

Juin 2006

Intégration européenne et recompositions transfrontalières dans les PECO

*Le cas de l'eurorégion Hajdú-Bihar
(Hongrie) – Bihor (Roumanie)*

Noémie HINFRAY

Directeur de recherche: Jean-Paul CARRIERE

UNIV. TOURS POLYTECH DA



D 251 014425 4

11103 1112002 1111



Remerciements

La poursuite de ce travail de recherche a été l'occasion d'échanges fructueux sur les enjeux de la construction européenne. Je tiens à remercier l'ensemble des personnes rencontrées lors des entretiens en Hongrie et en Roumanie dont la liste figure en Annexe 1 p.101. L'apport de leurs informations a été d'une grande aide pour la réalisation de mon mémoire.

Je tiens à remercier particulièrement le professeur Jean-Paul Carrière pour sa disponibilité, ses conseils avisés et ses encouragements à entreprendre un tel projet transfrontalier.

Dans le cadre de mon séjour Erasmus à Pécs, merci au professeur Attila Buday-Sántha et à monsieur Róbert Glück pour leur encadrement au sein de l'Université d'Economie.

Merci également aux professeurs Alexandru Ilieș et Ioan Horga ainsi qu'à madame Luminita Filimon pour leur accueil à l'Université d'Oradéa.

Merci au professeur István Süli-Zakar et au docteur Klára Czime pour leur accueil à l'Université de Debrecen.

Merci au docteur Andrea Székely de l'Université Corvinus de Budapest pour l'intérêt porté à ma démarche et sa relecture avisée.

Je tiens également à remercier madame Geneviève Bogeat-Tardieu du Ministère de l'Équipement Français qui a accepté ma présence à une conférence sur l'Aménagement du Territoire en Hongrie en Décembre 2004, qui a finalement été le point de départ de ce travail de recherche.

Madame Judith Krakler, Conseillère à l'Office National de l'Habitat et de la Construction (OLÉH) de Hongrie, Direction Générale de l'Urbanisme, a été d'une grande aide pour la prise de contacts en Hongrie.

Merci à monsieur Bernard Boclé et à madame Zsuzsa SZESZLER pour leur cordialité.

Merci à monsieur Dan Poinar du Département de Bihor pour sa patience à répondre à mes nombreuses interrogations.

Merci à Gyula Szabó pour son accueil à Debrecen et ses compléments d'informations utiles.

Merci à Tamás Hardi pour le temps qu'il m'a consacré à Győr.

Merci à Christophe et à mes proches pour leur soutien.

Enfin un grand merci à Camille Danet pour le partage de cette belle aventure en Europe centrale.

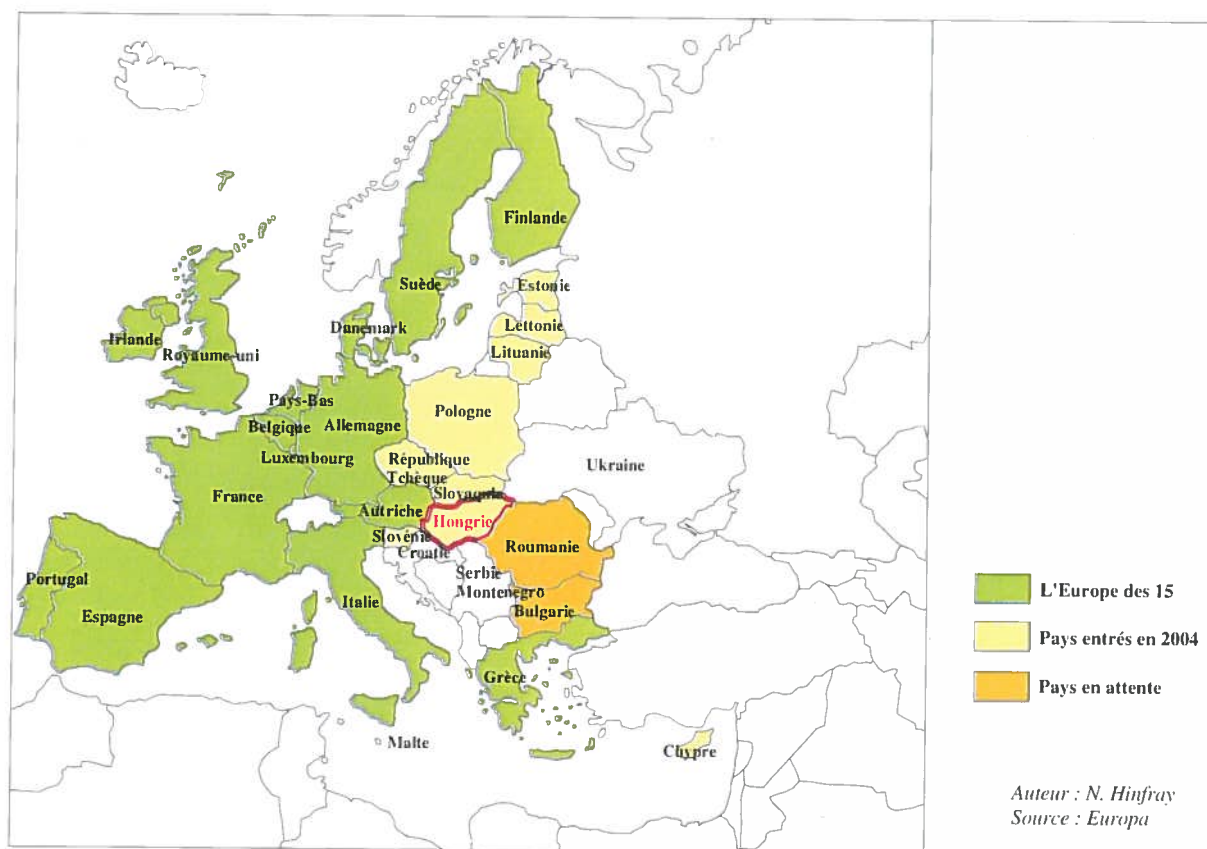
Sommaire

Introduction	3
Chapitre préliminaire : Intégration socio-économique des PECO à l'UE et enjeux territoriaux.....	8
Section 1 : Situation socio-économique des PECO.....	10
Section 2 : Les impacts territoriaux de l'intégration socio-économique	17
Chapitre 1 : La structuration des espaces transfrontaliers : Théorie et réalités.....	23
Section 1 : De l'espace frontalier à l'espace transