et développement en urbanisme et aménagement du territoire ou Urbanproiect sous l'autorité du Ministère des travaux publics, des transports et du logement. Regroupant une équipe de 70 chercheurs et 60 techniciens répartis en deux départements : aménagement urbain et aménagement du territoire, il est considéré comme une référence dans ces deux domaines. Ses objectifs sont de générer un apport théorique et législatif à l'aménagement aux différents niveaux : des villes au travers de la réalisation de Plans généraux

urbains<sup>298</sup> ou la réhabilitation des quartiers bucarestois ; des *judete* avec les plans physiques de développement; des régions avec l'étude sur la région Ouest dans le cadre du programme Phare avec la Hongrie (cf. Chapitre 5), des plans de développement pour la zone riveraine du Danube, sur la côte de la mer Noire ou encore des Carpates occidentales ; du pays avec une étude sur le développement rural roumain et le Plan national d'aménagement du territoire (PATN). Il a notamment participé à la rédaction de nombreux règlements et à l'élaboration la loi qui fait référence en matière d'aménagement du territoire. Rappelons que cette loi L350/2001 sur le PATN comporte six sections, Urbanproiect en a réalisé les éléments cartographiques. Il s'affiche également comme organisme de conseil du gouvernement dans ses stratégies à long terme, toujours dans le domaine de l'aménagement. A l'échelle individuelle, le directeur d'Urbanproiect est en contact étroit avec la personne responsable des projets de coopération Interreg qui fait partie du Ministère de l'intégration européenne. Celui-ci comprend de nombreux juristes qui reçoivent l'ensemble des nouvelles lois provenant des différents ministères roumains en vue de la transposition de l'acquis communautaire. Le MIE applique une pression importante sur les différents ministères dans le but d'accélérer cette transposition, le MDP et Urbanproiect n'échappent pas à cette pression pour ce qui est des lois relatives à l'aménagement du territoire. Cet organisme de recherche est donc très impliqué dans la vie législative du pays, il est le premier interlocuteur du gouvernement en matière d'aménagement de territoire et notamment de toutes les problématiques urbaines.

---

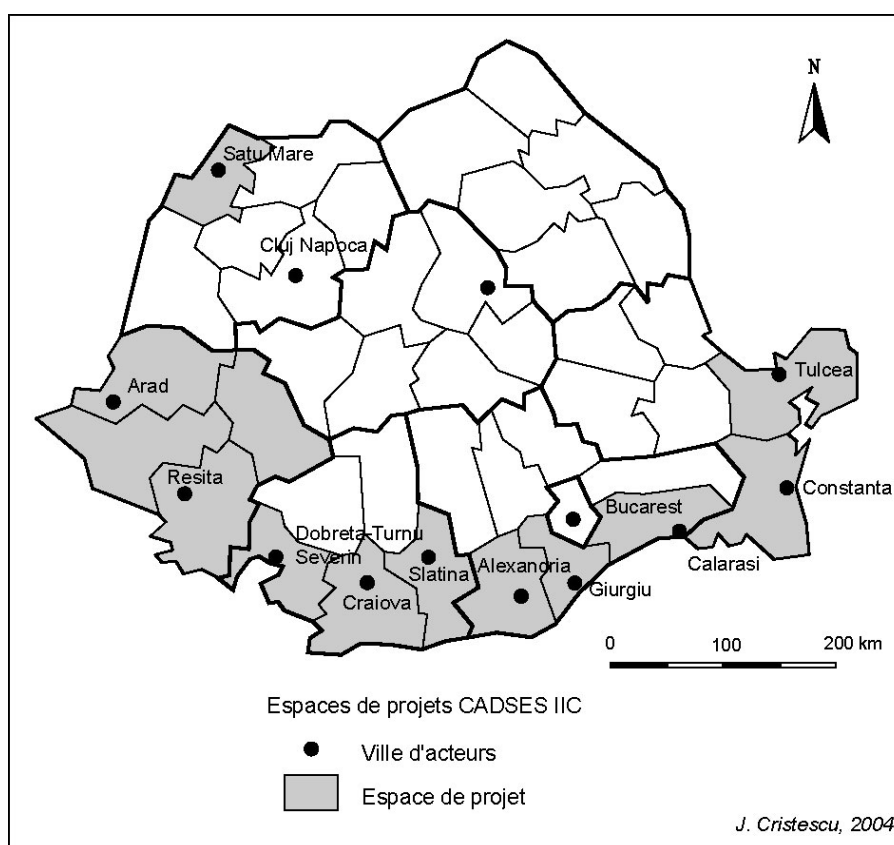
<sup>298</sup> Ou GUP équivalant des Plans locaux d'urbanisme français.

| Localisation                 | COLREG                        | UNIVER  | ORETAT  | ORCONS   | COLLOC                  | GRIPUB                                   | ENTPRI    |
|------------------------------|-------------------------------|---|---|--|-------------------------|--|-----------|
| <b>Bucarest</b>              |                               | Urbanproiect<br>Institut d'économie mondiale<br>ICIM<br>Académie des sciences | Ministère des travaux publics et de l'aménagement<br>Comité roumain de ressource en eau |  |                         | Fédération des municipalités de Roumanie | Europa FM |
| <b>Miercurea Ciuc</b>        | <i>Județ</i> d'Harghita       |   |   | CCI Harguita<br>Incubateur d'innovation d'Harguita |                         |  |           |
| <b>Giurgiu</b>               | <i>Județ</i> de Giurgiu       |   |   |  | Municipalité de Giurgiu |  |           |
| <b>Tulcea</b>                | <i>Județ</i> de Tulcea        |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Slatina</b>               | <i>Județ</i> d'Olt            |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Reșița</b>                | <i>Județ</i> de Caraș Severin |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Craiova</b>               | <i>Județ</i> de Dolj          |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Constanța</b>             | <i>Județ</i> de Constanța     |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Cluj Napoca</b>           |                               | Université Babeș Bolyai   |   |  |                         |  |           |
| <b>Calarași</b>              | <i>Județ</i> de Calarași      |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Dobreta Turnu Severin</b> | <i>Județ</i> de Mehedinti     |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Alexandria</b>            | <i>Județ</i> de Teleorman     |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Timișoara</b>             | <i>Județ</i> de Timișoara     |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Arad</b>                  | <i>Județ</i> d'Arad           |   |   |  |                         |  |           |
| <b>Satu Mare</b>             | <i>Județ</i> de Satu Mare     |   |   |  |                         |  |           |

Sources : Base de données J.Cristescu, 2004

**Tableau 21 : La forte implication des *judete* dans le programme CADSES IIC**

Carte 36 : Localisation des acteurs roumains impliqués dans Interreg CADSES IIC



Parmi les sept autres acteurs se trouvant à Bucarest, six sont des organismes publics de recherche (le septième étant l'entreprise Europa FM) : l'Institut de recherche et d'innovation environnementale (ICIM), l'Académie des sciences roumaine, Institut de l'économie mondiale ; le Ministère des travaux publics, des transports et du logement ; un service de l'Etat : le Comité pour l'approvisionnement en eau et une ONG : la fédération des municipalités roumaines. Si un seul ministère apparaît en tant qu'acteur, on peut considérer que le Ministère de l'eau, des forêts et de la protection de l'environnement (MAPPM) est également impliqué au travers du Comité pour l'approvisionnement en eau et de l'ICIM puisque ce dernier est composé de personnels du MAPPM.

L'ICIM - ou ITCIM avec l'adjectif Technique en plus - est un acteur très présent sur la scène nationale. Ce centre de recherche réalise les études environnementales pour le MAPPM ; il est intégré dans les différents programmes environnementaux nationaux de façon préférentielle par rapport à d'autres organismes. Créé en 1953, il compte 300 employés. Son budget est constitué d'une part importante de fonds publics : 48 % proviennent du Ministère de la recherche et du MAPPM, 52 % de gros contrats nationaux ou internationaux. Son activité de recherche est donc plus de nature appliquée que fondamentale. Sa structure est comparable à un ensemble d'instituts indépendants : les départements au sein de l'institut sont en concurrence permanente, les meilleurs se lancent dans un nombre impressionnant de contrats. Les départements sont ainsi soumis à une logique commerciale où les uns doivent acheter certaines informations aux autres. L'ICIM doit



également acheter des informations au Ministère de l'Industrie, ce qui ne contribue pas à l'amélioration du fonctionnement.

| Type d'acteur | HU        | CZ        | PL        | RO        | SLO       | BG        | SK        | RFY      | HR       | ALB      | UA       | MD       | MK       | Total      |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|
| UNIVER        | 9         | 6         | 4         | 5         | 8         | 3         | 5         | 1        | 2        | 1        | 2        | 1        | 0        | 47         |
| COLREG        | 12        |           | 6         | 13        | 0         | 10        | 0         | 0        | 0        | 0        | 1        | 0        | 0        | 42         |
| ENTPRI        | 3         | 6         | 1         | 1         | 2         | 0         | 2         | 2        | 0        | 1        | 0        | 0        | 0        | 18         |
| ORETAT        | 5         | 4         | 7         | 2         | 2         | 2         | 4         | 2        | 2        | 2        | 0        | 1        | 1        | 34         |
| COLLOC        | 10        | 7         | 6         | 1         | 4         | 1         | 1         | 0        | 1        | 0        | 1        | 0        | 0        | 32         |
| GRIPUB        | 8         | 4         | 1         | 1         | 4         | 1         | 3         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 22         |
| GRIPRI        | 1         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 1        | 0        | 0        | 0        | 2          |
| ORCONS        | 0         | 0         | 0         | 2         | 0         | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 2          |
| Non identifié | 0         | 0         | 1         | 1         | 0         | 1         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 3          |
| <b>Total</b>  | <b>48</b> | <b>27</b> | <b>26</b> | <b>26</b> | <b>20</b> | <b>18</b> | <b>15</b> | <b>5</b> | <b>5</b> | <b>5</b> | <b>4</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>202</b> |

Source : Base de données, J. Cristescu, 2004

**Tableau 22 : Répartition des acteurs par type dans les pays candidats et tiers dans le CADSES**

A la vue de ce rapide tableau des acteurs roumains impliqués, notre intuition est partiellement confortée. La prédominance des collectivités territoriales du niveau local (*judete* et municipalités) était par contre inattendue, elle montre la motivation mais aussi une certaine capacité administrative propre à ce niveau d'action. Les acteurs bucarestois représentent un bon quart des acteurs roumains. Cela conforte l'idée selon laquelle pour s'impliquer dans des projets, il y a avantage à se trouver à Bucarest, lieu où sont concentrées les personnes-ressources et les personnes-relais, bien informées de toutes les évolutions extérieures et des opportunités à saisir pour la Roumanie.

Nous pouvons alors nous interroger sur les objectifs et les espaces bénéficiaires choisis par ces différents acteurs au cours de leurs projets.

### III.1.3 Une emprise spatiale liée aux objectifs des projets

Localisation des acteurs et emprise spatiale des projets ne sont pas forcément synonymes. L'emprise spatiale, ou l'espace bénéficiaire de chaque projet que l'on peut également qualifier d'espace-enjeu dépend davantage de l'objectif que des acteurs impliqués dans le projet. Par exemple, si les acteurs bucarestois sont majoritaires, la capitale ne ressort pas forcément comme espace-enjeu. Parmi les 16 projets auxquels participent les acteurs roumains, la plupart sont partiellement transnationaux, quelques-uns couvrent la totalité du CADSES et un seul est localisé (Figure 56).

Urbanproiect participe certes à une étude<sup>299</sup> ciblée sur la réhabilitation des barres d'habitations (regroupant 150 000 habitants) de la rue Taberei à Bucarest dans le cadre du projet *Leipzig-Grünau*, mais le but de l'étude est de prévoir l'évolution des cités à l'échelle des PECO. C'est bien le seul projet qui bénéficie directement à la capitale, et encore, seulement une infime portion d'un quartier. Les autres projets profitent principalement à des espaces proches du territoire national.

Fait cependant exception, le projet *Virtual clustering identification and dissemination of strategic territorial planning best practices (VICLI)* qui cherche à identifier l'existence de « clusters industriels » dans le *județ* d'Harghita qui est éloigné de la capitale et caractérisé par un secteur agricole dominant avec des exploitations indépendantes des exploitations individuelles, relativement performantes<sup>300</sup> et un secteur industriel spécialisé dans les domaines de l'exploitation du bois et du textile. Le conseil du *județ*, la CCI et l'Incubateur d'innovation économique constituent un réseau local d'acteurs du *județ* d'Harghita très dynamique dans ce projet.

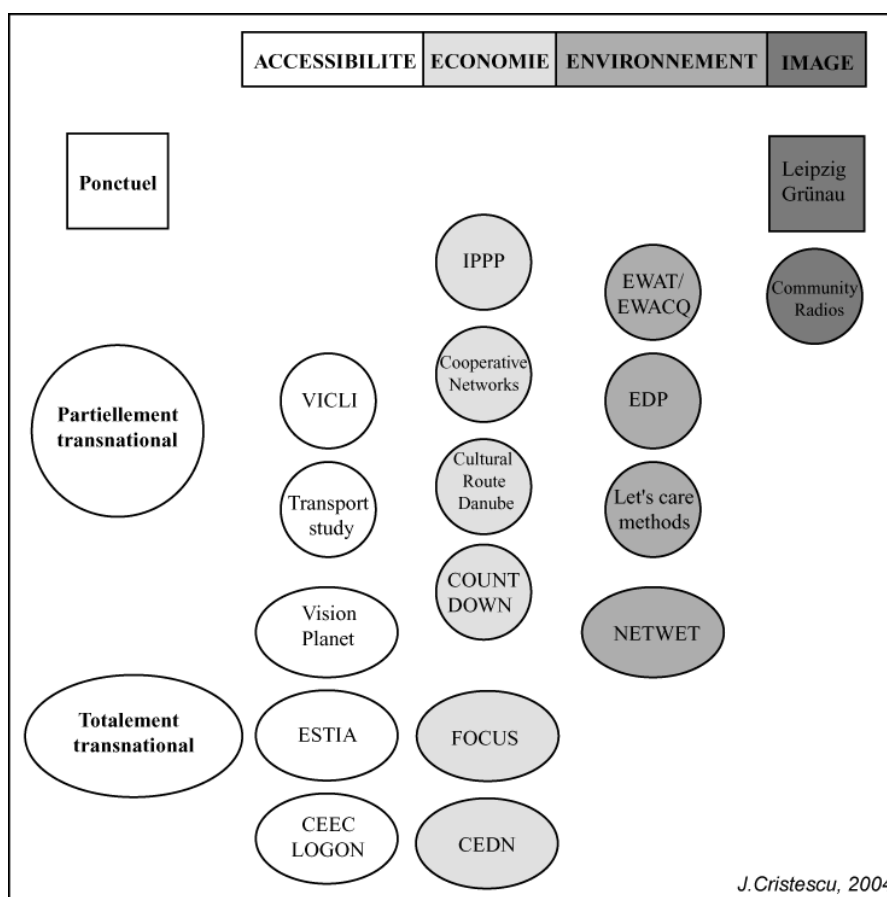
*Transport study ARGE Danauländer* est une des études menées par l'ensemble de la Communauté de travail des pays du Danube, qui vise à améliorer le trafic sur l'ensemble du Danube et en Roumanie sur le tronçon allant des Portes de fer au Canal de la mer Noire (qui relie Cernavoda à Constanța). Le Ministère des travaux publics a recensé les équipements de navigation fluviale dans le cadre de ce projet pour appuyer des demandes de modernisation. Le projet a donc profité aux villes riveraines du Danube.

Quelques autres projets s'attachent à un secteur économique particulier. Celui des zones industrielles pour *Industrial Parks Partnership Programm (IPPP)*, qui concerne en Roumanie celles des villes de Satu Mare, Arad et Timis, situées à l'ouest et au nord-ouest du pays, le long de la frontière avec la Hongrie. Celui du tourisme pour *Cultural Route Danube*, concerne les *judete* riverains du Danube que sont Caraș-Severin, Mehedinti, Dolj, Olt, Teleorman, Giurgiu, Calarași, Tulcea et Constanța. Celui de l'aménagement urbain des petites et moyennes villes pour *Cooperative networks* et celui de la protection de l'environnement pour *Creation of an EDP-supported catalogue of available spatial data significant for the Danube region (EDP)*, *EWAT/EWACQ* et *Let's care methods*. Le projet *COUNTDOWN* a pour objectif de mettre en ligne des informations, des listes d'experts sur le thème de l'élargissement à l'usage des porteurs de projets potentiels ou encore d'investisseurs étrangers. Enfin, un seul projet a un objectif en terme d'image : *Community radios* cherche à faire connaître et améliorer l'image de la Roumanie au sein d'une partie du CADSES.

<sup>299</sup> URBANPROIECT., 2001, « Settlement portrait of Bucharest, Drumul Taberei » in RIETDORF W., LIEBMANN H., SCHMIGOTZKI B., 2001, *Further development of large housing estates in Central and Eastern Europe as constituent elements in a balanced, sustainable settlement structure and urban development*, IRS, Erkner, pp. 76-79.

<sup>300</sup> REY V et alii., 2000, *Atlas de la Roumanie*, p. 69.

Figure 56 : Le schéma de synthèse des projets auxquels participent des acteurs roumains



La contribution des acteurs roumains au reste des projets est d'une portée générale à l'échelle du territoire national, il ne s'agit pas d'études de cas ciblées et spatialement limitées. Ces projets se répartissent en quatre thématiques : celle du développement et de l'aménagement du territoire dans le cas de *CEEC-LOGON*<sup>301</sup>, *Vision Planet*<sup>302</sup> et *ESTIA*<sup>303</sup>. Sous l'angle économique, *FOCUS*<sup>304</sup> est le cadre d'une étude sur ces zones industrielles et/ou en reconversion économique qui sont caractéristiques des pays en transition. Dans le champ environnemental et plus précisément en vue de la gestion intégrée des zones humides, *NETWET*<sup>305</sup> montre les pratiques roumaines dans ce domaine en vue de partager ces expériences avec les acteurs du réseau.

Enfin, il nous faut reconnaître que le projet *CEDN*<sup>306</sup> est difficile à classer dans l'une de nos quatre catégories. Il s'agit d'une étude menée en majorité par des universitaires<sup>307</sup> sur l'évolution démographique de l'ensemble des pays de CADSES. Cela ne vise donc en rien une meilleure accessibilité, la démographie a certes des incidences sur l'économie ainsi que sur l'environnement, mais aucun de ces objectifs n'est mis en avant dans le projet. On peut, faute de mieux, considérer que le dynamisme démographique contribue à l'image des PECO. Or, l'étude montre précisément la

<sup>301</sup> Pour *Local governments network of Central and Eastern european countries*.

<sup>302</sup> Pour *Vision document of the planners network in the CADSES*.

<sup>303</sup> Pour *European space and territorial integration alternatives*.

<sup>304</sup> Pour *The future of old industrialised cities and regions undergoing structural changes*.

<sup>305</sup> Pour *International Telematic Networking*.

<sup>306</sup> Pour *Central and East european demographic network*.

<sup>307</sup> Ce qui ne facilite d'ailleurs pas l'accès aux informations concernant ce projet, aucun site n'a été créé et l'universitaire chef de file contacté, nous ont répondu que toutes nos réponses étaient dans l'ouvrage réalisé à l'issue de ce projet... ouvrage facturé 107 euros et qui ne précisait pas l'organisme du partenaire polonais.

tendance au déclin démographique depuis les années 1990... C'est un cas typique d'étude scientifique sans objectif opérationnel qui aboutit à la réalisation d'un volume qui va s'accumuler sur quelques étagères.

En résumé, nous pouvons établir une relation entre emprise spatiale et objectif des projets. Les projets couvrant le plus vaste espace sont ceux dont l'objectif est d'améliorer l'accessibilité. Les projets partiellement transnationaux, les plus nombreux, visent des secteurs économiques spécifiques ou la protection de l'environnement (qui est du reste également considérée comme un secteur économique). Enfin, les projets consacrés à la promotion de l'image de banlieues ou de villes sont les plus ponctuels (Figure 56).

L'emprise spatiale des projets « roumains » est donc majoritairement transnationale, couvrant partiellement ou totalement la zone CADSES, alors qu'un seul projet peut être qualifié de ponctuel. L'esprit d'Interreg est sur ce point respecté. En ce qui concerne les objectifs, *i.e* les thèmes des projets, ils sont à l'image de ce qui avait été observé à l'échelle CADSES, avec une prédominance de projets visant à faciliter l'accès à l'espace concerné par le projet, puis des projets s'attachant à un secteur économique particulier, parmi lesquels l'industrie est un secteur dont les acteurs roumains se préoccupent sensiblement. Les projets visant à protéger l'environnement sont également bien représentés, contrairement à l'échelle du CADSES. Enfin, les acteurs roumains participent à tous les projets relatifs à une amélioration de l'image. Ceci témoigne de leur intérêt quant à cette préoccupation qui n'est donc pas réservée aux pays membres de l'UE.

L'implication des acteurs dans les différents projets est la résultante de comportements individuels. L'analyse d'un projet en particulier nous montrera ce qui fait qu'un acteur va s'impliquer ou non dans un projet et quelles sont ses logiques et stratégies au cours de ce projet que l'on peut analyser comme un jeu.

#### **III.1.4 Premiers résultats d'Interreg IIIB**

Parmi les 34 projets approuvés en mars 2004, onze font apparaître des acteurs roumains en tant que partenaire contractant. Deux des acteurs impliqués dans les projets CADSES IIC se retrouvent dans le IIIB pour le moment, il s'agit d'Urbanproiect, de l'Institut de géographie de l'Académie roumaine des sciences et, tous deux situés dans la capitale. Nous avons par ailleurs identifié neuf nouveaux acteurs avec certitude, d'autres étant pressentis compte tenu des objectifs et de l'espace de certains projets approuvés. Au final, la plupart des acteurs roumains sont situés à Bucarest, cependant l'espace projet n'est pas la capitale. Nous voyons par ailleurs émerger le niveau régional, ce qui confirme nos hypothèses sur la prise d'importance des Agences de développement régionales roumaines.

C'est la thématique de l'amélioration de l'accessibilité qui rassemble pour le moment le plus d'acteurs roumains. D4D « Magasin de données pour le bassin danubien » s'inscrit dans la mesure

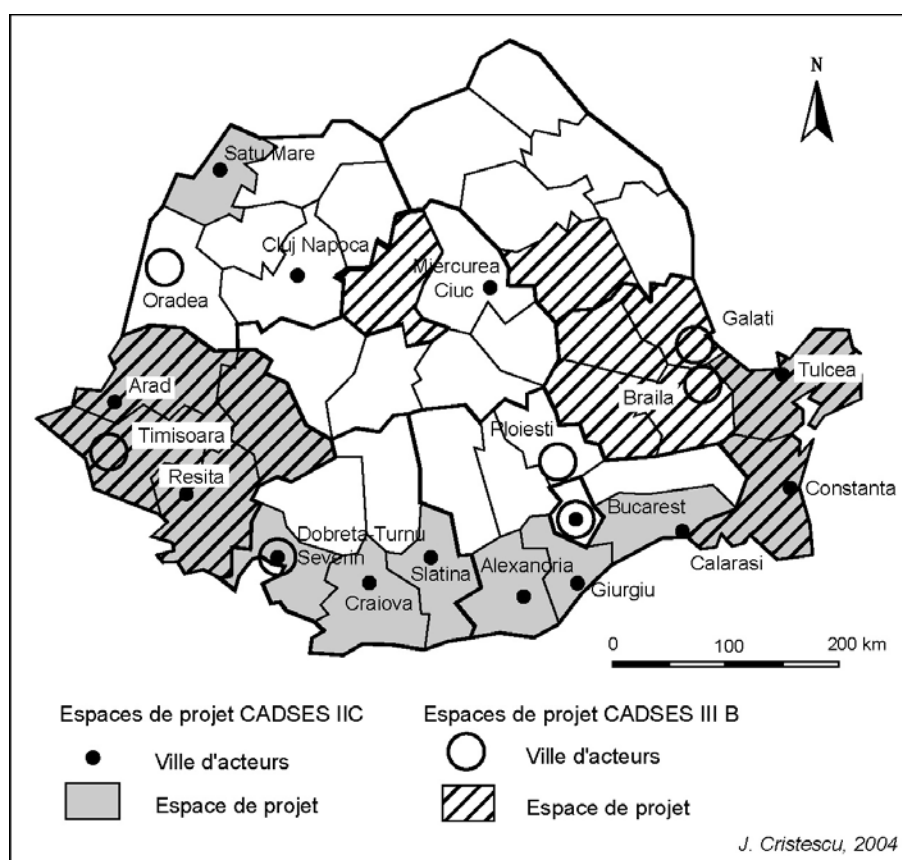
« Développement d'un système de transport efficace compatible avec le développement durable ». Il implique un nouvel acteur roumain : l'Administration du Danube inférieur, située à Galati. L'objectif de ce projet est de parvenir à respecter les normes européennes en matière de transport fluvial avant la fin 2005. « TECNOMAN perspectives » a pour objectif de générer des politiques de développement basées sur la localisation stratégique d'entreprises dans les régions situées aux nœuds du réseau de transport transeuropéen afin d'améliorer l'accessibilité de ces régions nodales. Ce projet implique l'agence de développement régionale Ouest de Timișoara qui entend effectivement renforcer la situation de carrefour de la région Ouest. Enfin, CONSPACE « Réseau stratégique commun pour la mise en œuvre du développement spatial » pourrait intégrer des acteurs roumains car il semble s'inscrire dans la continuité de Vision Planet. En effet, les deux intitulés sont proches et l'objectif affiché est de promouvoir le développement durable d'un espace transnational compétitif et équilibré en établissant une stratégie de développement régional visant une organisation polycentrique, une protection de l'héritage naturel et culturel et la connexion des réseaux de transports régionaux avec le RTE. Les acteurs de ce projet ne sont pas encore identifiables mais ceux qui étaient impliqués dans Vision Planet, y compris les acteurs roumains sont susceptibles de participer à ce projet. Il semble pourtant que la suite de Vision Planet soit un projet intitulé « Planet Cense » comme nous le verrons dans l'étude de cas.

Le projet RDA Net CEDA II « réseau d'agences de développement régionales dans les pays d'Europe centrale, orientale et danubienne » peut tout aussi bien être considéré comme un projet dont l'objectif relève à la fois de l'accessibilité et de l'économie puisqu'il vise à élargir le réseau d'experts du développement régional en Europe. Un réseau initial entre six pays à savoir l'Autriche, la Hongrie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Italie a résulté du projet RDA Net CEDA sous l'égide d'Interreg CADSES IIC. Une seule ADR roumaine est impliquée dans ce projet ; celle de la région Sud-Est, donc située à Braila. D'autres projets ont un objectif économique moins équivoque. Dans le projet PROSIDE « Promotion d'un développement endogène durable », la ville de Ploiești, qui n'était pas impliquée dans les projets précédents, participe à l'objectif général qui est d'harmoniser les investissements privés avec les besoins des villes. Le projet UTN pour Urban Technology Network a le même objectif à l'échelle de l'ensemble de l'Europe centrale : soutenir les villes à préparer des projets pilotes de coopération engageant des fonds publics et privés dans le but d'augmenter les investissements dans les infrastructures et les services urbains. L'objectif général étant d'équilibrer les conditions de vie dans les villes du CADSES. La municipalité de Bucarest participe à ce projet, elle était présente dans le projet d'Interreg CADSES IIC mais pas dans la première version d'UTN. Les municipalités de Galati Braila et Dobreta-Turnu-Severin se sont jointes à ce projet, toutes en tant que nouveaux acteurs de la coopération Interreg. Le dernier projet ayant cet objectif économique, INCLUD « Développement de clusters industriels » implique le Centre roumain de politiques économiques situé à Bucarest (RCEP). ONG créée en 1998, son

objectif est d'analyser les politiques économiques, de développer la communication dans l'administration publique et au sein de la société civile et, de façon plus globale, harmoniser les politiques économiques avec les besoins sociaux. Dans ce projet, le RCEP joue le rôle d'intermédiaire entre les autres acteurs du projet INCLUD et les deux « clusters industriels potentiels » roumains à savoir l'industrie textile du *județ* de Bacau et l'industrie du verre du *județ* de Mureș.

L'« Environnement » à comprendre au sens de patrimoine naturel et culturel est toujours une thématique qui fédère des acteurs roumains. La faculté de protection de l'environnement de l'Université d'Oradea participe avec l'Institut de géographie à NETWET II<sup>308</sup> qui poursuit NETWET avec l'objectif d'élaborer des stratégies de gestion intégrée d'espaces protégés impliquant des acteurs locaux et régionaux. Il vise donc l'établissement d'une « gouvernance spatiale » à l'échelle transnationale. Toujours dans le domaine environnemental, d'autres projets sont susceptibles d'accueillir des acteurs roumains, tel que SUMAD « Utilisation durable et gestion des plaines alluviales des rivières endiguées » qui concernent entre autres, le Danube et la Tisza, cours d'eau en partie roumains. Par ailleurs ITER « Itinéraire thermal » a vocation à valoriser les sites thermaux de la zone CADSES et la Roumanie est citée comme acteur potentiel avec des villes comme Baile Herculane, Baile Olanesti...

**Carte 37 : Les espaces de projet roumains CADSES IIC et IIIB**



<sup>308</sup> Le titre complet est « Perspective de mise en réseau pour la gestion participative de la ressource en eau à travers la promotion de nouvelles formes de gouvernance spatiale ».

En résumé, la pérennisation des projets IIC de la part des acteurs roumains est très faible : seuls deux auront participé aux deux périodes de programmation, quatre ont disparu mais neuf nouveaux acteurs sont apparus. Reste qu'il est encore prématuré d'évaluer l'implication des acteurs compte tenu du fait que les projets pourront se terminer en 2008, d'autres acteurs peuvent donc s'impliquer dans cet intervalle. Leur non implication dès les premiers temps des projets est toutefois un résultat peu encourageant. Les acteurs sont en majorité situés à Bucarest bien que nous notions un fort désengagement des Ministères. Les projets ne sont pas pour autant exclusivement au profit de la capitale. Les espaces de projets sont ponctuels (de l'ordre du *judet*) ou linéaires (les cours d'eau), ils concernent plus rarement le territoire national et le niveau régional est pour la première fois impliqué. La thématique de l'amélioration de l'accessibilité est privilégiée ; celle de certaines régions semble se développer. L'environnement continue à rassembler les acteurs roumains.

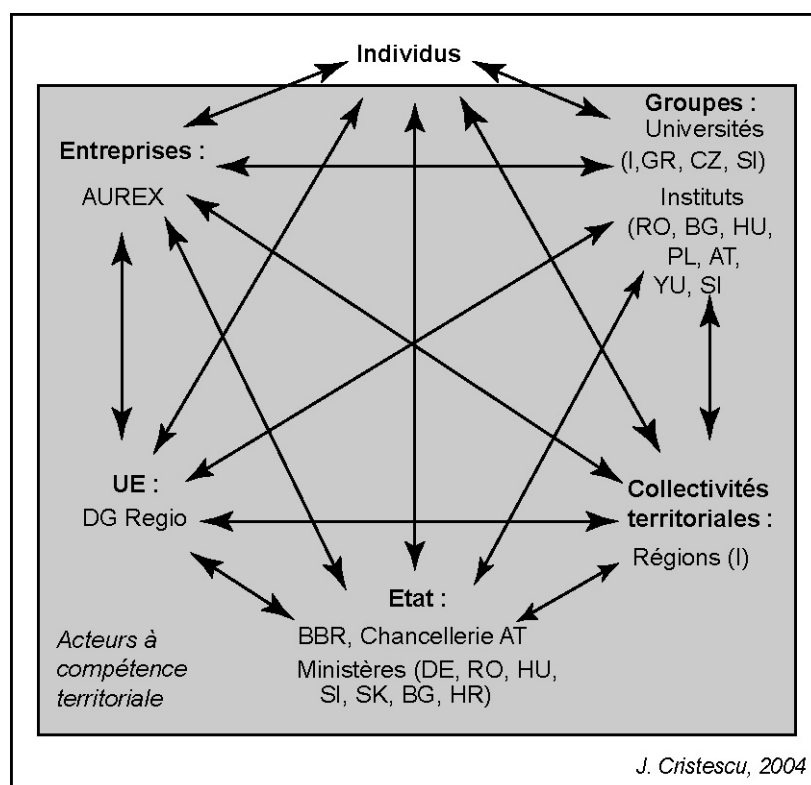
Parmi les projets impliquant des acteurs roumains qui ont pu être pérennisés, *Vision Planet* rend compte des freins et faiblesses que les acteurs peuvent rencontrer au sein d'un projet transnational.

### **III.2 Un projet ambitieux : *Vision Planet***

Les logiques et stratégies ne sont analysables qu'à l'échelle de projets. Le choix de l'étude de cas s'est porté sur le projet *Vision Planet* plutôt pour sa spécificité que pour sa représentativité de l'ensemble des projets. Bien que les projets soient variés tant dans leurs objectifs que dans l'espace qu'ils concernent, il est ressorti qu'un groupe se détache, qui vise à améliorer l'accessibilité d'un espace transnational recouvrant quasiment l'ensemble de la zone CADSES. *Vision Planet* fait partie de ce groupe dans lequel les projets cherchent à faire émerger une stratégie commune de développement et d'aménagement du CADSES. C'est cette vision commune qui a rassemblé autant d'acteurs dans ce projet (Titre III.2.1). Il est de plus très inscrit dans l'actualité de la transition des PECO, en ceci que ses acteurs sont intéressés par l'analyse de l'impact spatial et en particulier régional des processus liés à la transition sans mettre pour autant de côté les impacts politiques, sociaux et économiques. Les intérêts de ces acteurs sont identifiables par leurs logiques (Titre III.2.2) ainsi que leurs stratégies (Titre III.2.3). L'analyse de *Vision Planet* nous amène à conclure que ce projet était en quelque sorte le projet parapluie, *i.e* définissant un cadre pour tous les autres.

#### **III.2.1 De nombreux acteurs autour d'une même vision**

*Vision Planet* est l'acronyme choisi pour *Strategies for integrated spatial development of the Central European Danubian and Adriatic area*, projet regroupant 27 partenaires et une dizaine d'experts (Figure 57).

Figure 57 : Première identification des acteurs de *Vision Planet*

Le projet est initié en 1997 par l'Institut autrichien d'études régionales et d'aménagement (ÖIR), institut de recherche privé mais très proche de la Chancellerie fédérale autrichienne et l'Office fédéral pour la construction et l'aménagement de l'espace (BBR<sup>309</sup>), celui-ci est le porteur du projet et en est resté le coordinateur officiel, alors que l'ÖIR a également joué un rôle de coordination important, officieusement. Plus précisément, le BBR a été à l'initiative de la volonté de réaliser un document de référence (partie *Vision* du projet) alors que l'idée de créer un véritable réseau d'aménageurs revient à la Chancellerie autrichienne (partie *Planet* du projet). Le document *Vision Planet* rapporte que le processus *bottom up* a été respecté dans le sens où l'initiative est venue des experts ; c'est en effet un expert allemand<sup>310</sup> qui a été chargé de rassembler une équipe d'experts de plusieurs pays. Mais peut-on considérer comme acteurs de la base ou acteurs locaux des experts qui travaillent souvent par ailleurs dans différents ministères ? Si l'initiative leur appartient, nous ne pouvons pourtant pas parler de processus *bottom up* puisque ce sont des acteurs nationaux qui ont ensuite cherché des partenaires au niveau local.

Les catégorisations des acteurs par rapport à leur structure, à la procédure d'élaboration du projet et enfin par rapport à leur position au sein du projet peuvent être réalisées en même temps (Figure 58). Le BBR et la Chancellerie fédérale autrichienne sont alors les **instigateurs** du projet. Selon la procédure, le BBR est le **demandeur** qui a soumis le projet *Vision Planet* directement à la direction générale du développement régional de l'UE. La DG Régio est l'**organisme délégataire**

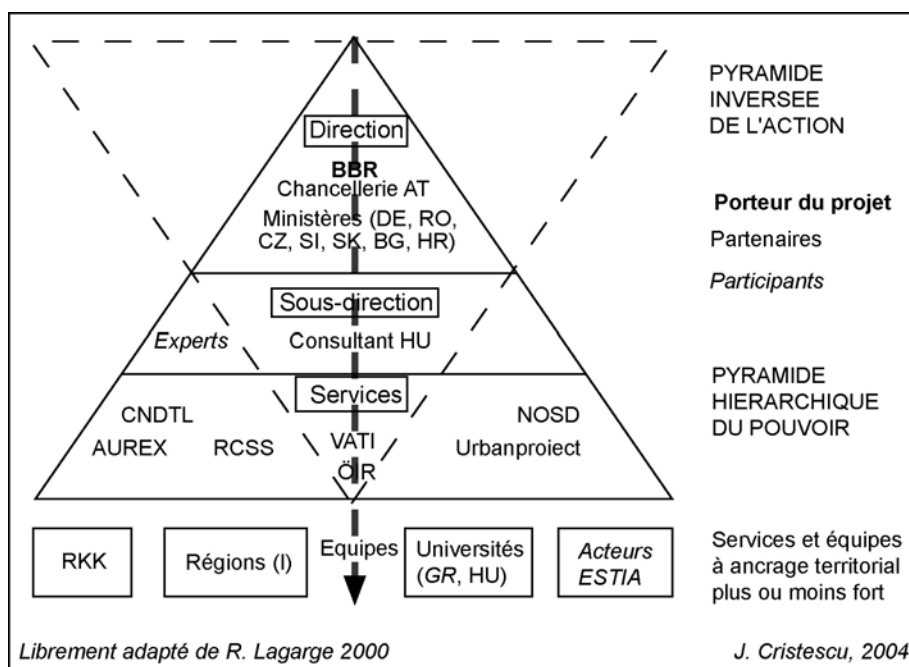
<sup>309</sup> Pour *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*.

<sup>310</sup> Peter Treuner, université de Stuttgart, par ailleurs déjà impliqué dans l'étude sur l'espace danubien (*Danube Space Study*).



d'une partie de la mission d'aménagement de l'espace qui n'est pas une compétence communautaire à part entière mais est répartie entre les DG Régio, Environnement et Transport. Le service évaluation de la DG Régio, chargé de recevoir, d'évaluer et d'établir une liste des projets retenus parmi les réponses aux appels à projets, est donc à la fois **l'émetteur d'avis** et **l'instructeur de dossier** qui décide si le projet est éligible.

Figure 58 : Une pyramide de l'action inversée par rapport à celle du pouvoir



Selon la hiérarchie des structures, il faudrait placer dans la catégorie **directions** le BBR ; devraient également y figurer la Chancellerie autrichienne et les Ministères du développement régional bulgare, roumain, tchèque et croate, le Ministère du transport allemand ainsi que les Ministères de l'environnement et de l'aménagement de l'espace slovène et slovaque. Ces ministères représentent le sommet de la **pyramide du pouvoir** aux niveaux nationaux respectifs et ont en charge une partie de la fonction publique territoriale. Au sein du projet, ces acteurs ont pourtant officiellement le même pouvoir que les autres acteurs. Ainsi les **services** qui administrent les relations entre le local et les directions, sont au sein du projet d'acteurs de même pouvoir que les directions : l'ÖIR, le Centre national de développement territorial et du logement bulgare (CNDTL), l'Institut hongrois pour l'aménagement régional et urbain (VATI), l'Office de développement régional du centre d'études stratégiques de Katowice (RCSS), l'Office national de développement stratégique slovaque (NODS), faisant partie du Ministère de l'environnement et de l'aménagement et l'institut roumain Urbanproiect. Les **équipes territorialisées** ont en plus une fine connaissance de leur terrain respectifs qui sont des parties de l'espace total concerné par le *Vision Planet* : sept régions autonomes italiennes (Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Emilia-Romagne, Marche, Abruzzo, Molise et Puglia), le centre de recherche de la Hongrie occidentale (RKK) et le département d'aménagement urbain de l'université de Thessalonique avec un statut d'observateur. L'entreprise slovaque AUREX et le consultant indépendant budapestois ainsi que l'ensemble des

experts sont des partenaires directs qui apportent une vision différente des acteurs publics avec lesquels ils coopèrent. Ce projet comprend aussi des **partenaires indirects** : les acteurs du projet *ESTIA* lancé peu après *Vision Planet* et qui s'attache plus particulièrement à la mise en œuvre des stratégies établies dans *Vision Planet*. Ainsi, l'université de Thessalonique observe-t-elle de près le processus en marche dans un projet pour le mettre à profit dans un autre. Les partenaires directs et indirects ainsi que les équipes territorialisées sont à la base des actions réalisées dans ce projet, *i.e* au sommet de la **pyramide de l'action** (Figure 58).

Dans le fonctionnement quotidien du projet, les acteurs sont regroupés en deux ensembles : l'équipe de travail ou *Working team* qui élabore les stratégies politiques d'aménagement et du développement de l'espace CADSES (*Vision*), le *project panel* qui est plus un groupe de réflexion et de dialogue entre les aménageurs ou (*Pla*)nners en réseau (*net*)work dans les différents pays de la zone CADSES. Le groupe de travail a rédigé le document « *Vision Planet, strategies for integrated spatial development of the CADSES area, guidelines and policy proposals* », communément appelé le document *Vision Planet*. C'est le résultat principal de ce projet. Il contient les grands axes de la stratégie de développement et d'aménagement de cet espace ainsi que des propositions pour la mise en œuvre de politiques régionales et sectorielles.

### III.2.2 Des acteurs aux logiques essentiellement nationales

Face au nombre important d'acteurs de *Vision Planet*, nous avons décidé de ne rencontrer que les acteurs roumains (au nombre de 2) et d'envoyer un questionnaire<sup>311</sup> aux autres (25). Comme nous n'avons obtenu qu'un faible taux de réponses de leur part<sup>312</sup>, il nous a paru plus approprié d'aborder leurs logiques non de façon individuelle mais selon les regroupements des acteurs au quotidien du projet : le *project panel*, le groupe de travail et le groupe d'experts et selon l'approche du triptyque intégration, stratégie et objectivation de F. Dubet<sup>313</sup>. Les logiques d'acteurs sont précisées dans chacun de ces groupes pour un échantillon d'acteurs ayant personnellement répondu à nos questions, selon l'approche patrimoniale de L. Mermet<sup>314</sup> (Tableau 23).

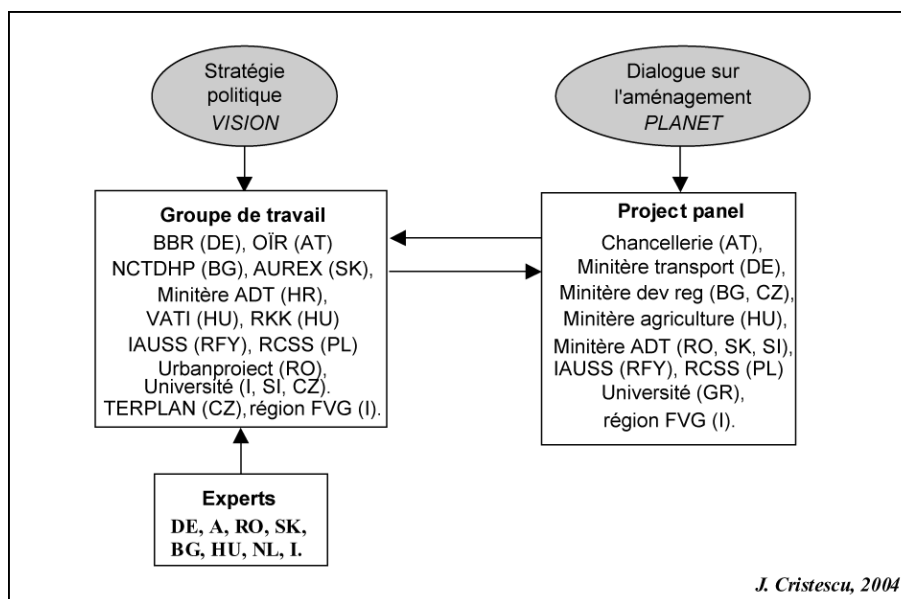
<sup>311</sup> Ce questionnaire se trouve à l'annexe.

<sup>312</sup> Les deux acteurs roumains n'étaient plus dans l'organisme impliqué dans le projet et nous n'avons pas trouvé de personne au Ministère des travaux publics pourtant annoncé comme partenaire. Sur les 25 autres acteurs contactés, 6 ont répondu au questionnaire.

<sup>313</sup> Cf. Chapitre 3.

<sup>314</sup> Cf. Chapitre 3.

Figure 59 : Une organisation *ad hoc* pour gérer le projet *Vision Planet*



Le *project panel* suit une **logique d'intégration**. Ce groupe est constitué d'une majorité d'élus et de hauts fonctionnaires qui cherchent à renforcer leur appartenance nationale mais aussi à l'intégrer dans un système international à l'échelle CADSES ou des PECO. Certains acteurs autrichiens estiment que leur intérêt politique est de renforcer le réseau avec les pays candidats, prenant ainsi à cœur leur rôle de « grand frère » souhaitant faire bénéficier les petits frères de son expérience d'Etat membre.

Ces acteurs suivent une **logique d'intégration** qui joue à l'échelle nationale et internationale. Ils sont motivés par l'élargissement de leur réseau au niveau européen dans le domaine de l'aménagement de l'espace. Ils ont du reste utilisé ce réseau par la suite pour d'autres activités transnationales dans d'autres cadres.

Le groupe de travail suit une double logique d'intégration et de compétition. Ils cherchent en effet à s'intégrer dans un réseau international afin d'en récolter les fruits au niveau national et au sein de leur organisme. Ces acteurs sont principalement de grands centres de recherche qui agissent pour leurs intérêts en se positionnant avantageusement pour les études à venir. La compétition joue à l'échelle internationale dans la mesure où le rattrapage économique et la concurrence avec l'UE constituent un enjeu sous-jacent.

Le groupe des experts a également une **logique de compétition**, cherchant à faire leurs preuves de façon à être sollicités dans la suite donnée aux projets. Ces experts cherchent également à renforcer leur réseau afin d'impliquer dans des projets dans différents cadres, ils ont de ce fait une approche croisée qu'ils utilisent aussi pour comparer l'efficacité de ces projets (*cross-projects*). L'élargissement de réseau ne leur bénéficie pas uniquement personnellement. En effet, malgré leur affirmation d'indépendance par rapport à la structure pour laquelle ils travaillent, ils lui font ensuite bénéficier de leurs nouveaux contacts mais aussi de leur expérience de coopération. En outre, leur

position est plus complexe car ils agissent en tant qu'individus. Ils suivent ainsi également une logique de subjectivation puisqu'ils se veulent très critiques, veulent être à l'avant garde des grandes évolutions de leur pays. Certains<sup>298</sup> considèrent représenter leur pays, ils prennent alors à cœur d'analyser les résultats dans la perspective d'améliorer la situation de leur pays en transition.

Les experts sont des **acteurs pluriels** au sens où ils jouent à plusieurs échelles et ont plusieurs casquettes. Cette notion d'acteur pluriel est particulièrement importante car elle explique les logiques et stratégies des acteurs. Urbanproiect est un idéal type de l'acteur pluriel car, officiellement dans le *Panel*, chargé d'établir les stratégies de développement, il est tout autant un *planner* du groupe de travail, à l'échelle du pays, mais aussi des régions et des *judete*. Il est de plus un acteur impliqué dans divers projets de différents cadres, tirant parti des projets croisés. Dans ce projet en particulier, plusieurs autres acteurs appartiennent à plusieurs catégories d'acteurs. Si le groupe de travail d'une part et le *Panel* d'autre part sont officiellement individualisés et comprennent en principe chacun une liste finie de participants, dans la réalité ces groupes sont perméables et de nombreux acteurs ont participé aux deux, à l'instar du Ministère de l'environnement et de l'aménagement de l'espace slovène. Cette pratique généralisée a présenté l'avantage de grouper les séances de travail et de réduire ainsi les coûts de transports car les séminaires ont été tenus respectivement à Ljubljana (SI), Zakopane (PL), Trieste (I) et Bratislava (SK), villes éloignées de celles des acteurs. De plus, les objectifs des deux groupes sont complémentaires et intéressent de façon équivalente les acteurs. Ils ont donc souhaité participer à l'ensemble des activités du projet. Les trois séminaires réunissant officiellement le *Panel* ont été largement suivis par le groupe de travail et certains experts (Tableau 23).

---

<sup>298</sup> M Bucek, Université de Bratislava, SK

| Acteur/ Critère   | Richesse = ce qui a fait la richesse du projet   | Sécurité = ce qui a menacé le projet  | Adaptabilité = ce qui donnerait au projet une meilleure efficacité   | Cohérence = ce qui fait un bon projet   |
|---|--|---|--|---|
| <b>Groupe de travail (Urbanproiect, RO)</b>                                       | E : présence du Danube, diversité et grand nombre des acteurs<br><br>I : possibilité d'élargir son réseau de futurs partenaires  | E : Manque d'intérêt pour les liens NS, Trop de pays sans financement prévu découpages CADSES inopérants Procédure de soumission trop bureaucratique<br><br>I : Roumanie périphérique   | E : Développer les liens Bucarest-Varsovie<br>Articuler les financements d'autres programmes<br>Mettre en place une structure de gestion du programme<br><br>I : Augmenter la participation roumaine     | E : un projet bien financé<br>Organisation bien structurée (à l'allemande)<br><br>I : Urbanproiect n'est plus assez impliqué pour poursuivre  |
| <b>Project panel (Chancellerie fédérale AT, Ministère de l'environnement, SI)</b> | E : Co-présence de pays membres et candidats<br>Diversité et grand nombre des acteurs<br>I : Tenir le rôle d'exemple au même titre que les pays membres de longue date<br>Présence de pays membres et pas seulement des PECO | E : Les pays candidats ont des politiques spatiales peu développées ou inexistantes<br>Si les buts changent, les espaces de référence aussi<br>CADSES est trop vaste pour que les coopérations soient efficaces<br>Désaccords entre les partenaires<br>I : L'espace CADSES ne sert qu'à définir un cadre, il n'a pas de pertinence géographique<br>Les proches voisins sont plus intéressants que les plus éloignés | E : Subdiviser CADSES<br>Les pays candidats doivent tenir compte de ce qu'ils apprennent...<br><br>I : ...grâce à nous<br>Privilégier les relations avec les voisins UE plutôt que les voisins candidats | E : Objectifs correspondant à la demande des pays candidats = projet inscrit dans le contexte d'élargissement<br>Projet qui en génère d'autres<br>Echanges d'expériences, comparaisons<br>I : Ce sont les pays membres qui décident de la validité des projets CADSES IIC<br>Intégrer les pratiques et politiques des pays UE |
| <b>Groupe d'experts (Université de Slovaquie et de Stuttgart)</b>                 | E : Large espace jamais étudié sous cette forme<br><br>I : Source d'informations importante  | E : Espace pas assez pris en compte<br>VP n'a pas d'influence sur les politiques nationales<br>Désaccords entre les partenaires<br><br>I : Manque d'ancrage territorial<br>Crainte d'offusquer les gouvernements  | E : Chercher à croiser des projets de différents programmes<br><br>I : Possibilité de comparer leur efficacité   | E : projet transnational<br><br>I : projet qui apporte au plan national, satisfaction personnelle   |

E : discours explicite, exprimé

I : discours implicite, non exprimé

**Tableau 23 : Les logiques des trois groupes d'acteurs selon l'approche patrimoniale de L.Mermet (Sources : entretiens et courriers, 2002, 2003)**

Ainsi, la structure de l'organisation peut paraître compartimentée alors que la réalisation du projet est plutôt monobloc. L'assiduité des acteurs aux réunions est un élément d'évaluation de leur implication au sein du projet, bien qu'il faille modérer les résultats par les éventuelles absences involontaires de certains acteurs. Les acteurs affirment tous avoir été très assidus et ajoutent que dès le début, la mobilisation a été générale. Il semble pourtant que celle-ci ait été faible au départ mais se soit bien affirmée par la suite.

Le dernier séminaire, celui de Bratislava a rassemblé le plus large public, en provenance du CADSES mais aussi des pays membres et de Bruxelles en particulier. La CRPM y était représentée (Carte 38). Les différentes réunions ont été autant d'occasions de lier puis de renforcer les contacts entre partenaires de différents pays. Une analyse fine aurait résulté de l'observation de ces différentes réunions. Des jeux d'alliances entre certains partenaires auraient pu être décelés. Le Ministère de l'économie nationale grecque, également autorité de paiement, a joué un rôle de coordination particulièrement important qui a contribué au succès de la participation grecque au programme en disséminant les informations collectées aux projets croisés *INTEMIGRA*, *ESTIA*, *Natural Resources*, *TRANSLOGNET* et *TECNOMAN*. Notons en revanche l'absence de l'évaluateur du programme CADSES IIC qui considère pourtant *Vision Planet* comme « un projet essentiel du programme en ceci qu'il a généré l'ensemble du programme suivant, CADSES IIIB »<sup>298</sup>.

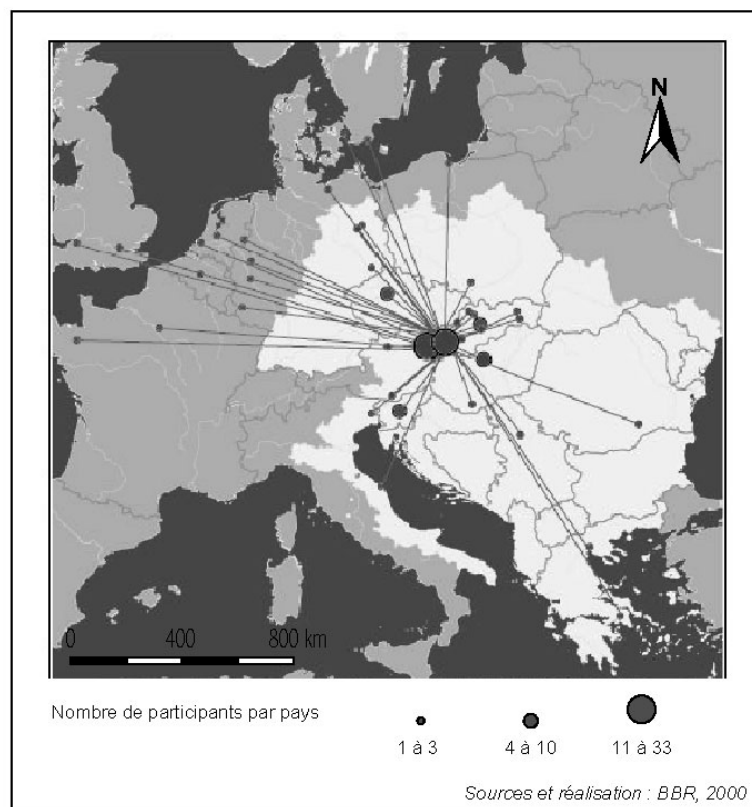
| Groupe d'acteurs     | 1er séminaire<br>20-21/04/1998<br>Ljubljana | 2ème séminaire<br>12-13/11/1998<br>Zakopane | 3ème séminaire<br>30/06-01/07/1999<br>Trieste | Séminaire de clôture<br>13-14/01/2000<br>Bratislava |
|----------------------|---|---|---|---|
| Project panel        | 3   | 11  | 7   | ?   |
| Groupe de travail    | 8   | 17  | 21  | ?   |
| Groupe d'experts     | 1   | 3   | 2   | ?   |
| Extérieurs au projet | 2   | 6   | 3   | ?   |
| <b>Total</b>         | <b>14</b>                                   | <b>37</b>                                   | <b>33</b>                                     | <b>120</b>  |

Sources : d'après les comptes rendus des différents séminaires

**Tableau 24 : Participation des acteurs aux séminaires du Panel**

<sup>298</sup> Kai Böhme, « Learning in trans-national projects », *Winter school* Stockholm, janvier 2004.

**Carte 38 : Un large rayonnement pour la conférence de clôture du projet *Vision Planet* (BBR, 2000)**



Les acteurs du projet *Vision Planet* étaient séparés en trois grands groupes aux rôles apparemment bien définis. Le Groupe de travail devait élaborer une politique stratégique de développement spatial (*VISION*) ; le *Panel* devait dialoguer au sein d'un réseau d'acteurs de l'aménagement (*PLanners NETWORK*), ces deux groupes devant s'échanger régulièrement leurs conclusions, notamment à l'occasion de grands séminaires. Un groupe d'experts devait enfin analyser certains éléments en accord avec le Groupe de travail. Les logiques suivies par ces différents groupes étaient essentiellement de l'ordre de l'intégration pour le *Panel*, une double logique de compétition et d'intégration pour le Groupe de travail et une logique de compétition et dans une moindre mesure de subjectivation pour les experts. Cependant la nature multi-casquette de nombreux acteurs et le fait que le groupe de travail et le *Panel* ont fusionné dans la pratique des réunions relativisent la rigidité apparente des logiques.

Les partenaires du projets *Vision Planet* étaient donc nombreux et des acteurs d'autres projets CADSES IIC mais aussi des représentants des instances européennes et d'autres programmes Interreg IIC ont suivi de près ce projet. Les quelques acteurs rencontrés ont pu nous aider à approcher leurs stratégies dans ce projet.

### III.2.3 Des stratégies d'acteurs vers la mise en réseau

Les discours des participants aux séminaires ainsi que les entretiens réalisés avec quelques uns d'entre eux font ressortir, outre leurs logiques présentées plus haut, leurs stratégies. Nous faisons appel à la théorie des jeux pour faire émerger ces alliances, coalitions ou indifférences dont font preuve les acteurs au cours du projet. La règle de ce jeu qui est établie par les pays membres de l'UE après négociation avec la Commission européenne, constitue le cadre d'action des différents joueurs et fixe les procédures à l'échelle macro.

Les **enjeux externes** à ce projet de coopération mais qui sont de **véritables enjeux de société** doivent être ici rappelés. Dans cette macro-coopération, l'enjeu de développement que représente l'élargissement de l'UE est d'un niveau supérieur aux enjeux d'un projet pris dans son individualité, les deux étant toutefois liés. Le projet s'inscrit dans cet enjeu d'ordre supérieur et présente ses propres enjeux : de cohésion économique et sociale ainsi que territoriale que les acteurs nomment intégration spatiale, l'enjeu de croissance économique régionale, celui de préservation du patrimoine naturel et culturel. Pour ce faire, l'objectif concret est d'établir une stratégie commune d'aménagement de l'espace CADSES et de parvenir à générer un réseau transnational d'acteurs dans ce domaine.

Les stratégies ont pour finalité d'atteindre des objectifs propres au projet en particulier mais aussi, en parallèle ou parfois de manière prépondérante des objectifs d'ordre général sont recherchés. Les résultats du projet ou *outcomes* se partagent alors en réalisations plus ou moins prévues à l'origine du projet et en effets bénéfiques ou néfastes imprévus. Parmi les réalisations concrètes, la réalisation essentielle est le document *Vision Planet* déjà évoqué. Le *Vision planet guidelines and policy proposals* a été adopté le 2 janvier 2000, nous avons vu l'adéquation entre ses objectifs et ceux du SDEC.

Le respect d'un calendrier serré a été motivé par la volonté de prise en compte des propositions lors de la modification des programmes Interreg prévue pour début 2000 (pour la période de programmation 2000-2006). D'après un acteur<sup>298</sup>, cela a porté ses fruits puisque les résultats de *Vision Planet* ont influencé le volet coopération interrégionale transnationale d'Interreg III en général et pour le CADSES en particulier, ce qui n'était pas prévu dans les objectifs de départ mais est apparu comme une suite logique. C'est en effet, une valorisation supérieure : il est présenté comme document stratégique de référence pour et dans le PO Interreg CADSES IIIB, complété par celui réalisé dans le cadre du projet *ESTIA : Spatial planning priorities in South-eastern Europe, preparing for action* Ce sont les seuls documents stratégiques qui concernent l'espace CADSES. *Vision Planet DPP* concerne particulièrement l'Europe centrale, Adriatique et Danubienne et est

---

<sup>298</sup> Ileana Budisteanu, Urbanproiect, entretien du 26 mars 2002, Bucarest.



plus complet<sup>299</sup> qu'*ESTIA* qui se concentre sur l'Europe du Sud-Est. Adopté à Thessalonique en septembre 2000, ce dernier ressemble davantage à un dossier de presse<sup>300</sup>.

De nombreux projets soumis dans le cadre d'Interreg IIIB se sont appuyés sur les stratégies figurant dans le guide *Vision planet DPP*. Nous pouvons alors considérer le projet *Vision Planet* comme un véritable projet parapluie, encadrant de nombreux sous-projets. Il a donc joué un rôle comparable à celui d'un programme.

Figurent parmi les réalisations les nombreuses contributions des acteurs présents aux séminaires qui ont été des documents de travail à la base de la rédaction du document *Vision Planet*. Les séminaires ont été appréciés : celui d'ouverture, intermédiaires (respectivement 16, 16 et 11 contributions) et celui de fermeture (21 contributions) considéré comme « une avancée importante au niveau conceptuel »<sup>301</sup>. Signalons l'assiduité de certains acteurs qui ont systématiquement présenté une communication lors de ces séminaires, outre les coordinateurs ayant introduit la totalité des séminaires : Urbanproiect, le Ministère du développement régional tchèque et l'Office national slovène pour l'aménagement de l'espace. Alors que les acteurs hongrois, polonais et bulgares ont plutôt participé aux premiers séminaires, le dernier a vu apparaître un acteur yougoslave : l'université de Belgrade.

Le projet *Vision Planet* s'inscrit dans une **méso-coopération**. Les interactions entre les acteurs ont évolué au cours de la réalisation du projet. Ainsi, avant de s'impliquer dans ce projet, la Chancellerie fédérale autrichienne était très liée à l'institut de recherche ÖIR. Ce dernier était en de bons termes avec le BBR allemand. Ces trois acteurs étroitement liés ont facilité le lancement du projet puis ont continué à le gérer ensemble. Le BBR et l'ÖIR étaient considérés comme les maîtres de cérémonie, ils recadraient les débats avec une rigueur qui a été appréciée et a maintenu un bon rythme dans l'avancée des travaux. Les acteurs italiens ont négocié le PO Interreg CADSES IIC aux côtés des acteurs allemands et autrichiens en tant que pays membre de l'UE. Leurs affinités concernaient les voisins de l'Adriatique mais aussi les acteurs roumains. Les acteurs grecs, ne s'étaient pas impliqués dès le début du projet : l'université de Thessalonique a participé après avoir reçu de bons retours du projet *Vision Planet* et a ensuite pu apporter un regard croisé avec *ESTIA*. Entre pays membres et PECO, les affinités de l'Autriche vont vers la Hongrie et la Slovaquie. Par contre les acteurs roumains n'ont pas d'affinité avec les Bulgares ni les Moldaves<sup>302</sup>. Avec la Hongrie, les relations étaient plutôt tendues avant le début du projet.

A l'issue du projet, les liens existants se sont renforcés et les nouveaux liens ont émergé principalement au sein des comités et secrétariats transnationaux qui ont eu à travailler ensemble. Urbanproiect a de très bonnes relations avec le secrétariat technique commun, mis en place en cours

<sup>299</sup> *Vision Planet DPP* compte 68 pages.

<sup>300</sup> *ESTIA* compte 25 pages.

<sup>301</sup> Ileana Budisteanu, groupe de travail, entretien du 26 mars 2002, Bucarest.

<sup>302</sup> De l'avis d'acteurs roumains.

de période de programmation<sup>303</sup>. Ainsi, la création de relations solides entre partenaires est une retombée positive conformément aux objectifs de départ du projet (Tableau 25).

Bien que la réalisation d'un site Internet ne fit pas partie des objectifs de départ, le BBR en a réalisé un ([www.cadses.net](http://www.cadses.net)) qui s'avère être le plus complet. Le site réalisé par l'université de Trieste ([www.units.it](http://www.units.it)) a le mérite de présenter une liste exhaustive des partenaires et est à l'usage de ceux-ci, avec un accès limité<sup>304</sup>. Cette université ayant accueilli la dernière réunion concluant l'ensemble du programme en décembre 2001, un site a été créé pour l'occasion ([www.congresses.net](http://www.congresses.net)), mais les liens vers les contacts n'aboutissent plus. L'université de Thessalonique a réalisé des pages sur *Vision Planet* et *ESTIA* mais seules les pages concernant ce dernier projet sont accessibles.

D'autres résultats tangibles n'étaient pas précisément attendus au commencement du projet. Ainsi, la République tchèque et la Slovaquie ont commencé à instaurer de nouveaux programmes au niveau national dans la ligne de la « stratégie Vision Planet ». De façon plus large encore, l'Autriche a utilisé les résultats de CADSES IIC pour établir son « Concept de développement spatial autrichien 2001 », sorte de SDEC à l'échelle nationale.

Dernier résultat : le projet a été pérennisé puisque *Planet Cense*<sup>305</sup> a pris la suite dans le cadre d'Interreg CADSES IIIB. Il s'intitule « *PLAnners NETwork for CENTral and South East Europe* »<sup>306</sup> et son objectif est de poursuivre et de développer les options politiques présentées dans les différents documents réalisés au cours de *Vision Planet*, au sein du réseau d'aménageurs constitué à l'issue de ce projet. Une dizaine d'acteurs se retrouvent en effet d'un projet à l'autre, alors qu'une douzaine est partie, remplacée par une autre dizaine. Parmi les acteurs pérennes, Urbanproiect est le seul acteur roumain, ce qui était déjà le cas pour *Vision Planet*. Si les modalités de mise en œuvre et de gestion ne sont pas encore connues, le réseau d'acteur se concentrera sur l'intégration spatiale et le dialogue trans-sectoriel selon trois axes majeurs :

- *European Spatial Planning Gateway* : un échange de connaissances sur les différentes cultures d'aménagement et l'application du SDEC dans le CADSES ;

- *Territorial Impact Analysis Forum* : pour le développement et le test des techniques d'analyse des impacts territoriaux à l'échelle transnationale, deux projets pilotes sont envisagés : *Metropolitan Network in Cense* analyse les réseaux urbains, leurs effets territoriaux et leurs besoins en investissements au delà des infrastructures, l'autre projet pilote concerne des corridors de transport transnationaux Nord-Sud entre la mer Baltique et l'Adriatique ;

<sup>303</sup> JTS, secrétariat technique Interreg IIIB à Dresde.

<sup>304</sup> Une demande d'accès a été réalisée, restée sans réponse à ce jour...

<sup>305</sup> Le leader du projet informait les partenaires potentiels de l'acceptation officielle du projet en février 2004 et une première réunion rassemblant l'ensemble des acteurs a eu lieu en mars 2004.

<sup>306</sup> Premiers éléments concernant le projet *Planet Cense* confiés par Gabriele Tadzberger, ÖIR (*leader*), Vienne.

- *Planet Cense Conference* fait le point sur les progrès réalisés dans le champ du développement spatial transnational et sélectionne des mesures politiques pour la mise en œuvre de politiques d'aménagement dans les pays du CADSES sur la base des résultats des deux axes précédents.

| Objectifs   | Résultats   |  |
|---|---|--|
|   | Escomptés   | Non prévus   |
| Etablir un document présentant une vision commune de l'aménagement de CADSES              | Rédaction du document « Stratégies pour un développement intégré. »     | Mise en œuvre de la « stratégie Vision Planet » au niveau national |
| Déterminer l'impact spatial et régional, économique, social et politique de la transition | Meilleure compréhension des différentes situations face à la transition |  |
| Création d'un réseau d'acteurs de l'aménagement de l'espace                               | Création d'un réseau d'acteurs vertical durable                         | Implication de ces acteurs dans d'autres projets IIC et IIIB       |

**Tableau 25 : Correspondance entre les objectifs et les résultats de *Vision Planet***

Le projet *Vision Planet* peut être considéré comme un **jeu à situation mixte**. Il diffère d'une situation de pur conflit où les intérêts seraient opposés mais aussi d'un jeu à somme nulle où tout ce qui serait gagné par l'un serait perdu par l'autre. Ici les acteurs n'ont pas des intérêts strictement concordants mais ils cherchent à faire converger leurs intérêts vers un objectif commun : ils tendent vers une situation de coopération pure. Un acteur regrette à ce titre que « les partenaires issus de pays candidats ou tiers cherchaient préférentiellement à suivre les exemples et pratiques occidentales plutôt que de chercher à connaître leurs plus proches voisins ». Dans ce jeu coopératif, les acteurs ont donc de légers désaccords. Un autre considère que parmi ses missions figurait « la réconciliation des points de vues des partenaires »<sup>307</sup>. Les acteurs ne sont pas pour autant adversaires et peuvent entretenir par ailleurs des relations d'amitié. L'intégralité des acteurs dit avoir apprécié de travailler avec les personnes souvent rencontrées pour cette occasion, ce sont en particulier « les échanges entre pays membres et pays candidats qui ont été fructueux »<sup>308</sup>. Les experts sont particulièrement satisfaits de leurs rencontres sur le plan personnels : « la qualité de la coopération, et pas seulement parmi les experts, a été une belle expérience dont je ne tire pas seulement profit mais aussi des amitiés toujours actuelles »<sup>309</sup>. D'autres précisent même avoir eu à faire à « des personnes agréables et de très grande qualité »<sup>310</sup>.

Le déroulement de ce projet est un **jeu à information semi-complète** dans la mesure où chaque acteur connaît globalement les conditions dans lesquelles se trouvent les autres acteurs malgré les zones d'ombre qui subsistent. Les informations relatives au milieu naturel, celles de nature économique, sociales et institutionnelles sont connues. Les barrières montagneuses que

<sup>307</sup> Helena Solar, *project panel*, courrier du 27 mai 2003.

<sup>308</sup> Ileana Budisteanu, groupe de travail, entretien du 26 mars 2002, Bucarest.

<sup>309</sup> Peter Treuner, expert, courrier du 15/01/2004.

<sup>310</sup> Roland Arbter, groupe de travail, courrier du 23/05/2003.

constituent les Alpes italiennes et Dinariques, les Carpates, la maritimité de l'Italie, la Croatie et la Grèce sont connues de tous. Le contexte économique concernant l'ensemble de la zone est celui des fonds disponibles d'un montant de 36.7 millions d'euros provenant du FEDER. Les acteurs savent qu'ils doivent compléter ces financements à hauteur de 50 % et font appel aux fonds nationaux et/ou d'autres programmes dans le cas des pays candidats. Le contexte économique de l'ouverture des marchés européens, au bénéfice de l'UE mais aussi des pays candidats. Enfin, les crises économiques que traversent les nombreux pays en transition et à plus forte raison ceux qui ont connu la guerre au début des années 1990 font partie du tableau économique du CADSES. Le contexte social qui résulte en partie de ces événements est vécu au travers des inégalités inter et intra régionales de l'ensemble des pays. Quant aux contraintes institutionnelles, elles sont présentées aux acteurs potentiels lors de leurs premiers contacts avec le programme : règlements Interreg, critères d'éligibilité aux différents fonds.

L'espace de coopération rassemble des pays qui ont eu des relations très variées, des plus intenses (allant jusqu'au conflit armé) aux plus indifférentes. Il en résulte que certaines informations sont en général beaucoup moins familières à l'ensemble des acteurs. Ainsi en est-il du contexte politique qui est mieux connu à l'échelle nationale. Les acteurs d'un pays ne sont que rarement au fait des stratégies nationales, dernières directives ou ordonnances en vigueur dans les autres pays. Enfin, le corpus de ce que nous qualifions de caractéristiques mentales qui sont les systèmes de valeur, les images mentales, la mythologie collective, les représentations, est propre à chaque acteur.

L'ensemble des acteurs possède une connaissance commune sur de nombreux éléments, malgré quelques inégalités parmi eux. Les acteurs roumains rencontrés considèrent qu'ils n'ont pas le même accès à l'information que les autres pays du CADSES et notamment en matière de mise en œuvre des projets.

Au final, plus de facteurs facilitant qu'entravant la coopération ont été identifiés au cours du déroulement de ce projet, depuis sa conception jusqu'à ses résultats (Tableau 26).

| Facteurs favorisant la coopération  | Facteurs entravant la coopération  |
|---|--|
| Intérêt commun pour l'aménagement du territoire des pays membres comme des candidats et tiers   | Disparités de développement importantes entre les pays du CADSES                   |
| Problèmes communs aux pays en transition et volonté commune de se rapprocher de l'UE  | Fort centralisme et faible capacité administrative dans les ex-pays communistes    |
| Le Danube = élément fédérateur (transport, environnement, symbole)  | Taille trop importante de CADSES → coûts de transport importants                   |
| Présence de Vienne, Bonn, Budapest, Trieste (carrefours nationaux et internationaux) et nombreux acteurs potentiels                       | Inégalité devant l'obligation de visas pour certains ressortissants                |
| Organisation en <i>Working team</i> , <i>Project Pannel</i> (groupes perméables) et groupes de travail thématiques                        |  |
| Large amplitude d'acteurs publics (ministères, régions, universités...) et privés (entreprises de consultants, experts internationaux...) | Faible participation de collectivités locales                                      |
| Rôle de leader efficacement joué par le BBR allemand, relayé par l'ÖIR et la Chancellerie autrichienne                                    | Sentiment d'inégalité face à l'accès à l'information de la part d'acteurs roumains |
| Echanges pluridirectionnels d'expériences et de pratiques   |  |
| Participation croissante aux séminaires   |  |
| Satisfaction des objectifs privés des acteurs (en adéquation avec leurs logiques d'intégration, de stratégie et d'objectivation)          | Absence de suivi des sites Internet  |
| Création d'un réseau d'acteurs durable  |  |
| Mise en réseau des acteurs de <i>Vision Planet</i> et d'ESTIA (avec un observateur)   |  |
| Calendrier européen (pour la prise en compte des résultats du projet dans Interreg IIIB)  |  |

**Tableau 26 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet *Vision Planet***

Finalement les acteurs impliqués dans *Vision Planet* témoignent de rapports visant une véritable coopération, allant au delà du partenariat originel. Si quelques acteurs n'ont pas été impliqués dès l'origine, cela n'a pas constitué un frein dans l'avancée du projet. Aucun blocage n'a eu lieu, malgré des désaccords entre partenaires du fait que certains acteurs craignaient de « froisser » leur gouvernement respectif. Chaque acteur a néanmoins librement présenté ses positions sans aucune forte opposition. Cela s'explique en partie par l'ouverture des acteurs des pays candidats qui ont cherché à se conformer au maximum aux pratiques existantes dans les pays membres et à évoluer selon la reprise de l'acquis communautaire. Ce regard préférentiel vers l'Ouest détourne néanmoins les PECO de leurs voisins les plus proches. Cependant, aucun acteur n'a évoqué de tensions avec d'autres, au contraire, quand existaient des dissensions politiques au niveau national, celles-ci ont été mises de côté, voire amoindries par la pratique de la coopération quotidienne.

Tous avaient un intérêt commun à la bonne réussite de ce projet qui devait définir un cadre et les grandes lignes de l'aménagement de l'ensemble de la zone selon une vision commune qui inexistait avant ce projet. Il portait en lui un potentiel d'actions futures dans lesquelles les acteurs pourraient également s'investir. Nous considérerons *Vision Planet* comme le projet « phare » du programme car il a eu comme résultat d'éclairer le programme suivant.

L'exemple d'un véritable projet Phare qui n'a rien de commun avec un projet tel que *Vision Planet* montre les difficultés que peuvent rencontrer des acteurs de l'UE en suivant une approche de coopération de type Est-Ouest.

### **III.3 Des acteurs roumains qui saisissent mal l'objectif de la coopération décentralisée**

Si nous nous sommes intéressée à un Jumelage institutionnel Phare, projet de type coopération décentralisée et donc caractérisé par une relation Est-Ouest, c'est pour son ambition de participer à la régionalisation de la Roumanie. Le déroulement et surtout le difficile départ de ce projet témoignent de la difficulté du processus de régionalisation (Titre III.3.1). Il a néanmoins eu des résultats positifs puisque l'ADR s'est impliquée dans de plus en plus de projets au cours et à la suite du jumelage (Titre III.3.2).

#### **III.3.1 Le jumelage institutionnel ou les difficultés de la régionalisation en Roumanie**

Depuis 1998, la France a obtenu, en tant que chef de file ou partenaire, 37 jumelages sur les 134 réalisés dans les pays candidats. Les assises franco-roumaines de la coopération décentralisée de Villefranche de Rouergue en septembre 2003 ont permis de valoriser les partenariats existants (9 projets étaient alors en cours avec la Roumanie) et de définir une stratégie de coopération concertée

entre l'Etat français et les acteurs non gouvernementaux. La Roumanie est le deuxième PECO bénéficiaire après la Pologne en nombre de projets.

Le jumelage qui fait l'objet de notre étude de cas devait avoir lieu entre les régions Alsace et l'Agence régionale de développement Ouest, selon une proposition de la DATAR. Celle-ci avait répondu à l'appel d'offres de la Commission pour deux jumelages en Roumanie entre les régions Ouest, Nord-Ouest<sup>311</sup> et l'Auvergne ainsi que pour un jumelage en Pologne. Un Conseiller pré-adhésion (CPA) était déjà en poste à Varsovie depuis trois ans. Pourtant, en ce qui concerne l'historique des coopérations des régions roumaines avec l'Europe de l'Ouest, la région Ouest avait de liens culturels plus intenses avec l'Allemagne et de bonnes relations d'affaires avec l'Italie, voire de « trafic » que les Italiens nomment *combinatie*. La région Ouest aurait donc voulu un CPA italien. Or, la DATAR a proposé la région Alsace. Finalement, personne de la région Alsace n'a voulu partir et la DATAR a proposé quelqu'un de la région Picardie, Etienne Duquennoy, en raison de son expérience acquise au Ministère de la ville et à Beauvais, où il était en charge de la politique urbaine de développement.

Le commencement du projet a été retardé par des tentatives de récupération par l'équipe italienne qui avait de son côté également demandé cette région dans sa réponse à l'appel d'offres. Le projet n'a commencé qu'en mars 2002 car 12 mois se sont écoulés entre la nomination du CPA et son arrivée en poste à Timișoara. Le manque de préparation est également révélé par le fait que l'ADR n'était pas parvenue à réserver un bureau pour le CPA et son assistante ; c'est le Centre culturel français qui les a hébergés, il n'ont d'ailleurs pas perdu au change, le CCF occupant un hôtel particulier XVIII<sup>e</sup> proche du centre-ville, alors que l'ADR était située à l'étage d'un immeuble vétuste, toutefois situé sur une artère principale Est-Ouest. Ce type de situation ne semble pas être un cas isolé ; certains analystes émettent des : « critiques sur la contribution des administrations nationales à la réalisation harmonieuse des projets, à l'affectation de personnel, de locaux et d'équipements adéquats à la participation des directions ministérielles »<sup>312</sup>.

Lorsque le Conseiller a pris ses fonctions, il s'est aperçu que les besoins locaux n'avaient pas été étudiés au préalable et la commande n'était pas claire. Heureusement, chaque jumelage dispose de 200 heures d'expertise. Au départ, les experts devaient venir de la région Alsace, mais finalement une experte parisienne<sup>313</sup> a réalisé un diagnostic socio-économique régional pour les

<sup>311</sup> NB : la délégation roumaine de Cluj a eu un comportement qui n'a pas plu aux responsables de la DATAR, il faut dire que lors de leur venue en Auvergne, la délégation a été offusquée de ne pas être reçue par V. Giscarg d'Estaing en personne...

<sup>312</sup> PAPANIMITRIOU D., PHINNEMORE D., 2003, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 34, n°3, p. 73.

<sup>313</sup> Edith Lhomel, alors directrice de la Revue *Courrier des pays de l'Est*.

deux régions Ouest et Nord-Ouest. Cet exercice n'a d'ailleurs pas été sans difficultés : le manque de données fiables au niveau régional, la difficulté de trouver des personnes ressources<sup>314</sup>.

L'objectif du jumelage a finalement été défini par le transfert de bonnes pratiques, de capacité d'expertise des régions membres de l'UE aux ADR au travers de quatre composantes:

- les ressources humaines ou l'organisation interne de l'ADR : elles sont essentiellement gérées par le directeur adjoint qui est pour ce thème l'interlocuteur privilégié du CPA ;
- le plan de développement régional (PDR) : le CPA doit aider la région à le réaliser ;
- les relations, le partenariat avec les autres ADR, les collectivités de niveau inférieur et supérieur<sup>315</sup> ;
- le suivi des projets (*monitorizare*) financés par la région.

L'approche du jumelage n'a pas été comprise par l'ensemble des acteurs de l'ADR Ouest. Cette structure existe depuis le 29 septembre 1998 et a commencé à fonctionner le 15 mars 1999, c'était la première ADR créée en Roumanie. Elle compte 25 personnes dont 18 cadres « pas plus expérimentés que le reste de l'équipe et qui ont l'ambition d'élever à 40 le nombre d'employés »<sup>316</sup>. Les jeunes diplômés récemment recrutés passaient la plus grande partie de leur temps à faire des recherches sur Internet pour répondre à des appels d'offres internationaux et européens en particulier. E. Duquennoy s'en inquiétait : « voilà ce qu'ils demandent clairement au premier abord : de l'argent. Ils disent que dans d'autres régions les Italiens ou les Allemands ont donné de l'argent dans le cadre du jumelage, donc c'est ce qu'ils attendent de moi ! »<sup>317</sup>. Ils attendent aussi une assistance technique qui s'apparente davantage à réaliser le travail à leur place qu'à les conseiller. Leur vision du partenariat se limite au financement, ils n'ont pas la notion du travail commun de terrain.

De plus, le personnel est enfermé dans un rapport hiérarchique qui freine tout travail d'équipe. Pour s'affranchir de cette pesante hiérarchie, il faut institutionnaliser les groupes de travail, sinon chaque personne souhaitant travailler avec une autre structure doit en référer à son supérieur hiérarchique qui doit lui même en référer à son supérieur...C'est un problème récurrent empêchant des ADR de travailler avec les agences de développement ou des conseils des *judete*. La préparation du PDR en est un exemple : ils acceptent mal de travailler de façon informelle même au départ, quitte à institutionnaliser les relations en fin de processus. L'approche et la réalisation des PDR est loin de celles des Documents uniques de programmation (DOCUP), alors qu'à moyen

<sup>314</sup> Voir à ce sujet en particulier les deux articles du *Courrier des pays de l'Est*, à savoir BAFOIL F., LHOMEL E., 2003, « La préparation aux fonds structurels en Pologne et en Roumanie », n°1033, le paragraphe « Roumanie : le temps de l'expérimentation », pp. 34-37 et LHOMEL E., 2003, « Roumanie-France, vers une coopération décentralisée exemplaire entre la région de Cluj et l'Auvergne ? », n°1035, pp. 80-81.

<sup>315</sup> Le rapport final du projet, réalisé par E. Duquennoy, insiste sur ce nécessaire partenariat : *Institution building for National development plan implementation, regional level twinning, Region West, final report, septembre 1003*, Twinning project N° RO-2000/IB/SPP/05, 42 p.

<sup>316</sup> Horia Imbri, alors sous-directeur de l'ADR Ouest, entretien du 16 mai 2002, Timisoara.

<sup>317</sup> Etienne Duquennoy, CPA, entretien du 16 mai 2002, Timisoara.



terme, il faut tendre vers cette démarche. « Les jeunes recrues ne veulent pas de l'intervention de l'Etat dans leurs affaires, ils entendent faire leur PDR sans impliquer l'Etat, on est loin des contrats de plan Etat-Région français »<sup>318</sup>. Ils n'ont pas non plus de logique descendante puisqu'ils ne se tournent pas vers les *judete* ni les communes. De plus, ils brûlent les étapes, ne prennent pas le temps de réfléchir ni de débattre avec les autres niveaux d'action pas plus qu'en interne. Comme le constate justement E. Lhomel, « l'établissement de priorité au niveau de la programmation se heurte (...) à la hiérarchisation impliquant des arbitrages politiquement sensibles sur le plan local ou tout simplement socialement douloureux »<sup>319</sup>.

Un frein majeur des ADR est toutefois leur statut d'ONG. Il leur manque cette légitimité qu'ont les autres collectivités territoriales pour être reconnues, respectées et exercer un certain pouvoir, ne serait-ce que celui d'exiger le paiement des cotisations.

D'une façon générale, la réussite des projets de jumelage est conditionnée par le contexte institutionnel, et notamment la culture institutionnelle des ministères qui peut ralentir les projets, la présence d'une administration politisée, la bureaucratie et la corruption<sup>320</sup>. Certains CPA constatent par exemple que « 90 % de leur temps est consacré aux tâches administratives »<sup>321</sup>. Les problèmes proviennent dans notre étude de cas, du manque de préparation des administrations roumaines à ce grand changement qu'est la gestion régionale. La régionalisation est un processus descendant qui a été rapidement imposé au niveau national sous la pression de l'UE, voire pas forcément souhaité (cf. Chapitre 2): « Le développement des ADR et de toutes les structures régionales est considéré comme un exercice obligé par les Roumains, ça leur est imposé par l'UE en tant que condition nécessaire pour obtenir des aides »<sup>322</sup> estime d'ailleurs E. Duquennoy. Ce sentiment que les ADR ne sont pas tout à fait prêtes à assumer leur rôle est partagé par E. Lhomel : « projeter le devenir de la région sur le court et moyen terme exige une capacité d'anticipation que les acteurs économiques et sociaux aux prises avec les contraintes du quotidien (...) ont peine à maîtriser »<sup>323</sup>.

Il n'en demeure pas moins que malgré les blocages lors du démarrage du projet, l'ADR a évolué positivement.

### III.3.2 Des résultats pourtant positifs

La durée d'un jumelage n'est que de 18 mois, ce qui est court pour insuffler une dynamique, surtout quand des directions sont déjà engagées. En un an, la situation avait pourtant déjà évolué. L'agence s'était agrandie et de nouveaux bureaux, dont celui du directeur était presque opérationnel. Selon Raluca Cibu-Buzac, Chef de service stratégie, programmation et projet régional, l'organisation interne de l'ADR était stabilisée ; les fonds provenaient de l'assistance technique de

<sup>318</sup> Idem.

<sup>319</sup> BAFOIL F., LHOMEL E., 2003, *op.cit.*, p. 35.

<sup>320</sup> Ces quatre éléments sont discutés plus avant dans l'article PAPADIMITRIOU D., PHINNEMORE D., 2003, *op.cit.*, p. 75.

<sup>321</sup> PAPADIMITRIOU D., PHINNEMORE D., 2003, *op.cit.*, p. 77.

<sup>322</sup> Etienne Duquennoy, CPA, entretien du 16 mai 2002, Timisoara.

<sup>323</sup> BAFOIL F., LHOMEL E., 2003, *op.cit.*, p. 35.

chaque projet ainsi que des cotisations des *judete* (4500 lei/hbt) et des communes (1500 lei/hbt)<sup>324</sup>.

Les projets de développement régional avaient alors deux sources de financement :

- le fonds national de développement régional (à ne pas confondre avec le fonds régional de développement qui n'existe que dans la loi...) qui représente 25 à 30 % des montants Phare. Il est réparti de façon quasi équivalente dans chaque région de développement, selon différents thèmes ;

- Phare Cohésion économique et sociale qui comprend les petits projets gérés au niveau du bureau régional Phare CTF et les grands projets pour lesquels la sélection se fait au niveau national (Phare CTF RO-HU) avec consultation de l'ADR.

Chaque projet Phare est lancé séparément, l'ADR diffuse l'information localement, il existe du reste trois bureaux territoriaux à Arad, Reșița et Deva qui relaient les informations. Au final, l'ADR finance chaque année environ 200 projets de cinq types ; soutien aux PME, aux services sociaux (pour les mairies), aux ressources humaines (pour les entreprises, les ONG, les mairies), aux petites infrastructures (pour les mairies). Des projets visant l'enseignement et les techniques informatiques ont commencé en 2003. L'aspect environnemental est pris en compte dans chaque projet mais ne fait pas l'objet d'un programme en propre.

Les partenaires de l'ADR les plus impliqués sont dans l'ordre décroissant : les services administratifs locaux (conseils départementaux et municipaux), la CCI et les agences décentralisées (SAPARD). Des experts, consultants roumains ou étrangers travaillent plus ponctuellement avec l'ADR en particulier lors des phases de lancement des projets.

Le PDR était encore en discussion en mai 2003, sur la base d'une analyse socio-économique qui présentait en détail les particularités régionales dans plusieurs domaines présentées sous forme de tableaux au MDP qui les a utilisés pour la partie « niveau régional » du Plan national de développement (PND 2004-2006) terminé fin 2003, la seconde partie étant consacrée au niveau national. Il en est ressorti une stratégie de développement régional avec des objectifs, des axes de développement et des mesures à financer. Le jumelage a permis à l'ADR de réaliser son PDR, même si le processus n'a pas été pleinement satisfaisant. Les objectifs fixés en interne sont atteints puisque « le PDR est réalisé d'une façon pragmatique à travers le jumelage : constituer une base pour la demande de financements. Toutes les régions font de toute façon plus ou moins la même chose et visent le même développement »<sup>325</sup>.

Les résultats externes ont été supérieurs aux résultats internes puisque le jumelage a surtout permis de progresser dans la participation de l'ADR à de nombreux projets dans de nombreux domaines. Reste à vérifier la durabilité des réformes entreprises : seront-elles approfondies dans la perspective d'atteindre cet objectif de capacité administrative régionale fiable et apte à accueillir la gestion des FSE dès l'adhésion de la Roumanie à l'UE ? En conclusion, les facteurs qui ont favorisé

<sup>324</sup>Cela représente respectivement 15 et 5 centimes.

<sup>325</sup>Raluca Cibu-Buzac, Chef de service Stratégie, programmation et projet régional, entretien du 14 avril 2003, Timișoara.

le projet de Jumelage entre la région Alsace et l'ADR Ouest ont été nettement moindres que ceux qui l'ont entravé (Tableau 27). Sur le plan de l'ensemble des jumelages institutionnels, « l'instrument du jumelage n'a pas eu, sur les capacités administratives, l'impact décisif que beaucoup anticipaient ou espéraient au moment de son lancement en 1998 »<sup>326</sup>.

| Facteurs favorisant la coopération                | Facteurs entravant la coopération  |
|---|--|
|   | Divergence des approches du développement régional entre les pays                                    |
|   | Fort centralisme et faible capacité administrative en Roumanie                                       |
|   | Embauches trop rapides → Personnel de l'ADR qualifié mais peu adapté                                 |
|   | Temps de travail quasi exclusivement consacré à la recherche de financements européens, nationaux... |
|   | Absence de vision ascendante   |
|   | Rapport hiérarchique écrasant  |
|   | Rejet de l'intervention de l'Etat par la nouvelle génération   |
|   | Mauvaise évaluation des besoins réels de l'ADR Vest  |
|   | Incompréhension sur le rôle du conseiller pré-adhésion   |
|   | Statut d'ONG de l'ADR Vest   |
| Mise en réseau des acteurs                        | Manque de réflexion avant l'action   |
|   | Prévalence de la logique de compétition sur celles d'intégration et d'objectivation                  |
| Création d'un réseau d'acteurs horizontal durable | Difficile établissement d'un réseau d'acteurs vertical   |

**Tableau 27 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet *Jumelage Phare ADR Ouest***

Les principaux dysfonctionnements de l'Agence de Développement de la région Ouest proviennent du personnel, qualifié, mais peu adapté. Cette équipe n'a pas de vision ascendante des choses. Le projet n'a pas eu d'impact sur les pratiques de développement régional puisque les acteurs roumains n'ont pas réalisé de partenariat et n'ont que peu pris en compte les conseils du CPA. Malgré ce processus où le manque de débat avec les autres niveaux d'action publique a été regrettable, l'ADR est parvenue à réaliser son Plan de développement régional, instrument essentiel du développement régional. L'ADR a également réussi à stabiliser son organisation. Ces résultats sont suffisamment positifs pour que les acteurs roumains considèrent le projet comme réussi.

<sup>326</sup> PAPANIMITRIOU D., PHINNEMORE D., 2003, *op.cit.*, p. 80.



## **Conclusion du quatrième chapitre : le fonctionnement de la coopération interterritoriale transnationale montre l'insuffisance du niveau régional**

Interreg CADSES est le meilleur cadre de coopération interterritoriale transnationale en raison de son organisation et de sa stabilité financière, ce qui a l'inconvénient de trop souvent l'enfermer dans un simple rôle financier.

Le CADSES en tant que système a pu exister grâce à l'action conjointe de facteurs politiques, économiques, sociaux, naturels et mentaux, par ordre d'importance décroissante. Le système est auto-entretenu par des processus, même s'ils suivent une logique préférentiellement *top down* orchestrée par le niveau communautaire qui a pour objectif le développement et comme moyen la pratique de la coopération. Le système spatial CADSES fait apparaître des éléments topographiques concentriques, un riche réseau hydrographique dominé par le Danube qui traverse l'espace d'Est en Ouest, un réseau d'infrastructures reliant des villes dont deux centres, un carrefour et des nœuds de circulation. L'organisation de ces différents éléments témoigne d'un espace très hétérogène, faiblement polycentrique, dont le dynamisme dépend dans une large mesure de l'évolution géopolitique de la région. Les limites de CADSES en tant qu'espace de coopération ne font pas l'unanimité mais il apparaît que cette question s'efface devant celle des financements qu'un tel programme représente.

Les acteurs impliqués dans les projets du CADSES IIC ont donc été nombreux. A l'échelle d'un programme qui regroupe 18 pays, il n'est en rien étonnant que ce nombre soit important mais c'est au niveau des projets que l'on constate l'importance du phénomène. Ils forment des sous-réseaux géographiquement restreints : un noyau dur correspond aux capitales centre-européennes, des réseaux concentriques de plus en plus diffus, un réseau d'acteurs linéaire danubiens et un réseau plus vaste, sorte d'anneau autour de la mer Noire.

Le type d'acteur diffère selon les pays, mais le secteur public occupe toujours la place de choix, dans des proportions plus nettes dans les pays candidats où les collectivités régionales et départementales se sont beaucoup investies. L'emprise spatiale des projets est majoritairement transnationale et il existe une corrélation entre la taille de l'espace bénéficiaire du projet et son objectif (accessibilité totalement transnationale, économie et environnement transnationaux, image ponctuelle). Les thèmes des projets ne répondent donc pas à une répartition selon l'appartenance des pays à l'UE. En particulier, les acteurs roumains sont fortement impliqués dans les projets de protection de l'environnement, ce qui tend à montrer qu'ils ont pris conscience de l'urgence de la situation et de l'enjeu que représente un environnement préservé.

De façon globale, les acteurs roumains sont peu impliqués dans la coopération CADSES mais tiennent une bonne place parmi les autres PECO. Ils relèvent majoritairement du secteur public ; ce sont les *judete* qui sont les plus impliqués et très peu de projets sont au bénéfice de Bucarest et de sa région. La nouvelle période de programmation fait apparaître certaines régions de développement en tant qu'acteur à part entière : notons qu'il s'agit le plus souvent des régions limitrophes de l'Europe élargie. L'emprise spatiale des projets est par ailleurs très variable, de l'immeuble à l'ensemble du territoire national, l'espace régional n'est en revanche jamais visé. Malgré la situation de transition que vit le pays, les objectifs des projets concernent autant l'accessibilité, l'économie et l'environnement. Un seul vise clairement l'amélioration de l'image d'un territoire : le marketing territorial n'est pas – encore – une préoccupation du CADSES. Notons que malgré leur faible nombre, les acteurs roumains sont présents dans tous les thèmes.

Enfin, un exemple de coopération décentralisée nous a montré que la mise en place des régions de développement roumaines était difficile, si l'on prend en compte les réalisations depuis 1998. Cependant, ces deux dernières années, la région Ouest a beaucoup évolué. Notons toutefois qu'elle a toujours eu une longueur d'avance par rapport aux autres régions roumaines. Le principe du jumelage Phare n'a pas été compris et si la région a atteint ses objectifs et en est satisfaite, cela a eu lieu sans véritable partenariat avec le conseiller pré-adhésion.

Cependant, nous n'avons abordé jusqu'ici que la coopération transnationale. Nous pouvons alors nous demander comment fonctionne la coopération interterritoriale transfrontalière où les acteurs sont géographiquement proches mais vivent une séparation de fait. La présence de la frontière est-elle une réelle barrière à la coopération ou au contraire un lien favorisant l'émergence de projets ?

## Chapitre 5 : La coopération interterritoriale transfrontalière

---

*« Seules les frontières ouvertes, mais pour autant contrôlées  
sont sources de progrès et de développement ».*  
Jean-Pierre Renard, *Le géographe et les frontières*, 1997

De la coopération transnationale à la coopération transfrontalière, un changement d'échelle s'opère. L'objectif de ce chapitre n'est pas de réaliser une étude classique de limologie mais simplement de montrer, au travers de quelques exemples, comment fonctionnent les différentes coopérations menées sur les frontières roumaines et d'évaluer leur impact sur le développement régional. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées en ce qui concerne les chances de mener à bien une telle coopération de part et d'autre d'une frontière. Les espaces de coopération étant en l'occurrence nettement moins étendus, nous posons l'hypothèse que la proximité va jouer comme un facteur facilitant la coopération. Nous entendons ici proximité dans le sens de la distance euclidienne mais aussi dans sa dimension psychologique, en termes de mentalités et des valeurs nées d'une histoire commune, *i.e* de proximité culturelle. C'est bien une spécificité de ces zones frontalières qui ont connu des fluctuations dans le tracé de leurs limites respectives. Malgré tout, en Roumanie les frontières conservent un effet barrière supérieur à l'effet d'échange, de sorte qu'il faut compléter notre première hypothèse par une seconde venant la nuancer, à savoir que la présence d'une frontière est aussi un frein à la coopération, mais pas toujours de la même intensité suivant la nature de cette frontière (fleuve, massif montagneux...). Ce frein est cependant compensé par un élément positif : la reconnaissance d'un potentiel commun ou complémentaire ou encore l'existence de besoins communs relevant d'une situation de développement préoccupante, comme par exemple une menace environnementale qui amène les acteurs à coopérer au sein de ces programmes. Si « la linéarisation des frontières fut le résultat d'un long processus historique dont le moteur fut la formation des Etats modernes »<sup>389</sup>, depuis la construction européenne, on peut considérer que l'on assiste au contraire à un « épaissement » des frontières ; les zones frontalières sont plus étendues. Jean-Pierre Renard le reconnaît volontiers : « dès l'instant où la ligne perd de sa fonctionnalité et laisse passer de plus en plus de flux, où sa fonction de coupure cède le pas aux échanges, voire même dans certains cas à un processus de métamorphisme social, paysager, culturel, c'est la région qui devient l'objet d'étude le plus pertinent »<sup>390</sup>. La coopération transfrontalière nourrit largement ce phénomène ; nous verrons que les zones transfrontalières sont de plus en plus vastes et nous invite à concevoir la « marche-frontière » au détriment de la « ligne frontière », selon les termes déjà anciens de Paul Vidal de la Blache. Bien sûr, l'histoire et la géographie ne sont pas seules en

---

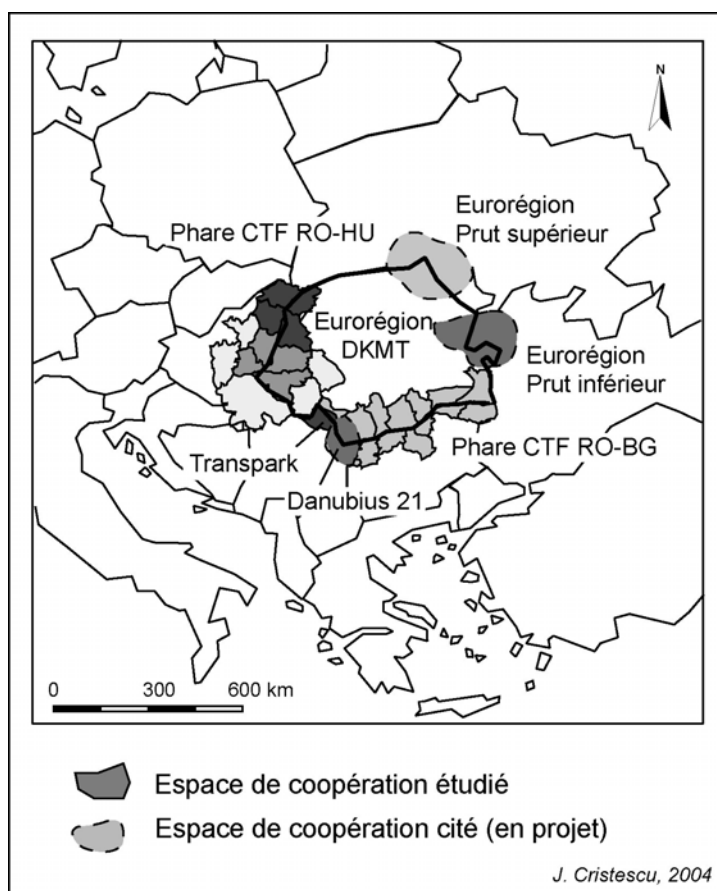
<sup>389</sup> RENARD J.P., (dir) 1997, *Le géographe et les frontières*, p. 32.

<sup>390</sup> *Ibid*, p. 52.

jeu, les processus institutionnels propres aux programmes de coopération jouent également un rôle, notamment dans la définition des acteurs.

Enfin, l'implication de certains acteurs dépend des jeux de pouvoir en présence et des évolutions que représente la régionalisation, ou plus généralement de l'affirmation d'acteurs locaux et de l'émergence de la société civile. Ainsi, des facteurs que l'on peut qualifier de physiques, mentaux, sociaux, économiques, naturels et politiques vont intervenir dans les différentes phases de vie des systèmes de coopération. L'analyse du système spatial et des acteurs permet l'explication du fonctionnement et l'identification des échecs et succès de quelques projets particuliers, constituant une base autorisant l'analyse des coopérations en général.

**Carte 39 : Localisation des études de cas**



Deux systèmes de coopération vont ici nous intéresser : l'eurorégion et les coopérations transfrontalières. Nous allons étudier dans un premier temps l'eurorégion Danube-Mureș-Kriș-Tisza (DKMT) située à la frontière entre la Hongrie, la Roumanie et la Serbie car elle assure une transition entre deux échelles : le CADSES, espace regroupant des régions de 18 pays, et les programmes Phare transfrontaliers (CTF), qui ne concernent au plus qu'une zone limitée de part et d'autre d'une ou plusieurs frontières. Dans un deuxième temps, l'exemple d'un projet visant à établir une stratégie de développement commune pour une zone transfrontalière roumano-hongroise et celui d'un projet ayant pour objectif de mettre en réseau des professionnels du tourisme sur le littoral roumano-bulgare nous permettront quant à eux d'approfondir le repérage des facteurs



favorables ou défavorables que rencontrent les acteurs dans leur effort de coopération. Les programmes Phare étant trop récents le long de la frontière roumano-serbe, nous verrons dans un troisième temps, un exemple de coopération dans un tout autre cadre (celui d'un programme spécifique du Pacte de stabilité ciblé sur la protection de l'environnement) et sur un espace très réduit à travers la création d'un parc naturel transfrontalier comprenant le défilé le plus impressionnant du Danube, les célèbres Portes de fer. La coopération sur les autres frontières roumaines sera abordée de façon à montrer la faiblesse des relations avec les voisins ukrainiens et moldaves.

## **I. L'eurorégion : une taille plus adaptée pour une coopération efficace**

Rappelons que l'objectif est de montrer le rôle spécifique des eurorégions en Europe centrale et orientale, leur pertinence en tant que cadre de coopération et leur reconnaissance par les acteurs de la coopération. L'exemple choisi est celui de l'eurorégion Danube-Mureș-Kriș-Tisza (DKMT) car elle est considérée comme la plus fonctionnelle parmi les eurorégions roumaines, sans compter que nous avons eu l'opportunité d'en visiter quelques parties (cf. Chapitre 3). Il sera fait mention des eurorégions des Carpates, du Prut supérieur, du Bas-Danube, du Moyen-Danube qui n'est pour le moment qu'un projet<sup>391</sup>, dans le but d'apporter des éléments complémentaires à la vérification des hypothèses validées par l'étude de DKMT et d'améliorer la compréhension du fonctionnement des eurorégions roumaines. Notons cependant que l'eurorégion DKMT ne fait qu'émerger en comparaison des eurorégions d'Europe occidentale, beaucoup plus anciennes (cf. Chapitre 1). Nous posons l'hypothèse que cette eurorégion est née grâce à une impulsion politique locale faisant suite à une prise de conscience de l'avantage que peut présenter une telle structure en terme de représentation dans les instances européennes. C'est l'étude des facteurs à l'origine du système DKMT qui nous permettra de vérifier cette hypothèse (Titre I.1). L'analyse spatiale de DKMT déterminera les éléments structurant cet espace qui est très proche de l'ancienne province du Banat (Titre I.2). Enfin, l'analyse des acteurs impliqués dans les premiers projets de l'eurorégion montrera la prédominance des ONG et confirmera que ces structures sont encore inabouties (Titre I.3).

### **I.1 L'émergence du système Danube-Kriș-Mureș-Tisza**

A l'origine de cette eurorégions se trouvent plusieurs facteurs de même nature que ceux expliquant la naissance du CADSES. Nous les présenterons de façon hiérarchisée, du plus déterminant au moins influant (Titre I.1.1). Malgré sa demi-douzaine d'années, le système DKMT ne présente pourtant pas de structure aboutie, ce qui nous invite à le considérer comme étant encore dans une phase de systémo-génèse (Titre I.1.2).

---

<sup>391</sup> Phare CTF 2003-2005, appel publié en juin 2004.

### I.1.1 Les facteurs à l'origine du système DKMT

Dès 1992, le président hongrois avait lancé l'idée d'une eurorégion DKMT, mais l'initiative ne pouvait aboutir à cause d'une incompatibilité juridique du côté roumain puisque la loi d'administration publique y interdisait tout rassemblement de *judete*. L'interdiction n'a été levée qu'en 1996, au changement de gouvernement. Un autre facteur négatif est venu freiner la coopération effective au sein de cette eurorégion : la guerre en Yougoslavie. Sous S. Milosevic, le fonctionnement était souvent perturbé et l'implication serbe intermittente. Durant les conflits, l'embargo économique imposé par l'OTAN a fortement touché la Voïvodine qui témoignait pourtant de sa volonté de participation à l'eurorégion. Les contacts physiques ont par ailleurs subi d'importants affaiblissements en raison du bombardement des ponts de Novi Sad en avril 1999 (Figure 60). Ensuite, le découpage et l'occupation par les troupes de l'OTAN ont abouti à une situation telle qu'une partie de l'eurorégion participait aux offensives armées contre l'autre...

**Figure 60 : Le pont de Zvezlj plongeant dramatiquement dans le Danube (Cliché J. Cristescu, 2002)**



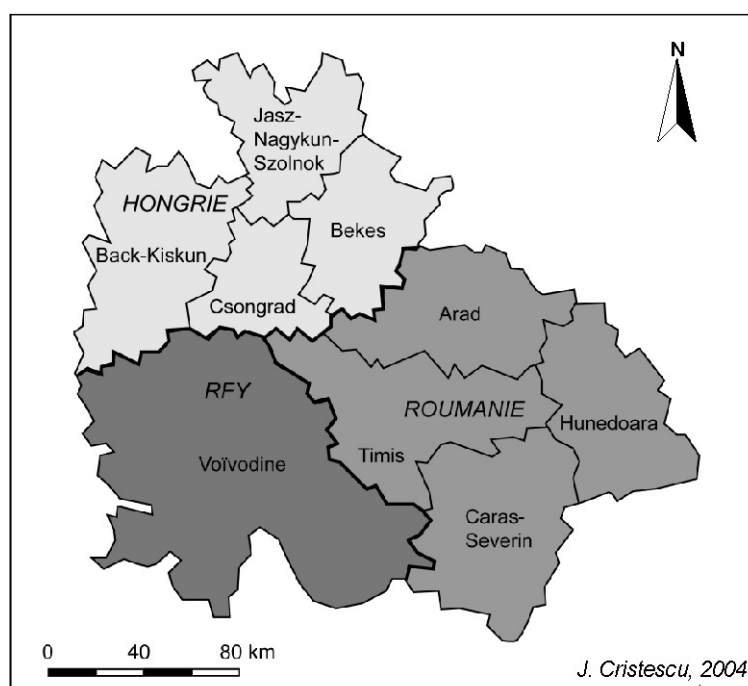
Le principal facteur ayant aiguillonné la formation de DKMT a été la perspective de l'élargissement. Lucian Bojin, de la Fondation pour une troisième Europe, Timișoara, évoque ainsi sa création : « DKMT n'a pas été créée selon une logique *bottom up* mais dans la perspective de l'intégration européenne »<sup>392</sup>. Le géographe Silviu Neguț de l'Institut économique de Bucarest (IEB) en témoigne également : « L'intégration européenne passe obligatoirement par les eurorégions pour les pays candidats »<sup>393</sup>. En juillet 1997, sur une décision présidentielle, a été demandé à la hâte un rapport avisé demandant la création de deux eurorégions de façon à pouvoir signer avant la fin du mois un protocole avec la Commission européenne. Les eurorégions présentées furent celles du Prut supérieur et du Bas-Danube car des études géographiques détaillées avaient déjà été réalisées par l'IEB chargé de la rédaction du rapport.

<sup>392</sup> Lucian Bojin, entretien du 17 mai 2002, Timișoara.

<sup>393</sup> Entretien du 11 juin 2002

Le protocole DKMT a été signé en 1997 entre 9 unités administratives de niveau NUTS II et III (Carte 40), ce qui représente 77 600 km<sup>2</sup> et 5,2 millions d’habitants. Ce protocole a ouvert la voie aux autres eurorégions, il précise les objectifs de cette eurorégion en particulier sans faire référence aux objectifs globaux des eurorégions : « la coopération régionale DMT<sup>394</sup> consiste en l’expansion des relations entre les collectivités régionales et les autorités dans les domaines économique, scientifique, sportif et éducatif d’une part et dans le renforcement des coopérations en vue d’intégrer les processus européens modernes ». Bien qu’il ne soit pas fait spécifiquement référence à l’élargissement de l’UE, nous pouvons estimer que le dernier objectif est celui de la préparation à l’élargissement. Certains acteurs regrettent que les objectifs ne soient pas clairement définis, au travers d’un document stratégique de développement à long terme de DKMT ; pour le moment les actions sont « une collection de rêves et de projets qui ne sont pas basés sur des analyses très précises »<sup>395</sup>.

**Carte 40 : Des unités spatiales de rang inégal constituent l’eurorégion DKMT**



Certains **facteurs économiques** ont été facilitateurs, d’autres limitants dans l’émergence de DKMT. La motivation principale, tout comme pour CADSES, est la possibilité d’attirer des financements européens. La cotisation des adhérents constitue en revanche un frein déjà ancien mais qui perdure aujourd’hui : il est difficile d’obtenir des engagements de la part des *judete* et des villes de DKMT. En effet ces différents acteurs ont peu de ressources mobilisables dans cette entreprise en raison d’un niveau de développement global faible comparé aux eurorégions occidentales. Sur le plan économique, cette eurorégion est par ailleurs en **concurrence** avec les autres eurorégions roumaines. Il s’agit en effet d’avoir la meilleure image de dynamisme afin d’attirer des entreprises et des capitaux extérieurs. C’est un facteur qui peut être perçu tant

<sup>394</sup> Dans le texte du protocole, le Krieş a disparu, peut-être parce qu’il ne souligne aucune frontière...

<sup>395</sup> Dorian Branea, in Association Free minds Europe, 2004, *Seven Years in DKMT*, p. 89.

positivement que négativement. La concurrence peut en effet stimuler l'excellence et donc contribuer à l'établissement de projets plus nombreux et plus porteurs, mais cette compétition peut aussi laisser de côté certains secteurs d'activité qui seraient jugés moins porteurs en terme d'attractivité eurorégionale.

Les **facteurs sociaux** se résument à la présence de nombreuses minorités sur cette zone, ce qui renforce les liens de part et d'autre des frontières. Comme nous l'avons vu précédemment (cf. Chapitre 2), sur cette frontière roumaine habitent des Serbo-Croates et des Saxons. En revanche, il y a peu de Roumains en Hongrie. Les Magyars habitent de part et d'autre de la frontière avec une prédominance en Roumanie plutôt qu'en Serbie. Malgré l'histoire mouvementée d'une partie de la région, les relations n'ont pas totalement cessé. Toutes ces personnes traversent souvent les frontières pour des raisons familiales, professionnelles ou encore en raison des avantages comparatifs propres à certains produits. Nombreux sont les Magyars et les Roumains qui ont longtemps pratiqué le « commerce à la valise », ce commerce de produits nettement moins cher d'un côté de la frontière, pendant la pénurie due au régime communiste. Jusque très récemment encore, les produits alimentaires étaient moins onéreux en Hongrie qu'en Roumanie, mais l'adhésion de la Hongrie à l'UE a provoqué un alignement des prix à la hausse ; il semble que le flux se soit donc inversé et les Hongrois se voient patienter des heures à la frontière dans le but de faire leur courses en Roumanie.

De ces facteurs sociaux résulte une appropriation d'un ensemble de lieux qui peut aller jusqu'à un sentiment d'appartenance à un territoire, englobant l'ensemble de ces lieux. Ces minorités sont un gage de substrat fort sur le plan affectif et identitaire pour de futurs projets de coopération, même si elles sont accusées de nuire à l'unité nationale. Mais c'est surtout lorsque les minorités nationales rassemblent une communauté importante dans une même région, qu'elles s'impliquent dans les affaires locales. Dans ces cas particuliers, qui est celui de la Transylvanie et du Banat, les autorités locales ont su véhiculer la nécessité de lancer des coopérations dans différents domaines et n'ont rencontré aucune difficulté à créer un réseau compte tenu de la préexistence de ces liens ethniques. De l'avis de la Fondation pour une troisième Europe, les autorités locales ont de la sorte joué un rôle important dans la formation de l'eurorégion.

Un autre élément qui a aiguillonné cette eurorégion DKMT, et que nous analysons en tant que **facteur mental**, tient au fait que cette zone comprend le Banat. Bien qu'il faille se méfier du terme de « région historique », c'est en ces termes qu'il y est fait référence. « Les Hongrois considèrent le Banat [ainsi que la Transylvanie] comme le berceau de la nation, [cette région] est au contraire vue par les Roumains comme le refuge sacré des anciens Daces contre la slavisation et l'ottomanisation »<sup>396</sup>. Quoiqu'il en soit, cette région est restée hongroise pendant trois siècles

---

<sup>396</sup> PLASSERAUD Y., 1991, *Les nouvelles démocraties d'Europe centrale*, p. 142.

d'occupation ottomane et en a conservé une certaine unité au point que la séparation en trois pays datant de 1920 a été vécue comme un déchirement et reste profondément ancrée dans les mémoires au XXI<sup>e</sup>. Emmanuel de Martonne, conseiller de Georges Clemenceau depuis 1917, avait d'ailleurs largement influencé le tracé de cette frontière (ainsi que les autres frontières roumaines et le célèbre « corridor de Dantzig » polonais comme on sait) en attribuant la majeure partie du Banat à la Roumanie. Sur la base d'une étude géomorphologique et démographique, il préconisait d'ailleurs de déplacer la minorité serbe qui se retrouvait alors dans le Banat roumain. Devant la Société Royale Roumaine de Géographie, en juin 1921, il lançait : « La géographie politique doit considérer votre pays comme une des nouvelles formations les plus heureuses et les plus solides de la nouvelle Europe »<sup>397</sup>. La réalisation d'une thèse sur la Valachie n'est sûrement pas étrangère à cet enthousiasme en faveur de la Roumanie.

Cette culture commune fait que les acteurs reconnaissent avoir des problématiques communes au point d'estimer qu'« il n'existe pas de barrière politique ou identitaire qui pourrait faire obstacle à la coopération DKMT »<sup>398</sup>. Bien avant qu'il soit question de l'eurorégion, il existait par exemple une émission de radio dans les trois langues en quasi-simultané, « Sur les ondes de l'Europe » (*Pe undele Europei*), qui relatait les différents événements, essentiellement culturels, ayant lieu dans la zone comprenant le Banat. Dans le même registre, la programmation théâtrale est organisée de façon à ce que les spectacles tournent entre les villes de Timișoara, Szeged et Novi Sad.

Les **facteurs naturels** ont joué positivement du fait que l'eurorégion est elle-même dénommée uniquement selon des unités physiques, considérées comme fédératrices et peut-être plus neutres que la dénomination de Banat. L'eurorégion est quasiment une vaste plaine –avec pour seul relief une partie des monts Apuseni - drainée par un important réseau hydrographique (Danube, Mureș, Kriș, Tisza...). Le terme de Banat renvoie à une région homogène (Figure 61) qui est parlante pour les locaux, mais n'est pas autant connue en Europe occidentale. La première dénomination de l'eurorégion permettait une reconnaissance extérieure plus aisée, par la référence explicite à la toponymie fluviale largement plus connue (au moins le Danube et la Tisza).

<sup>397</sup> GIBLIN B., LACOSTE Y., (dir) 1998, *Géo-histoire de l'Europe médiane*, p. 184.

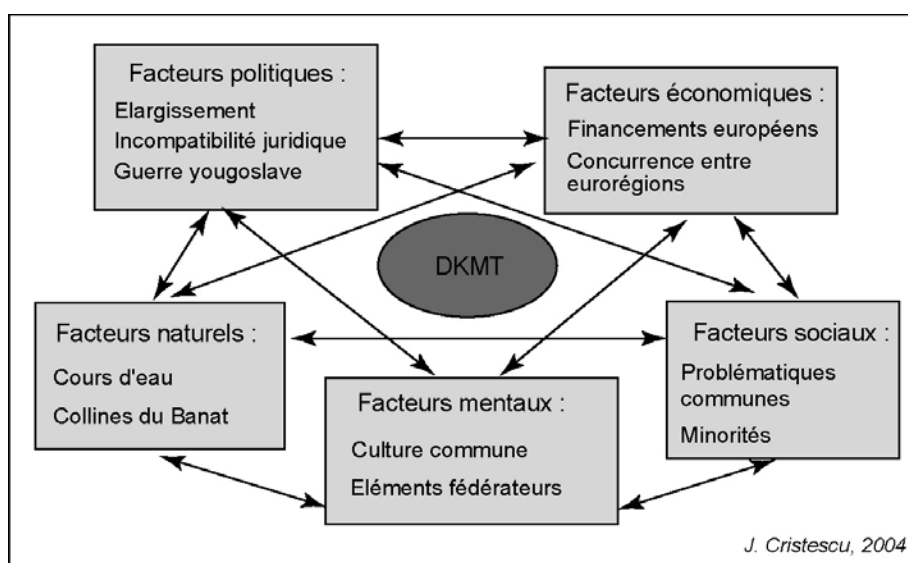
<sup>398</sup> Horia Imbri, entretien du 16 mai 2002, Timișoara.

Figure 61 : Le paysage émoissé caractéristique du relief karstique dans le Banat (cliché J. Cristescu, 2002)



Ce sont les facteurs politiques qui ont eu le plus de poids dans cette phase de systémogénèse (Figure 62), où nous considérons que DKMT se trouvait encore cinq années après sa création.

Figure 62 : Les facteurs à l'origine du système DKMT



### I.1.2 Un système encore dans sa première phase de vie

Contrairement au système CADSES, nous considérons que le système DKMT est encore dans sa phase de **systemogénèse**. Les projets qui ont pu être réalisés ont essentiellement consisté en études pilotes sur l'implication potentielle des différents acteurs de la zone. Ainsi, la Fondation pour une troisième Europe a été chargée courant 2001 d'évaluer la participation civique et la responsabilité des organismes publics dans l'eurorégion. Leur conclusion majeure est que l'eurorégion ne fonctionne pour le moment que sur le plan symbolique : « on ne peut pas parler de résultats concrets, on entre juste dans la coopération transfrontalière qui implique un grand effort d'harmonisation des textes juridiques, des pratiques de part et d'autre des frontières »<sup>399</sup>.

Des **obstacles** ont freiné cette eurorégion qui ont contribué à maintenir le système dans un état peu abouti. Un facteur de nature politique freine le fonctionnement du système. Si l'eurorégion a mis du temps à émerger de façon tripartite, c'est en partie imputable à la guerre en Yougoslavie. Si les liens n'ont pas été interrompus, ils n'étaient pas suffisamment stables et les préoccupations ont mis un peu de temps à se tourner vers l'espace eurorégional, les priorités étant nécessairement concentrées sur la stabilisation et la reconstruction. Un autre obstacle est de nature institutionnelle. L'eurorégion n'a pas de statut juridique et manque de reconnaissance, de légitimité. De plus, elle rassemble également des structures qui n'ont pas encore de statut juridique comme les ADR. Dans l'ensemble de l'eurorégion, trop peu de représentants politiques sont impliqués et considèrent que leurs programmes respectifs ne s'inscrivent pas dans l'eurorégion. Cependant, la présence de la Consule de Serbie et de maires de communes à la Conférence sur la coopération eurorégionale organisée à Timișoara en juin 2002 laisse présager d'une évolution positive. Les réseaux sont donc plutôt en formation et ils continueront à se densifier durant la phase d'autoreproduction du système selon les évolutions politiques de la zone.

Le principal **frein** hypothéquant le fonctionnement voire le réel démarrage du système de coopération est le manque de financement : l'impasse dans laquelle se trouve l'eurorégion face à ce problème est souvent mise en avant. Il n'existe pas de fonds alloué en propre à la coopération eurorégionale comme c'est le cas pour la coopération interrégionale transnationale. En terme de fonctionnement quotidien, le protocole stipule que les frais de réunions sont à la charge de l'organisme d'accueil et ceux de déplacement à la charge des participants. Cela contribue à limiter les rencontres et à rallonger les délais, ce qui est dommageable au bon déroulement de la coopération. Les partenaires doivent faire appel à leurs fonds propres. Les ONG utilisent des ressources provenant de leurs différents bailleurs (Commission européenne, Ministères des affaires étrangères occidentaux...). Les collectivités territoriales roumaines et hongroises ont mis à profit les financements Phare CTF mais cela pose problème pour la CESM qui n'est pas éligible à ces fonds

---

<sup>399</sup> Fondation pour une troisième Europe

mais à ceux du programme CARDS, plus difficilement mobilisables. Or, l'harmonisation de ces différents fonds se fait attendre, les membres de DKMT ont signé une pétition dans ce but en mars 2002.

Si les fonds Phare représentent une aide non négligeable (34 millions d'euros entre 1999 et 2002 pour la coopération roumano-hongroise<sup>400</sup>), ils sont difficilement mobilisables pour la coopération DKMT. En effet, la coopération transfrontalière est destinée aux *megyies* hongrois et *judete* roumains le long de la frontière. Or, une partie seulement de ces derniers appartient à l'eurorégion. Si les montants étaient répartis par NUTS III, les autorités « départementales » pourraient alors décider de ce qu'elles alloueraient à la coopération eurorégionale. Or, l'allocation des aides financières se fait par projet et est versée au comité de coordination Phare CTF qui la distribue aux chefs de file. Notons par ailleurs qu'il n'est fait aucune mention de l'eurorégion DKMT dans le rapport consacré à un projet visant à mettre en place une stratégie de développement pour une vaste région transfrontalière hongro-roumaine<sup>401</sup>, alors que ce rapport est de deux années postérieur à la création de l'eurorégion.

Un facteur social joue un **rôle bénéfique** dans le fonctionnement du système. La population des trois pays souhaite aller dans le sens de l'approfondissement de leurs relations. Selon la Fondation pour une troisième Europe, « malgré la lenteur des mécanismes, la motivation à coopérer se maintient, 80 % des personnes interrogées pensent qu'il faut encore renforcer le rapprochement entre les populations »<sup>402</sup>.

Ce système de coopération naissant est donc soumis à différents facteurs dont certains agissent comme des verrous : l'inertie du conflit yougoslave, le manque de légitimité politique et institutionnelle des eurorégions et de certains de ses adhérents. La première conséquence est le manque de financement propre qui implique un appel à l'aide internationale. Cela introduit une relation de dépendance qui ne favorise pas la durabilité des projets. Des solutions sont progressivement mises en place. Les procédures sont lentes mais il ne semble pas que les motivations s'en ressentent. Les acteurs ont déjà quelques expériences de coopération ; les idées ne manquent pas. La population en général reconnaît cet espace comme propice à la coopération puisque reposant sur un substrat identitaire fort, le territoire du Banat. Ce fondement historique mais aussi la présence de minorités ou encore la qualité des ressources naturelles sont des éléments qui favorisent la coopération. Cependant, c'est bien la perspective de l'adhésion européenne qui a déclenché la création de cette eurorégion, à l'instar des autres situées dans les PECO.

<sup>400</sup> Chiffres communiqués par le Ministère du développement et de la prévision, 2003.

<sup>401</sup> « Stratégie de développement régional pour la région frontalière orientale » est le rapport réalisé par Urbanproiect, 1999, pour la partie roumaine de cette région transfrontalière. Ce projet est étudié en détail dans le titre II.3 de ce chapitre.

<sup>402</sup> Third Europe Foundation, 2001, *Civic participation and accountability in DKMT Euroregion*, p. 62.



Une analyse des composantes et des dynamiques spatiales de ce territoire va nous permettre de compléter cette approche centrée sur le fonctionnement embryonnaire du système DKMT.

## **I.2 DKMT ou la renaissance du Banat**

Deux approches ont guidé l'analyse de cette eurorégion dans le but de montrer que cette DKMT correspond à un territoire transfrontalier favorable à la coopération interterritoriale : une image instantanée rend compte des éléments structurant cet espace (Titre I.2.1) et l'identification des dynamiques à l'œuvre atteste de la situation privilégiée de carrefour tant à l'échelle locale, nationale qu'au sein de l'Europe centrale et orientale (Titre I.2.2).

### **I.2.1 Les villes et le poids des frontières**

Certains éléments constitutifs de l'espace DKMT sont plus structurants que d'autres ; une hiérarchie distingue avant tout le réseau urbain et de la répartition de la population plus généralement, puis les réseaux routier et ferroviaire, les espaces naturels et, pour terminer, les flux migratoires.

Le premier élément structurant est le **réseau urbain**. Il diffère de part et d'autre des **frontières**, celles-ci constituant une discontinuité à analyser. Le nombre de villes est équivalent dans les parties hongroises et roumaines, mais cette dernière est 50 % plus vaste. Le réseau est donc plus dense du côté hongrois même s'il s'agit de villes de taille bien inférieure (Szeged est la plus importante avec 166 000 habitants) à leurs voisines roumaines dominées par Timișoara (332 000 habitants). Du côté serbe, Novi Sad est la seule ville importante (304 500 habitants) de cette zone très rurale. La répartition de la population fait donc apparaître des frontières **symétriques** uniquement dans la partie centrale, entre la Roumanie et la Hongrie où de part et d'autre l'espace est densément peuplé ainsi que dans la partie périphérique, entre la Roumanie et la Serbie où la frontière sépare deux zones fortement rurales. Le reste des **frontières est dissymétrique**. La totalité de la frontière serbo-hongroise sépare une zone hongroise densément peuplée d'une zone serbe très rurale. On observe exactement le même cas de figure sur la frontière serbo-roumaine ainsi que sur la partie septentrionale de la frontière hongro-roumaine où le côté hongrois est toujours le plus densément peuplé. Sur ce segment de frontière, il n'y a aucun point de passage. Dans le cas contraire, il y a fort à parier qu'il y aurait un flux migratoire important car c'est le cas sur les autres frontières dissymétriques de même nature. Le flux est dirigé de l'espace le moins peuplé vers celui qui l'est déjà plus, aggravant d'autant la faible densité des zones rurales. Un dernier flux de migration est identifiable de la zone urbaine de Timișoara-Arad vers la frontière hongroise ; il s'agit là d'un flux migratoire inter-urbain.

La démographie de cette zone est particulière : elle résulte de la **présence de minorités** de part et d'autre des frontières. En Roumanie, les départements frontaliers de la Hongrie sont parmi les plus peuplés et ont une composition ethnique originale. Les Magyars sont ici en nombre, en

particulier dans les *judete* de Satu-Mare et de Bihor et le taux de mariages mixtes est le plus élevé du pays. Une minorité de Saxons est toutefois moins importante dans les *judete* de Satu-Mare et de Timiș. Une minorité roumaine est présente dans le Bekes ainsi qu'une minorité Serbe dans le Csongrad. Un sondage réalisé sur 1000 Roumains en 1999 sur leur sentiments par rapport aux Magyars montre que c'est dans le Banat qu'ils sont le mieux perçus (Tableau 28).

| Sentiment inter-ethnique | Absence de réponse | Très défavorable | défavorable | favorable | Très favorable |
|--------------------------|--------------------|------------------|-------------|-----------|----------------|
| Banat                    | 4                  | 4                | 4           | 89        | -              |
| Bucarest                 | 6                  | 17               | 30          | 44        | 3              |
| Crisana et Maramures     | 2                  | 7                | 26          | 51        | 14             |
| Dobroudja                | 7                  | 18               | 33          | 42        | -              |
| Moldavie                 | 18                 | 8                | 42          | 29        | 4              |
| Munténie                 | 7                  | 8                | 40          | 40        | 5              |
| Olténie                  | 8                  | 12               | 26          | 51        | 3              |
| Transylvanie             | 8                  | 11               | 18          | 48        | 15             |
| <b>Total</b>             | <b>9</b>           | <b>10</b>        | <b>29</b>   | <b>44</b> | <b>16</b>      |

Source : I. Mihnea-Tudor-Dinu, 2000, *op. cit.*, p176

**Tableau 28 : L'acceptation des Magyars par les Roumains diffère selon les régions historiques**

Le déclin démographique (dû en grande partie à une forte mortalité infantile) est compensé par l'immigration provenant du reste du pays. En revanche, l'émigration de nombreux Saxons vers leur pays d'origine a beaucoup participé au déclin démographique du *județ* de Timiș. L'ensemble des départements hongrois et roumains ont une population vieillissante à l'exception de Satu-Mare.

Il reste peu d'**espaces naturels**, mais ils structurent l'eurorégion. L'emprise spatiale du **réseau hydrographique** est importante, deux axes Nord-Sud : Tisza et le haut Danube et trois axes Est-Ouest : le bas Danube, le Kriș et le Mureș. Les zones de moyenne montagne ont une faible emprise mais jouent un rôle de ceinture en limite orientale de l'eurorégion. L'utilisation du sol a abouti à de **grandes cultures céréalières** dans les plaines hongroises et serbes, de la betterave à sucre autour de Novi Sad. En Roumanie ce sont des vallées semblables ainsi que des forêts et marécages et quelques pâturages dans les monts Apuseni. Compte tenu de la richesse du sous-sol, des sources ferrugineuses sont exploitées dans des stations thermales qui ont connu leur apogée de fréquentation au début du siècle mais sont aujourd'hui en rénovation, comme à Szeged, Baile Herculane et Buziaș (Figure 63). Le pétrole et le gaz naturel sont exploités sur une vaste zone entre Novi Sad, Timișoara, Arad et Bekescsaba. Les **gisements** d'anthracite à Reșița, Hunedoara et Anina, de fer à Deva et Reșița et de lignite à la frontière serbo-roumaine, le long du Danube sont exploités et traités dans de **grands centres sidérurgiques** à Deva et Reșița. Les gisements toujours exploités sont néanmoins de moins en moins rentables et de plus en plus polluants car on a tenté de pallier la faible productivité par une augmentation du rythme de production, inadapté aux capacités technologiques. Une restructuration importante de ce secteur a généré des licenciements en nombre qui pèsent sur le bien-être local.

Figure 63 : Un hôtel pour les curistes de Szeged et la gare de Baile Herculane (cliché J. Cristescu, 2002)



Ces éléments sont en perpétuelle relation, ce qui a des conséquences sur le territoire. Les exploitations agricoles et l'industrie lourde contribuent à la **pollution** du réseau de façon graduelle. La Timiș est considérée comme peu polluée, le Kriș et la Tisza comme moyennement pollués, le Mureș qui traverse les monts Métallifères et Deva ainsi que le Danube comme très pollués<sup>403</sup>.

Reliant les villes, le **réseau routier et ferroviaire** n'est pas très important. Il n'existe qu'une autoroute Nord-Sud entre la Hongrie et la Serbie et des routes principales Est-Ouest entre la Hongrie et la Serbie d'une part et la Roumanie d'autre part. Seuls deux postes-frontières sont traversés par une autoroute (au sud de Szeged) et par une voie principale, la route européenne E68. Un important réseau de petites routes traversant la frontière roumano-serbe témoigne de l'importance des liens passés, lorsque aucune frontière ne coupait le Banat. L'emprise spatiale du réseau de communication est donc particulièrement diffuse.

<sup>403</sup> Selon les estimations cartographiées dans l'ouvrage FOUCHER M., 1993, *Fragments d'Europe*, Fayard, Paris, p. 101.

DKMT est donc caractérisée par une population assez homogène, répartition facilitée par la présence de plaines, et selon un réseau urbain de petites et moyennes villes, dominé par Timișoara. Ce réseau est toutefois plus dense côté hongrois. Les autres éléments structurants sont des espaces naturels préservés, bien que menacés par quelques poches industrielles et un réseau routier et ferroviaire de faible densité. Les points de passages frontaliers, ici en plus grand nombre que sur les autres frontières roumaines, provoquent d'importantes ruptures de flux.

Cette image instantanée doit être complétée par l'analyse de la dynamique de l'eurorégion DKMT.

### I.2.2 Le renforcement d'un carrefour international

L'objectif est ici de montrer la situation de carrefour de l'eurorégion par la présence de quelques villes au dynamisme et aux flux les plaçant au rang de centres de l'eurorégion, de quelques carrefours et de nombreux nœuds de circulation. La méthode ici utilisée est celle de P. Haggett, présentée au Chapitre 3, en particulier l'analyse des « mouvements » le long des réseaux, les nœuds et leur hiérarchie. Une carte-modèle synthétise l'analyse des différentes composantes spatiales de l'eurorégion (Carte 41)

Danube et Tisza sont suffisamment importants pour le transport de marchandises préférentiellement dirigé vers le sud, en provenance de Budapest. Les réseaux routier et dans une moindre mesure ferroviaire assurent des migrations est-ouest. De la Roumanie vers la Hongrie, les migrations des minorités vers leur pays d'attachement s'ajoutent à celles des personnes démunies, des Tziganes etc. De la Serbie vers la Hongrie et la Roumanie, les traversées des frontières sont rendues difficiles par l'obtention restreinte de visas ou le montant des taxes.

Timișoara est souvent la dernière étape roumaine avant de passer la frontière. S'y côtoient en conséquence des personnes de nombreuses origines. C'est à la fois un lieu de passage important et un **centre** car ses fonctions administratives, économiques, hospitalières et éducatives ont la portée la plus grande de l'Ouest roumain et *a fortiori* de l'Ouest de l'eurorégion. Cette ville est relayée par Arad (185 000 habitants), un carrefour sur la route la plus directe allant à la frontière passant par cette ville. Szeged jouit de la proximité frontalière. Enfin, Novi Sad, deuxième ville serbe, après Belgrade est le dernier centre urbain que compte l'eurorégion, bien qu'éloignée de la frontière, elle est mieux desservie par le réseau de communication et Subotica est l'autre ville serbe de plus de 100 000 habitants. L'eurorégion fonctionne autour de ce **noyau urbain tricéphale** Szeged-Timișoara-Novı Sad. Juste en dessous dans la hiérarchie se trouvent Arad, seul **carrefour**, alors que Deva, Kecskemet, Szolnok et dans une moindre mesure **Reșița** sont des **nœuds de circulation**. Bien que ce réseau urbain ne paraisse pas dense en villes importantes, il comprend un

important semis de petites villes qui jouent un rôle de relais entre ses habitants et ceux des zones rurales environnantes.

|          | Ville              | population |
|----------|--------------------|------------|
| Roumanie | Timișoara (rang 6) | 332 000    |
|          | Arad               | 185 000    |
|          | Reșița             | 93 200     |
|          | Deva               | 77 000     |
|          | Hunedoara          | 68 400     |
| Serbie   | Novi Sad (rang 2)  | 267 500    |
|          | Subotica           | 145 000    |
|          | Vrsac              | 26 000     |
| Hongrie  | Szeged (rang 4)    | 166 000    |
|          | Kecskemet          | 105 700    |
|          | Szolnok            | 78 100     |
|          | Bekescsaba         | 64 500     |
|          | Nagykunsag         | 52 000     |

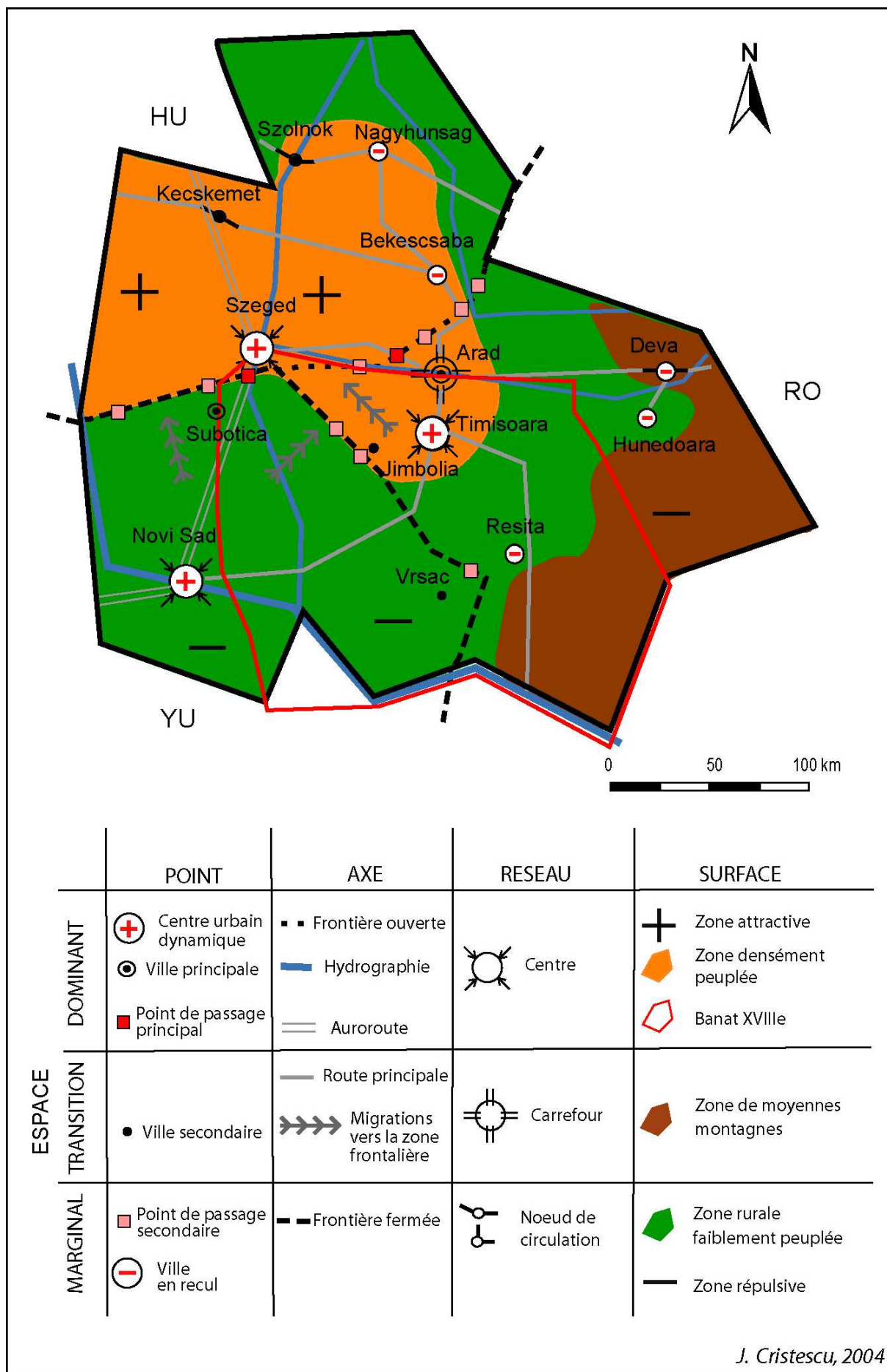
Sources : World fact book, chiffres de 2002

**Tableau 29 : Le poids des villes de l'eurorégion (et leur rang national)**

Dans l'évolution de ce système spatial, les éléments ne pèsent pas de façon équivalente. Les **frontières** représentent un important hiatus, d'où l'enjeu de la coopération transfrontalière. Celle-ci vise à gommer les frontières physiques pour en faire des lieux d'échanges dynamiques, non des zones d'engorgement qui freinent encore actuellement les flux tant de marchandises que de personnes. Depuis mai 2004, la frontière hongroise est devenue une limite orientale de l'UE, ce qui risque plutôt d'aller vers un durcissement en terme douanier<sup>404</sup>. L'extension de l'espace Schengen risque de s'accompagner de l'augmentation des contrôles aux frontières, ce qui pourrait réduire certaines migrations transfrontalières. La frontière serbe pourrait également évoluer et devenir plus perméable vers la Roumanie, alors qu'avec la Hongrie le phénomène serait inversé.

<sup>404</sup> Le 1er mai 2004, nombreux ont été les routiers surpris par l'augmentation unilatérale des taxes de passage, ce qui a provoqué un rallongement substantiel de l'attente, le temps de faire venir les euros manquants (Evenimentul Zilei, 3 mai 2004).

Carte 41 : La carte-modèle de l'eurorégion DKMT : une unité naturelle et culturelle



Le **réseau urbain hiérarchisé** tire actuellement le dynamisme de l'eurorégion vers le haut, notamment au moyen de son noyau tricéphale. L'amélioration des relais parmi les moyennes et petites villes sera un élément de poids pour un gain de dynamisme. L'intensification des réseaux de communication a un rôle essentiel à jouer sur la dynamique de l'espace. Il est attendu que la partie orientale soit de mieux en mieux reliée à la partie occidentale. Cependant le poids de la zone de moyenne montagne est ici important et joue dans le sens inverse. Son rôle de barrière pèse sur le dynamisme des espaces urbains de Deva et Reșița.

La redistribution des petits lopins de terre aux habitants des zones rurales suite à la **décollectivisation** de grandes fermes d'Etat diminue l'emprise des espaces agricoles. S'ils restent en grande partie cultivés, ces lopins relèvent dès lors de la propriété privée, ce qui induit un bouleversement dans la gestion et, partant, dans les relations entre différents espaces. On peut assister à l'extension de l'urbanisation par la viabilisation d'une partie des lopins.

Le système spatial DKMT présente des caractéristiques générales également propres au CADSES. On y retrouve des éléments structurants de nature politique : des frontières entre un pays membre, un pays candidat et un pays tiers, des éléments naturels : un réseau hydrographique dense, l'emprise importante d'espaces agricoles. Aux deux échelles, les relations entre les éléments spatiaux sont également semblables : les migrations est-ouest, y compris de populations tziganes, les pollutions d'origine agricole. L'espace DKMT est également caractérisé par des particularismes locaux. L'existence de minorités se manifeste notamment par des flux migratoires particuliers qui s'ajoutent aux habituelles migrations pendulaires. L'insuffisance des points de passages frontaliers est à ce titre préoccupant car il freine également les projets de coopération en réduisant les contacts physiques entre acteurs. La présence de gisements miniers implique une industrie lourde aux conséquences sociales et environnementales négatives. La décollectivisation agricole a pour sa part un impact positif sur l'environnement, mais les conséquences sociales restent encore incertaines.

La jeunesse des projets n'a pas permis le choix d'une étude de cas, cependant les premiers résultats paraissent prometteurs, notamment dans l'élargissement du réseau d'acteurs impliqué.

### **I.3 Un réseau d'acteurs tout juste émergent**

Les acteurs intéressés par ce type de coopération ne sont pas encore tous impliqués. Si le protocole a été signé entre collectivités territoriales, d'autres acteurs ont manifesté leur volonté de participer activement à l'eurorégion, au delà de partenariats ponctuels, les ONG par exemple. Elles se sont officiellement et largement manifestées lors de la 19<sup>ème</sup> Conférence des Régions d'Europe qui a eu lieu à Timișoara en septembre 2001. Sous les auspices du Conseil de l'Europe et avec le



patronage du Congrès des autorités locales d'Europe, une déclaration a été signée par les participants. La « déclaration de Timișoara sur la coopération régionale transfrontalière dans l'Europe du Sud-Est » émet des recommandations dont celle-ci : « Les gouvernements et les autres autorités sont appelés à accorder de façon urgente une meilleure reconnaissance au rôle des ONG dans le développement de la coopération transfrontalière. Les citoyens et leurs associations doivent être encouragés à s'investir plus avant dans la coopération transfrontalière régionale y compris au sein de réseaux régionaux d'ONG ».

Mais comme cette déclaration a été suivie de peu d'effet, les ONG ont dû réactiver le processus d'intégration à l'eurorégion. A l'initiative de deux d'entre elles, la Fondation pour une troisième Europe et le Centre eurorégional pour la démocratie, l'ensemble des ONG roumaines, serbes et hongroises ont signé en mars 2002 une pétition demandant la rectification du protocole DKMT de 1997 prenant en compte la déclaration de Timișoara. Cette pétition résulte d'un projet co-piloté par ces deux ONG : « DKMT, une eurorégion citoyenne ». Il a pour but de favoriser la participation citoyenne, en particulier les jeunes, aux projets de l'eurorégion.

Les ONG sont ainsi de plus en plus impliquées dans la coopération eurorégionale. En 2004, parmi les plus présentes on peut citer : le Centre eurorégional pour la démocratie, la Fondation pour une troisième Europe, l'Institut interculturel de Timișoara, Prompt SA Timișoara, Charity Association Panonija de Novi-Sad, l'Association des organisations civiques de Hongrie méridionale de Szeged et la Fondation pour la démocratie après le communisme, Budapest. Au travers de différents projets, elles ont contribué à faire exister et faire reconnaître l'eurorégion par une diffusion importante d'informations concernant son histoire et ses projets (Figure 64).

**Figure 64 : Une plaquette diffusée dans les écoles roumaines présente l'eurorégion (« Toi aussi, tu habites DKMT ! »)**



Source : site du projet “DKMT Euroregion: the Role of NGOs in the Cross-border Co-operation”, <http://www.freeminds.ro>



L'analyse du système DKMT fait apparaître une volonté d'institutionnalisation de la coopération eurorégionale. La création d'un secrétariat DKMT en 2001, à Szeged employant du personnel hongrois, roumain et serbe représente une étape clé dans ce processus d'institutionnalisation. Cela ne va pourtant pas sans générer un certain scepticisme parmi les acteurs ainsi que l'exprime Dorian Branea : « l'élément exécutif de l'eurorégion DKMT, sous la forme d'une fondation de droit public, créé après d'interminables tergiversations à Szeged, n'a pas réussi à stimuler l'activité transfrontalière ni à permettre une meilleure transparence et encore moins à consolider le soutien financier nécessaire à des projets communs »<sup>405</sup>. La structure de l'eurorégion évolue néanmoins et se complète dans le but de devenir autonome dans la réflexion stratégique, la mise en place et la gestion de projets dans les domaines reconnus d'intérêt commun pour DKMT. Ainsi, des groupes de travail ont été récemment mis en place (2003) qui sont composés d'acteurs des départements et *judete*. En leur sein, Csongrad, Arad et la Voïvodine traitent d'intégration européenne; Caraş, Szolnok et la Voïvodine de tourisme et transport, Csongrad, Timiş et la Voïvodine de développement économique et d'information aux entrepreneurs et informatique ; Bekes, Arad et la Voïvodine d'expositions et de forums d'affaire, Szolnok et Hunedoara de formation et Caraş, Bacs et la Voïvodine de protection de l'environnement.

---

<sup>405</sup> Association Free minds Europe., 2004, *Seven Years in DKMT*, p. 88.

| Facteurs favorisant la coopération   | Facteurs entravant la coopération  |
|--|--|
| Préparation commune à l'adhésion européenne  | Guerre yougoslave → fermeture des frontières   |
| Problèmes communs aux <i>megyies, judete</i> et à la Vojvodine   | Faible niveau de développement de ces territoires et en particulier des réseaux de transport |
| Présence de nombreuses minorités   | Barrière linguistique  |
| Danube, Mureş, Kriş et Tisza = éléments fédérateurs (symbole)  | Frontières diversement perméables  |
| Noyau tricéphale dynamique Szeged-Novi Sad-Timişoara   | Fort centralisme et faible capacité administrative en Roumanie et Serbie                     |
|  | Visa obligatoire pour séjourner en Serbie  |
| Organisation en groupes de travail thématiques dirigés par une entité administrative de chaque pays                              | Manque de coordination entre les différents programmes d'aide (Phare, CARDS)                 |
| Large amplitude d'acteurs publics (ministères, départements, universités...) et privés (media, ONG locales)                      | Sur-représentation d'acteurs publics, faible participation de la société civile              |
| Concurrence avec les autres eurorégions  | Absence d'acteur leader  |
| Echanges pluridirectionnels d'expériences et de pratiques  | Soutien politique trop ponctuel  |
| Création d'un secrétariat DKMT   | Incompatibilité juridique du côté roumain (levée en 1996)                                    |
| Satisfaction des objectifs privés des acteurs (en adéquation avec leurs logiques d'intégration, de stratégie et d'objectivation) | Manque de fonds propres  |
| Appropriation voire identification territoriale à l'eurorégion   | Statut d'ONG de l'eurorégion   |
| Création d'un réseau d'acteurs durable autour des ONG  |  |
| Mise en réseau des acteurs   |  |

**Tableau 30 : Les facteurs ayant facilité ou entravé la coopération au sein de DKMT**

Si l'objectif d'appropriation de l'eurorégion par la population est mis en avant par les projets - « L'eurorégion n'est pas seulement un cadre institutionnel, elle tend à devenir une réalité dans l'esprit des gens »<sup>406</sup>- les réalisations ne sont pas encore suffisamment concrètes pour être perceptibles par la population comme le montre le tableau que nous avons établi sur la base des différents projets menés ou en cours en juillet 2003 (Tableau 31).

| Projet   | Signature d'accords | Publicité auprès de la population | Etude sectorielle | Constructions « en dur » | Formation | emploi |
|--|---------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------------|-----------|--------|
| Participation civile et responsabilité   | non                 | non                               | oui               | non                      | non       | non    |
| L'Eurorégion DKMT: le cadre de la stabilité régionale et de la tolérance interethnique | non                 | oui                               | ?                 | non                      | ?         | non    |
| DKMT : l'Eurorégion des citoyens   | oui                 | non                               | non               | non                      | oui       | non    |
| L' Eurorégion DKMT: le rôle des ONG dans la coopération transfrontalière               | non                 | oui                               | oui               | non                      | non       | non    |

Sources : Sites <http://www.freeminds.ro>, <http://www.euroregion-dkmt.freehosting.net> et rapports des projets DKMT

**Tableau 31 : Les premiers projets n'aboutissent pas à des réalisations concrètes**

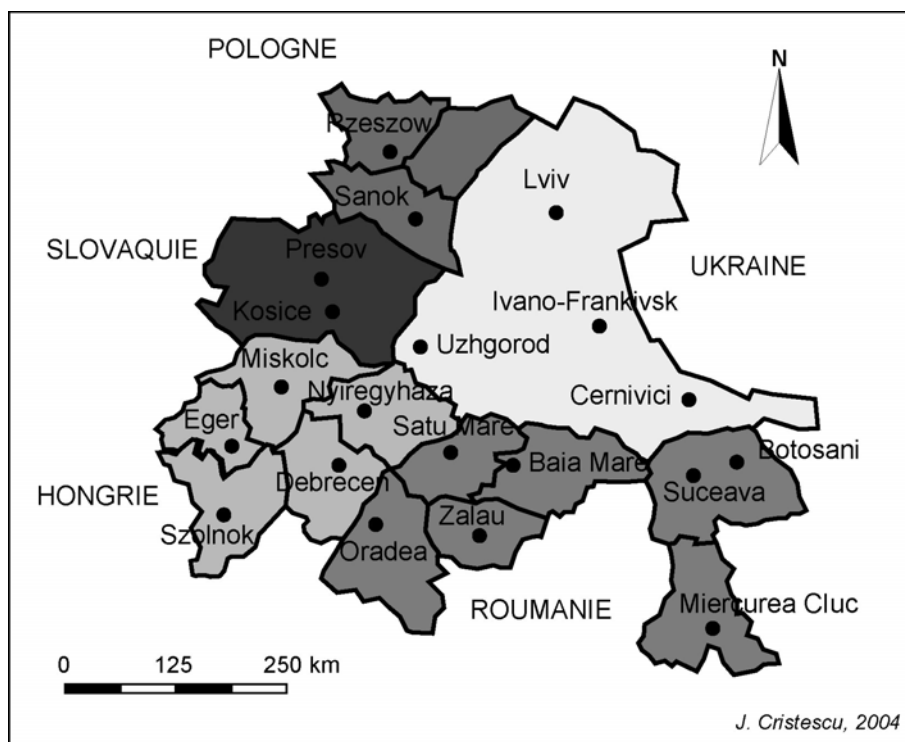
Au final, les facteurs ayant favorisé la coopération au sein de DKMT ont été prédominants sur ceux qui l'on entravée, du moins en nombre, car en ce qui concerne les effets, les facteurs entravant la coopération représentent des blocages importants (Tableau 32). Les facteurs conjoncturels font l'objet de requête ou d'objectifs futurs de la coopération, quant aux facteurs structurels, ils ne peuvent être enraillés si rapidement.

**L'Eurorégion des Carpates** ou *Carpatica* est particulière dans son organisation. Nous la présentons ici brièvement afin de montrer la diversité d'approches de la coopération eurorégionale et l'importance des fondations américaines dans la coopération eurorégionale. Le territoire de *Carpatica* couvre quatre pays : Pologne, Hongrie, Slovaquie et Roumanie, soient 140 000 km<sup>2</sup> et 14 millions d'habitants<sup>407</sup> (Carte 42).

<sup>406</sup> Compte Rendu, séminaire DKMT *Euro-region: a Framework for Regional Stability and Interethnic Tolerance*, Lugoj, 5 octobre 2000.

<sup>407</sup> Trois *powiats* polonais, cinq *megyies* hongrois, quatre *oblasts* ukrainiens, deux provinces slovaques (qui participent actuellement en tant qu'observateurs) et sept *judete* roumains.

Carte 42 : Carpatica, la plus grande eurorégion de l'Europe centrale et orientale



Ses objectifs sont restés inchangés depuis sa fondation en 1993 : promotion du commerce transfrontalier, renforcement des infrastructures, protection de l'environnement, intensification des échanges culturels. L'eurorégion est organisée en commissions de travail soutenues par la Fondation des Carpates instituée en 1994 sous l'égide d'une ONG américaine, l'East West Institute (EWI). C'est cette fondation qui est l'exécutif de la structure. C'est une « fondation en réseau » dans le sens où le bureau central est à Kosice, Slovaquie et que chaque pays possède un bureau (Bucarest en Roumanie, Eger en Hongrie, Uzhgorod en Ukraine). Un Conseil de l'eurorégion des Carpates rassemble les représentants des 19 collectivités territoriales membres et n'a aucun pouvoir décisionnel, c'est un forum de discussion, les problèmes peuvent y être débattus mais c'est la Fondation qui décide des actions à mener et de leur financement. Les membres de l'eurorégion ne disposant pas de fonds propres suffisants, les financements proviennent en majeure partie du Fonds de développement de l'eurorégion Carpates créé cette même année grâce au soutien d'une autre fondation américaine, celle de Charles Stewart Mott. Cette eurorégion avait pourtant reçu en 1997 un financement de la Commission européenne dans le cadre du premier programme d'aide à la coopération (CREDO). Parmi les réalisations de l'eurorégion, citons l'organisation d'un *lobbying* auprès des gouvernements des pays membres, l'ouverture ou la modernisation de nouveaux postes-frontières et des échanges scolaires et universitaires. Par ailleurs, une réserve naturelle mondiale de la biosphère « Carpates orientales » a été créée sous l'égide de l'UNESCO dans le cadre du programme « *Man and Biosphere* ». Néanmoins, nombre de ces actions environnementales ne tiennent qu'à un fil, comme en témoigne l'impuissance de cette structure face à la pollution au cyanure de la Mureş, survenue en 1999.

| Facteurs favorisant la coopération                        | Facteurs entravant la coopération  |
|---|--|
| Volonté commune de rapprochement de l'UE                  | Faible niveau de développement de ces territoires                            |
|   | Frontières très peu perméables   |
|   | Visa obligatoire pour les Ukrainiens   |
| Richesse des cultures, des religions                      | Barrière linguistique  |
| Création d'une fondation en réseau                        | Fort centralisme et faible capacité administrative en Ukraine                |
| Création d'un fonds pour l'eurorégion                     | Manque de fonds propres  |
| Mise en réseau d'acteurs                                  | Manque de coordination entre les différents programmes d'aide (Phare, Tacis) |
| Echanges pluridirectionnels d'expériences et de pratiques | Faible participation de la société civile                                    |

**Tableau 32 : Les facteurs ayant facilité ou entravé la coopération roumano-ukrainienne**

Les **eurorégions du Prut supérieur et du bas-Danube** (cette dernière étant également dénommée Eurorégion du Prut inférieur), concernent toutes deux la Roumanie, la Moldova et l'Ukraine. Finalement, seule l'eurorégion Prut supérieur a fait l'objet d'un accord en septembre 2000 et des priorités ont été identifiées. L'autre eurorégion est restée lettre morte. Parmi les raisons de cet échec, l'une des principales tient à ce que l'initiative venait uniquement du niveau national, de façon soudaine et non concertée avec les acteurs locaux.

Entre acteurs roumains et ukrainiens, les freins à la coopération ne sont pas exclusivement d'ordre financier ; s'y ajoutent des dysfonctionnements dus à l'absence d'harmonisation entre les différents programmes (Phare, Tacis) auxquels sont éligibles les pays de ces eurorégions (Tableau 32).

Les eurorégions, en particulier DKMT, représentent un instrument de coopération dont les acteurs déjà impliqués attendent beaucoup. Le réseau s'élargit et se renforce en faisant une place de plus en plus large à la société civile. C'est un gage de réussite, au moins sur le plan de la légitimation démocratique. C'est l'intégration à l'UE qui a été le fil conducteur de la formation de ces eurorégions et des volontés au niveau national ont été les éléments déclencheurs. Ensuite, nombreux sont les acteurs locaux qui se sont montrés intéressés et souhaitent faire exister l'eurorégion, ils s'approprient alors progressivement le territoire eurorégional. Conscience est prise à la fois du potentiel de ce dernier, sur le plan humain et naturel mais aussi de ses faiblesses, sur le plan des infrastructures et des menaces qui pèsent sur un environnement reconnu comme localement riche. Des éléments ralentissent le fonctionnement de la coopération eurorégionale essentiellement d'ordre politique (stabilité en CESS) et institutionnel (statut juridique de l'eurorégion et de ses adhérents), ils ont des conséquences financières (dépendance par rapport aux aides internationales).

Les projets dans le cadre des eurorégions étant trop récents, nous n'avons pu voir en détail les logiques et stratégies qui guident les acteurs et aboutissent à des jeux de coopération. On peut se demander si à l'échelle des coopérations transfrontalières bilatérales, le système est très différent. Quelques études de cas de projets de coopération le long des frontières hongroise, bulgare ou encore serbe vont nous en donner l'occasion.

## **II. L'instrument principal de la coopération transfrontalière : Phare CTF**

Dans la mesure où l'espace de coopération transfrontalière est plus réduit que pour les coopérations eurorégionales, et *a fortiori* transnationales, on peut s'attendre à un effet positif de la proximité sur le fonctionnement de la coopération et le développement de part et d'autre de la frontière. Grâce à une analyse systémique (cf. Chapitre 3), on retrouve des facteurs communs à Interreg CADSES dans la genèse du système de coopération Phare CTF. Les fonctionnements des deux systèmes sont connectés mais Phare CTF est caractérisé par une procédure rigide qui a cependant beaucoup évolué dans la perspective de l'élargissement (Titre II.1). Comme nous l'avons vu précédemment, les frontières roumaines sont très différentes (cf. Chapitre 2) et leur nature physique comme leur perméabilité vont être des éléments déterminants de l'efficacité de la coopération. L'analyse spatiale des zones frontalières rend compte de la structure et des interactions de ces éléments (Titre II.2). Deux projets réalisés dans le cadre de Phare CTF nous apporteront des éléments plus concrets sur les organismes ou les individus qui s'engagent dans ce type de projet, leurs logiques, leurs stratégies, les jeux des acteurs. Nous nous baserons en particulier sur un projet transfrontalier roumano-hongrois, plus riche en enseignements, que complètera un projet transfrontalier roumano-bulgare. Ces deux études de cas montrent que les préoccupations, les

objectifs et donc les logiques et stratégies des acteurs sont très différents d'une frontière à l'autre. Mais il faut reconnaître que tous rencontrent des obstacles sur la route de la coopération. Si la lourdeur de la procédure fait effectivement partie de ces freins, les deux études de cas permettront d'en identifier d'autres, en partie équilibrés par des facteurs favorisant la coopération (Titre II.3).

## II.1 Le système Phare CTF

Nous avons évoqué le fait que ce cadre de coopération était pour le moment déconnecté de la coopération concernant des eurorégions roumaines. Aux frontières avec la Serbie, la Moldova et l'Ukraine les coopérations transfrontalières ne sont en place que depuis 2003. Un projet Phare CTF avec la Moldova devait commencer début 2002, et concerner le développement d'une stratégie d'aménagement de l'espace à l'échelle des départements de chaque côté de la frontière, mais le processus a été reporté en raison de l'instabilité politique moldave. C'est pourquoi, les programmes Phare CTF avec la Hongrie (depuis 1996) et la Bulgarie (depuis 1999) ont seuls ici été étudiés. Dès la formation de Phare CTF, les connexions de ce système avec celui du CADSES apparaissent (Titre II.1.1). Dans sa structuration et son fonctionnement, analysés au cours de la phase d'autoreproduction, ces connexions se précisent (Titre II.1.2).

### II.1.1 Une systémogénèse présentant des caractéristiques communes à celle du CADSES

Dans sa phase de mise en place, le système Phare CTF a été déterminé par des facteurs proches de ceux qui ont abouti à la naissance du CADSES. La hiérarchie est sensiblement la même puisque les facteurs les plus influents ont été d'ordre politique puis économique, social, mental et enfin naturel.

Le premier **facteur politique** ayant favorisé la mise en place de cet instrument communautaire est évidemment la dislocation du bloc communiste et son corollaire : la perspective de l'élargissement qui a imposé réflexions et solutions nécessaires à la future intégration des pays « libérés ». Phare CTF est considéré comme un élément clé de la stratégie de pré-adhésion mise en place par la Commission européenne avec chacun des pays candidats, soit en 1998 pour la Roumanie. Renforçant d'autant la structuration de Phare CTF, la création des programmes Interreg qui comprenaient un volet transfrontalier a eu un impact positif. Une harmonisation entre ces deux systèmes est depuis recherchée. En 1994, devant le succès des programmes Interreg, un nouveau budget<sup>408</sup> a été rendu accessible pour encourager spécifiquement les coopérations entre les pays Phare et les régions frontalières attenantes à l'UE. La Roumanie étant le seul pays candidat à ne pas posséder de frontière commune avec l'UE des quinze, elle a dû attendre officiellement 1998 pour pouvoir bénéficier de ce programme<sup>409</sup>.

<sup>408</sup> Règlement CE 1628/94

<sup>409</sup> Règlement CE 2760/98 du 18 décembre 1998.

Cependant, dès 1996 a été lancé un programme pilote entre la Roumanie et la Hongrie. Difficultés difficilement maîtrisables, même après cette date, les instabilités politiques de la Serbie et de la Moldavie et le manque de volonté politique de l'Ukraine ont retardé la mise en œuvre de Phare CTF entre la Roumanie et ces pays limitrophes.

D'une façon générale, comme dans le cas de la coopération transnationale, l'attraction exercée par les financements européens a joué comme un **facteur économique** positif, avec un regain d'intérêt depuis 1994. Les facteurs économiques particuliers à cette zone relevaient essentiellement des disparités de développement de part et d'autre de chaque frontière. Les échanges commerciaux potentiels avec les voisins ainsi que les possibilités d'emploi mieux rémunéré de l'autre côté de la frontière ont motivé les acteurs à s'engager dans cette coopération, alors que les tarifs douaniers rédhibitoires, auxquels s'ajoutaient souvent des « pourboires » destinés aux douaniers, ont joué dans le sens inverse.

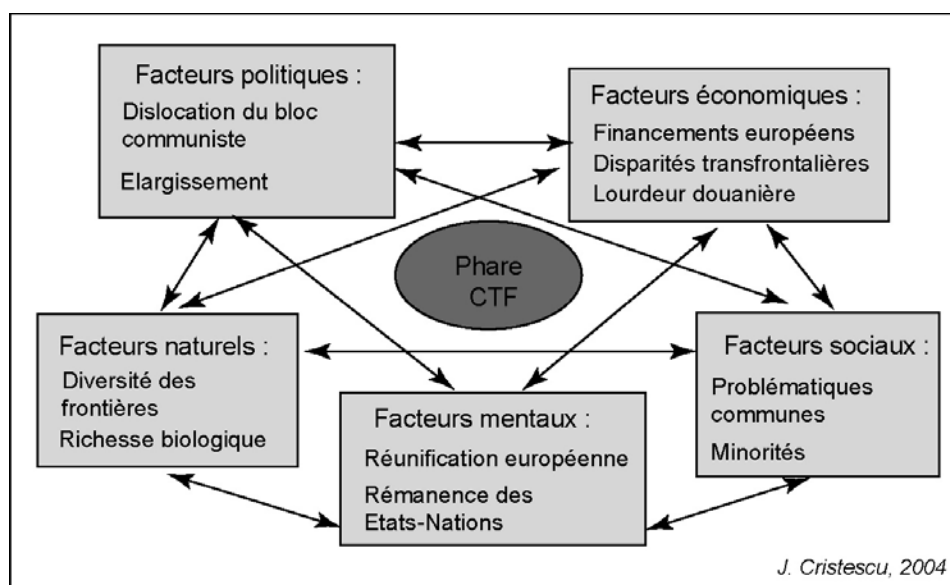
Les questions liées aux minorités et notamment les tensions entre la communauté magyare et le gouvernement roumain constituaient les principaux **facteurs sociaux** qui ont pu freiner la création de ce système de coopération. Cependant le développement attendu au moyen de la coopération transfrontalière a toujours été une motivation supérieure, ce qui permet d'affirmer que les facteurs socio-économiques ont globalement joué en faveur de la création de cette coopération transfrontalière roumano-hongroise. Le long de la frontière bulgare, les minorités nationales sont inexistantes et ce sont les disparités transfrontalières importantes, alors au détriment des départements bulgares et le potentiel que représente le Danube, leur ligne de frontière qui ont motivé la coopération transfrontalière.

Etroitement liés, les **facteurs mentaux** ont joué selon le même rapport de force : la prégnance de l'idée d'Etat-Nation et la volonté de se développer en tant que tel et par ses propres moyens a pu être un frein momentané. *A contrario*, l'ouverture des frontières résultant de la chute du « rideau de fer » a pu faire émerger la volonté de mieux connaître des voisins si proches mais perdus de vue depuis si longtemps.

Le frein le plus faible, qualifiable d'**obstacle naturel** est le Danube qui a pu jouer en tant que barrière entre la Roumanie et la Bulgarie en raison de son importante largeur. Cela représentait auparavant une barrière difficile à franchir qui garantissait toute intrusion. La Tisza a joué le même rôle entre la Roumanie et l'Ukraine qui protégeait durement ses berges, toute traversée étant strictement interdite. Par contre, le Delta du Danube est apparu comme une richesse commune à protéger en concertation toujours entre ces deux pays. Avec la Serbie, c'est le parc naturel de Djerdab, côté serbe, et le parc national des Portes de Fer côté roumain qui ont joué ce rôle fédérateur.



Figure 65 : Les facteurs à l'origine du système Phare CTF



### II.1.2 Un fonctionnement connecté à celui d'Interreg CADSES

Si les programmes Phare CTF sont plus anciens et peut-être plus reconnus qu'Interreg, les acteurs en sont plus mystérieux. Au début de la recherche, aucun organisme ne centralisait ces informations ; les différents offices Phare (Bucarest) avaient un rôle d'accueil et de renseignement essentiellement en terme de réponse aux appels à projets. La gestion et la mise en œuvre des projets ont été maintes fois transférées au gré des restructurations gouvernementales. Ainsi, depuis les premiers projets pilotes de 1996, jusqu'en 2003, 34 projets dans le cadre de 8 programmes Phare CTF entre la Roumanie et la Hongrie (4 programmes) ou la Bulgarie (4 autres programmes) ont impliqué une vingtaine d'acteurs publics et privés roumains autres que des ONG, apparemment nombreuses mais impossibles à identifier<sup>410</sup>.

Le système Phare CTF comprend l'ensemble des processus impliqués dans le fonctionnement de la coopération transfrontalière entre la Roumanie et ses pays limitrophes (Figure 66). L'environnement du système est constitué par les DG de la Commission européenne, et en particulier de la DG Elargissement. La **principale entrée** du système est caractérisée par une politique communautaire, celle de l'élargissement. Selon cette politique sont débloqués les fonds pour ce programme Phare CTF et défini le cadre des actions possibles dans cette coopération transfrontalière. A noter que les flux financiers ne sont pas continus. Lors des premières années d'existence de phare CTF, le programme était annuel, les flux entraient donc avec cette périodicité. Comme la Roumanie devait alterner entre un programme avec la Hongrie puis avec la Bulgarie, les flux d'un programme avaient une **périodicité** de deux ans. En vue d'une harmonisation avec les programmes Interreg, une programmation pluriannuelle de deux ans a été mise place, avec des appels d'offres annuels.

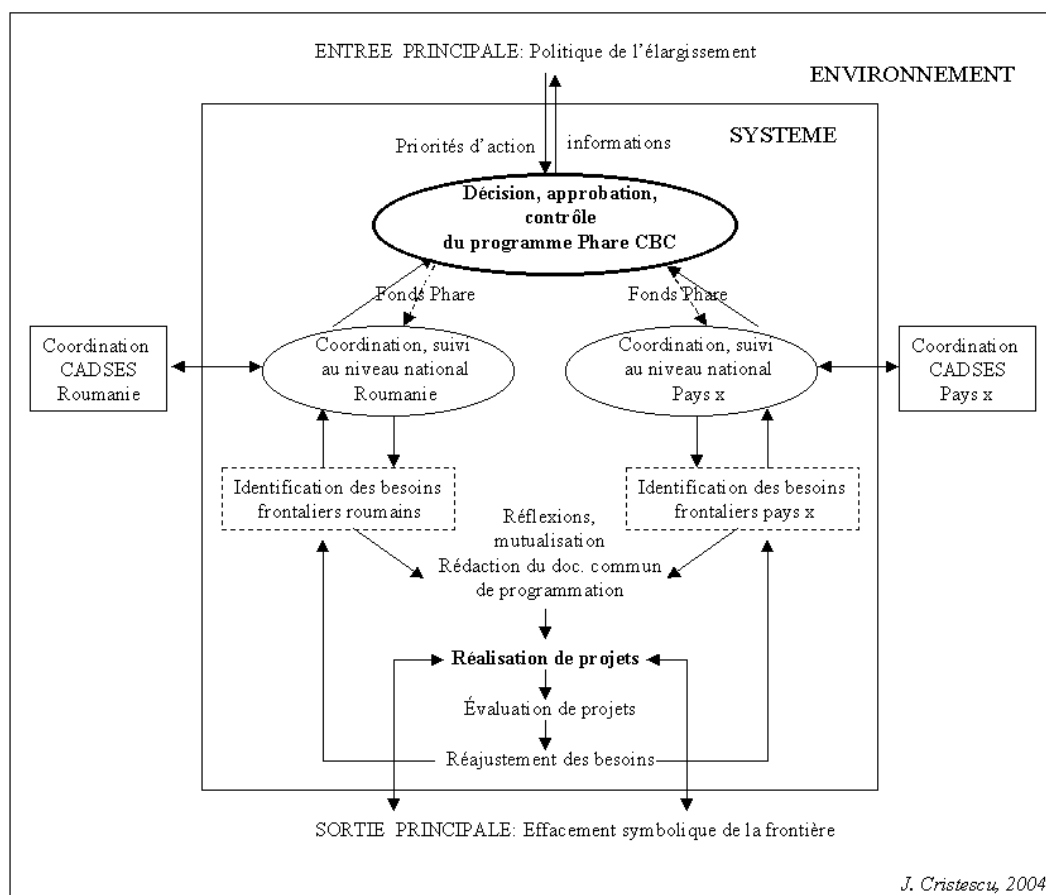
<sup>410</sup> Les fiches des projets se réfèrent à « un grand nombre d'ONG locales dans chacun des *judete* ».

Les autres **portes** du système permettent des échanges d'informations à deux niveaux. Au niveau de chaque espace frontalier, un flux d'informations entrant est constitué par les thèmes d'action, les besoins, les problèmes sur lesquels souhaitent agir les acteurs frontaliers. Le flux sortant est la résultante de la réalisation des projets, c'est à dire un processus d'amélioration de la situation frontalière. La sortie principale résulte de la réalisation des différents projets. Par un rattrapage de la zone frontalière la plus défavorisée par rapport à sa voisine, s'opère progressivement pour ses habitants un effacement symbolique de la frontière.

Au final il s'agit d'un **système très ouvert**, préférentiellement vers le système Interreg CADSES. Des connexions avec le système DKMT n'existent pas encore mais cela fait partie des objectifs, les fonds Phare étant considérés comme une source fiable de financements alors que les eurorégions peinent à disposer de fonds propres. A terme, les deux systèmes DKMT et Phare CTF RO-HU pourraient être des sous-systèmes de CADSES.

La **structure interne** du système présente des processus liées les uns aux autres. Bien que le règlement<sup>411</sup> précisant les modalités de la coopération transfrontalière dans le cadre de Phare propose la création d'un organe commun de contrôle, rien de tel n'a (au moment de l'étude) été mis en place entre la Roumanie et ses pays voisins.

**Figure 66 : CADSES et Phare CBC : deux systèmes en relation**



<sup>411</sup> Règlement (CE) n°2760/1998 portant dispositions sur les modalités de la coopération transfrontalière dans le cadre de Phare.

L'unique centre décisionnel du système est constitué par les tâches de décision, approbation et finalement contrôle de l'ensemble du programme Phare CTF. Cela nécessite, outre les flux échangés avec l'environnement, un flux informationnel de cadrage ainsi que financier à destination des différents réservoirs de niveau supérieur et intermédiaire. Le rôle de premier réservoir est joué par le processus de réflexion, recommandation et finalement rédaction du document commun de programmation à transmettre à la Commission européenne. Les seconds sont les intermédiaires entre ce réservoir de niveau supérieur et ceux qui sont au plus près des réalités frontalières : les processus de soumission de listes de projets. Ces listes sont établies en fonction des besoins identifiés de chaque côté de la frontière par les réservoirs que l'on peut qualifier d'inférieurs suivant cette hiérarchie, mais qui sont la base du système. Entre ces réservoirs circulent uniquement des informations. Dernier élément de la structure de ce système, son « holon » qui est ici encore le développement, mais peut-être ici le développement transfrontalier, à savoir un rééquilibrage entre les disparités de part et d'autre de chaque frontière. Le moyen pour y parvenir est alors cette coopération spécifique avec les deux procédures adaptées à la taille du projet à réaliser.

Ces différents éléments sont liés par un **réseau** dans lequel circulent essentiellement des informations, du travail (savoir-faire) et de l'argent. Se croisent plusieurs **réseaux horizontaux** reliant chacun les éléments d'un même niveau et deux **réseaux verticaux** auxquels participent les éléments relatifs aux deux pays coopérants. Bien que des priorités d'action soient mises en œuvre, il n'y a pas de groupe de travail thématique, peut-être par manque de personnel. Les réseaux horizontaux impliqués varient en fonction des programmes. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, le niveau régional est relativement nouveau en Roumanie (concomitant en Bulgarie et postérieur en Ukraine, il n'existe ni en Serbie ni en Moldova). Jusqu'en 2001, les contractants des programmes étaient de niveau NUTS III, alors qu'à partir de 2002, les régions de développement (NUTS II) ont commencé à participer aux projets de coopération.

La **dynamique** de ce système est rythmée par les périodes de programmation d'une part et par les évolutions organisationnelles des gouvernements successifs, notamment du côté roumain. Un objectif peut être réalisé en plusieurs projets puisque les programmes Phare CTF s'inscrivent dans la « stratégie de pré-adhésion renforcée » depuis 1998 et que celle-ci prévoit des priorités à court, moyen et long terme. Ainsi a été initié, en 1999, le premier programme entre la Roumanie et la Bulgarie qui a duré trois ans et comprenait cinq projets pour une valeur de 7 millions d'euros.

Une période de programmation correspond à un **cycle de fonctionnement** du système. Cela commence au niveau des **réservoirs inférieurs** par l'identification des besoins frontaliers. Ce processus sollicite le réseau horizontal de chaque pays concerné du niveau local jusqu'au régional. Par transmission d'informations aux **réservoirs intermédiaires** puis **supérieurs**, ce sont les réseaux verticaux qui sont sollicités. Ils cherchent un pas de temps équivalent dans chaque pays impliqué dans la coopération, si tel n'est pas le cas, il y aura attente au niveau du réservoir supérieur. Car son

rôle est de gérer les flux informationnels et de créer des **délais** aidant à la régulation du système. En théorie, la période de deux ans de réalisation du projet est précédée d'une procédure de soumission des projets qui a lieu au printemps de chaque année, suit la sélection des projets en fin d'année de telle sorte que les premières actions programmées commencent en début d'année suivante. L'ensemble des contrats doivent être signés avant la fin de l'année suivante, ce qui procure deux années complètes à chaque projet. Les derniers paiements peuvent pour leur part être réalisés une voire deux années plus tard dans le cas de lourds investissements d'infrastructures.

Le dernier processus est celui de la décision, de l'approbation et enfin du contrôle assuré au niveau du centre décisionnel du système. Ensuite, les **flux** changent de sens. Les flux informationnels mais aussi financiers « redescendent » passent par les différents réservoirs jusqu'à la réalisation des projets, élément intégrateur du système. La façon dont le système s'**auto-entretient** est de même nature que pour le CADSES.

Le système possède une **variété** importante, comme le montre la facilité des réajustements réalisés suite aux règlements CE, en particulier à chaque nouvelle période de programmation. Bien que fonctionnant lentement compte tenu de la lourdeur des procédures communautaires, c'est un rythme qui correspond à la nature des coopérations engagées. Le système a ainsi le temps de se réadapter, ce qui évite qu'il ne meure.

L'établissement de l'instrument Phare CTF a été motivé par l'urgence d'aider des pays en marge de l'Europe et de les préparer à rejoindre l'UE. Ce programme a vite reconnu le rôle clé qu'avaient à jouer des frontières extérieures à l'UE. La structure et le fonctionnement du système Phare CTF peut apparaître rigide aux acteurs, car conçu loin des réalités des frontières roumaines.

Celles que nous étudions en particulier sont en effet caractérisées par un effet barrière diminuant les flux de différentes natures qui sont pourtant potentiellement importants.

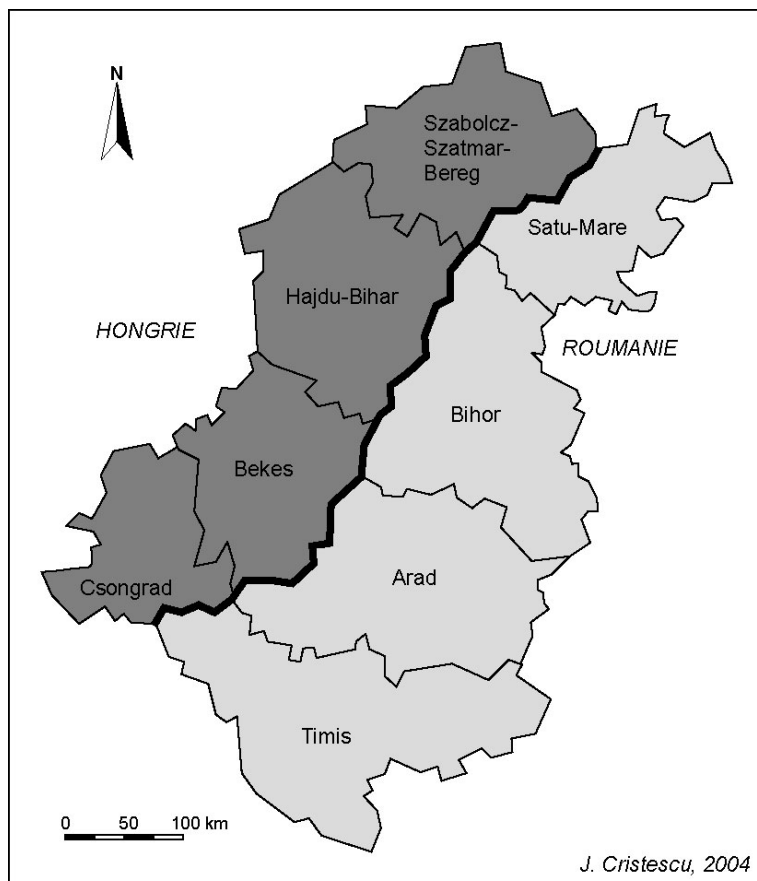
## II.2 Deux frontières originales

L'objectif est ici de visualiser deux espaces de la coopération transfrontalière et les éléments qui les caractérisent. Ils auront un impact sur le fonctionnement de la coopération transfrontalière. Nous rappelons ainsi les principaux éléments de la frontière roumano-hongroise située au cœur d'une vaste plaine (Titre II.2.1). L'espace transfrontalier Phare Roumanie-Bulgarie est pour sa part caractérisé par la rupture que constitue le Danube (Titre II.2.2).

## II.2.1 L'espace transfrontalier roumano-hongrois ou l'absence de barrière naturelle

L'espace de coopération transfrontalière roumano-hongroise regroupe exclusivement des unités administratives de niveau NUTS III : 4 *megyies* et ces 4 *judete* (Carte 43), soit 50 455 km<sup>2</sup> et 4,13 millions d'habitants. Les 8 départements ont des points communs dont le principal est leur éloignement par rapport à leur capitale nationale respective, les *judete* roumains étant deux fois plus loin de Bucarest que les *megyies* de Budapest.

Carte 43 : Huit entités de niveau NUTS III de part et d'autre de la frontière



Cette configuration spatiale est un élément favorisant les liens entre villes ou départements de chaque côté de la frontière mais aussi les liens transfrontaliers. La zone transfrontalière roumano-hongroise a été analysée au chapitre 2, elle est aussi contenue dans l'eurorégion DKMT, nous en avons donc déjà esquissé les principaux traits : importance des minorités Magyare et Tsigane ; réseau urbain plus dense du côté hongrois ; frontière septentrionale dissymétrique en terme de population, plus urbaine en Hongrie qu'en Roumanie, alors que dans sa partie méridionale la frontière est symétrique et des flux inter-urbains importants. Des éléments distinguent cette frontière des autres frontières roumaines : l'absence d'obstacle naturel, les disparités régionales au désavantage de la région roumaine et l'ouverture plus aisée au marché de l'Europe occidentale. Une carte-modèle synthétise ces principales caractéristiques (Carte 44).

De plus, les collectivités territoriales sont peu différentes de part et d'autre de la frontière, ce qui est un élément favorable à la coopération. Les quelques différences se situent au niveau des départements qui sont de véritables collectivités territoriales en Roumanie depuis 1968, alors qu'en Hongrie, les 19 *megyies* n'ont jamais eu autant de pouvoir que les communes. La Hongrie compte 3200 communes autonomes depuis 1990, des regroupements intercommunaux depuis 1996, 150 microrégions statistiques, 19 *megyies* qui correspondent peu ou prou aux 19 Comitats d'avant 1989 et 7 régions statistiques (NUTS II). Deux grandes lois ont réformé l'administration territoriale dans les années 1990. Après l'effondrement du système communiste, la Hongrie, comme d'autres PECO a connu un phénomène de fragmentation<sup>412</sup> : le nombre de communes a doublé en réponse aux regroupements forcés de communes par le pouvoir central afin de réaliser des économies d'échelles, sans préoccupation des affinités et besoins des communes. Afin de renverser cette tendance, une première loi a instauré en 1990 une majoration de subvention pour les communes qui établissaient des projets communs, mais elle n'a pas eu de grand effet puisque seulement 363 associations de communes existaient en 1992<sup>413</sup>.

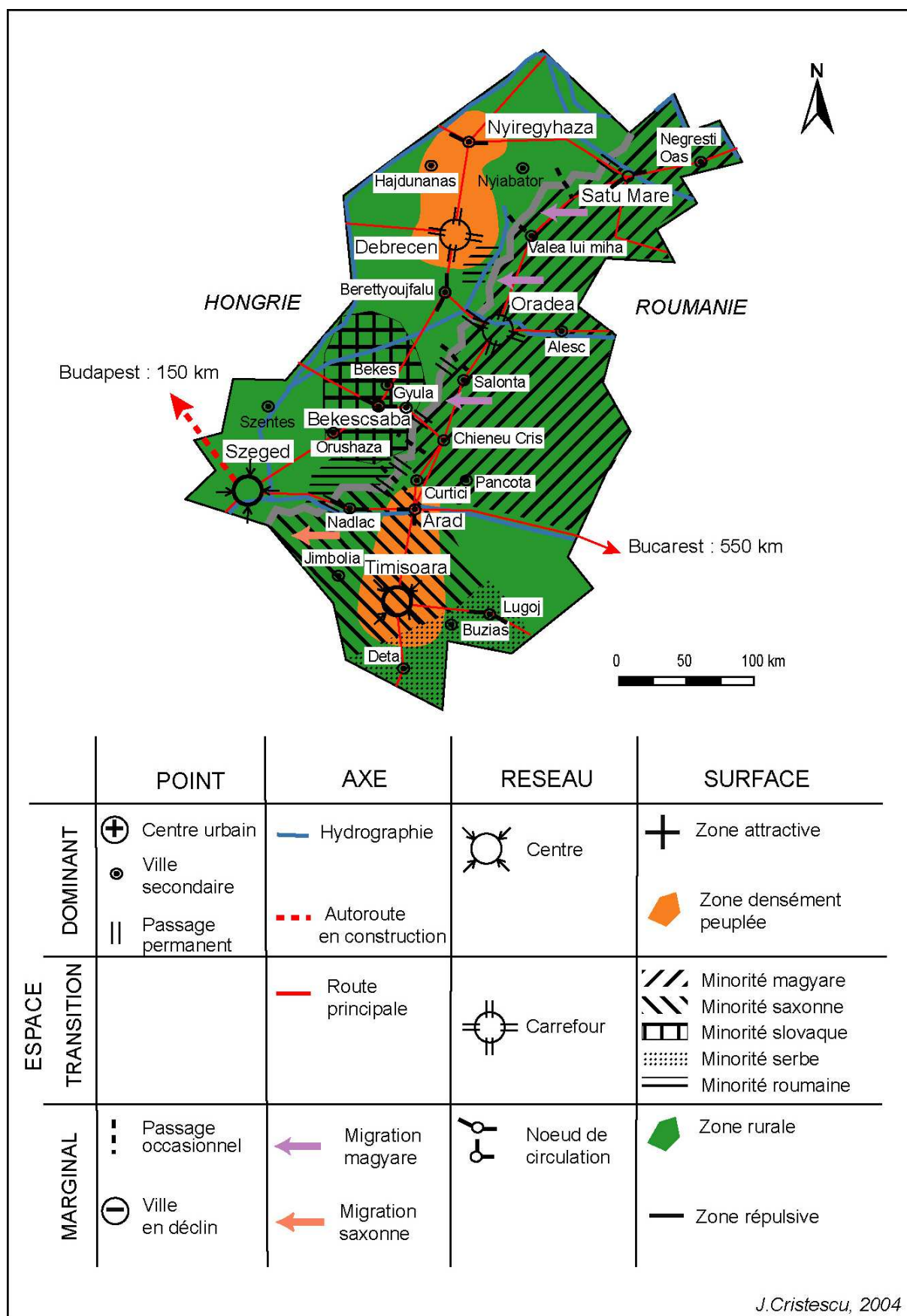
La loi de 1996, deuxième loi majeure concernant l'administration territoriale, a été le premier acte de décentralisation : les Etats ont transféré leurs compétences de coordination et de décision de l'utilisation des ressources aux régions, les départements ont pour leur part transféré leur compétence d'aménagement de l'espace aux régions. Celles-ci possèdent un conseil régional d'aménagement de l'espace obligatoire depuis 1999, proposé dès 1996. Ainsi les *megyies* perdent des compétences au profit des régions en 1996. Les conseils de *megyies* sont élus au suffrage universel direct depuis 1994. Au niveau communal aussi, la démocratie représentative est donc complète. De plus, la professionnalisation des maires a abouti à une stabilisation de la politique locale. Des projets peuvent ainsi mieux être suivis sur la totalité de leur durée.

---

<sup>412</sup> MAUREL MC., 2003, « Le local entre soviétisation et européanisation, un espace politique en transformation », colloque de Lyon janvier 2003, non publié.

<sup>413</sup> MARCOU G., 1995, « L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale », p. 39.

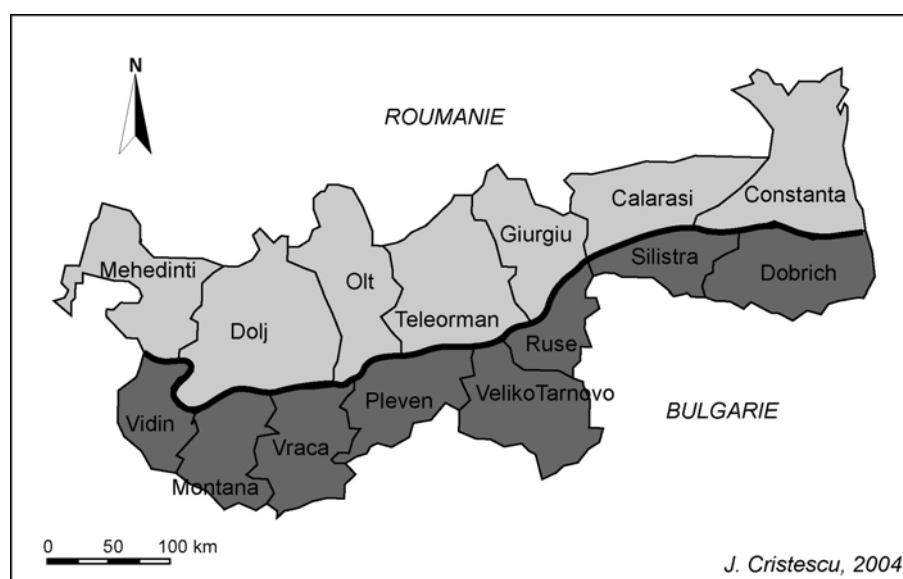
Carte 44 : Carte-modèle de l'espace transfrontalier roumano-hongrois : un espace naturellement homogène



## II.2.2 L'espace transfrontalier roumano-bulgare ou l'imposante frontière naturelle

Nous avons déjà évoqué la région frontalière roumaine (chapitre 2) mais nous entendons alors une zone beaucoup plus vaste, allant dans l'arrière pays jusqu'à Bucarest. Or, Phare CTF n'a concerné, pour le moment, que les sept *judete* frontaliers à savoir d'ouest en est Mehedinti, Dolj, Olt, Teleorman, Giurgiu, Calarasi et Constanta et les comtés de Vidin, Montana, Vraca (*Vratza*), Pleven, Ruse, Veliko Tarnovo, Ruse, Silistra et Dobrich (Carte 45). Cela représente un ruban de faible largeur mais un espace toutefois un peu plus important qu'à la frontière roumano-hongroise : 69 340 km<sup>2</sup> et 5,3 millions d'habitants.

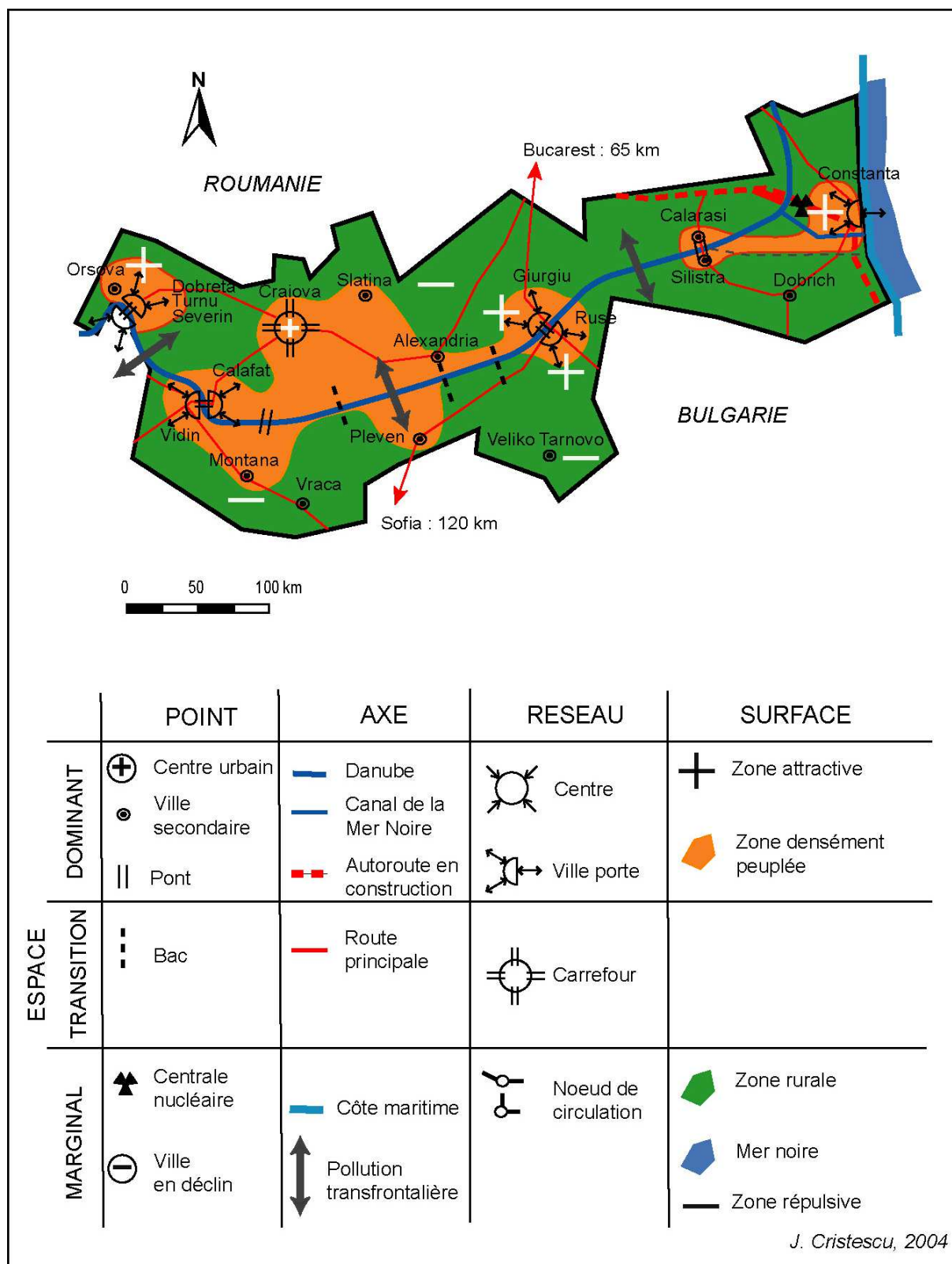
Carte 45 : Un linéaire d'entités de niveau NUTS III de part et d'autre du Danube



Nous avons vu que l'espace de coopération transfrontalier avait une ancienne vocation fluviale et la volonté d'intensifier les flux transdanubiens par la construction de ponts. L'agriculture peu rentable est présente de part et d'autre de la frontière et quelques pôles industriels ponctuent cet espace à prédominance agricole. Les échanges commerciaux sont au cœur de l'économie de la zone, avec le tourisme, en particulier balnéaire, le littoral bulgare étant mieux préservé que du côté roumain. Ce dernier est contrasté puisqu'au nord, il est intégralement préservé, le Delta occupant un tiers du littoral, alors que plus au sud, le plus grand port de la mer Noire avoisine les plus grandes plages touristiques... L'environnement est dès lors une préoccupation majeure des acteurs. L'ensemble de ces éléments sont synthétisés sur la carte-modèle suivante (Carte 46).



Carte 46 : La zone transfrontalière Roumano-Bulgare caractérisée par une rupture naturelle



L'administration territoriale n'est pas identique de part et d'autre de la frontière. Notons que la Bulgarie n'a pas connu de fragmentation communale après 1989 en raison du faible nombre et la taille importante des 262 communes. Le niveau supérieur est celui des comtés, qui comme les *judete* sont les exécutants de la politique nationale. Ces 28 entités de niveau NUTS III sont quasiment les mêmes que les 28 comtés « historiques », pourtant abolies en 1987, c'est pourquoi on utilise ce terme aujourd'hui encore. Enfin, 6 régions de niveau NUTS II ont été créées pour les besoins statistiques et en vue de l'adhésion, tout comme en Roumanie mais de façon encore plus chaotique. La répartition des compétences n'en a pas été simplifiée comme en atteste E. Boulineau : « deux niveaux régionaux coexistent sans que leurs prérogatives respectives ne soient clairement départagées, notamment pour les plans de développement régional établi à chacun de ces niveaux »<sup>414</sup>. En terme de représentation, les départements bulgares diffèrent des roumains ou des hongrois puisqu'en 1991, les organes élus y ont été remplacés par des gouverneurs nommés par le gouvernement. Quant aux régions, elles existent depuis 2002 mais ne sont pas de véritables collectivités territoriales, ce qui les rapproche des régions roumaines et hongroises. En 1998, une première proposition de régions avait été rejetée ; la grande crise politique de 1996-1997 avait abouti à des élections parlementaires, la réforme territoriale n'était donc pas prioritaire dans l'agenda politique. En 1999, une réforme régionale avait abouti à la continuité du maillage communiste puis de 2000 à 2002 « d'intenses discussions sur les centres des régions avaient occulté celles à propos des compétences à attribuer à ces régions »<sup>415</sup>.

Les disparités dans les zones transfrontalières sont donc de nature physique, économique, sociale mais aussi institutionnelle, complétant l'analyse de C. Mestre : « les handicaps résultant de la frontière sont les différences de structure juridiques et administratives, de dispositions législatives et réglementaires, des ruptures dans le domaine des services publics et des infrastructures »<sup>416</sup>. Il en résulte que certaines frontières voient tout juste émerger des projets de coopération alors que d'autres ont une expérience d'au maximum 8 ans de ce domaine, si nous prenons en compte les quelques projets pilotes. En général, sur les frontières les plus « expérimentées », l'âge de la coopération officielle n'est que de 5 ans. Il ne nous a donc pas été possible d'étudier la coopération sur les autres frontières roumaines, mais il y a fort à parier que celles-ci vont prendre de l'ampleur et bénéficier de l'expérience des autres frontières.

Ce bref rappel de ces deux zones transfrontalières nous permet d'entrer dans l'analyse des études de cas dont le choix a été guidé par l'ancienneté des programmes de coopération. Nous posons comme hypothèse que les projets étudiés sont des sous-systèmes du programme Phare CTF

<sup>414</sup> BOULINEAU E., 2003, « La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise? », non publié.

<sup>414</sup> MARINOV V., 2003, « Regions in Bulgaria in the post-socialist transition », non publié.

<sup>415</sup> MESTRE.C., 1992, « La communauté économique européenne et le développement de la coopération transfrontalière », p. 166.

que nous avons lui aussi défini comme système de coopérations. Le premier projet a été réalisé sur la frontière roumano-hongroise, le second entre la Roumanie de la Bulgarie littorales.

### II. 3 Deux projets transfrontaliers qui ne se ressemblent pas

La première étude de cas concerne le projet Phare CTF avec la Hongrie, intitulé « Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise ». Il témoigne de la difficile mise en œuvre de certaines coopérations (Titre II.3.1). L'étude des acteurs en présence (Titre II.3.2), de leurs logiques et stratégies (Titre II.3.3) et des jeux d'acteurs (Titre II.3.4) montrent un fonctionnement en « projets miroirs » au détriment d'une véritable coopération transfrontalière. La seconde étude de cas, le projet Phare CREDO avec la Bulgarie « Conférences pour la mer Noire », atteste qu'un projet peut aussi, au contraire, connaître un départ rapide et sans équivoque sans pour autant avoir d'importants résultats (Titre II.3.5) Notre analyse permet de révéler les éléments freinant ou facilitant, voire accélérant ces projets particuliers, ces facteurs étant susceptibles d'intervenir dans d'autres projets de coopération.

#### II.3.1 Un projet roumano-hongrois annuel... de quatre ans

Avant même l'autorisation officielle de la Roumanie de participer au programme Phare, *i.e* à partir de 1998, la connexion des *judete* roumains avec l'Ouest a été reconnue comme un enjeu de développement par la Roumanie puisqu'elle avait engagé avec les *megyies* de Slabolcz-Szatmar-Bereg, Hadju-Bihar, Békés et Csongrád un projet de coopération transfrontalière Phare CTF dès 1996 intitulé « Stratégie de développement régional pour la région frontalière occidentale ». Ce projet pilote inaugurerait une coopération autour de la frontière roumano-hongroise. Le projet Phare CTF « Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise » est en réalité la continuité de ce projet pilote. Il est donc référencé dans le cadre du programme Phare de l'année 1999.

Nous pouvons donc qualifier de préliminaire l'étape qui a duré de 1996 à 1998, sachant que nous en avons identifié six au total, jusqu'en septembre 2000. Cet étalement est dû à une interruption de deux ans (1997-1999) avant d'être reconduit en avril 1999.

A cette date, l'objectif du projet était l'élaboration d'une stratégie de développement régional pour les *judete* sur la frontière roumano-hongroise, appelée « région frontalière occidentale »<sup>417</sup>. Dans le rapport final, l'objectif cherché devient « la promotion d'un développement économique et social de la région frontalière en exploitant les possibilités offertes par la coopération transfrontalière »<sup>418</sup>. La différence entre ces deux objectifs atteste de l'implication unilatérale de la partie roumaine au début du projet. L'objectif est devenu clairement transfrontalier lorsque les deux parties ont été impliquées. Il était néanmoins attendu des deux côtés

que ce projet serve de modèle pour d'autres régions frontalières roumaines ou hongroise et facilite l'obtention de fonds européens dans le cadre d'autres projets (Phare, CREDO, Interreg).

Cette étape préliminaire a néanmoins permis de rassembler un premier groupe d'acteurs roumains intéressés par la coopération transfrontalière. Urbanproiect a organisé et animé des réunions d'acteurs potentiels de la coopération transfrontalière dans chaque *județ* de façon à aboutir à l'établissement d'une stratégie de développement du *județ* et d'un plan d'action comprenant des actions transfrontalières potentielles. Les acteurs hongrois étaient supposés faire un rapport commun à partir des deux analyses régionales. Mais il y a eu un blocage bureaucratique du côté hongrois et les acteurs roumains ont continué à avancer seuls. L'analyse régionale a commencé en Roumanie en avril 1999. Le rapport roumain a été transmis en décembre, mais entre temps la personne responsable<sup>419</sup> de ce projet à *Urbanproiect* est partie. Bien qu'elle soit restée impliquée en tant qu'experte dans le projet, l'institut s'est désengagé. Dans le rapport final du projet, réalisé par les acteurs hongrois en 2000, cette personne apparaît en tant qu'experte mais bien d'*Urbanproiect*. Les autres participants roumains n'apparaissent nulle part. Il semble que le rapport roumain n'ait pas été intégré dans le rapport final, les autres rédacteurs étant d'ailleurs tous hongrois. Cela reflète le sentiment que pouvaient en avoir les collègues d'*Urbanproiect* : « en fait, au début, les relations entre Roumains et Hongrois n'étaient pas bonnes »<sup>420</sup>.

D'une façon générale, cette pratique de projets menés en parallèle transparaît dans la lecture du document final. Dès l'introduction, les objectifs du projet sont ainsi définis : « préparer un programme de développement basé sur le consensus entre les quatre départements<sup>421</sup> et l'intérêt commun des parties hongroise et roumaine »<sup>422</sup>, nous saisissons déjà la prévalence régionale hongroise sur le transfrontalier. On trouve par la suite de longs passages sur la région hongroise avec très peu d'éléments de comparaison avec la région roumaine qui fait l'objet d'un paragraphe qui a tout du « copier-coller ».

### II.3.2 Des acteurs qui se succèdent dans le leadership

L'instigateur était un acteur hongrois qui a ensuite porté le projet et est considéré comme le leader de l'ensemble du projet : Terra Studio Kft, agence de conseil en développement basée à Budapest (Figure 67). Cette agence a également participé à plusieurs projets Interreg CADSES IIC tels qu'*Industrial Parks Partnership Programme*, *SUSTRAIN*, *VICLI* et *Cultural route Danube*. Terra Studio fait partie de ce que l'on peut appeler le noyau dur des acteurs du projet aux côtés d'*Urbanproiect* et de LCH Europai stratégiak Ltd qui est une agence de conseil franco-hongroise

<sup>417</sup> Urbanproiect., *Stratégie de développement régional pour la région frontalière occidentale*, décembre 1999, p. 2.

<sup>418</sup> TERRA STUDIO kft, 2000, *Development concept and programme for the hungarian-romanian border region*, projet ZZ9622-01-01, p. 9.

<sup>419</sup> Il s'agit de Simona Pascariu.

<sup>420</sup> Jana Suler, département aménagement de l'espace, entretien du 22 avril 2002, Bucarest.

<sup>421</sup> Il s'agit des quatre *megyies*.

<sup>422</sup> TERRA STUDIO kft, 2000, *Development concept and programme for the hungarian-romanian border region*, 143 p.

dont les participants, des consultants, sont également considérés comme des experts en matière de développement régional. LCH a joué le rôle d'un secrétariat technique, et a été le véritable coordinateur du projet. D'autres experts français, italiens et portugais ont également participé, notamment dans la phase finale de rédaction du rapport achevé en septembre 2000.

D'autres acteurs sont aussi considérés comme partenaires car ils ont participé à la rédaction de ce document final qui est le principal résultat tangible du projet. Les structures partenaires directes étaient les *megyies* et *judete* puisqu'ils étaient présents aux réunions de travail et aux séminaires, tout en bénéficiant de formations dans le cadre du projet. Les quatre *megyies* avaient chacun un Conseil départemental élu ainsi qu'un conseil départemental de développement qui se partageaient les charges du développement régional à cette échelle.

Les partenaires roumains étaient souvent des structures publiques, à savoir les quatre conseils de *judete* frontaliers avec la Hongrie au travers de leurs agences de développement: l'agence de développement du *judet* de Timiș (ADETIM), l'agence de développement de la région d'Arad (ADAR), l'agence de *consulting*, d'assistance et de services (CASTTEL) du Bihor et le centre de développement pour les PME (CDIMM) de Satu-Mare). Dans chacune de ces agences et *judete*, trois ou quatre personnes ne s'occupaient que de coopération transfrontalière. L'activité transfrontalière des *judete* a été évaluée à 20 à 40 % de l'activité totale<sup>423</sup>. Si en Roumanie, les études ont été menées par *judet* selon tous les thèmes souhaités par chacun d'eux, en Hongrie, l'approche a été plus transversale dans les thématiques et moins territoriale. Le département Békés a mis à profit ses compétences en matière de protection de l'environnement et de gestion de l'eau, celui de Szabolcs-Szatmar-Bereg a participé aux domaines de l'institutionnalisation et les ressources humaines, celui de Hajdu-Bihar à l'économie et celui de Csongrád à l'éducation supérieure. Ces acteurs étaient aussi les plus institutionnels du projet, la plupart des autres émanant de la sphère privée.

L'eurorégion DKMT ainsi que celle des Carpates étaient représentées et ces acteurs ont mis en avant la nécessité pour elles de développer leurs activités vers la coopération transfrontalière encore à l'état de vœu pieux. Ces acteurs n'étaient pas institutionnels bien que DKMT présentait une structure toutefois plus institutionnalisée que son homologue *Carpatica*<sup>424</sup>. Ces eurorégions ont pu apporter une autre forme de ressource informelle, utile pour les acteurs de la coopération strictement transfrontalière. C'est pour cette raison que nous les considérons comme des structures partenaires indirectes. Ces *megyies* et eurorégions ont comme point commun un ancrage territorial fort, même si les territoires concernés sont de taille variée.

---

<sup>423</sup> Ibid.

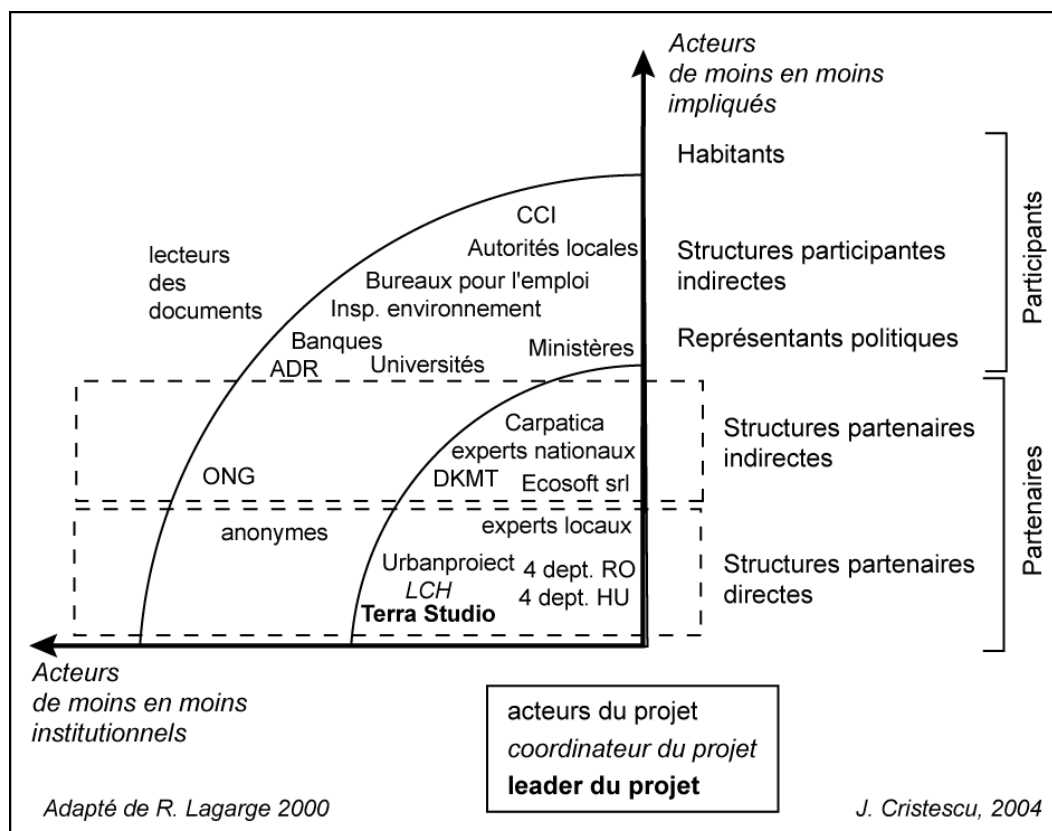
<sup>424</sup> Cf. Titre I.3 de ce chapitre.

La structure privée Ecosoft Grup SRL, basée à Bucarest, rassemblait trois experts<sup>425</sup>, elle est également considérée comme une structure partenaire indirecte par l'expertise qu'elle a apporté au niveau national.

Un dernier type de participants à ce projet n'appartenait ni aux structures partenaires directes ni indirectes ; les représentants politiques qui ont eu une participation certes importante sur le plan symbolique mais ponctuelle. Il s'agissait d'une part des deux agences de développement régional roumaines Ouest (Timișoara) et Nord-Ouest (Cluj-Napoca) et des coordinateurs nationaux du programme Phare CTF roumano-hongrois, *i.e* le Ministère des travaux publics, du transport et du logement roumain et le Ministère de l'agriculture et du développement régional hongrois.

De nombreuses personnes ont participé à la rédaction du rapport final sans préciser leur organisme. Ces acteurs « anonymes »<sup>426</sup> provenaient souvent de services déconcentrés de l'Etat et étaient spécialisés dans certains domaines comme l'agriculture, l'industrie agroalimentaire. Les questions relatives aux minorités, aux coopérations culturelles, aux associations de résidents, aux services à l'entreprise ont également été abordées par des personnes sans précision de leur organisme. Ces consultants étaient souvent des personnes qui intervenaient jusqu'à l'échelle nationale, leur ancrage territorial était plus faible, peu étaient des experts locaux. Nous les considérons comme des participants en raison de leur distance affichée par rapport au projet.

Figure 67 : Un projet aux acteurs multiples



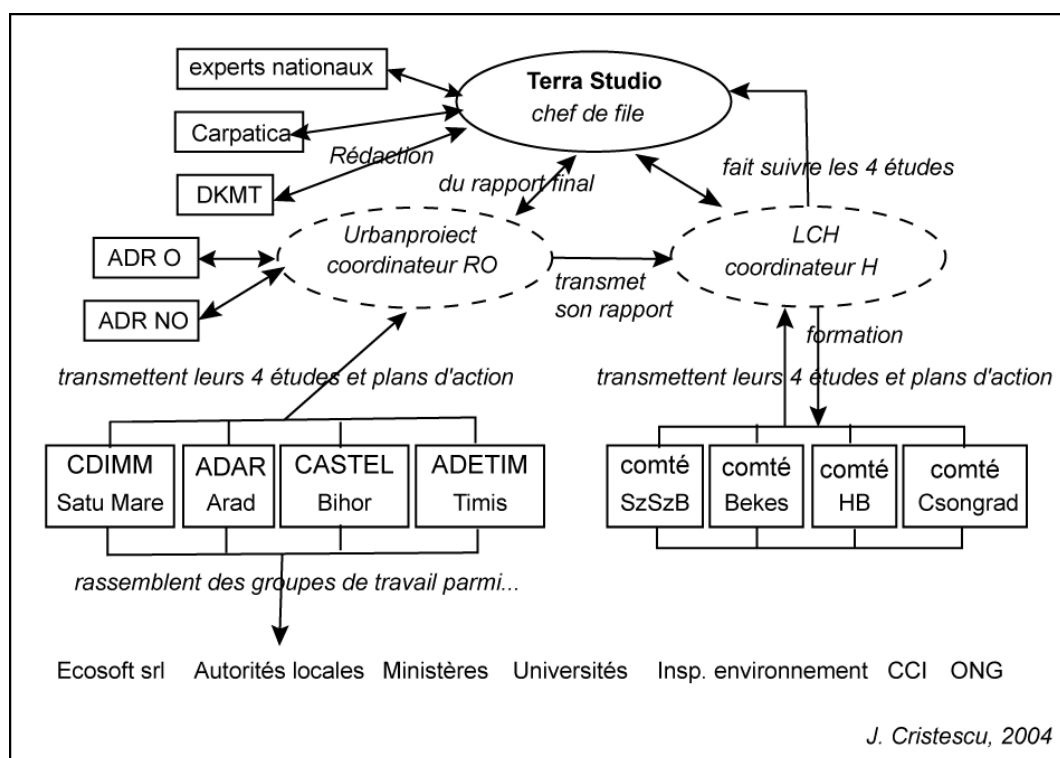
<sup>425</sup> Victor Platon, Ion Ianoș et Gabriel Pascariu, ce dernier étant l'actuel directeur d'Urbanproiect.

<sup>426</sup> Ils sont identifiés par leur nom, sans référence de leur organisme.

Enfin, de manière informelle, autorités locales, ONG, bureaux pour l'emploi, centres de protection de l'environnement, banques, universités et organismes consulaires en particulier les chambres de commerce et d'industrie départementales avaient établi des contacts à l'occasion des réunions organisées dans chaque *județ* par exemple. Nous les considérons donc comme des participants plus que comme des partenaires du projet car sans être contractant, ils ont néanmoins mis à profit la dynamique créée par ce projet. En fait, ils font partie des bénéficiaires du projet à terme, avec la population. Cette dernière, qui n'a pas du tout été impliquée dans ce projet, sera toutefois bénéficiaire des différentes améliorations qui auront lieu dans leur département et dans le cadre de futurs projets transfrontaliers.

Le projet était une étude régionale préalable à des actions futures. En conséquence, les acteurs les plus actifs ne relevaient pas de structures très variées et n'étaient pas non plus organisés selon une hiérarchie particulière (Figure 68). Tous relevaient du niveau local à départemental avec un ancrage territorial fort. Par contre, si l'on considère la totalité des acteurs, l'amplitude tant dans la nature publique ou privé que dans le niveau d'intervention est importante.

Figure 68 : Un système d'acteurs asymétrique

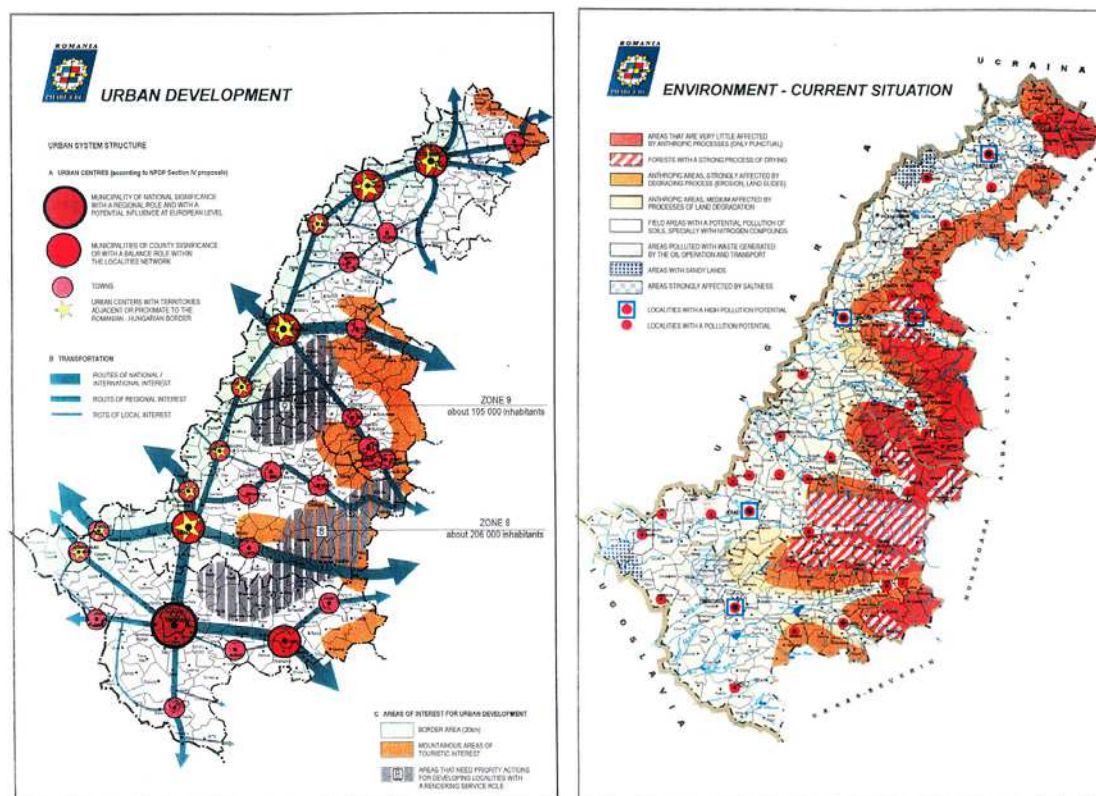


La nature des relations qui existaient entre les acteurs a mis en évidence le système d'acteurs. Deux études parallèles ont été menées si bien, qu'on peut parler de « projets miroirs », selon une logique *bottom up*. En Roumanie, *Urbanproiect*<sup>427</sup> a coordonné l'étude roumaine. Nous le considérons comme leader roumain du projet sachant que les autres partenaires roumains lui faisaient remonter leurs informations qu'il a centralisées et synthétisées dans un court rapport qui

<sup>427</sup> Et en particulier l'architecte Serban Nadejde, directeur du département aménagement de l'espace qui a rédigé le rapport roumain, *Urbanproiect.*, 1999, *op.cit.*

présente malgré tout des documents cartographiques intéressants (Carte 47). Celui qu'a réalisé par la partie hongroise constitue le rapport final, tout aussi intéressant, il ne contient pour sa part aucune illustration cartographique. Il aurait pourtant été intéressant de réaliser ce type de cartes sur l'ensemble de la région frontalière à savoir de représenter la situation environnementale, les infrastructures, les institutions et la perméabilité de la frontière.

**Carte 47 : Un rendu cartographique intéressant ... mais d'un seul côté de la frontière**



Source : Urbanproiect, 1999

Chaque conseil de *judet* a officiellement adopté ces stratégies de développement. Ces choix ont été rassemblés et synthétisés dans un document pour la région frontalière roumaine adopté par les conseils de *judet* à Arad le 21 septembre 1999. Cette adoption n'engageait à rien puisque cette région n'avait aucune existence institutionnelle, encore moins que les deux régions de développement qui avaient chacune deux de leurs *judete* dans cette région frontalière. Cependant, c'était un acte symbolique fort. Une réunion à Timișoara le 27 octobre 1999 avait renforcé cette dimension symbolique puisque les quatre présidents de *judete* avaient alors adopté un plan d'action présentant les projets à soumettre dans le cadre de Phare CTF 2000. Ces projets étaient soutenus par les deux Agences de développement régionales Ouest et Nord-Ouest ainsi que les ministères hongrois et roumains impliqués dans Phare CTF. C'était le premier acte commun des *judete* envers une action régionale. En Hongrie, des analyses SWOT ont été réalisées dans chaque *megye* en présence de nombreux acteurs locaux, en moyenne 20 personnes à chaque réunion qui ont pu apporter des éléments.



Cependant les interactions de part et d'autre de la frontière étaient faibles, les deux « projets miroirs » menés l'ayant été plutôt indépendamment l'un de l'autre. Concrètement, chaque équipe a réalisé une analyse de sa région frontalière comprenant le profil d'activité de la région, ses stratégies de développement et son plan d'action en mettant toutefois en avant la nécessité de mise en œuvre conjointe avec les départements limitrophes dans quelques domaines particuliers comme celui de la gestion de bassins versants ou des pollutions. Le système d'acteurs fait l'effet d'être assez fermé, il a fonctionné en vase clos, ce qui est spécifique aux projets dont la réalisation principale est une étude, un diagnostic de territoire. Les relations ont été dissymétriques entre les acteurs hongrois et roumains (Figure 68), ce qui semble être lié à la participation intense de la partie roumaine à laquelle a succédé la partie hongroise de telle sorte qu'en fin de projet, la partie roumaine était quasiment inexistante.

### II.3.3 Des logiques aux stratégies des acteurs transfrontaliers

Les logiques des acteurs (position, choix et décisions) dépendent des facteurs qu'ils subissent, en particulier de ceux qui relèvent de leur environnement -les facteurs externes- mais aussi de ceux propres aux acteurs, les facteurs internes que nous pouvons assimiler au système de valeurs. Nous nous baserons sur l'analyse des critères patrimoniaux (cf. Chapitre 3) pour caractériser ce système de valeur. La combinaison de ces deux types de facteurs détermine la position propre à chaque acteur qui détermine les choix et décisions à l'origine de ses actions.

Les principales sont les règles imposées par le programme dans lequel se réalise le projet. Nous avons vu que Phare CTF impose une procédure rigide jusqu'au lancement du projet. Ensuite, c'est au partenaire principal ou *leader* de faire en sorte que les délais soient respectés et il est aidé en cela par le coordinateur qui organise les réunions, rassemble les données et les transmet au *leader*. Le temps n'a pas été ici une contrainte puisque le projet avait commencé dès 1996.

Ce sont plutôt les éléments de contexte concernant l'environnement du système «projet de coopération» qui ont joué, notamment des contraintes propres à chaque pays. Le blocage bureaucratique, un peu mystérieux, relève d'ailleurs d'une situation politique parfois tendue dans les administrations hongroises. Les conditions économiques et sociales de l'ensemble de la zone jouent également : les régions orientales de la Hongrie sont les plus pauvres du pays. Quant aux régions occidentales de la Roumanie, ce sont les plus riches mais leur niveau de développement est inférieur aux régions hongroises voisines (cf. Chapitre 2). Au niveau local, il existe un important réseau d'entrepreneurs hongrois, avantage qui n'existe pas du côté roumain. Nous sommes donc en présence d'obstacles d'ordre contextuel : les ressources financières sont insuffisantes de part et d'autre de la frontière, tant pour les affaires et les institutions que pour les communautés et les citoyens. La faiblesse de la performance économique et la sous-capitalisation des entreprises locales, surtout en Roumanie constituent un élément défavorable à la coopération transfrontalière.

Les conditions géopolitiques sont particulières par la présence d'une importante minorité magyare dans cette partie de la Roumanie. Si les pays ne sont pas en conflit ouvert dans la mesure où ils ont signé, à Timișoara en 1996, un traité d'entente, de coopération et de bon voisinage, les acteurs qualifient malgré tout les rapports de leurs pays de « particulièrement sensibles ». Les relations au niveau national sont en effet maintenues au strict minimum et de petites affaires diplomatiques peuvent réveiller ces tensions larvées. Les années 1990 ont également vu fleurir une montée du nationalisme, phénomène général à l'ensemble des PECO après l'éclatement du système communiste. Ce contexte n'a pas constitué un terreau favorable à l'établissement de relations intenses entre pays voisins. Aujourd'hui l'adhésion de la Hongrie à l'UE et la perspective d'adhésion très prochaine de la Roumanie adoucissent les mœurs par le double effet de l'amélioration des situations locales grâce à de nombreux projets en faveur des minorités et celui de la volonté d'obtenir plus d'aides dans d'autres domaines.

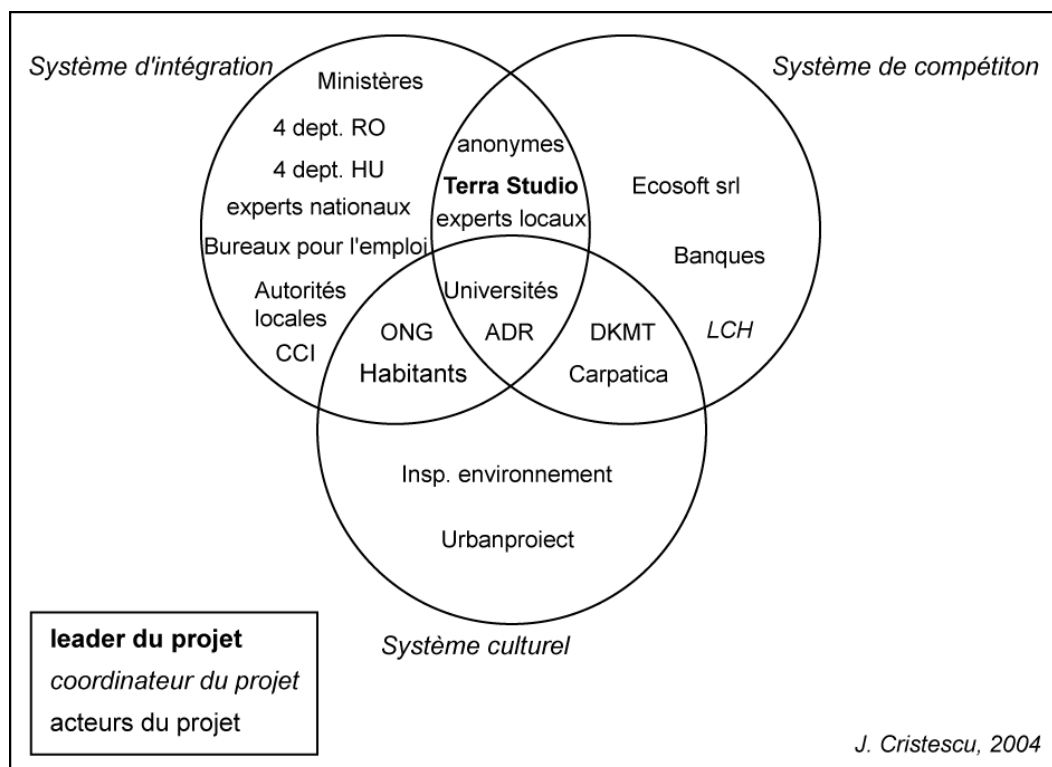
Si nous ne pouvons dire dans quelles proportions relatives jouent les contraintes externes et internes, il nous semble que ces dernières ne doivent ni être négligées, ni sous-estimées. Elles correspondent à la personnalité de chaque acteur, ses représentations, ses opinions, en un mot, son système de valeurs. Afin de le faire ressortir, identifier les « critères patrimoniaux » de chacun, constitue selon L. Mermet une méthode efficace. Nous nous basons également sur la typologie des logiques d'acteurs de R. Lagarje (cf. Chapitre 3). Rappelons que le premier analyse les logiques en identifiant dans les discours et comportements quatre critères patrimoniaux qui concernent le territoire. Nous avons décidé de centrer cette méthode sur l'analyse d'un projet et non d'un territoire, ce dernier y tient du reste une place importante. Nous préférons en effet considérer l'espace et laisser l'acteur décider de l'utilisation du terme territoire (et du sens qu'il lui donne). Nous évaluons alors ce qui, selon l'acteur, fait la richesse de l'espace sur lequel il agit, *i.e* les ressources mobilisables ; ce qui menace l'activité de l'acteur dans le cadre du projet ; comment il compte y remédier, donc s'adapter à l'évolution de la situation et enfin, ce qu'il considère comme un bon projet qui nous permet d'évaluer la cohérence de ses actes par rapport au projet réalisé (Tableau 33).

| Acteur/ Critère  | Richesse   | Sécurité  | Adaptabilité  | Cohérence  |
|--|--|---|---|--|
| <b>Acteurs hongrois :</b><br><b>Terra studio,</b><br><b>LCH,</b><br><b>Sz-Sz-B,</b><br><b>Békés,</b><br><b>Hadju-Bihar, Csongrád</b>   | E : Ancienneté des liens RO-HU<br>Produits régionaux agricoles de haute qualité<br>Réserves nationales de Szatmar-Bereg et Hortobagy + Hajdusag et du parc national de Körös-Maros<br>Fort taux de natalité<br>Station thermale de Gyula<br>Université de Debrecen, de Szeged<br>IDE importants<br><br>I : Meilleure situation par rapport aux régions roumaines | E : Obstacles juridiques et institutionnels<br>Manque d'infrastructure<br>Régions roumaines trop vastes<br>Difficultés de coordination avec le pouvoir central<br><br>I : Trop faible développement des régions roumaines | E : Intégrer les stratégies et pratiques de l'UE<br>Améliorer la transmission d'informations auprès des entreprises locales<br><br>I : Devenir un interlocuteur privilégié des homologues des pays membres de l'UE et des instances européennes | E : Tracer les grandes lignes du développement régional<br><br>I : Obtenir la confiance des instances européennes<br>Obtenir plus de financements européens  |
| <b>Acteurs roumains</b><br><b>Urbanproiect,</b><br><b>CDIMM (Satu Mare),</b><br><b>CASTTEL (Bihor),</b><br><b>ADAR (Arad)</b><br><b>ADETIM (Timis),</b><br><b>Ecosoft grup SRL</b> | E : Localisation géo-stratégique<br>Région éligible au programme Phare CTF<br>Ancienneté des liens RO-HU<br>Répartition équilibrée de la population<br>Population multi-ethnique et éduquée<br>Axes européens<br>Pôles économiques : Timișoara, Szeged, Arad, Satu Mare  | E : Faible capacité administrative<br>Faibles ressources humaines<br>Mauvaise transmission de l'information<br>Déclin démographique<br><br>I : Dissension nationale sur la question magyare                               | E : Etablir une liste d'actions prioritaires<br><br>I : Augmenter le réseau d'acteurs du développement roumain  | E : Croiser les projets<br>Tracer les grandes lignes du développement régional<br>Générer de nouveaux projets<br><br>I : Ajouter une étude à la liste d'expertises<br>Obtenir plus de financements européens |
| <b>Eurorégions</b><br><b>DKMT, Carpatica</b>   | E : Potentiel environnemental et économique<br>Localisation géo-stratégique  | E : Manque de structures institutionnelles eurorégionales<br><br>I : Peur d'être évincé des projets   | E : Effacer les barrières frontalières<br><br>I : Faire concurrence aux autres eurorégions  | E :<br><br>I : Exister en tant qu'acteur du développement<br>Obtenir des financements européens  |

Tableau 33 : Logiques des acteurs de « Concept et stratégie de développement RO-HU »

R. Lajarge distingue pour sa part trois grands types de logiques : une première qualifiée d'*intégration* et qui relève d'un système d'intégration, une logique de stratégie relevant d'un système de *compétition* (nous parlerons de logique de compétition afin de ne pas introduire de confusion avec les stratégies des acteurs étudiées plus loin) et enfin une logique de *subjectivation* relevant d'un système culturel (cf. Chapitre 3).

**Figure 69 : Des acteurs entre logique d'intégration, de compétition et de subjectivation**



Les départements roumains et hongrois sont des entités territoriales de longue date, reconnues, légitimées par les populations, ils entendent approfondir leur appartenance à un territoire d'abord à leur échelle mais aussi, par ce type de projet, à l'échelle régionale. Leur logique relève donc de ce qu'on peut appeler un **système d'intégration** basé sur le sentiment d'appartenance. Ils sont attachés à ce qu'ils considèrent comme les richesses de leurs départements respectifs : espaces naturels, agriculture, villes économiquement dynamiques (Tableau 33)... C'est aussi le cas des chambres consulaires, autorités locales de l'ensemble des *judete* pour lesquels le territoire est réduit à celui du *judete*.

Une entreprise privée comme LCH Stratégie européenne est l'exemple type d'acteur à **logique de compétition**. Celle-ci repose sur un système de valeur que l'on peut qualifier de compétition car une fois ses intérêts définis, LCH agit de façon à parvenir à leur satisfaction avant d'envisager d'autres buts ; on pense à une logique entrepreneuriale. Ses intérêts ne sont pas strictement financiers, ils visent également à asseoir sa position d'expert dans cette partie de l'Europe. La structure partenariale franco-hongroise est à ce titre efficace.

Terra studio, le chef de file du projet, considère pour sa part que ce qui fait la richesse de l'espace du projet est principalement d'ordre économique. Les *megyies* et les *judete* ont une histoire relationnelle ancienne dont elles veulent tirer profit. « Grâce à la précocité dans l'établissement de liens, il n'y a presque aucune institution hongroise qui n'ait aujourd'hui de partenaires roumains »<sup>428</sup>. Par ailleurs, dans la coopération transfrontalière en général, la langue est une barrière importante, mais ici la présence de Magyars en Roumanie a facilité certains échanges tout en introduisant un effet de répulsion envers les Roumains qui ne parlaient pas le hongrois. Les acteurs de ce projet sont par ailleurs quasiment tous anglophones.

Beaucoup d'éléments ont, selon Terra studio, freiné ce projet. Les conditions même ne sont pas réunies qui permettraient de garder les contacts : les infrastructures sont sous-développées, il n'y a aucune autoroute menant à cette zone transfrontalière, les points de passage frontaliers manquent. Les différents systèmes législatifs et administratifs sont autant de sources de difficultés empêchant une coopération efficace. Leur seul point commun est la centralisation de leur structures administratives, plus prégnante en Roumanie, mais cela ne facilite pas la coopération entre les administrations locales. Leurs compétences de part et d'autre ne correspondent pas, l'harmonisation est nécessaire. Ainsi en Roumanie l'absence de petites régions équivalentes à celles existant en Hongrie est un frein avéré. Les régions de développement devraient combler ce vide bien qu'elles soient de taille importante. De plus, les régions de développement roumaines (Nord-Ouest et Ouest) comprennent des *judete* non frontaliers ; Terra studio formule quelques craintes en raison du manque de motivation de ces *judete*. Les difficultés de coordination avec le niveau central d'une part et avec les stratégies sectorielles d'autre part existent pour certains acteurs. Les partenariats sont trop souvent ponctuels, autour d'un projet unique. Or, dans ce cas, certains acteurs éprouvent une difficulté à pérenniser et développer les liens établis lors d'un projet. Enfin, Terra studio considère que la transmission d'informations est mauvaise dans la sphère des entreprises locales, ce qui empêche beaucoup d'acteurs potentiels d'envisager une participation à quelque projet que ce soit.

Nous pouvons conclure que Terra studio suit tout à la fois **une logique d'intégration et une logique de compétition**. C'est une entreprise dont le siège est certes à Budapest, mais qui a la volonté de s'impliquer dans des projets locaux, le long de cette frontière. Son appartenance au territoire n'est pas aussi importante que pour les acteurs des *megyies*, mais cette entreprise souhaite améliorer son ancrage territorial au moyen de ce type de projet. Dans le même temps, elle a une logique entrepreneuriale et cherche à s'impliquer dans un maximum de projets financés par l'UE. Ce type de projet représente certes de l'argent, mais ce n'est pas tant le montant des financements qui intéresse cet acteur que l'expérience d'un projet « européen » lui donnant l'occasion de se

<sup>428</sup> TERRA STUDIO kft, 2000, op.cit., p 91.

former au type même de projets financés par les fonds structurels, suite à l'élargissement de l'UE. C'est enfin en terme d'image que l'intérêt de cet acteur est de participer activement à ce projet, ce qui va toujours dans le sens d'une logique entrepreneuriale.

Les eurorégions sont aussi en partie dans cette **logique de compétition** en ceci qu'elles cherchent à satisfaire leur besoin d'expérience, de contacts dans les coopérations transfrontalières qui concernent un espace contenu dans celui des eurorégions. Elles suivent cependant également une **logique de subjectivation**. En effet, elles ont un statut d'ONG (association et fondation) et représentent la société civile. Elles se considèrent comme des objets critiques et mettent en avant leur système culturel qui est à l'image de leurs multiples fonctions : relations de proximité avec les habitants, développement régional, coopérations transnationales, *lobbying*...

*Urbanproiect* quant à lui suit une **logique** préférentiellement **de subjectivation** très portée sur la critique. En tant que coordinateur des études des *judete*, c'est la problématique régionale qui l'intéresse essentiellement. Il considère que la coopération transfrontalière est une opportunité importante à saisir pour le développement régional. « Les retombées positives ont été la sensibilisation des décideurs et des principaux acteurs du développement régional à la nécessité d'améliorer la coopération interrégionale et transfrontalière pour augmenter le développement de leur propre région »<sup>429</sup> estime Jana Suler, d'*Urbanproiect*.

Le partenariat a été renforcé entre des institutions roumaines et hongroises comme les chambres de commerce et d'industrie. Le projet a été considéré comme un succès car beaucoup de petits projets ont reçu des fonds et ont été mis en œuvre. Certains projets ont apporté une nouvelle stimulation de relations existantes. « Il faut dire que c'est une tradition dans cette région »<sup>430</sup>. Les mentalités ont du reste évolué envers les Hongrois grâce à quatre années de mise en œuvre de projets transfrontaliers.

Il ne semble pas que la population ait été directement impliquée (à part les quelques personnes privilégiées qui ont pu avoir l'information sur les conférences internes à chaque *județ*). Si la population avait participé, nous pouvons considérer qu'elle aurait suivi plutôt une double logique de subjectivation et d'intégration. Leur système culturel relèverait de ses multiples fonctions : les personnes sont à la fois des habitants, des citoyens et des usagers et leur système d'intégration est caractérisé par leur volonté de légitimation de leur appartenance à un territoire et surtout leur volonté de le développer, d'améliorer le quotidien. Cette double logique est aussi suivie par les ONG locales, souvent très proches de la population, qui visent à la fois à asseoir leur appartenance à un territoire et à rester critiques, attentives à leur environnement et à leur évolution.

<sup>429</sup> Jana.Suler, entretien 22 avril 2002, Bucarest.

<sup>430</sup> Idem.

Les **stratégies** découlent alors de ces logiques ; des contraintes supérieures, indépendantes des acteurs, sur lesquelles ils sont impuissants, vont agir sur les acteurs et influencer sur leurs stratégies. Nous avons vu que les contraintes extérieures relevaient du contexte, *i.e* de l'environnement du système de coopération : contexte politique (il faut que ce type de coopération soit soutenu par les hommes politiques locaux et que le contexte international ne soit pas trop tendu) et économique (la faiblesse des ressources disponibles ne permet pas d'employer autant de personnes que les autorités locales le voudraient, et les fonds disponibles pour cette coopération connaissent les mêmes limites). Les stratégies comportent notamment deux éléments majeurs : les ressources investies et les moyens mis en œuvre. Les ressources sont essentiellement humaines (temps de travail) et financières. Le tableau présente les ressources humaines et financières (Tableau 34) investies puisque le programme impose un cofinancement des bénéficiaires des projets. Le budget total était de 9,4 millions d'euros dont 5 provenant de l'UE (Phare CTF), 4,4 millions ont dus être apportés par la Hongrie (Ministère de l'agriculture et du développement régional et les quatre *Megyies*) et par la Roumanie (Ministère des travaux publics, du transport et du logement).

| Acteur                        | Ressources humaines | Participation financière |
|-------------------------------|---------------------|--------------------------|
| <b>TERRA STUDIO kft</b>       | 4 personnes         | non                      |
| <b>LCH Ldt</b>                | 2                   | non                      |
| <b>Urbanproiect</b>           | 2 puis 1            | non                      |
| <b>Slabolcz-Szatmar-Bereg</b> | 2                   | oui                      |
| <b>Hadju-Bihar</b>            | 1                   | oui                      |
| <b>Békés</b>                  | 1                   | oui                      |
| <b>Csongrád</b>               | 1                   | oui                      |
| <b>CDIMM (Satu Mare)</b>      | 3                   | ?                        |
| <b>CASTEL (Bihor)</b>         | 2                   | ?                        |
| <b>ADAR (Arad)</b>            | 4                   | ?                        |
| <b>ADETIM (Timis)</b>         | 3                   | ?                        |
| <b>Eurorégion DKMT</b>        | 1                   | ?                        |
| <b>Eurorégion Carpatica</b>   | 1                   | non                      |
| <b>Ecosoft grup SRL</b>       | 3                   | non                      |

Sources : Rapports et entretiens 2003

**Tableau 34 : D'importantes ressources humaines mobilisées**

Les moyens que les acteurs peuvent mettre en œuvre concernent en particulier toutes les alliances, les compromis, ou au contraire les conflits manifestés au cours du projet. Dans celui-ci, nous n'avons pas relevé de conflits particuliers, juste ce fait (dont nous n'avons pu avoir l'explication) que les acteurs roumains ont été particulièrement impliqués au tout début du projet et en particulier dans sa phase préliminaire, et qu'ils se sont retirés au point qu'un seul nom figure dans le rapport final... Aucune alliance stratégique n'a été identifiée, comme nous l'avons déjà signalé : ce projet a seulement consisté en nombreuses études parallèles soient thématiques soient territoriales qui ont été à la base du rapport final.

Les stratégies des acteurs sont *in fine* de faire en sorte que le projet ait une suite positive, afin que leurs rôles ne s'arrêtent pas à la date de clôture du projet. Sur les 37 propositions de projets qu'ont faites les acteurs roumains à l'issue de ce projet, 17 prévoyaient une coopération avec des acteurs hongrois. Pour plus de la moitié des projets, on se retrouvait donc dans une demande de type Phare partenariat ou tout autre type de projet qui ne mettait pas en avant des problématiques transfrontalières. Cela atteste de l'obstination à obtenir des financements pour des projets locaux. Cette sorte de détournement de la fonction principale du programme Phare CTF témoigne surtout de l'ampleur des besoins qui reflète le faible niveau de développement de ces *judete*. Ces derniers ont des besoins plus larges que les seules attentes relevant de la gestion commune d'équipements transfrontaliers.

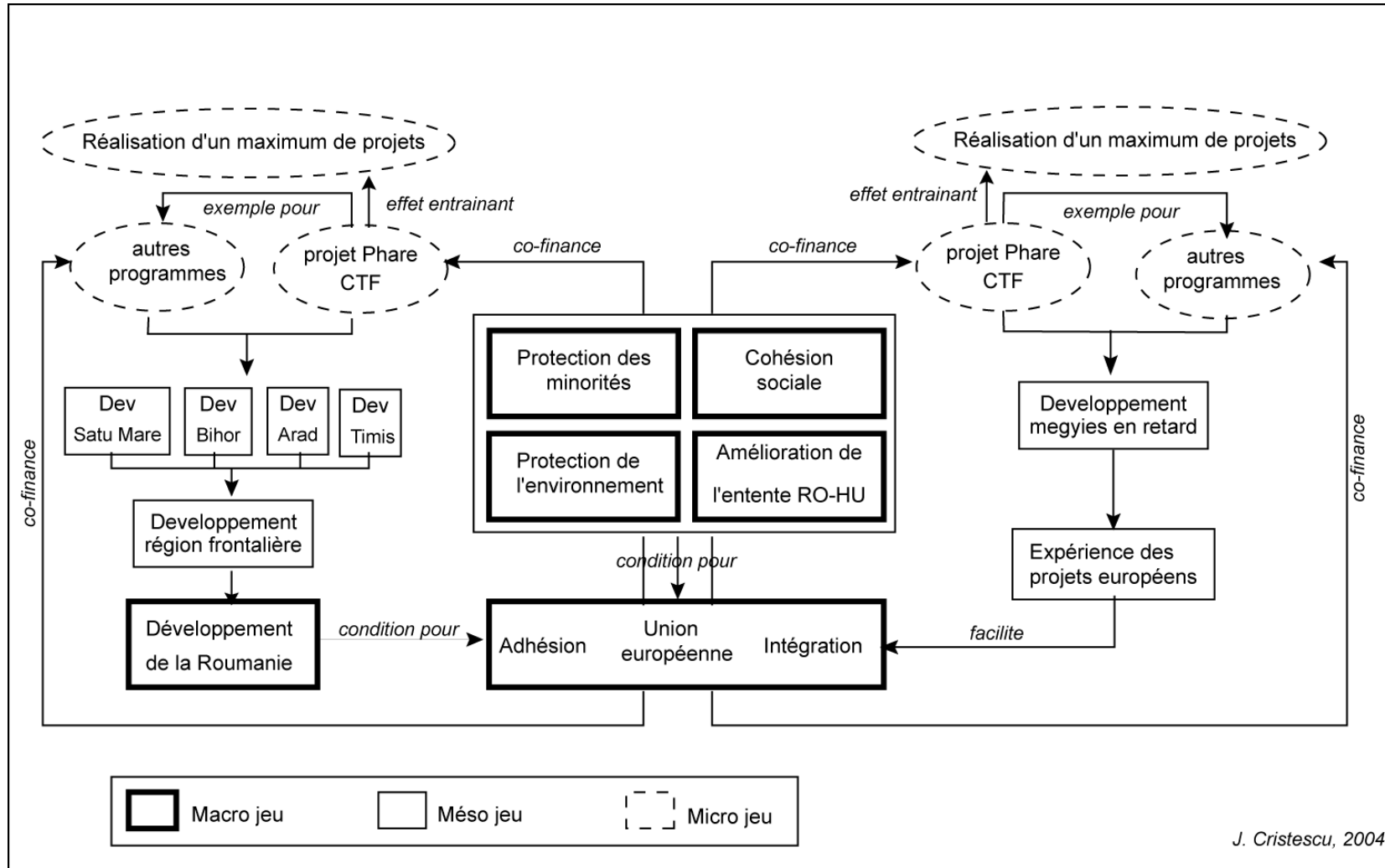
### II.3.4 Des jeux peu élaborés

Dans ce projet ont coexisté des micro, des méso et des macro jeux (Figure 70). Les premiers concernent la gestion quotidienne du projet pour laquelle les relations entre acteurs n'ont pas connu de hiérarchisation importante ; seuls les coordinateurs et le chef de file peuvent être considérés comme « au dessus » des autres acteurs. Des enjeux parallèles au projet ont constitué des méso jeux ; le développement de chaque *judet* ou *megyie* ou encore les premiers pas d'un développement à l'échelle transfrontalière, inédite dans cette région de l'Europe. Les macro jeux concernent des enjeux de société tels que l'adhésion ou l'intégration européenne, selon l'avancement des régions impliquées.

Au moment du nœud qui sépare chaque étape, *i.e* ce moment charnière où des décisions sont prises qui font passer d'une étape à la suivante, le jeu d'un acteur dépend de l'information dont il dispose en général et sur les autres acteurs en particulier. Or, ce projet pouvait être considéré comme un jeu à information presque complète car chaque acteur connaissait globalement les conditions dans lesquelles se trouvaient les autres acteurs à chaque étape du projet. Cependant, le degré d'information varie au cours des différentes étapes du projet, les acteurs vont donc agir de façon différenciée.



Figure 70 : Un projet inséré dans d'autres jeux de société



| Etape               | Période          | Activités  |
|---------------------|------------------|--|
| <b>Préliminaire</b> | 1996-/1998       | Rencontre des partenaires potentiels roumains et hongrois<br>Début de l'étude dans la partie roumaine  |
| <b>1</b>            | 1998             | Identification des partenaires du projet   |
| <b>Nœud 1</b>       | 11/1998          | Soumission du projet par le consortium HU-RO-experts internationaux  |
| <b>2</b>            | Début 1999       | Définition du rôle précis de chaque acteur   |
| <b>Nœud 2</b>       | 04/1999          | Signature du contrat du projet ZZ 9622-01-01   |
| <b>3</b>            | 04/1999- 09/1999 | Début du projet dans la partie hongroise<br>Avancée des deux projets miroirs au niveau départemental en Roumanie et en Hongrie<br>Fin de l'étude dans la partie roumaine |
| <b>Nœud 3</b>       | 21/09/1999       | Adoption d'une stratégie de développement pour la région frontalière roumaine à Arad   |
| <b>4</b>            | 09/1999- 03/2000 | 27/10/1999 : Adoption d'un plan d'action (projets Phare CTF 2000) pour la partie roumaine à Timișoara<br>12/1999 : Rendu du rapport Roumain                              |
| <b>Nœud 4</b>       | 03/2000          | Fin de l'étude des megyies   |
| <b>5</b>            | 03/2000-09/2000  | Réflexion RO- HU sur une stratégie de développement transfrontalière   |
| <b>Nœud 5</b>       | 09/2000          | Rapport final du projet ZZ 9622-01-01  |

**Tableau 35 : Les étapes du projet « Concept et stratégies de développement de la région frontalière RO-HU »**

Nous avons identifié comme étape préliminaire la période de 1996 à avril 1999, pendant laquelle il semble que le projet ait avancé uniquement du côté roumain (Tableau 35). Les *judete* de Satu Mare, Bihor, Arad et Timiș s'étaient regroupés sous l'appellation de « *West border region* » dans l'objectif d'élaborer une stratégie de développement régional pour cette région artificielle créée pour le projet. Il s'agissait donc, d'une stratégie d'action initiée d'un seul côté de la frontière. Ayant constaté le blocage du côté hongrois, les porteurs ont choisi d'avancer unilatéralement plutôt que de chercher à lever le verrou hongrois. Il semble qu'ils aient alors souhaité prendre de l'avance dans le projet sur la partie hongroise de façon à apparaître comme dynamiques en comparaison à leurs partenaires.

Le passage à la première étape s'est fait progressivement, sans rupture. Cette étape a consisté en un montage pour un nouveau démarrage officiel, impliquant les deux parties roumaine et hongroise. Tous les acteurs potentiels avaient un égal accès à la procédure et savaient comment se saisir, en théorie, des projets. Mais certains acteurs sont mieux armés que d'autres. Ainsi, des entreprises de *consulting* comme Terra studio ou LCH avaient déjà de l'expérience dans le montage et le suivi de projets Phare. Appuyées par des experts internationaux de leurs réseaux qui ont su agir sur les bons leviers, les deux entreprises se sont rassemblées en un consortium avec un partenaire principal, imposé par la procédure Phare pour être le coordinateur l'interlocuteur privilégié des services de la DG Elargissement. Autour de ce noyau, gravitaient 5 partenaires de Budapest, 14 experts locaux et 8 étrangers. Au premier nœud, ces acteurs ont décidé de s'engager ensemble.

La deuxième étape consiste en la définition des rôles de chacun au cours du projet. Si aujourd'hui ces éléments doivent être renseignés avec précision dès la soumission du projet, en 1999, les choses étaient moins précises... Il semble que cette étape n'ait pas abouti à un « équilibre de Nash » qui est celui où aucun acteur ne considère avoir été lésé dans le processus. En effet Terra studio « gagne » le *leadership* alors qu'Urbanproiect se désengage en tant qu'organisme. Nous n'avons pu éclaircir les raisons de ce retrait, qui peut tout simplement être dû au fait que des acteurs s'étaient fortement mobilisés pendant un temps (étape préliminaire) et considéraient avoir achevé leur part du travail. Si l'équilibre n'a pas pu être atteint, nous ne nous trouvons néanmoins pas dans un jeu à somme nulle où les préférences des uns seraient complètement opposées à celles des autres. A un moment donné, ces préférences, intérêts et objectifs ont été communs, mais il y a eu un décalage temporel. Au deuxième nœud, la situation s'était retournée, la partie hongroise dominant la partie roumaine.

La troisième étape a commencé par le lancement des études parallèles en Hongrie avec l'appui d'experts locaux et internationaux. Pendant ce temps les acteurs roumains finalisaient leurs études parallèles réalisées sur chaque *județ*. Les deux parties n'ont été que très peu en contact, aucune réunion n'a eu lieu pendant cette période. Scellant cette étape, la réunion de Timișoara constitue le troisième nœud. C'est en outre une reconnaissance des résultats du projet à l'échelle du programme pour la partie roumaine néanmoins. Les acteurs roumains ont proposé leur liste de projet en premier, il sont donc pris de cours les acteurs hongrois. Comme les projets qui seront finalement financés par Phare CTF 2000 ne peuvent être des doublons, les acteurs roumains pourront arguer de la primauté des leurs. Ils se sont donc placés dans une position dominante qui pourra les aider lors des négociations futures. Cependant, cela fournit une information importante pour les acteurs hongrois au moment de leur proposition de liste de projets. Ils disposent d'une information que les acteurs roumains n'avaient pas dans la même situation.

La quatrième étape est pour la partie hongroise la simple résultante de la troisième et a consisté à faire ressortir de ces études des stratégies de développement et plans d'action à l'échelle des *megyies* puis de la région frontalière. La fin de l'étude régionale hongroise constitue le quatrième nœud dans le déroulement du projet. Notons qu'il n'a pas fait l'objet d'une réunion à caractère symbolique comme en Roumanie.

| Facteurs favorisant la coopération   | Facteurs entravant la coopération   |
|--|---|
| Reconnaissance commune du rôle clé des régions frontalières dans le développement national   | Disparités de développement de part et d'autre de la frontière                          |
| Problèmes communs aux pays en transition et volonté commune de se rapprocher de l'UE   | Faible niveau économique général et sous-capitalisation des entreprises locales         |
| Absence d'obstacles naturels   | Faiblesse des infrastructures (absence d'autoroute)                                     |
| Petite taille de l'espace → proximité des acteurs  | Nombre de points de passage frontaliers insuffisant                                     |
| Soutien politique au niveau local, régional et national  | Instabilités politiques en Hongrie → interruption de 2 ans                              |
| Large amplitude d'acteurs publics (ministères, départements, agences de développement, universités...) et privés (entreprise de consultants franco-hongroise, experts internationaux...) | Manque de l'implication des régions roumaines frontalières                              |
| Existence d'un réseau d'entrepreneurs hongrois   | Absence d'un réseau d'entrepreneurs roumains  |
| Présence d'un leader : Terra Studio, expérimenté   | Alternance des deux parties dans le leadership  |
| Forte participation aux réunions organisées de part et d'autre de la frontière   | Absence de réflexion commune transfrontalière (deux projets miroirs menés en parallèle) |
|  | Mauvaise définition des tâches  |
| Satisfaction des objectifs privés des acteurs (en adéquation avec leurs logiques d'intégration, de compétition et d'objectivation)   | Transmission des informations insuffisante  |
| Mise en réseau des acteurs locaux  | Absence de durabilité du réseau d'acteurs   |
| Echanges d'expérience avec un expert britannique   | Manque d'expérience et de formation dans le domaine des « affaires touristiques »       |
| Durée du projet supérieure aux projets habituels Phare CTF   | Tensions entre les gouvernements roumains et hongrois sur la question magyare           |
| Absence de visa obligatoire  | Fort centralisme et faible capacité administrative en Roumanie                          |

**Tableau 36 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet « Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise »**

La cinquième étape aurait dû rassembler les principaux acteurs roumains et hongrois autour de réflexions sur les stratégies de développement de la région transfrontalière qu'ils formaient, mais il semble que cette étape ait été menée unilatéralement par la partie hongroise. Le rapport final concède à cet égard que « naturellement, les objectifs de la coopération transfrontalière devraient s'appliquer de part et d'autre de la frontière (...) les priorités et objectifs ont été négociés par les

deux parties entre experts »<sup>431</sup>. C'est une formule prudente cachant bien le fait qu'il ne restait plus qu'une seule interlocutrice roumaine à ce moment du projet...

En conclusion, notons que les facteurs favorisant ou entravant la coopération au cours de ce projet ont été nombreux (Tableau 36) ce qui intime aux prochains projets de prendre en compte ces éléments de façon à lever le plus de verrous possibles. Les résultats de ce projets avec la Hongrie sont toutefois nettement plus importants que ceux du projet de coopération avec la Bulgarie.

### **II.3.5 Le projet roumano-bulgare : une idée qui n'a pas fait recette**

Phare CREDO est « l'ancêtre » de Phare CTF qui le remplace à partir de 2000. L'ensemble des *judete* de Mehedinți, Dolj, Olt, Teleorman, Giurgiu, Calarași, Constanța et les comtés bulgares de Vidin, du Montana, de Vraca, de Plevén, de Veliko-Tarnovo, de Razgrad, de Silistra et de Dobrich pouvaient participer à un projet dans ce cadre. Or, « Conférences pour la mer Noire » n'a rassemblé qu'un acteur bulgare (la municipalité de Shabla) et un roumain (la Chambre de commerce, d'industrie, de navigation et de l'agriculture de Constanța). La municipalité de Shabla a fait appel à la CCI de Dobrich pour l'assister dans le projet parce qu'elle n'avait pas assez d'expérience en matière de coopération et en particulier dans la gestion financière.

L'objectif du projet était de développer et promouvoir les affaires dans le domaine du tourisme balnéaire le long de la côte de la mer Noire, considérant que Constanța, et Dobrich constituaient deux points forts de la côte, possédant d'importantes ressources à même de générer un nouveau marché et d'allonger la saison touristique. Le projet devait combler le manque d'expérience dans ce secteur économique et améliorer l'offre et le service touristique par un transfert d'expériences et de bonnes pratiques de professionnels ouest-européens. Le public visé était les entreprises ou institutions impliquées dans le tourisme situés dans les départements frontaliers.

Les réalisations ont été uniquement événementielles : des forums (*business fairs*), des conférences données par un expert britannique. Des brochures auraient été réalisées pour les participants aux différents événements. Quant au site Internet qui devait présenter ce projet, il n'a jamais fonctionné<sup>432</sup>. Néanmoins, deux sessions de formation ont été suivies par des acteurs locaux (en particulier des villes de Constanța et de Dobrich) impliqués dans l'organisation d'événements touristiques.

Ces faibles résultats proviennent en partie de la faible durée du projet : de novembre 1999 à août 2000, soit moins d'un an. Compte tenu des démarrages souvent lents des projets lorsque le contexte n'est pas optimal, ajoutés aux éventuels retards inhérents à toute organisation de grands

<sup>431</sup> Terra studio kft., 2000, *op.cit.*, p. 8.

<sup>432</sup> [www.blackseacoast.org](http://www.blackseacoast.org).

forums, le temps de projet a été trop court. C'est en outre une des raisons pour lesquelles les programmes Phare CTF sont passés à une programmation pluriannuelle.

L'organisation au niveau du programme CREDO était elle-même chancelante. Le manque de capacité administrative tant du côté roumain que bulgare a nécessité de faire appel à des structures privées. En effet, les Secrétariats Phare CREDO de Ruse et Giurgiu étaient respectivement « abrités » par le Centre d'affaires pour PME de Ruse et la Fondation St Georges à Giurgiu. Chaque secrétariat était en étroite relation avec les autorités locales des départements respectifs. Cependant, ces secrétariats ont cessé d'exister à la fin des programmes Phare CREDO et aucun transfert n'a été réalisé vers les nouvelles structures gestionnaires du programme Phare CTF. Il y a eu remplacement sans mise à profit de l'expérience acquise en matière de coopération transfrontalière. Les « organismes-hôtes » sont néanmoins restés impliqués dans la coopération transfrontalière mais les moyens humains et financiers se sont dégradés.

Pour conclure, il est manifeste que les facteurs entravant la coopération ont pris le pas sur ceux qui l'ont favorisée (Tableau 37). Le projet a eu lieu mais a été de très faible ampleur et n'a pas généré de réseau durable d'acteurs qui auraient pu lancer d'autres projets.

La faible participation à ce projet reflète l'ensemble des projets Phare CREDO réalisés entre la Roumanie et la Bulgarie. Les structures publiques capables de gérer des projets transfrontaliers manquent et se tournent souvent vers des structures privées qui n'ont pas de vision à long terme. L'expérience acquise a donc été perdue, mis à part ce qui concerne les bénéficiaires qui ont su rester impliqués dans la coopération transfrontalière dans le cadre des nouveaux programmes Phare CTF ayant remplacé CREDO.

| Facteurs favorisant la coopération   | Facteurs entravant la coopération                              |
|--|--|
| Reconnaissance commune du rôle clé des régions frontalières dans le développement national | Disparités de développement de part et d'autre de la frontière |
| Problèmes communs aux pays en transition et volonté commune de se rapprocher de l'UE       | Fort centralisme et faible capacité administrative en Roumanie |
| Petite taille de l'espace → proximité des acteurs  | Danube = obstacle difficile à franchir                         |
| Rôle de leader de la Chambre de commerce de Constanța                                      | Trop faible nombre d'acteurs (abandon en cours de projet)      |
|  | Mauvaise définition des objectifs de départ                    |
|  | Trop faible durée du projet                                    |
| Absence de visa obligatoire  | Absence de soutien politique local et national                 |
| Création d'un réseau d'acteurs verticaux dans le domaine du tourisme                       | Absence de durabilité du réseau d'acteurs                      |

**Tableau 37 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet « Conférences pour la mer Noire »**

Le projet roumano-hongrois a atteint son objectif qui était d'établir une stratégie de développement pour cette région transfrontalière roumano-hongroise. Cependant, il laisse une impression de faux projet transfrontalier. Il y a eu succession d'un projet à prédominance roumaine, puis la partie hongroise a repris le projet : on peut presque parler de deux projets parallèles que l'on a forcés à se croiser en fin de parcours. Le système d'acteurs était asymétrique mais les relations importantes entre une partie d'entre eux a permis d'achever le projet dans les temps. Les principaux freins sont imputables à une capacité administrative insuffisante, une bureaucratie pesante sur l'ensemble du territoire, un niveau de développement globalement faible et un manque d'infrastructures pour maintenir les liens de part et d'autre de la frontière. La langue n'a pas été un obstacle car beaucoup de Magyars parlant hongrois sont présents dans cette partie de la Roumanie.

Quant au projet roumano-bulgare, il n'a rassemblé que peu d'acteurs. Cependant le public visé - les acteurs locaux du développement touristique - était large et les réalisations leurs ont permis d'échanger entre eux mais aussi avec des experts britanniques. Le projet n'a pourtant pas été prolongé. Cela incombe en particulier au manque de structure administrative pérenne capable de gérer ce type de projet. Ce sont des organismes privés qui ont joué ce rôle, et en particulier une ONG roumaine.

Si ces acteurs sont largement présents dans la coopération de manière générale, ils sont essentiels dans la coopération transfrontalière. De nombreux programmes internationaux, y compris communautaires sont dévolus aux ONG, ce qui les encourage à remplir de plus en plus de missions.

### III La coopération dans le cadre des ONG

La liberté d'entreprendre découverte au début des années 1990 n'était pas exclusivement l'apanage des entreprises (cf. Chapitre 2) : les ONG n'étaient pas en reste. Elles ont pris le relais des services publics défailants trop lents à se moderniser. Notre objectif est de compléter notre étude des acteurs de la coopération en Roumanie en montrant l'importance particulière des ONG qui est de deux ordres ; un meilleur accès de la société civile et son implication croissante dans les affaires publiques d'une part, l'ampleur de ce type de coopération dans ce pays comme dans l'ensemble des PECO d'autre part. En effet, nous verrons un autre exemple de réseau, celui des ONG de protection de l'environnement dans les PECO et certains pays tiers. Les ONG qui nous ont intéressée ont eu recours à de multiples sources de financements (Titre III.1) et en particulier le *Regional Environment Center* (REC) Roumanie, que nous avons vu évoluer et dont nous avons suivi le projet *Transpark* (Titre III.2).

#### III.1 Un dédale de financements

Si nous avons jusqu'à maintenant essentiellement évoqué des programmes européens, c'est parce qu'ils sont particulièrement adaptés aux PECO en raison de leur candidature à l'UE (Titre III.1.1). Cependant, dans le domaine de l'environnement, de nombreux programmes sont mis en place au niveau mondial (Titre III.1.2). Enfin les ONG développent leur propre réseau de bailleurs de fonds qui relèvent le plus souvent du niveau national (Titre III.1.3).

##### III.1.1 L'Europe toujours

En 1993, dans le cadre de Phare, deux programmes pluriannuels ont été lancés pour soutenir en particulier les ONG, les PME et les collectivités locales. Phare Partenariat avait pour objectif de faciliter le développement, dans les PECO, des structures locales nécessaires à la cohésion économique et sociale et à une meilleure qualité de vie. Le programme LIEN était le second, il visait à faire émerger des ONG dans tous les domaines améliorant la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques. Ces programmes ont permis à ces acteurs locaux de s'impliquer dans des réseaux européens selon différents secteurs d'activité. Ils ont fonctionné jusqu'en 1999, date à laquelle ces deux programmes sont remplacés par ACCESS.

Ce programme vise aujourd'hui également à renforcer la société civile mais aussi à préparer les pays candidats à leur adhésion. Il est composé d'activités dans lesquelles le gouvernement est absent ou qui sont complémentaires des activités du secteur tertiaire. Il vise des acteurs individuels ou collectifs qui risquent d'être marginalisés dans le processus de transition économique. Ce programme soutient deux types de projets, des micro-projets locaux (à hauteur de 50 000 euros) ainsi que des macro-projets transnationaux (à hauteur de 200 000 euros). La Roumanie aura bénéficié à ce titre de 4 millions d'euros en 1999.



Toujours dans le cadre de Phare, un autre cofinancement est possible à l'adresse des associations ou ONG, le programme « Phare pour la démocratie, aide à la consolidation de la démocratie dans les pays de l'Est ». Outre un volet de coopération décentralisée, il cofinance à hauteur de 90 % et pour un montant maximum de 50 000 euros, des micro-projets qui cherchent à promouvoir une société démocratique et pluraliste et qui mettent en jeu des transferts de compétences et de savoir-faire dans les pratiques démocratiques.

Autre cadre européen, le Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est comprend un programme régional de reconstruction de l'environnement (REReP<sup>433</sup>). Volet environnemental principal du Pacte, c'est une initiative des pays d'Europe du Sud-est (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Serbie et Monténégro, ARYM et Roumanie). Les prémices de ce programmes furent débattues lors d'une « conférence sur le développement durable dans les Balkans » à Struga, ARYM, en juin 2000. Cette conférence déboucha sur la création d'un réseau d'ONG de protection de l'environnement. Ce SEEENN<sup>434</sup> est un forum de discussion de la situation politique des pays de l'Europe du Sud-Est qui a pour objectif de coordonner les actions de reconstruction des ONG dans cette région ainsi que de participer à l'amélioration du programme lui-même (REReP). La participation des ONG à ce programme a été avalisée par le comité de suivi du REReP dès septembre 2000. Les ONG souhaitant participer à ce programme doivent trouver leurs partenaires de l'UE pour financer des projets dans ce cadre.

Le programme européen le plus connu dans le domaine de la protection de l'environnement est néanmoins LIFE. Depuis 1992, ce programme, géré par la DG Environnement de la Commission européenne, est au bénéfice des pays européens mais aussi de pays tiers du bassin méditerranéen et de la mer Baltique qui ont souhaité y participer. Il comprend trois volets : . Les actions de LIFE-Nature ont pour objectif la conservation des habitats naturels et de la faune et la flore d'intérêt communautaire, définis par les directives Habitat et Oiseau. Le réseau Natura 2000 est soutenu dans ce cadre. LIFE-Environment comprend des actions qui visent à mettre en œuvre la politique et la législation environnementale de l'UE dans l'ensemble des pays européens. LIFE-pays tiers consiste en actions d'assistance technique promouvant le développement durable dans les pays tiers. Ce sont souvent des projets dont les bénéficiaires sont des administrations, des entreprises et des ONG de ces pays. Entre 1992 et 2002, LIFE a cofinancé 2 050 projets ainsi répartis :

- 700 projets LIFE-Nature ;
- 1 199 LIFE-Environment et
- 161 LIFE-pays tiers.

---

431 En anglais : *Regional Environmental Reconstruction Programme.*

432 En anglais : *South East European Environment NGOs Network*

Les programmes précédents peuvent être mobilisés pour des projets dans le domaine de l'environnement. Cependant, un grand nombre de programmes sont spécifiquement voués à l'environnement. Beaucoup sont organisés à l'échelle mondiale.

### III.1.2 Le monde aussi

Les Nations-Unies ont ainsi trois Agences de mise en œuvre du développement dans le monde : la banque mondiale, l'*United Nations Environment Programme* (UNEP) et l'*United Nations Development Programme* (UNDP). Le *Global Environmental Facility* (GEF), établi en 1991, est un mécanisme qui fonctionne comme un fonds de confiance en collaboration avec les trois agences de développement. Ainsi, bien que l'UNEP paraisse spécifiquement voué au domaine de l'environnement, c'est surtout dans le cadre de l'UNDP, associé au GEF, que de nombreuses ONG et collectivités locales roumaines réalisent des projets environnementaux. Ce que l'on peut appeler l'instrument UNDP-GEF soutient particulièrement les projets traitant de biodiversité, de changements climatiques, d'eaux internationales, de la couche d'ozone, de polluants et enfin de dégradation des sols.

### III.1.3 Sans oublier les Etats généreux

Cela n'a rien de révolutionnaire, mais certains Etats apparaissent comme d'importants contributeurs nets aux budgets des ONG d'Europe centrale et orientale. Le REC Roumanie a de nombreux bailleurs, parmi lesquels le *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) qui est sous contrat du Ministère du travail et du développement pour la mise en œuvre de projets techniques de coopération dans les pays en développement ou en reconstruction. Ainsi REC et GTZ ont fait en 2001 un appel à projets « pour la coopération entre ONG environnementales » assorti d'un financement maximum de 35 000 euros maximum pour un total de 375 000 pour l'ensemble du programme.

Grâce à la multitude des programmes auxquels elles ont éligibles, les organisations non gouvernementales connaissent une croissance en nombre. Cependant, la question de leur pérennité se pose car leur dépendance financière est souvent importante et de nature étrangère. Cela inquiète la population qui ne peut considérer les ONG que comme des palliatifs à court terme.

L'étude d'un exemple permet de se rendre compte des moyens mis en œuvre pour exister dans la sphère de la coopération transfrontalière.

### III.2 Un enjeu de coopération nécessairement transfrontalier : la protection de l'environnement

La thématique environnementale est récurrente dans les projets transfrontaliers, comme nous l'avons vu dans le programme CADSES au travers de projets visant à limiter les pollutions du Danube et de la mer Noire dans le cadre de Phare CTF avec la Bulgarie ou d'autres programmes impliquant des acteurs des pays riverains. C'est pourquoi nous avons choisi une étude de cas sur ce thème particulièrement important en général, et en Roumanie en particulier. Notre choix s'est porté sur un projet réalisé dans le cadre d'une ONG afin de témoigner de la place de plus en plus importante que prennent ces structures, comme nous l'avons déjà évoqué. « *Transpark* » est un exemple de coopération transfrontalière visant la préservation de la biodiversité par la création d'un parc naturel couvrant une région roumaine et une région serbe. C'est un projet que nous avons analysé en tant que système (Titre III.2.1), dont les acteurs se sont mobilisés de part et d'autre de la frontière (Titre III.2.2) et présente des logiques et stratégies limpides (Titre III.2.3).

#### III.2.1 Un site impressionnant

Le système *Transpark* peut être caractérisé par une systémogénèse guidée par la présence de deux sites naturels exceptionnels et une phase d'autoreproduction dynamisée par des acteurs convaincus par le projet. La phase de systémogénèse a mis en jeu plusieurs facteurs. Le principal est d'ordre **naturel**. Nous sommes en effet ici en présence de deux parcs naturels qui se font face de part et d'autre de la frontière entre Roumanie et Serbie. Le Danube matérialise cette frontière, qui, à cet endroit est au fond d'un important défilé séparant la chaîne des Carpates de la chaîne des Balkans : les Portes de fer (*Portile de fier, the Iron gates...*). L'espace roumain concerné se répartit à peu près équitablement sur les deux *judete* de Caraş-Severin et Mehedinţi, depuis la commune de Buziaş au nord, jusqu'à Drobeta-Turnu Severin, soit une longueur de 150 km pour une surface totale de 115 655 ha. Cet espace contient une riche biodiversité, protégée notamment dans le parc national des monts Retezat (13 000 ha) qui a de nombreux lacs glaciaires et plus de 300 espèces de fleurs dont certaines ne se trouvent nulle part ailleurs. Le parc national des monts Domogled (6 000 ha) où se trouve la première réserve forestière du pays, créée en 1932, appartient également à la zone. D'autres espaces plus réduits renferment des trésors de biodiversité comme un flore méditerranéenne à Gura Vail-Varciorova (305 ha), Cazanele Dunarii (116 ha), Triculi, Valea Mare (1179 ha), d'autres réserves botaniques comme celle de Valea Oglănicului (150 ha) qui renferme l'espèce endémique *Gladiolus illyricus*, Cracul Găioara (5 ha) qui a des reliques tertiaires et endémiques, Cracul Crucii (2 ha) dont les clairières sont particulières, Dealul Duhovnei (40 ha) pour sa forêt, Fața Virului (6 ha) Balta Nera (10 ha) pour ses zones humides. On trouve également des réserves paléontologiques à Bahna-Varciorova (10 ha) et Svinita (93 ha), par ailleurs Râpa cu lăstuni (93 ha) renferme d'importants dépôts de loess avec des nids d'abeilles *Apis melba*.

Carte 48 : Un site riche en milieux naturels préservés

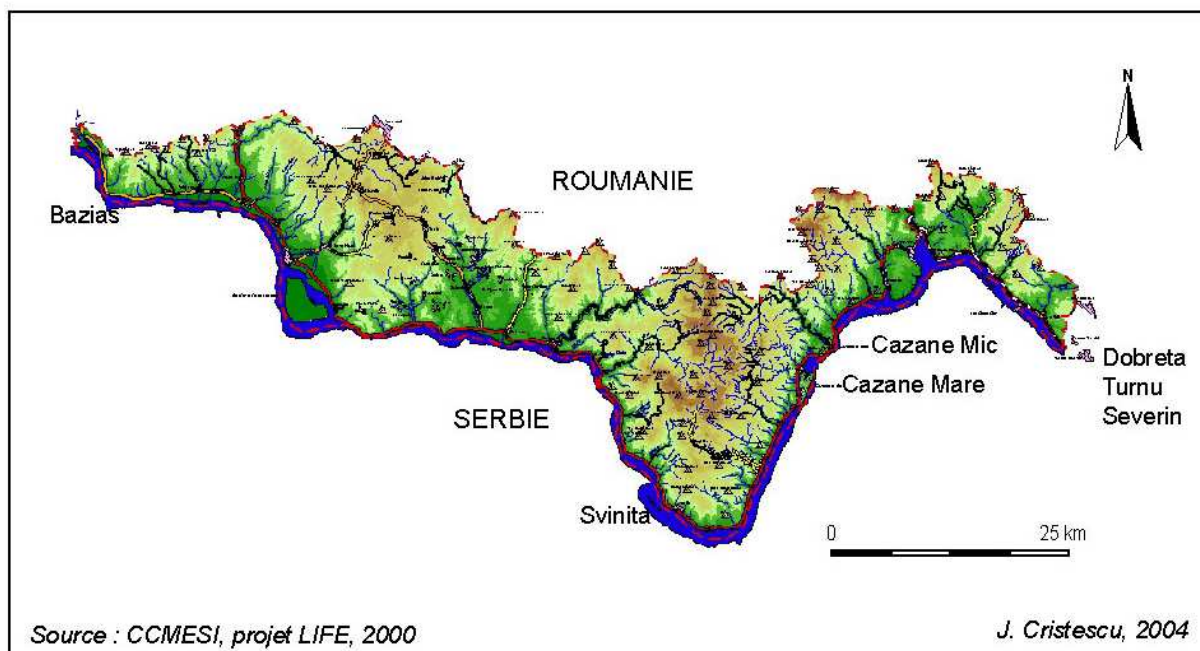


Figure 71 : Le barrage des Portes de fer (cliché J. Cristescu, 1998)



Le parc national de « Djerdap », côté serbe comprend une partie du Danube et les gorges qui sont à cet endroit qui sont celles de type pénétrant les plus longues d'Europe. Le parc comprend également une bande de terre d'environ 6 km de large et approximativement 100 km de long, ce qui fait une surface totale de 63 608 ha. Le climat favorable de cette région a contribué à la préservation des écosystèmes et reste un des plus riches refuges faunistique et floristique de la péninsule des Balkans. La végétation des gorges de Djerdap comprend 35 forêts et massifs arbustifs différents dont des forêts reliques. Des monuments d'intérêt culturel comme le Lepenski Vir représentent des sites archéologiques importants.

Des **facteurs sociaux** ont joué dans la mise en place de ce parc transfrontalier. Côté roumain se trouvent 39 villages pour une densité moyenne de 43 habitants/km<sup>2</sup>. Or, il y a un conflit d'usage entre occupation humaine et préservation de l'environnement. Ce sont aussi les sources ponctuelles telles que les industries locales qui représentent un risque potentiel de pollution à Dobreta-Turnu Severin et à Reșița.

La richesse du site et la beauté des paysages sont des éléments reconnus et fédérateurs, il y a fort à parier que les acteurs du projets les mobilisent pour rassembler les populations autour de leur projet. Faire appel à la sensibilité commune envers un milieu naturel encore riche peut aider à convaincre les quelques pollueurs qu'ils soient industriels, touristes ou simples habitants de la région. Les Portes de fer sont par ailleurs un fort symbole de réussite économique grâce au barrage hydroélectrique (cf. infra).

A l'échelle internationale, des **décisions politiques** ont joué. Le programme UNESCO *Man and Biosphere* (MAB) reconnaît l'importance d'établir une Réserve de Biosphère transnationale dans les cas où des écosystèmes sont présents de part et d'autre d'une frontière nationale dans le but d'éviter une gestion trop différente, voire conflictuelle. Les réserves de biosphère sont désignées par le Conseil international coordonnant les programmes MAB sur demande des Etats. Toutes les réserves de biosphère forment un réseau mondial dans lequel la participation des Etats est volontaire. Les actions recommandées en vue du développement futur des réserves de biosphère pour le XXI<sup>e</sup> siècle sont l'objet de la stratégie de Séville qui a été approuvée par la Conférence Générale de l'UNESCO. Ces facteurs politiques internationaux ont été couplés avec **des évènements politiques au niveau national**. Premièrement, comme nous l'avons évoqué, la désignation des espaces protégés n'est pas claire et doit être revue de façon à préciser leur adéquation avec leur distribution géographique, leur efficacité à protéger la biodiversité et leur représentativité de l'hétérogénéité des écosystèmes (cf. Chapitre 2). Le problème principal est qu'il n'existe aucune coordination dans la gestion des espaces protégés en Roumanie. Nous avons vu la multiplicité des acteurs de l'aménagement, ceux impliqués dans la protection de l'environnement sont également nombreux.

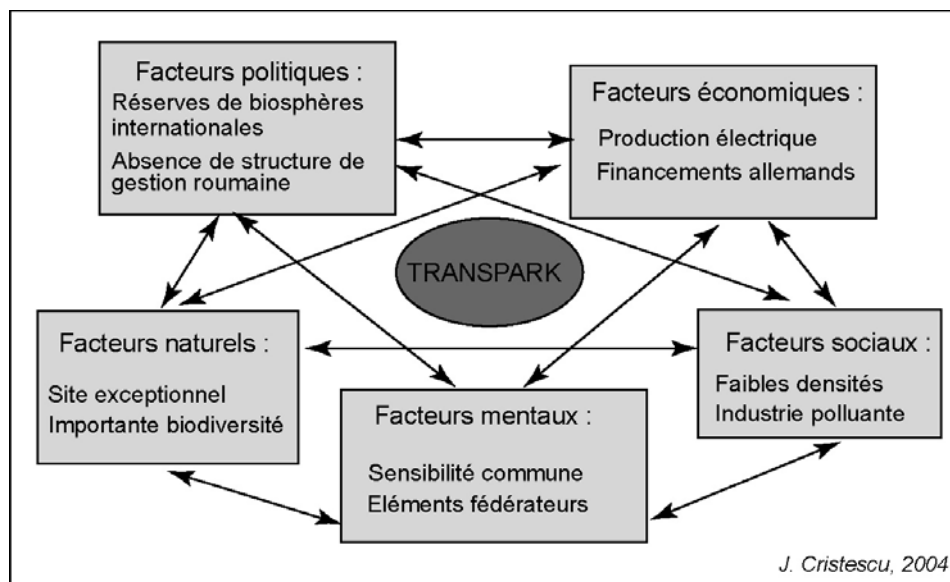
Le Ministère de l'eau, de la forêt de la protection de l'environnement (MAPPM) contrôle les activités environnementales, y compris la préservation de la biodiversité, mais il manque de personnel et de moyens face à l'ampleur de la tâche. Le Ministère des travaux publics, des transports et de l'habitat met en œuvre les lois d'urbanisme en Roumanie, en contrôlant tous les niveaux. Le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt établit pour sa part des grandes lignes et réalise une expertise concernant les activités comme l'élevage, l'exploitation forestière, la chasse, donc des activités en interaction avec les écosystèmes naturels. La communauté scientifique (académie roumaine, universités, instituts de recherche) a un rôle d'expertise important. Le Ministère du tourisme promeut quant à lui cette activité dans les parcs roumains. La régie nationale forestière *Romsilva* gère l'ensemble des forêts mais manque d'une vision globale incluant les autres écosystèmes à préserver et les autres activités en interaction avec le milieu naturel. Les Conseils des *judete* et municipaux peuvent décider dans leurs plans d'occupations d'orientations plus ou moins en faveur des espaces protégés. Beaucoup de forêts et clairières sont gérées au niveau communal. Les Inspections pour la protection de l'environnement (EPI) ont un rôle très important de mise en œuvre des lois environnementales et de contrôle des pollutions au niveau des *judete*. Ils ont d'ailleurs une expérience dans la mesure des pollutions et participent à de nombreuses commissions locales de gestion environnementales, mais manquent d'expérience dans la gestion des espaces protégés. Enfin, les ONG remplissent de plus en plus souvent un rôle de gestion et encore plus souvent de conseil envers les autorités locales avec lesquelles elles ont des relations privilégiées. Elles ont également de plus en plus d'influence sur les politiques nationales.

Si, du côté serbe, le parc Djerdap existe depuis 1963 et s'est doté d'une réelle administration depuis les années 1980, la situation n'est pas comparable en Roumanie. Il faut dire que sur l'ensemble des espaces protégés (cf. Chapitre 2), seuls quatre possèdent une structure de gestion *ad ho* et les Portes de fer n'en font pas partie. L'ensemble des « acteurs de l'environnement » mentionnés supra interviennent donc. Cependant, dans ce cas précis, ce sont préférentiellement les offices forestiers ou les autorités locales qui s'occupent de ces espaces, mais parler de gestion serait éloigné de la réalité pour beaucoup d'entre elles. Ce manque de structure de gestion côté roumain ajouté à la complexité des modalités de gestion de l'environnement en Roumanie a motivé la naissance de ce projet.

L'exploitation de la zone des Portes de fer est un **facteur économique** qui entre en compte dans le projet. Il faut signaler que le défilé représente un exploit de maîtrise de la nature par l'homme. Lieu de nombreux éboulements importants, notamment dans les années 1860 où le passage avait été complètement obstrué, les gorges sont profondes de 170 m sur trois kilomètres environ entre Orșova et Dobreta-Turnu Severin. Au fond des gorges a été ouvert le large canal de Sip en 1896 qui permet depuis aux navires les plus volumineux de passer cet obstacle. La

construction d'un des plus grands barrages hydroélectrique d'Europe (Figure 71), opérationnel dès 1971 avait été l'occasion d'une coopération roumano-yougoslave. Il produit une énergie électrique importante pour la Roumanie. Dernier ayant permis la réalisation du projet : l'obtention du financement. C'est en effet une donation du Ministère des affaires étrangères allemand qui a donné le feu vert. Le projet a été présenté devant l'Office fédéral des affaires étrangères à Berlin en septembre 2001, qui a alors agréé 10 000 DM.

Figure 72 : Les facteurs à l'origine du système *Transpark*



On peut à présent énoncer les facteurs ayant contribué à la genèse du projet *Transpark*, par ordre d'importance décroissante : le site exceptionnel et notamment les gorges du Danube formées par le défilé entre les Carpates et les Balkans, l'importante biodiversité de l'ensemble de la zone transfrontalière, la prise de conscience des conflits d'usage entre tourisme, industries ponctuelles et protection de l'environnement, les possibilités offertes par l'UNESCO pour la gestion de ce type d'espaces et enfin la nécessité de combler le vide administratif roumain concernant le parc des Portes de fer. Le facteur déclenchant a été l'opportunité de financement. Cependant, le projet aurait eu lieu quel que soit le financement, nous ne considérons donc pas ce facteur comme des plus déterminants. Le financeur est un acteur du projet, mais de second ordre.

Beaucoup d'autres ont été plus présents et déterminants dans la phase de vie du projet ou phase d'autoreproduction.

### III.2.2 Des acteurs organisés autour du REC

Le cadre de ce projet est un peu particulier, puisqu'il s'agit du Programme régional de reconstruction de l'environnement (REReP), sous l'égide du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-

est qui impose aux bénéficiaires de trouver eux-même leurs financements. Or, toutes les ONG se sont pas également armées pour cela, certaines sont de très petites structures, avec un réseau local. D'autres sont organisées de façon hiérarchique sur un vaste territoire.

C'est le cas du *Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe* (REC). Etabli en 1990 par les Etats-Unis, l'UE et la Hongrie, son siège est près de Budapest, à Szentendre, 27 gouvernements ainsi que l'UE sont aujourd'hui signataires des sa Charte. Des antennes existent dans quasiment tous les PECO (Pologne, Bulgarie et Roumanie en même temps que le REC Hongrie, Slovaquie en 1992, Slovénie en 1993 et République tchèque en 1996), dans les Etats Baltes, Estonie, Lettonie, Lituanie en 1995, mais aussi dans les Balkans (Albanie, Croatie et ARYM en 1993, RFY en 1996 et Bosnie-Herzégovine en 1997). Un réseau parallèle de REC du Caucase et d'Asie centrale, *i.e* indépendant du REC Hongrie, a été mis en place à partir de 1998 ; REC Moldova, *Regional Environmental Center for Central Asia* (CAREC) au Kazakhstan. puis le REC Kiev en 1999, le REC *Caucasus* en Géorgie, date de 2000 et enfin le REC Russie est né en 2001 malgré de longues vicissitudes. Il est prévu d'étendre ce réseau en Turquie : une étude de faisabilité ainsi qu'un état des lieux de l'environnement avaient déjà été réalisés par le REC Hongrie en mai 2002.

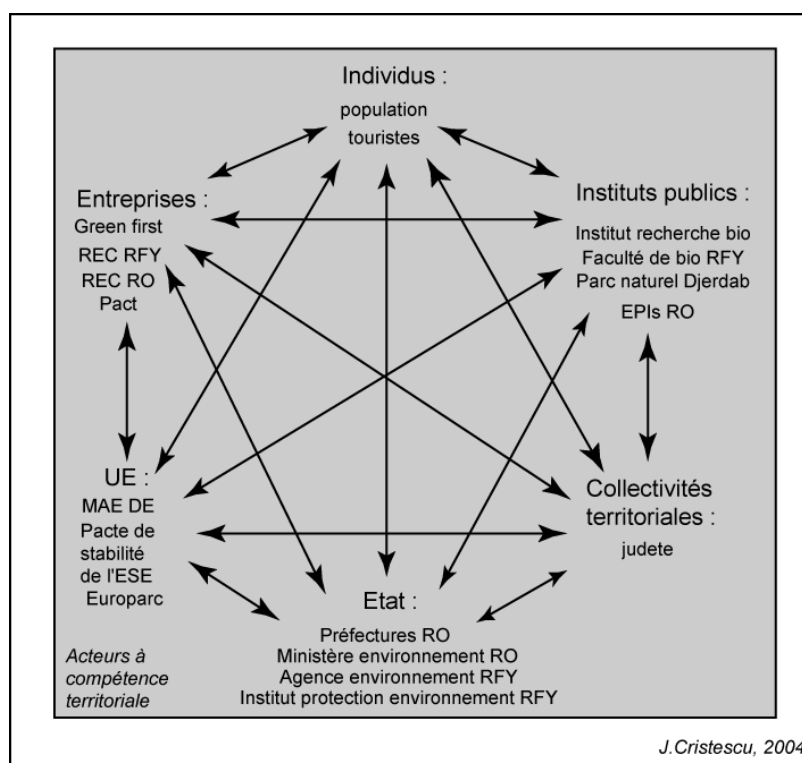
Le REC Roumanie a choisi le cadre de REReP pour aider à la création d'un parc transfrontalier, d'où l'intitulé du projet : *Transpark*. Dans ce projet sont intervenus des acteurs que nous pouvons déjà représenter selon le schéma sagittal d'après la méthode de R. Brunet (Figure 73).

Le REC Roumanie a donc joué à la fois le rôle **d'organisme délégataire** en fixant les critères d'éligibilité aux financements REReP (avec les autres REC Hongrie qui prend les décisions finales) et de **porteur de projet**. Le réseau de bailleurs du REC étant vaste : de nombreux Ministères des pays de l'UE, la Commission européenne, les gouvernements des pays bénéficiaires ou encore des fondations privées, le financement n'a pas présenté de difficulté. Le Japon puis l'UE, les Etats-Unis et les Pays-Bas ont été les financeurs les plus importants de 1990 à 2002 (respectivement 14 100, 11 100, 10 900 et 6 700 euros sur un total de 63 300 euros en 12 ans<sup>435</sup>). Le Ministère des affaires étrangère allemand a joué le rôle d'instructeur du dossier en accordant un don de 10 000 DM, soient 51 000 euros, il est donc considéré comme un acteur direct du projet. Le REC Roumanie est aussi l'un des **bénéficiaires** du projet dans le sens où un montant est budgété<sup>436</sup> pour sa prestation.

<sup>435</sup> REC Romania., 2002, *Annual report*, p. 30.

<sup>436</sup> 27 385 euros d'après le budget total du projet.

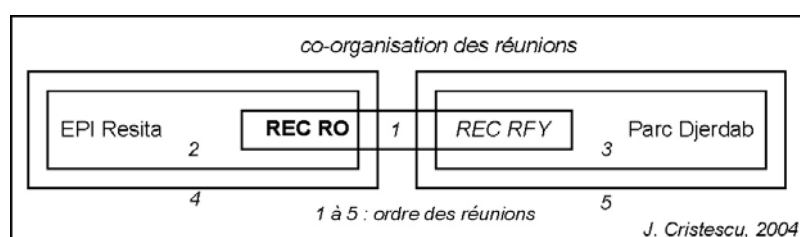


Figure 73 : Une première identification des acteurs de *Transpark*

En terme d'implication dans le projet c'est également le **leader**, même s'il insiste dans la rédaction du rapport final<sup>437</sup> sur le fait qu'un groupe de travail a rapidement été créé pour ne pas introduire de relation hiérarchique entre les partenaires. En réalité, le REC Roumanie a suivi l'ensemble du projet (rôle de *steering comity*), co-organisé 3 réunions, autant que le REC Yougoslavie (qui depuis a changé son nom en REC Serbie-Monténégro) et a entièrement rédigé le rapport final même si les deux REC apparaissent sur la page de garde. Ainsi l'autre principale structure partenaire était le REC Yougoslavie, également bénéficiaire<sup>438</sup> du projet.

Nous considérons de plus comme **structures partenaires directes** les acteurs qui ont participé à l'organisation de réunions, qui ont donné des formations et/ou réalisé une expertise. L'agence de protection de l'environnement (EPI) de Reșița a co-organisé, à deux reprises, une réunion du groupe de travail avec le REC Roumanie ; ce rôle a été joué en miroir par le Parc national de Djerdap pour la partie serbe (Figure 74).

Figure 74 : Une co-organisation symétrique



<sup>437</sup> ROMANESCU D., 2002, *TRANSPARK-The Golden Gates of Danube, Trans-boundary Management of two National Parks in the Iron Gates area*, Bucharest/Belgrade, December, 45 p

<sup>438</sup> 18 205 euros d'après le budget total du projet.

Ce parc est géré par une structure administrative basée à Donji Milanovac depuis 20 ans. Les deux formateurs serbes font partie de l'Institut de protection de la nature de Serbie. Les deux formateurs roumains provenaient de la faculté de biologie de l'Université de Bucarest et du parc national de Retezat qui est l'un des quatre parcs roumains à posséder une administration en propre. Un seul expert roumain a participé, également de l'université de Bucarest, mais cette fois de la faculté d'Ecologie et deux experts serbes, l'une, du même l'Institut de protection de la nature<sup>439</sup>, l'autre du Centre de recherche biologique de *Sinisa tankovic* de Belgrade. Experts<sup>440</sup> et formateurs<sup>441</sup> sont également financièrement bénéficiaires du projet.

Un peu moins impliqués, d'autres acteurs font partie des **structures partenaires indirectes** : ce sont des acteurs des plus institutionnels comme des ministères au moins comme des ONG qui se sont rendus pour certains à plusieurs réunions et/ou ont suivi les formations proposées. Ce sont d'abord les offices des forêts de *judete*, les deux EPI de Reșița et de Caraș-Severin et les *judete* de Mehedinți et Caraș Severin qui se sont rendus aux réunions et ont suivi les formations. L'Institut de protection de la nature de Serbie, *Sinisa tankovic*, la Direction de l'environnement de Serbie, le Ministère de l'environnement roumain (MAPPM), la faculté de biologie de Bucarest, dont quelques étudiants ont surtout assisté aux réunions sont autant de partenaires indirects. Enfin de nombreuses ONG ont été présentes aux réunions avec une intensité variable. Deux d'entre elles - PACT et *Green first* - ressortent de cet ensemble par leur participation aux réunions et tables rondes mais pas aux formations. La fondation pour le développement durable PACT est basée à Reșița, association active localement, il semble qu'elle n'ait pas été enchantée par le fait qu'une autre ONG telle que REC, de Bucarest, mène un projet sur son espace de prédilection. *Green first* est une ONG s'éd à Donji Milanovac, ville du parc Djerdap avec lequel elle a l'habitude de coopérer. D'autres ONG ont été moins présentes, mais sont tout de même considérées comme des structures partenaires indirectes : UNESCO pro Natura, Bucarest, Grupa 013, Novi Sad, les associations de spéléologie ATME Speo Alpin Mehedinți « Exploratorii Reșița ».

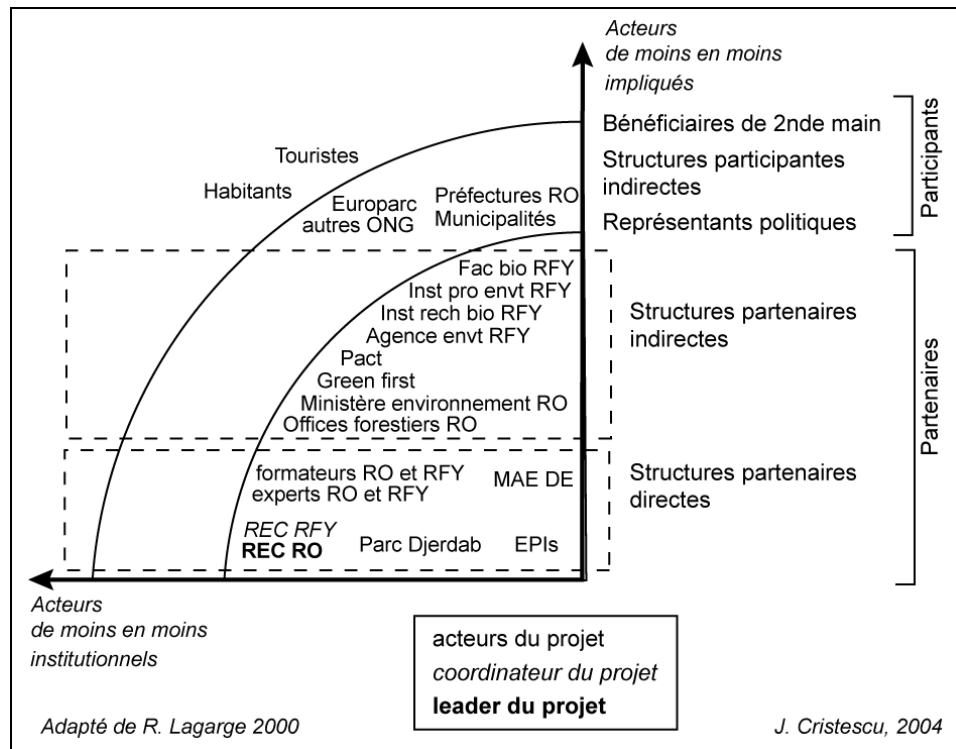
Peu présents dans le déroulement du projet, nous identifions des **participants**. Les préfetures des deux *judete* légitiment, donnent du poids au projet par leur présence, de préférence lorsque des media assistent à la même réunion. Notons la présence temporaire d'un expert du parc naturel de Pfalzerwald, Allemagne mandaté par l'Europarc pour une mission en novembre 2001 visant à développer une réserve de biosphère dans les gorges du Danube (*Cazanele Dunarii*). Europarc est un réseau de parc européens (37 pays membres), géré par une structure à Grafenau qui a pour objectif de protéger les habitats et paysages uniques d'Europe.

<sup>439</sup> Il s'agit de la même personne.

<sup>440</sup> Chaque prestation a été rétribuée à hauteur de 1050 euros.

<sup>441</sup> Chaque prestation a été rétribuée à hauteur de 540 euros

Figure 75 : Un projet qui fait la part belle aux acteurs locaux



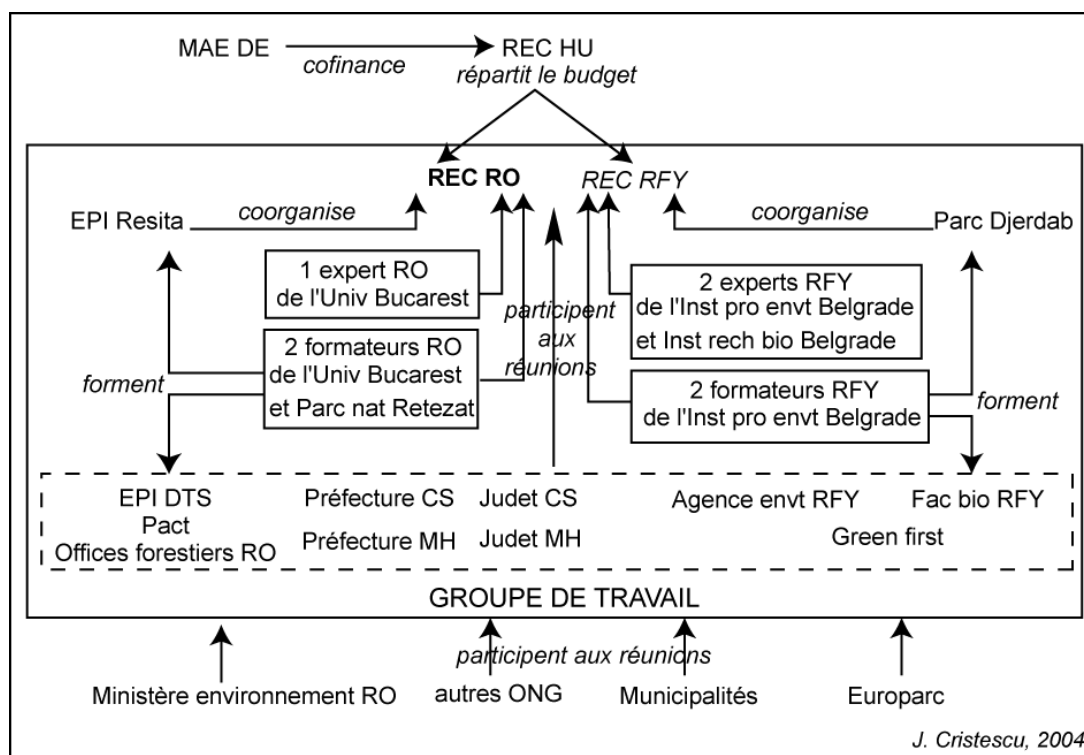
D'autres participants ponctuels à quelques réunions, des communes situées dans les limites du futur parc se sont présentées : Berzasca (DTS), Dubova (MH), Salaşu de Sus, Orşova. Les derniers participants sont les bénéficiaires indirects ou futurs du projet. La population bénéficiera de ressources naturelles préservées sur son espace de vie, ce qui participe également de l'amélioration de la qualité de vie. Les touristes, qui peuvent bien évidemment être à la fois des habitants de la région, auront un accès à cette nature préservée, mais de façon modérée, sous contrôle de l'administration concertée des parcs, si ce n'est de la structure de gestion de la réserve de biosphère transfrontalière.

Ainsi, ce sont les ONG, relevant du secteur privé et faiblement structurées (mis à part le REC) ont été les plus impliquées dans ce projet (75). Cela représente un grand nombre de partenaires pour un petit projet.

Les relations que les acteurs ont entretenues pendant ce projet n'ont pas témoigné d'une hiérarchie imposante comme dans le cas des projets Interreg CADSES : il n'y a pas eu ici de pyramide du pouvoir. Même si nous avons vu qu'un noyau se dégageait du groupe, on retrouve là l'esprit démocratique propre aux ONG. Cette fois, deux tâches étaient menées en parallèle de part et d'autre de la frontière, mais à peu près dans la même fenêtre temporelle et avec des échanges tout au long du projet. Les tâches étaient bien définies, les liens entre acteurs étaient clairs et le système d'acteurs par conséquent équilibré (Figure 76). Aucun retard n'a été déploré, les rapports ont été rendus à temps et présentés à l'ensemble des acteurs. Il faut préciser que le temps n'était pas une réelle contrainte. Certes, les financements étaient attribués pour un projet d'un an, mais ce délai n'avait rien d'un *ultimatum*, un retard n'aurait entraîné aucune sanction. La crédibilité et la

réputation du Roumanie et à travers elle de l'ensemble du réseau REC aurait tout de même été affecté en cas d'échec ou de non respect du calendrier.

Figure 76 : Un système d'acteurs transfrontaliers équilibré

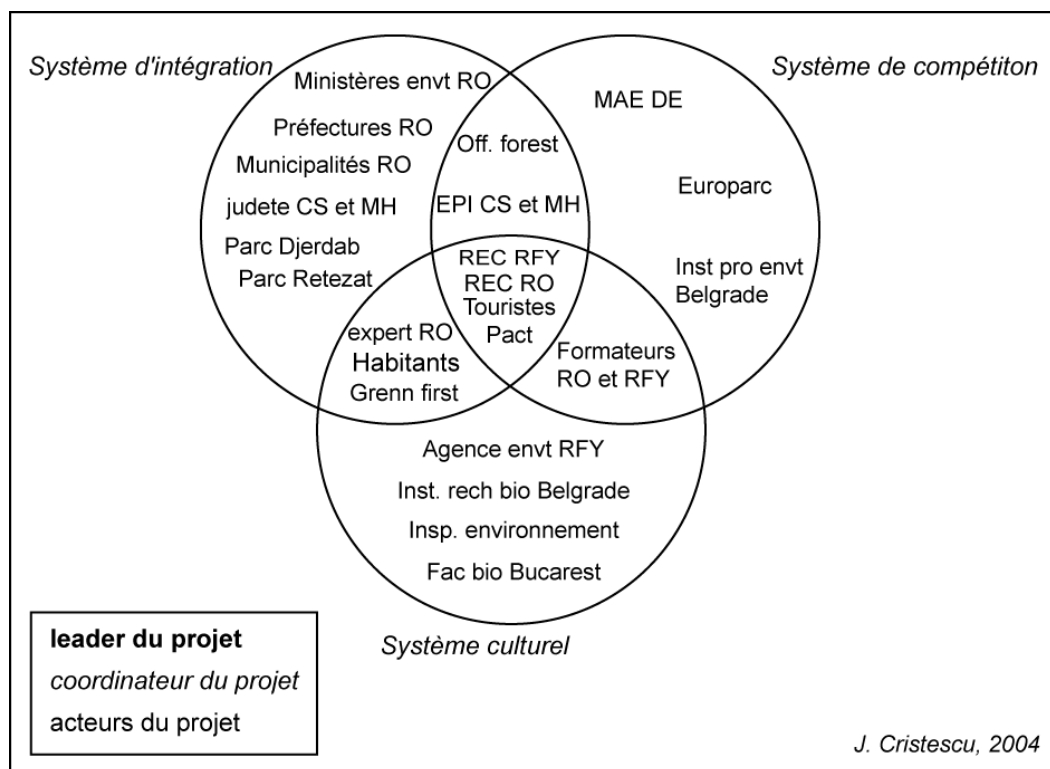


### III.2.3 Logiques et stratégies des acteurs : la protection de la biodiversité avant tout

Les logiques des acteurs sont déterminées par les facteurs qu'ils subissent et qui sont de deux ordres, internes et externes. Les premiers relèvent de tout ce qui entoure l'acteur, c'est à dire de l'ordre du contexte sur lequel il est souvent impuissant. Le contexte international est à la fois mondial par les opportunités que propose l'UNESCO par son programme *Man and Biosphere* et européen au travers de l'opportunité offerte par le programme REReP du Pacte de Stabilité de l'Europe du Sud-est. Le contexte de l'élargissement est aussi un facteur qui va influencer sur la logique des acteurs et sur les Roumains peut-être de façon encore plus importante, relativement à leur date d'adhésion précédant celle des Serbes. Les contextes nationaux s'ajoutent à cela et influencent les acteurs de chaque pays. Le contexte roumain a déjà été décrit supra, nous nous en tiendrons donc à un rappel des éléments liés à notre problématique transfrontalière : un faible développement, des problèmes industriels qui menacent l'environnement et enfin une faible capacité administrative y compris dans le domaine de la gestion de l'environnement, très complexe et inorganisée. Le contexte de la Serbie est celui décrit pour l'analyse du système DKMT : une situation politique particulièrement instable, la jeunesse de la CESM. Cependant, tout comme pour DKMT, seuls des acteurs serbes sont impliqués.

Les facteurs ou contraintes internes renvoient au système de valeurs de l'acteur, à ses croyances, ses représentations qui sont le fondement de sa logique selon trois grands types qui se combinent : logique d'intégration, de subjectivation et de compétition (cf. Chapitre 3). Les logiques des différents acteurs sont imbriquées dans le sens où chaque acteur peut suivre plusieurs logiques à la fois, certaines en dominant d'autres (Figure 77)

Figure 77 : La logique d'intégration majoritaire dans le projet *Transpark*



Les quelques municipalités, les *judete* de Caraş Severin et de Mehedinţi ainsi que les parcs naturels de Djerdap et de Retezat suivent une **logique** préférentiellement d'**intégration**, cherchant à légitimer leur présence dans cette région et souhaitant renforcer leur présence en gérant en partie le futur parc. Le Ministère de l'environnement roumain ainsi que les Préfectures des deux *judete* suivent un logique d'intégration plus faible par rapport à cet espace puisqu'elles représentent l'Etat roumain qui cherche d'abord à exister sur le territoire national.

En plus de cette logique d'intégration, les agences de protection de l'environnement de Reşiţa et de Dobreta-Turnu Severin ainsi que les offices forestiers des deux *judete* suivent une **logique de compétition**, cherchant à atteindre leurs objectifs respectifs tout en légitimant leur appartenance à cet espace qu'est le parc transfrontalier. Suivant une logique quasi exclusivement de compétition, nous trouvons l'Institut de protection de la Nature de Serbie qui est plus incisif que les autres acteurs académiques dont il est pourtant proche par nature. Le financeur est aussi dans cette logique. L'ONG Europarc est un peu un opportuniste en marge du projet qui cherche à en tirer partie pour glaner un maximum d'éléments en vue de remplir sa propre mission.

Situés à la fois dans une logique de compétition et de subjectivation, les formateurs roumains et serbes cherchent aussi bien à ajouter une expérience d'expertise à leur acquis qu'à se poser comme acteurs critiques. Les acteurs suivant uniquement une **logique de subjectivation** sont les autres instituts de recherche, la direction de l'environnement de Serbie et les universités. Les experts roumains et serbes, l'ONG *Green first* ainsi que les autres ONG mis à part, PACT et la population ont à la fois un système de valeurs culturelles et d'intégration. UNESCO Pro Natura est une ONG qui existe depuis 1991, son « équipe » de deux activistes et trois collaborateurs temporaires travaille exclusivement sur la protection de l'environnement en Roumanie.

Son objectif est de promouvoir le programme MAB. Cette ONG a donc sa place dans ce projet. Les activistes de cette ONG considèrent que la création de réserve de biosphère dans le cadre de MAB est essentiel : « l'idée est d'utiliser le *lobbying* international pour attirer l'argent de partout »<sup>442</sup>.

Toutefois, les résultats se limitent à un échange d'expériences. Ce qui pose surtout problème est le montant du budget : « 50 000 euros ça n'est pas assez d'argent »<sup>443</sup>. Or, il existe un projet LIFE dont bénéficie uniquement le parc national des Portes de fer. « Ces projets sont plus intéressants car ils représentent plus d'argent » dit-on sur place. UNESCO Pro Natura participe à d'autres projets de mise en place de parcs transfrontaliers en Roumanie. Sur la frontière avec l'Ukraine, le parc roumain de Rodnei, la réserve de biosphère des Carpates, Ukraine et la société écologique du Maramureş sont partenaires mais il n'existe pas d'administration pour ces deux espaces naturels, c'est la principale difficulté du projet. Sur la frontière moldave et ukrainienne existe le projet de réserve de biosphère trilatérale du Prut qui est mis en exergue dans la stratégie d'aménagement moldave. Il y a également eu un projet de parc transfrontalier uniquement avec la Moldova qui n'a pas abouti. Le REC Roumanie n'était pas parvenu à trouver des acteurs locaux dans le *judeţ* de Botoşani. « Il est difficile de trouver des partenaires dans cette partie de la Roumanie car les gens sont trop pauvres »<sup>444</sup>. Ainsi, « *Transpark* a plus de chances d'aboutir, c'est le meilleur exemple de coopération pour un parc transfrontalier »<sup>445</sup>. Selon cette ONG, il faudrait que le parc des Portes de fer se développe dans la même direction que le parc national de Piatra Craiului-monts Bucegi qui est « un modèle à suivre pour les Portes de fer »<sup>446</sup>.

Le parc de Piatra Craiului a en effet bénéficié d'un projet LIFE<sup>447</sup> qui a permis la construction de deux centres d'accueil et de la mise en place d'un système d'écotourisme « à la carte » avec possibilité de réservation par Internet. Le programme prévoit même de voir des ours pour 20 euros par personne ! C'est l'Office forestier de Zarneşti, village proche de Bran, qui gère le

<sup>442</sup> Emil Burduşel, entretien du 9 avril 2002, Bucarest.

<sup>443</sup> Idem.

<sup>444</sup> Idem.

<sup>445</sup> Idem.

<sup>446</sup> Idem.

<sup>447</sup> Il s'agit du projet LIFE99 NAT/RO/006435.

Parc avec un personnel de 3 permanents. Le projet a en outre permis d'employer 23 guides de montagne pour la saison estivale. Le projet n'a pourtant pas été mobilisateur parmi la population locale, ce que regrettent les gestionnaires du parc : « Les habitants du parcs sont le plus grand frein à tout projet de développement car ils ne changent pas de mentalité. Tant qu'il y a de l'argent et des travaux, ils ne posent pas de problème mais dès qu'il faut mettre en place des activités d'écotourisme, il n'y a plus personne »<sup>448</sup>.

Enfin, les acteurs les plus complets (et complexes) sont ceux qui suivent les trois logiques à la fois : les REC Roumanie et Yougoslavie, le PACT et les touristes. Les REC cherchent à la fois à légitimer leur appartenance à ce territoire, pas tellement par attachement, mais plutôt pour asseoir leur rôle dans le domaine de l'environnement. Ils suivent aussi une logique de subjectivation en restant critiques par rapport à ce qu'ils représentent et ont conscience d'agir à la fois comme des citoyens et des usagers potentiels. S'ils ont une logique de compétition c'est parce qu'ils s'attachent à parvenir à leurs objectifs. Mais cette première logique est moins marquée que leurs deux autres (intégration et subjectivation). Pour le REC Roumanie, cette logique de compétition a été attisée par le comportement du PACT. Loin d'être considéré comme un opposant, celui-ci a pu ne pas se montrer des plus coopérants durant le projet. Sa logique de compétition est prégnante mais c'est surtout celle d'intégration qui prend le pas, voire qui devient exclusive puisqu'il a du mal à accepter la présence d'une autre ONG qui partage les mêmes objectifs. Enfin, les touristes ont une logique d'intégration et de subjectivation s'ils sont aussi des habitants de la région. Ils ont par ailleurs une logique de compétition en ceci qu'ils sont très déterminés et parfois prêts à transgresser les règles pour satisfaire leurs objectifs, qui sont de l'ordre de la distraction en général. Ainsi certains sont prêts à randonner dans des zones strictement protégées ou à faire des barbecues quand tout feu est interdit etc.

Les stratégies déterminées par ces logiques sont dévoilées par les ressources que les acteurs mettent en œuvre pour parvenir à leurs fins. Le projet étant totalement financé, aucun acteur ne mobilise de ressources financières dans le projet. Par contre, en terme de ressources humaines, les acteurs montrent une implication plus ou moins intense (Tableau 38).

---

<sup>448</sup> Mihai Zotta, entretien du 23 avril 2003, Zarnesti.

| Acteur                             | Ressources humaines        | Participation aux réunions |
|------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>REC Roumanie</b>                | 1 personne responsable + 5 | RO1, RO2, FORO             |
| <b>REC Yougoslavie</b>             | 1 personne responsable +1  | RFY, RO2                   |
| <b>Parc national Djerdap</b>       | 1 personne responsable +1  | RFY, RO2, FORFY            |
| <b>Parc national Retezat</b>       | 1                          | RO2                        |
| <b>EPI Reșița</b>                  | 1 personne responsable +3  | RO1, FORO, RO2             |
| <b>EPI Dobreta Turnu</b>           | 3                          | RO1, FORO, RO2             |
| <b>Județ Caraș Severin</b>         | 2                          | FORO, RO2                  |
| <b>Județ Mehedinți</b>             | 3                          | RO1, FORO                  |
| <b>Office des forêts Reșița</b>    | 1                          | FORO, RO2                  |
| <b>Fondation PACT</b>              | 2                          | RO1                        |
| <b>Green first</b>                 | 2                          | RFY                        |
| <b>Parc national Portes de fer</b> | 1                          | RO2                        |
| <b>Inst environnement Serbie</b>   | 1                          | FORFY                      |
| <b>Exploratorii Reșița</b>         | 2                          | RO2                        |
| <b>Université Bucarest</b>         | 3                          | FORO, RO2                  |

RO1, RO2 : 2 réunions en Roumanie

FORO : 1 formation en Roumanie

RFY : 1 réunion en Serbie

FORFY : 1 formation en Serbie

Sources : d'après les entretiens et le rapport final *Transpark*, 2002

#### Tableau 38 : D'importantes ressources humaines mobilisées

Précisons qu'un projet dans le cadre de LIFE-Nature s'est déroulé de février 2002 à février 2003, soit à peu près sur la même période que *Transpark* : « LIFE-Parc naturel des Portes de fer, conservation et gestion des habitats ». L'objectif était plus ciblé sur la protection de quelques espèces animales (tortue d'Hermann, vipère à collier, cigogne, aigrette garzette, faucon). Les mêmes acteurs locaux que ceux de *Transpark* étaient conviés à participer au projet. Ils ont pu montrer une préférence entre les deux projets et s'investir dans l'un plus que dans l'autre. Le REC Roumanie n'était pas conviée à participer à ce projet<sup>449</sup>.

En terme de regroupements stratégiques, le REC Roumanie a néanmoins cherché le soutien d'acteurs locaux pour donner plus de chance à *Transpark*. La fondation locale PACT s'est sentie menacée dans sa « souveraineté » et s'est montrée réticente, ses représentants ne sont venus qu'à la première réunion puis se sont complètement désintéressés du projet. C'est pourquoi le REC s'est rapproché de l'agence de protection de l'environnement de Reșița afin de montrer aux locaux le caractère local du projet et d'obtenir une légitimation par des autorités locales. Le REC Roumanie, en véritable *leader* et coordinateur, a eu recours à l'expertise, c'est une stratégie de sous-traitance qui va dans le sens de sa logique de compétition. Par cette pratique, perçoit son expérience des programmes internationaux. L'autre agence de protection de l'environnement concernée par ce projet, celle de Dobreta-Turnu Severin s'est moins investie. Il faut peut être déceler ici un intérêt moindre envers *Transpark* qu'envers le projet LIFE. C'est aussi le cas de l'office forestier de cette ville qui n'a assisté qu'à une seule réunion, sûrement en raison d'une plus grande implication dans

<sup>449</sup> NB: il existe un projet Phare CBC 2002 RO/BG/RFY « The iron gate system » qui est postérieur et n'a pas eu de lien avec *Transpark*.



le projet LIFE. Il faut dire que dans ce second projet, c'est à cet office forestier que reviendrait la tâche administrative de gestion du parc des Portes de fer.

UNESCO Pro Natura est une ONG qui a déjà bénéficié de projets par l'intermédiaire du REC Roumanie (financement d'équipements, de fonctionnement), sa stratégie est de renforcer ses liens avec cette ONG. Comme ce projet cadre tout à fait avec les fondements même de la création de cette ONG, il aurait été étonnant qu'elle ne s'implique pas. Cependant la faiblesse de ses ressources humaines ne lui a permis d'être représentée qu'à une seule réunion.

Europarc peut être considéré comme un acteur annexe, il a profité de ce projet pour réaliser sa mission au moment le plus opportun. L'objectif de son projet a été, un temps, commun avec celui de *Transpark*, bien que les acteurs de ces deux projets n'aient pas été en connaissance de l'existence de l'autre.

Le déroulement du projet a connu trois étapes distinctes (Tableau 39). La première étape correspond à la gestation du projet, son montage. A ce moment les seuls acteurs en présence sont les REC Hongrie et Roumanie et les financeurs potentiels. Les négociations se font d'ailleurs essentiellement entre le REC Hongrie directement avec son important réseau. Au premier nœud, nous sommes dans la situation d'un jeu à somme nulle en ce qui concerne les flux financiers. En effet, tout ce que gagne le REC (et ses futurs partenaires) est perdu par le financeur. Cependant, leurs relations ne se résument pas à un flux unidirectionnel d'argent. Le MAE allemand pense qu'il a à gagner dans ce jeu car il participe ainsi au développement de l'Europe centrale et orientale, ce qu'il considère comme important pour la stabilité en Europe à laquelle il a intérêt. De plus, il participe à la protection de l'environnement. Or, il croit que c'est un domaine qui ne connaît pas de frontière et qui profite à tous.

Lors de la deuxième étape, les acteurs font connaissance. Tout est alors mis en œuvre pour que le jeu soit à information complète. Les nombreux contacts entre les coordonnateurs et la volonté de réunions régulières, entre acteurs roumains d'une part et serbes d'autre part dans un premier temps, mais aussi du groupe de travail dans un second temps témoignent de cette volonté que chacun soit tenu au courant de l'avancée du projet et y participe. Ce sont autant d'occasions pour les acteurs de mieux se connaître et donc d'appréhender les contraintes auxquelles chacun est soumis. Les REC décident ensemble des tâches principales et les divisent en sous-tâches avec une attribution à chaque acteur qui doit les remplir dans un certain délai. Ainsi les besoins ont été identifiés en vue de réaliser une réserve de biosphère transfrontalière, objectif premier du projet, en adéquation avec les situations en Roumanie et en Serbie qui diffèrent sur de nombreux points. Le choix des experts par les REC permet d'assurer l'implication avec confiance de personnes qu'ils connaissent, avec lesquelles ils ont déjà travaillé. Au deuxième nœud, les acteurs de part et d'autre sont satisfaits car les besoins propres à chaque partie ont été identifiés.

| Etape         | Période          | Activités  |
|---------------|------------------|--|
| <b>1</b>      | 2001-09/2001     | Montage et soumission du projet  |
| <b>Nœud 1</b> | 26/09/2001       | Acceptation du financement du projet par le Ministère des affaires étrangères allemand   |
| <b>2</b>      | 10/2001-04/2002  | Identification des acteurs<br>9-11/11/2001 : réunion des acteurs roumains<br>02/2002: réunion des acteurs serbes<br>Rédaction des rapports par les experts roumain et serbes en parallèle  |
| <b>Nœud 2</b> | 04/2002          | Rendu des rapports : besoins différents de chaque côté en vue de réaliser une réserve de biosphère transfrontalière  |
| <b>3</b>      | 04/1999- 09/1999 | Présentation des rapports à l'ensemble des acteurs roumains et serbes<br>05/07/2002 : réunion des acteurs roumains<br>23/07/2002 : réunion des acteurs serbes<br>08-12/09/2002 : journée de formation pour les employés du parc Djerdap<br>25-26/09/2002 : journée de formation pour les administrations locales roumaines |
| <b>Nœud 3</b> | 12/2002          | Rapport final du projet <i>Transpark</i>   |

**Tableau 39 : Les étapes du projet *Transpark***

La troisième étape consiste à améliorer l'information entre les acteurs par la restitution des rapports. Les éléments nécessaires à la formation d'une réserve de biosphère permettent aussi d'identifier le type de formation qui va être nécessaire aux acteurs. Deux groupes ont alors été formés, celui des employés du parc Djerdap qui possède une administration déjà fonctionnelle ; ils ont été formés au fonctionnement d'une réserve de biosphère transfrontalière ainsi qu'à l'utilisation de l'outil Internet. Le deuxième groupe comprend des administrations locales roumaines dans différents domaines liés à la protection de l'environnement, ils ont suivi une formation sur la gestion d'un parc national.

Au nœud 3, les acteurs sont globalement satisfaits car les actions réalisées dans le projet correspondaient à leurs besoins. Les acteurs serbes sont satisfaits de leur formation et considèrent leur position comme avantageuse par rapport à leurs partenaires, car ils ont avancé d'un pas vers la création d'un parc transfrontalier et sont prêts à le gérer. Tandis que du côté roumain, il n'existe toujours pas d'administration pour gérer le parc des Portes de fer, si bien que la gestion du parc transfrontalier paraît encore lointaine. Une formation comme celle qu'ont suivie les acteurs serbes est conditionnée par la création d'une telle structure.

Après ce projet, le REC Roumanie avait envisagé de proposer la soumission de ce nouveau parc transfrontalier aux « Parcs pour la paix » sous l'égide de l'UNEP<sup>450</sup>. Même si cela ne s'est pas fait, la structure de gestion du parc des Portes de fer est presque sur pied. Elle doit s'organiser autour d'une « administration en propre » comprenant un organe exécutif, un conseil

<sup>450</sup> C'est un objectif affiché par le REC Roumanie, mais à l'UNEP, on ne connaît pas l'existence de ces Parcs pour la paix.

d'administration consultatif et un conseil scientifique. L'administration proviendrait de l'office forestier de Dobreta-Turnu Severin. Le CA serait composé de représentants des autorités locales de la zone du parc (Conseils des deux *judete* Caraș-Severin et Mehedinți, les Préfectures, les deux EPI, les communes, des ONG, des acteurs économiques de la zone etc.). Le conseil scientifique comprendrait tous ceux qui ont participé à l'activité scientifique du parc, façon d'impliquer l'ensemble des personnes qui ont participé au projet LIFE.

Au final, le succès de ce projet relève de la prédominance de facteurs qui l'ont favorisé, cependant, les facteurs ayant freiné le projet n'ont pas été négligeables (Tableau 40). Ils ont fait partie en majorité des objectifs à atteindre lors d'autres projets.

Lors du déroulement du projet *Transpark*, les leaders et organisateurs ont recherché une coopération transfrontalière rapprochée, le déroulement a pu faire croise à deux projets parallèles en raison des besoins très différents identifiés de part et d'autre de la frontière pour l'établissement d'un parc naturel transfrontalier. L'objectif était toutefois clair dès le début et les tâches bien définies, réparties entre les partenaires qui ont échangé tout au long du projet. La sauvegarde de la biodiversité dans une région unanimement reconnue comme riche a été un ciment pour les différents acteurs de l'environnement, ceux-ci n'ayant nul besoin d'être convaincus de la pertinence de traiter de tels sujets de manière transfrontalière. Ainsi, plus que l'organisation du projet, ce sont les effets de ce projet qui sont transfrontaliers.

| Facteurs favorisant la coopération   | Facteurs entravant la coopération   |
|--|---|
| Intérêt commun pour la protection de l'environnement   | Disparités dans les structures administratives de gestion des parcs nationaux (Djerdap a une administration, pas les Portes de fer) |
| Problèmes communs aux pays en transition et volonté commune de se rapprocher de l'UE   | Fort centralisme et faible capacité administrative en Roumanie et en Serbie   |
| Le Danube et la richesse de la biodiversité dans cette zone transfrontalière = éléments fédérateurs                                |   |
| Organisation en groupe de travail non hiérarchisé  | Pollutions industrielles qui menacent l'environnement   |
| Acteurs ciblés (protection de l'environnement)   | Acteurs essentiellement publics, experts y compris<br>Faible participation de collectivités locales                                 |
| Mobilisation d'un réseau d'acteurs pré-existant  |   |
| Définition claire des tâches de chaque acteur selon un calendrier serré  |   |
| Recours à l'expertise  |   |
| Rôle de leader efficacement et humblement joué par le REC Roumanie   | Faible budget, provenant uniquement des donateurs étrangers   |
| Expérience du REC Roumanie dans les projets européens  |   |
| Echanges pluridirectionnels d'expériences et de pratiques avec les parcs de Retezat et de Djerdap ayant leur propre administration | Pas de croisement avec des projets pourtant très similaires (LIFE Piatra Craiului...)   |
| Participation importante aux réunions et formations  | Participation des acteurs serbes aux réunions roumaines supérieure à celle des Roumains aux réunions serbes                         |
| Satisfaction des objectifs privés des acteurs (en adéquation avec leurs logiques d'intégration, de stratégie et d'objectivation)   | Sentiment de jalousie   |
| Création d'un réseau d'acteurs vertical durable  |   |
| Mise en réseau des acteurs roumains d'une part, serbes d'autre part et transfrontaliers  | Nécessité de visa pour séjourner en Serbie  |

**Tableau 40 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet *Transpark***

## II.2.4 Les mêmes objectifs de protection de l'environnement en Moldova

Au vue de tous ces exemples de coopération, la frontière roumano-moldave manque à l'appel. Nous avons évoqué plus haut l'existence d'un réseau de REC en Europe centrale et orientale et il nous faut reconnaître que certains ne sont en rien des ONG de seconde zone, la réussite de ces ONG n'étant pas liée à la taille du pays où elles se trouvent. Ainsi, le REC Moldova, situé dans la capitale (Figure 78), n'est pas une petite ONG, étouffée entre deux grands voisins plus riches et plus puissants. Ses coopérations connaissent également des freins de différentes natures mais aussi des éléments qui l'encouragent à renforcer son implication dans la protection de l'environnement et dans le renforcement de la capacité administrative du pays.

**Figure 78 : Une entrée de ville impressionnante : la « porte » de Chişinau (cliché J. Cristescu, 2002)**



Le REC Moldova, tout comme celui de Roumanie, a pour objectif d'assister les NEI, dans les domaines du développement et de la protection de l'environnement. Il a été fondé en octobre 1998, suite à la conférence de Sofia, en 1995. Premier de la nouvelle vague de REC, c'est donc le plus expérimenté. Il propose 7 programmes de financement au profit des ONG. Son équipe est à peine moins nombreuse que celle de Roumanie avec 7 employés que viennent ponctuellement épauler des experts. C'est une ONG indépendante - contrairement au REC Roumanie qui dépend de celui de Hongrie - dont les principaux bailleurs de fonds sont les Etats-Unis (l'agence US Environment Protection Agency) et l'UE (programme TACIS<sup>451</sup>). « Les ambassades pourraient donner plus de fonds, ainsi que les Etats-Unis, le RU, l'UE, ainsi que la fondation SOROS<sup>452</sup>, la Banque mondiale et l'UNDP qui malheureusement n'a pas de fonds pour les grandes ONG, seulement pour les administrations locales »<sup>453</sup>.

<sup>451</sup> Il y a à Chişinau une représentation TACIS qui travaille avec le gouvernement, les Ministères selon une logique top down.

<sup>452</sup> La Fondation Soros pour une société ouverte, fondée par l'homme d'affaire d'origine hongroise George Soros, est très présente dans les PECO et les NEI.

<sup>453</sup> Ina Coşeru, responsable du programme Capacité administrative, entretien du 17 avril 2002, Chişinau.

Les projets de coopération au niveau national reflètent les grands problèmes auxquels est confronté le pays en matière d'environnement. La Moldova connaît ces dernières années une importante déforestation. Ces surfaces déboisées ont des conséquences désastreuses sur les sols par le lessivage qu'elles rendent possible et qui aboutit à leur appauvrissement. Ce sont les propriétaires, mais pas seulement, la population qui en avait vraiment besoin également, qui ont opéré des coupes à blanc sur une multitude de petites surfaces. Aussi un projet d'ouverture d'un parc national dans le nord a-t-il pour objectif de lutter contre cette déforestation. Le pays ne compte pour l'heure qu'un seul très grand parc national - Codru - et huit zones protégées.

La deuxième grande préoccupation concerne la faiblesse de la capacité administrative qui touche le secteur de l'environnement au même titre que d'autres, à l'image de ce qui se passe en Roumanie. Ainsi, le programme « *Capacity building* » consiste principalement à informer et former les personnels des ONG à la mise en œuvre des projets environnementaux. Les réalisations sont de l'ordre de l'événementiel : une table-ronde de journalistes de l'environnement européens (octobre 2001), retransmis à la TV bien que les chaînes publiques ne soient pas tellement regardées, et à la radio qui est beaucoup plus écoutée, une autre table-ronde sur l'agriculture biologique dans les PECO (février 2002), un programme de stages pour les ONG moldaves situées en zone rurale ou encore un forum national des ONG environnementales (septembre 2002)...

La coopération transnationale est une priorité pour le REC Moldova. En 2000-2001, le projet « Perspective de développement et de problèmes environnementaux du Sud-Est » a rassemblé des ONG roumaines et moldaves et a abouti à une publication dans *Natura*, un important journal sur la protection de la nature en Moldova qui a été largement distribué dans les deux pays. Une conférence de presse à Bucarest a du reste étonné les Roumains concernant la prise de conscience environnementale moldave ainsi que la qualité et la quantité des activités des Moldaves. D'autres projets multilatéraux ont eu lieu comme celui en vue de protéger les populations d'esturgeons dans le delta du Danube (1999) entre Roumanie, Ukraine et Moldova concernées sur une surface de 800 m<sup>2</sup> ; ou encore l'élaboration d'un document présentant les opinions des nouveaux REC au sujet du développement durable (2002) qui a été présenté à Bruxelles, lors de la « Semaine verte 2002 ». Ce document comportait la note que les opinions et positions présentées ne reflétaient en rien celles des ONG de Moldova et d'Ukraine. Cela témoigne du fait qu'au départ, ces deux ONG étaient contre la coopération avec les nouveaux REC car elles étaient uniquement intéressées par les collaborations entre l'Ukraine, la Moldova, la Roumanie - soit la « première vague de REC » - et l'UE. Elles considéraient ne rien avoir en commun avec le Kazakhstan, l'Ouzbékistan ou encore la Géorgie. Un projet transfrontalier LEAP<sup>454</sup> devrait avoir lieu entre le département de Soroca, Moldova et de la région de Moghiliypodilsk, Ukraine, à propos de reconquête de la qualité de l'eau du Dniestr. Ce serait le premier projet LEAP transfrontalier.

La qualité de la coopération diffère selon les voisins, au sein même de cette première vague. Pour le REC Moldova, il est très difficile de travailler avec l'Ukraine, d'une part parce qu'il existe peu d'ONG et d'autre part du fait que les acteurs ukrainiens font preuve d'une grande incompréhension. « Rien n'est pensé là-bas, c'est la régression totale », estime durement Ina Coşeru, du REC Moldova. Ils se sentent peu concernés par la dégradation de l'environnement le long de la frontière Moldavo-Ukrainienne, « c'est un vrai désastre »<sup>455</sup>. Il y a beaucoup de flux commerciaux entre la Roumanie et l'Ukraine qui passent à cet endroit. mais c'est aussi l'endroit où la Roumanie est la plus pauvre, cela se ressent dans le nombre d'acteurs potentiels : « à Botoşani par exemple, il est très difficile de trouver des partenaires car ils sont très pauvres »<sup>456</sup>. L'économie ukrainienne est concentrée dans sa partie orientale. A la frontière méridionale, il s'agit de la plus pauvre région d'Ukraine malgré le potentiel du littoral qui pourrait être mis en valeur, comme c'est le cas sur la frontière avec la Hongrie, où le tourisme rural de montagne est développé. Le REC Moldova travaille plus volontiers et plus facilement avec la Roumanie. Il en a l'habitude et en plus il n'y a pas le problème de la langue. Le plus fort niveau de développement ainsi que son expérience sont appréciés.

Bien sûr, le contexte politique n'est pas des plus favorables en Moldova. En ce qui concerne l'organisation territoriale, qui compte pour une ONG visant à intervenir sur le territoire national, depuis 1995, 12 départements ont remplacé les 40 régions établies par les soviétiques. La gestion territoriale en a été grandement simplifiée et depuis c'est le niveau privilégié pour la mise en œuvre de projets environnementaux. De plus, il existe depuis 1990, une organisation gouvernementale importante : le Mouvement environnemental pour la Moldova qui a des représentants locaux dans chaque département moldave. Ceux-ci font un grand travail d'information et d'éducation. Le REC Moldova possède également ses propres centres d'information, au nord du pays, à Balti et au sud, à Cahul. Un troisième centre est en projet à Tiraspol<sup>457</sup>, une ONG est chargée de le mettre en place : *Biotica*<sup>458</sup> qui est une des vingt ONG de **Transdnestrrie**. *Biotica* est impliquée dans de nombreux projets et travaille essentiellement sur la Convention Arhus.

---

<sup>454</sup> Pour *Local Environmental Action Programme* qui sont des sous-programmes du EAP qui existe au niveau national.

<sup>455</sup> Idem.

<sup>456</sup> Idem.

<sup>457</sup> « Capitale » de la Transnistrie.

<sup>458</sup> Elle aurait reçu pour cela 2 millions d'USD.

De petites ONG travaillent aussi en réseau et reçoivent des fonds du REC Moldova dans l'ensemble du pays. Elles sont particulièrement efficaces : « en fait, elles font tout le travail car il ne nous reste plus qu'à faire de la représentation aux différentes réunions et guère plus. Ca a toujours été difficile en Transdnestrie mais les ONG y travaillent très bien »<sup>459</sup>.

**Figure 79 : De l'autre côté du Dniestr : la Transdnestrie (à droite, cliché J. Cristescu, 2002)**



Le contexte politique, *i.e* la présence d'un gouvernement communiste au pouvoir, a freiné la coopération du REC Moldova et, partant, des autres ONG qu'elle soutient. Le gouvernement souhaite changer le découpage administratif créé en 1995, pour revenir au découpage antérieur. « Tout ce qu'ils veulent faire revient à détruire tout ce qui a été fait depuis 1992 »<sup>460</sup>! Un projet LEAP dans le département d'Ungheni (de septembre 1998 à novembre 1999) avait reçu l'aval de l'UE, mais a été « momentanément » ajourné car le gouvernement communiste l'a bloqué. Mais le REC Moldova a une bonne réputation internationale qui lui permet de contrer ces difficultés nationales. Cette image très positive notamment auprès de l'UE et son accès à d'importants fonds, peuvent être imputables à l'action d'un homme qui a été un véritable levier pour le démarrage de cette ONG. Tom Garvey (CE, DG Environnement) a fait du *lobbying* à Bruxelles autant qu'en Moldova lorsqu'il était président du REC Moldova. Il travaille maintenant à la Banque mondiale, tout en faisant toujours partie du comité de direction du REC Moldova.

Un élément « local » freine également les actions du REC. Il existe une autre ONG créée et gérée par les Pays-Bas qui a les mêmes buts que le REC Moldova. Elle organise peu ou prou les mêmes événements, a des programmes comparables. Elle a réussi à monopoliser les actions visant la mise en place de la Convention Arhus. Il y a donc doublon et gaspillage d'argent. « Ils n'invitent jamais le REC à leurs séminaires, je leur ai proposé de travailler ensemble, ou au moins de coordonner leurs projets avec les nôtres mais rien n'a été possible jusqu'à maintenant et ça n'est pas

<sup>459</sup> Idem.

<sup>460</sup> Idem.



en voie de changer »<sup>461</sup>. Le REC a néanmoins mis en œuvre un projet multilatéral pour que les 4 nouveaux REC adoptent la Convention Arhus (1999-2001) au moyen de formation des acteurs locaux. Les ONG de Transdnestrie ont largement participé et les résultats ont été publiés par l'Ukraine.

Il existe aujourd'hui 200 ONG en Moldova, alors qu'il n'y en avait que 30 ou 40 en 1998 et cela est directement lié à l'action du REC Moldova avec notamment 145 petits projets mis en œuvre à ce jour. Il y a même « trop » d'associations environnementales à Chişinau, au point qu'en 2002 les fonds destinés à l'aide à la création d'ONG ont été dirigés uniquement vers des ONG du reste du pays.

Ainsi, ces différents éléments nous permettent de résumer les facteurs généraux favorisant ou entravant la coopération transfrontalière entre la Roumanie et la Moldova (Tableau 41).

| <b>Facteurs favorisant la coopération</b>  | <b>Facteurs entravant la coopération</b>   |
|--|--|
| Intérêt commun pour la protection de l'environnement et le renforcement de la société civile   | Disparités de développement de part et d'autre de la frontière : région moldave plus pauvre  |
| Problèmes communs aux pays en transition et volonté commune de se rapprocher de l'UE, encore plus prégnant pour la Moldova, malgré le comportement de son gouvernement | Fort centralisme et faible capacité administrative en Roumanie et en Moldova<br>Menaces de retour à des pratiques soviétiques en Moldova |
| Absence de barrière linguistique   | Le Prut = barrière difficilement franchissable   |
| Absence de visa obligatoire  | Pollutions industrielles générales et déforestation moldave qui menacent l'environnement   |
| Importance des ONG Moldaves  | Mise en réseau encore insuffisante des ONG   |
| Indépendance financière d'ONG comme REC Moldova  | Budget trop instable, provenant uniquement des donateurs étrangers   |
| Echanges d'expériences entre les REC Moldova et REC Roumanie   | Passeport obligatoire pour traverser la frontière dans les deux sens   |
| Existence d'un réseau d'ONG couvrant l'ensemble du territoire moldave y compris la Transdnestrie   | Concurrence avec une ONG gérée par des acteurs hollandais  |
| Soutien voire <i>lobbying</i> de la part de personnalités influentes   | Divergence de points de vue des ONG ukrainiennes et moldaves avec les ONG des PECO à propos de la création de REC dans le Caucase        |

**Tableau 41 : Les facteurs favorisant ou entravant la coopération roumano-moldave**

<sup>461</sup> Idem.

Un bref aperçu de l'éventail des coopérations menées par cette autre ONG renforce le sentiment que les ONG sont particulièrement actives dans le domaine de la protection de l'environnement, mais aussi qu'elles se préoccupent de tout ce qui touche au renforcement de la société civile. Ainsi, le REC Moldova cherche à se donner les moyens d'améliorer l'efficacité de la coopération par l'augmentation de la capacité administrative et la recherche de fonds divers par exemple. Son indépendance et son organisation reposant sur des antennes locales ainsi que sa bonne santé financière lui ont permis de réaliser d'importants programmes et de soutenir un réseau d'ONG locales, y compris en Transdnestrie. Ses réussites sont peu connues en Europe, à commencer par ses plus proches voisins roumains.

Le fonctionnement de cette ONG montre qu'entre acteurs voisins de même nature, poursuivant les mêmes objectifs, existent parfois des présuppositions et une certaine méconnaissance qui peuvent être préjudiciables à la coopération entre ONG.

## **Conclusion du cinquième chapitre : une coopération en voie d'institutionnalisation est un gage d'efficacité future**

Il apparaît que l'objectif principal des coopérations transfrontalières est l'intégration européenne ou la préparation à l'adhésion selon l'Etat considéré. Les acteurs cherchent à augmenter leurs relations avec l'UE, en plus des liens avec d'autres acteurs locaux. Les frontières sont considérées comme des espaces clés par la Commission européenne ; il s'agit de transformer d'anciennes barrières en interfaces d'échanges privilégiées. C'est aussi un objectif que partagent les acteurs des eurorégions et ceux de Phare CTF sur l'ensemble des frontières considérées. L'effet barrière existe toujours dans cette partie de l'Europe : sur la nouvelle frontière de l'UE à 25 entre la Hongrie et la Roumanie, il s'agit d'une barrière politique et économique ; sur la frontière entre la Roumanie et la Bulgarie, c'est l'obstacle naturel du Danube qui reste une barrière car la construction de nouveaux ponts est lente ; sur la frontière roumano-serbe, la barrière est essentiellement politique mais de façon moins hermétique que sur les frontières avec l'Ukraine et la Moldova.

Loin de pouvoir parler d'effacement des frontières, la pratique des coopérations augmente leur perméabilité, d'autant plus que certains projets visent à ajouter des points de passages frontaliers. Lorsque la frontière partage une « région historique », elle est un élément particulièrement fédérateur. Les acteurs cherchent alors à renouer des liens entre eux en s'ancrant à un territoire commun. DKMT jouit à ce titre d'une assise territoriale reconnue par les acteurs et en voie d'appropriation par la population, ce qui facilite l'émergence de projets communs. Les eurorégions souffrent pourtant du vide juridique qui les entoure. Le caractère institutionnel des programmes Phare CTF avec une répartition claire des rôles décisionnels, consultatifs, administratifs et de pilotage, est un atout. Malgré la lourdeur que lui prêtent les acteurs, la conséquence directe est l'importance des projets en nombre et en budget alors que les eurorégions n'ont pas de fonds propres ; leurs projets ne s'inscrivant pas non plus dans une stratégie à long terme et n'étant pas décidés par un comité représentant l'eurorégion, ils peuvent faire l'effet d'un saupoudrage.

La tendance est à l'intégration de Phare dans Interreg, des documents sont élaborés dans ce but ; ils mettent en œuvre des recommandations déjà anciennes de la CE. Pour le moment les liens entre les différents programmes, pourtant tous ciblés sur la coopération transfrontalière sont faibles. Cela peut être expliqué par la non correspondance des espaces de coopération et donc, des acteurs éligibles. Les acteurs savent mobiliser diverses sources, même de courte durée mais sans assurance aucune de pérennisation.



## Chapitre 6 : Des enseignements de la coopération interterritoriale à son évaluation

---

*“Let us build wisely, let us build surely,  
let us build faithfully, let us build not for the moment,  
but for the years to come”.*  
Winston Churchill, 1944

Après avoir présenté les espaces de coopération, les acteurs, et leurs projets, ce qui a permis de relever des conditions, des leviers mais aussi des freins de la coopération, à l'échelle d'un programme ou à celle d'un projet, ce chapitre a pour objectif de formaliser ces résultats. Les études de cas ont fourni des éléments précis, spécifiques à certains espaces. Il s'agit maintenant d'entrevoir la portée générale que ces résultats représentent. Cette démarche permet de préciser en quoi ces projets mais surtout ces programmes réduisent les inégalités régionales et participent ainsi au développement. Afin de tirer les principaux enseignements de la coopération interterritoriale, nous synthétiserons alors les différents leviers et verrous de la coopération, en nous basant sur ceux que nous avons identifiés. Nous synthétiserons ensuite la chaîne objectifs-résultats-impacts.

Ces enseignements conduisent à relever un certain nombre de dysfonctionnements qui nous ont inspiré quelques recommandations en vue d'améliorer les conditions et la pratique de la coopération. L'apport d'éléments issus de recherches bibliographiques concernant l'évaluation en général et des rapports concernant des programmes Interreg permettra de compléter nos recommandations en particulier dans le domaine de l'aménagement de l'espace qui tient une place prépondérante dans le développement.

Aux échelles des programmes ou des projets, les objectifs et les actions doivent répondre aux besoins de l'espace de coopération. Or, c'est cette adéquation entre les besoins et les résultats que doit analyser toute évaluation. Les bases d'une méthodologie d'évaluation seront posées à partir des éléments identifiés dans nos programmes et projets étudiés et complétées par des évaluations existantes. Le but est de proposer une méthode reposant sur des indicateurs sélectionnés en vue d'être testés sur le programme Interreg CADSES IIIB, dont les résultats seront analysables à partir de 2006. Cependant le degré de transférabilité à un autre espace est très important, en particulier pour des espaces présentant des caractéristiques similaires en termes géopolitiques comme la région de la mer Baltique, celle de la mer Noire ou encore celle des Balkans.

## I Les enseignements de la coopération interterritoriale

La première partie de ce chapitre est consacrée à la formalisation des éléments rencontrés au cours des études de cas dans le but de répondre aux hypothèses de départ, à savoir l'impact de la coopération interterritoriale sur le développement dans ses multiples dimensions. La multitude de coopérations et leurs dénominations nécessitent un éclaircissement ; plusieurs typologies coexistent, qui permettent de préciser la nature et l'objet des différentes coopérations (Titre I.1). Les principaux enseignements concernent le fonctionnement de la coopération interterritoriale (Titre I.2). Enfin, l'impact de la coopération interterritoriale sur la réduction des inégalités territoriales annonce la nécessaire évaluation des projets et programmes (Titre I.3).

### I.1 Vers une typologie croisée des coopérations

A l'issue de notre étude qui nous a amenée à rencontrer de nombreux acteurs impliqués dans des projets de coopération, leur diversité laisse néanmoins la possibilité d'un classement en plusieurs catégories : selon la taille et la localisation de l'espace concerné (Titre I.1.1), la nature des acteurs (Titre I.1.2), leur degré d'institutionnalisation (Titre I.1.3) et la thématique du projet (Titre I.1.4).

#### I.1.1 Selon des critères géo-politiques

Les **coopérations transnationales** couvrent un espace de plusieurs pays et/ou régions sans forcément s'arrêter à des frontières administratives, ce qui compte ici est la dimension importante de l'espace concerné.

Les **coopérations bilatérales** n'engagent que deux entités, le plus souvent deux Etats, tandis que les **coopérations multilatérales** en engagent plusieurs.

Les **coopérations transeuropéennes** couvrent peu ou prou l'espace européen qui peut être l'UE et/ou les pays candidats. Le Comité des Régions préconise d'utiliser cette expression pour récapituler toutes les activités de coopération internationale qui impliquent des collectivités locales et régionales en Europe et considère quatre catégories, à savoir la coopération transfrontalière, la coopération interterritoriale, la coopération transnationale dans le domaine du développement de l'espace européen et la coopération menée dans le cadre d'associations européennes créées par des collectivités locales et régionales.

La localisation des espaces de coopération par rapport à la frontière nationale impose deux types de coopération : **transfrontalière** ou non.

Les **coopérations ponctuelles** sont à entendre au sens spatial et non temporel, elles couvrent un espace très réduit de type quartier de ville, infrastructure routière...

Les **coopérations internes** impliquent des acteurs des Etats membres de l'UE alors que les **coopérations externes** ont lieu entre acteurs de pays candidats ou tiers avec ou sans Etats membres.

### I.1.2 Selon les caractéristiques des acteurs

Les **coopérations horizontales**, dominées par un niveau d'acteur, se réalisent à chaque niveau territorial (UE, Etat, région, collectivité locale) par l'harmonisation des différentes politiques sectorielles et territoriales avec d'autres entités du même niveau. Par exemple, pour les collectivités locales : les politiques d'urbanisation, de transport, de développement agricole etc. ainsi que le schéma directeur de la collectivité doivent être mis en synergie avec les autres collectivités locales, dans le cadre de l'intercommunalité notamment.

Les **coopérations intergouvernementales ou interétatiques** engagent uniformément des ministères de deux Etats (bilatérale) ou plusieurs (multilatérale).

Les **coopérations interrégionales** ne devraient mettre en jeu que des régions, mais le terme a un sens plus large, synonyme d'infra-étatique.

Les **coopérations interterritoriales** ont lieu entre collectivités locales (**coopérations intercommunales**) et régionales, elles peuvent être bilatérales ou multilatérales.

Les **coopérations** peuvent être **actives ou passives**. La différence entre les deux se joue sur la fréquence de réunions des partenaires, le seuil pouvant être fixé à deux rencontres de visu (et non par courrier ni par Internet...) par an.

Les **coopérations** peuvent suivre une **logique ascendante** ou **bottom-up d'une part** ou **descendante** ou **top-down** d'autre part. Les premières résultent d'une volonté de la population ou de structures locales proches qui sont à l'initiative du projet de coopération. Ce sont souvent des coopérations *ad hoc*, spécifiques et adaptées aux besoins locaux. Les secondes émanent d'une politique nationale déconcentrée à des niveaux inférieurs sur le mode d'un choix « à la carte » parmi des thèmes proposés par les institutions centrales sans consultation préalable à la population. Ce sont souvent des coopérations structurelles.

Les **coopérations** peuvent être **publiques ou privées**. Les premières sont à l'initiative d'acteurs publics (et peuvent souvent être *top-down*) et les secondes à l'initiative d'institutions privées (ce sont souvent des coopérations *bottom up*). Ce qui importe ici est de connaître le rôle joué par l'instigateur du projet et d'évaluer la part de projets initiés par l'un des secteurs déterminant ainsi la prépondérance ou le *leadership* exercé par le secteur en question.

### I.1.3 Selon des critères thématiques

Les **coopérations monothématiques** sont centrées sur un seul thème de coopération : l'environnement, la protection sociale au travail...

Les **coopérations plurithématiques** concernent plusieurs thèmes, il nous semble que l'adjectif **polythématique** est presque synonyme mais insiste davantage sur l'égalité entre les thèmes retenus dans le projet de coopération, c'est pourquoi on utilise préférentiellement le premier terme..

Les **coopérations verticales**, dominées par un domaine d'action, se réalisent entre les différents niveaux territoriaux. Cependant la tendance actuelle est à la complexification car les domaines sont de plus en plus imbriqués. Les politiques cherchent à prendre en compte un maximum de facteurs et aboutissent souvent à l'utilisation de termes comme « coopérations intégrées » ; celles-ci sont en effet censées prendre en compte tous ces facteurs. Cette formule relève en réalité davantage du discours performatif ; il ne suffit pas d'utiliser ce terme pour que l'ensemble des facteurs soient effectivement pris en compte. Si la répartition des compétences de chaque niveau dans chaque domaine se complique, cela augmente la co-responsabilité de plusieurs acteurs dans un, voire plusieurs domaines.

### I.1.4 Selon des critères institutionnels

Les **coopérations structurelles** ou **coopérations-cadres** assignent un engagement politique de haut niveau avec signature d'accords de coopération prévues pour un temps long : *memorandum*, jumelage, partenariat interrégional...

Les **coopérations ad hoc** ou **coopérations-ciblées** sont des projets inclus dans le cadre de programmes nationaux ou communautaires sans engagement politique ni signature d'accords de coopération.

### I.1.5 Selon des critères temporels

Les **réseaux à projet**<sup>460</sup> sont conçus comme des activités ponctuelles, assorties d'échéances à court ou moyen long terme et qui durent juste le temps du projet. Les acteurs appartenant à un réseau à projet peuvent néanmoins poursuivre d'autres coopérations dans le cadre d'un autre projet.

Les **coopérations stratégiques**<sup>461</sup> ne sont pas temporellement délimitées par les acteurs et s'inscrivent en général sur le temps long. Elles ont pour objectif de construire des relations à finalité très générale du type pacification d'une région, stabilisation de la démocratie ou plus ciblée mais toujours essentielle du type politique sectorielle ou transversale comme l'aménagement de l'espace.

<sup>460</sup> Selon une terminologie adoptée par le Comité des Régions d'Europe, CE., 2001, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Bruxelles, 248p.

<sup>461</sup> idem.



| COOPERATION                                |                |                  |                  | Caractéristiques des acteurs (cumulables) |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|--|----------------|------------------|------------------|---|--------|--------------------|--|--------------------|--|-----------|---------|----------|---------|--|
|  |                |                  |                  | horizontale                               |        |                    |  | verticale          |  |           |         |          |         |  |
|  |                |                  |                  | inter<br>gouvernementale                  |        | interterritoriale  |  |                    |  | Bottom up |         | Top down |         |  |
|  |                |                  |                  |   |        | Inter<br>régionale |  | Inter<br>communale |  | active    | passive | active   | passive |  |
| publique                                   | privée         | publique         | privée           | publique                                  | privée |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
| Caractéristiques spatiales<br>(exclusives) | transnationale | transeuropéenne  | interne          |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                |                  | externe          |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                | extra-européenne |                  |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  | bilatérale     | transfrontalière | interne          |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                |                  | externe          |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                | non contiguë     | intra-européenne |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                |                  | extra-européenne |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  | ponctuelle     | transfrontalière | interne          |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                |                  | externe          |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
|  |                | non contiguë     | intra-européenne |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |
| extra-européenne                           |                |                  |                  |   |        |                    |  |                    |  |           |         |          |         |  |

Tableau 42 : Typologie basée sur la caractéristique spatiale (J. Cristescu, 2004)

### **I.1.6 Tableau de synthèse**

Les types de coopération sont donc multiples et des dimensions se distinguent. Pour une présentation synoptique de cette typologie, nous choisissons de représenter selon un tableau à double entrée, la dimension spatiale et les caractéristiques de acteurs (Tableau 42) qui montre la multitude de coopérations possibles. Il faut cependant y ajouter les dimensions thématique (mono ou pluri), institutionnelle (cadre ou ciblée) ainsi que temporelle (réseaux à projet ou coopération stratégique).

### **I.2 Un fonctionnement qui témoigne d'une coopération émergente**

Au cours de l'étude des différents projets en particulier et d'après des récits à propos d'autres projets vécus par les acteurs de la coopération, des facteurs facilitants ou limitants - selon les circonstances - ont pu être identifiés (Titre I.2.1). Leur combinaison mène à une certaine réalisation des objectifs de départ qui traduit un fonctionnement d'intensité diverse selon le type de coopération (Titre I.2.2). Enfin, en guise de synthèse, il ressort que peu d'interfaces existent entre les différents systèmes de coopération (Titre I.2.3).

#### **I.2.1 Des facteurs entravants essentiellement contextuels et des leviers avant tout humains**

Nous avons pu rencontrer divers facteurs dans les différentes études de cas. Les facteurs entravant (Tableau 43) la coopération peuvent apparaître comme moins nombreux car il est évident que l'absence de facteurs favorables constitue autant de facteurs défavorables, ils n'ont donc pas été reportés ici.

Nous distinguons différents types de facteurs, favorisant ou freinant la coopération :

- facteurs d'ordre politique : ceux-ci peuvent relever de la politique externe (existence d'une volonté politique de rapprochement voire intégration à l'UE, recours aux visas pour les citoyens des pays limitrophes) à chaque pays ou bien interne (gestion des flux frontaliers, contrôle policier dans le pays) ;
- facteurs d'ordre historique (évolution et stabilité des frontières) ;
- facteurs d'ordre légal (signature de traités de coopération) ;
- facteurs d'ordre administratif ou institutionnel (création de structures administratives *ad hoc*, équilibre administratif de part et d'autre de la frontière) ;
- facteurs d'ordre économique (existence de disparités économiques de part et d'autre de la frontière, complémentarité des marchés) ;
- facteurs d'ordre financier (existence d'aides financières européennes, nationales, régionales ou propres à une structure de gestion de la coopération) ;

- facteurs d'accessibilité aux services publics (offre en équipements publics de santé, de loisirs, aménités ...)
- facteurs d'accessibilité (qualité et densité du réseau d'infrastructures) qui est lié au facteur suivant ;
- facteurs d'ordre physique (présence d'un large fleuve, d'une chaîne de montagne...)
- facteurs d'ordre écologique (politique de lutte contre la dégradation des milieux naturels) ;
- facteurs d'ordre démographique (part de la tranche d'âge la plus active 25-50 ans, présence de minorités) ;
- facteurs d'ordre culturel (organisation de festival de musique, de cinéma...)
- facteurs d'ordre mental ou psycho-social (existence de sentiments xénophobes, de croyances en des stéréotypes, crainte de l'implication privée personnel et de la colonisation économique par les voisins...).

Notons que des facteurs d'ordre géographique sont le résultat concomitant des facteurs d'ordre physique, démographique, écologique, politique mais aussi d'accessibilité et de services publics. La co-présence de ces facteurs va conférer à l'espace de coopération, qu'il soit transnational ou transfrontalier, une position de carrefour, de transit ou bien de barrière.

| Facteurs entravant la coopération   |                            |                              |
|---|----------------------------|------------------------------|
|   | Coopération transnationale | Coopération transfrontalière |
| Barrière linguistique   | +                          | +                            |
| Capacité administrative insuffisante  | +                          | +                            |
| Important <i>turnover</i> du personnel administratif                                | +                          | +                            |
| Absence de structures administratives équivalentes au niveau régional et local      | +                          | +                            |
| Accès inégal à l'information parmi de acteurs                                       | +                          |                              |
| Exigences administratives communautaires excessives ou contradictoires              |                            |                              |
| Pression organisationnelle  |                            |                              |
| Restrictions imposées aux collectivités locales par la législation nationale        |                            |                              |
| Ingérence politique   |                            |                              |
| Trop large participation (dilution)   |                            |                              |
| Manque d'évaluation tout au long du projet  | +                          | +                            |
| Mauvaise évaluation du calendrier du projet   |                            |                              |
| Manque de temps   |                            |                              |
| Prévalence de la logique de compétition sur celles d'intégration et d'objectivation | +                          |                              |

Facteurs rencontrés (+) pour **Vision Planet**, **Jumelage Phare**, **eurorégion DMKT**, **Phare CBC RO-HU**, **Phare CBC RO-BG**, **Transpark**.

**Tableau 43 : Les facteurs entravant la coopération transnationale et transfrontalière (J. Cristescu, 2004)**

| Facteurs facilitant la coopération   |                            |                              |
|--|----------------------------|------------------------------|
|  | Coopération transnationale | Coopération transfrontalière |
| Proximité géographique   |                            | + + + +                      |
| Contexte politique stable  | + +                        | + +                          |
| Existence de conventions, accords, traités internationaux bilatéraux ou multilatéraux    | + +                        | + + + +                      |
| Ancienne expérience de la coopération  | +                          |                              |
| Situation économique équivalente   |                            | + +                          |
| Communauté culturelle  |                            | + +                          |
| Existence d'une vision stratégique commune de développement pour l'espace de coopération |                            |                              |
| Existence d'un programme opérationnel commun   | +                          | + +                          |
| Définition précise des objectifs   |                            | + + + +                      |
| Correspondance entre les objectifs stratégiques du programme et les projets menés        | +                          | + + + +                      |
| Définition précise des tâches de chacun  |                            | + + + +                      |
| Ressources humaines suffisantes  | +                          | + +                          |
| Encadrement juridique  | +                          | + +                          |
| Approche décentralisée avec une forte implication des collectivités territoriales        |                            | + +                          |
| Création d'une structure de gestion de la coopération (par programme)                    | + +                        | + + + +                      |
| Degré d'institutionnalisation élevé de la structure de coopération                       | +                          | + +                          |
| Signature conventions, accords, traités <i>ad hoc</i>                                    | +                          | + +                          |
| Soutien politique à l'ensemble des niveaux impliqués dans le projet                      | +                          | + +                          |
| Financement spécifique   | + +                        | + + +                        |
| Sources de financement indépendantes   |                            | + +                          |
| Coordination entre les instruments communautaires  | +                          |                              |
| Création d'une structure de gestion de la coopération <i>ad hoc</i> (par projet)         | +                          | + +                          |
| Confiance mutuelle entre les partenaires   | +                          | + +                          |
| Large amplitude d'acteurs (public, privé...)   |                            | + + +                        |
| Partenariat solide (pendant le projet)   | +                          | + +                          |
| Partenariat durable (long terme)   | +                          | + +                          |
| Satisfaction des objectifs privés des acteurs  | +                          | + + +                        |
| Mise en réseau des acteurs (entre projets de programmes différents)                      | +                          | + +                          |

Facteurs rencontrés (+) pour **Vision Planet**, **Jumelage Phare**, **eurorégion DMKT**, **Phare CBC RO-HU**, **Phare CBC RO-BG**, **Transpark**.

Tableau 44 : Les facteurs facilitant la coopération interterritoriale

### I.2.2 Des types de coopération qui ne fonctionnent pas avec la même intensité

La coopération transnationale se caractérise par une intensité de relations entre les acteurs plus faible que dans le cas de la coopération transfrontalière. Les distances à parcourir pour chaque réunion sont importantes et les frais de transport pas toujours pris en charge par le projet. Les acteurs impliqués relèvent plus souvent du niveau national et ont par ailleurs un grand nombre de tâches à accomplir, en particulier en ce qui concerne les pays candidats. Le risque est alors important de verser peu à peu vers une coopération passive.

Les différentes études de cas ont montré des relations de degrés divers de part et d'autre des frontières ; depuis les eurorégions les moins fonctionnelles, aux objectifs certes clairement définis mais qui restent sans suite (eurorégion du Bas-Danube, du Prut inférieur et du Prut supérieur) aux programmes Phare entre la Roumanie et la Hongrie qui ont le plus de réalisations, y compris en terme de construction en dur ; en passant par Phare Roumanie-Bulgarie qui a essentiellement abouti à la création de réseaux sectoriels. Nous identifions ainsi trois degrés d'intensité dans les relations transfrontalières en général :

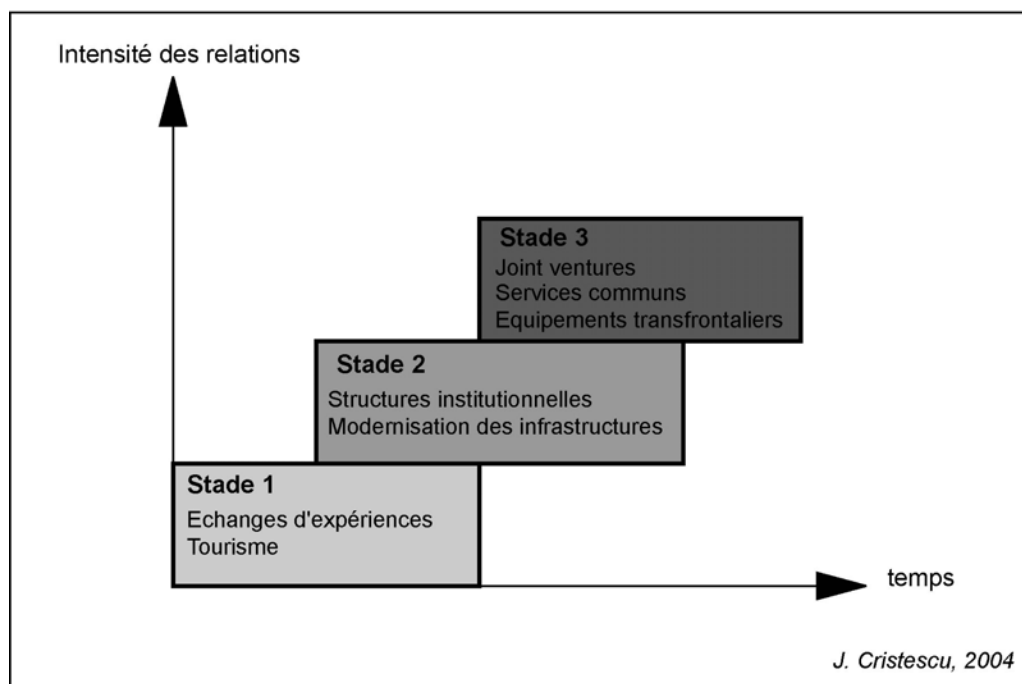
- Premier stade : le plus faible degré de relation correspond à des échanges d'expériences, principalement en matière de tourisme. Sont alors organisés des forums visant à ce que des partenaires ou clients potentiels se rencontrent, il en résulte une émulation économique mais de courte durée ;

- Second stade : le degré moyen de relation correspond à la création de cadres institutionnels pour la coopération. Les réalisations sont alors beaucoup plus abouties comme la modernisation ou la création de points de passages frontaliers ;

- Troisième stade : le plus fort degré de relation aboutit à la création de *joint ventures* transfrontalières, des équipements peuvent alors être localisés de façon à être accessibles aux populations de part et d'autre de la frontière, des économies substantielles sont alors réalisées. Cependant, cela nécessite une bonne perméabilité de la frontière, tant pour les capitaux, les biens, les services et surtout, les personnes.

Cette gradation dans les relations transfrontalières peut aussi être une évolution temporelle : une même frontière peut passer progressivement du premier stade au second puis au troisième (Figure 80). En outre, le passage d'un stade au suivant se fait progressivement et une coopération peut relever à la fois de deux stades, elle est alors en **transition**.

Figure 80 : Les trois stades de coopération sont fonction de l'intensité des relations transfrontalières



Les cas ici étudiés relèvent majoritairement du premier et second stade (Figure 81). Seul, Transpark peut être considéré comme appartenant au troisième stade en ceci qu'il avait pour objectif la création d'un parc transfrontalier avec des équipements communs, cependant, l'objectif n'est pas encore atteint à ce jour.

D'autres coopérations transfrontalières existent, qui n'ont pas fait l'objet d'étude de cas. Les trois eurorégions les plus récentes peuvent être considérées en être à un **proto stade de coopération**. Les projets qui ont vu le jour ont eu lieu dans le cadre de Phare CBC et visent à faire exister cette nouvelle eurorégion. La Chambre de commerce et d'industrie de Bihor a ainsi bénéficié en 2003 de 30 600 euros pour le projet de « Développement touristique frontalier dans l'Eurorégion Hajdu-Bihar-Bihor » et l'Association des localités frontalières du Bihor, de 30 408 euros, pour le projet « Développement des coopérations transfrontalières dans l'Eurorégion Hajdu-Bihar-Bihor ». Avant de construire des infrastructures, ce sont les liens culturels qui sont renforcés au travers du projet « Pont culturel Oradea-Debrecen » dont a profité la mairie d'Oradea (81 112 euros) pour l'année 2003.

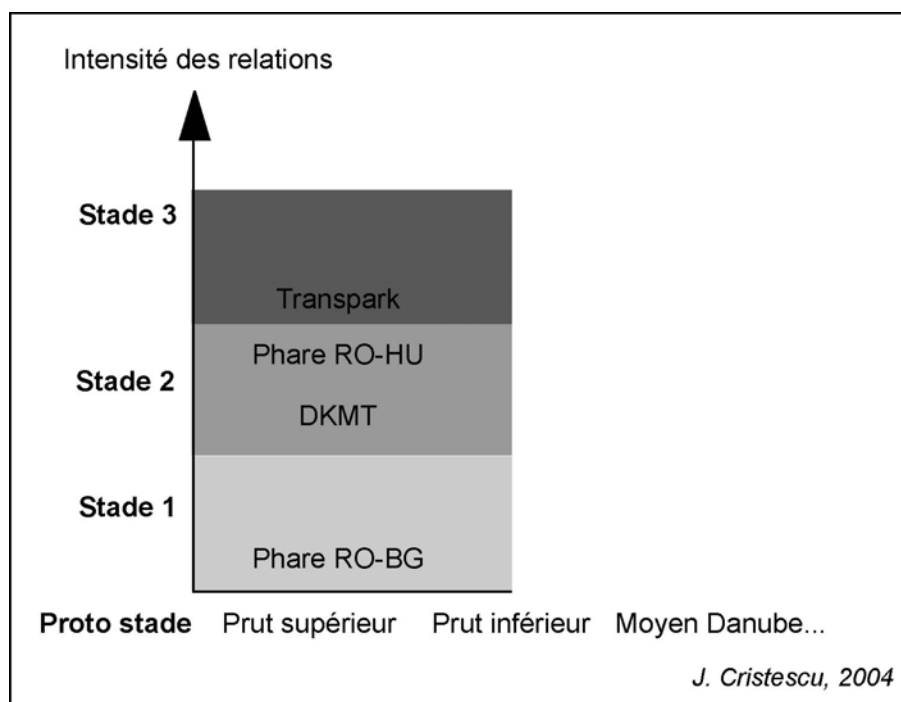
Une autre eurorégion a été créée en octobre 2002, rassemblant les départements de Hajdu-Bihar en Hongrie et celui de Bihor en Roumanie. Le choix de faire de ce petit espace transfrontalier une eurorégion relève manifestement d'une stratégie de lobbying en vue de développer une région aux marges européennes : mieux vaut voir trop grand que trop petit. Suivant les exemples des autres eurorégions récemment formées sur les frontières roumaines, la structure eurorégionale a fait l'unanimité, plutôt qu'un groupe de travail ou une communauté de travail par exemple. De plus, le

voisinage de la grande eurorégion DKMT, considérée comme une concurrente potentielle, a pu motiver ce choix.

En 2000, deux petites eurorégions ont été initiées par des municipalités bulgares, sur la frontière roumano-bulgare : celle du Danube-Sud et celle du Danube-Est.

Début 2002, un accord-cadre a été signé entre Vidin, Bulgarie, Calafat, Roumanie et Zaichar, CЕСM dans le but d'établir l'eurorégion Danube 21<sup>st</sup> ou Danubius 21. Les ministres des affaires étrangères ont jeté, à la confluence danubienne de leurs pays, une bouteille contenant un message écrit pour les générations futures témoignant de leur engagement commun à coopérer dans différents domaines et notamment celui de la protection du Danube. Les membres de Danube 21<sup>st</sup> sont des municipalités<sup>462</sup> habitées par 600 000 personnes. Ces protagonistes souhaitent que le premier projet soit la construction d'un pont entre Vidin et Calafat. Pour le moment rien n'a été encore entrepris, espérons que ce projet ne restera pas qu'une bouteille à la mer<sup>463</sup>.

**Figure 81 : Les coopérations transfrontalières impliquant la Roumanie sont peu avancées**



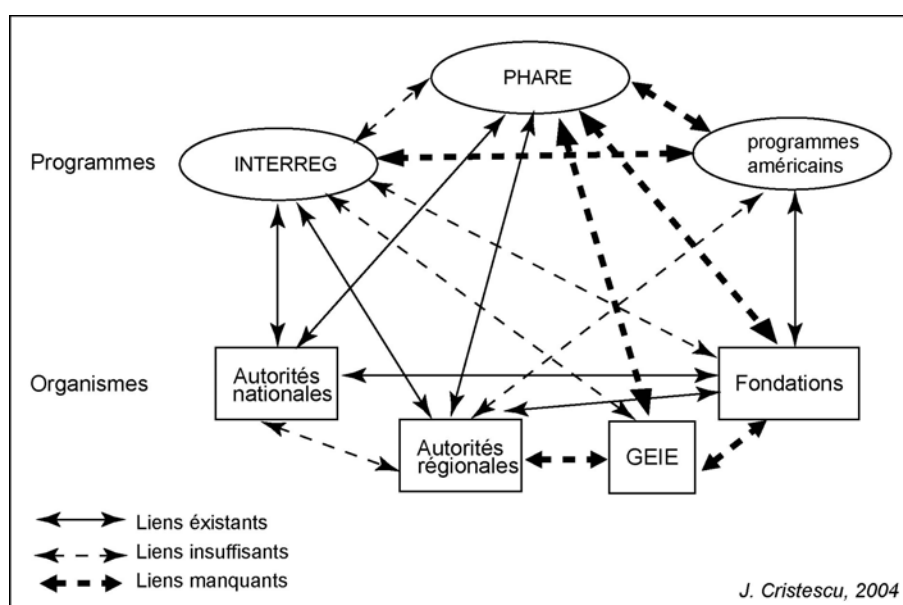
<sup>462</sup> Huit municipalités yougoslaves, cinq roumaines et neuf bulgares.

<sup>463</sup> CRISTESCU J., « Les nouveaux espaces de coopération transnationale en Europe du Sud-Est », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1039, octobre 2003, pp. 17-30.

### I.2.3 Peu d'interfaces entre les différents systèmes

Chaque projet fonctionne comme un système lui-même intégré à un meta-système ; le programme de coopération. C'est du moins ce que l'on a pu constater dans le cas des projets *Vision Planet*, ESTIA et les différents projets Phare CTF. Les liens avec les autres projets du programme CADSES IIC n'étaient pas aussi intenses, de même qu'au sein des programmes Phare CTF, les liens se résument à une connaissance de l'existence de chaque projet par l'ensemble des acteurs. Ceux qui ont participé à plusieurs projets n'ont pas cherché à mutualiser les résultats. La notion de synergie n'était pas prégnante. Ce sont particulièrement les liens entre autorités nationales et régionales (entendons ici infra-nationales) qui manquent ainsi que les relations entre (Figure 82)

Figure 82 : Des acteurs et des programmes insuffisamment connectés



A l'échelle des programmes, des connexions existent, mais elles sont cantonnées aux pays membres de l'UE. Les connexions entre le CADSES, les eurorégions et la coopération Interreg A contribuent à renforcer les échanges d'expérience entre ces coopérations. En Roumanie, les interfaces particulièrement peu développées concernent les programmes Interreg et Phare. Quant aux programmes américains, ils ressemblent à des électrons libres. C'est pourquoi il est nécessaire de créer des passerelles entre les différents programmes afin d'optimiser l'échange d'expérience et de bonnes pratiques, mais aussi d'échecs qui sont autant de pièges à éviter. La Roumanie est en passe de connecter les différents programmes de façon plus efficace, mais la tâche était jusque là rendue difficile par des modes de gestion propres à chaque programme. Les différences de procédures, à un instant  $t$  et d'une période de programmation à une autre, ont abouti à une logique de guichet et de cloisonnement des projets.



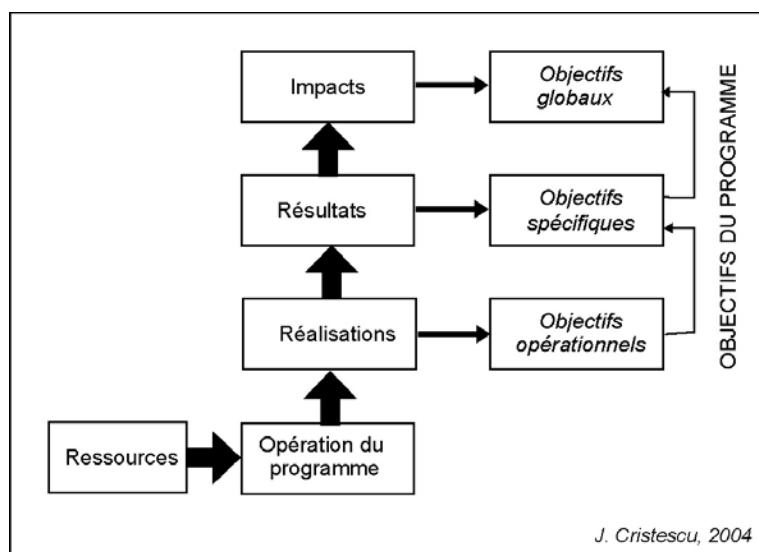
### I.3 L'impact de la coopération interterritoriale sur la réduction des inégalités territoriales

Nous faisons l'hypothèse que l'impact des projets de coopération n'est pas uniquement d'ordre économique : il faut également prendre en compte les évolutions de l'organisation spatiale, sociale et la dynamique du développement en général. La chaîne de réalisation d'un projet permet de le montrer : depuis les objectifs aux résultats de la coopération interterritoriale (Titre I.3.1), puis des résultats aux impacts de la coopération interterritoriale (Titre I.3.2). Cette chaîne aboutit à conclure que les impacts spatiaux des deux types de coopération interterritoriale - transnationale ou transfrontalière - sont inégaux (Titre I.3.3).

#### I.3.1 Des objectifs aux résultats

La Commission européenne considère que les objectifs d'un programme communautaire sont de trois ordres<sup>464</sup> (Figure 83). Les **objectifs opérationnels** sont exprimés en termes de réalisations, *i.e* tout ce qui a été créé au cours du programme. Les **objectifs spécifiques** sont exprimées en terme de résultats, *i.e* toutes les améliorations amenées par les réalisations des projets du programme. Enfin, les **objectifs globaux** sont exprimés en terme d'impact, *i.e* tous les effets à long terme du type réduction du taux de chômage.

Figure 83 : Les objectifs d'un programme



Au départ, le programme CADSES avait pour objectif opérationnel d'initier une coopération dans le domaine de l'aménagement afin de promouvoir la cohésion économique, sociale ainsi qu'un développement durable dans l'espace CADSES. Cela devait être une première étape vers la mise en œuvre de préceptes du SDEC, c'est ce que nous avons pu voir dans la définition des priorités du programme opérationnel, calqué sur le SDEC (cf. Chapitre 4). A l'issue du programme, de nombreux sites, livres et documents - dont un présentant les stratégies de développement de

464 CE., 2000, *Document de travail 3 : Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative*, p 6.

l'espace - ont été réalisés, résultat de séminaires riches en contributions de professionnels de l'aménagement de douze pays impliqués. Outre des résultats matériels, il est apparu aux acteurs que le programme suivant devait renforcer certaines thématiques : l'environnement, les processus technologiques et de la société de l'information.

| Objectifs  | Résultats   |  |
|--|---|--|
|  | Escomptés   | Non prévus   |
| Intégration européenne                                       | Amélioration des relations entre voisins, même éloignés                       | Amélioration des relations avec des régions extérieures au projet = attractivité             |
| Echange d'expériences entre pays membres, candidats et tiers | Création de réseaux d'acteurs transnationaux thématiques                      | Mise au jour de nouvelles problématiques   |
|  | Intégration des résultats dans les documents d'aménagement au niveau national | Familiarisation aux politiques et instruments de l'aménagement communautaire au niveau local |

**Tableau 45 : correspondance entre les objectifs et les résultats de la coopération transnationale**

| Objectifs   | Résultats  |   |
|---|--|---|
|   | Escomptés  | Non prévus  |
| Préparation à l'élargissement ou intégration européenne | Apprentissage de la gestion de projets communautaires                        | Evolution des méthodes de travail                                   |
| Maintien de la paix                                     | Diminution des tensions  | Amélioration des relations avec les autorités centrales             |
| Intégration des minorités                               | Augmentation des relations commerciales<br>Amélioration de la qualité de vie | Emergence d'une identité territoriale (eurorégionale, régionale...) |
| Effacement de la frontière                              | Meilleure perméabilité de la frontière                                       | Augmentation du commerce à la valise                                |

**Tableau 46 : Correspondance entre les objectifs et les résultats de la coopération transfrontalière**

### I.3.2 Des résultats aux impacts

Nous avons vu que les résultats des projets étudiés en particulier étaient souvent considérés comme satisfaisants par l'ensemble des partenaires impliqués. Pour ce qui est de l'impact, il est plus difficile à évaluer tant sur le plan spatial que socio-économique en général. Du reste, les évaluateurs du programme Interreg IIC CADSES indiquent en conclusion de leur évaluation ex post que compte tenu « de la faiblesse des fonds alloués au programme, on ne peut attendre aucun impact significatif sur la structure socio-économique ou spatiale de l'espace de coopération »<sup>465</sup>. Nous avons pourtant vu que l'impact de *Vision Planet* n'était pas négligeable en terme de stratégie de développement spatial. C'est un préalable nécessaire à des actions futures qui auront un impact plus fort. L'impact à long terme dessert ce type de projet car il est difficile de percevoir les résultats à leur issue, il faut parfois attendre plusieurs années pour les percevoir dans leur totalité. Les autres projets étudiés ont eu des impacts essentiellement organisationnels, en terme de réseau et d'apprentissage et il est vrai qu'ils n'ont pas changé la situation économique de la région, encore moins du pays. Cependant, nous avons évoqué d'autres projets, du type transfrontalier, qui ont abouti à des modernisations d'infrastructures frontalières ou encore des réduction de pollutions. Ces projets ont un impact socio-économique et spatial beaucoup plus évident car à court et long terme.

Si un seul projet n'est à même d'avoir un impact significatif, l'effet cumulé des différents projets d'un programme est plus tangible. Se pose alors le problème de l'évaluation de la part de chacun sur l'amélioration de la situation générale. De plus, des projets de différents programmes peuvent avoir lieu en même temps et concerner un même espace ou une même population ; les effets sont alors encore plus imbriqués. C'est notamment le cas des espaces frontaliers qui cumulent les effets des projets Phare CTF mais aussi les autres Phare, les projets réalisés dans le cadre d'Interreg ainsi que les projets des ONG locales ou nationales qui reconnaissent le rôle clé que ces espaces ont à jouer dans la coopération.

Des éléments d'ordre quantitatif peuvent toutefois rendre compte de l'impact potentiel des différents projets (Tableaux 45 et 46). En effet, si les acteurs roumains sont impliqués dans une grande part des projets au sein d'un programme, l'impact va en être d'autant plus important pour la Roumanie, qu'il s'agisse d'une région, d'un *județ* frontalier ou d'un tout autre espace. La superficie de l'espace concerné par les projets ainsi que la population sont également de éléments qui présagent de l'impact des projets : plus l'espace est peuplé, plus il y a de bénéficiaires potentiels. Quant à la taille de l'espace, elle renseigne surtout sur l'ambition du projet mais n'est pas en lien direct avec le résultat escompté, mis à part le fait qu'un grand espace peut laisser présager d'une certaine dilution des effets du projet ; mais cela dépend avant tout de la nature de l'espace considéré. Le montant moyen disponible pour un projet indique la nature des résultats attendus ; les

infrastructures lourdes ne peuvent être réalisées en dessous d'un certain seuil. Le budget est donc limitant, ce qui est du reste le plus souvent clairement annoncé dans les objectifs des programmes. Enfin, le temps de procédure d'un projet, depuis sa soumission au début de sa réalisation augure également du résultat ; plus la procédure est courte, plus les projets vont être lancés rapidement, insufflant ainsi une dynamique d'efficacité qui ne peut avoir lieu lorsque l'attente est longue, aboutissant parfois à une certaine démotivation voire un abandon au profit de projets dont on voit l'aboutissement rapidement. En effet, si le temps de procédure théorique d'un projet CADSES IIC était de 8 mois, certains projets ont connu d'importants retards qui ont porté le temps de procédure à plus d'un an (GILDA par exemple).

| Projets réalisés dans le cadre de... | Nombre total | Avec la Roumanie (en %) | Surface moyenne concernée (en milliers km <sup>2</sup> ) | Population moyenne concernée (en millions d'habts) | Budget moyen (en euros)  | Temps de procédure      |
|--------------------------------------|--------------|-------------------------|--|--|--------------------------|-------------------------|
| Interreg CADSES IIC<br>1997-2002     | 45           | 29                      | Jusqu'à<br>1600  | Jusqu'à<br>197                                     | 447 262                  | 8 mois<br>(en théorie)  |
| Interreg CADSES III B<br>2002-2008   | 34           | 33                      | Jusqu'à<br>1900  | Jusqu'à<br>213                                     | 5 277 444 <sup>466</sup> | 10 mois<br>(en théorie) |
| Phare CBC RO-HU<br>1999-2003         | 17           | 100                     | Jusqu'à 50,5   | Jusqu'à<br>4,13                                    | 2 015 000                | 6 mois                  |
| Phare CBC RO-BG<br>1999-2003         | 17           | 100                     | Jusqu'à<br>69  | Jusqu'à<br>5,3                                     | 2 190 600                | 6 mois                  |
| Eurorégion DKMT<br>1998-2003         | 4            | 100                     | 77,6   | 5,9  | Non<br>communiqué        | 3 mois                  |

Sources : BBR, 2004, Base de données J. Cristescu, 2004

**Tableau 47 : Caractéristiques quantitatives des principaux projets roumains de coopération interterritoriale**

Ce sont les éléments qualitatifs qui vont pourtant donner de façon plus satisfaisante la mesure de l'impact des coopérations sur la réduction des inégalités territoriales. Nous considérons qu'il s'agit de la somme des impacts sur l'organisation spatiale d'une part et sur l'organisation de la société d'autre part. A l'échelle du territoire national, l'impact des projets peut difficilement être déconnecté des actions menées dans le cadre des différentes politiques nationales, notamment celles de l'aménagement, de l'économie. Comme nous l'avons vu précédemment (chapitre 2), les

<sup>465</sup> BÖHME K., GLOERSEN E., 2001, *Interreg IIC CADSES Ex post evaluation*, p. 47.

<sup>466</sup> D'après le PO Interreg CADSES IIIB, adopté par la Comité de suivi en avril 2002 en considérant environ 45 projets, comme pour la première période de programmation.

politiques nationales roumaines sont largement déterminées par le processus d'adhésion à l'UE au travers de la reprise de l'acquis communautaire.

Parmi les résultats les plus visibles des projets de coopération, les nouveaux ouvrages d'art et l'amélioration de postes frontière sont des réalisations auxquelles participent largement le niveau national. Les nouvelles infrastructures routières, souhaitées par les différents projets de coopération ne peuvent être réalisées qu'exclusivement à la suite de décisions gouvernementales. Le changement de localisation des activités économiques peut être le déplacement d'activités économiques, la création d'activités économiques *ex nihilo* ou encore la disparition d'activités économiques qui a en revanche un impact négatif sur le tissu socio-économique local et régional (voire national suivant le poids des activités concernées). La modification de l'utilisation des sols peut être la diminution de l'espace agricole, en conséquence de la décollectivisation par exemple. La modification des milieux naturels est un cas particulier d'utilisation du sol. Les programmes peuvent mener soit à la conservation, cas le plus fréquent, voire à la conversion de terrains industriels ou agricoles en espaces naturels ou au contraire, à son artificialisation.

|   | Politiques nationales | Projets de coopération |
|---|-----------------------|------------------------|
| <i>Impact sur l'organisation spatiale</i>         |                       |                        |
| Nouvelles infrastructures routières               | exclusif              |                        |
| Nouveaux ouvrages d'art                           | partagé               | partagé                |
| Amélioration de postes frontière                  | partagé               | partagé                |
| Déplacement d'activités économiques               | exclusif              |                        |
| Création d'activités économiques <i>ex nihilo</i> | partagé               | partagé                |
| Disparition d'activités économiques               | exclusif              |                        |
| Modification de l'utilisation des sols            | partagé               | partagé                |
| Artificialisation des milieux naturels            | exclusif              |                        |
| Conservation des milieux naturels                 | partagé               | partagé                |
| <i>Impact sur l'organisation de la société</i>    |                       |                        |
| Nouvelles stratégies d'aménagement                | partagé               | partagé                |
| Création de réseaux d'acteurs horizontaux         |                       | exclusif               |
| Création de réseaux d'acteurs verticaux           | exclusif              |                        |
| Participation d'acteurs privés                    | partagé               | partagé                |
| Augmentation de la capacité administrative        | partagé               | partagé                |
| Régionalisation                                   | partagé               | partagé                |
| Emergence de la société civile                    |                       | exclusif               |
| Baisse du chômage                                 | exclusif              |                        |
| Augmentation du revenu moyen                      | exclusif              |                        |
| Augmentation de la mobilité des citoyens          | partagé               | partagé                |
| Emergence d'une identité territoriale             |                       | exclusif               |
| Renforcement culturel                             | partagé               | partagé                |

**Tableau 48 : Des impacts qui ne peuvent être exclusivement dus aux projets de coopération**

### I.3.3 Deux types de coopération aux impacts spatiaux inégaux

L'impact spatial est plus important dans le cas de la coopération transfrontalière. Il est encore prématuré de parler d'intégration transnationale alors qu'à l'échelle transfrontalière le processus est largement amorcé.

Les objectifs de l'Initiative communautaire Interreg telle qu'elle était définie pour la période 1997-2000 interdisait toute construction, cet objectif étant réservé aux différents instruments de pré-adhésion (programmes nationaux Phare, ISPA et SAPARD). C'est la principale raison d'un impact spatial faible. Cependant, la dimension organisationnelle de l'espace, à savoir les politiques et pratiques d'aménagement de l'espace étaient annoncées comme primordiales dans le programme Interreg IIC et dûment reprises dans le programme opérationnel CADSES IIC. Elle semble pourtant, s'être diluée au cours de la réalisation des projets jusqu'à apparaître comme secondaire dans leurs résultats. Les acteurs des projets ont eu des approches diverses en matière d'aménagement, ce qui a constitué un facteur limitant de cette coopération. Contrecarrer cet état de fait était un objectif du projet *Vision Planet* (comprendre et expliquer les approches de chacun et aboutir à une vision commune de développement pour l'espace CADSES) qui a été atteint avec le concours du projet ESTIA. Il reste que les autres projets de la même période de programmation n'ont pas pu prendre en compte ces résultats ; ils se sont donc déroulés sans approche commune de l'aménagement.

Les impacts spatiaux des projets pris séparément ont été faibles face aux impacts sociaux. Un des objectifs d'Interreg CADSES IIIB est d'ailleurs de prendre en compte les résultats de *Vision Planet*, comme en témoigne par exemple la reprise des sous-espaces de coopérations proposés à l'issue du projet, et d'intensifier les efforts pour que les impacts spatiaux soient plus tangibles, à l'instar des projets de coopération transfrontalière.

Bien que l'aménagement de l'espace ne soit pas la priorité des programmes de coopération transfrontalière puisque l'intégration européenne est l'objectif premier, l'impact spatial est pourtant plus tangible dans ce cadre. C'est la taille de l'espace et la concentration des actions sur ce territoire nettement inférieur à celui visé par la coopération transnationale qui aboutit à des résultats plus tangibles. C'est aussi la possibilité de réaliser des infrastructures, qui, comme nous l'avons vu, sont considérées comme les manques les plus urgents à combler dans cette partie de l'Europe. Or, ce sont des éléments visibles, physiquement, et surtout par la population utilisatrice.

Les enseignements sont de deux ordres. Ils mettent en avant des résultats positifs concernant plus particulièrement l'organisation sociale que spatiale. C'est une première étape avant de parvenir à des projets aux impacts spatiaux importants.

Des faiblesses sont néanmoins apparues : de nombreux freins d'ordre économique, juridique, financier, politique. Afin de tirer parti de ces enseignements, nous proposons quelques recommandations tant au niveau des programmes que des projets.

## II Une coopération interterritoriale perfectible

Nous proposons quelques recommandations qui reprennent des éléments dispersés dans les différentes études de cas et en particulier les entretiens, le matériel concernant les projets répertoriés, enrichis de réflexions personnelles. Notre participation, en janvier 2004, à une Ecole d'hiver d'une semaine consacrée à la « Coopération transnationale : création et gestion de projets de développement réussis, notamment dans le cadre d'Interreg » nous a permis, outre le fait d'être informée des derniers développements de la politique régionale européenne, de rassembler des opinions d'acteurs impliqués dans divers projets, y compris ceux d'Interreg CADSES IIC et IIIB. Nos suggestions pourraient contribuer à faire en sorte qu'au niveau transnational, on ne parle plus de programme d'apprentissage (*learning programme*) ou pilote, mais bien d'un programme (*genuine programme*) au même titre que celui de la Région Mer Baltique (BSR), de l'Europe du Nord Ouest (ENO) ou de l'Arc Atlantique. Les programmes et les projets transfrontaliers invitent à des recommandations semblables (Titre II.1), tandis qu'au niveau des projets, des recommandations spécifiques s'imposent pour chaque échelle (Titre II.2).

### II.1 A l'échelle du programme

Deux types d'éléments sont perfectibles, ceux qui sont inhérents à l'organisation du programme (Titre II.1.1), donc du ressort de la DG politique régionale et ceux qui en sont indépendants (Titre II.1.2).

#### II.1.1 Eléments inhérents à l'organisation du programme

Les éléments « institutionnels » ou de cadrage inhérents au programme ne sont pas les plus nombreux mais ils ont sensiblement entaché la réussite des projets. Cette conséquence est d'autant plus dommageable que l'objectif du programme est contraire à cela, il se doit de cadrer l'ensemble des projets et de leur donner les meilleures conditions de réussite.

Le poids de la bureaucratie dans les différentes procédures apparaît toujours comme un frein. Afin d'éviter le découragement des acteurs potentiels, une simplification est à mener en parallèle avec une meilleure information sur ces procédures auprès des porteurs de projets. Une première réponse peut être apportée par l'**intensification de la décentralisation** du fonctionnement du système qu'est le programme. Le principe de subsidiarité pourrait ici être appliqué : chaque niveau gèrerait les programmes dont les thèmes relèvent de ses compétences. Il y a fort à parier que cela aboutirait à une prise d'importance du niveau régional. Ce processus est déjà en cours dans d'autres importants programmes communautaires, en témoigne le passage de la procédure DIS à EDIS dans le cadre de Phare et le versement des fonds structurels aux régions membres pour la période 2002-2006.



Un **assouplissement des procédures**, notamment dans la définition des participants est souvent demandé par les acteurs. Le nombre de participants doit être proportionnel aux objectifs du projet. Un noyau d'acteurs devrait pouvoir soumettre un projet et le cercle des partenaires s'élargir au cours du projet. C'est d'ailleurs la direction qu'ont prise les projets qui ont fait l'objet des deux premiers appels à proposition de la deuxième période de programmation Interreg CADSES IIIB. Le retrait ne devrait pas être permis de façon à éviter qu'en cas de tensions, le partenaire principal ou leader, ne se retrouve seul à terminer le projet. La programmation doit **intégrer l'évolution géopolitique européenne**. Les élargissements qui ont lieu au cours d'une période de programmation doivent être pris en compte dans l'implication renforcée des acteurs des nouveaux Etats membres. Par exemple, pour Interreg IIIB, il fallait permettre aux partenaires qui avaient soumis un projet lors du premier appel (juillet 2003) de demander des fonds supplémentaires qu'ils auraient perçus s'ils avaient soumis un projet lors du second appel car cet appel aura eu lieu après l'adhésion des 10 pays candidats. Or, dès janvier 2004, il pouvaient prétendre à des fonds Interreg (qui étaient plus importants que les Phare, Tacis...). Cette opportunité non permise, on désavantageait alors les partenaires qui avaient été les plus rapides, donc les plus efficaces, ce qui n'était pas encourageant. Le secrétariat de la BSR a catégoriquement refusé, celui de CADSES n'a pas encore pris sa décision<sup>467</sup> malgré de nombreux coups de fils de la part des bénéficiaires potentiels.

Il est surtout nécessaire de **renforcer l'information sur les procédures**, *i.e* prodiguer une formation à la soumission de projets européens en précisant les éléments prioritaires qui doivent figurer, comment ils doivent figurer, *i.e* travailler autant le fond que la forme en adéquation avec ce qui est attendu par les évaluateurs des propositions. Cela contribuerait à démystifier ces procédures, qui ne sont pas si compliquées lorsqu'elles sont clairement explicitées. Ce type de formation peut tout à fait être envisagé dans le cadre d'un projet du programme INTERACT<sup>468</sup>.

Cela pourrait également se faire lors de forums de partenaires potentiels au niveau du CADSES, à l'image de l'« *Interreg IIIC partner search forum* » organisé à Berlin les 8 et 9 mars 2004. Outre le rôle de mise en relation des partenaires potentiels, cela permettrait de leur offrir des informations précises en insistant sur les procédures de soumission mais aussi de mise en œuvre des projets et notamment de la procédure de paiement. L'espace CADSES étant étendu, on peut imaginer que de tels forums seraient très complexes à organiser et leur coût prohibitif. Il est cependant envisageable d'organiser des forums concernant soit une partie de cet espace soit un thème. Le premier type de forum pourrait se faire autour de l'espace Balkans, de la Région Mer Noire, de la Plaine européenne, de la Région Adriatique, ou encore des Carpates, à des dates différentes afin que les acteurs encore hésitants sur leurs partenariats privilégiés puissent se rendre à

<sup>467</sup> Au 30 janvier 2004.

quelques forums. Les thèmes des autres forums pourraient reprendre ceux qui constituent les priorités du programme opérationnel, soit en ce qui concerne Interreg IIIB ; développement spatial et cohésion ; infrastructures de transport et de communication ; patrimoine naturel et culturel et protection de l'environnement.

Au niveau des programmes transfrontaliers, le même schéma pourrait être suivi en se basant sur les programmes communs transfrontaliers sur les frontières hongroise (développement économique, environnement et gestion de l'eau) et bulgare (infrastructures de transport, développement économique, environnement). Le long des frontières qui n'ont pas établi de tels programmes, les thèmes auxquels s'intéressent en général les eurorégions ou les autres structures de coopération transfrontalière pourraient être retenus, à savoir l'harmonisation juridique et administrative, les infrastructures frontalières (points de passage et équipements en commun), le commerce transfrontalier, l'identité transfrontalière.

Un **allongement des durées de programmation** est souhaitable. La période de programmation transnationale ayant atteint 6 ans n'a pas à être remise en cause, au contraire, ce cycle de programme semble adapté à l'ampleur des objectifs (dans le cadre de CADSES IIC, un seul projet a demandé une rallonge). Les programmes Phare de jumelage et transfrontaliers en revanche nécessiteraient un allongement de leur durée. Les premiers en raison d'une première étape de définition des actions qui ne doit plus être hâtive et incomplète, les seconds compte tenu du fait qu'ils sont de plus en plus tournés vers la réalisation d'infrastructure de grande envergure. Les débuts de Phare ont montré que la quasi totalité des projets avaient subi un retard et demandé une rallonge, le passage à une périodicité de deux ans a sensiblement amélioré les choses, mais il faut aller plus loin et un alignement sur la périodicité des programmes Interreg est en ce sens souhaitable, ce qui faciliterait d'autant la nécessaire harmonisation de ces différents programmes.

L'**harmonisation des différents programmes** transnationaux ou nationaux constitue une pierre d'achoppement de la coopération dans les espaces qui comprennent des pays éligibles à des fonds provenant de programmes différents. Il faut donc faciliter le cumul des sources de financement tout en respectant le principe d'**additionnalité** déjà en vigueur dans les Etats membres. Les contraintes financières sont différentes selon les programmes. Dans le cadre d'Interreg, volet A, les contributions de Phare, Tacis, MEDA, CARDS, Sapard ou ISPA respectent les principes et les règles de chaque instrument. L'application d'une taille minimale de 2 millions d'euros pour les projets pour Phare-CTF et de 5 millions d'euros pour ISPA peut bénéficier d'une dérogation sur la base d'un examen au cas par cas et des recommandations du comité de suivi Phare. Pour le volet B, les autorités des Etats membres et celles des pays tiers atteignent un accord de coopération traduit dans le PIC. Le comité de la région mer Baltique recommande que les projets aient un budget

---

<sup>468</sup> A propos de ce programme, voir le § II.3.1 de ce chapitre.

compris entre 300 000 et 2 millions d'euros avec une moyenne d'un million d'euros. Dans le cas de Phare, Tacis, MEDA, CARDS, FED, Sapard et ISPA, l'approbation des projets suit les procédures établies dans les dispositions réglementaires de chaque instrument. L'application d'une taille minimale de 5 millions d'euros pour les projets peut bénéficier d'une dérogation. Enfin, dans le cadre d'Interreg C, la Commission peut décider d'un concours communautaire à chacun des organismes qui gère la coopération interrégionale de Phare, Tacis, MEDA, FED, CARDS, Sapard et ISPA.

Pour le moment, les acteurs considèrent souvent que les projets les plus facilement retenus sont avant tout les projets hors programmes communautaires, puis les projets Objectif 1 ou 2, puis les projets transfrontaliers, puis Interreg et enfin les Action innovatrices. Des efforts sont déjà perceptibles dans ce domaine puisque dans le cadre de CADSES IIIB des personnes ont été désignées comme contact pour ces questions de liaison Interreg-Phare (Point de contact national autrichien) ou Interreg-CARDS (Points de contacts nationaux italien et grec). Cette meilleure coordination entre les différents programmes est une préoccupation ancienne de la Commission européenne. Dès avril 2000, le Parlement européen demandait dans son avis sur les orientations d'Interreg III « de mieux coordonner avec Interreg les divers instruments utilisés dans les pays tiers pour les projets de coopération », il ajoutait que « cette coordination des instruments est une condition sine qua non d'une authentique coopération. Plus tard, la lettre de Schotton, alors directeur de la DG Régio, insistait sur des points concrets concernant la programmation Interreg et Phare, TACIS, MEDA pour la période 2000-2006. En 2001, un document émanant de la DG Régio préconisait de s'assurer de la correspondance des priorités d'Interreg et de celles de Phare avec toutefois une prévalence des priorités Interreg sur les secondes. Il ne nous paraît pourtant pas nécessaire que les comités Interreg aient un poids tel qu'ils puissent émettre un avis sur les projets Phare et imposer une approbation conditionnelle de ces derniers. **Les priorités doivent être compatibles mais non semblables** ; il faut tenir compte du fait que les besoins diffèrent souvent selon l'échelle spatiale considérée, les priorités du plus grand espace ne sont pas forcément transférables à l'identique au niveau inférieur. Instaurer une sorte de hiérarchie où le transnational aurait le contrôle du transfrontalier ne paraît pas nécessaire à une harmonisation efficace. Rien n'empêche cependant que soient définis des critères de sélection des projets au sein de chaque programme conditionnant leur sélection : le projet du programme Phare (ou tout autre instrument de pré-adhésion) doit faire référence à un projet Interreg aux priorités compatibles et expliciter le lien entre les deux.

Pour parfaire la coordination, le facteur temporel est d'importance. **Les calendriers doivent être cohérents** de façon à permettre aux fonctionnaires européens en charge des différents programmes de participer à l'ensemble des réunions de chaque programme, pour éviter les projets

doublons, et *in fine*, à optimiser l'intégration des résultats d'un projet à l'autre. Notons que la réalisation de documents uniques de programmation Phare CTF (cf chapitre 5) est un grand pas vers l'harmonisation d'Interreg et de Phare, il est de ce fait regrettable qu'ils n'aient pas été mis en œuvre avant 2005 en Roumanie. Le rassemblement des responsables nationaux des différents programmes au sein du Ministère de l'intégration européenne est un grand pas vers l'amélioration de la coordination et la lutte contre la perte ou le manque de transmission d'information.

En plus des Points de contact nationaux Interreg IIC qui sont très importants et ont prouvé leur efficacité, c'est pourquoi ils sont maintenus dans l'organisation du programme IIIB, il serait pertinent de mettre en place des **points de contact régionaux** pour Interreg IV... Il est du reste presque étonnant qu'un programme s'intitulant « coopération interrégionale » n'accorde pas plus de place aux régions constituant l'espace de coopération. Les Agences de développement régionales sont des candidats potentiels pour cette tâche puisqu'elles ont connaissance des programmes européens, même si elles sont plus intéressées par les Programmes d'Objectifs prioritaires. Il est souhaitable qu'elles prennent de plus en plus de poids et exercent une véritable action de lobbying auprès de leurs gouvernements respectifs, mais surtout auprès de l'UE où se décident de plus en plus d'affaires publiques. Dans les PECO, elles devraient pour le moment se coordonner avec les agences régionales SAPARD, de manière à diriger les porteurs de projets potentiels vers les bonnes sources d'information. Les Centres d'information sur l'Europe (*Euro Info Center*) pourraient également jouer ce rôle, ils pourraient alors élargir le champ de leurs bénéficiaires, jusqu'alors les PME, à l'ensemble des acteurs locaux et régionaux. Lors de l'adhésion de l'ensemble des PECO et des pays des Balkans à l'UE, les régions seront alors prêtes à être l'échelon manquant entre les citoyens européens et les instances européennes.

Afin de **donner plus d'importance au niveau régional**, il serait envisageable, dans un premier temps, de ne plus réserver la participation aux programmes Phare CTF puis Interreg A aux entités de niveau NUTS III. Permettre aux régions, et notamment aux nouvelles régions de développement des PECO, de s'investir dans ce type de coopération transfrontalière répondrait à la volonté des régions frontalières de mettre en œuvre les stratégies de développement auxquelles elles ont déjà réfléchi et qu'elles ont souvent déjà formalisées.

Cela dépend en grande partie de l'évolution des eurorégions car celles-ci peuvent également être le lieu et l'instrument de la réalisation de ces volontés. Nous pouvons même envisager l'établissement d'une **Initiative sur les espaces européens de coopération interterritoriale (ou Interterritoire<sup>469</sup>)**, instrument communautaire unique qui comporterait des dispositions générales souples et applicables dans l'ensemble de ces espaces de coopération transnationale. Cette

<sup>469</sup> Le Comité des Régions propose la terminologie de Zone européennes de coopération (ZEC) pour un rôle similaire, cf CE, Comité des Régions., 2001, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, p. 245.

dénomination aurait le mérite de ne faire référence à aucune entité en particulier, comme c'était le cas d'Interreg<sup>470</sup>. Elle pourrait être applicable à différentes échelles, selon les affinités et volontés des acteurs des différents territoires européens. Cela permettrait de doter d'une personnalité juridique propre, régie par le droit communautaire des entités qui sont aujourd'hui déjà orientées vers un objectif particulier et à des fins de coopération stratégique transnationale, transfrontalière et interterritoriale comme les Groupements d'Intérêt Economique, les Communautés de travail comme l'*Arbeitsgemeinschaft Danauländer*, les eurorégions... De manière plus générale encore, il paraît justifier de doter d'un statut « d'**association européenne** » (éventuellement sur le modèle de la loi 1901 française qui est souvent citée en référence), l'ensemble des regroupements régionaux qui œuvrent en faveur de la coopération entre collectivités territoriales ou tous autres acteurs locaux et régionaux à l'instar de la CRPM, de l'ARE ou du CCRE etc.. Si cela représente une uniformisation sur le plan juridique, les différentes dénominations des espaces de coopération doivent toutefois rester libres et refléter la diversité des territoires européens. Les noms doivent être évocateurs d'une certaine identité, élément essentiel à l'appropriation par la population.

Nous avons vu que la dimension de l'aménagement et du développement spatial n'était pas assez prise en compte malgré les objectifs du programme Interreg. On peut à ce sujet considérer qu'un effort a été réalisé en ce sens dans le programme IIIB puisque la première priorité ou mesure concerne « des approches du développement spatial » et est la mesure la mieux dotée (64 millions d'euros<sup>471</sup>, soient 27 % du total). Afin de pallier ce manque, un **groupe technique de développement spatial** pourrait être mis en place au sein du secrétariat Interreg IV CADSES qui vérifierait la prise en compte de cette dimension en adéquation avec le SDEC dans chaque projet et proposerait des améliorations le cas échéant. La dimension spatiale étant encore plus insuffisamment prise en compte dans le cadre des instruments de pré-adhésion susceptibles de cofinancer les projets Interreg (programmes Phare, CARDS ou SAPARD et ISPA), son rôle serait de faire en sorte que les thèmes manquants au développement spatial soient d'autant renforcés dans le cadre d'Interreg. Il serait composé de responsables en aménagement de différents niveaux, des Ministères jusqu'au niveau communal et ne se réunirait qu'aux moments clés du cycle du programme. Il suivrait de près les activités de la CEMAT (dont certains ministres pourraient faire partie de ce groupe) de façon à intégrer les évolutions communautaires, au moins sur le plan de la réflexion. Il constituerait un « groupe ressource » important pour les différentes phases d'évaluation du programme. S'il paraît normal d'instaurer un tel groupe dans le cadre d'Interreg, il semble logique qu'il en existe dans les autres programmes, à savoir Phare CTF, bientôt transformé en Interreg A et au sein des eurorégions.

<sup>470</sup> Cela dit, la référence au niveau régional est intéressante même si elle ne reflète pas la réalité des acteurs des projets, pour CADSES notamment.

<sup>471</sup> Les autres mesures disposent d'environ 56, 49, 53 et 16 millions d'euros (Programme opérationnel Interreg IIIB CADSES, p. 65).

L'ensemble des évolutions ne doit pas remettre en question les deux grands principes fondateurs d'Interreg, à savoir **la programmation** et **le partenariat**. La programmation prend en compte les orientations générales des Fonds structurels et des politiques communautaires. Les régions ou territoires souhaitant coopérer présentent à la Commission un Programme d'initiative communautaire (PIC) ou programme opérationnel qui définit leur stratégie commune de développement et met en relief la valeur ajoutée transfrontalière des interventions envisagées. Le partenariat a lieu entre les autorités nationales, régionales et locales et les partenaires sociaux-économiques, il se doit de favoriser l'émergence d'approches ascendantes (*bottom up*) de développement.

### II.1.2 Des améliorations indépendantes de la structure organisationnelle

Pour une meilleure intégration à l'espace européen, **l'intensification des relations entre thématiques relevant du développement** doit être recherchée, notamment entre coopération, aménagement de l'espace et régionalisation. Il est donc nécessaire de prévoir des lignes budgétaires pour la participation des acteurs à des forums relevant d'autres programmes, communautaires ou non, ou encore d'autres rencontres de type territorial comme EUREGIA, forum européen sur le développement régional (Leipzig, octobre 2000) ou encore la participation aux forums européens sur la cohésion sociale (Bruxelles, mai 2004). En Roumanie, pourraient être organisés des forums sur la coopération transnationale au même titre que les rencontres de la coopération décentralisée (Miercurea Ciuc, juillet 2002).

Promouvoir **une information croisée** sur l'ensemble des projets dès le début d'un programme permettrait de déceler les éventuelles synergies et surtout d'éviter les doublons. Certes, le secrétariat et les comités de suivi et de gestion veillent à cela lors de la sélection des projets mais lors de la mise en œuvre, des études similaires peuvent être menées, aboutissant à un gaspillage de temps de ressources humaines et financières. Connaître précisément les autres projets d'un même programme permettrait également de rechercher une approche croisée entre les différents secteurs qui font l'objet de plusieurs projets. Bien que cela apparaisse comme une complexification supplémentaire, une telle approche est en réalité une valeur ajoutée non négligeable en ce qu'elle permet de connecter les réseaux verticaux et horizontaux. Les services aménagement et/ou développement de l'espace des différentes structures impliquées ont ici leur rôle à jouer, ils peuvent être le nœud entre tous ces acteurs des différents secteurs, chacun ayant un impact spatial.

Les acteurs ne doivent pas s'enfermer dans un espace de coopération car il y a un besoin de travailler de façon croisée entre plusieurs espaces. Un **partenariat croisé relevant de deux ou trois espaces de coopération** permettrait une meilleure cohérence des projets et de leurs résultats. Les acteurs pourraient élargir leur cercle et assurer une durabilité supérieure aux projets. L'évaluation en serait également facilitée. Cela permettrait du reste de gommer les implications

préférentielles dans un espace particulier. Il devrait y avoir plus de relations entre l'espace Mer Baltique et le CADSES ou encore entre l'espace du Nord Ouest et l'Arc Atlantique... Un tel partenariat serait facilité par l'existence d'**antennes à Bruxelles**. C'est le lieu où les cadres de la coopération communautaire sont établis et modifiés, mais c'est aussi un microcosme d'entreprises, de bureaux dont les sièges sont localisés un peu partout en Europe, trouver des partenaires est donc de ce fait facilité, il faut donc y être. Les ambassades peuvent ensuite relayer les recherches de partenaires vers leurs pays respectifs, d'autant qu'elles sont souvent fières d'encourager des projets internationaux.

L'exemple de *Vision Planet* a montré l'intérêt d'un **projet parapluie** au sein d'un programme, à savoir un projet qui trace les grandes lignes directrices de l'ensemble d'un programme en matière de développement spatial. La généralisation de ce type de projet au sein des différents programmes permettrait une mise en cohérence de l'ensemble des projets. Il assurerait en outre de meilleures chances de pérennisation des projets grâce à la prise en compte des résultats à l'échelle de l'espace du programme. Ce type de projets est essentiel au début d'un nouveau programme, il peut faire office d'étude approfondie des besoins d'un espace si aucune étude préalable n'a pu être menée compte tenu d'un calendrier serré ou d'un manque de fonds. Pour les programmes qui n'en sont pas à leur première programmation, il revient plutôt aux structures de gestion du programme de réaliser la connexion entre les différents projets selon une approche croisée des secteurs d'activité.

La diffusion de l'information est un élément essentiel, y compris à la fin du programme, afin de communiquer les résultats. Une approche s'apparentant au **marketing transnational** est à envisager. La diffusion des résultats mettant en avant plusieurs projets considérés comme des succès doit se faire de manière plus imagée, plus vivante et plus large, *i.e* pas uniquement au sein du programme mais surtout vers la sphère privée et la population. Il est par ailleurs souhaitable qu'une grande réunion finale prenne la forme d'une **célébration** au plus haut niveau avec l'invitation de personnalités internationales dans le domaine de la politique de cohésion de façon à valoriser les acteurs et à terminer un programme sur une note positive.

Si la communication vers l'extérieur doit être positive et mettre en avant les succès du programme, il est nécessaire de tirer les enseignements des projets qui n'ont pas bien fonctionné. U. Graute considère à ce titre que « le transfert de connaissances est encore plus important dans la diffusion de *bad practices* »<sup>472</sup>. L'**exploitation pédagogique d'un projet-échec** pourrait ainsi être menée par l'analyse au sein des acteurs d'un même programme (à commencer par ceux concernés

<sup>472</sup> Ulrich Graute., intervention « Defining, delimiting projects », Winter school on Trans-national cooperation : creating and managing successful development projects and the Interreg programme, Stockholm, janvier 2004, non publié.

par le projet) de façon à mettre en lumière les précautions à prendre et les parades à utiliser afin d'augmenter ses chances de succès.

Il importe d'augmenter la **responsabilisation des acteurs** dans les différents projets. Le moyen le plus efficace est d'élever leur participation financière, Le co-financement qui est déjà en place doit être plus orienté vers le secteur privé. Il faut toutefois préciser que l'implication du secteur privé n'est pas encouragée par les comités de pilotage et de suivi. En effet, il y a ici un problème de responsabilité financière : au cas où une entreprise ferait banqueroute, l'autorité financière en est redevable devant l'UE. Or, cela pose problème à Bruxelles car cette autorité financière est la plupart du temps la région et il y a un grand nombre d'entreprises autour des institutions européennes. Dans les PECO, le secteur public connaît une restructuration où l'inertie est plus importante que dans le secteur privé, il doit être tiré parti de cet état de fait, jusqu'à ce que la situation s'améliore et que le secteur public parvienne à investir. Les **partenariats public-privés** sont une première réponse mais leur nombre est encore trop faible pour avoir un impact quantifiable à l'échelle d'un programme transnational. A l'échelle transfrontalière, les premiers effets ont commencé à se faire sentir, mais uniquement sur la frontière roumano-hongroise.

Un **rapprochement des stratégies nationales** doit être mené en adéquation avec le programme opérationnel. Certes, le rapport doit ici être dialectique. Les comités transnationaux sont à cette fin constitués de responsables nationaux de façon à ce que les priorités de programme soient aussi celles de chaque pays, mais il faudrait forcer la relation inverse, c'est-à-dire la prise en compte, voire le transfert des stratégies transnationales dans les politiques nationales. Dans un rapport sur l'aménagement de l'espace publié en 2003, le BBR<sup>473</sup> pointe l'importance des résultats d'Interreg IIC aux côtés du SDEC.

## II.2 A l'échelle du projet

Il est ici nécessaire de distinguer parmi l'ensemble des projets (Titre II.2.1) ceux qui relèvent de la coopération transnationale de type Interreg (Titre II.2.2)

### II.2.1 Généralités pour l'ensemble des projets

Le premier piège à éviter est celui du **manque de préparation du projet**. La précipitation est un signe avant-coureur des mauvais résultats des projets. Il faut donc éviter les projets impétueux, dénommés « *hop-on projects* » par K. Böhme, évaluateur du programme Interreg CADSES IIC. En ce qui concerne les projets CADSES IIIB, le temps de procédure a été long, générant un retard important mais U. Graute atteste de la nécessité d'un tel étalement :

<sup>473</sup> BBR, 2003, *Transnationale Zusammenarbeit zur Raumentwicklung, Sechster Sachstandsbericht zur Gemeinschaftsinitiative Interreg IIC/Interreg IIIB*, Bonn, 154 p.



« contrairement au 6<sup>ème</sup> PCRDT pour lequel les appels à projets sont rapides, nous avons pris le temps de discuter entre les différents niveaux d'action »<sup>474</sup>.

En amont du projet, **la rencontre précoce des acteurs** fait partie d'une bonne préparation du projet. «*The earlier the better!*», préconise en effet Michael Roth<sup>475</sup>, de la DG Régio qui considère que cette implication précoce des acteurs est garante du bon déroulement du projet car elle augmente la **responsabilisation**<sup>476</sup> **des acteurs**. Les degrés de responsabilisation sont ensuite variables selon les acteurs : il est évident que le leader du projet soit se sentir le plus responsable ; le quotidien le lui rappelle du reste suffisamment puisque c'est à lui qu'incombe la charge de prendre les décisions importantes. M. Roth considère qu'aux côtés du leader, des acteurs doivent jouer le rôle de **techniciens** auxquels il revient de travailler au quotidien à l'avancement du projet mais aussi des **visionnaires** desquels une prise de hauteur est attendue et sur lesquels les autres acteurs comptent pour la pérennisation du projet.

Dans les premiers temps du projet, les partenaires doivent **définir les termes de références** de leur projet, au cours d'une séance de *brain storming* où ils mettent à plat leurs objectifs personnels, leurs attentes concernant le projet. Une telle rencontre permet en outre de préciser les objectifs généraux du projet qui bien que définis dans la proposition soumise et acceptée nécessitent souvent des éclaircissements. En particulier si le projet a été rédigé par un expert étranger spécialisé dans ce domaine mais éloigné des préoccupations locales. Cela permet aussi aux futurs partenaires de faire plus amples connaissances, voire de diminuer d'éventuelles tensions (suite à des événements nationaux) *i.e* de briser la glace avant de se jeter à l'eau !

Pour aider à lancer un projet, une **aide financière de lancement** (*seed money*) pourrait être utilisée pour la création d'un secrétariat préparant une proposition. Dans quelques programmes, notamment celui de la région Mer Baltique, une somme de 500 000 euros est attribuée en amont des projets, qu'ils soient retenus ou non.

Compte tenu de l'importance du soutien politique pour la réussite d'un projet, un élément de **conditionnalité** pourrait être ajouté dans ce domaine. Ainsi, un projet ne pourrait être accepté s'il n'a pas l'aval de représentants politiques des territoires concernés par le projet, voire de niveau supérieur. Cette mesure n'est envisageable que si la corruption n'est pas une caractéristique des représentants politiques en question.

Les porteurs de projets doivent être attentifs à ne pas sous-estimer les **ressources humaines** nécessaires au projet. Celles-ci dépendent évidemment de l'objectif du projet, mais il faut prendre en compte le fait qu'une personne impliquée dans un tel projet devra passer beaucoup de temps à

<sup>474</sup> Ulrich Graute., intervention citée.

<sup>475</sup> Michael Roth., « What do we know about good trans-national projects ? » *Winter school on Trans-national cooperation : creating and managing successful development projects and the Interreg programme*, Stockholm, janvier 2004.

préparer le projet, puis en réunions avec ses partenaires et devra prévoir la diffusion des résultats du projet (au sein de sa structure et en dehors, le plus largement possible) en plus de son apport personnel au sein du projet. S'il est nécessaire qu'une personne soit désignée comme contact privilégié pour le projet, d'autres doivent être des personnes-ressources prêtes à épauler la personne contact. L'idéal étant évidemment le détachement d'une personne à temps plein sur un projet. Ceci étant dit, les gestionnaires de projets (*projects manager*) des différentes structures parviennent en général à gérer quatre ou cinq projets en même temps sans être débordés ; au delà, le temps leur manque et la qualité et le rythme des rencontres s'en ressentent.

Les projets doivent rassembler de plus nombreuses **autorités locales** et avoir une meilleure reconnaissance de leur part. De leur implication dépend la cohérence du développement avec les besoins des citoyens. D'une manière générale, les collectivités locales et régionales doivent prendre de plus en plus d'importance dans la prise de décision au niveau communautaire en matière d'aménagement du territoire. A ce titre, D. Charles-Le Bihan propose trois réformes principales, à savoir une démarche contractuelle entre les différents niveaux impliqués, un dialogue régional et local de planification territoriale codifiée et une approche de gouvernance en réseau. D'autre part pour que les projets soient reconnus par les autorités locales et ne soient pas réduits à une opportunité de voyage, une information sur le déroulement et surtout les résultats du projet doit être réalisée au sein des autorités locales impliquées dans le projet, à plus forte raison si cela concerne peu de personnes dans chaque structure. Une personne impliquée dans un projet pourrait faire profiter l'ensemble de sa structure de son apprentissage. De plus, les réseaux établis au cours d'un projet peuvent être mobilisés dans un tout autre cadre.

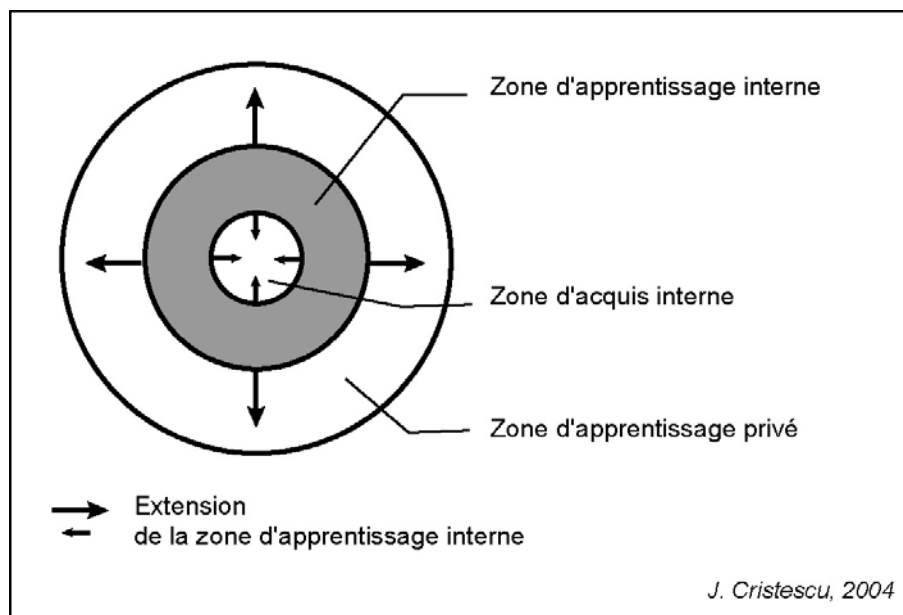
De telles pratiques permettraient un **apprentissage interne** et donc représenteraient une plus-value des projets de coopération. Nous pouvons considérer que chaque organisation (et c'est valable à l'échelle d'un acteur) présente une structure qui comprend trois aires d'apprentissage (Figure 84). Au centre, la zone d'acquis internes, ce qui est dans les murs et n'en sort pas, sorte de secret professionnel ; en périphérie, la zone d'apprentissage privée, propre à chaque acteur. Entre les deux, une zone déterminée par l'importance relative des deux précédentes et qui est l'aire d'apprentissage interne ou apprentissage institutionnel (*institutional learning*). Au cours de chaque projet les acteurs doivent chercher à maximiser la zone d'apprentissage partagée. Il faut que chaque partenaire prenne conscience qu'il est aussi potentiellement un formateur pour sa propre organisation, il doit transmettre ce qu'il a appris au cours du projet. De nombreux acteurs néerlandais ont à ce titre une pratique originale : travaillant dans une institution privée ou d'une structure publique, ils démissionnent avant de s'impliquer dans un projet en tant qu'expert

---

<sup>476</sup> Le terme anglais d'*ownership* est ici plus approprié car il comprend la fois une dimension de responsabilité et d'appropriation.

indépendant puis réintègrent leur institution à l'issue du projet. Cela présente le double avantage d'un apprentissage interne et surtout celui d'une rémunération personnelle plus intéressante.

Figure 84 : La structure d'apprentissage d'une organisation (ou d'un acteur)



L'**auto-évaluation** du projet, pratique encore peu répandue, est pourtant le meilleur instrument permettant l'apprentissage interne. Il est nécessaire de prévoir, dès le début du projet, les moyens à mettre en œuvre pour évaluer le projet. Ce qui est réalisé à l'échelle du programme peut ici servir de modèle : avant que le projet ne débute, il faut évaluer les résultats attendus, tout au long du projet, un suivi matérialisé par des rapports d'avancement doit être réalisé, à la fin du projet, le rapport final doit statuer sur l'atteinte des objectifs fixés au départ. Enfin, peu de temps après la fin du projet, une ultime évaluation devrait rendre compte des évolutions internes générées par le projet et des impacts externes (durabilité des réseaux d'acteurs, effet d'entraînement sur d'autres régions...). Ces différentes tâches peuvent être réalisées par un évaluateur externe (sur le modèle des programmes Interreg) mais aussi en interne, dans le but d'aider à la prise de conscience des faiblesses qui ont pu freiner le projet ou au contraire des éléments qui ont favorisé le bon déroulement du projet.

Les relations entre acteurs d'un projet ne devraient pas s'arrêter à la durée du projet, elles doivent chercher à s'établir sur le long terme. Nous avons notamment montré cette notion de **durabilité des réseaux d'acteurs**, au travers d'une dizaine de projets Interreg CADSES qui ont été reconduits d'une période de programmation à la suivante, il faut que cela devienne la règle. Ils ont du reste été modifiés pour intégrer les résultats du projet originel, il ne s'agit donc pas « d'un retour à la case départ » mais bien d'une **boucle d'apprentissage**. Celle-ci peut être identifiées au cours d'un projet, témoignant ainsi de son déroulement non linéaire.

Enfin, la prévision de lignes budgétaires dans le plan financier de chaque projet pour la participation des acteurs à des rencontres régionales ou locales ayant trait à l'aménagement et au développement renforcerait le réseau d'acteurs horizontaux dans ce domaine. De manière générale, le budget doit réserver une part importante à la **diffusion des résultats** ; même si celle-ci est réalisée à l'échelle du programme. La complémentarité des deux échelles est essentielle pour une mise en évidence de l'impact du projet dans l'absolu et relativement aux autres projets du programme. L'évaluation tient ici une place essentielle puisqu'elle montre l'ensemble des résultats du programme/projet. Les acteurs doivent se rendre compte qu'elle renferme des enjeux au niveau national et européen et doit être utilisée, divulguée, plutôt qu'exposée sur des étagères ou rangée au fond d'un tiroir.

### II.2.2 Spécificité des projets Interreg

Les projets Interreg sont souvent amputés de deux de leurs fondamentaux : la dimension transnationale et la dimension aménagement de l'espace.

Dès les premières phases de réflexion sur le montage d'un projet, l'information devrait être plus claire à propos des objectifs d'Interreg. Cela éviterait le rejet d'un nombre important de projets inéligibles et donc de gaspillage de temps et de ressources humaines qui auraient pu être utilisés vers un autre programme plus adaptés aux objectifs du projet soumis.

La valeur ajoutée apporté par la **transnationalité** doit mieux être mise en avant. Les acteurs ne doivent pas voir Interreg comme une source de financement supplémentaire mais comme une façon d'ajouter une plus value transnationale à un projet qui aurait pu rester local. L'ouverture à l'international que représente Interreg doit être mieux perçue comme une opportunité d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Or, les acteurs locaux ne sont pas toujours suffisamment formés pour faire face au défi de la coopération transnationale. En plus de la pratique de ces projets qui constitue un apprentissage (*learning by doing*), des formations doivent leur être proposées, ciblées sur la mise en œuvre de projets transnationaux, les langues et la recherche de fonds et de partenaires. Des programmes Phare ont déjà formé des acteurs locaux dans le cadre des jumelages notamment, mais il faudrait multiplier ces formations.

La plupart des acteurs n'ont pas une vision complète de **l'aménagement et du développement de l'espace**. Il faudrait que dans chaque projet, soient impliqués des professionnels de l'aménagement, du niveau local et/ou régional et/ou national. Cela donnerait plus de chances de réussite aux projets, ils répondraient mieux aux objectifs de développement spatial fixés dans le programme Interreg, en lien étroit avec le SDEC.

Pour que ces deux éléments soient mieux intégrés dans chaque projet, il faudrait ajouter des **éléments de conditionnalité** dans la procédure de soumission des projets Interreg. Chaque projet

devrait pouvoir montrer, dès l'étape de sa proposition, dans quelle mesure il est transnational et à quel point il compte participer au développement de l'espace. Il est d'ailleurs envisageable qu'un groupe *ad hoc* mène cette double approche de façon complémentaire et non plus parallèle ; le fonctionnement en « projets miroirs » n'est pas suffisant.

En ce qui concerne les projets Interreg, l'implication plus importante des **autorités locales** contribuerait en plus à renforcer la réflexion à l'échelle internationale et en particulier européenne, qui n'est pas une échelle de réflexion habituelle des collectivités locales, dans les PECO notamment.

### II.3 Synthèse

En résumé, M. Roth considère qu'un projet doit être *SMART*, à savoir *Specific* ou adapté aux besoins, *Measurable* d'où la nécessité d'en prévoir l'évaluation, *Achievable* (réalisable), *Realistic* (réaliste), ces deux caractéristiques étant un peu redondantes et *Terminated* (abouti), mener un projet jusqu'à sa fin peut parfois être un challenge à part entière. Nous avons déjà fait référence au programme nommé INTERACT, actuellement dans sa phase de deuxième appel à proposition, sur lequel de nombreux espoirs sont fondés (Titre II.3.1). Enfin, un tableau récapitulatif des recommandations aux deux niveaux d'action que sont les programmes et les projets croisés avec la dimension transnationale ou transfrontalière permet un aperçu de l'ensemble des recommandations (Titre II.3.2).

#### II.3.1 Les possibilités offertes par INTERACT

Certains instruments existant peuvent être mobilisés à plusieurs échelles, c'est le cas du programme INTERACT. Financé dans le cadre d'Interreg IIIC qui a pour objectif de faciliter la coopération entre régions non contiguës, INTERACT peut être utilisé comme interface entre plusieurs projets. En effet, ses quatre priorités sont :

- le soutien à la gestion du programme Interreg dans sa totalité ;
- l'émergence d'initiatives locales et régionales ;
- le soutien aux régions frontalières de l'Europe avec les pays candidats et
- \_ l'assistance technique.

Le cadre d'INTERACT pourrait mettre en réseau des universités, des organismes comme la DATAR pour des séminaires sur le SDEC par exemple, des gestionnaires de projets Interreg des pays les plus expérimentés, etc., afin de fournir des séminaires de formation à des acteurs locaux en cherchant à couvrir un espace suffisant pour ne pas laisser de côté de vastes zones voire des pays entiers.

### II.3.2 Croisement d'échelles spatiales et organisationnelles

Nos recommandations concernent donc à la fois le niveau du programme et celui du projet dans le cadre de la coopération transnationale et dans celui de la coopération transfrontalière (Tableau 49). Elles mettent l'accent sur la dimension spatiale. C'est une préoccupation commune à de nombreux évaluateurs européens comme ceux qui ont rédigé un rapport sur l'impact des politiques communautaires sur le territoire, la référence au territoire étant moins neutre que celle d'espace. « Rapprocher l'ensemble des politiques publiques qui ont des impacts territoriaux, et notamment les politiques communautaires, des objectifs et options politiques du SDEC, constituerait à n'en pas douter, un moyen efficace de renforcer durablement leur cohérence réciproque et d'accroître leurs synergies. Dès lors, la cohérence territoriale est susceptible de devenir un vecteur puissant d'une meilleure efficacité globale des politiques communautaires »<sup>477</sup>.

|                  | <b>Transnational</b>  | <b>Transfrontalier</b>  |
|------------------|---|---|
| <b>Programme</b> | Organisation de forums d'acteurs internes à chaque programme<br>Création de points de contact régionaux Interreg B<br>Renforcer la dimension spatiale (établissement d'un groupe technique développement spatial)<br>Diffusion des résultats au moyen d'un marketing transnational  | Permettre la participation des régions à Phare CTF<br><br>Diffusion des résultats au moyen d'un marketing transfrontalier |
|                  | Etablissement d'une Initiative sur les espaces européens de coopération interterritoriale (Interterritoire)<br>Harmonisation entre les programmes existants<br>Recherche de fonds propres<br>Formation à la soumission et à la gestion de projet<br>Simplification de la procédure de soumission<br>Prévoir un projet parapluie par programme<br>Participation à des forums thématiques<br>Information croisée sur les projets d'un programme<br>Rechercher une approche trans-sectorielle<br>Renforcement du rapport dialectique entre stratégies transnationales et politiques nationales, régionales et locales  |   |
| <b>Projet</b>    |   | Eviter les projets miroirs  |
|                  | Faciliter le cumul des sources de financement<br>Mise à plat des objectifs de chacun<br>Montage financier réfléchi (prévoir une personne à temps complet, une ligne budgétaire pour la participation des acteurs à des rencontres régionales ou locales ayant trait à l'aménagement et au développement spatial)<br>Prévoir, dès le début du projet les modalités d'évaluation<br>Large diffusion de l'information au cours du projet<br>Auto-évaluation en plus de celle d'un évaluateur indépendant<br>Valorisation de l'apprentissage interne<br>Rechercher la durabilité des réseaux d'acteurs<br>Célébration en fin de projet<br>Large dissémination des résultats |   |

**Tableau 49 : Nos recommandations aux deux échelles spatiales et organisationnelles (J. Cristescu, 2004)**

<sup>477</sup> ROBERT J., (coord) 2001, *Impact des politiques communautaires sur le territoire et coût de l'absence de coordination*, étude réalisée à la demande de la DG Regio (contrat FEDER 99.00.27.156), 329 p.

### III Vers l'établissement d'une méthode d'évaluation privilégiant l'intégration spatiale

Evaluer un programme ou un projet nécessite des méthodes adaptées, de même que le moment auquel se fait l'évaluation par rapport à l'étape de vie de l'objet évalué. Si l'on regrette souvent de ne pas avoir assez de recul pour évaluer les impacts d'un programme ou projet, il faut néanmoins se « méfier du temps qui passe » dans le sens où d'autres mécanismes sont en jeu et il devient de plus en plus difficile de déterminer la part de responsabilité d'un programme/projet dans l'évolution de la situation. Le temps dilue les effets des projets de coopération. Les évaluations réalisées jusqu'alors et disponibles concernant le CADSES ont largement alimenté nos réflexions à savoir les évaluations *interim*<sup>478</sup> et *ex post*<sup>479</sup> IIC réalisées par K. Böhme, du centre de recherche et de formation Nordregio, Stockholm. Si nous émettons des critiques sur ces documents, nous devons néanmoins reconnaître que leur existence nous a fourni une base essentielle à l'élaboration d'une méthode d'évaluation. Des éléments issus d'une bibliographie à propos d'autres espaces de coopération ont également été mobilisés et en particulier l'évaluation du programme Interreg IIC dans sa totalité, sur la période 1994-1999<sup>480</sup>, commanditée par la CE ainsi que l'évaluation de l'Espace de la Mer du Nord<sup>481</sup> réalisée par Michael Moll en 2002. Cependant dans l'ensemble de ces évaluations nous avons noté la faible prise en compte de la dimension spatiale et en particulier les effets d'intégrations spatiales générés par les programmes/projets. Les documents nous sont apparus pauvres en schémas de synthèse et représentations cartographiques, c'est pourquoi nous proposons une méthode qui met l'accent sur ces éléments dans le but de contribuer à une meilleure visualisation des effets de la coopération.

Nous avons identifié un certain nombre de limites à l'évaluation, mais celles-ci ne sont pas plus importantes que l'intérêt qu'elle revêt (Titre III.1). Un certain nombre d'éléments sont à prendre en compte (Titre III.2) avant de pouvoir proposer des indicateurs relevant du programme -meta-évaluation- ou du projet -micro-évaluation- (Titre III.3).

<sup>478</sup> BÖHME K., KOKKONEN M., 1999, *Interreg IIC CADSES Interim evaluation*, 49 p

<sup>479</sup> BÖHME K., GLOERSEN E., 2001, *Interreg IIC CADSES Ex post evaluation*, 49 p.

<sup>480</sup> LRDP., 2003, *Evaluation ex post de l'Initiative communautaire Interreg IIC (1994-1997), Rapport de synthèse*, décembre 2003, révisé, Londres, 33 p. Ce -court- rapport a été réalisé en association avec l'IFG, DK, l'ÖIR, AT, Kantor Management s.a, GR, IDOM Ingénierie et Consulting, E et en coopération avec d'autres bureaux d'étude finlandais, néerlandais, italien, français et luxembourgeois.

<sup>481</sup> MOLL M., 2002, *Interreg IIC North Sea Programme-successful transnational planning ?*, 102 p.

### III.1 Des intérêts qui supplantent les limites ...

Mener une évaluation de programme et de projet présente toutefois plus d'intérêts que de limites, tant en ce qui concerne les méthodes d'évaluation des programmes européens (Titre III.1.1), que pour toute autre méthode d'évaluation (Titre III.1.2).

#### III.1.1 ... des méthodes d'évaluation de programmes européens

L'évaluation est un processus cyclique qui s'étend de la création, voire de la réflexion préalable aux résultats et impacts d'un programme/projet, *i.e* son cycle de vie. Trois types d'évaluation sont en conséquence préconisées par la Commission européenne à l'échelle des programmes financés par les fonds structurels (Objectifs 1, 2 et 3, Interreg A et B). L'évaluation *ex ante*, à mi parcours ou *intérim*, et *ex post*. Quel que soit l'évaluateur de ces programmes communautaires, la Commission garde un rôle pivot pour la promotion de l'évaluation, l'appui et l'encadrement méthodologique.

L'évaluation *ex ante* est réalisée avant le début du programme mais lorsqu'une première réflexion entre les gestionnaires du programme a abouti à la rédaction du programme opérationnel (PIC en ce qui concerne la coopération transnationale). L'objectif est alors d'évaluer la cohérence, la pertinence entre les besoins identifiés, les priorités d'action décidées et les moyens financiers alloués en vue de réaliser ces actions. Le problème des évaluations *ex-ante* est la faiblesse des données à analyser. L'évaluateur, qui relève des autorités compétentes pour l'élaboration du programme au sein des Etats membres, doit juger de la pertinence de la stratégie du programme en se basant sur la situation actuelle. C'est pourquoi des modèles prévisionnels de type macro-économique peuvent être appliqués, qui donnent des valeurs attendues pour certains indicateurs. Cependant, le plus souvent, l'évaluateur a recours à des analyses SWOT<sup>482</sup> car les modèles prévisionnels macro-économiques sont trop hypothétiques, les chiffres parlent moins que la liste des forces, faiblesses, menaces et opportunités présentes sur un espace. De plus, en ce qui concerne l'évaluation des programmes Interreg, la Commission déconseille cette modélisation macro-économique à l'échelle de l'espace de coopération parce que trop lourde et trop coûteuse. En effet, en vertu du respect du principe de proportionnalité<sup>483</sup>, le travail réalisé doit être proportionnel à la taille de l'intervention. Partant, seules les région Objectifs 1 et certaines relevant des objectifs 2 et 3 feront l'objet de modélisations macro-économiques. L'analyse SWOT est le premier élément clé de l'évaluation *ex ante* et doit apprécier la situation socio-économique dans l'ensemble de l'espace de coopération de manière à caractériser de façon précise ses besoins spécifiques. Elle doit en second lieu classer les enjeux et les défis en matière d'intégration économique et territoriale, toujours pour

<sup>482</sup> La méthode SWOT, pour Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats n'est pas traduite en français, on y fait parfois référence sous le nom de « Méthode forces et faiblesses ».

<sup>483</sup> COM du 21 juin 2002, Document de travail 8a : L'évaluation à mi-parcours des interventions des Fonds structurels – INTERREG III p.7.



l'ensemble de l'escape. Elle doit enfin prendre en compte différents résultats : ceux du programme antérieur, ceux d'autres actions du type Action pilote au titre de l'article 10. Elle doit en outre définir l'articulation avec les instruments de pré-adhésion que sont ISPA, SAPARD, TACIS, Phare, CARDS... Le deuxième élément clé de l'évaluation *ex ante* est l'appréciation de la valeur ajoutée des actions du point de vue de l'intégration économique et territoriale. Il s'agit en particulier d'étudier la contribution des projets ou groupes de projets à la réalisation des réseaux transeuropéens de transport ; d'apprécier dans quelle mesure les études réalisées éclairent les enjeux et défis identifiés et mènent à une suite opérationnelle ; d'évaluer la mise en place ou le renforcement des réseaux de coopération sur le plan fonctionnel, opérationnel et spatial, et enfin d'évaluer globalement la structure commune de gestion du programme sur le plan organisationnel, financier, fonctionnel. Il s'agit donc d'évaluer l'évaluation ! Cette partie de l'évaluation doit mettre en lumière les progrès réalisés par rapport à la période de programmation précédente ou la situation antérieure le cas échéant. Dernier élément clé de l'évaluation *ex ante* : l'appréciation des modalités de mise en œuvre du programme aux différentes étapes, de l'établissement des critères de sélection à la diffusion des résultats en passant par la participation privée au financement et la définition d'indicateurs et d'objectifs quantifiés.

Les **évaluations à mi-parcours** ont globalement pour objet d'apprécier la mise en œuvre et les premières réalisations d'un programme ainsi que de formuler des recommandations d'adaptations éventuelles pour que les objectifs puissent être atteints. C'est en fait une actualisation de l'évaluation *ex ante* qui prend en compte les évolutions de contexte, afin d'établir si les priorités retenues sont toujours pertinentes. Le travail de l'évaluateur qui est souvent indépendant mais en relation étroite avec les autorités de gestion et les comités de suivi, est ici délicat car il doit suivre les indicateurs proposés dans le programme opérationnel alors que d'autres indicateurs, qu'il n'a pas été prévu de suivre, peuvent donner des résultats et des tendances contraires aux objectifs du programme. Le premier élément clé de l'évaluation à mi-parcours est la vérification de l'adéquation de la stratégie du programme ; l'évaluateur doit en particulier statuer sur les évolutions de l'analyse SWOT et la cohérence de la programmation des priorités du programme opérationnel (PIC) et des objectifs du complément de programmation qui complètent les priorités du PIC. Le deuxième élément clé est la quantification des objectifs, réalisations, résultats et impacts survenus à mi-parcours avec un intérêt particulier porté sur les impacts socio-économiques escomptés, en vue d'une évaluation de l'allocation des ressources financières. Le troisième élément clé est l'évaluation de la qualité de la mise en œuvre commune des systèmes d'exécution. Enfin, dernier élément d'analyse : les aspects relatifs à la valeur ajoutée communautaire liés au soutien des Fonds structurels dans l'espace de coopération.

A l'issue de cette évaluation à mi-parcours, des rectifications suivant les recommandations sont à mettre en place dans les trois mois qui suivent le rendu de l'évaluation à mi-parcours<sup>484</sup> (Tableau 50). La programmation pour 2000-2006 de CADSES ayant débuté en janvier 2002 et étant susceptible d'encourir jusqu'en 2008, ce calendrier n'a pu être suivi. L'évaluation à mi-parcours était en cours de réalisation en janvier 2004.

| Évaluation à mi-parcours - Calendrier indicatif |  |
|---|--|
| Déroulement chronologique                       | Étapes   |
| Juin 2002 - Décembre 2002                       | Organiser l'évaluation<br>Établir le groupe de pilotage<br>Approuver les termes de référence<br>Publicité ou invitation à soumissionner      |
| Octobre 2002 - Mars 2003                        | Adjuger le contrat<br>Réalisation de l'évaluation  |
| Mars 2003 - Juillet 2003                        | Réalisation de l'évaluation<br>Envoi de l'avant-projet au groupe de pilotage<br>Accord du groupe de pilotage sur le projet final             |
| Septembre 2003 – Décembre 2003                  | Réunion du comité de suivi consacrée à l'examen des résultats de l'évaluation à mi-parcours<br>Envoi du rapport d'évaluation à la Commission |

Source : CE, 2002

**Tableau 50 : Un calendrier indicatif non suivi pour l'évaluation du programme CADSES**

Les *évaluations ex post* ont pour objectif global de montrer si le programme a atteint ses objectifs et s'il a eu des effets extérieurs au programme. C'est seulement lors de l'évaluation ex post, qui relève surtout de la Commission que l'évaluateur peut rendre compte des effets cumulatifs ou parallèles de facteurs non identifiés lors de l'évaluation ex ante.

Si la documentation d'information sur le programme Phare est abondante (aperçu des programmes par type de sous-programme, exemples de projets...), les évaluations à l'échelle du programme sont rares. L'amplitude des thématiques et le nombre de programmes pilotes sous l'égide de Phare a rendu complexe son évaluation. En 1997, une évaluation à mi-parcours<sup>485</sup> qui tente une approche synthétique de l'ensemble du programme a tout de même été réalisée par l'Unité d'évaluation de la Commission européenne. Elle met en avant plusieurs difficultés méthodologiques comme la quasi impossibilité de comparer les scénarii avec ou sans programme dans un « contexte économique et institutionnel turbulent propre aux pays en transition ». Les évaluateurs ont du mal à déterminer ce qui serait advenu si le programme n'avait pas eu lieu. Une autre limite de l'évaluation

<sup>484</sup> COM du 21 juin 2002, Document de travail 8a : L'évaluation à mi-parcours des interventions des Fonds structurels – INTERREG III, p. 5.

<sup>485</sup> EC, 1997, *The Phare Programme : an Interim evaluation*, 79 p.

est le fait que les résultats de l'assistance technique sont intangibles, uniquement mesurables avec des indicateurs indirects. De plus, cette intangibilité des résultats a abouti à une confusion entre les intrants ou *inputs* et les extrants ou *outputs* dans de nombreux sous-programmes de Phare, ce qui a rendu impossible l'évaluation spécifique de ceux-ci.

### III.1.2 ... des méthodes d'évaluation en général

La méthode d'évaluation doit avant tout montrer la pertinence des besoins identifiés dans un espace à long terme, c'est à dire les grandes tendances économiques à l'œuvre et les moyens mis en œuvre sur le plan financier mais aussi organisationnel et surtout conceptuel, *i.e* les stratégies de développement spatial par exemple. Pour ce faire, l'évaluateur doit se poser un certain nombre de questions pour s'assurer que sa méthode d'évaluation respecte quelques critères de qualité<sup>486</sup> :

- **Satisfaction des besoins** : l'évaluation répond-elle de manière appropriée aux demandes formulées par les commanditaires en matière d'information ?

- **Pertinence de la portée** : a-t-on soigneusement étudié la justification du programme, ses réalisations, ses résultats et ses impacts - y compris les effets inattendus ainsi que les interactions avec d'autres politiques ?

- **Validité de la conception** : l'évaluation a-t-elle été conçue de manière appropriée et adéquate pour l'obtention des résultats ?

- **Fiabilité des données** : Les données de base et les données dérivées ont-elles été collectées ou sélectionnées de manière adéquate ? Leur fiabilité est-elle suffisante au regard de l'utilisation prévue ? Par exemple, il est considéré comme « impossible d'exprimer en terme quantitatif la valeur de la contribution communautaire<sup>487</sup> » en raison de l'imprécision voire de la non disponibilité de certaines données.

- **Solidité de l'analyse** : Les données quantitatives et qualitatives sont-elles analysées conformément à des règles bien établies, sont-elles complètes et permettent-elles de répondre correctement aux questions d'évaluation ?

- **Crédibilité des résultats** : les résultats sont-ils logiques et sont-ils validés par l'analyse des données ainsi que par des interprétations fondées sur des hypothèses explicatives bien présentées ?

- **Impartialité des conclusions** : les conclusions sont-elles justes?

Ne sont-elles pas faussées par des considérations suggestives ou personnelles? Sont-elles assez détaillées pour qu'on puisse les concrétiser ?

<sup>486</sup> Ces critères de qualités sont inspirés des documents MEANS, *op.cit.*

<sup>487</sup> CE., 1997. *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union 1989-1999*, p.71.

- **Clarté** : le rapport décrit-il le contexte et l'objectif ainsi que l'organisation et les résultats du programme évalué de telle sorte que l'information fournie soit aisément compréhensible ?

Les réponses incomplètes ou inexistantes à ces questions sont autant de limites de la méthode d'évaluation. D'autres éléments limitent la pertinence des méthodes d'évaluation. Une évaluation se base sur des données récoltées avant, au cours ou après le projet, selon diverses sources dont une est essentielle : les acteurs des projets. Le manque de réponse des acteurs est souvent la principale limite de la méthode d'évaluation. Certains se sentent valorisés par le fait qu'un évaluateur s'intéresse à eux, ils en retirent une certaine fierté, d'autres en revanche, sont catégoriquement hermétiques à tout questionnaire ou entretien. Ils constituent une sorte de « liste noire » pour l'évaluateur qui ne sait comment faire face à ce manque de données. La raison n'est pas toujours celle d'un manque d'intérêt, mais plus souvent celle d'un manque de temps, donc une mauvaise organisation et une mauvaise évaluation du temps alloué à la coopération. Pourtant, il est bien plus intéressant d'écouter un acteur parler des leviers ou des freins qu'il a pu rencontrer au cours de son projet, que de dénombrer les résultats en terme d'emplois, de réseaux...

Une limite importante provient du fait que les indicateurs agrégatifs ne suffisent pas à mesurer l'impact d'un programme. En effet, les indicateurs quantitatifs peuvent être agrégés, à la condition d'être compatibles, ils peuvent être sommés au niveau d'une priorité ou mesure puis du programme dans son ensemble mais cette somme ne rend pas compte de l'effet de synergie qui peut exister. Il est d'ailleurs souvent délicat de déterminer si la synergie se fait entre plusieurs projets d'un même programme ou entre projets totalement indépendants, par exemple dans des secteurs différents.

La possibilité d'avancer avec des œillères n'est pas loin et c'est une limite importante de la méthode d'évaluation. La méthode peut aboutir à ce que les indicateurs soient considérés comme une nécessité qui aboutirait à limiter le champ de réflexion dans l'identification de problèmes, de forces ou de faiblesses préétablies. La concentration sur certains éléments ne doit pas empêcher pour autant de se tourner vers d'autres éventualités.

Enfin, le choix des indicateurs n'est pas neutre. Les indicateurs quantitatifs, statiques sont plus adaptés pour mesurer les résultats directs, ils permettent donc de justifier l'effort financier selon le principe du « value for money ». Privilégier les indicateurs quantitatifs, bien que plus facilement mesurables, peut être **instrumentalisé** pour montrer un type de résultat plutôt qu'un autre. L'ensemble de l'évaluation peut être instrumentalisée à des fins cachées comme celle de légitimer un fonctionnement dans la transparence et le respect des recommandations européennes ou encore celle de **lobby**, *i.e* utiliser l'évaluation pour faire passer ses propres revendications auprès des instances nationales ou européennes.

La dernière limite qui touche l'évaluation en général est la question du devenir du document qui finalise cette évaluation. Qui le lit ? Les gouvernements les utilisent-ils ? Tout dépend du commanditaire de l'évaluation. Mais **le manque de conditionnalité** qui accompagne une évaluation est également à l'origine de la faiblesse de sa prise en compte dans les politiques nationales et régionales par exemple.

L'évaluation est néanmoins depuis longtemps reconnue comme nécessaire par la Commission européenne et fait l'objet de nouvelles mesures en vue d'augmenter sa qualité. Par exemple, la conférence d'Édimbourg avait pour objet les programmes de la période 2000-2006. Elle a attiré 370 participants des quinze pays de l'Union et de six pays candidats. Les expériences de l'évaluation de grands programmes et de projets, ainsi que des évaluations thématiques sur l'emploi, l'égalité des chances, la recherche et le développement, l'environnement ont été débattues et analysées. Les questions de la qualité des données, de l'utilisation de l'évaluation, de la nécessaire adaptation de l'évaluation aux exigences de la gouvernance ont également été abordées. La conférence s'est clôturée par un vigoureux plaidoyer de Michel Barnier, alors commissaire en charge de la Politique régionale et de Guy Crauser, directeur général de la DG Politique régionale, en faveur de l'évaluation comme instrument de bonne gestion des programmes. La qualité et le développement de l'évaluation font aussi partie des priorités de la réforme administrative de la Commission.

Malgré les limites propres aux méthodes d'évaluation qui relèvent principalement des données (manque de fiabilité, incompatibilité, obsolescence, caractère partiel...) mais aussi de la faible participation des partenaires, de l'intangibilité de certains résultats, de leur crédibilité, ou encore de l'impartialité des conclusions et de la possible instrumentalisation des études d'évaluation, celles-ci sont demandées par la Commission européenne pour l'ensemble des initiatives communautaires et des instruments structurels et de pré-adhésion. Lorsque la Commission n'en fait pas la demande, il est pourtant nécessaire qu'elles soient réalisées, pas seulement pour garder une trace mais surtout pour réorienter en permanence les projets suivants de manière à atteindre les meilleurs résultats possibles en terme de développement.

### III.2 Le régime de l'évaluation : les éléments à prendre en compte

L'évaluation doit prendre à compte quelques éléments essentiels que l'on peut rassembler sous le terme de régime. Outre les projets étudiés dans ce travail, de nombreux documents de référence ont permis de déterminer quelques éléments à prendre en compte dans le but d'évaluer les programmes et projets de coopération. Les Six volumes de la Collection du programme méthodologique MEANS<sup>488</sup> donnent des pistes pour organiser et gérer l'évaluation, proposent des indicateurs, listent les principales techniques, analysent l'évaluation dans le cadre partenarial et des évaluations thématiques. Un volume est consacré à un glossaire. D'importants documents de travail de la Commission européenne concernent ce type d'évaluation : ce sont des documents techniques sur les évaluations *ex ante* et à mi-parcours d'Interreg ou sur les indicateurs pour le suivi et l'évaluation, ou encore sur la réserve de performance. Pour déterminer les éléments à prendre en compte dans une évaluation, nous devons commencer par poser les termes de référence (Titre III.2.1), ce qui permettra de poursuivre par les éléments internes au programme/projet que l'on peut appeler *consistance interne* (Titre III.2.2) qui doit être complétée de la *signification externe* du programme/projet (Titre III.2.3).

#### III.2.1 Préalable nécessaire : les termes de référence

La première nécessité est de savoir de quoi l'on parle, il faut donc commencer par établir **les termes de référence** établissant ce qui est à évaluer (quoi ?), à quel moment du programme/projet (quand ?), par qui (quel évaluateur ?) et surtout pour qui (commanditaire ?), dans quel but (pourquoi ?) et sur quelle durée... Deux types d'évaluation peuvent être menées, soit à l'échelle du programme (méta-évaluation), soit à celle du projet (micro-évaluation).

En ce qui concerne la dimension temporelle, l'évaluation se fait en trois temps pour un programme, suivant le modèle *ex ante*, à mi-parcours, *ex post*, les deux premières devant être menées rapidement (quelques mois), la dernière, plus complète pouvant durer 10 mois. Une seule évaluation est nécessaire dans le cas du projet, à la fin, tout en mettant clairement en place des termes de référence au préalable ainsi qu'un suivi important tout au long du cycle du projet.

Le coût des évaluations est proportionnel à la taille du programme et du projet, il est fonction du nombre d'acteurs et de leur localisation. Si l'on souhaite que l'évaluation soit mieux acceptée, il faut chercher à ce qu'elle soit la moins chère possible.

Bien que l'évaluateur ne soit pas sensé rencontrer l'ensemble des acteurs, il doit chercher à atteindre un échantillon représentatif. Pour une méta-évaluation, le leader de chaque projet et un certain nombre d'acteurs répartis dans l'ensemble de l'espace du programme doivent être

<sup>488</sup> CE, 1999. *La Collection MEANS : Évaluation des programmes socio-économiques*. Volumes 1-6, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

rencontrés. Une micro-évaluation implique que l'on contacte la totalité des acteurs du projet et que l'on rencontre, outre le *leader*, le plus possible de partenaires selon leurs disponibilités...

Les évaluateurs doivent être choisis en adéquation avec la tâche à accomplir, il est préférable que les programmes soient évalués par des organismes indépendants expérimentés, avec le concours d'experts selon l'ampleur du programme alors que les projets peuvent être évalués par des structures moins expérimentées mais tout aussi indépendantes.

Le commanditaire de l'évaluation implique des spécificités en terme d'objectifs et parfois de calendrier. Nous considérerons ici que le commanditaire de l'évaluation d'un programme est la Commission européenne et que celui d'un projet est son leader, à usage externe. En effet, il est nécessaire qu'une évaluation du projet en interne soit menée en parallèle, plus confidentiellement, pour regrouper des éléments plus spécifiques sur les apprentissages exploitables en interne. Nous ne prétendons pas pour autant proposer une méthode d'évaluation idéale, mais plus adaptée aux programmes et projets que nous avons pu rencontrer.

Les différents types d'évaluation devront tous rendre compte des deux éléments complémentaires caractérisant les programmes et les projets, à savoir leur consistance interne et leur signification externe (cf. infra). Pour ce faire, une distinction essentielle doit être faite entre les notions d'efficacité et d'efficience. L'**efficacité** mesure la correspondance entre les objectifs de départ et les réalisations finales, plus ils sont proches plus le projet a été efficace. La mesure du pourcentage des fonds dépensés par rapports aux fonds alloués est souvent utilisée pour rendre compte de cette efficacité. L'**efficience** pour sa part, mesure la valeur ajoutée du projet : tout ce qui a été produit en plus de ce qui l'aurait été sans la réalisation de ce projet. Cela recouvre souvent des résultats immatériels de l'ordre de la densification des réseaux, de l'échange d'expérience, de l'apprentissage de la démocratie...

| Echelle          | Types d'évaluation       | Consistance interne                               | Signification externe      |
|------------------|--------------------------|---|----------------------------|
| <b>Programme</b> | Evaluation ex ante       | Correspondance entre objectifs et actions prévues | -                          |
|                  | Evaluation à mi-parcours | Evolution de cette correspondance                 | Emergence d'effets annexes |
|                  | Evaluation ex post       | Efficacité des résultats                          | Efficience des résultats   |
| <b>Projet</b>    | Termes de référence      | Définition des objectifs                          | -                          |
|                  | Evaluation finale        | Efficacité des résultats                          | Efficience des résultats   |

**Tableau 51 : Des évaluations spécifiques pour les programmes et les projets (J. Cristescu, 2004)**

La diffusion d'une méthode-type d'évaluation de projets permettrait de garantir une certaine homogénéité dans les évaluations, et partant, une comparabilité plus aisée, ce qui pourrait considérablement améliorer les conditions de l'évaluation à l'échelle du programme. Pour le moment, des évaluations sont prévues pour chaque projets, qui sont échangées entre les leaders, cela aboutit du reste à une certaine homogénéisation les méthodes. Une structure centralisée pourrait être créée pour établir cette évaluation-type, au moins à l'échelle d'un programme. Il existe en effet une multitude de fiches techniques, mais elles ne sont pas harmonisées ni intégrées dans une méthode complète. Cela dit, certains projets sont tellement spécifiques qu'ils ne supporteraient pas une évaluation-type, il faut donc que différentes méthodes co-existent et il reviendra à l'évaluateur de choisir, au cas par cas, la plus adaptée.

### III.2.2 La consistance interne du programme/projet

Par consistance interne, nous entendons l'efficacité du programme/projet, c'est-à-dire le degré d'achèvement des objectifs de départ. Nous devons alors nous demander si à l'échelle du programme, l'ensemble des projets parviennent à atteindre les objectifs énoncés dans le programme opérationnel (PO). Cela va évidemment dépendre de l'ambition du programme. Pour CADSES IIC, le principal objectif était d'initier des coopérations promouvant la cohésion économique et sociale et de gravir les premières marches vers l'établissement d'une stratégie européenne de développement spatial. Or, nous avons vu que d'importants réseaux ont émergé et qu'une réflexion sur une stratégie de développement spatial du CADSES a fait l'objet d'une publication, l'objectif général a donc été atteint. Cependant, si l'objectif avait été plus précis, et surtout plus orienté sur des résultats matériels, la consistance interne du programme aurait été nettement plus faible. Les objectifs étaient à la hauteur des financements alloués pour le programme ; 36,7 millions d'euros pour 45 projets. Des objectifs plus ambitieux n'auraient pu être atteints avec la même somme. Les programmes suivants devraient connaître une importante augmentation budgétaire, si la tendance d'Interreg IIIB est maintenue (132 millions d'euros sont prévus) pour les périodes suivantes.

La consistance interne des programmes transfrontaliers est souvent plus importante car il y a moins de dispersion dans les objectifs, spatialement plus circonscrits et les budgets sont proportionnellement plus importants. A l'échelle du projet, la correspondance entre les objectifs de départ et les résultats finaux sont plus nets et souvent plus mesurables par un évaluateur.

Les éléments majeurs à évaluer seront donc sensiblement identiques pour les programmes transnationaux et transfrontaliers :

- **l'importance du territoire** en tant que ressource qualitative pour les programmes et projets ;



- **le respect des objectifs du SDEC** pour atteindre un équilibre économique nécessaire à la cohésion territoriale.

Les réalisations vers un espace plus polycentrique et équilibré, les relations ville-campagne, la parité de l'accès aux infrastructures et aux savoirs ainsi que la protection du patrimoine naturel et culturel doivent donc être évalués. La recherche d'une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale repose sur la convergence et la compétitivité des régions parfois contradictoires. La première tient dans le rattrapage des régions les plus en retard de développement, alors que la compétitivité impose que les régions doivent tirer leur développement vers le haut : les plus développées sont donc avantagées, et en conséquence l'écart entre les régions peut s'en trouver accru. Il convient alors de chercher à si les acteurs des projets ont connaissance du SDEC et de ses objectifs et aussi l'opinion qu'ils s'en font;

- **la complémentarité avec les indicateurs utilisés** pour l'évaluation des fonds structurels afin de permettre des comparaisons aux échelles régionale et nationale, l'évaluation Interreg apportant la dimension transnationale ;

- la compatibilité avec les autres politiques communautaires ;

- la conformité avec les politiques nationales, en particulier pour les programmes transfrontaliers qui visent souvent à harmoniser les politiques de part et d'autre de la frontière.

### **III.2.3 La signification externe du programme/projet**

Les actions entreprises dans un programme ou un projet auraient-elles eu lieu de toute façon? Telle est la question qui se pose pour évaluer en partie la signification externe d'un programme/projet. Pour le programme CADSES IIC, les deux tiers des acteurs considèrent que le financement Interreg a été décisif dans le lancement de leur projet<sup>489</sup>. Les réalisations des programmes transfrontaliers auraient sûrement eu lieu parce que nécessaires à chacun des pays ; elles n'auraient en revanche pas été coordonnées et des doublons ou un certain gaspillage auraient eu des effets contre-productifs. Cette réflexion par la négative peut être complétée d'une question sur la valeur ajoutée du programme/projet, autrement dit, son efficience. Qu'est ce qui a été apporté qui n'était pas forcément prévu au départ ? Ainsi l'espace CADSES a commencé à fonctionner en tant que tel alors que les affinités entre les acteurs ne les auraient pas portés vers ce regroupement de régions. Nous avons vu que de nombreux projets ont concerné l'ensemble de la zone (projet transnational) ou une partie seulement (projet partiellement transnational), en particulier le couloir du Danube.

Pour l'évaluation de la signification externe à l'échelle du programme, les éléments suivants sont à prendre en compte :

- la dimension transnationale privilégiée, en ce qu'elle peut aboutir à l'établissement d'un langage commun dans le domaine de l'aménagement et du développement spatial ou encore faire émerger une identité à l'échelle supra-nationale (ex : eurorégional, riverains du Danube, région Mer Noire, CADSES...);

- l'intégration de résultats du programme dans les politiques nationales ou encore dans les pratiques gouvernementales voire un changement de culture, une évolution de l'ethos du secteur public, y compris l'amenuisement des pratiques de corruption ;

- le degré de synergie entre le programme territorial de type Interreg et les programmes sectoriels de type LIFE, Réseau transeuropéen de transport.

Notons d'ailleurs que de plus en plus de programmes européens visent la prévalence de la territorialité sur le sectoriel : les Programmes d'objectifs prioritaires concernent l'ensemble des régions avec un objectif 1 qui reste réservé aux régions en retard de développement alors que les 2 et 3 sont plus territoriaux que sectoriels. Les aides de la PAC se dirigent de plus en plus vers les exploitations et non plus vers des productions particulières... Toutes ces évolutions traduisent un désir européen de politiques communautaires intégrées.

La question de la signification externe est plus perceptible à l'échelle d'un projet qu'à celle d'un programme : il est nettement plus évident de déterminer si les actions auraient été menées en dehors du projet compte tenu de la meilleure connaissance des politiques locales. Les éléments à prendre en compte sont alors plus nombreux :

- les changements dans les pratiques internes à chaque structure partenaire, *i.e* l'apprentissage interne ;

- la diffusion des effets bénéfiques : outils de diffusion réalisation, suivi, mise à jour durant le projet et mise à jour finale ;

- la connexion avec d'autres projets, du même programme ou d'autres programmes, effet d'entraînement, effet de cooptation ;

- l'élargissement du réseau d'acteurs : réalisation de projets dans le cadre d'un tout autre programme ;

- la durabilité des projets : réalisation d'autres projets dans le cadre du même programme, période suivante ;

- le transfert ou l'influence sur les politiques locales, régionales ;

- l'impact sur un secteur d'activité à plusieurs niveaux ;

---

<sup>489</sup> BÖHME K., GLOERSEN E., 2001, *op cit* p. 47.

- l'évolution de la gouvernance, l'augmentation de l'organisation et la participation de la société civile.

### III.3 Proposition d'indicateurs et représentation schématique

En vue de prendre en compte ces divers éléments, un grand nombre d'indicateurs peuvent être proposés pour évaluer les programmes et projets de coopération. C'est pourquoi il est nécessaire de les hiérarchiser (indicateurs dominants, secondaires et annexes). Ces indicateurs peuvent être de différents types (Titre III.3.1) : nous en présenterons un panel pour l'évaluation d'un programme transnational de type Interreg, puis celle d'un projet dans ce cadre car cette échelle nécessite des indicateurs partiellement différents (Titre III.3.2), enfin, à l'échelle d'un programme transfrontalier, nous verrons que projets et programmes ne nécessitent pas d'indicateurs foncièrement différents (Titre III.3.3).

#### III.3.1 Une typologie croisée

Les indicateurs généraux permettent la comparaison avec d'autres projets, ils paraissent très simples car ils résultent du choix du plus petit dénominateur commun. En réalité, il vaut mieux choisir des indicateurs qui correspondent à un groupe d'actions homogènes, qui soit transversal par rapport aux projets et mesures, de façon à être comparables sur le plan transnational.

Les indicateurs spécifiques vont plus loin dans l'analyse du fonctionnement d'un projet. Ils peuvent relever d'un secteur d'activité en particulier (indicateurs sectoriels) ou chercher à rendre compte d'un processus spécifique. Ils peuvent en outre être communs à plusieurs secteurs d'activité (indicateurs trans-sectoriel).

Les indicateurs quantitatifs résultent d'éléments mesurables ou dénombrables, au contraire des indicateurs qualitatifs. Les premiers peuvent être statiques (pourcentage de la moyenne communautaire pour mesurer la convergence économique par exemple) ou dynamiques (taux de changement), ils mesurent dans ce cas plutôt les tendances en cours.

Selon le niveau auquel peuvent exister les indicateurs, ils sont monoscalaires s'ils ne concernent qu'une échelle spatiale, multiscalaires dans le cas contraire.

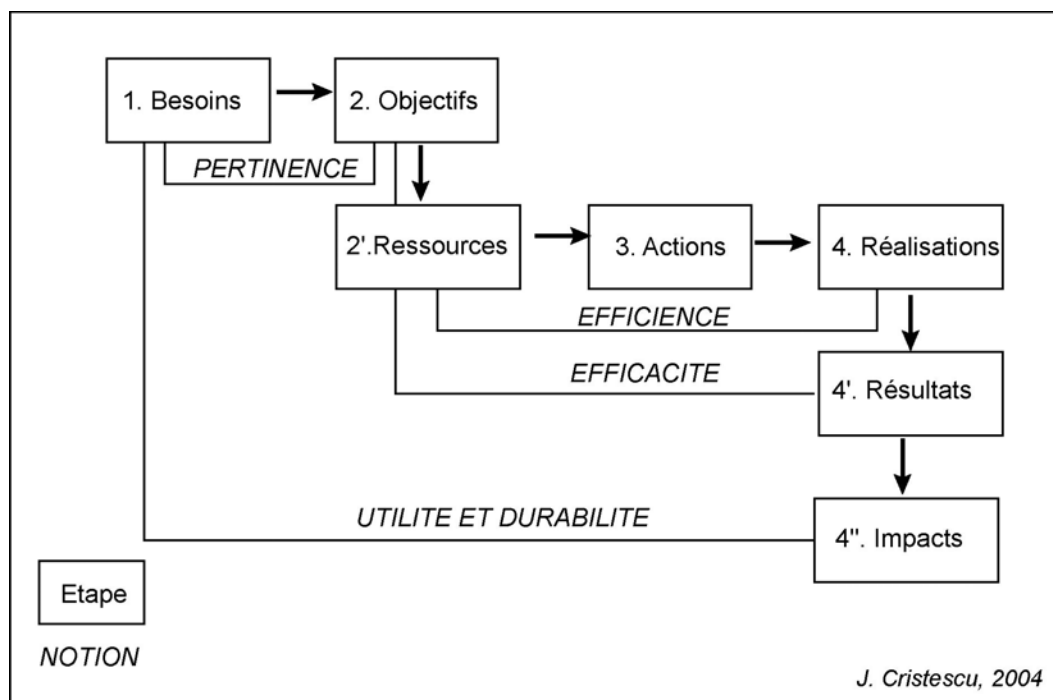
Une différenciation des indicateurs selon l'objectif d'évaluation va guider notre proposition. Ainsi suggérons-nous, aux deux échelles du programme et du projet ;

- des **indicateurs de ressources** qui précisent ce qui est mis dans le projet ou les intrants (la majorité sont des indicateurs financiers) ;
- des **indicateurs de résultats** qui quantifient ce qui est créé par le projet dont ceux qui ont des effets directs (formations) et indirects (investissements induits par le projet) et

- des **indicateurs d'impact** qui évaluent les conséquences du projet hormis les résultats directs pour les bénéficiaires.

Cette catégorisation inspirée de celle de la Commission européenne<sup>490</sup> qui y ajoute pour sa part une série d'indicateurs de réalisation qui mesurent la part des réalisations qui ont bénéficié de financement dans le cadre du projet. Or, il nous a paru qu'une simplification regroupant ces indicateurs avec ceux « de résultats » n'était pas préjudiciable à la qualité de la méthode d'évaluation. L'évolution des indicateurs de résultat et d'impact mesurés à différents niveaux (projet, priorités ou programme dans son ensemble) permet de décrire le rapport de causalité qui existe entre ces différents niveaux.

**Figure 85 : Les notions nécessaires aux différentes étapes de l'évaluation**



Les projets peuvent en outre être étiquetés selon leur thématique principale afin de faciliter un éventuel regroupement dans le but d'études comparatives et dans un but de simplification pour une restitution des activités communautaires vers les citoyens européens soucieux de connaître l'utilisation des fonds communautaires. Pour déterminer ces grands thèmes qui peuvent apporter cette première réponse, il est nécessaire de savoir :

- si le projet concerne une région urbaine ou rurale, ou bien mixte avec une indication de la taille de l'espace et de la population concernée, cela répond à notre préoccupation d'évaluer l'impact spatial du projet sans négliger l'impact social ;

490 CE., 2000, *Document de travail 3 : Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative*, p.8.

- si le projet concerne principalement l'environnement, ou s'il n'a aucun impact sur l'environnement, cela précise l'impact spatial du projet dans un domaine qui est l'une des composantes du développement durable ;

- s'il est centré sur l'égalité homme/femme ou s'il n'a aucun impact sur la parité puisque c'est une préoccupation qui prend de l'ampleur dans les programmes européens et qui participe en effet du développement social.

Autant que possible, et pour les micro comme pour les méta-évaluations, les indicateurs doivent être cartographiés, l'idéal étant que les découpages statistiques correspondent aux maillages territoriaux de façon à représenter les indicateurs à l'échelle des niveaux territoriaux impliqués dans les projets de coopération. Les unités NUTS II et III sont à ce titre intéressantes mais nous avons vu que l'harmonisation statistique n'est pas encore totalement satisfaisante dans l'ensemble de l'Europe (cf. Chapitre 2). Cartographier la localisation des acteurs ainsi que l'espace du projet peut être réalisé à l'aide d'un logiciel de SIG, permettant ainsi d'ajouter les « couches projets » afin de faire apparaître les espaces les plus concernés au sein d'un programme. Cependant, ce recours aux dernières technologies n'est pas essentiel, il est toujours possible d'utiliser un logiciel de dessin assisté par ordinateur en tant que « SIG cartographique » en plaçant chaque projet dans une couche de dessin que l'on peut ensuite choisir de faire apparaître en superposition (cf. Chapitre 4, Carte 37). Les espaces de projet roumains CADSES IIC et IIIB).

Par contre, pour représenter les relations entre acteurs d'un programme, donc la somme des partenariats de chaque projet, le recours aux logiciels de SIG est plus efficace. L'idéal serait de représenter ces liens pour chaque programme, voire projet à évaluer, comme nous l'avons réalisé pour le CADSES IIC (cf. Chapitre 4, Figures 32 et 33 : Les liens entre deux villes du CADSES pour la période 1997-2002) afin de rendre compte des réseaux d'acteurs de façon spatialisée et non plus uniquement selon une approche socio-politique, par ailleurs nécessaire. Il faut cependant reconnaître que cette opération ne peut être réalisée que si une base de données contenant la totalité des acteurs des projets d'un programme est tenue à jour et mise à disposition de l'évaluateur, sans mentionner la technicité de l'opération qui nécessite certains formats de base de données...

### **III.3.2 Les indicateurs de l'évaluation à l'échelle transnationale**

A l'échelle du Volet II C ou IIIB et suivant d'Interreg et pour les Actions pilotes de l'article 10 du FEDER, nous suggérons de représenter les réseaux d'acteurs selon la méthode que nous avons mise en place pour CADSES IIC. Outre ces réseaux d'acteurs, un complément peut être apporté par la représentation matricielle de l'attractivité et de l'implication des acteurs par pays, selon la méthode utilisée par K. Böhme dans son évaluation ex post Interreg CADSES IIC (cf. Chapitre 4, figure 52 : Implication et attractivité des acteurs Interreg CADSES IIC). Enfin, nous

proposons de prendre en compte des indicateurs que nous considérons significatifs et suffisants pour évaluer les réalisations des programmes concernant les questions stratégiques à grande échelle portant sur l'aménagement du territoire et sa participation à l'intégration et compétitivité européenne. Le SDEC préconise notamment de prendre en compte les questions liées à l'urbanisation, à savoir la métropolisation, le polycentrisme, le partenariat villes-campagnes ; les questions d'infrastructures et systèmes de transports, d'accessibilité, de télécommunications, de renforcement de la société de l'information et enfin les questions relatives à la préservation du patrimoine culturel et naturel, y compris la gestion des ressources hydriques (sécheresse et inondations). Si nous avons retenu ces questions plutôt que d'autres c'est parce qu'elles ont fait l'objet des différents projets CADSES ainsi que de la coopération décentralisée, montrant ainsi leur caractère inassouvi : le manque d'organisation polycentrique est apparu dans le réseau d'acteurs CADSES IIC, le projet TECNOMAN<sup>491</sup> a mis en évidence la compartimentation des systèmes de transports et le long chemin qu'il reste à parcourir pour aboutir à un réseau transeuropéen de transport, de nombreux projets ont cherché à mettre en réseaux des acteurs de différents secteurs (UTN<sup>492</sup>, RDA Net CEDA<sup>493</sup>), le projet *Let's care methods*<sup>494</sup> a commencé à réaliser un inventaire des ressources naturelles et culturelles des PECO en vue de les protéger ensuite pour ne citer que quelques exemples. Une telle évaluation pourrait être réalisée pour le programme CADSES IIIB, afin de monter si CADSES a évolué depuis son statut de territoire d'expériences vers celui d'un territoire d'exemplarité.

Trois degrés dans l'importance des indicateurs ont été retenus : les plus représentatifs qui doivent être recherchés en priorité sont présentés en gras (Tableaux 52 et 53) : ce sont les indicateurs principaux. D'autres sont secondaires dans le sens où ils complètent les premiers mais ne sont pas essentiels. Enfin, présentés en italique, les derniers sont annexes : s'ils sont disponibles, ils apportent un complément mais une évaluation peut tout à fait être pertinente en l'absence de ces indicateurs.

Afin de caractériser chaque projet pour en obtenir une représentation schématique dans une démarche comparative, nous pouvons prendre en considération trois dimensions principales ou bien un échantillon de 6 à 7 caractéristiques. Les trois principales dimensions sont l'amplitude du panel d'acteurs : la diversité des acteurs, la taille de l'espace de projet : d'un espace ponctuel jusqu'à très étendu et enfin son thème : nous pouvons par exemple évaluer s'il relève de l'intérêt particulier ou général, ce à différents moments du cycle du projet. Une schématisation rapide selon ces trois dimensions aboutit à plusieurs cubes de coopération. La configuration idéale est celle d'un large

<sup>491</sup> Rappelons que TECNOMAN est l'acronyme de *Trans-european networks and corridor nodes position management network*.

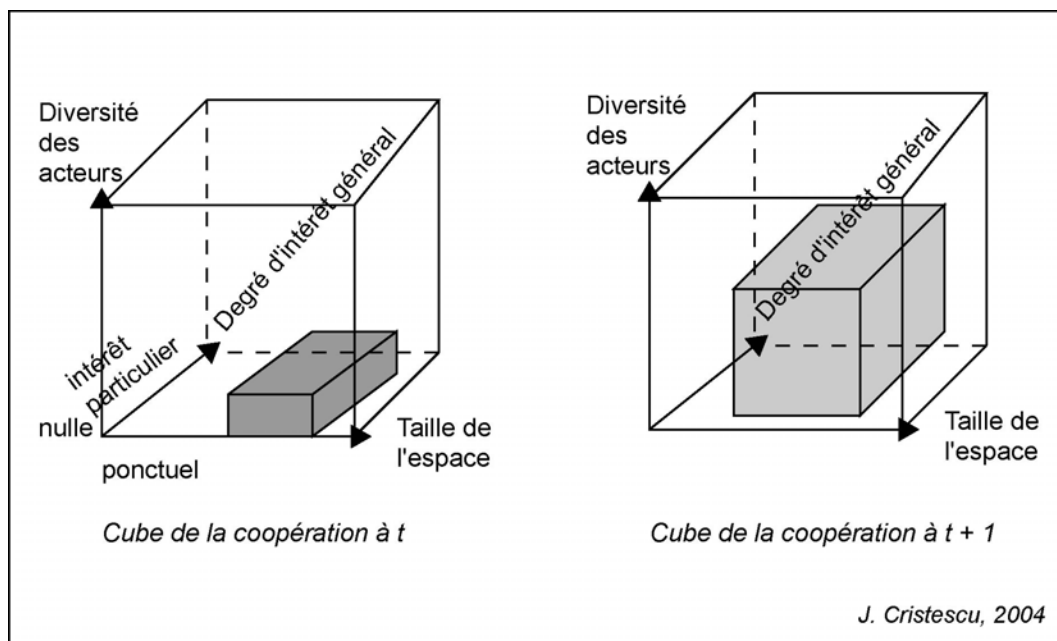
<sup>492</sup> UTN est l'acronyme de *Urban technology network*.

<sup>493</sup> RDA Net CEDA est l'acronyme de *Regional development Agencies network for the Central Adriatic and Danubian area*.

<sup>494</sup> *Let's care methods* tient pour *Methods for the inventory of cultural landscape, in relation to cultural heritage and natural resources*.

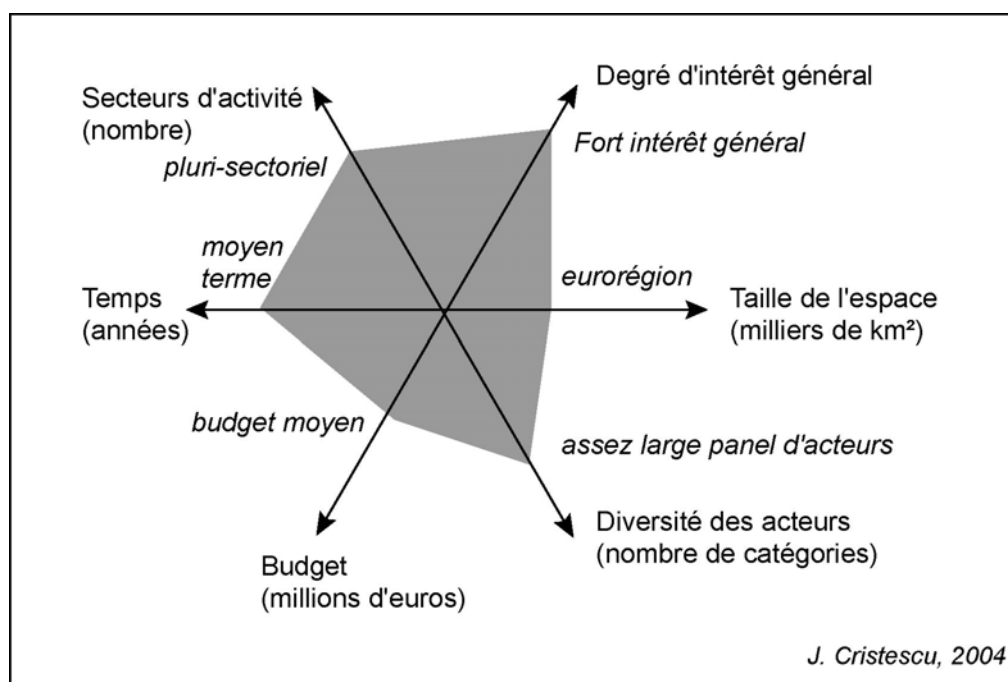
panel d'acteurs, du plus au moins institutionnel agissant sur un espace de projet étendu et dans l'intérêt général (Figure 86).

**Figure 86 : Le cube de la coopération**



En prenant en compte d'autres caractéristiques telles que la durée du projet, le montant du budget et une précision sur le thème à savoir s'il est mono ou pluri-sectoriel, nous pouvons schématiser chaque projet et aboutir à une étoile de la coopération (Figure 87).

**Figure 87 : Le polygone de la coopération**



| Type d'indicateur              | Sous-type                      | Critère  | Indicateur   |
|--------------------------------|--------------------------------|--|--|
| <b>Indicateur de ressource</b> | Contexte économique            | Existence de disparité dans les profil économiques nationaux | <b>Ecart des taux de chômage de nationaux et régionaux<br/>% d'actifs agricoles, industriels et tertiaires</b>   |
|                                | Contexte politique             | Relations internationales                                    | <b>Nombre d'accords existants<br/>Existence de crises larvées</b>  |
|                                | Ressources financières         | Importance du projet   | Montant du budget total (en ME)  |
|                                | Ressources humaines            | Participation communautaire                                  | % du budget provenant des fonds européens  |
|                                |                                | Participation du secteur privé                               | <b>% de co-financement privé</b>   |
|                                | Responsabilisation d'un acteur | <b>% du budget provenant de cet acteur</b>                   |  |
| <b>Indicateur de résultat</b>  | Situation institutionnelle     | Modernisation de l'administration                            | <b>Nombre de fonctionnaires formés<br/>Réorganisation de services</b>  |
|                                |                                | Degré de coopération entre les acteurs                       | Signature d'accords de coopération   |
|                                | Situation économique           | Amélioration de l'emploi                                     | <b>Nombre d'emplois nets créés</b>   |
|                                |                                | Développement de secteurs économiques                        | <b>Nombre de PME aidées<br/>% de croissance par secteur<br/>Nombre d'ha de zones industrielles</b>   |
|                                |                                | Renforcement du réseau d'acteurs                             | <b>Nombre d'acteurs entraînés<br/>Nombre d'abandons</b>  |
|                                | Valorisation des résultats     | Publicité-diffusion  | <b>Nombre de sites Internet créés<br/>Nombre d'articles rédigés<br/>Nombre d'ouvrages publiés<br/>Nombre de mentions à la radio<br/>Nombre de mentions à la TV<br/>Population concernée par une campagne d'information</b> |
|                                | Apprentissage interne          | Formation  | <b>Nombre de personnes formées</b>   |
|                                |                                | Evaluation interne   | <b>Réalisation d'un rapport interne</b>  |
|                                |                                | Intégration de nouvelles pratiques                           | <b>Réorganisation interne*</b>   |
|                                | Durabilité                     | Pérennisation du réseau d'acteurs                            | <b>% d'acteurs engagés dans un autre projet</b>  |
| Pérennisation du budget        |                                | <b>Dégagement de fonds propres*</b>                          |  |
| <b>Indicateur d'impact</b>     | Impact spatial potentiel       | Emprise spatiale du projet                                   | <b>Surface de l'espace du projet</b>   |
|                                | Impact social potentiel        | Population concernée par le projet                           | <b>Catégorie de population<br/>% de la population concernée</b>  |
|                                | Transdisciplinarité            | Ouverture à d'autres thématiques                             | <b>% d'acteurs ayant participé à des forums ad hoc</b>   |
|                                | Démocratisation                | Participation citoyenne                                      | <b>Nombre de particuliers ayant participé*</b>   |
| Participation des ONG          |                                | <b>Nombre d'ONG ayant participé*</b>                         |  |

**Indicateur principal**, indicateur secondaire, *indicateur annexe*, national

\* Indicateurs qualitatifs à replacer dans le contexte

**Tableau 52 : Des indicateurs pour une micro-évaluation transnationale**



| Type d'indicateur              | Sous-type                        | Critère   | Indicateur   |  |
|--------------------------------|----------------------------------|---|--|--|
| <b>Indicateur de ressource</b> | Contexte économique              | Existence de disparité dans les profils économiques nationaux | <b>Ecart des taux de chômage de nationaux et régionaux<br/>% d'actifs agricoles, industriels et tertiaires</b>   |  |
|                                | Contexte politique               | Relations internationales                                     | <b>Nombre d'accords existants<br/>Existence de crises larvées</b>  |  |
|                                | Ressources financières           | Poids social du programme                                     |  | <b>Dépense sociale (en euros par habitant et par an)</b> |
|                                |                                  | Participation communautaire                                   |  | <b>% du budget provenant des fonds européens</b>         |
|                                |                                  | Participation du secteur privé                                |  | <b>% de co-financement privé</b>                         |
|                                | Ressources humaines              | Importance de la participation                                |  | <b>Nombre total d'acteurs</b>                            |
|                                |                                  | Amplitude dans la participation                               |  | <b>% d'acteurs publics, privés</b>                       |
| Importance régionale           |                                  |   | <b>% d'acteurs régionaux</b>   |  |
| <b>Indicateur de résultat</b>  | Stratégie d'aménagement          | Réflexion et planification transnationale commune             | <b>% d'acteurs de l'aménagement de l'espace<br/>Existence de groupe de planification<br/>Existence de lignes directrices communes<br/>Rédaction d'un document de référence</b>   |  |
|                                | Organisation transnationale      | Structure de gestion du programme                             | Création d'un secrétariat commun<br><b>Nombre d'emplois nets créés</b><br>Création d'un compte bancaire commun   |  |
|                                | Infrastructures de transport     | Elimination des liens manquants = densification des réseaux   | <b>Vitesse équivalente en ligne droite (VELD)<sup>495</sup><br/>Nombre de gares construites<br/>Nombre de ponts construits<br/>Nombre de km de route<br/>Nombre de km de rail</b>  |  |
|                                | Infrastructures de communication | Augmentation de la couverture                                 | Nombre de km de câbles<br>Nombre d'antennes<br><b>Nombre de nouveaux abonnés</b>   |  |
|                                | Réseaux publics d'énergie        | Densification des réseaux                                     | <b>Nombre de km de gazoducs<br/>Nombre de km d'oléoducs</b>  |  |
|                                | Activités économiques            | Renforcement du tissu productif                               | Nombre de nouvelles compétences des PME  |  |
|                                | Valorisation des résultats       | Publicité-diffusion   | <b>Nombre de sites Internet créés<br/>Nombre d'articles rédigés<br/>Nombre d'ouvrages publiés<br/>Nombre de mentions à la radio<br/>Nombre de mentions à la TV<br/>Population concernée par une campagne d'information</b> |  |
|                                | Impact spatial potentiel         | Taille de l'espace de coopération                             | <b>Surface de l'espace du programme</b>  |  |

<sup>495</sup> La VELD se mesure en divisant la distance la plus courte entre deux points par le durée de trajet la plus rapide. Cet indicateur peut être utilisé pour rendre compte de l'accessibilité.

|                            |   |   |   |
|----------------------------|---|---|---|
| <b>Indicateur d'impact</b> | Impact spatial potentiel  | Taille de l'espace de coopération                                 | <b>Surface de l'espace du programme</b>   |
|                            | Respect des objectifs du SDEC   | Amélioration des politiques de campagne                           | <b>Nombre moyen de coparténariats par communes et Existence d'un pôle de développement significatif*</b>  |
|                            |   | Accès aux infrastructures   | <b>Acceptabilité des prix de transport*<br/>Distance maximum à la route goudronnée la plus proche</b>   |
|                            |   | Accès au savoir   | <b>Acceptabilité des prix d'inscription*<br/>Distance maximum à l'établissement le plus proche<br/>Augmentation des capacités d'innovation*</b> |
|                            |   | Préservation du patrimoine naturel                                | <b>Nombre d'ha de zones humides préservées<br/>Nombre d'oiseaux protégés<br/>Ha de reboisement</b>  |
|                            |   | Préservation du patrimoine culturel                               | <b>Nombre de monuments rénovés</b>  |
|                            |   | Respect voire amélioration de la politique agricole commune (PAC) | Respect voire amélioration de la politique agricole commune (PAC)   |
|                            | Respect voire amélioration de la politique commune des transports (PCT)     |   | Augmentation de la multimodalité*   |
|                            | Respect voire amélioration de la politique commune de l'environnement (PCE) |   | Reconquête de la qualité des eaux souterraines et de surface<br>Nombre de normes mises en place   |
|                            | Situation sociale   | Amélioration des relations  | <b>Meilleure connaissance mutuelle des cultures européennes</b>   |
|                            | Situation politique   | Baisse des tensions   | <b>Nombre de nouveaux accords signés</b>  |

**Indicateur principal**, indicateur secondaire, *indicateur annexe*

\* Indicateurs qualitatifs à replacer dans le contexte national

**Tableau 53 : Des indicateurs pour une méta-évaluation transnationale**

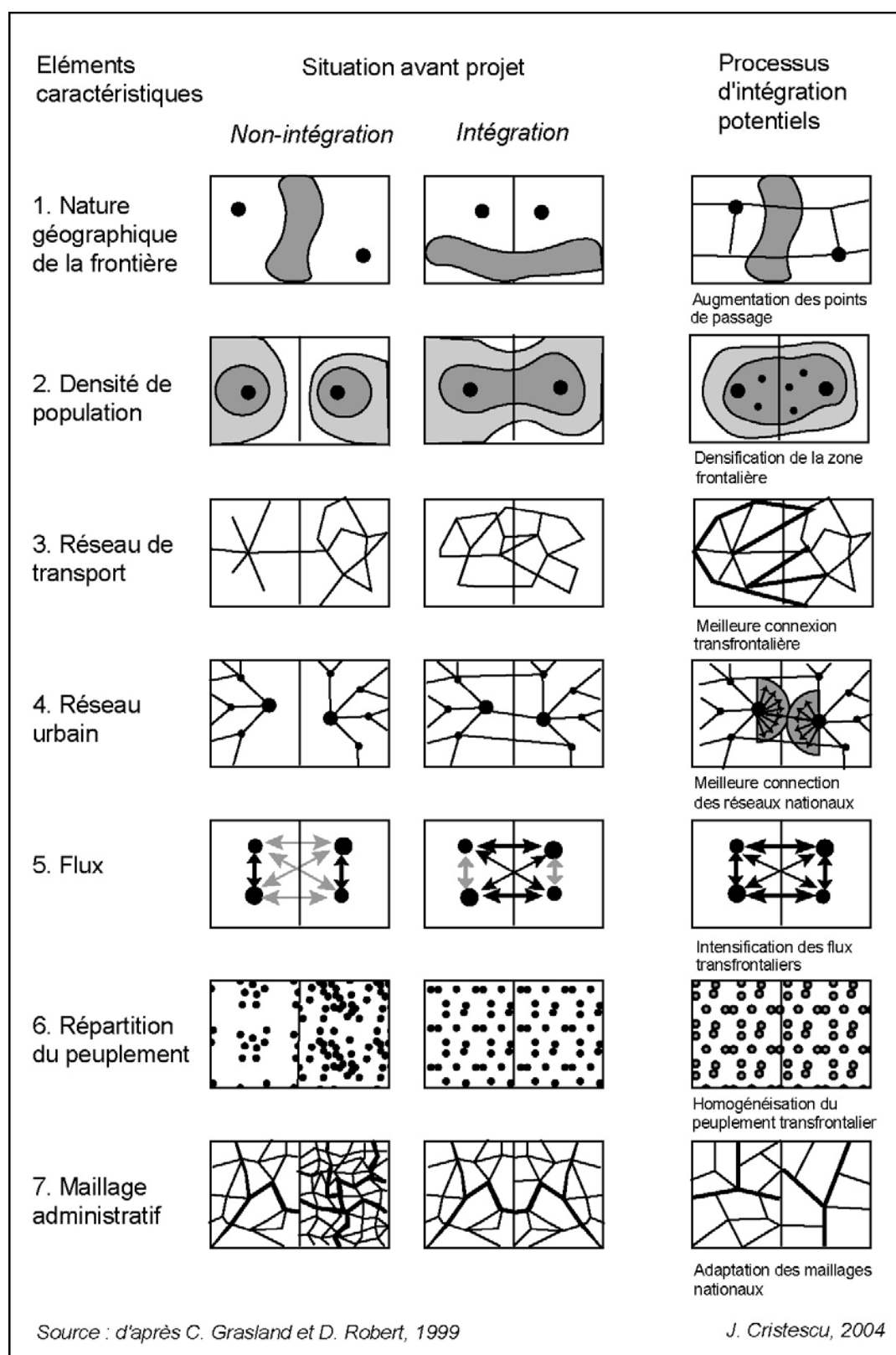
### III.3.3 Les indicateurs de l'évaluation à l'échelle transfrontalière

Afin d'évaluer les projets dans le cadre des eurorégions ou des programmes Phare CTF pour les quelques années qui leur restent, mais surtout les programmes Interreg transfrontaliers, les quelques indicateurs présentés dans le tableau suivant cherchent à rendre compte de l'intégration et la coopération des zones frontalières (Tableau 54). La réalisation d'étoiles de la coopération pour chaque projet est une première étape avant de chercher des indicateurs plus précis. Ceux-ci doivent notamment permettre de statuer sur l'amélioration de la qualité de la vie à savoir l'amélioration de l'environnement au travers des frontières, l'amélioration de la connaissance mutuelle de la culture et des médias au travers des frontières. Des projets spécifiques de type humanitaires pourraient nécessiter des indicateurs spécifiques tels que l'établissement de services de santé, d'urgence et services sociaux transfrontaliers. Les indicateurs doivent également permettre d'évaluer le renforcement de la coopération, à savoir la coopération stratégique au niveau de l'ensemble du programme (prise de décision commune, gestion administrative et financière, procédures de sélection des projets, coopération informelle ainsi que la coopération au niveau des projets (vision globale sur la coopération dans les projets, produits/résultats spécifiques des projets en termes d'approfondissement de la coopération entre citoyens, entreprises et institutions des zones frontalières).

Nous avons mis en avant le fait que l'intégration transfrontalière avait été plus importante que l'intégration transnationale à l'échelle du CADSES. Nous proposons donc de chercher à caractériser le type d'intégration des différentes frontières et de les schématiser. L'évaluation d'un projet doit faire cet effort de simplification. Nous nous inspirons ici d'une schématisation des intégrations frontalières réalisée par C. Grasland<sup>496</sup> et ses collègues dans le cadre du Programme d'étude de l'aménagement du territoire européen mené de 1998 à 1999 (PEATE). Quelques éléments nous paraissent nécessaires et suffisants pour caractériser une frontière en vue de représenter son intégration spatiale : sa nature géographique, la densité de population de part et d'autre, le réseau de transport et le réseau urbain, les flux frontaliers et transfrontaliers (informations, capitaux et personnes en particulier dans le cadre des migrations pendulaires), la répartition des habitations et le maillage administratif de part et d'autre de la frontière. Il s'agit ensuite de déterminer le degré d'intégration avant et après la coopération et de schématiser le processus d'intégration (Figure 88).

<sup>496</sup>GRASLAND C., PEYRONY J., PUMAIN D., 2000, *Programme d'étude de l'aménagement du territoire européen, traduction française du SPESP*, p. 78. Voir aussi DE BOE P., GRASLAND C., HEALY A., 1999, *Spatial Integration, Strand 1.4 of the Study Programme on European Spatial Planning*, 23 décembre 1999, p. 31.

Figure 88 : Quelle intégration spatiale pour les zones transfrontalières ?



| Type d'indicateur                        | Sous-type                               | Critère  | Indicateur  |  |
|--|---|--|---|--|
| <b>Indicateur de ressource</b>           | Contexte économique                     | Existence de disparité dans les profil économiques régionaux | <b>Ecart des taux de chômage régionaux<br/>% d'actifs agricoles, industriels et tertiaires</b>                                    |  |
|  | Contexte politique                      | Entente  | <b>Nombre d'accords existants</b>   |  |
|  | Contexte social                         | Présence de minorités  |   | <b>% de chaque minorité dans la population des régions</b>   |
|  |   | Affinités transfrontalières                                  |   | <b>% de la population parlant la langue de l'autre région<br/>% de la population suivant les media de l'autre région</b>   |
|  |   | Situation démographique                                      |   | <b>% de 25-50 ans</b>  |
|  | Ressources financières                  | Importance du programme                                      |   | Montant du budget total (en ME)  |
|  | Ressources humaines                     | Participation communautaire                                  |   | % du budget provenant des fonds européens  |
| Participation du secteur privé           |   |  | % de co-financement privé   |  |
| <b>Indicateur de résultat</b>            | Stratégie d'aménagement                 | Développement équilibré des espaces transfrontaliers         | <b>Existence de groupe de planification<br/>Existence de lignes directrices communes<br/>Rédaction d'un document de référence</b> |  |
|  | Apprentissage interne                   | Création d'un secrétariat commun                             | <b>Nombre de personnes employées</b>  |  |
|  | Infrastructures de transport            | Augmentation des points de passages frontaliers              |   | <b>Vitesse équivalente en ligne droite (VELD)<br/>Nombre de postes-frontières ouverts<br/>Nombre de postes-frontières modernisés<br/>Nombre de ponts transfrontaliers construits</b>   |
|  |   |  | Baisse des coûts  | <b>Rapport coût/fréquence par personne</b>   |
|  |   |  | Evolution organisationnelle   | <b>Création de transports communs transfrontaliers</b>   |
|  | Infrastructures de communication        | Augmentation des flux transfrontaliers                       |   | <b>Aire d'extension de captage</b>   |
|  |   | Amélioration des livraisons postales                         |   | <b>Rapport coût/vitesse entre deux régions frontalières*</b>   |
|  | Infrastructures d'énergie               | Augmentation des flux transfrontaliers                       |   | <b>Nombre d'oléoducs et gazoducs traversants</b>   |
|  | Activités économiques transfrontalières | Extension des marchés à la région frontalière                |   | <b>Nombre d'entreprises jointes créés<br/>% du chiffre d'affaire provenant de la région voisine<br/>% de population faisant ses courses dans la région voisine<br/>% de travailleurs dans la région voisine</b>  |
|  |   |  | Promotion d'un tourisme transfrontalier   | <b>Création de relations entre offices de tourisme<br/>Création d'un centre d'information commun<br/>Campagne communes de promotion<br/>% de touristes séjournant des deux côtés<br/>Nombre d'évènements transfrontaliers organisés<br/>Nombre de participants</b> |
| Facilitation de l'emploi transfrontalier |   |  | <b>Création d'un centre commun de recherche d'emploi<br/>Echange de bases de données communes</b>                                 |  |
| Activités éducatives transfrontalières   | Mobilité étudiante                      |  | <b>% d'étudiants dans la région voisine</b>   |  |

|                                     |   |   |   |
|-------------------------------------|---|---|---|
| <b>Indicateur de résultat</b>       | Activités culturelles transfrontalières | Mobilité culturelle                       | % de population ayant des activités culturelles dans la région voisine  |
|                                     |   | Ouverture culturelle                      | Nombre de formations linguistiques  |
|                                     | Valorisation des résultats              | Publicité-diffusion                       | Création de média communs<br>Nombre de sites Internet créés<br>Nombre d'articles rédigés<br>Nombre d'ouvrages publiés<br>Nombre de mentions à la radio<br>Nombre de mentions à la TV<br>% de population transfrontalière concernée par une campagne d'information |
| <b>Indicateur d'impact</b>          | Impact spatial potentiel                | Emprise spatiale                          | Surface de l'espace du programme  |
|                                     | Respect des objectifs du SDEC           | Augmentation du polycentrisme             | Nombre moyen de localités impliquées par projet<br>Existence d'un pôle de développement significatif*   |
|                                     |   | Amélioration des relations ville-campagne | Occurrence de la co-présence de thématiques urbaines et rurales   |
|                                     |   | Accès aux infrastructures                 | Acceptabilité des prix de transport*<br>Distance maximum à la route goudronnée la plus proche   |
|                                     |   | Accès au savoir                           | Possibilité d'inscription scolaire dans la région voisine<br>Distance maximum à l'établissement le plus proche<br>Augmentation des capacités d'innovation*  |
|                                     |   | Préservation du patrimoine naturel        | Ha de zones humides préservées<br>Création de stations de traitement de l'eau transfrontalières<br>Nombre d'oiseaux protégés<br>Ha de reboisement<br>Taux de réduction des pollutions transfrontalières   |
| Préservation du patrimoine culturel | Nombre de monuments rénovés             |   |   |

**Indicateur principal**, indicateur secondaire, *indicateur annexe*

\* Indicateurs qualitatifs à replacer dans le contexte national

**Tableau 54 : Des indicateurs pour une méta-évaluation transfrontalière**

## **Conclusion du sixième chapitre : l'évaluation doit être continue, tant à l'échelle du programme qu'à celle du projet**

Les caractéristiques générales des espaces de coopération, les acteurs, leurs projets et surtout les études de cas ont permis de relever des conditions, des leviers mais aussi des freins de la coopération, à l'échelle d'un programme ou à celle d'un projet. Nous tenons ici à insister sur l'importance des études de cas en ce qu'elles fournissent des éléments précis, spécifiques à certains espaces, et permettent de briser des idées préconçues ou des généralités présentées dans des rapports trop allusifs ou encore des discours parfois trop optimistes ou versant dans l'excès inverse. L'analyse des différentes sources permet, au final, d'assurer la portée générale que ces résultats représentent. Les projets mais surtout les programmes, par la somme des projets augmentée de l'effet de synergie qui les caractérise, réduisent les inégalités régionales et participent ainsi au développement. Les différents leviers et verrous de la coopération relèvent de son contexte (économique, géopolitique, social) ou témoignent du manque d'expérience de certains acteurs ; ils rencontrent alors plus de difficultés à impulser des dynamiques économiques durables, objectif pourtant largement partagé. Ces dysfonctionnements relevés, les recommandations concernent les programmes et les projets dans une relation dépendante où l'aménagement de l'espace doit tenir une place de plus en plus prépondérante en tant qu'élément clé, intégrateur de la coopération.

Les bases d'une méthodologie d'évaluation doivent respecter les préconisations actuelles concernant les évaluations *ex ante*, à mi parcours et *ex post* tout en prévoyant les évolutions consécutives à la réunification de l'Europe. Les méthodes que nous proposons sont à géographie variable, en fonction de l'échelle des projets et programmes. Nous espérons renforcer la dimension spatiale de l'évaluation aux côtés des dimensions sociales et économiques déjà largement considérées dans les méthodes actuelles d'évaluation. Nous mettons également l'accent sur les représentations schématiques des différentes données de départ ou résultats (matrices, graphes, cartographie, schémas de synthèse comparables). Bien qu'elle soit au plus proche des préoccupations de l'Europe centrale, orientale, adriatique et danubienne, notre méthode comprend des indicateurs suffisamment compatibles pour permettre des comparaisons entre projets et programmes mis en place sur d'autres espaces européens, même si l'on peut envisager de l'appliquer à des espaces plus lointains en adaptant certains indicateurs aux spécificités locales. La question de l'aménagement du territoire et du développement spatial est au cœur de cette méthode d'évaluation, c'est pourquoi elle serait tout à fait adaptée aux autres programmes Interreg, au futur Objectif 3 consacré à la coopération, mais nécessiterait quelques ajustements pour les programmes Phare nationaux et d'importantes modifications pour d'autres programmes internationaux, notamment ceux qui sont exclusivement consacrés à l'environnement.





## **Conclusion de la deuxième partie : la coopération interrégionale qu'elle soit transnationale ou transfrontalière a une portée qui doit être évaluée selon divers critères**

L'analyse de la coopération interrégionale transnationale nous a montré que le CADSES était un espace dont les limites étaient le résultat de négociations entre des Etats membres de l'UE, candidats ou tiers dont les motivations étaient variées. Malgré l'extrême diversité des régions qui le composent, des problématiques communes ont pu émerger notamment en matière d'aménagement et de développement spatial. Les acteurs ont été nombreux, relevant en majorité du secteur public et les plus dynamiques étaient localisés dans les capitales centre-européennes. Vienne et Budapest comptaient le plus d'acteurs, alors que Bucarest était la seule ville roumaine engagée dans plus de 10 projets du programme CADSES IIC. De nombreux projets ont visé un espace très étendu et quelques réseaux se sont retrouvés sur des espaces plus réduits comme celui du Danube, en plus des capitales centre-européennes. Les régions de la Mer Noire ou des Balkans n'ont pas été identifiées comme des espaces de coopération au sein du CADSES mais plutôt en dehors, elles rencontrent d'ailleurs d'importantes difficultés et ne parviennent pas à réaliser des projets concrets, sauf de façon sectorielle, à l'instar des ONG environnementales. Ces espaces de coopération ne sont pas reconnus ni appropriés par les acteurs et encore moins par la population, à l'exception du couloir danubien.

Les acteurs impliqués dans les projets CADSES IIC proviennent préférentiellement des pays membres pour des raisons financières mais aussi institutionnelles. Aucun domaine de prédilection selon le pays ou le groupe de pays n'a pu être identifié, la majorité des projets visant à améliorer l'accessibilité de territoires transnationaux ne couvrant que partiellement l'espace CADSES. En tant que pays candidats, la Roumanie est beaucoup mieux représentée que ne le laissait augurer sa faible capacité organisationnelle. Les acteurs roumains relèvent principalement du secteur public ; ce sont les judete qui sont les plus impliqués alors que seulement deux ministères ont coopéré dans Interreg CADSES IIC. Hormis les judete qui sont du reste majoritairement frontaliers, les autres acteurs sont localisés à Bucarest (un quart des acteurs au total), lieu où sont concentrées les personnes relais. Par contre les projets ne sont que très rarement au bénéfice de la capitale et de sa région, ils concernent davantage l'ensemble du pays ou bien des judete et des villes. Les acteurs roumains sont engagés dans des projets aux thématiques les plus variées avec une prédominance vers l'amélioration de l'accessibilité, ce qui reflète la proportion à l'échelle de l'ensemble des acteurs CADSES, la thématique environnementale est aussi très présente, contrairement aux attentes.

Un espace plus réduit semble être plus favorable à la coopération. Les eurorégions couvrent des espaces intermédiaires entre le transnational de type Interreg IIC ou IIIB et le transfrontalier de type Interreg A ou Phare CTF. Elles ont pour objectifs spécifiques de préparer les pays candidats à l'adhésion et de renforcer les liens des pays tiers avec l'UE. Leur mise en place a pourtant été tardive et difficile car elles se sont ajoutées à des programmes de coopérations transfrontalières dans d'autres cadres et leur harmonisation n'est pas encore aboutie, ce qui constitue un frein majeur de la coopération. Cependant les eurorégions sont reconnues politiquement et spatialement par les acteurs et la population se les approprient progressivement, ce qui est du reste un levier important de la coopération. Le rôle de lobbying a rapidement été joué autant localement qu'auprès des instances communautaires. Cette proximité culturelle a eu un effet positif sur les coopérations eurorégionales et nous pensons qu'elle serait encore plus importante sur l'espace plus réduit des programmes Phare.

Mais ces espaces de programmes ne correspondent pas à des territoires reconnus par les populations. Par contre, le cadrage institutionnel et les montants supérieurs assurent à Phare CTF un bon fonctionnement. Nos deux études de cas ont fait apparaître des projets plus aboutis sur la frontière hongroise, peu de partenaires ayant finalement coopéré dans le projet roumano-bulgare. L'absence d'initiative individuelle témoigne de la lourde inertie de l'ancien système communiste tant en Roumanie que dans les pays voisins et ce centralisme qui perdure entrave la coopération. La capacité organisationnelle manque encore, la régionalisation est en cours mais le manque de statut juridique des régions (de développement ou statistiques) est un obstacle majeur de l'intervention de la région dans les projets de coopération. Quelques craintes existent également à leur rencontre quant au partage de la souveraineté. Ce sont néanmoins les blocages politiques d'un ou plusieurs pays frontaliers qui diriment le déroulement des projets ; le *turn over* des responsables politique est trop rapide et le soutien s'en ressent.

## Conclusion générale

---

Notre objectif était de préciser quelle pouvait être la portée de la coopération interterritoriale pour le développement, notamment régional au travers de l'exemple de la Roumanie.

### Bilan des résultats

Il nous a fallu entamer cette recherche par la définition des différents termes et concepts à mobiliser ; l'exploration des fondements de la coopération et de sa relation au développement a montré la nécessaire prudence qui s'imposait quant à l'utilisation du terme de « coopération », trop souvent usurpé. Le « développement » renferme pour sa part tant de notions propres aux disciplines qui l'étudient que nous avons fait le choix de nous restreindre à la notion de développement durable, notamment parce qu'elle permet une approche systémique. Reste que le vocabulaire évolue en fonction des préoccupations scientifiques et de l'actualité internationale ; celui de la coopération est donc lui aussi sujet aux effets de mode<sup>499</sup>. Nous avons également été confrontée à la multitude de notions corrélatives à ces concepts comme la collaboration, l'alliance, le partenariat, la concurrence, le conflit ou la lutte, l'intérêt commun, la coopération interterritoriale, interrégionale, etc. pour ce qui est de la coopération, de l'équité, de l'intégration, de la cohésion économique sociale et territoriale, du développement spatial et territorial ou encore régional pour ce qui est du développement. L'histoire de la coopération d'abord extra puis intra-européenne fait du reste apparaître le lien ténu qui existe entre coopération et développement, dont l'expression « coopération au développement » en est une preuve. La coopération est devenue une préoccupation européenne majeure, quels que soient les secteurs d'activités et les niveaux d'intervention. Au travers de la politique régionale et de son organe opérationnel, la DG Régio, la Communauté européenne est désormais un acteur essentiel de la coopération. Elle définit de nombreux cadres pour celle-ci, en fonction des caractéristiques géopolitiques (Etat membre, candidat ou tiers) et purement géographiques (périphériques, frontalières) des régions afin que toutes mettent en œuvre des programmes de coopération. D'autres cadres institutionnels appuient ou complètent ces coopérations, parfois exclusivement économiques ou militaires ou au contraire multithématiques (pour les régions périphériques et maritimes notamment). Les instruments majeurs sont néanmoins du ressort de l'Union européenne ; l'initiative communautaire Interreg qui a vu le jour au début des années 1990 permet d'importants projets transnationaux et transfrontaliers dans des domaines variés. Le programme Phare relevant de la DG Elargissement présente plusieurs sous-programmes auxquels l'ensemble des pays candidats peuvent prétendre. C'est l'instrument principal de la préparation de l'« Occident kidnappé » de Milan Kundera au retour à l'Europe. Force est de

---

<sup>499</sup> De même que le choix de ce sujet de thèse n'était pas étranger à l'actualité de la réunification européenne qui augmente les opportunités de coopération transeuropéenne.

reconnaître pourtant que ces projets sont nettement moins dotés que ceux qui relèvent des Objectifs 1, 2 et 3 qui bénéficient de la plus grande part du FEDER.

Si la Roumanie n'est pas éligible à ces derniers programmes, elle y participera dès 2007, au moment même où la nouvelle politique régionale communautaire sera mise en œuvre. Les programmes auxquels elle aura participé d'ici-là l'auront préparée à cette échéance. La Roumanie a en effet d'important progrès à faire avant son adhésion à l'UE, les différents rapports et feuilles de route des instances européennes en témoignent largement. Ce que nous voulions mettre en avant était d'une part la situation de développement préoccupante du pays qui le plaçait dans une position de demande importante en matière de coopération et d'autre part les progrès déjà réalisés dans cette dynamique de négociation d'adhésion. Nous sommes parvenue à la conclusion que la Roumanie était en effet très en retard par rapport aux exigences communautaires, mais aussi parmi ses voisins d'Europe centrale et orientale. Notre intention était d'évaluer la part des coopérations dans les réformes engagées. Or, il s'est avéré que cette contribution était difficilement mesurable ; les évolutions sont toutes générées par cet objectif ultime d'adhésion, « pour lequel la Roumanie est prête à brûler les étapes »<sup>500</sup>, mais à des degrés divers et de façon non officielle ou non avouée. Nous avons donc finalement basculé d'une approche quantitative à celle, plus qualitative de l'exploration des différentes réformes et de leurs processus de mise en œuvre. Nous avons particulièrement cherché à analyser le processus de régionalisation à l'œuvre en Roumanie. Il nous est finalement apparu que ce processus est simultanément une manifestation du développement qui fait partie de la reprise de l'acquis communautaire mais aussi un instrument, voire une condition du développement et à plus forte raison du développement régional. La régionalisation en était à ses balbutiements au début de notre recherche, mais elle a rapidement évolué. Il nous paraît dès lors essentiel de suivre ses futures évolutions à travers l'étude de la participation des nouvelles régions aux différents programmes de coopérations.

Les coopérations analysées au cours de cette recherche nous ont permis de tester nos hypothèses de départ : certaines se sont trouvées confirmées, d'autres infirmées, d'autres enfin ont dû être abandonnées parce qu'elles se sont avérées non pertinentes.

Les programmes CADSES comme Phare transfrontaliers ou encore les eurorégions ont pu exister en tant que système grâce à l'action conjointe de facteurs politiques, économiques, sociaux, naturels et mentaux, par ordre d'importance décroissante. Dans chaque cas l'objectif est le développement tandis que la pratique de la coopération en constitue le moyen. Les systèmes sont auto-entretenus par des processus impliquant des acteurs des divers niveaux territoriaux, qui suivent une logique préférentiellement *top down* orchestrée par le niveau communautaire dans CADSES, une logique *bottom up* dans le cas des eurorégions et de Phare CTF dans une moindre mesure car le

---

<sup>500</sup> LHOMEL E., 2003, « Roumanie 2002-2003. Un parcours encourageant, mais parfois sinueux », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1036-37, p. 173.

niveau national, en plus de sélectionner les projets, en est bien souvent l'initiateur. Nos hypothèses concernant la pertinence des espaces de coopération ont été confirmées mais elles sont à modérer. L'eurorégion DKMT est perçue comme un espace de coopération pertinent en partie parce qu'il recoupe peu ou prou le Banat. La pertinence de CADSES en tant qu'espace de coopération est davantage remis en cause en raison des importantes disparités économiques à tel point que des sous-espaces de coopération sont proposés. Ceux-ci n'ont pas été identifiés dans la pratique de la coopération à l'exception du réseau des capitales centre-européennes et du couloir danubien. Quant à Phare transfrontalier, il est considéré comme pertinent même si quelques acteurs souhaiteraient l'élargir de telle sorte qu'il intègre les régions frontalières (NUTS II) et non exclusivement les entités de niveaux NUTS III. Finalement, c'est à se demander si la définition d'un espace immuable de coopération est un gage d'efficacité de la coopération. Ne pouvons-nous pas, au contraire, envisager des coopérations à géométrie variable ? Nous considérons en effet que l'essentiel est ici que les acteurs trouvent avec leurs voisins des intérêts communs à coopérer, qu'ils fassent ou non partie d'un espace défini par la CE ou des experts nationaux. Les programmes communautaires évoluent d'ailleurs d'une gestion hiérarchisée selon une logique *top down* vers un assouplissement et une décentralisation afin de répondre au mieux aux besoins locaux.

Identifier les principaux réseaux d'acteurs dans lesquels étaient impliqués des acteurs roumains était un objectif de départ ; le niveau de la participation roumaine devait répondre en partie à la question de la portée de la coopération. Nos hypothèses sur le manque d'implication par rapport aux acteurs des pays voisins se sont vérifiées, mais les raisons en étaient principalement contenues dans le programme opérationnel qui imposait aux pays membres d'être les leaders des projets, confinant de ce fait les acteurs des pays candidats et tiers dans le rôle de partenaires secondaires. L'existence d'un gradient de coopération plus important à l'Ouest et diminuant vers l'est s'est ainsi vérifiée, avec cependant une discontinuité notoire : la présence de Bucarest dans les villes regroupant le plus d'acteurs. Les acteurs privés des pays membres étaient en effet les plus nombreux et proportionnellement mieux représentés que ceux des pays candidats où les acteurs les plus nombreux relevaient des organismes de recherche publics puis des collectivités de niveau NUTS II et III. Ce dernier résultat est inattendu compte tenu de la jeunesse du processus de régionalisation dans les PECO. Cela dit, ce sont essentiellement des entités de niveau NUTS III qui ont participé.

Mieux représentés que ce à quoi nous nous attendions, les acteurs roumains d'Interreg CADSES IIC ne se placent qu'en quatrième position. Le profil des acteurs roumains est proche du schéma général mentionné supra puisque les plus nombreux relevaient du secteur public avec en tête les *judete* puis les universités, le secteur privé ayant été quasi inexistant. Nous y avons retrouvé un réseau danubien et une concentration d'acteurs dans la capitale. Les espaces des projets n'étaient

pas pour autant confinés à la capitale, à l'exception d'un projet sur les 17 impliquant des acteurs roumains, mais concernaient plutôt les *judete*, des groupes de villes ou le pays dans son ensemble. L'objectif privilégié des projets s'attache à développer un secteur économique en particulier ou vise l'amélioration de l'accessibilité à différents territoires plus ou moins étendus. La préoccupation environnementale arrive en troisième position et implique essentiellement des ministères, montrant que conscience est prise de l'importance de sa préservation au niveau national. Les premiers projets de la période de programmation suivante Interreg IIIB montrent au demeurant que ce thème est toujours fédérateur, notamment autour du Danube et de son delta. Celui de l'augmentation de l'accessibilité apparaît au niveau régional, ce qui contribue à vérifier notre hypothèse sur l'implication croissante du niveau régional dans la coopération interterritoriale en Roumanie. Il reste à suivre les futures participations roumaines afin de statuer sur le renforcement de cette tendance.

Les études de cas de projets dans divers programmes impliquant des acteurs roumains, à commencer par Interreg CADSES IIC, nous ont permis d'observer des pratiques de coopération. Notre objectif était d'en examiner les mécanismes afin de relever les blocages éventuels qui pourraient être éliminés et permettraient d'augmenter la portée de la coopération sur le développement. Celle-ci a pu être approchée par l'analyse des résultats des projets qui ne se limitent pas à des réalisations matérielles mais visent également de l'organisation de la société allant jusqu'à porter à conséquence sur le processus de démocratisation. Nous avons particulièrement pris en considération les espaces de projet. Cependant, les impacts spatiaux sont plus perceptibles à l'échelle d'un programme car les modifications qui ont pu avoir lieu au cours du projet sont souvent limitées. C'est davantage la somme de ces modifications et leurs interrelations qui sont plus pertinentes pour évaluer la portée de la coopération sur le développement.

Le projet réalisé dans le cadre d'Interreg CADSES IIC a ainsi permis d'identifier des leviers de coopération tels que le partage d'intérêts mais aussi de problèmes communs, l'inscription temporelle favorable dans le calendrier international (et en particulier communautaire), l'implication d'une grande amplitude d'acteurs parmi lesquels des centres urbains internationaux dynamiques, la présence d'un véritable leader dans la conduite quotidienne du projet. Une organisation *ad hoc* facilite en effet la gestion du projet et la définition précise des rôles de chaque acteur garantit son bon déroulement. L'assiduité des acteurs aux différents événements prévus est également un gage de réussite du projet car il multiplie les occasions d'échanges d'expériences pluridirectionnels et augmente les chances de pérennisation du réseau ainsi créé. Un projet satisfaisant sur le plan humain est un autre élément favorisant la coopération ; chaque acteur doit ressentir une satisfaction personnelle, outre celle qui relève de son organisation, cette dernière n'étant pas suffisante en soi pour que le projet soit un réel succès. Des éléments ont toutefois été

identifiés comme des freins au projet : les disparités économiques trop importantes, le fort centralisme et la faible capacité administrative dans les ex-pays communistes, la faible participation des collectivités locales qui en découle, la taille trop importante de CADSES qui a généré des coûts de transport difficiles à prendre en charge par les acteurs les plus enclavés ou les moins dotés financièrement.

Toujours dans le cadre d'Interreg CADSES IIC, mais à l'échelle de l'ensemble de la zone, l'emprise spatiale des projets a été majoritairement transnationale, ce qui était l'intention du programme. Il nous est par ailleurs apparu que la taille de l'espace bénéficiaire du projet et son objectif étaient liés : les projets visant l'amélioration de l'accessibilité sont transnationaux, ceux relatifs à un secteur économique en particulier sont transnationaux mais sur un espace réduit et ceux qui ont pour objectif de promouvoir une certaine image sont plus ponctuels.

Pour les autres cadres de la coopération, nous avons concentré nos analyses sur les acteurs roumains. A l'échelle transnationale, nous avons étudié un cas particulier de coopération bilatérale en raison de l'objectif du projet qui contribuait à rendre opérationnelles deux nouvelles régions de développement roumaines. Ce projet de jumelage a connu davantage d'éléments qui ont entravé la coopération. Le seul élément qui l'a favorisée a été la mise en réseau d'acteurs régionaux qui a abouti à un réseau horizontal durable. Les divergences d'approches du développement régional entre les partenaires roumains et français, le fort centralisme et la faible capacité administrative dans cette région roumaine, la mauvaise répartition des tâches et un temps de travail surtout consacré à la recherche de financements au détriment du jumelage n'ont pas contribué au succès du projet. A cela se sont ajoutés l'attitude des jeunes recrues caractérisée par le rejet de l'intervention de l'Etat, une mauvaise évaluation des besoins réels de l'Agence de développement et son statut d'ONG qui ne lui confère pas autant de droits - et de respect - que celui de collectivité territoriale. Les difficultés rencontrées durant ce court projet ont *in fine* montré l'importance de la phase préparatoire dans le bon déroulement d'un projet de coopération.

Quelques-uns de ces éléments défavorables à la coopération décentralisée se retrouvent dans le cadre de la coopération eurorégionale. Le fort centralisme et la faible capacité administrative en Roumanie et Serbie en font partie. Le statut encore imprécis des eurorégions en Europe centrale et orientale et, partant, l'absence de cadre et de fonds propres, mène souvent les protagonistes de la coopération eurorégionale à rechercher l'appui de fondations étrangères. C'est le cas de l'eurorégion des Carpates mais pas de celle que nous avons plus particulièrement analysée : DKMT. D'autres éléments spécifiques à cette eurorégion ont entravé le bon déroulement des projets : la guerre en Yougoslavie, le faible niveau de développement de ces territoires et en particulier des réseaux de transport, les frontières diversement perméables, la barrière linguistique et un soutien politique trop ponctuel. Sur le plan organisationnel interne, l'absence d'acteur leader, la sur-

représentation d'acteurs publics, la faible participation de la société civile et le manque de coordination entre les différents programmes d'aide (Phare, CARDS) étaient des pierres d'achoppement de la coopération eurorégionale. De nombreux facteurs l'ont en revanche favorisée : le processus de préparation à l'adhésion européenne dans lequel se trouvent les pays des acteurs, les problèmes communs, la présence de nombreuses minorités, le dynamisme du noyau tricéphale Szeged-Noví Sad-Timişoara, de la présence des cours d'eau Danube, Mureş, Kriş et Tiza en tant qu'éléments fédérateurs. La concurrence avec les autres eurorégions a encouragé les protagonistes de DKMT à impulser rapidement une dynamique coopérative et cela a été compris par un large panel d'acteurs publics (ministères, départements, universités...) et privés (media, ONG locales). L'eurorégion a disposé d'un secrétariat et s'est organisée en groupes de travail thématiques dirigés, ce qui a permis des échanges pluridirectionnels d'expériences et de pratiques. L'ensemble de ces éléments organisationnels a largement favorisé la coopération eurorégionale.

Plus ancienne, la coopération transfrontalière est aussi plus institutionnalisée et son cadre permet - et encourage - les constructions. Il en résulte que les résultats des projets sont plus perceptibles qu'à l'échelle eurorégionale et à plus forte raison transnationale. La proximité des acteurs est certes un facteur favorisant la coopération, mais c'est avant tout le rôle politique changeant des frontières qui donne sa forme à la coopération transfrontalière, depuis la frontière rupture à la frontière diffusion. La nature géographique intervient également : il y a eu au cours de l'histoire un rapport dialectique entre nature géographique et politique des frontières dont les coopérations actuelles sont le reflet. Les frontières vallonnées comme entre la Roumanie et la Serbie, fluviales comme celles avec l'Ukraine, la Moldova et la Bulgarie étaient en effet plus faciles à protéger et ont longtemps constitué les frontières les plus rigides, alors que celles qui recoupent une grande plaine<sup>501</sup> comme entre la Roumanie et la Hongrie ont facilité les intrusions et ont toujours été plus perméables. Nous avons pu identifier des facteurs facilitant la coopération communs à l'ensemble des frontières : la reconnaissance commune du rôle clé des régions frontalières dans le développement national, les problèmes communs aux pays en transition et la volonté commune de se rapprocher de l'UE, la proximité des acteurs, la présence d'un leader tout au long du projet et la pré-existence de réseau d'acteurs de part et d'autre de la frontière qui a facilité la création d'un réseau transfrontaliers. D'autres éléments étaient spécifiques à chaque frontière comme l'absence de barrière linguistique entre la Roumanie et la Moldova, ou encore à la frontière hongroise pour les Magyars. Nombreux ont été les facteurs défavorables : un faible niveau économique général et en particulier un réseau d'infrastructures peu dense accompagné de disparités de développement de part et d'autre de la frontière, des instabilités politiques, un fort centralisme et une faible capacité administrative dans l'ensemble des pays avec des degrés variables

<sup>501</sup> La meilleure illustration est la Pologne au relief si calme d'est en ouest qui a subi le moult invasions et occupations au cours de son histoire jusqu'à être totalement rayée de la carte...



toutefois et des disparités dans les structures administratives, un faible nombre d'acteurs à l'exception du projet *Vision Planet*, des projets trop courts, une transmission des informations insuffisante et un manque de réflexion commune transfrontalière qui aboutit trop souvent à mener deux projets miroirs en parallèle. Les insuffisances de budget ne sont pas omniprésentes mais constituent en général un facteur aggravant.

L'analyse de projets et programmes de coopération à deux échelles principales - transnationale et transfrontalière - fait apparaître des facteurs communs, qu'ils soient défavorables ou facilitants, ce qui invite à penser que le rôle de la taille de l'espace de coopération n'est pas si déterminant que nous l'imaginions. A l'échelle transnationale, le poids des relations internationales fait pencher la balance vers tel ou tel partenariat et seuls d'importants éléments naturels comme le Danube parviennent à fédérer des acteurs de pays si divers : corridor européen majeur, voie de communication est-ouest pour les PECO, points de passage potentiels pour augmenter les liens nord-sud, grand enjeu touristique et environnemental sont les atouts sur lesquels sont basés les coopérations de ce réseau d'acteurs linéaire du « couloir danubien ». La région de la mer Noire est un espace de coopération zonal où une arène formelle existe mais qui est de nature inter-étatique et principalement tournée vers des accords économiques, à côté de laquelle s'organisent des arènes informelles telles que des réseaux de chercheurs ou d'ONG principalement tournés vers l'étude et la protection des milieux naturels de la mer Noire. Un autre espace de coopération zonal émerge quant à lui difficilement : la région des Balkans où la situation politique doit être stabilisée avant d'être en mesure de voir coopérer des acteurs de l'ensemble de la zone. Pour le moment, les plus présents sont les acteurs croates et serbes. L'effet de proximité facilite certes la rencontre des acteurs car les coûts de transport sont moindres ; les rencontres peuvent donc être plus fréquentes. Mais c'est avant tout l'histoire de la frontière et les relations politiques ainsi que la compatibilité juridique des institutions de part et d'autre qui vont être déterminants : chaque élément peut à lui seul constituer une pierre d'achoppement de la coopération. Pas toujours plébiscitée par la population nationale, la présence de minorités dans la zone frontalière facilite pourtant la coopération car la volonté de renouer des liens est profondément ancrée dans ces populations et la barrière de la langue est inexistante.

Le fonctionnement et les résultats des différentes coopérations nous ont autorisée à formuler des recommandations en vue de lever les verrous identifiés et de donner des pistes sur l'amélioration des conditions de coopération afin de lui assurer un déroulement sans heurt et surtout un résultat au minimum efficace, au mieux efficient.

Enfin, notre proposition d'une méthodologie d'évaluation à géographie variable, en fonction de l'échelle des projets et programmes s'est inspiré des résultats des études de cas, des préconisations actuelles concernant les évaluations *ex ante*, à mi parcours et *ex post* tout en

prévoyant les évolutions consécutives à la réunification de l'Europe. Notre approche est systémique tout en faisant la part belle aux réseaux d'acteurs, à leur comportement et à leur discours qui traduisent leurs stratégies. La dimension spatiale de l'évaluation est renforcée, ce qui renforce le fait que les relations socio-spatiales sont indissociables. Notre approche met un peu en retrait les considérations économiques du fait de leur large prise en compte dans les méthodes actuelles d'évaluation. Bien qu'elle soit au plus proche des préoccupations de l'Europe centrale et orientale, notre méthode d'évaluation à l'échelle transnationale comprend des indicateurs suffisamment compatibles pour permettre des comparaisons entre projets et programmes mis en place sur d'autres espaces européens, même si l'on peut envisager de l'appliquer à des espaces plus lointains en adaptant certains indicateurs aux spécificités locales. Nous avons également mis l'accent sur les représentations schématiques des différentes données de départ ou résultats (matrices, graphes, cartographie, schémas de synthèse comparables) de façon à faciliter la lecture et la transmission d'informations à l'usage de lecteurs submergés de rapports exclusivement textuels.

#### Limites et apports de la méthode

Nous avons suivi certains projets et analysé des programmes dans leur ensemble selon une méthodologie pluridisciplinaire qui tient plus du palimpseste de méthodes existantes que d'une méthode créée *ex nihilo*. Notre intention était en effet de rassembler des méthodes d'analyse de l'espace, des acteurs et de leurs relations (sociales et socio-spatiales) en les articulant de manière à explorer les axes de notre problématique, qui relevaient de la géographie mais dans son aspect le plus systémique ; nous avons donc fait appel à la sociologie, les sciences politiques, le droit et l'économie.

D'une manière générale, les différents processus rencontrés ont évolué rapidement : de nombreux changements organisationnels comprenant un *turn over* important ont été préjudiciables à notre recherche mais il ne faut pas regretter que les choses évoluent vite dans un pays réputé en retard. Reste qu'autant de changements ne sont pas forcément garants d'une meilleure efficacité opérationnelle et contribuent à brouiller les pistes pour toute personne extérieure, voire pour les premières concernées. Nous pensions alors que l'analyse d'un programme de coopération débuté en 1997 – et censé se terminer en 2000- nous procurerait l'avantage de la « fraîcheur » des résultats des projets et la facilité de rencontre d'acteurs encore présents. Finalement, le programme a pris du retard et les premiers résultats n'ont été disponibles que fin 2002, début 2003 en ce qui concerne le CADSES. Malgré ces contretemps, ce programme nous a néanmoins donné l'occasion de suivre l'avancée des projets et les changements dans l'organisation de la gestion de certains d'entre eux, les projets Phare notamment ou la mise en place d'un secrétariat technique commun au CADSES. L'objet d'étude « coopération interterritoriale » est un système dynamique, ce qui implique une

mise à jour constante qui doit tenir compte de l'ensemble du contexte, *i.e* de l'environnement du système. C'est pourquoi seuls les projets terminés avant 2003 ont fait l'objet d'analyses complètes alors que les suivants n'ont été qu'évoqués dans le but de donner la nouvelle tendance.

Les méthodes d'analyse ont dû un peu évoluer en fonction des informations qu'il était effectivement possible de recueillir sur le terrain. Nous sommes consciente que notre choix de nous concentrer sur les acteurs roumains nous a finalement amputé d'une part importante de la coopération, à savoir les acteurs étrangers et leur vision de la coopération avec des partenaires roumains. Nous en avons certes rencontré quelques uns, mais il aurait fallu une toute autre organisation si nous avions voulu rencontrer un échantillon impliquant un nombre de visites encore plus important sur un espace étendu. Une telle opération nous paraîtrait aujourd'hui beaucoup plus aisée qu'alors en raison de notre connaissance des acteurs potentiels et surtout des cadres de la coopération, des principaux projets et des modes de fonctionnement des différents systèmes de transport propres aux PECO.

Quant à l'approche selon la théorie des jeux, les résultats sont peu encourageants. Il semblait pourtant que cette théorie pouvait être mobilisée pour l'analyse des relations de coopération, les études de cas sont peut-être en cause : elles n'ont pas fait apparaître de jeux particulièrement remarquables. Cela peut également incomber à la distance imposée entre les acteurs et le chercheur.

Néanmoins, la méthode d'analyse de la coopération que nous avons mise en place est davantage transdisciplinaire que pluridisciplinaire, elle présente donc l'intérêt d'être mobilisable pour des recherches menées dans l'ensemble des sciences sociales. L'étape de la représentation du réseau d'acteurs à l'échelle transnationale reste toutefois réservée aux utilisateurs de logiciels de SIG. L'approche systémique qui a dominé nos travaux n'est certes pas innovante mais elle n'avait jamais été appliquée à la coopération interterritoriale et encore moins concernant la Roumanie et ses voisins. Considérer la coopération comme un système mettant en jeu un espace de projet ou de programme, que l'on peut qualifier d'espace-enjeu ; un réseau d'acteurs et les relations qu'entretiennent les acteurs avec leurs territoires constitue une approche méthodologique inédite.

### Perspectives de recherche

Outre les apports et limites méthodologiques, sur le plan théorique, les résultats nous encouragent à poursuivre notre champ de recherche avec quelques réorientations problématiques et évolutions méthodologiques.

L'apport théorique de ces travaux se situe au niveau de la compréhension des mécanismes de la coopération, étant entendu que l'objectif de nos travaux n'était pas d'instaurer une théorie de la coopération. Notre analyse a précisé les conditions d'émergence de la coopération, celles de son bon fonctionnement : autant d'éléments que nous avons formalisé dans des recommandations et une méthode d'évaluation de la coopération. Par rapport aux travaux d'analyse ou d'évaluation de programmes communautaires existant, c'est l'importance que nous accordons à la dimension territoriale qui constitue notre principale contribution originale. Nous avons du reste pris position en faveur d'une reconnaissance croissante de l'importance de la coopération interterritoriale pour le développement régional dans les années à venir, ce qui s'est avérée refléter les choix politiques communautaires puisque la nouvelle politique de cohésion prévoit de consacrer un instrument à la coopération transnationale parmi les trois restants et de renforcer les outils juridiques de coopération transfrontalière (cf. infra).

La compréhension des processus de régionalisation constitue un second apport théorique : le processus infra-national contribue d'une part à la démocratisation d'un pays mais aussi à des recompositions territoriales. Quant au processus supra-national, il est le second élément majeur à l'origine des recompositions territoriales. Nous avons contribué à explorer ceux qui sont à l'œuvre en Europe centrale et orientale et en particulier en Roumanie.

Les résultats de cette recherche nous encouragent à poursuivre dans la perspective de l'évaluation de la coopération dans un contexte européen charnière pour l'aménagement de l'espace dans la mesure où la nouvelle politique de cohésion doit entrer en vigueur dès 2007 et où son troisième volet intitulé « coopération territoriale européenne » sera un nouvel objectif fondé sur l'expérience des deux périodes de programmation Interreg. Les discussions s'intensifient sur l'attribution d'une véritable compétence communautaire en matière d'aménagement. Si elle n'est toujours pas officielle, force est de reconnaître que de nombreuses politiques communautaires ont d'importants impacts territoriaux. Nous souhaitons à ce titre continuer à analyser les programmes et projets de coopération en cherchant à mettre en avant les modalités de mise en œuvre des lignes directrices et options politiques présentés dans les documents qui font maintenant référence en matière d'aménagement communautaire. Les recommandations du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) mettent en avant trois principes directeurs: le développement d'un système urbain et équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne, un accès équivalent aux infrastructures et au savoir, la gestion prudente du patrimoine naturel et culturel. Ce

dernier principe est complété par les Agenda 21, proposés suite au sommet de Kyoto, à l'échelle des Etats et de leurs collectivités territoriales, voire à l'échelle transnationale. Or, ce SDEC est également en phase d'évolution pour prendre un tour nettement plus stratégique au moment où la politique de cohésion opère d'importants changements.

Nous envisageons de poursuivre l'analyse de la coopération selon une approche multiscalaire qui s'attacherait à un exemple de coopération transnationale zonal (Interreg CADSES IIIB), un exemple de coopération transnationale linéaire (le couloir danubien) et des exemples de coopération transfrontalières ponctuels (sur les frontières roumaines).

Une proposition de recherche post-doctorale a été soumise dans le cadre d'une bourse Marie Curie à la mobilité intra-européenne qui entendait poursuivre les réflexions sur l'évaluation des projets communautaires (Interreg en particulier, mais également les autres instruments de la politique régionale). Ce projet n'a pas été retenu<sup>502</sup>. Au sein de l'organisme hôte, à savoir le centre de recherche et de formation Nordregio à Stockholm, nos recherches auraient été incluses dans le projet de l'ORATE<sup>503</sup> qui encourt jusqu'en décembre 2005 et analyse l'évolution du territoire européen suite à l'élargissement sous l'angle d'une organisation spatiale polycentrique. Les accords de principe par ailleurs conclus en vue de poursuivre l'analyse des projets Interreg CADSES selon la méthode créée au cours de cette recherche et d'en diffuser les résultats auprès d'acteurs<sup>504</sup> intéressés, tiennent toujours.

Les acteurs « danubiens » rencontrés au cours de cette recherche sont ouverts à toute coopération, y compris avec des universitaires et les études de cas potentielles sont nombreuses. Une telle recherche nous permettrait en outre d'analyser le rôle d'un type d'acteur en particulier en Europe centrale et orientale : les Groupements économiques d'intérêts européens (GEIE) tels que le *ARGE Danauländer*, déjà impliqué dans Interreg CADSES IIC. S'ils sont développés dans l'UE avec pour objectif de faciliter et d'encourager la coopération transfrontalière, ils émergent en Europe centrale et orientale ; la contrainte de la participation d'au moins deux Etats membres de l'UE a longtemps freiné leur création dans les PECO, mais du fait de l'élargissement, il a fort à parier que leur nombre va augmenter. En raison de leur statut juridique fondé sur le droit communautaire et la souplesse de leur organisation, ils sont considérés comme les meilleures structures aptes à gérer au mieux de tels projets<sup>505</sup>. Ils sont accompagnés depuis le 22 juillet 2003 de

<sup>502</sup> La CE a reçu plus de 2000 dossiers de candidature de ce type (Marie-Curie Mobilité intra-européenne ou *Intra-European Fellowship*).

<sup>503</sup> ESPON 1.1.3 "Enlargement of the European union and the wider European perspective as regards its polycentric spatial structure".

<sup>504</sup> Il s'agit du secrétariat CADSES autrichien, d'un institut de recherche régionale également situé à Vienne, d'Urbanproiect, de l'université de Thessalonique. Le secrétariat commun CADSES de Dresde s'est également prononcé en faveur d'une future coopération, reste à en définir le cadre...

<sup>505</sup> Ils font souvent l'objet d'ateliers de réflexion, à l'instar du colloque du Médée (Mécanismes économiques et dynamiques des espaces européens) des 9 et 10 décembre 2004 « L'élargissement de l'UE : enjeux, effets et perspectives » qui invite notamment à communiquer sur les recours aux GEIE de la part des entreprises frontalières.

Sociétés coopératives européennes (SCE) et la Commission s'attèle présentement au statut d'Association européenne qui est incertain depuis une dizaine d'années.

Enfin l'analyse des projets transfrontaliers pourra se faire dans le cadre d'un Programme d'action intégré (PAI) qui pour la Roumanie est nommé « Brancuși ». Ce programme d'une année lie deux facultés ou instituts de recherche français et roumain sans limitation de thème. L'institut Urbanproiect ainsi que l'Association de recherche régionale se sont montrés intéressés. Une recherche sur l'implication des régions dans la coopération transfrontalière a été envisagée afin de poursuivre notre analyse du processus de régionalisation en Roumanie. Des séminaires sur les recompositions territoriales en Roumanie et/ou sur l'influence des frontières dans la coopération en Europe centrale et orientale, basés sur l'exemple roumain sont également prévus pour l'année universitaire à venir dans le cadre du cours de MC. Maurel à l'EHESS intitulé « Les trajectoires de transformation post-socialiste : acteurs et stratégies du développement territorial ». Nous entendons contribuer aux réflexions portant sur les effets de la polarisation, la réactivation du gradient ouest-est, la désindustrialisation, la décollectivisation, entre autres facteurs déterminants<sup>506</sup> des recompositions territoriales à l'œuvre dans les PECO. Le choix d'études de cas autorisera à analyser plus particulièrement des projets environnementaux ou spécifiquement dévolus au développement régional (ces deux champs font partie des priorités de Phare CTF jusqu'en 2007). Les résultats de ces recherches seront en outre diffusés au sein d'un groupe de recherche sur les frontières animé par Gilles Lepesant qui travaille lui-même sur des questions proches mais principalement en Pologne.

Les pistes de recherche ne manquent pas sur un sujet peu exploré dans cette partie de l'Europe, et en particulier en Roumanie. Notre recherche intervient au moment où la Roumanie doit accélérer ses efforts en vue de son adhésion à l'UE : cette difficile période de « transition à l'adhésion »<sup>507</sup>. Nous entendons ainsi suivre ces moments historiques.

<sup>506</sup> Ces facteurs sont mis en avant par MC. Maurel in « Différentiation et reconfiguration des territoires en Europe centrale et orientale », *Annales de géographie*, n°636, mars-avril 2004, pp. 126-133.

<sup>507</sup> MAUREL MC., 2004 « L'élargissement à l'Est : une nouvelle donne pour l'Union européenne », *Annales de géographie*, n°636, p. 117.

---

**BIBLIOGRAPHIE**


---

**OUVRAGES**

Aménagement du territoire européen, n°63, 2001, *Modèles pour le financement de projets régionaux d'infrastructures et de développement d'intérêt particulier pour les pays d'Europe centrale et orientale*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 45 p.

ANDREFF W., 1993, *La crise des économies socialiste : la rupture d'un système*, Libres cours, PUG, 447 p.

ANDREFF W., 1995, *Le secteur public à l'Est, restructuration industrielle et financière*, L'Harmattan, Coll. Pays de l'Est, Paris, 240 p.

ANDREFF W., (dir) 2002, *Analyse économique de la transition post-socialiste*, La découverte, Recherche, Paris, 334 p.

ARENDT H., 1972, *Les origines du totalitarisme, Le système totalitaire*, Seuil, collection Point essai, 313 p.

ARENDT H., BRUDNY DE LAUNAY MI., 1990, *La Nature du totalitarisme*, Payot, Paris, 182 p.

Assemblée parlementaire., 1995, *Du rideau de fer au rideau d'argent? La dimension sociale des démocraties naissantes*, Editions du conseil de l'Europe, Strasbourg, 140 p.

Association Free minds Europe., 2004, *Seven Years in DKMT*, Timișoara, 112 p.

AXELROD R., 1992, *Donnant-donnant, théorie du comportement coopératif*, Odile Jacob, coll.Sciences humaines, Paris, 235 p.

AXELROD R., 1984, *The evolution of cooperation*, Basic books, New York, 241 p.

BACHTLER J., DOWNES R., GORZELAK G., 2000, *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Ashgate Publishing limited, University of Strathclyde, Aldershot, 378 p.

BADRE D., 1998, *Quelles frontières pour l'Europe ? Le temps des politiques*, Ellipses, Paris, 111 p.

BAFOIL F., 2002, *Après le communisme*, Armand Colin, L'histoire au présent, Paris, 250 p.

BAILLY A., 1995, *Les concepts de la géographie humaine*, Masson, Paris, 247 p.

BALAAM D.N., VESTH M., 1996, *Introduction to International political economy*, Prentice Hall, Upper Sadle River, U.S.A, 470 p.

BALME R., FAURE A., MABILEAU A (dir) *Les nouvelles politiques locales, dynamique de l'action publique*, Presses de sciences politiques, Paris, 488 p.

BARBU D., 1999, *Republica absentă*, Editura Nemira, București, 297 p.

- BAR-EL R., BENHAYOUN G., MENIPAZ E., 2000, *Regional cooperation in a global context*, L'HARMATTAN, coll emploi, industrie et territoire, Paris, 320 p.
- BAUELLE G., CASTAGNEDE B., 2002, *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*, L'Aube, Paris, 266 p.
- BAVOUX JJ., (dir), 1998, *Introduction à l'analyse spatiale*, Armand Colin, coll.synthèse, Paris, 95 p.
- BEAUMONT F., 2004, *Identités et territoire : les Slaves en Bucovine, cohabitation interethnique, faits territoriaux et identitaires dans les Carpates orientales (Ukraine et Roumanie)*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 458 p.
- BEHAR P., 1999, *Vestiges d'Empires. La décomposition de l'Europe centrale et balkanique*, Ed. Desjonquères. Coll. Le bon sens, Paris, 170 p.
- BEHAR P., 1999, *Vestiges d'Empires. La décomposition de l'Europe centrale et balkanique*, Ed. Desjonquères. Coll. Le bon sens, Paris, 170 p.
- BEHR E., 1991, *Baise la main que tu n'oses mordre*, Robert Laffont, Paris, 334 p.
- BENSIMON G., 1996, *Essai sur l'économie communiste*, collection " Pays de l'Est ", l'Harmattan, Paris, 271 p.
- BENHAYOUN.G., CATIN M., PLANQUE B., (dir) 1999, *L'ancrage territorial du développement durable, : de nouvelles perspectives*, L'Harmattan, coll emploi, industrie et territoire, Paris, 352 p.
- BEREND I., 1996, *Central and eastern europe 1944-93. Detour from the periphery to the periphery*, Cambridge stories on modern economic history, Univerty Press.
- BERINDHEI M, COMBES A., PLANCHE A., 1990, *Roumanie : le livre blanc*, la réalité d'un pouvoir néo-communiste, La découverte, Paris, 259 p.
- BINMORE K., 1999, *Jeux et théorie des jeux*, De Boeck Université, Bruxelles, 589 p.
- BLANC A., 1974, *L'Europe socialiste*, Presses Universitaires de France, Europe de demain, Paris, 263p.
- BLANCHET A., GOTMAN A., 1998, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Nathan Université, Paris, 125 p.
- BOCANCEA C., 1999, *La Roumanie du communisme au post-communisme*, L'Harmattan, coll. Le monde en transition, Paris, 200 p.
- BOIA L., 2002, *Le mythe de la démocratie*, Belles lettres, Paris, 168 p.
- BOIA L., 2003, *Roumanie, un pays à la frontière de l'Europe*, Belles lettres, 280 p.
- BODINEAU P., VERPEAUX M., 1998, *La coopération locale et régionale*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 127 p.



- BOLOGA A., 1997, *Black sea biological diversity*, Black Sea Environmental series Vol.4, New York, 314 p.
- BOUDON-BOURRICAUD., 1982, *Dictionnaire critique de la sociologie*, PUF, Quadrige, 713 p.
- BOUDON R., BESNARD P., CHERKAOUI M., LECUYER B.P., 1989, *Dictionnaire de la sociologie*, Larousse, 237 p.
- BOURSIN JL., 1998, *Initiation à la théorie des jeux*, Montchrestien, Paris, 188 p.
- BRUNET R., 1990, *Mondes nouveaux*, Géographie Universelle, Livre premier, Hachette/Reclus, Paris, 551 p.
- BUNCE V., 2000, *Subversive institutions, the design and destruction of socialism and the state*, Cambridge University Press, 207 p.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2003, *Transnationale Zusammenarbeit zur Raumentwicklung, Sechster Sachstandsbericht zur Gemeinschaftsinitiative Interreg IIC/Interreg IIIB*, Bonn, 154 p.
- BURLAUD P., 2001, *Danube-rhapsodie, images, mythes et représentations d'un fleuve européen*, Grasset, Le Monde de l'éducation, coll. Partage du savoir, Paris, 337 p.
- CAZACU M., TRIFON N., 1993, *Moldavie ex-soviétique : histoire et enjeux actuels* suivi de *Notes sur les Aroumains*, Les cahiers d'Iztok, Acratie, Pantin, 271 p.
- CARMEN M., 2001, *Roumanie multiple*, Autre temps, coll. Temps mémoire, 112 p.
- CARTER F., JORDAN P., REY V., (dir), 1998, *Central Europe after the fall of Iron Curtain - Geopolitical perspectives, spatial patterns and trends*, n°4/1999, Tome XXXIX Editions Peter Lang, 341 p.
- CASTEX M., 1990, *Un mensonge gros comme un siècle : Roumanie, histoire d'une manipulation*, Albin Michel, Paris, 191 p.
- CASTELLS M., 1998, *La société en réseaux, L'ère de l'information* (trad française), Fayard, Paris, 613 p.
- CEDUCEE., 1995, *Transitions économiques à l'Est (1989-1995)*, Les études de la documentation française, Paris, 262 p.
- CEMAT, 1993, *The challenges facing European society with the approach of the year 2000: transborder co-operation within sustainable regional/spatial planning in central Europe*. Vienne (Austria) 31 March - 1 April 1993
- CHAGNOLLAUD JP., 1999, *Relations internationales contemporaines. Un monde en perte de repères*, Logiques politiques, l'Harmattan, Paris, 319 p.
- CHAVANCE B., 1994, *La fin des systèmes socialistes. Crise, réforme et transformation*, L'Harmattan, coll. Pays de l'Est, Paris, 323 p.

- CLAVEL JD., SLOAN JC., (dir) 1991, *La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché : les défis de la privatisation*, Bruylant, Bruxelles, 312 p.
- COHEN P S., 1972, *Modern Social Theory*, Heinemann, London, 247 p.
- Collectif., 1991 « L'est européen : sociétés à refonder, espaces à reconquérir », *Espaces et Sociétés*, n°64, semestriel, n°1/1991, L'Harmattan, Paris, 188 p.
- Commissariat général du Plan., 1999, *L'élargissement de l'UE à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'est et à l'ouest*, La documentation française, 382 p.
- Collectif., 1999, *Gestion négociée des territoires et politiques publiques* *Espaces et Sociétés*, n°97-98, L'Harmattan, Paris, 236 p.
- Collectif., 2000, *Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La documentation française, Paris, 164 p.
- Collectif., 2003, *Coopération pour le développement. Rapport 2003*, La documentation française, Paris, 706 p.
- Comité français pour le Sommet mondial du développement durable Johannesburg 2002., 2001, Livre blanc des acteurs français du développement durable, Paris, 349 p.
- CORDELLIER S., DIDOT B., 2000, *L'état du monde 2001 : annuaire économique et géopolitique mondial*, La découverte, Paris, 989 p.
- CORDONNIER L., 1997, *Coopération et réciprocité*, PUF, Sociologies, Paris, 209 p.
- CRISTESCU J., 1999, *Diagnostic de territoire dans le Nord Cantal*, Mémoire de maîtrise de sciences et techniques Aménagement et mise en valeur des régions, Université de Rennes 1, 88 p.
- CRISTESCU J., 2000, *La coopération interrégionale transnationale au travers de l'Arc atlantique*, Mémoire de DEA, Université de Rennes 2, 110 p.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Le Seuil, Paris, 436 p.
- CRPM., 2000, *Pour une nouvelle politique régionale en 2007*, Rapport adopté par le bureau politique de la CRPM le 21 janvier 2000 à Kastoria, 34 p.
- CUISENIER J., 2000, *Mémoire des Carpates, la Roumanie millénaire, un regard intérieur*, Plon, Paris, 550 p.
- DE BOE P., GRASLAND C., HEALY A., 1999, Spatial Integration, Strand 1.4 of the Study Programme on European Spatial Planning, 23 décembre 1999, ? p.
- DE LA SERRE F., LEQUESNE C., RUPNIK J., 1994, *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, PUF, Politique aujourd'hui, Paris, 183 p.
- DELOIRE P., 1998, *Vers l'Europe des 30: le processus d'élargissement de l'UE*, Gualino, 125 p.

- DELORME R., (dir) 1996, *A l'Est, du nouveau, changements institutionnels et transformations économiques*, L'Harmattan, Paris, 343 p.
- DE SILGUY YT., 2000, *L'économie : fil d'Ariane de l'Europe*, Presses de Science politique, bibliothèque du citoyen, Paris, 208 p.
- DÉZERT B., 1997, *L'Europe : géographie historique, sociopolitique et économique*, éd. Nathan, Paris, 317 p.
- DIECKHOFF A., 2000, *La nation dans tous ces Etats, les identités nationales en mouvement*, Flammarion, Paris, 354 p.
- DI MEO G., 2000, *Géographie sociale et territoires*, Nathan Université, Paris, 320 p.
- DOBRACA L., IANOS I., 1998, *Gegenwartige und kunftige Veranderungen an der rumanisch-bulgarischen Grenze*, Sudeosteuropa Aktuell, 28 p.
- DOCQUIER., 1999, *La solidarité entre les régions, bilan et perspectives*, Université De Boeck, Bruxelles, 305 p.
- DREVET JF., 2001, *L'élargissement de l'Union Européenne, jusqu'où ?*, L'Harmattan, Paris, 353 p.
- DUBET F., 1994, *Sociologie de l'expérience*, Paqris, Le seuil, Col. La couleur des idées, 272 p.
- DU GRANRUT C., 1996, *Europe, le temps des régions*, Ed LGDJ, Paris, 218 p.
- DUMORTIER B., 1997, *L'Europe médiane en mutation*, Ed. du temps, Paris, 221 p.
- DUMORTIER B., 1998, *Villes et Etats d'Europe médiane*, Ed. du temps, Paris, 159 p.
- DURAND D., 1990 (1979), *La systémique*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 125 p.
- DURAND MF., LEVY J., RETAILLE D., 1992, *Le monde, espaces et système*, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, Paris, 565 p.
- DURANDIN C., 1995, *L'histoire des Roumains*, Fayard, Paris, 573 p.
- DURANDIN C., 2000, *Roumanie, un piège ?*, Ed Hesse, Paris, 165 p.
- DURANDIN C., TOMESCU D., 1988, *La Roumanie de Ceaușescu*, Ed Guy Epan., Paris, 283 p
- FALUDI A., WATEHOUT B., 2002, *The making of the European Spatial Development Perspective : No Masterplan*, Routledge, London, 204 p.
- FEIGELSON K., PELISSIER N., (dir) 1998, *Télérevolutions cuturelles, Chine, Europe centrale et Russie*, L'Harmattan communication, Paris, 318 p.
- FITOUSI JP, 1990, *A l'est, en Europe, des économies en transition*, Presses de Science politique, Paris, 408 p.

- FITOUSI JP., 1994, *Entre convergence des intérêts des nations*, Presses de Science politique, Paris, 464 p.
- FONSECA I, 1996, *Bury me standing, the gypsies and their journey*, Vinatage, London, 322 p.
- FOUCHER M., 1991 (1988), *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Fayard, Paris, 691 p.
- FOUCHER M., 1998, *Fragments d'Europe*, Nouvelle édition, Paris, 326 p.
- FOUCHER M, 1998, *Transitions géopolitiques sur le continent européen. Mutations dans l'isthme mer Baltique-mer Noire*, FED, Paris, 224 p.
- FOUCHER M., 1998, *La république européenne*, Belin, Paris, 138 p.
- FOUCHER M., 1999, *Géopolitique du Danube*, Ellipses, Paris, 94 p.
- FOUCHER M, POTEL JY., 1993, *Le continent retrouvé*, DATAR/Ed de l'aube, Paris, 178 p.
- FUKUYAMA A., 1994, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris, 448 p.
- GARTON A.T., 1990, *La chaudière : Europe centrale 1989-1990*, Gallimard, coll. Témoins, Paris, 446p.
- GELLEC A., 1995, *La région européenne, la marge de manœuvre*, Actes du colloque de Rome, décembre 1994, PUR, Rennes, 366 p.
- GEMDEV., 1994, *L'intégration régionale dans le monde, innovations et ruptures*, Karthala, Paris, 305p.
- GIBLIN B., LACOSTE Y., (dir) 1998, *Géo-histoire de l'Europe médiane*, La découverte, Paris, 224 p.
- GORZELAK G., 2001, *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Aldershot, Burlington, 378 p.
- GRASLAND C., PEYRONY J., PUMAIN D., 2000, *Programme d'étude de l'aménagement du territoire européen, traduction française du SPESP*, Paris, 148 p.
- GRAUTE U., 2002, *Kooperation in der Europäischen Raumentwicklungspolitik, Institute für Ökologische Raumentwicklung*, Dresden, 306 p.
- Groupement d'études et de recherche "Notre Europe"., 2001, *La nouvelle Europe s'invente-t-elle sur ces marges? Coopération transfrontalière et transnationale*, 85 p.
- GRUBER A., 1996, *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand Colin, Paris, 620 p.
- GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE L., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, paris, 186 p.
- HAGGETT P., 1973., *L'analyse spatiale en géographie humaine*, Armand Colin, Paris, 390 p.

- HAGGETT P., 1973., *Geography : a modern synhtethis*, New york, 627 p.
- HAGGETT P., 1979., *Models in geography*, p.,
- Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2003, *Coopérer au début du XXIème siècle, pourquoi ?, Comment ? Questions sans préjugés*, Karthala, 510 p.
- Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2002, *Les espoirs fragiles de la nouvelle coopération européenne, pour un dialogue entre les sociétés civiles et Etats*, Karthala, 360 p.
- HAVEL V., 1991, *Médiations d'été*, coll. Regards croisés, Editions de l'Aube, Paris, 164 p.
- HERMET G., 1996, *Le passage à la démocratie*, Presses de Science politique, bibliothèque du citoyen, Paris, 128 p.
- HERMET G., 1996, *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Points, coll. Histoire, Paris, 309 p.
- HIBOU B., (dir), 1999, *La privatisation des Etats*, Karthala, collection Recherches internationales du CERI, Paris, 398 p.
- HOVARTH T.M., 2000, *Decentralization :experiments and reforms*, LGI books, Local governments in central and eastern Europe, vol 1.
- JAFFRELOT C., 2000, *Démocraties d'ailleurs, hors occident*, Karthala, 638 p.
- JOLLIVET M., (dir), 1996, *L'Europe et ses campagnes*, Presses de Science politique, Paris, 400 p.
- KAYSER B., 1990, *Géographie : entre espace et développement*, Presses universitaire du Mirail, Toulouse, 284 p.
- KARNOOUEH C., 1991, *Consensus et dissensions dans la Roumanie de Ceaușescu, un pays en quête de société civile*, Acratie, Pantin, Paris, 90p.
- KARNOOUEH C., 1998, *Vivre et survivre en Roumanie communiste, rites et discours versifiés chez les paysans du Maramureș*, L'Harmattan, Aujourd'hui l'Europe, Paris, 132 p.
- KARNOOUEH C., 1998, *Postcommunisme fin de siècle*, L'Harmattan, Aujourd'hui l'Europe, Paris, 238p.
- KASTORYANO R., (dir), 1998, *Quelle identité pour l'Europe : Le multiculturalisme à l'épreuve*, Presses de Science politique, Paris, 270 p.
- LACOSTE Y., 1995, *dictionnaire de géopolitique des Etats*, Flammarion, Paris, 674 p.
- LANG S., 2000, *Greener with accession?*, REC, Szentendre, 109 p.
- LE BRETON JM., 1996, *La fin de Ceaușescu : histoire d'une révolution*, LHarmattan, Paris, 190 p.

- LE CACHEUX J., (dir) 1996, *Europe : la nouvelle vague, perspectives économiques de l'élargissement*, Presses de Science politique, Paris, 372 p.
- LE MOIGNE JL., 1999, *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris, 178 p.
- LEMARCHAND P., (dir), 1995, *L'Europe centrale et balkanique, atlas d'histoire politique*, Editions complexe, Bruxelles, 287 p.
- LE RIDER J., 1994, *Mitteleuropa*, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, n°2846, 127 p.
- Les Notices de la Documentation française, 1992, *L'Europe des communautés*, Paris, 176 p.
- Les Notices de la Documentation française, 1995, *Organisations internationales à vocation régionale*, Paris, 121 p.
- LEVESQUE J., 1995, *1989 : la fin d'un Empire, l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est, l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Presses de Science politique, Paris, 334 p.
- LEVESQUE J., 1997, *L'énigme de 1989, l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, 275 p.
- LEVY J., (dir), 1991, *Géographies du politique*, Presses de Science politique, Paris, 224 p.
- LEVY J., 1997, *Europe, une géographie*, Carré géographique, Hachette, Paris, 287 p.
- LEVY J., LUSSAULT M., (dir), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 1033 p.
- LHOMEL E., SCHREIBER T., (dir), 1991, *L'Europe centrale et orientale : de l'espoir aux réalités*, La documentation française, Paris, 295 p.
- LHOMEL E., SCHREIBER T., 1997, *L'Europe centrale et orientale*, Les études de la documentation française, Paris, 191 p.
- LHOMEL E., SCHREIBER T., 1998, *L'Europe centrale, orientale et balte*, Les études de la documentation française, Paris, 198 p.
- LHOMEL E., (dir), 2000, *L'Europe centrale et orientale. Dix ans de transformations (1989-1999)*, La documentation française, Paris, 333 p.
- LOUPAN V., 1990, *La révolution n'a pas eu lieu, Roumanie, l'histoire d'un coup d'Etat*, Robert Laffont, Paris, 228 p.
- LRDP et alii., 2003, *Evaluation ex post de l'Initiative communautaire Interreg IIC (1994-1997), Rapport de synthèse*, décembre 2003, révisé, Londres, 33 p.
- LUXEMBOURG R., 1912, *Réforme sociale ou révolution ? Grève de masse, parti et syndicats*, Réédition 2001, présentée par PETIT I., La découverte, Paris, 175 p.
- MAGRIS C., 1988, *Danube*, Gallimard, Paris, 441 p.

- MAHE S., 2003, *La traduction au local d'un PIC de coopération transnationale : Interreg IIIB Espace Atlantique, une comparaison Aquitaine/Pays de la Loire*, mémoire de DEA « Action publique et territoire en Europe », Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 144 p.
- MANDELBAUM M., 2000, *The new european diasporas, national minorities and conflicts in eastern Europe*, Council on foreign relation press, New York, 322 p.
- MÂNDRUȚ O., 2001, *România, Atlas geografic școlar*, Corint, București, 64 p.
- MÂNDRUȚ O., 2001, *Atlas istoric al României*, Corint, București, 34 p.
- MARCOU G., 2002, *Groupe de prospective opérationnelle sur l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne*, Rapport du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe, septembre, Paris, 104 p.
- MARESCEAUX M., 1997, *Enlarging the european union*, 335 p.
- MAUREL MC., (dir), 1992, *La décollectivisation en Europe centrale. Autopsie d'un mode de production*, Université Paul Valéry, Montpellier, 257 p.
- MAUREL MC., 1994, *La transition post-collectiviste, mutations agraires en Europe centrale*, L'Harmattan, collection " Pays de l'Est ", Paris, 366 p.
- MAUREL MC., (dir), 1997, *Recomposition de l'Europe médiane*, SEDES, 221 p.
- MERENNE-SCHOUMAKER B., 2002, *Analyser les territoires, savoirs et outils*, PUR, Rennes, 166p.
- MERMET L., 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société*, L'Harmattan, Paris, 205 p.
- MICHALON B., 2003, *Migration des saxons de Roumanie en Allemagne. Mythe, interdépendance et altérité dans le retour*, thèse de doctorat, Université de Poitiers, 577 p.
- ION-MIHNEA T. D., 2000, *Les relations de la Roumanie avec les pays voisins après 1989. Une intégration régionale plus poussée au sein d'ensembles pluri-nationaux*, L'Harmattan, Paris, 350 p.
- Ministère des affaires étrangères., 2001, *La coopération décentralisée*, brochure, 6 p.
- Ministerul Dezvoltării și Prognozei (MDP)., 2001, *National Development Plan 2002-2005*, Bucarest, 479 p.
- Mission opérationnelle transfrontalière, 2000, *Dynamiques transfrontalières et projet de territoire, colloque organisé à Biarritz*, décembre 1999, Edition MOT, Paris, 112 p.
- MOLL M., 2002, *Interreg IIC North Sea Programme-successful transnational planning?*, Diploma thesis, Université of Dortmund, 102 p.
- MOREAU-DEFARGES P., 1997, *Un monde d'ingérences*, Presses de Sciences po, La bibliothèque du citoyen, Paris, 125 p.

- MOREAU-DEFARGES.P., 2003, *L'ordre mondial*, 3<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, coll. U. sciences politiques, Paris, 202 p.
- MOREAU-DEFARGES P., 2003 (1996), *Relations internationales*, 5<sup>ème</sup> édition mise à jour, coll. Points Seuil, Paris, 347 p.
- MORIN E., 1977, *La méthode, la nature de la nature*, Seuil Paris, 399 p.
- MOUTON J., VANDAMME J., 1995, *L'avenir de l'Union Européenne : élargir et approfondir*, T.E.P.S.A. et Centre Européen Universitaire de Nancy, Ed. Presses inter-universitaires européennes, n°5, 223 p.
- NOIZET C., 2003, *La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération*, L'Harmattan, coll. Administration aménagement du territoire, Paris, 348 p.
- National Agency for Regional Development, 2000, *National Development Plan 2000-2004*, Bucarest, 349 p.
- ORDESHOOK P., 1986, *Game theory and political theory*, CUP, Cambridge (Mass.).
- PAGE JP., 1999, *Tableau de bord des PECO 1999, dix ans de transition*, Etude du CERI n°58, 52 p.
- PALARD J., 1998, *Vers l'Europe des régions ?*, Problèmes économiques et sociaux, n°806, La documentation française, Paris, 75 p.
- PASCARIU G., STANCULESCU M., JULA D., LUCAS M., LHOMEL E., 2002, *The EU Social Cohesion Policy Impact upon Romania's Regional Economic and Social Development*, Phare programme, Pre-accession impact studies, Bucharest, 150 p.
- PELISSIER N., MARRIE A., DESPRES F., (dir), 1996, *La Roumanie contemporaine. Approches de la transition*, L'Harmattan, coll. Aujourd'hui l'Europe, Paris 226 p.
- PEYRONY J., 2002, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, La documentation française, coll.territoires en mouvement, Paris,103 p.
- PHARE, 1996, *Disparitatii regionale in Romania 1990-1994*, programul Phare-politici regionale, Bucarest, 39 p.
- PINCHEMEL G et P., 1995, *La face de la Terre, éléments de géographie*, Armand Colin, Paris, 519 p.
- PLANCHE A., 1991, *Les changements dans l'organisation du territoire roumain et leur contexte socio-politique : rapport final*, DATAR, Paris, 143 p.
- PLASSER F., STANKOVSKY J., ULTRAM P., 1998, *On the eve of enlargement. Economic developpments and democratic attitudes in east central Europe*, Vienne, 226 p.
- PLASSERAUD Y., 1991, *Les nouvelles démocraties d'Europe centrale. Hongrie, Pologne, Tchecoslovaquie, Bulgarie, Roumanie*, coll. Clés politiques, Montchrestien, Paris, 158 p.



- PNUD., 2001, *Rapport mondial sur le développement humain 2001. Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*, De Boeck University, Bruxelles, 264 p.
- PORTOCALA R., 1990, *Autopsie du coup d'Etat roumain : au pays du mensonge triomphant*, Calman Levy, Paris, p.
- POTEL JY., 1998, *Les 100 portes de l'Europe centrale et orientale*, Ed de l'Atelier, Paris, 335 p.
- PRADREAU C., 1994, *Jeux et enjeux des frontières*, Presses universitaires de Bordeaux, 361 p.
- PREVELAKIS G., 1994, *Les Balkans : culture et géopolitique*, Nathan, Géographie d'aujourd'hui Paris, 192 p.
- PUMAIN D., ST JULIEN T., 1996, *Urban networks in Europe*, INED, Paris, 252 p.
- PUMAIN D., ST JULIEN T., 1997, *L'analyse spatiale*, Armand Colin, Paris, 161 p.
- RADVANYI J., REY V., (dir), 1989, *Régions et pouvoirs régionaux en Europe de l'Est et en U.R.S.S.*, Masson, Recherche en Géographie, Paris, 190 p.
- RAFFESTIN C., 1974, *Géographie des frontières*, PUF, coll. Sup, Paris, 223 p.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris, 249 p.
- RAFFESTIN C., LOPRENO D., PASTEUR Y., 1995, *Géopolitique et histoire*, éd. Payot Lausanne, 329 p.
- RAMBOL consortium., 1997, *Green paper on Regional development policy in Romania*, Phare programme, Bucharest, 88 p.
- REC., 1998, *Doors to Democracy, a pan-european assessment of current trends and practives in public participation in environmental matters*, Szentendre, 57 p.
- REC Romania., 1996, *Annual report*, Bucharest, 29 p.
- REC Romania., 1997, *Annual report*, Bucharest, 28 p.
- REC Romania., 1998, *Annual report*, Bucharest, 31 p.
- REC Romania., 1999, *Annual report*, Bucharest, 32 p.
- REC Romania., 2000, *Annual report*, Bucharest, 30 p.
- REC Romania., 2001, *Annual report*, Bucharest, 33 p.
- REC Romania., 2002, *Annual report*, Bucharest, 32 p.
- REMOND B., 1999, *La région*, Montchrétien, collection clé politique, Paris, 158 p.

- RENARD J.P., (dir) 1997, *Le géographe et les frontières*, L'Harmattan, Paris, 299 p.
- REY V., 1975, *La Roumanie, essai d'analyse régionale*, Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris, 228 p.
- REY V., GROZA O., IANOS I., PATROESCU M., 2000, *Atlas de la Roumanie*, La documentation française, Paris, 167 p.
- RHODES M., ?, *The regions and the new Europe. Patterns in a core periphery development*, Manchester university press.
- RIETDORF W., LIEBMANN H., SCHMIGOTZKI B., 2001, *Further development of large housing estates in Central and Eastern Europe as constituent elements in a balanced, sustainable settlement structure and urban development*, IRS, Erkner, 152 p.
- RIST G., 1996, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Science politique, Paris, 432 p.
- ROBERT J., 2001, *Modèles pour le financement de projets régionaux d'infrastructures et de développement d'intérêt particulier pour les pays d'Europe centrale et orientale - Partenariat publics-privés dans la politique d'aménagement du territoire*, Aménagement du territoire européen, n° 63, 45 p.
- ROMANESCU D., 2002, *TRANSPARK-The Golden Gates of Danube, Trans-boundary Management of two National Parks in the Iron Gates area*, Bucharest/Belgrade, December, 45 p
- ROSE R., 1996, *What is Europe ?*, Harper Collins, New York, 363 p.
- Romanian Academic Society (SAR)., 2003, *UNDP Project Early Warning System ROM/99/006*, issue n°1/2003, Bucharest, 40 p.
- ROUX M., 1992, *Nations, Etats et territoire en Europe de l'Est et en URSS*, collection Pays de l'Est, L'Harmattan, Paris, 294 p.
- ROUX M., 1999, *Géographie et complexité. Les espaces de la nostalgie*, L'harmattan, Paris, 335 p.
- RUPNICK J., 1990, *L'autre Europe : crise et fin du communisme*, Odile Jacob, Paris, 384 p.
- SBRAGIA A.M., 1992, *Euro-politics, institutions and policymaking in the new European Community*, Washington, 303 p.
- SCHARPF F.W., 1993, *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance intitutions*, Campus Verlag Westview Press, Frankfurt am Main-Boulder, 448 p.
- SCHARPF F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Presses de Science politique, Paris, 242 p.
- SCHELLING TC, 1986, *Stratégie du conflit*, Presses Universitaires de France, Perspectives internationales, Paris, 312 p.
- SCHMIDT C., 2001, *La théorie des jeux, essai d'interprétation*, PUF, Paris, 435 p.
- SEBE C., 1996, *Les pays de la mer Noire dans la crainte des conflits à venir*, L'Harmattan, Paris, p.

- SZUCS J., 1985, *Les trois Europes*, L'Harmattan, Essai. Domaines danubiens, Paris, 127 p.
- SELLIER A., SELLIER.J., 1991, *Atlas des peuples d'Europe centrale*, Ladécouverte, Paris, 192 p.
- SERBAN M., 1994, *La Roumanie*. Ed Karthala, Paris, 230 p.
- SKRZYPCZAK R., 1997, *Collectivités locales, l'Europe partenaire*, La documentation française, Paris, 240 p.
- SMOUTS M.C., (dir), 1998, *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*, Presses de Science politique, Paris, 416 p.
- SOARE S., 2004, *La Roumanie et l'intégration européenne*, CRITEM/IEUG, Bruxelles, 208 p.
- SWAIN G., SWAIN N., 1998, *Eastern Europe since 1945*, St Martin's Press, New York, 207 p.
- SZUCS J., 1985, *Les trois Europes*, L'Harmattan, Paris, 127 p.
- TENIER J., 2003, *Intégrations régionales et mondialisation. Complémentarité ou contradiction*, Les études de la Documentation française, Paris, 232 p.
- TERRA studio Kft., 2000, *Development concept and programme for the hungarian-romanian border region*, Budapest, 143 p.
- TESSIER R., 1995, *La transition en Roumanie :communications et qualité de vie*, Presses de l'université du Quebec, 354 p.
- Third Europe Foundation, 2001, *Civic participation and accountability, report on cross-border co-operation in DKMT Euroregion*, Brumar, Timișoara, 95 p.
- THUAL F., 1995, *Les conflits identitaires*, Ellipses, Paris, 191 p.
- THUAL F., 1999, *Le désir de territoires*, Ellipses, Paris, 190 p.
- THUAL F., CHAUPRADE A., 1999, *Dictionnaire de géopolitique*, Ellipses, Paris, 633 p.
- THUMERELLE P.J., (dir), 2001, *Explications en géographie, démarches, stratégies et modèles*, SEDES, Paris, 160 p.
- TISMANEANU V., 2004, *Le dernier choc*, Ed Encyclopedica, 112 p.
- TREUNER P., FOUCHER M., (dir) 1995, *Vers un nouvel espace européen*, Rapport du groupe de travail franco-allemand élargi sur l'aménagement du territoire européen, Académie de recherche spatiale et aménagement, Hannovre, 279 p.
- TUDOR M., GAVRILESCU A., 2002, *Democrația la pachet, Elita politică în România postcomunistă*, Compania, Bucuresti, 351 p.

- TURNOCK D., 1989, *Eastern Europe, an economic and political geography*, Routledge, Londres, 360p.
- UNESCO., 1999, *Changement et continuité, principes et instruments pour l'approche culturelle du développement*, col. Culture et développement, UNESCO, 343 p.
- URBANPROIECT., 1999, *Territorial Regional Development Plan North-East region*, Bucharest, 26 p.
- URBANPROIECT., 2002, *Spatial development and spatial planning*, Bucharest, 30 p.
- VAN DEN BERG.L., BRAUN.E., VAN DER MEER.J., (dir), 1997, *Metropolitan organising capacity, experiences with organising major projects in european cities.*, Ashgate, Aldershot, 285 p.
- VANAVER K., *La crise de l'environnement à l'est. Pays en transition et expérience française d'une économie mixte*, L'Harmattan, coll. Pays de l'est, Paris, 189 p.
- VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires*, 262 p.
- VISION PLANET., 2000, *Strategies for Intagrated Spatial Development of the Central European, Danubian and Adriatic Area : guidelines and policy proposals*, community Initiative Interreg IIC, 68 p.
- VON HIRSCHHAUSEN B., 1997, *Les nouvelles campagnes roumaines, paradoxe d'un « retour » paysan* Belin, coll. Mappemonde, Paris, 239 p.
- WACHTER S., 1987, *État, décentralisation et territoires*, éd. L'Harmattan, Paris 255 p.
- WAKERMAN G., 1997, *Transition et mutations en Europe médiane*, Ellipses, Paris, 159 p.
- WAKERMAN G., 1997, *La nouvelle Europe centrale*, Ellipses, Paris, 192 p.
- WAKERMAN G., REY V., AQUATIAS C., 1997, *Mutations en Europe médiane*, C.N.E.D-SEDES., Paris, 416 p.
- WITHOL DE WENDEN.C., 1996, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Bibliothèque du citoyen, Presses de Science politique, Paris, 120 p.
- WOOD D.M., YESILADA B.A., 1996, *The emerging European Union*, Longman, New York, 254 p.
- XXXVIèmes rencontres internationales de Genève., 1998, *Eux et nous, l'Europe face à ses nouvelles déchirures*, Ed l'Age d'homme, Lausanne, 257 p.
- ZECCHINI S., 1997, *Lessons from the Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 90'*, Kluwer Academic Publishers, OCDE.
- ZRINCAK G., 1999, *L'Europe médiane : des pays Baltes aux Balkans*, La documentation française, dossier n°8005, Paris, 64 p.

## ARTICLES

- AKAGÜL D., VANER S., 1993, « Peut-il se constituer un sous-ensemble régional autour de la mer Noire ? », *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-iranien*, n°15, janvier-juin, Paris, pp. 7-36.
- ASSEO H., 2001, « L'Europe côté tsiganes », *Le Monde des débats*, n°27, juillet-Aout 2001.
- AUZIAS C., 2001, « Reconnaître le génocide » in *Le Monde des débats*, n°27, juillet-Aout 2001.p. 45.
- BAFOIL F., 2004, "Lessons learnt from the eastern european accession process", in STONE D.A., SYRRI D., (dir.), *Integrating the western Balkans into Europe*, South-East European Research Centre, City Liberal Studies, pp. 47-56.
- BAFOIL F., HIBOU B., 2003, « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », *Les études du CERJ*, n° 102, décembre, Paris, pp. 23-35.
- BAFOIL F., LHOMEL E., 2003, « La préparation aux fonds structurels en Pologne et en Roumanie », *Le Courrier des Pays de l'Est*, La documentation française, Paris, n° 1033, mars, pp. 28-38.
- BAILEY D., DE PROPIS L., 2002, « EU Structural Funds, Regional capabilities and Enlargement », *RSA International Conference Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges*, Aix-en-Provence, 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2002, 34 p.
- BAUDET-MICHEL S, PERRYON J., 2003, « Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006 », *Territoires 2020*, janvier 2003, n°7, pp. 61-74.
- BEAUMONT F., 2004, « Slaves de Bucovine, identité et territoire », article en ligne <http://membres.lycos.fr/bucovine/>
- BECART A., BRODATY S., « La coopération transfrontalière et le développement local », *Hommes et terres du Nord*, n°1/1998, pp. 35-43.
- BENKO G., « La recomposition des espaces », in *AGIR, Revue générale de stratégie, La crise de l'Europe*, n°5, Automne 2000, pp. 11-18.
- BIOTEAU E., 2002, « L'entrepreneuriat de souche hongroise dans le Banat Roumain », *Revue Geographica Timisiensis*, vol.XII, n°1, 2003, Université de l'Ouest de Timisoara, Timișoara, pp.83-94.
- BIOTEAU E., 2004, « Quelle ouverture frontalière entre Roumanie et Hongrie ? », *Actes du Séminaire 2H2S « Initiatives entrepreneuriales et développement local », Bucarest/Alba - juillet 2002*, à paraître.
- BOULINEAU E., 2003, « La persistance de la centralisation en Bulgarie : héritage du passé ou effet de crise ? », *Colloque Refonder les territoires : une nouvelle géographie administrative à l'est de l'Europe*, Lyon, 30-31 janvier 2003, non publié.
- BRUNET R., 1990, « Le déchiffrement du monde », in BRUNET R (dir), *Mondes nouveaux*, La Géographie Universelle, t1, livre premier, Hachette-Reclus, Paris, pp. 9-79.
- BUCUR V., 2003, « Roma population in Romania and its educations », *Südosteuropa Mitteilungen*, n°2, pp. 55-65.

BUDISTEANU I., PASCARIU S., 1998, "Perspectives and strategies of spatial development policy in the Central European, Danubian and Adriatic Area", National contribution of Romania to the VISION document, working papers, pp. 501-565

BUDISTEANU I., 1999, "Vision Planet and Estia, lessons for the future co-operation", *1<sup>st</sup> International Adriatic Conference*, Tessaloniki 1999, Ed Roberto Costa.

BUDISTEANU I., 2001, "Overcomming boundaries through cooperation, the Vision Planet experience", in ZIMMERMAN.FM., JANSCHITZ.S., *Regional policies in Europe, key opportunities for regions in the 21th century*, Graz.

Bulletin de l'association des géographes français (BAGF)., 1999, « Les systèmes en géographie, remarques introductives », *Séance organisée par Jean Dresch*, Paris, pp. 225-230.

CAILLOSE J., 2001, « La décentralisation repensée », *Pouvoirs locaux*, n°49 II/2001, pp. 103-108.

CASTEIGS M., 2003, « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », *Territoires 2020*, janvier 2003, n°7, pp. 75-83.

CHARLES-LE-BIHAN D., 2000, « Le principe d'égalité et la cohésion économique et sociale, égalité et diversité des territoires » in GUILLERMIN G., OBERDORFF H., *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'UE*, Actes du colloque de Grenoble 19-21 octobre 1998, Travaux de la CEDECE, vol 1, La documentation française, Paris, pp. 47-64.

CHARLES-LE BIHAN D., 2004, « Les acteurs institutionnels au service du développement territorial de l'Union : vers de nouvelles approches de la gouvernance ? » in CHARLES-LE BIHAN D., (dir), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire*, PUR, coll. L'univers des normes, Rennes, pp. 197-215.

CHAVIGHY R., 1996, « Les perspectives d'intégration des Pays de l'Europe de l'Europe centrale et orientale dans l'union européenne : analyse à partir de la spécialisation acquise des économies en transition », *Revue d'étude comparatives Est-Ouest*, vol 27-n°4, pp. 109-133.

CIDA., 2000, "Model TOR", *How to Perform Evaluations Series No. 2*, April, Canada, pp. 12-33.

COPUS A., SPIEKERMANN K., WEGENER M., 2003, „Aspatial peripherality“, *Journal of Nordregio*, pp. 13-18.

CRISTESCU J., 2000, « Ce qui sous-tend l'Arc Atlantique : un état des lieux positif », *Cahiers économiques de Bretagne*, septembre 2000, n°3 pp. 1-23.

CRISTESCU J., 2001, « L'implication réussie de la Bretagne dans l'Arc Atlantique », *Conjoncture économique et sociale de la Bretagne, données statistiques et questions d'actualité, année 2000*, mai 2001, pp. 79-85.

CRISTESCU J., 2003, « La coopération en Mer Noire signe d'un polycentrisme naissant », in ALLAIN R., GUY C., BAUELLE G., *Le polycentrisme : un projet pour l'Europe*, PUR, Rennes, pp. 161-169.

- CRISTESCU J., 2003, « Coopérations en Europe du Sud-Est, de nouveaux espaces transnationaux », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1039, octobre 2003, pp. 17-30.
- CRISTESCU J., 2004, « Les nouveaux enjeux de la coopération transfrontalière aux confins de la nouvelle Union européenne : la frontière hongro-roumaine », *Colloque L'Europe Centrale et Orientale : Les défis de la nouvelle Union Européenne*, 3 et 4 mars 2004 à Rennes, à paraître.
- CRISTESCU J., 2004, “ Regional Structuring In Romania, A Relevant Agent Of Change ?”, *European Research Space and Policy*, n°2/2004, à paraître.
- CRISTESCU J., OLIVRO J., 2002, « Les frontières de l'Union européenne », BAUDELLE G., CASTAGNEDE B., 2002, *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*, L'Aube, Paris, pp. 35-51.
- DAVEZIES L., 1997, « La cohésion fragmentée », *Pouvoirs locaux*, n°33 II/1997, Paris, pp 30-34.
- DELCAMP A., 1995, « Les débuts de la démocratie locale en Roumanie », *Pouvoirs locaux*, n°24/1995, Paris, pp 118-122.
- DELCOUR L., 2003, « L'Union européenne : une approche spécifique du développement », *Mondes en développement*, vol.31-2003/4, n°124, pp. 77-94.
- DELPEUCH JL., 1996, « Intégration européenne et développement économique », *Revue d'étude comparatives Est-Ouest*, vol 27-n°4, pp. 159-168.
- DI MEO G., 1991, « La genèse du territoire local, complexité dialectique et espace-temps », *Annales de Géographie*, n°559, pp. 273-294.
- DUCHESNE G., 1999, « Les revenus parallèles en Roumanie, estimation par enquête », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, dec 1999, pp. 35-64.
- DOLEZ P., 1995, « L'organisation des espaces transfrontaliers », *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica, DATAR, Université de Reims, 643 p
- ECKERT D., 2001, « Qui exerce le pouvoir dans les régions en Russie ? », *Pouvoirs locaux*, n°49 II/2001, pp. 129-135.
- ENYEDI G., 2000, « Europe centrale », *L'Europe et ses Etats*, DATAR, pp. 155-166.
- EMSELLEM K., 1992, Fiches thématique sur la Roumanie, in WAKERMAN G., 1997, *Transitions et mutations en Europe médiane*, pp.146-156.
- FALUDI A., 1998, “Polynucleated metropolitan regions in Northwest Europe”, *European planning studies* n°6, pp. 365-377.
- FALUDI A., 2000, “ The European Spatial Development Perspective – what next?”, *European planning studies* n°8, pp. 237-250.
- FRYBES M., 1999, « La difficile mise en place de nouvelles régulations sociales », *Projet, L'autre Europe dix ans après*, n°258, juin 1999, pp. 77-84

GORZELAK G., 2002, « External impulses as a factor of development. Cases from different times and places », *International Conference Evaluation and EU Regional Policy : New Questions and New Challenges*, Aix-en-Provence, 12 p, non publié.

GROZA O., MUNTELE I., 1998, « L'efficacité du réseau ferroviaire et l'accessibilité territoriale en Roumanie » in *Revue roumaine de géographie*, editura academieii române, tome 42, Bucarest, pp. 15-27.

HEIMERI D., RIZOPOULOS Y., VUKADNOVIC N., 1999, « Politiques de reconstruction dans les Balkans », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 30, n°4 Les transformations dans la péninsule balkanique, pp. 215-230.

HOLCBLAT N., 1997, « Privatisations : problématiques et modalités », in LHOMEL E., SCHREIBER T., *L'Europe centrale et orientale*, Les études de la documentation française, Paris, pp. 79-85.

HOZIC A.A., PRESNALL A.M., 1997, « Democratization in eastern Europe and the CIS », *conference on Democracy and development*, Bucharest, 2-4 september 1997, pp. 41-44.

HUGON P., 2003 « L'intégration régionale dans les économies en développement au regard des nouvelles théories de la régionalisation », *XVIIèmes journées de l'Association tiers-monde*, 30-31 mai, Aix-en-Provence, 25 p, non publié.

HULOT JC., 2003 « Les firmes roumaines », *Le Courrier des pays de l'est*, n°1031, janvier 2003, La documentation française, Paris, pp. 66-78.

IANOȘ I., 2000, « Potentialul economic al teritoriului si dezvoltarea sectorului antreprenorial in Romania », *TERRA, revista societatii de geografie din Romania*, n°2/2000, pp. 64-70.

IANOȘ I., 2000, « Romania », in BACHTLER J., DOWNES R., GORZELAK G., *Transition, cohesion and regional policy in central and eastern Europe*, Ashgate Publishing limited, University of Strathclyde, Aldershot, pp. 167-176.

IORDACHE D., « Partenariat la marea neagra », in *Revista Marea Noastra*, aprilie-iunie 2000, pp. 4-17.

KOVACS S., WELLER B., 1998, « La question tsigane » in *Europe de l'Est*, pp. 1381-1383.

LECOMPTE J., 1999, « La théorie des jeux », *Sciences économiques*, n°2599, 13 Janvier, pp. 7-9.

LEPESANT G., 1997, « Dynamique des frontières orientales de l'Union européenne, le cas des frontières germano-polonaise et germano-tchèque », MAUREL MC., *Recomposition de l'Europe médiane*, SEDES, pp. 99-115.

LHOMEL E., 1995, « La Roumanie en 1994-1995, sirènes du nationalisme et ambition européenne », in LHOMEL E., *L'Europe centrale et orientale en 1994-1995*, Les études de la documentation française, Paris, pp. 225-233.

LHOMEL E., 1997, « La Roumanie en 1997, le difficile exercice du pouvoir », in LHOMEL E., *L'Europe centrale et orientale et Balte en 1997*, Les études de la documentation française, Paris, pp. 143-150.



- LHOMEL E., 1997, « Roumanie, le poids des résistances », in LHOMEL E., SCHREIBER T., *L'Europe centrale et orientale*, Les études de la documentation française, Paris, pp. 197-207.
- LHOMEL E., 1998, « La Roumanie en 1998, qui n'avance pas, recule », in LHOMEL E., *L'Europe centrale et orientale en 1994-1995*, Les études de la documentation française, Paris, pp. 181-189.
- LHOMEL E., 2002, « Un chantier décisif : le développement régionale dans les pays candidats à l'Union européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1024, avril, pp. 3-42.
- LHOMEL E., 2003, « Roumanie-France, vers une coopération décentralisée exemplaire entre la région de Cluj et l'Auvergne ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1035, mai 2003, pp. 80-81.
- LHOMEL E., 2003, « Roumanie 2002-2003. Un parcours encourageant, mais parfois sinueux », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1036-37, juin-juillet-août 2003, pp. 173-189.
- LIPIETZ A., 1993, « Le local et le global : personnalité régionale ou interrégionalité ? », *Institut de Recherche Economique sur la Production et le Développement, colloque des 21 et 22 oct 1992*, pp. 45-69.
- MAC I., « Organizarea teritoriala a invelisului terestru superior », *TERRA, revista societatii de geografie din Romania*, anul XXX, n°2/2000, pp. 48-56.
- MARCHAND JP., 1986, « Contraintes physiques et géographie régionale », *L'espace géographique*, n°4, pp. 231-240.
- MARCHAND JP., 1996, « Les contraintes naturelles et l'organisation de l'espace », *Géopoint 96*, pp. 278-282.
- MARCOU G., 2002, « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'étude comparative Est-Ouest*, vol 33, n°3, pp. 131-167.
- MARINOV V., 2003, « Regions in Bulgaria in the post-socialist transition » *Colloque Refonder les territoires : une nouvelle géographie administrative à l'est de l'Europe*, Lyon, 30-31 janvier 2003, non publié.
- MAUREL MC., 1997, « Géographie de la transformation postsocialiste en Europe centrale », in MAUREL MC., *Recomposition de l'Europe médiane*, SEDES, pp. 29-61.
- MAUREL MC., 2003 « Les collectivités locales. De nouveaux modes de gestion en Europe centrale », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1033, mars 2003, pp. 16-27.
- MAUREL MC., 2004 « L'élargissement à l'Est : une nouvelle donne pour l'Union européenne », *Annales de géographie*, n°636, mars-avril 2004, pp 115-123.
- MAUREL MC., 2004 « Différentiation et reconfiguration des territoires en Europe centrale et orientale », *Annales de géographie*, n°636, mars-avril 2004, pp. 124-144.
- MAYTHEW A., 1996, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare » traduit de l'anglais par SIRGENT J., *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, pp. 135-158.

- MESTRE C., 1992, « La communauté économique européenne et le développement de la coopération transfrontalière », in CHARPENTIER J., ENGEL C., *Les régions de l'espace communautaire*, PUN, p. 163-188.
- MUNTELE I., 2003, « Le maillage sans territoire : la région de développement en Roumanie », *Colloque Refonder les territoires : une nouvelle géographie administrative à l'est de l'Europe*, Lyon, 30-31 janvier 2003, non publié
- NASH J.F., 1951, « Non co-operative games », *Annals of Mathematics*, vol.54, pp. 289-295.
- NASZALYI P., 2001, « Le recours aux banques coopératives ne serait-il pas le seul moyen d'aider au développement local dans les PECO ? », *XVIIèmes journées de l'Association tiers-monde*, 30-31 mai, Aix-en-Provence, 12 p, non publié.
- NEGUT S., 1998, « Les eurorégions », *Revue roumaine de Géographie*, Tome 42, pp. 75-85.
- NEMERY JC., 1989, « Un enjeu de développement économique local, l'avenir de la coopération décentralisée », *Pouvoirs locaux*, n°3.IV, Paris, pp. 27-30.
- PETRAKOS G., 1999, "The spatial impact of East-West Integration in Europe" in PETRAKOS G., MAIER G., GORGELAK G., (dir), *Integration and transition in Europe: the economic geography of interaction*, London, Routledge, p. 151-172.
- PAASI A., 2002, "Regional transformation in the European Context : Notes on Regions, Boundaries and Identity", *Space and Polity*, vol 6, n°2, pp. 197-201.
- PAPADIMITRIOU D., PHINNEMORE D., 2003, "Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 34, n°3 septembre, dossier : *Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne*, Paris, pp. 65-83.
- PALARD J., 1998, « Vers l'Europe des régions », *Problèmes économiques et sociaux*, n°806, La documentation française, juillet 1998.
- PINTON M., 2000, « L'insaisissable élargissement de l'Europe de Maastricht », *AGIR, revue générale de stratégie*, N°5-La crise de l'Europe, pp. 135-142.
- PLANCHE A., « La Roumanie et la coopération autour de la mer Noire », *CEMOTI, La zone de coopération économique des pays riverains de la Mer Noire*, n°15, <http://cemoti.revues.org/document329.html>
- POPESCU C., 1997, « Foreign direct investment in the Romanian industry », *Beiträge zur Regionalen Geographie Europas*, pp. 113-120.
- POULIQUEN A., « L'agriculture post-communiste en Europe centrale : du choc excédentaire à la récession », *Demeter 93, Economies et stratégies agricoles*, pp. 79-117.
- RAGURU N., 2003, « La Bulgarie et la Roumanie aux portes de l'Union européenne : un si long espoir », *Pouvoirs*, n°106, septembre, pp. 99-113.
- RAFFESTIN C., 1993, « Autour de la géographie sociale de la frontière », *Espace-Société*, n°70-71, pp. 157-164.

- REY V., 1996, « La Roumanie, une marche désorientée », *La Géographie Universelle, Vol Europe orientale, Russie, Asie centrale*, GIP-RECLUS, Paris, pp. 158-179.
- REY V., 1997, « La Roumanie : ouverture internationale et recompositions spatiales », in WAKERMAN G., REY V., AQUATIAS C., 1997, *Mutations en Europe médiane*, C.N.E.D-SEDES, Paris, pp. 379-403.
- RUPNIK J., 1999, « La démocratie consolidée », *Projet, L'autre Europe dix ans après*, n°258, juin 1999, pp. 65-75.
- SANGUIN AL., 1997, « Formation étatique, frontières et nationalités en Europe médiane », in MAUREL MC., *Recomposition de l'Europe médiane*, SEDES, pp. 62-97.
- SCHMIDT C., 2000, « Confiance et rationalité sont-elles compatibles ? » in LAUFER R., ORILLARD M., *La confiance en question*, L'Harmattan, Paris, pp. 79-99.
- SCHULTZ C., 2000, « Les eurorégions : l'exemple Saar-Lor-Lux », *La France des régions*, n°2/661, 19 avril 2000, pp. 16-18.
- SCOTT J. W., 2000, "Transboundary co-operation on Germany's border: strategic regionalism through multilevel governance", *Journal of Borderland Studies*, n°15, pp. 143-167.
- SCOTT J.W., 2001, "Report on transboundary co-operation in the Baltic Sea Region (Interreg IIC-BSR, transnational spatial planning, working paper, Groupement d'étude et de recherche Notre Europe.
- SCOTT J.W., 2002, "A Networked Space of Meaning? Spatial Politics as Geostrategies of European Integration" in *Space and Polity*, vol 6, n°2, pp. 147-167.
- SCHELLING T.C., 1986, "Choice and consequence", Harvard University Press, 5 p.
- SIVIGNON M., 2000, « L'Europe du Sud-Est, les Balkans », *L'Europe et ses Etats*, DATAR, pp. 167-174.
- SODUPE K., 2001, "The european Union and inter-regional co-operation", *Journal of european public policy*, vol 8, n°4.
- SPARKE M., 2002, "Not a state, but more than a state of mind : cascading cascadias and the geoeconomics of cross-border regionalism" in PERKMANN P., SUM NL., 2002, *Globalisation, Regionalisation and the buiding od Cross-border Regions*, Macmillan, London.
- SWACK G, « A propos des espaces transfrontaliers » in WAKERMAN G., 1997, *La nouvelle Europe centrale*, Ellipses, Paris, pp. 84-103.
- TENIER J., 2003, « Intégrations régionales et organisation mondiale » in *Intégrations régionales et mondialisation*, La documentation française, Paris, pp. 221-230.
- TROFIN C., 2003, « L'autonomie locale en Roumanie, entre déficit démocratique et anachronisme fiscal », *Colloque Refonder les territoires : une nouvelle géographie administrative à l'est de l'Europe*, Lyon, 30-31 janvier 2003, non publié.

VANER S., 1998, « Une mer stratégique », Le courrier de l'UNESCO, revue en ligne [http://www.unesco.org/courrier/1998\\_08/fr/dossier/txt23.htm](http://www.unesco.org/courrier/1998_08/fr/dossier/txt23.htm).

VANIER M., 1999, « La recomposition territoriale. Un grand débat » in *Espaces et sociétés*, n°96, vol 2, pp. 65-87.

VELTZ P., 1997, « Une organisation géoéconomique à niveaux multiples », *Problèmes économiques*, n° 2548, 24 décembre, pp. 19-24.

VON HIRSCHAUSEN B., 1997, « Le territoire roumain dans la turbulence, transition politique et mutations géographiques », DUMORTIER B., 1997, *L'Europe médiane en mutation*, Ed. du temps, Paris, pp.127-141.

VADINEANU A., 1998, "MAB Reserves and the council of Europe. Biogenetic Reserves and European diploma sites as nodes of the pan-European ecological network in Central and Eastern Europe" in NOWICKI P., *The green backbone of Central Eastern Europe*, European Center for Nature Conservation, Breda, pp. 109-114.

WAACK C., 2000, "Regionen an Staatsgrenzen und Grenzregionen - Ein Beitrag zur Diskussion konzeptioneller Elemente einer Grenzregionsforschung" in FASSEL., HORST., WAACK C., *Regionen im östlichen Europa - Kontinuitäten, Zäsuren und Perspektiven*, Tübinger Geographische Studien 128, pp. 169-185.

WAACK C., 2002, "European Border Cities between Cooperation and Isolation - On the Progress of the Discussion within German-Language Geography", *Die Erde*, n°133, Berlin, pp. 83 -95.

WAGENER HJ., 1998, « La transformation : un cadre historique et théorique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol 29, n°4, pp. 5-21.

WODZ I., 1994, « Les régions transfrontalières en Europe centrale » in CHEVALIER J., *L'identité politique*, PUF, Paris, pp. 379-385.

## **DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES**

BÖHME K., GLOERSEN E., 2001, *Interreg IIC CADSES Ex post evaluation*, Nordregio, Stockholm, 49 p.

BÖHME K., KOKKONEN M., 1999, *Interreg IIC CADSES Interim evaluation*, Nordregio, Stockholm, 49 p.

CEMAC et alli., 1994, *Ex post evaluation LEADER I*, Bruxelles, 198 p

COM (2001) 264 final, Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'UE en faveur du développement durable, Bruxelles, le 15/05/2001, 18 p.

COM (2001) 361 final, Exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains, Bruxelles, le 29/06/2001, 22 p.

- COM (2001) 616 final, Rapport annuel concernant l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) 2000, Bruxelles, le 31/10/2001, 42 p.
- COM (2001) 1188 final, La coopération interrégionale Volet C de l'initiative communautaire
- COM (2002) 323 final, Tempus, Phare/CARDS et Tacis. Rapport annuel 2000, Bruxelles, le 17/06/2002, 11 p.
- COM (2002) 624 final, Feuille de route pour la Bulgarie et la Roumanie, Bruxelles, le 13/11/2002, 49 p.
- COM (2002) 700 final, Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, Bruxelles le 9/10/2002, 116 p.
- COM (2003) 497 final, *Rapport 2002 relatif au programme Phare et aux instruments de pré-adhésion pour Chypre, Malte et la Turquie*, 45 p.
- COM du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen - Interreg III, JOCE C n°143 du 23/05/2000.
- COM du 21 juin 2002, Document de travail 8 a : L'évaluation à mi-parcours des interventions des Fonds structurels – INTERREG III, 29 p.
- Comité de développement spatial., 1999, *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 89 p.
- Commission européenne, 1991. *Europe 2000. Les perspectives de développement du territoire communautaire*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 207p.
- Commission européenne, 1994. *Europe 2000 +. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 247 p.
- Commission européenne, 1997. *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union 1989-1999*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 197 p.
- Commission européenne, 1999. *La Collection MEANS : Évaluation des programmes socio-économiques. Volumes 1-6*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission européenne., 2000, *Document de travail 1: Vademecum pour les plans et documents de programmation des Fonds structurels*, DG XVI Politique régionale et cohésion Bruxelles, 59 p.
- Commission européenne., 2000, *Document de travail 2 : L'évaluation ex ante des interventions des Fonds structurel*, DG XVI, Politique régionale et cohésion, Bruxelles, 61 p.

- Commission européenne., 2000, *Document de travail 3 : Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : une méthodologie indicative*, DG XVI, Politique régionale et cohésion, Bruxelles, 59 p.
- Commission européenne., 2000, *Document de travail 4 : Mise en œuvre de la réserve de performance*. DG XVI, Politique régionale et cohésion, Bruxelles, 12 p.
- Commission européenne., 2000, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 117 p.
- Commission européenne., 2000, *Un livre blanc sur la gouvernance européenne « Approfondir la démocratie dans l'UE »*, SEC(2000) 1547/7 final, Bruxelles, 20 p.
- Commission européenne., 2001, *Manuel pour la coordination du financement Tacis et Interreg*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 14 p.
- Commission européenne., 2001, *La pratique du jumelage entre administrations publiques*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 28 p.
- Commission européenne., 2001, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 134 p.
- Commission européenne., 2001, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversités des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, vol.1, Luxembourg, 160 p.
- Commission européenne., 2003, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, 149 p.
- Commission européenne., 2003, *Régions : annuaire statistique 2003*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 169 p.
- Commission européenne., 2004, *Un nouveau partenariat pour la cohésion: compétitivité convergence coopération, troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg, 206 p.
- Commission européenne., Comité des Régions., 2001, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Bruxelles, 248 p.
- Commission européenne, Comité des Régions., 2003, *Rapport de prospective du Comité des régions du 2 juillet 2003 sur le thème « Gouvernance et simplification des fonds structurels après 2006*, Bruxelles, 115 p.
- Convention-cadre européenne n°106/1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid.
- Council of Europe., 1999, *Transfrontier co-operation, factor for social cohesion and political stability in Europe, Final declaration adopted unanimously on 30 october 1999*, Timișoara, 6 p.
- DE BOE P., GRASLAND C., HEALY A., 1999, *Spatial Integration, Strand 1.4 of the Study Programme on European Spatial Planning*, 23 décembre 1999, 153 p.
- European Commission., 1997, *The Phare Programme : an Interim evaluation*, Bruxelles, 79 p.

European Commission., 1997, *Operational Programme CADSES IIC*, Bruxelles, 160 p.

European Commission, DG XVI., 2000, *Danube space study : regional and territorial aspect of development in the Danube countries on the European Union*, final report, 372 p.

European Commission., 2002, *Operational Programme CADSES IIC. Final report*, 60 p.

Joint Programming Comity., 2001, *Community Initiative Interreg IIIB for the CADSES*, 87 p.

LRDP., 2003, *Evaluation ex post de l'Initiative communautaire Interreg IIC (1994-1997). Rapport de synthèse*, décembre 2003, révisé, Londres, 33 p.

Parlement européen., Direction générale des études., 2000, *Les coûts de la périphéricité*, Strasbourg, 97p.

PRICEWATERHOUSE COOPERS., 2000, *Ex post evaluation of LEADER II Programme*, Bruxelles, 193 p.

Règlement (CE) n°1260/1999 du 21 juin 1999 du conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L n°161 du 26/06/1999, .

Règlement (CE) n°2760/1998 portant dispositions sur les modalités de la coopération transfrontalière dans le cadre de Phare.

ROBERT J., (coord) 2001, *Impact des politiques communautaires sur le territoire et coût de l'absence de coordination*, contrat FEDER 99.00.27.156, 329 p.

SHOTTON R., "Co-ordination between Interreg III and Phare CBC- How it works", discours de la journée d'information Interreg III, 29 novembre 1999, 8 p.

## **SITES INTERNET**

<http://www.Europa.eu.int>

<http://www.centreurope.org>

<http://www.LaRoumanieAujourd'hui.com>

<http://www.Ziar.com>

<http://www.balkans.eu.org>

<http://www.cadses.net>

<http://www.units.it>

<http://www.congresses.net>

<http://www.ioer.de>

<http://www.euroregion-dkmt.freehosting.net>

<http://www.freeminds.ro>

<http://www.blackseacoast.org>

<http://www.portiledefier.ro>

<http://www.soros.org>

<http://www.interact.com>

<http://www.bbr.bund.de>





**Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés**

**Annexe 2 : Missions de terrain**

**Annexe 3 : Guide d'entretiens**

**Annexe 4 : Questionnaire Agence de développement régionale**

**Annexe 5 : Questionnaire Vision Planet**

**Annexe 6 : Questionnaire Phare**

**Annexe 7 : Liste des projets Interreg CADSES IIC**

**Annexe 8 : Liste des projets Phare CTF**

**Annexe 9 : Liste des principales ONG roumaines**

**Annexe 10 : Etat d'avancement de la Roumanie dans la reprise de l'acquis communautaire**

## Annexe 1 : Calendrier des entretiens réalisés

| NOM                  | ORGANISME   | FONCTION  | Thème  | LIEU et DATE            |
|----------------------|---|---|--|-------------------------|
| PARIS Yves           | Territoire Aménagement et Développement                   | Directeur   | Coopérations en mer Noire                                      | Paris<br>16/03/2001     |
| HOUBART Jacques      | Mission Opérationnelle transfrontalière                   | Directeur   | Coopérations transfrontalières                                 | Rennes<br>23/03/2001    |
| IANOS Ioan           | Université de Bucarest                                    | Enseignant-chercheur en géographie humaine        | Développement régional   | Bucarest<br>07/04/2001  |
| DUTU Stelian         | Conseil du Judet de Constanța                             | Président du Conseil du judet                     | Coopérations en mer Noire                                      | Constanța<br>09/04/2001 |
| FRIGIOIU Irina       | Euro info Center  | Responsable de l' Euro info Center                | Coopérations transfrontalières (avec Bulgarie) et en mer Noire | Constanța<br>09/04/2001 |
| VAROCHE Adriana      | Chambre de commerce et d'industrie                        | Département commercial                            | Coopérations transfrontalières (avec Bulgarie) et en mer Noire | Constanța<br>09/04/2001 |
| BUCUR Ioan           | ONG de protection et information sur l'environnement CIER | Directeur   | Environnement et Coopérations en mer Noire                     | Constanța<br>09/04/2001 |
| BOICENCO Laura       | Black sea NGO network                                     | Responsable Communication-Relation aux ONG        | Environnement et Coopérations en mer Noire                     | Constanța<br>09/04/2001 |
| CONDUR Mihaela       | Agence de protection de l'environnement                   | Presse et Relations publiques                     | Environnement  | Constanța<br>09/04/2001 |
| BOLOGA Alexandru     | Institut de recherche marine (IRRM)                       | Directeur scientifique                            | Environnement et Coopérations en mer Noire                     | Constanța<br>10/04/2001 |
| ALEXANDROV Laura     | (IRRM)  | chercheuse  | Environnement et Coopérations en mer Noire                     | Constanța<br>10/04/2001 |
| DREVET Jean-François | DG Regio  |   | Coopération transnationale                                     | Bruxelles<br>04/07/2001 |
| CICHOWLAZ Philippe   | CRPM  | Responsable commission mer Noire et Balkans       | Coopération transnationale                                     | Rennes<br>08/08/2001    |
| BUDISTEANU Ileana    | Chambre de commerce et d'industrie de Bucarest            | Consultante, Ex-directrice Urbanproiect           | Projet Vision Planet   | Bucarest<br>26/03/2002  |
| TOFAN Anca           | ONG de protection de l'environnement REC Romania          | Directrice  | Environnement  | Bucarest<br>27/03/2002  |
| ROMANESCU Dana       | REC Romania   | Programme manager                                 | Projet TRANSPARC   | Bucarest<br>30/03/2002  |
| BURDUȘEL Emil        | Unesco Pro Natura   | Bénévole  | Environnement TRANSPARC  | Bucarest<br>09/04/2002  |
| SÂRBU Catalin        | Urbanproiect  | Directeur   | Développement régional et coopérations                         | Bucarest<br>11/04/2002  |
| SULER Jana           | Urbanproiect  | Directrice du département aménagement de l'espace | Coopérations transfrontalières (avec Hongrie)                  | Bucarest<br>22/04/2002  |
| BARSAN Sylvia        | MIE   | Dép.harmonisation de l'acquis communautaire       | Développement régional et coopérations                         | Bucarest<br>23/04/2002  |

|                             |  |   |   |                            |
|-----------------------------|--|---|---|----------------------------|
| YATCHINOVSKI<br>André       | Ministère de l'eau et<br>de la protection de<br>l'environnement<br>(MAPPM) | Conseiller de pré-<br>adhésion                                    | Environnement et<br>jumelage Phare  | Bucarest<br>23/04/2002     |
| NICA Narciza                | Ministère du<br>développement et de<br>la prévision (MDP)                  | Ex- Urbanproiect<br>Responsable PATN                              | Développement<br>régional et<br>Coopérations<br>transfrontalières                 | Bucarest<br>24/04/2002     |
| COTOVELEA<br>Razvan         | Ministère de<br>l'intégration<br>européenne (MIE)                          | Contact roumain<br>CADSES IIIB                                    | Développement<br>régional et<br>coopérations                                      | Bucarest<br>27/04/2002     |
| COSERU Ina                  | REC Moldova  | Capacity building<br>officer                                      | Environnement   | Chişinau<br>17/04/2002     |
| POPA Nicolae                | Université de l'Ouest  | Professeur de<br>géographie                                       | Développement<br>régional   | Timișoara<br>14/05/2002    |
| DUQUENNOY<br>Etienne        | Agence de<br>Développement<br>Régional Ouest                               | Conseiller de pré-<br>adhésion                                    | Développement<br>régional et jumelage<br>Phare                                    | Timișoara<br>15/05/2002    |
| IMBRI Horia                 | Agence de<br>Développement<br>Régional Ouest (ADR<br>Vest)                 | Ex-directeur<br>Sous directeur                                    | Développement<br>régional et jumelage<br>Phare<br>et coopération<br>eurorégionale | Timișoara<br>16/05/2002    |
| BOJIN Lucian                | Fondation pour la<br>troisième Europe                                      | Rédacteur du rapport<br>projet DKMT                               | Coopération<br>eurorégionale  | Timișoara<br>17/05/2002    |
| NEGUȚ Silviu                | Académie roumaine<br>d'études économiques                                  | Professeur<br>d'économie,<br>vice doyen                           | Développement<br>régional et coopération<br>eurorégionale                         | Timișoara<br>17/05/2002    |
| POPEȚI Corneliu<br>Carol    | Université de l'Ouest  | Professeur Ecole des<br>hautes études<br>européennes<br>comparées | Développement<br>régional et coopération<br>eurorégionale                         | Timișoara<br>17/05/2002    |
| FERNOLEND<br>Caroline       | Municipalité de Viscri   | Maire   | Projet patrimoine   | Viscri<br>22/05/2002       |
| ARBTER Roland               | Chancellerie fédérale<br>AT  | Partenaire du panel   | Projet Vision Planet  | Par courrier<br>23/05/2002 |
| BUCEK Milan                 | Université de<br>Bratislava  | Expert pour Vision<br>Planet                                      | Projet Vision Planet  | Par courrier<br>23/06/2002 |
| SOLAR Helena                | Ministère slovène de<br>l'environnement                                    | Assistante de<br>direction<br>panel V Planet                      | Projet Vision Planet  | Par courrier<br>27/06/2002 |
| ZAVODNIK-<br>LAMOVSSEK Alma | Université de<br>Ljubljana   | Partenaire du groupe<br>de travail Vision<br>Planet               | Projet Vision Planet  | Par courrier<br>28/06/2002 |
| TREUNER Peter               | Université de Stuttgart  | Expert pour Vision<br>Planet                                      | Projet Vision Planet  | Par courrier<br>15/01/2003 |
| PEDRESCU Virgil             | REC Romania  | Programme manager   | Environnement   | Bucarest<br>09/04/2003     |
| STOICA Silviu               | MAPPM  | Responsable bureau<br>ISPA  | Environnement   | Bucarest<br>09/04/2003     |
| MAXIM Sorin                 | ADR Vest   | Directeur   | Développement<br>régional et jumelage<br>Phare                                    | Timișoara<br>14/04/2003    |
| CIBU-BUZAC<br>Raluca        | ADR Vest   | Chef de service<br>Stratégie et<br>programmation                  | Développement<br>régional et jumelage<br>Phare                                    | Timișoara<br>14/04/2003    |
| GĂRJOB Dorina               | Agence régionale<br>SAPARD   | Service stratégie,<br>programmation et<br>projets régionaux       | Développement<br>régional   | Timișoara<br>14/04/2003    |
| ZOTTA Mihai                 | Parc national Piatra<br>Craiului   | Sensibilisation du<br>public<br>et<br>écotourisme                 | Environnement   | Zarnești<br>/04/2003       |

|                  |                                      |   |                            |                              |
|------------------|--------------------------------------|---|----------------------------|------------------------------|
| DUMITRU Diana    | Mairie de Râmnicu Vâlcea             | Directrice du Dép. protection de l'environnement, projets et affaire étrangères | Environnement              | Râmnicu Vâlcea<br>25/04/2003 |
| JANCIC Margarita | Ministère slovène de l'environnement | Partenaire du panel Vision Planet   | Projet Vision Planet       | Stockholm<br>16/01/2004      |
| BÖHME Kai        | Nordregio                            | Rédacteurs des évaluations du programme CADSES IIC                              | Coopération transnationale | Stockholm<br>16/01/2004      |
| GRAUTE Ulrich    | secrétariat CADSES IIIB              | Directeur   | Coopération transnationale | Stockholm<br>20/01/2004      |

|   |
|---|
| <b>Annexe 2 : Calendrier des missions</b> |
|---|

**Terrain = 21 semaines**

**2001 = 4 semaines**

Roumanie : Bucarest, Constanța, Râmnicu Vâlcea du 03/04/2001 au 02/05/2001

**2002 = 12 semaines**

Roumanie : Bucarest, Râmnicu Vâlcea du 15/02/2002 au 12/04/2002

Moldova : Chișinău du 13/04/2002 au 19/04/2002

Roumanie : Bucarest, citadelles fortifiées, Viscri, Sibiu, Cluj, Râmnicu Vâlcea, Timișoara du 20/04/2002 au 27/05/2002

Roumanie : Timișoara du 10/05/2002 au 16/05/2002

Roumanie : Timișoara, Sibiu, Râmnicu Vâlcea, Bucarest... du 05/08/2002 au 20/08/2002

**2003 = 5 semaines**

Roumanie : Bucarest, Timișoara, Zărnești... du 07/04/2003 au 06/05/2003

Roumanie : Buzau du 15/08/2003 au 20/08/2003

Roumanie : Sibiu du 19/09/2003 au 21/09/2003

## Annexe 3 : Guide d'entretiens

### Principal themes :

1. European policies dealing with spatial planning (social cohesion, ESDP...),
2. Romanian policies and practices in spatial planning,
3. Co-operation programmes (Interreg, Phare, Tacis...),
4. Co-operation partnership (infra-State actors, public and private actors...).

### Interviewed person :

X's name, fonction, before and after the project, adres...

### Principal points of discussion :

#### Relationships

- Who are the main partners (ministries, NGOs, ADR...)
- Participation in legislation improvement
- Main skills of the organisation

#### Activities

- Project title
- Framework (agreement, programme, financing.)
- Periode of duration
- Location
- Partners (public/private, frequency of meeting)
- History of the cooperation

#### Analysis

- X's structure input (contacts, personnel, knowledge, funds...)
- Immediate and long term results (concreet, organizational...)
- Importance of those results in X's opinion
- Strengths and weaknesses
- Surprises or desapoinments
- Satisfaction (revelance to environmental and other objectives) or regrets
- Public information about this projects and other activities

#### Propositions for improvments

- Asking for simplier projects' procedures
- Asking for more information about EU programmes
- Asking for more assistance from Brussels

#### Future cooperations

- Continuity in projects (Who with? In what framework?)
- Relevance of the CADSES as a project-space (What about other project-spaces?)

|   |
|---|
| <b>Annexe 4 : Questions about Regional Development Agencies</b> |
|---|

**IDENTIFICATION****ADR concerned :****Adress :****Phone:****E-mail :****Website :****Date of creation :****Date of entrance in activity:****Budget in euro (from the beginning of activities):****National Regional Development Fund:****Judete:****Municipalities:****Other:****Working team (list or organigramm):****ACTIVITIES****What are the particular objectives of this ADR?****What are the ongoing projects (name, period of duration, partners, co-financing...)?****What are the projects... in project (name, period of duration, partners, co-financing...)?****Do you have crossborder projects or other projects whith foreign partners?****What are the ADR's relations...****-with the judete (or other local actors)?****-with the ministries (or other national actors)?****What do you know about CADSES programme?****What is particularly successfull in this ADR?****Do you have to face particular problems?****Do you have ideas of what can be done to enhance ADR's efficiency?****Any other remarks:**

Muțumesc,  
Juliette Cristescu

|   |
|---|
| <b>Annexe 5 : Questions about your participation to the Vision Planet project</b> |
|---|

**Answering person :**

Name:

Phone number:

Function during the project:

Function after the project (even if you are working elsewhere today):

Firm/structure:

Juridical status (of the structure):

Address:

**How were you informed about the project?****When did you get involved in the project?****To which seminars or meetings did you or someone of your structure go?****What amount of time did it take you? (ex: half of your working time during 6 months...)****At the beginning of the project, what outcomes did you expect?****What was your personal mission in the project?****Do you think your structure could have achieved more for this project?****Do you see any drawback in the project?****If you do, what do you think could have been done to avoid them?****Are you particularly satisfied with this project?****Did you develop a particularly close partnership with one of the other actors involved?****In your point of view, what were the most important outcomes of the project?****Do you think the project has had short term effects?****Do you think Vision Planet will have a future in Interreg IIB program?****Did you intend to propose a project in the frame of Interreg IIB?****(What's its name? In which phase is it now?)****Do you intend to propose a project in another frame with some of the Vision Planet actors?****Do you think the CADSES is a relevant space for projects? (What about other spaces?)****Is there anything else you would like to add?**

Thank you for answering the questionnaire  
Juliette Cristescu



|   |
|---|
| <b>Annexe 6 : Questions about your participation in the Phare project</b> |
|---|

**Answering person:**

Name:

E mail:

Phone number:

Fonction during the project:

Fonction after the project:

Firm/structure:

Juridical status (of the structure):

Address:

**When did you get involved in the project and who informed you about this project?**

**How was the project organised?**

**If there were seminars or meetings..., to how many of them did you or someone of your structure go?**

**What was your personal mission in the project?**

**What amount of time did it take you? (ex: half of your working time during 6 months...)**

**At the beginning of the project, what outcomes expected you?**

**Do you think your structure could have achieved more for this project?**

**Did you take particular satisfactions out of this project?**

**Did you encounter pitfalls, problems in the project?**

**If you did, what do you think could have been done to avoid this situation?**

**In your point of view, what were the most important outcomes of the project?**

**Did you develop a particularly close partnership with one of the other project partners?**

**Do you think the project has had short term effects?**

**Do you think this project will have a future in the next Phare programme?**

**Did you (or your structure) intend to propose a project in the frame of Phare or Interreg IIB?**

**(What's its name? In which phase is it now? With which partners?)**

**Is there anything else you would like to add?**

Thank you for answering the questionnaire  
Juliette Cristescu

## Annexe 7 : Liste des projets Interreg CADSES II C

### MESURE A : INITIATIVE FOR THE LAUNCHING OF A CO-OPERATIVE SPATIAL PLANNING PROCESS

- VISION PLANET: Development of visions and strategies of spatial development in the Central European and Danubian space within a planning network (<http://www.bbr.bund.de>)
- ESTIA: European Space and Territorial Integration Alternatives: Spatial development strategies and policy integration in Southeast Europe (<http://estia.arch.auth.gr/estia/>)
- EDP supported catalogue Basic of environmental planning-working out an EDP supported catalogue of the available environmental data significant for the Danube area (<http://www.interreg.bayern.de>)
- FOCUS: The future of old industrialised cities and regions undergoing structural Changes (<http://www.ioer.de/homepage.html>)
- ODERREGIO: Transnational spatial development/Regional planning and water management: Concept for flood prevention and control in the Oder region
- RDA – NET – CEDA: Regional Development Agencies Network in Central and Danubian Countries (<http://www.rda-ceda.net>)
- BRIDGE - Lifeline Danube: Sustainable development and open Space design in a co-operative planning network of cities along the Danube (<http://www.lifelinedanube.net>)
- IPPP Industrial Parks Partnership Program for Certain Regions of Danubian and Central Eastern Europe ([www.terra-studio.hu](http://www.terra-studio.hu))
- VICLI: Virtual clustering identification and dissemination of territorial planning best practices for certain countries of Danubian and Southern Europe

### MEASURE B: PROMOTING CO-OPERATION FOR ESTABLISHING A MORE BALANCED AND POLYCENTRIC URBAN SYSTEM AND SETTLEMENT PATTERN

- UTN - Urban technology Network (<http://www.utn.at>)
- COOPERATIVE NETWORKS: General prospects and special examples of cooperative networks among medium-sized cities in Central and South-eastern Europe securing competitiveness, social balance and sustainable development
- TN: Transnational co-operation of cities and Universities Transnational cooperation of the cities and universities: City marketing as an innovative strategy of city development in Central and Eastern Europe
- IM-PLAN: Implementation of Models for co-operative planning in metropolitan regions Leipzig-Grünau: Further Development of Large New Residential Areas in Central and Eastern Europe (<http://www.los.shuttle.de/irs/neubaugebiete.htm>)
- INTEMIGRA: Co-operation network for the management of socio-economic and territorial changes coming from migration processes and from foreign people
- CEEC-LOGON: Local Governments Network of Central and Eastern European Countries (<http://www.ceec-logon.net>)
- SUDMA: Sustainable Urban development and Management of areas in Medium-Sized and Small Towns in Germany and Slovenia

### MEASURE C: DEVELOPMENT OF MULTIMODALITY IN TRANSPORT SYSTEMS AND PARITY OF ACCESS TO INFRASTRUCTURES

- Transport study ARGE Donauländer: Problem and deficiency analysis of the transport infrastructure of the regions along the Danube focusing intermodal cargo transport
- TECNOMAN: Trans-European Networks and Corridor Nodes Position Management Network (<http://www.tecnoman.net>)
- GILDA/IMONET: Computerised management of distributed logistics in the Adriatic-jonian Space/ Inter modal Cargo Transport Node Network Central Europe
- Main line for Europe: Rail Line Paris-Budapest. The effects for integration, economy and location of the main line for Europe and its eastern enlargement

- European Waterway Danube: Feasibility study for passenger transport on the Danube between Regensburg and Budapest in combination with regional touristic packages
- SUSTRAIN: Sustainable transport infrastructure and intermodal transport concepts for Northern central Europe (<http://www.sustrain.net>)
- Railway Graz-Budapest: Study on transport and regional economic aspects concerning the development of the rail connection Graz-Budapest
- TransCoMeDeS: Transnational Co-ordination Mechanism Development Support Kit for Large Scale Projects with special consideration of Modern Information Technology
- Water management: Basic Concept for a Management Information System for the Danube Countries

#### MEASURE D: CO-OPERATION FOR THE IMPROVING OF ACCESS TO KNOWLEDGE AND INFORMATION

- LRPI (PLAIN): Local and regional planning instruments for a sustainable spatial development (<http://www.ioer.de/homepage.html>)
- Sharing Experience: Sharing of expertise in spatial planning to promote the development and enhancement of co-operation in the field of spatial planning and research (<http://www.arl-net.de/ns/index.html>)
- CEDN: Central and East European Demographic Network
- COUNTDOWN: On-line information, documentation and communication centre on the European Union's Eastern enlargement (<http://wiiwsv.wsr.ac.at/Countdown>)
- Community Radios: Community Radio in Central Europe for CADSES
- Knowledge management in Information Society initiatives of Regions: Co-operation of regional initiatives for telecommunication in the fields of teleworking, e-business and electronic knowledge base
- EWAQC/EWAT: European Water Quality Control (EWAQC). European Water Treatment (EWAT)
- Environmental Conservation: An approach towards environmental conservation by transnational co-operation ([www.air-ce.org](http://www.air-ce.org))

#### MEASURE E: PRUDENT DEVELOPMENT AND MANAGEMENT OF NATURAL AND CULTURAL HERITAGE

- Natural Resources: Transnational safeguard and improvement of the sustainability of natural resources in the field of agriculture, forestry and water management by using common spatial planning focusing on underforested areas of the lowlands and hills of Central and Southeast Europe
- Let's Care Methods: Methods for the inventory of cultural landscape, in relation to cultural heritage and natural resources. Methodological approaches for the environmental assessment in a framework of sustainable development.
- WETLANDS: Integrated management of wetlands ([www.regione.emilia-romagna.it/wetlands](http://www.regione.emilia-romagna.it/wetlands))
- NETWET: Integrated management of wetlands (<http://www.kepemep-cree.org>)
- KATER: Karst Water research programme (<http://www.kater.at>)
- Cultural Route Danube: Inventory of natural and cultural heritage along the Danube with common standards as a basis for cultural tourist development
- River Elbe Tourism: Transnational Tourism Development of the River Elbe as a Sustainable Part/Factor of Spatial Development and Economy
- IMRA: Integrated Management of Local and Environmental Aspects while Developing Rural Areas (<http://www.altmarkweb.de>)
- NPIS: National Parks Information System in the Central European Space – homogenisation of GIS- Concepts for Monitoring and Planning by means of Geomatics and Fieldwork
- REVI : Revitalisation of Towns in Former Hard-Coal mining Areas (<http://www.projekt-revi.de>)

|   |
|---|
| <b>Annexe 8 : Liste des projets Phare CTF</b> |
|---|

**1996****Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Hongrie :**

CBC RO-HU ZZ9624 Projet pilote « Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise »

**1999****Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Hongrie :**

CBC RO-HU ZZ9624 Projet pilote « Concept de développement et programme pour la région frontalière roumano-hongroise »

**RO 9911 Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Bulgarie :**

RO9911.01.01 Modernisation of border equipment of Gas Metering Station Negru Voda on the gas pipeline Romania-Bulgaria

RO9911.01.02 - Railway Superstructure Rehabilitation and Continuation of the Substructure Safety Works at Giurgiu-Ruse Bridge

RO9911.02.01 Joint Air Quality Monitoring System on the Romanian/Bulgarian Boundary Towns on Lower Danube

**2000****Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Hongrie :**

RO0003,01,01 RO-HU Infrastructure facilitation PCTF Cenad/Kiszombor

RO0003,01,02 Modernization of Csengersima crossing

RO0003,01,03 Construction works Bihar regional enterprise zone

RO0003,02,01 Flooding prevention in Barcau bassin

RO0003,02,02 Ecology of Tur creek

RO0003,03,01 RO-HU small project fund

**RO 0002 Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Bulgarie :**

RO 0002 01 01: Télécommunication et infrastructures

RO 0002 02 03 Danube river

RO 0002 03 Addendum

RO 0002 03 01 Facilitation de la traversée du Danube

RO 0002 04 02 Multi-annual Strategy

**2001****Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Hongrie :**

RO0102,01,01 Construction of a regional business center for promoting economic activities Timisoara

RO0102,02,01 Protection promotion of the Meadows of Mures river

RO0102,03,01 RO-HU small project fund

RO0102,04,01 Assistance for the implementation of multi-annual strategy RO-HU

**Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Bulgarie :**

RO 0103 01 Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Bulgarie : Point de passage Calarasi-Silistra

RO0103,02 Integrated monitoring of the romanian black sea coast

RO0103,03 Development of integrated monitoring common system

RO0103,04 RO-BG small project fund

**2002****2002-000-628 Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Hongrie :**

- 2002-000-628-01 Crossover railway in Satu Mare on the route DN19 to Petea (Hungary)
- 2002-000-628-02 Arad international expo fair centre
- 2002-000-628-03 Joint Small Project Fund

**Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Bulgarie :**

- 2002-000-625-01 Cross-border check point and ferryboat at Turnu Magurele (Romania)-Nikopol (Bulgaria)
- 2002-000-625-02 Rehabilitation of National road NR 3B
- 2002-000-625-03 Development of a control system for air emissions from traffic and stationary sources in the boundary Bulgarian-Romanian region
- 2002-000-625-04 Joint Small Project Fund
- 2002-000-625-05 Project preparation facility

**2003****2003-005-702 Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Hongrie :**

- 2003-005-702-01 Corridor for the Biodiversity conservation
  - 2003-005-702-02 Joint Small Project Fund
  - 2003-005-702-03 Technical assistance for multi-annual programming
- RO 0003 Addendum

**2003-005-701 Programme de coopération transfrontalière Roumanie-Bulgarie :**

- 2003-005-701-01 Improvement of the border access infrastructure
- 2003-005-701-02 Dyke along the Danube river into Boianu
- 2003-005-701-03 Air quality management program
- 2003-005-701-04 Sustainable development and conservation of Biodiversity
- 2003-005-701-05 Sustainable economic development
- 2003-005-701-06 Joint Small Project Fund
- 2003-005-701-07 Project preparation facility

## Annexe 9 : Liste des principales ONG roumaines

### **București**

1. Academic Society in Romania, Bucharest
2. ACCEPT Association, Bucharest
3. American University in Bulgaria Graduates (AUBG), Bucharest
4. ARCA - Romanian Forum for Refugees and Migrants, Bucharest
5. Assistance Center for Nongovernmental Organizations CENTRAS), Bucharest
6. Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe (AEGEE / International Politics Working Group), Bucharest
7. Beekeepers Association of Romania, Bucharest
8. Center for Independent Journalism, Bucharest
9. Center for Legal Resources (CLR), Bucharest
10. Center for Studies and Programs for Development (CSPD), Bucharest
11. Civil Society Development Foundation (CSDF), Bucharest
12. Concept Foundation, Bucharest
13. Dean's Office of the Faculty of Political and Administrative Sciences, Bucharest
14. Estuar Foundation, Bucharest
15. Foundation for Democratic Change, Bucharest
16. Foundation for Pluralism (FfP), Bucharest
17. H Foundation for Distance Learning, Bucharest
18. House of Europe, Bucharest
19. Information Center for Romania, Bucharest
20. International Orthodox Christian Charities (IOCC), Bucharest
21. Leaders Romania Foundation, Bucharest
22. Master Forum Association, Bucharest
23. Media Monitoring Agency - Academia Catavencu (MMA), Bucharest
24. National Young Women Christian Association of Romania (NYWCAR), Bucharest
25. Opportunity Associates Romania (OAR), Bucharest
26. Political Science Students Association of the National School of Political and Administrative Studies, Bucharest
27. Pro-Democracy Association (APD), Bucharest
28. Society for Culture, People and Friendship, Bucharest
29. TACTIC Center, Bucharest
30. The H Foundation for Distance Learning of Disabled People, Bucharest
31. Transparency International- Romania (ART)
32. Women's Association in Romania (WAR), Bucharest
33. The Ecumenical Association of Churches in Romania (AIDRom)

### **Timișoara**

34. Agency for Information and Development of NGOs (AID-ONG), Timisoara
35. APD Timisoara
36. Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe (AEGEE), Timisoara
37. Association of Maghiar women, Timisoara Diaspora Foundation
38. Bethany Foundation for Social Services, Timisoara
39. Center for Rural Assistance, Timisoara
40. Chamber of Commerce, Industry and Agriculture (CCIAT), Timisoara
41. Confederation of Private Entrepreneurs in Timis County (CIPT)
42. Euroregion Danube-Kris-Mures-Tisa (DKMT), Timisoara
43. Euroregional Center for Democracy (CED), Timisoara
44. Independent Youth Foundation in Timis County, Timisoara
45. Intercultural Institute of Timisoara (IIT), Timisoara
46. Pro Democracy Association, Timisoara
47. Regional Development Agency Vest, Timisoara
48. Romanian Academic Debate Association (ARDA), Timisoara
49. Third Europe Foundation, Timisoara
50. West Foundation for Regional and Euroregional Journalism (FVJ), Timisoara
51. Willingway Foundation, Timisoara,

**Iași**

- 52. Local Women's Organization, Targu Frumos, Iasi
- 53. Pro WOMEN Foundation, Iasi
- 54. Romanian Anti-AIDS Association (ARAS), Iasi

**Cluj-Napoca**

- 55. Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe (AEGEE), Cluj-Napoca
- 56. CIVITAS Foundation for Civil Society, Cluj-Napoca
- 57. WORLD VISION Romania, Cluj Napoca

**Constanța**

- 58. Information, Education and Resource Center for the Black Sea (CIER), Constanta
- 59. Pro Democracy Association, Constanta

**Autres**

- 60. "LIFE" Yout
- 61. "Sfintii Imparati" Foundation
- 62. Bridges for Education, USA
- 63. Carpathian Foundation . Fund for the Development of the Carpathian Region (CF), Oradea
- 64. Civic Library Pirgos, Pirot
- 65. Ghiocelul Folk Association
- 66. Kelsen Foundation, Oradea
- 67. Master Business Center, Deva
- 68. NERA Ecological Group
- 69. Pro Democracy Association Braila Branch, Braila
- 70. Romanian Foundation for Economic Development, Craiova
- 71. Romanian Society for English and American Studies (S.R.S.A.A.)
- 72. Sanatatea Association, Turnu Severin
- 73. Tinerii Prieteni ai Naturii
- 74. Asociatia de Intrajutorare Comunitara, Valea Jiului
- 75. Asociatia Democrata a Romilor Liberi Sasa, Petrosani
- 76. Fundatia Judeteana pentru Tineret, Arad
- 77. CEDIMAR, Arad
- 78. Euroland Banat - Resita
- 79. Societatea pentru Copii si Parinti - SCOP
- 80. Fundatia Conexiuni
- 81. A.I.V.J., Petrosani
- 82. F.P.I.P.M.M. - Petrosani
- 83. Centrul de Afaceri Master
- 84. CHF - Romania
- 85. Tinerii Prieteni ai Naturii
- 86. Fundatia Economics 2000, Resita

|   |
|---|
| <b>Annexe 10 : Etat d'avancement de la Roumanie dans la reprise de l'acquis communautaire</b> |
|---|

**Selon le rapport régulier 2003 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, sur les 29 chapitres, 19 sont provisoirement clos.**

- Chapitre 1: Libre circulation des marchandises : négociations provisoirement closes
- Chapitre 2: Libre circulation des personnes : négociations à poursuivre
- Chapitre 3: Libre prestation de services : négociations à poursuivre
- Chapitre 4: Libre circulation des capitaux : négociations provisoirement closes
- Chapitre 5: Droit des sociétés : négociations provisoirement closes
- Chapitre 6: Politique de concurrence : négociations à poursuivre
- Chapitre 7: Agriculture : négociations à poursuivre
- Chapitre 8: Pêche : négociations provisoirement closes
- Chapitre 9: Politique de transports : négociations à poursuivre
- Chapitre 10: Fiscalité : négociations provisoirement closes
- Chapitre 11: Union économique et monétaire : négociations provisoirement closes
- Chapitre 12: Statistiques : négociations provisoirement closes
- Chapitre 13: Affaires sociales et emploi : négociations provisoirement closes
- Chapitre 14: Énergie : négociations à poursuivre
- Chapitre 15: Politique industrielle : négociations provisoirement closes
- Chapitre 16: Petites et moyennes entreprises : négociations provisoirement closes
- Chapitre 17 : Science et recherche : négociations provisoirement closes
- Chapitre 18, Éducation et formation : négociations provisoirement closes
- Chapitre 19: Télécommunications et technologies de l'information : négociations provisoirement closes
- Chapitre 20: Culture et audiovisuel : négociations provisoirement closes
- Chapitre 21 : Politique régionale et coordination des instruments structurels : négociations à poursuivre
- Chapitre 22 : Environnement : négociations à poursuivre
- Chapitre 23: Protection des consommateurs et de la santé : négociations provisoirement closes
- Chapitre 24: Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures : négociations à poursuivre
- Chapitre 25: Union douanière : négociations provisoirement closes
- Chapitre 26: Relations extérieures : négociations provisoirement closes
- Chapitre 27: Politique étrangère et de sécurité commune : négociations provisoirement closes
- Chapitre 28: Contrôle financier : négociations provisoirement closes
- Chapitre 29: Dispositions financières et budgétaires : négociations à poursuivre



## SIGLES

---

|         |  |
|---------|--|
| ALECE   | Aire de libre échange centre-européenne                                |
| ARYM    | Ancienne République Yougoslave de Macédoine                            |
| AUE     | Acte unique européen   |
| BEI     | Banque européenne d'investissement                                     |
| BERD    | Banque européenne pour la reconstruction et le développement           |
| BIRD    | Banque internationale pour la reconstruction et le développement       |
| CADSES  | Europe centrale, de l'Adriatique, du Danube et Europe du Sud-Est       |
| CAEM    | Conseil d'assistance économique mutuelle                               |
| CARDS   | Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation |
| CCA     | Cadre communautaire d'appui  |
| CCI     | Chambre de commerce et d'industrie                                     |
| CCRE    | Conseil des communes et régions d'Europe                               |
| CDR     | Coalition démocratique roumaine  |
| CE      | Commission européenne  |
| CEC     | Caisse d'épargne et consignations                                      |
| CECA    | Communauté européenne du charbon et de l'acier                         |
| CEE     | Communauté économique européenne                                       |
| CEFTA   | Accord centre-européen de libre commerce                               |
| CEI     | Initiative centre-européenne   |
| CESM    | Communauté d'Etats Serbie-et-Monténégro                                |
| CPLRE   | Comité des pouvoirs locaux et des régions d'Europe                     |
| DG. XVI | Direction générale de la politique régionale                           |
| DIS     | Système de mise en œuvre décentralisée                                 |
| DOCUP   | Document unique de programmation                                       |
| EDIS    | Système étendu de mise en œuvre décentralisée                          |
| Euratom | Communauté européenne de l'énergie atomique                            |
| FED     | Fonds européen de développement  |
| FEDER   | Fonds européen de développement régional                               |
| FEOGA   | Fonds européen d'orientation et de garantie agricole                   |
| FSE     | Fonds social européen  |
| FYROM   | Former yougoslav republic of macedonia                                 |
| IC      | Initiative communautaire   |
| IFOP    | Instrument financier d'orientation de la pêche                         |
| ISPA    | Instrument structurel de Pré-adhésion                                  |

|        |   |
|--------|---|
| JOCE   | Journal officiel des communautés européennes  |
| MAB    | Man and Biosphere, programme de l'UNESCO  |
| MAPPM  | Ministère des eaux et de la protection de l'environnement   |
| MDP    | Ministère du développement et de la prévision   |
| MEDA   | Programme de coopération euro-méditerranéenne   |
| MLPTL  | Ministère des travaux publics, du transport et du logement  |
| NDP    | Plan national de développement  |
| NEI    | Nouveaux Etats indépendants   |
| NUTS   | Nomenclature des unités territoriales statistiques  |
| ORATE  | Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen  |
| OTAN   | Organisation du traité de l'Atlantique Nord   |
| PCRDT  | Programme cadre de recherche et développement   |
| PECO   | Pays d'Europe centrale et orientale   |
| PHARE  | Pologne Hongrie aide à la reconstruction des économies  |
| PIC    | Programme d'initiative communautaire  |
| PME    | Petites et moyennes entreprises   |
| PO     | Programme opérationnel  |
| PPA    | Partenariat pour l'adhésion   |
| PSDR   | Parti de la démocratie sociale de Roumanie  |
| PUNR   | Parti de l'unité nationale roumaine   |
| REReP  | Programme régional de reconstruction de l'environnement   |
| SAPARD | Special accession programm for agriculture and rural development  |
| SDEC   | Schéma de développement de l'espace communautaire   |
| SECI   | South-East European co-operation initiative   |
| TACIS  | Programme de coopération avec les NEI   |
| UDMR   | Union démocratique des Magyars de Roumanie  |
| UE     | Union européenne  |
| UEO    | Union européenne occidentale : organisation de coopération et de défense<br>étroitement liée à l'UE, ne comprenant pas le Danemark, et les non-alliés<br>Suède, Finlande, Irlande et Autriche |
| USD    | Dollar américain  |

## TABLE DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| Page de titre.....   | 1         |
| Remerciements.....   | 3         |
| Sommaire.....  | 5         |
| <b>Introduction générale.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>PREMIERE PARTIE : FONDEMENT ET EXPLORATION DE LA COOPERATION<br/>INTERTERRITORIALE.....</b>         | <b>23</b> |
| <b>Chapitre 1 : La coopération interterritoriale comme outil de développement<br/>régional.....</b>    | <b>25</b> |
| <b>I. Fondements théoriques de la coopération.....</b>   | <b>26</b> |
| I.1 Coopération et développement : deux notions en interrelation .....                                 | 26        |
| I.1.1 L'entrée par la coopération .....  | 26        |
| I.1.2 L'entrée par le développement.....   | 29        |
| I.2 Une coopération transnationale qui se recentre sur l'intérieur de l'Europe .....                   | 33        |
| I.2.1 Une coopération générée par l'histoire coloniale.....  | 33        |
| I.2.2 Une coopération interne à l'Europe de nature avant tout économique.....                          | 35        |
| I.2.3. De vastes espaces de coopération économique : ALECE, ZCEMN et SECI.....                         | 39        |
| I.2.4 Des espaces de coopération multithématique dans les régions de la mer Noire et des Balkans ..... | 45        |
| I.3 Une coopération bilatérale particulière : le jumelage Phare.....                                   | 46        |
| I.4 Une coopération transfrontalière qui s'étend aux périphéries .....                                 | 48        |
| I.4.1 Un rassemblement difficile mais prometteur au sein des eurorégions .....                         | 48        |
| I.4.2 Une coopération transfrontalière réservée aux PECO.....  | 56        |
| <b>II. La coopération et la politique régionale européenne.....</b>                                    | <b>63</b> |
| II.1 La coopération au cœur de la politique régionale européenne.....                                  | 64        |
| II.1.1 La coopération et la cohésion .....   | 64        |
| II.1.2 Les instruments de la politique régionale .....   | 66        |
| II.1.3 La coopération et le SDEC .....   | 74        |
| II.2 La coopération œuvrant au développement de toutes les régions.....                                | 77        |
| II.2.1 La naissance d'Interreg : quelques milliers de kilomètres carrés et 800 millions d'écus .....   | 77        |
| II.2.2 Des expériences transnationales à valeur de modèles.....  | 79        |
| II.3 La coopération visant le développement des régions transfrontalières.....                         | 87        |
| II.4 La coopération œuvrant au développement des régions périphériques.....                            | 89        |
| <b>Conclusion du chapitre premier.....</b>   | <b>92</b> |
| <b>Chapitre 2 : La Roumanie, un pays de réformes.....</b>  | <b>93</b> |
| <b>I. Une situation de développement préoccupante .....</b>  | <b>95</b> |
| I.1 Un contexte économique et social national difficile.....   | 96        |
| I.1.1 Une démographie déclinante.....  | 98        |
| I.1.2 Une démocratie parlementaire mais un Etat très centralisé .....                                  | 98        |
| I.1.3 Une économie nationale qui ne décolle pas .....  | 101       |
| I.1.4 Des conditions de vie loin d'être optimales .....  | 104       |
| I.1.5 Des minorités inégalement intégrées .....  | 108       |
| I.2 D'importantes inégalités inter-régionales.....   | 117       |
| I.2.1 Faire évoluer l'analyse du PIB régional.....   | 117       |
| I.2.2 La région capitale est le cœur économique du pays.....   | 121       |
| I.2.3 Bucarest est également le cœur administratif.....  | 122       |
| I.2.4 La Roumanie encore marginalisée en termes d'accessibilité .....                                  | 125       |
| I.2.5 Des régions aux atouts environnementaux sous-estimés .....                                       | 131       |
| I.3 Des inégalités intra-régionales encore plus importantes.....                                       | 138       |
| I.3.1 Le tout industriel hérité de la période communiste .....   | 138       |
| I.3.2 Une opposition rural/urbain qui creuse les écarts de développement .....                         | 141       |
| I.3.3 Les régions frontalières stratégiques.....   | 145       |

|   |            |
|---|------------|
| <b>II. L'amorce de changements prometteurs.....</b>                             | <b>155</b> |
| II.1 L'important chantier des réformes du secteur public.....                   | 156        |
| II.1.1 Les aides européennes au bénéfice de la Roumanie.....                    | 156        |
| II.1.2 L'aménagement de l'espace existe surtout sur le papier.....              | 158        |
| II.1.3 L'amélioration des transports au cœur de la politique d'aménagement..... | 160        |
| II.2 L'enjeu de la régionalisation.....   | 162        |
| II.2.1 Une genèse particulièrement rapide et <i>top down</i> .....              | 163        |
| II.2.2 Des objectifs pourtant clairement <i>bottom up</i> .....                 | 165        |
| II.2.3 L'importance du niveau local.....  | 170        |
| II.3 Réformes de la sphère privée.....  | 173        |
| II.3.1 « Transition » ou « transition économique ».....                         | 173        |
| II.3.2 La privatisation roumaine.....   | 174        |
| II.4 Mesures de protection du patrimoine naturel et bâti.....                   | 176        |
| II.4.1 Des mesures essentiellement internationales.....                         | 176        |
| II.4.2 Des lois nationales réductrices.....                                     | 178        |
| II.4.3 Des priorités relevant de l'idéologie.....                               | 181        |
| <b>Conclusion du second chapitre.....</b>                                       | <b>184</b> |

## **Chapitre 3 : De la rencontre à l'analyse des acteurs de la coopération interterritoriale.....185**

|   |            |
|---|------------|
| <b>I. Des méthodes d'analyse empruntant à la géographie, mais aussi à d'autres sciences sociales.....</b> | <b>187</b> |
| I.1 Une approche systémique.....  | 187        |
| I.2 Les systèmes spatiaux des coopérations.....   | 193        |
| I.3 Les systèmes d'acteurs des coopérations.....  | 200        |
| I.3.1 Contre une typologie des acteurs exclusive.....   | 200        |
| I.3.2 Pour l'analyse des logiques et des stratégies d'acteurs.....  | 206        |
| I.3.3 L'apport de la théorie des jeux dans l'analyse du système d'acteurs.....                            | 211        |
| <b>II. La Roumanie : un terrain riche.....</b>  | <b>217</b> |
| II.1 Des objectifs scientifiques au travail de terrain.....   | 218        |
| II.1.1 La délimitation du sujet.....  | 218        |
| II.1.2 Le choix des études de cas.....  | 220        |
| II.2 De la récolte à l'exploitation des données.....  | 224        |
| II.2.1 Le préalable à la quête des informations.....  | 224        |
| II.2.2 Les missions : des personnes ressources aux acteurs de la coopération.....                         | 227        |
| II.2.3 Un matériau riche mais à exploiter avec prudence.....  | 236        |
| <b>Conclusion du troisième chapitre.....</b>  | <b>239</b> |

## **Conclusion de la première partie.....240**

## **DEUXIEME PARTIE : FONCTIONNEMENT ET ENSEIGNEMENTS DE LA COOPERATION INTERTERRITORIALE .....241**

### **Chapitre 4 : La coopération interterritoriale transnationale.....243**

|   |            |
|---|------------|
| <b>I. Un système naissant sur un vieil espace.....</b>                          | <b>245</b> |
| I.1 Un système fonctionnel.....   | 245        |
| I.1.1 Quelques facteurs à l'origine du système.....                             | 245        |
| I.1.2 Un système au fonctionnement auto-entretenu.....                          | 251        |
| I.2 Un espace hétérogène.....   | 259        |
| I.2.1 Des éléments structurant un espace hétérogène.....                        | 259        |
| I.2.2 Une dynamique spatiale sous l'influence des évolutions géopolitiques..... | 264        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>II. Les acteurs de la coopération interterritoriale transnationale</b> .....               | <b>266</b> |
| II.1 Le réseau diffus d'acteurs Interreg CADSES.....  | 266        |
| II.1.1 Un réseau d'acteurs hiérarchisé.....   | 266        |
| II.1.2 Une méthode d'analyse adaptée à toutes les coopérations transnationales.....           | 268        |
| II.1.3 Prédominance des acteurs des pays membres de l'UE.....                                 | 273        |
| II.1.4 Premiers résultats d'Interreg IIB.....   | 284        |
| II.2 Deux sous-réseaux particuliers.....  | 287        |
| II.2.1 Un réseau d'acteurs linéaire : les acteurs « danubiens ».....                          | 287        |
| II.2.2 Les acteurs de la Mer Noire.....   | 289        |
| <b>III. Les acteurs roumains de la coopération interterritoriale transnationale</b> .....     | <b>293</b> |
| III.1 Peu d'acteurs roumains dans le programme CADSES.....                                    | 294        |
| III.1.1 Les acteurs roumains en quatrième position.....                                       | 294        |
| III.1.2 Une coopération investie par le secteur public.....                                   | 295        |
| III.1.3 Une emprise spatiale liée aux objectifs des projets.....                              | 300        |
| III.1.4 Premiers résultats d'Interreg IIB.....  | 303        |
| III.2 Un projet ambitieux : <i>Vision Planet</i> .....  | 306        |
| III.2.1 De nombreux acteurs autour d'une même vision.....                                     | 306        |
| III.2.2 Des acteurs aux logiques essentiellement nationales.....                              | 309        |
| III.2.3 Des stratégies d'acteurs vers la mise en réseau.....                                  | 316        |
| III.3 Des acteurs roumains qui saisissent mal l'objectif de la coopération décentralisée..... | 322        |
| III.3.1 Le jumelage institutionnel ou les difficultés de la régionalisation en Roumanie.....  | 322        |
| III.3.2 Des résultats pourtant positifs.....  | 325        |
| <b>Conclusion du quatrième chapitre</b> .....   | <b>239</b> |

## **Chapitre 5 : La coopération interterritoriale transfrontalière**.....**333**

|  |            |
|--|------------|
| <b>I. L'eurorégion : une taille plus adaptée pour une coopération efficace</b> .....                 | <b>333</b> |
| I.1 L'émergence du système Danube-Kriș-Mureș-Tisza.....  | 333        |
| I.1.1 Les facteurs à l'origine du système DKMT.....  | 334        |
| I.1.2 Un système encore dans sa première phase de vie.....   | 339        |
| I.2 DKMT ou la renaissance du Banat.....   | 341        |
| I.2.1 Les villes et le poids des frontières.....   | 341        |
| I.2.2 Le renforcement d'un carrefour international.....  | 344        |
| I.3 Un réseau d'acteurs tout juste émergent.....   | 347        |
| <b>II. L'instrument principal de la coopération transfrontalière : Phare CTF</b> .....               | <b>354</b> |
| II.1 Le système Phare CTF.....   | 355        |
| II.1.1 Une systémogénèse présentant des caractéristiques communes à celle du CADSES.....             | 355        |
| II.1.2 Un fonctionnement connecté à celui d'Interreg CADSES.....                                     | 357        |
| II.2 Deux frontières originales.....   | 360        |
| II.2.1 L'espace transfrontalier roumano-hongrois ou l'absence de barrière naturelle.....             | 361        |
| II.2.2 L'espace transfrontalier roumano-bulgare ou l'imposante frontière naturelle.....              | 364        |
| II.3 Deux projets transfrontaliers qui ne se ressemblent pas.....                                    | 367        |
| II.3.1 Un projet roumano-hongrois annuel... de quatre ans.....                                       | 367        |
| II.3.2 Des acteurs qui se succèdent dans le leadership.....  | 368        |
| II.3.3 Des logiques aux stratégies des acteurs transfrontaliers.....                                 | 373        |
| II.3.4 Des jeux peu élaborés.....  | 380        |
| II.3.5 Le projet roumano-bulgare : une idée qui n'a pas fait recette.....                            | 385        |
| <b>III La coopération dans le cadre des ONG</b> .....  | <b>388</b> |
| III.1 Un dédale de financements.....   | 388        |
| III.1.1 L'Europe toujours.....   | 388        |
| III.1.2 Le monde aussi.....  | 390        |
| III.1.3 Sans oublier les Etats généreux.....   | 390        |
| III.2 Un enjeu de coopération nécessairement transfrontalier : la protection de l'environnement..... | 391        |
| III.2.1 Un site impressionnant.....  | 391        |
| III.2.2 Des acteurs organisés autour du REC.....   | 395        |
| III.2.3 Logiques et stratégies des acteurs : la protection de la biodiversité avant tout.....        | 400        |
| III.2.4 Les mêmes objectifs de protection de l'environnement en Moldova.....                         | 409        |
| <b>Conclusion du cinquième chapitre</b> .....  | <b>415</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Chapitre 6 : Des enseignements à l'évaluation de la coopération interterritoriale.....</b>       | <b>417</b> |
| <b>I Les enseignements de la coopération interterritoriale.....</b>                                 | <b>418</b> |
| I.1 Vers une typologie croisée des coopérations.....  | 418        |
| I.1.1 Selon des critères géo-politiques.....  | 418        |
| I.1.2 Selon les caractéristiques des acteurs.....   | 419        |
| I.1.3 Selon des critères thématiques.....   | 420        |
| I.1.4 Selon des critères institutionnels.....   | 420        |
| I.1.5 Selon des critères temporels.....   | 420        |
| I.1.6 Tableau de synthèse.....  | 422        |
| I.2 Un fonctionnement qui témoigne d'une coopération émergente.....                                 | 422        |
| I.2.1 Des facteurs entravants essentiellement contextuels et des leviers avant tout humains.....    | 422        |
| I.2.2 Des types de coopération qui ne fonctionnent pas avec la même intensité.....                  | 425        |
| I.2.3 Peu d'interfaces entre les différents systèmes.....   | 428        |
| I.3 L'impact de la coopération interterritoriale sur la réduction des inégalités territoriales...   | 429        |
| I.3.1 Des objectifs aux résultats.....  | 429        |
| I.3.2 Des résultats aux impacts.....  | 431        |
| I.3.3 Deux types de coopération aux impacts spatiaux inégaux.....                                   | 434        |
| <b>II Une coopération interterritoriale perfectible.....</b>  | <b>436</b> |
| II.1 A l'échelle du programme.....  | 436        |
| II.1.1 Éléments inhérents à l'organisation du programme.....  | 436        |
| II.1.2 Des améliorations indépendantes de la structure organisationnelle.....                       | 442        |
| II.2 A l'échelle du projet.....   | 444        |
| II.2.1 Généralités pour l'ensemble des projets.....   | 444        |
| II.2.2 Spécificité des projets Interreg.....  | 448        |
| II.3 Synthèse.....  | 449        |
| II.3.1 Les possibilités offertes par INTERACT.....  | 449        |
| II.3.2 Croisement d'échelles spatiales et organisationnelles.....                                   | 450        |
| <b>III Vers l'établissement d'une méthode d'évaluation privilégiant l'intégration spatiale.....</b> | <b>451</b> |
| III.1 Des intérêts qui supplantent les limites.....   | 452        |
| III.1.1 ... des méthodes d'évaluation de programmes européens.....                                  | 452        |
| III.1.2 ... des méthodes d'évaluation en général.....   | 455        |
| III.2 Le régime de l'évaluation : les éléments à prendre en compte.....                             | 458        |
| III.2.1 Préalable nécessaire : les termes de référence.....   | 458        |
| III.2.2 La consistance interne du programme/projet.....   | 460        |
| III.2.3 La signification externe du programme/projet.....   | 461        |
| III.3 Proposition d'indicateurs et représentation schématique.....                                  | 463        |
| III.3.1 Une typologie croisée.....  | 463        |
| III.3.2 Les indicateurs de l'évaluation à l'échelle transnationale.....                             | 465        |
| III.3.3 Les indicateurs de l'évaluation à l'échelle transfrontalière.....                           | 471        |
| <b>Conclusion du sixième chapitre.....</b>  | <b>475</b> |
| <b>Conclusion de la deuxième partie.....</b>  | <b>475</b> |
| <b>Conclusion générale.....</b>   | <b>477</b> |
| <b>Bibliographie et sources.....</b>  | <b>489</b> |
| <b>Annexes.....</b>   | <b>515</b> |
| <b>Sigles.....</b>  | <b>531</b> |
| <b>Table des matières.....</b>  | <b>533</b> |
| <b>Table des cartes.....</b>  | <b>537</b> |
| <b>Table des figures.....</b>   | <b>539</b> |
| <b>Table des tableaux.....</b>  | <b>543</b> |
| <b>Table des encarts.....</b>   | <b>545</b> |

## TABLE DES CARTES

|  |     |
|--|-----|
| Carte 1 : Participation croisée à l’ALECE, la ZCEMN et à la SECI   | 41  |
| Carte 2 : Les eurorégions en Europe centrale et orientale  | 52  |
| Carte 3 : Les zones éligibles à Interreg IIIA (CE, 2002, Coopération sans frontière)   | 70  |
| Carte 4 : Les espaces de coopération transnationaux (CE, 2002, Coopération sans frontière)   | 71  |
| Carte 5 : La partition européenne pour Interreg IIIC (CE, 2004)  | 72  |
| Carte 6: La Roumanie au cœur de l’Europe   | 96  |
| Carte 7 : Les provinces historiques : des territoires de référence   | 97  |
| Carte 8 : Dix ans de déclin démographique  | 98  |
| Carte 9: Les « départements » de la Roumanie   | 100 |
| Carte 10 : Les minorités vivant en Roumanie (V. Rey <i>et alii.</i> , 2000, <i>Atlas de la Roumanie</i> )                                  | 108 |
| Carte 11 : Les Roms, un peuple très présent en Roumanie (V. Rey <i>et alii.</i> , 2000, <i>Atlas de la Roumanie</i> )                      | 110 |
| Carte 12 : Une représentation classique du PIB régional brut   | 118 |
| Carte 13 : Les écarts de développement plus pertinents que le PIB régional brut  | 120 |
| Carte 14 : Des corridors européens essentiellement Est-Ouest (V. Rey <i>et alii.</i> , 2000, <i>Atlas de la Roumanie</i> )                 | 126 |
| Carte 15 : Un réseau routier peu dense (V. Rey <i>et alii.</i> , 2000, <i>Atlas de la Roumanie</i> )                                       | 127 |
| Carte 16 : Deux représentations de l’accessibilité ferroviaire en Roumanie (O. Groza, I. Muntele, 1998)                                    | 130 |
| Carte 17 : Les régions naturelles de Roumanie  | 133 |
| Carte 18 : Les Carpates : la montagne du centre de l’Europe (M. Foucher, 1993, <i>Fragments d’Europe</i> )                                 | 134 |
| Carte 19 : Le déclin industriel des <i>judete</i> (MDP, 2001)  | 140 |
| Carte 20 : Un réseau urbain équilibré (V. Rey <i>et alii.</i> , 2000, <i>Atlas de la Roumanie</i> )  | 145 |
| Carte 21 : La perméabilité variable des frontières roumaines   | 153 |
| Carte 22 : Les régions de la République populaire Roumaine de 1953 ( <i>Atlas historic al Romaniei</i> , 2002)                             | 164 |
| Carte 23 : Le découpage régional sur la base des <i>judete</i>   | 166 |
| Carte 24 : Le patrimoine naturel et culturel à protéger en Roumanie (Urbanproiect, 2002, <i>Spatial development and spatial planning</i> ) | 179 |
| Carte 25 : PIB par habitant au niveau régional (en Standard Pouvoir d’Achat)   | 247 |
| Carte 26 : Les régions appartenant au CADSES sont en majorité rurales  | 248 |
| Carte 27 : Le Danube et son bassin de captage compris dans le CADSES (ÖIR., 2000, <i>Danube Space Study</i> )                              | 249 |
| Carte 28 : Organisation quasi-concentrique des éléments naturels du CADSES   | 259 |
| Carte 29 : Les espaces protégés de l’espace danubien (ÖIR., 2000, <i>Danube Space Study</i> )  | 260 |
| Carte 30 : Les sous-espaces de coopération, futurs méta-systèmes du CADSES ?   | 263 |
| Carte 31 : Carte-modèle du CADSES  | 265 |
| Carte 32 : Le vaste réseau des acteurs du CADSES pour la période 1997-2003   | 278 |
| Carte 33 : Le noyau dur du réseau des acteurs du CADSES pour la période 1997-2003  | 280 |
| Carte 34 : Les objectifs des projets localisés selon leur partenaire principal   | 283 |
| Carte 35 : Le nouveau CADSES est encore un peu plus vaste  | 284 |
| Carte 36 : Localisation des acteurs roumains impliqués dans Interreg CADSES IIC  | 299 |
| Carte 37 : Les espaces de projet roumains CADSES IIC et IIIB   | 305 |
| Carte 38 : Un large rayonnement pour la conférence de clôture du projet <i>Vision Planet</i> (BBR, 2000)                                   | 315 |
| Carte 39 : Localisation des études de cas  | 330 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Carte 40 : Des unités spatiales de rang inégal constituent l'eurorégion DKMT</b>                            | <b>333</b> |
| <b>Carte 41 : La carte-modèle de l'eurorégion DKMT : une unité naturelle et culturelle</b>                     | <b>344</b> |
| <b>Carte 42 : Carpatica, la plus grande eurorégion de l'Europe centrale et orientale</b>                       | <b>350</b> |
| <b>Carte 43 : Huit entités de niveau NUTS III de part et d'autre de la frontière</b>                           | <b>359</b> |
| <b>Carte 44 : Carte-modèle de l'espace transfrontalier roumano-hongrois : un espace naturellement homogène</b> | <b>361</b> |
| <b>Carte 45 : Un linéaire d'entités de niveau NUTS III de part et d'autre du Danube</b>                        | <b>362</b> |
| <b>Carte 46 : La zone transfrontalière Roumano-Bulgare caractérisée par une rupture naturelle</b>              | <b>363</b> |
| <b>Carte 47 : Un rendu cartographique intéressant ... mais d'un seul côté de la frontière</b>                  | <b>370</b> |
| <b>Carte 48 : Un site riche en milieux naturels préservés</b>  | <b>390</b> |



## TABLE DES FIGURES

|   |            |
|---|------------|
| <b>Figure 1 : Cheminement de la recherche (J. Cristescu, 2004)</b>  | <b>21</b>  |
| <b>Figure 2 : Les grands domaines du développement durable</b>  | <b>30</b>  |
| <b>Figure 3 : Le système développement durable</b>  | <b>31</b>  |
| <b>Figure 4 : Des fonds en constante augmentation (Sources : DG Elargissement, 2002)</b>  | <b>57</b>  |
| <b>Figure 5 : Phare CTF Roumanie-Hongrie : une procédure transfrontalière symétrique</b>  | <b>60</b>  |
| <b>Figure 6 : Les niveaux d'action en matière de développement spatial</b>  | <b>76</b>  |
| <b>Figure 7 : Les instruments de la coopération interterritoriale</b>   | <b>91</b>  |
| <b>Figure 8 : Une évolution du PIB en faible croissance</b>   | <b>101</b> |
| <b>Figure 9 : Une faible diffusion des équipements domestiques en Roumanie</b>  | <b>106</b> |
| <b>Figure 10 : Sfântu Gheorghe, dans le delta du Danube, attend son système d'adduction d'eau (cliché J. Cristescu, 2002)</b>           | <b>107</b> |
| <b>Figure 11 : Dénonciation de la corruption en plein parc de Cismigiu (cliché J. Cristescu, 2002)</b>                                  | <b>107</b> |
| <b>Figure 12 : Dans chaque village : un accueil par les enfants Roms (cliché J. Cristescu, Iacobeni, 2003)</b>                          | <b>109</b> |
| <b>Figure 13 : Le village de Buzești : une forêt de palais (cliché J. Cristescu, 2002)</b>  | <b>111</b> |
| <b>Figure 14 : Le village de Iacobeni, des conditions de vie nettement plus rudimentaires (cliché J. Cristescu, 2002)</b>               | <b>111</b> |
| <b>Figure 15 : La rue principale de Viscri (cliché J. Cristescu, 2003)</b>  | <b>114</b> |
| <b>Figure 16 : Le « fonds » du futur musée de Viscri (cliché J. Cristescu, 2003)</b>  | <b>114</b> |
| <b>Figure 17 : Une des dernières synagogues encore entretenue en Roumanie : celle de Timișoara (cliché J. Cristescu, 2001)</b>          | <b>115</b> |
| <b>Figure 18 : La place des régions roumaines dans le concert des régions européennes</b>   | <b>119</b> |
| <b>Figure 19a : Le quartier des ministères et la tour de la banque commerciale de Bucarest (cliché J. Cristescu, 2002)</b>              | <b>122</b> |
| <b>Figure 19b : Le Parlement roumain hébergé par le Palais du peuple au cœur du quartier des Ministères (cliché J. Cristescu, 2001)</b> | <b>124</b> |
| <b>Figure 20 : La mise en valeur touristique du château de Bran (cliché J. Cristescu, 2003)</b>   | <b>124</b> |
| <b>Figure 21 : Le port de Constanta (cliché E. Sapet, 2000)</b>   | <b>129</b> |
| <b>Figure 22 : Le parc de Piatra Craiului comprend de vastes communes rurales (cliché J. Cristescu, 2003)</b>                           | <b>135</b> |
| <b>Figure 23 : La partie la plus haute des Carpates roumaines : les Făgăraș (cliché J. Cristescu, 2003)</b>                             | <b>135</b> |
| <b>Figure 24 : Le delta du Danube, une réserve de biosphère (cliché J. Cristescu, 2002)</b>   | <b>138</b> |
| <b>Figure 25 : Les usines de Zlatna toujours en activité (cliché J. Cristescu, 2003)</b>  | <b>139</b> |
| <b>Figure 26 : Les puits de pétrole à proximité de Pitești (cliché J. Cristescu, 2003)</b>  | <b>141</b> |
| <b>Figure 27 : La plaine agricole du Baragan (cliché J. Cristescu, 2003)</b>  | <b>141</b> |
| <b>Figure 28 : Un exemple de petite ferme collective à Biertan (cliché J. Cristescu, 2003)</b>  | <b>142</b> |
| <b>Figure 29 : Les blocs ceinturant Baia Mare (cliché J. Cristescu, 2001)</b>   | <b>144</b> |
| <b>Figure 30 : Les blocs du boulevard Iuliu Manu à Bucarest (cliché J. Cristescu, 2002)</b>   | <b>144</b> |
| <b>Figure 31 : La grande plage de Vama Veche menacée par les constructions (cliché T. Lefavrais, 2003)</b>                              | <b>151</b> |
| <b>Figure 32 : Le pont enjambant le Danube entre Giurgiu et Ruse (cliché J. Cristescu, 2002)</b>  | <b>152</b> |
| <b>Figure 33 : Les documents d'urbanisme roumains</b>   | <b>160</b> |
| <b>Figure 34 : Les acteurs de la politique régionale coopèrent en théorie avec le niveau national</b>                                   | <b>169</b> |
| <b>Figure 35 : La résidence royale, un haut lieu du protocole et enfin un musée (cliché J. Cristescu, 2003)</b>                         | <b>182</b> |

|   |     |
|---|-----|
| Figure 36 : Le château du Hongrois Matias Corvin (cliché J. Cristescu, 2003)  | 182 |
| Figure 37 : L'interdépendance des facteurs du système   | 189 |
| Figure 38 : Le graphe sagittal général d'un système   | 192 |
| Figure 39 : Le processus de modélisation  | 198 |
| Figure 40 : Les étapes d'élaboration d'une carte-modèle   | 199 |
| Figure 41 : Le système d'acteurs d'après R. Brunet  | 202 |
| Figure 42 : Une typologie des acteurs selon la structure organisationnelle et les jeux de pouvoir   | 204 |
| Figure 43 : La typologie des acteurs selon la procédure d'un projet (R. Lajarge, 2000)  | 204 |
| Figure 44 : Une typologie des acteurs selon leur place dans le projet   | 206 |
| Figures 45 : La Roumanie, un pays de contrastes (Une rue du centre historique de Bucarest et la place de l'Unité de Timișoara, clichés J. Cristescu, 2001)          | 217 |
| Figure 46 : Les projets potentiels pour l'analyse de la coopération interterritoriale   | 223 |
| Figure 47 : Les facteurs à l'origine du système CADSES  | 250 |
| Figure 48 : Le détail d'une boucle de rétroaction   | 255 |
| Figure 49 : Le graphe sagittal du système CADSES  | 257 |
| Figure 50 : Les acteurs du CADSES IIIB  | 268 |
| Figure 51 : Le système d'acteurs CADSES (d'après R. Brunet, 1990)   | 271 |
| Figure 52 : Implication et attractivité des acteurs Interreg CADSES IIC (Nordregio, 2001)   | 275 |
| Figure 53 : Des acteurs publics nettement mieux représentés (J. Cristescu, 2004)  | 276 |
| Figure 54 : Les emprises spatiales en fonction des objectifs des projets (J. Cristescu, 2004)   | 282 |
| Figure 55 : Prospectus distribué dans les écoles du littoral roumain par le CIER (« A partir de cet été, il ne tient qu'à toi d'avoir une plage bien plus propre ») | 292 |
| Figure 56 : Le schéma de synthèse des projets auxquels participent des acteurs roumains   | 302 |
| Figure 57 : Une première identification des acteurs de <i>Vision Planet</i>   | 307 |
| Figure 58 : Une pyramide de l'action inversée par rapport à celle du pouvoir  | 308 |
| Figure 59 : Une organisation <i>ad hoc</i> pour gérer le projet <i>Vision Planet</i>  | 310 |
| Figure 60 : Le pont de Zvezlj plongeant dramatiquement dans le Danube (Cliché J. Cristescu, 2002)   | 332 |
| Figure 61 : Le paysage émoissé caractéristique du relief karstique dans le Banat (cliché J. Cristescu, 2002)  | 336 |
| Figure 62 : Les facteurs à l'origine du système DKMT  | 336 |
| Figure 63 : Un hôtel pour les curistes de Szeged et la gare de Baile Herculane (cliché J. Cristescu, 2002)  | 341 |
| Figure 64 : Une plaquette diffusée dans les écoles roumaines présente l'eurorégion (« Toi aussi, tu habites DKMT ! »)   | 346 |
| Figure 65 : Les facteurs à l'origine du système Phare CTF   | 355 |
| Figure 66 : CADSES et Phare CBC : deux systèmes en relation   | 356 |
| Figure 67 : Un projet aux acteurs multiples   | 368 |
| Figure 68 : Un système d'acteurs asymétrique  | 369 |
| Figure 69 : Des acteurs entre logique d'intégration, de compétition et de subjectivation  | 374 |
| Figure 70 : Un projet inséré dans d'autres jeux de société  | 379 |
| Figure 71 : Le barrage des Portes de fer (cliché J. Cristescu, 1998)  | 390 |
| Figure 72 : Les facteurs à l'origine du système <i>Transpark</i>  | 393 |
| Figure 73 : Une première identification des acteurs de <i>Transpark</i>   | 395 |
| Figure 74 : Une co-organisation symétrique  | 395 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Figure 75 : Un projet qui fait la part belle aux acteurs locaux</b>  | <b>397</b> |
| <b>Figure 76 : Un système d'acteurs transfrontaliers équilibré</b>  | <b>398</b> |
| <b>Figure 77 : La logique d'intégration majoritaire dans le projet <i>Transpark</i></b>                         | <b>399</b> |
| <b>Figure 78 : Une entrée de ville impressionnante : la « porte » de Chişinau (cliché J. Cristescu, 2002)</b>   | <b>407</b> |
| <b>Figure 79 : De l'autre côté du Dniestr : la Transdnestrrie (à droite, cliché J. Cristescu, 2002)</b>         | <b>410</b> |
| <b>Figure 80 : Les trois stades de coopération sont fonction de l'intensité des relations transfrontalières</b> | <b>424</b> |
| <b>Figure 81 : Les coopérations transfrontalières impliquant la Roumanie sont peu avancées</b>                  | <b>425</b> |
| <b>Figure 82 : Des acteurs et des programmes insuffisamment connectés</b>                                       | <b>426</b> |
| <b>Figure 83 : Les objectifs d'un programme</b>   | <b>427</b> |
| <b>Figure 84 : La structure d'apprentissage d'une organisation (ou d'un acteur)</b>                             | <b>445</b> |
| <b>Figure 85 : Les notions nécessaires aux différentes étapes de l'évaluation</b>                               | <b>462</b> |
| <b>Figure 86 : Le cube de la coopération</b>  | <b>465</b> |
| <b>Figure 87 : Le polygone de la coopération</b>  | <b>465</b> |
| <b>Figure 88 : Quelle intégration spatiale pour les zones transfrontalières ?</b>                               | <b>470</b> |



## TABLE DES TABLEAUX

|  |     |
|--|-----|
| Tableau 1 : Le financement croisé des instruments structurels 2000-2006 (CE, 2004)   | 68  |
| Tableau 2 : Une évolution des espaces de coopération transnationaux jusque dans leur dénomination  | 79  |
| Tableau 3 : Les similitudes des priorités d'actions de différents espaces de coopération (J. Cristescu, 2004)  | 85  |
| Tableau 4 : Quelques indicateurs économiques nationaux   | 103 |
| Tableau 5 : Evolution du salaire moyen en Roumanie   | 106 |
| Tableau 6 : Disparition de la population juive en Roumanie   | 115 |
| Tableau 7 : Répartition des entrepreneurs étrangers participant au capital de sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 000 Lei/an en 1999 | 121 |
| Tableau 8 : Des frontières aux points de passage incertains  | 153 |
| Tableau 9 : Superficie et population des régions de développement roumaines  | 166 |
| Tableau 10: Logiques de l'action et pluralité des acteurs (H. Gumuchian <i>et alii</i> , 2003)   | 208 |
| Tableau 11 : Présentation synoptique des critères patrimoniaux   | 209 |
| Tableau 12 : Matrice des gains des partenaires potentiels  | 215 |
| Tableau 13 : Déroulement linéaire de la recherche  | 224 |
| Tableau 14 : Des missions variées dans leurs objectifs et leurs résultats (J. Cristescu, 2004)   | 229 |
| Tableau 15: Importance de la participation des acteurs des pays membres de l'UE  | 273 |
| Tableau 16 : Les différents types d'acteurs impliqués dans Interreg CADSES IIC   | 275 |
| Tableau 17 : Répartition des acteurs par type dans les pays membres de l'UE dans le CADSES   | 276 |
| Tableau 18 : Nombre de liens de 1 à 19 partenariats  | 277 |
| Tableau 19 : Pérennisation des projets du programme CADSES   | 286 |
| Tableau 20 : Poids relatif des pays dans l'espace CADSES   | 295 |
| Tableau 21 : La forte implication des <i>judete</i> dans le programme CADSES IIC   | 297 |
| Tableau 22 : Répartition des acteurs par type dans les pays candidats et tiers dans le CADSES  | 299 |
| Tableau 23 : Les logiques des trois groupes d'acteurs selon l'approche patrimoniale de L. Mermet   | 311 |
| Tableau 24 : Participation des acteurs aux séminaires du Panel   | 312 |
| Tableau 25 : Correspondance entre les objectifs et les résultats de <i>Vision Planet</i>   | 317 |
| Tableau 26 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet <i>Vision Planet</i>   | 319 |
| Tableau 27 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet <i>Jumelage Phare ADR Ouest</i>  | 326 |
| Tableau 28 : L'acceptation des Magyars par les Roumains diffère selon les régions historiques  | 340 |
| Tableau 29 : Le poids des villes de l'eurorégion   | 343 |
| Tableau 30 : Les facteurs ayant facilité ou entravé la coopération au sein de <i>DKMT</i>  | 348 |
| Tableau 31 : Les premiers projets n'aboutissent pas à des réalisations concrètes   | 349 |
| Tableau 32 : Les facteurs ayant facilité ou entravé la coopération roumano-ukrainienne   | 351 |
| Tableau 33 : Logiques des acteurs de « Concept et stratégie de développement de la région frontalière RO-HU »  | 373 |
| Tableau 34 : D'importantes ressources humaines mobilisées  | 277 |
| Tableau 35 : Les étapes du projet « Concept et stratégies de développement de la région frontalière RO-HU »  | 380 |
| Tableau 36 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet « Concept et stratégie de développement de la région frontalière roumano-hongroise »       | 382 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Tableau 37 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet « Conférences pour la mer Noire »</b>              | <b>385</b> |
| <b>Tableau 38 : D'importantes ressources humaines mobilisées</b>  | <b>402</b> |
| <b>Tableau 39 : Les étapes du projet <i>Transpark</i></b>   | <b>404</b> |
| <b>Tableau 40 : Les facteurs ayant facilité ou entravé le projet <i>Transpark</i></b>                               | <b>406</b> |
| <b>Tableau 41 : Les facteurs favorisant ou entravant la coopération roumano-moldave</b>                             | <b>411</b> |
| <b>Tableau 42 : Typologie basée sur la caractéristique spatiale (J. Cristescu, 2004)</b>                            | <b>419</b> |
| <b>Tableau 43 : Les facteurs entravant la coopération transnationale et transfrontalière (J. Cristescu, 2004)</b>   | <b>421</b> |
| <b>Tableau 44 : Les facteurs facilitant la coopération interterritoriale</b>  | <b>422</b> |
| <b>Tableau 45 : Correspondance entre les objectifs et les résultats de la coopération transnationale</b>            | <b>428</b> |
| <b>Tableau 46 : Correspondance entre les objectifs et les résultats de la coopération transfrontalière</b>          | <b>428</b> |
| <b>Tableau 47 : Caractéristiques quantitatives des principaux projets roumains de coopération interterritoriale</b> | <b>430</b> |
| <b>Tableau 48 : Des impacts qui ne peuvent être exclusivement dus aux projets de coopération</b>                    | <b>431</b> |
| <b>Tableau 49 : Nos recommandations aux deux échelles spatiales et organisationnelles (J. Cristescu, 2004)</b>      | <b>448</b> |
| <b>Tableau 50 : Un calendrier indicatif non suivi pour l'évaluation du programme CADSES</b>                         | <b>452</b> |
| <b>Tableau 51 : Des évaluations spécifiques pour les programmes et les projets (J. Cristescu, 2004)</b>             | <b>457</b> |
| <b>Tableau 52 : Des indicateurs pour une micro-évaluation transnationale</b>  | <b>466</b> |
| <b>Tableau 53 : Des indicateurs pour une méta-évaluation transnationale</b>   | <b>468</b> |
| <b>Tableau 54 : Des indicateurs pour une méta-évaluation transfrontalière</b>                                       | <b>472</b> |

**TABLE DES ENCARTS**

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>Encart 1 : Des PIC et des IC</b>   | <b>38</b>  |
| <b>Encart 2 : « l'affaire Phare »</b>   | <b>52</b>  |
| <b>Encart 3 : Les quatre axes de la réforme de la gestion de l'aide en 2001</b> | <b>58</b>  |
| <b>Encart 4 : Le FEDER, le fonds favori</b>                                     | <b>67</b>  |
| <b>Encart 5 : L'article 10 du FEDER</b>   | <b>78</b>  |
| <b>Encart 6 : Le programme RECITE</b>   | <b>157</b> |
| <b>Encart 7 : Le programme ECOS-OUVERTURE</b>                                   | <b>157</b> |
| <b>Encart 8 : Le Plan d'Aménagement du Territoire National (PATN)</b>           | <b>161</b> |

---

## RESUME en français

Dans le contexte actuel d'élargissement et d'approfondissement de l'Union européenne, la coopération dans différentes formes apparaît comme un instrument de la réduction des inégalités sociales. Or, si l'on observe une tendance à la convergence nationale, l'écart se creuse en revanche entre les régions d'un même Etat et *a fortiori* à l'échelle transnationale. L'objectif central de cette recherche est d'apprécier la portée de la coopération interterritoriale, *i.e* entre les différents niveaux et principalement infra-nationaux pour leur développement. Deux grands types de coopération sont ici envisagés, à savoir les échelles transnationale et transfrontalière. La Roumanie est justement dans cette dynamique d'adhésion et ses disparités régionales sont importantes, elle attend donc beaucoup de ces différentes coopérations. Plusieurs exemples de programmes ou de projets sont ici étudiés ; outre l'éclaircissement qu'ils apportent sur la portée de la coopération pour le développement des territoires, ils sont la base d'une méthode d'évaluation de la coopération.

DISCIPLINE : Géographie, Aménagement de l'Espace - Urbanisme

MOTS-CLES : Europe centrale et orientale – Roumanie – Coopération transnationale et transfrontalière – Elargissement – Développement – Régionalisation – Evaluation

---

TITRE en anglais : Interterritorial co-operation through the example of Romania

The European Union is in the twofold process of enlargement and deepening the communitary policies. Among them, the regional policy established a framework to transnational and crossborder co-operation. Since the social disparities are growing – the regional more than the national – we assume that such co-operation between different territories can be seen as a development tool. The objective of the research is then to appreciate the impact of interterritorial co-operation on development. Romania has been chosen for its particular position in Europe, both geographically and politically. Different case studies show the impact on some aspects of Romania's development and constitute the base of an evaluation method regarding programmes as well as projects.

KEY WORDS : Central and eastern Europe – Romania – Crossborder and transnational co-operation – enlargement – Development – Regionalisation – Evaluation

---

TITRE en roumain : Cooperării inter-teritoriale : exemplul României

În contextul actual al extinderii și integrării în Uniunea europeană, cooperarea sub diferitele ei forme apare ca un instrument al reducerii inegalităților sociale. Cu toate acestea, deși se observă o tendință spre convergență la nivel național, diferențele între regiunile aceluiași stat se măresc și cu atât mai mult la scară transnațională. Obiectivul principal al acestui studiu este de a aprecia impactul cooperării inter-teritoriale asupra dezvoltării diferitelor teritorii, respectiv între diferitele nivele și mai ales cel infra-național. Două mari forme de cooperare sunt analizate și anume scara transnațională și transfrontalieră. România se găsește în dinamica de aderare la UE și disparitățile ei regionale sunt importante, prin urmare ea așteaptă mult de la cooperarea inter-teritorială. Mai multe exemple de programe sau de proiecte sunt analizate în studiu de față : dincolo de clarificarea pe care o aduc privind impactul cooperării asupra dezvoltării, ele reprezintă baza unei metode de evaluare a cooperării.

CUVINTE CHEIE : Europa centrală și orientală – Romania – Cooperare transnațională transfrontalieră – Extindere – Dezvoltare – Regionalizare – Evaluare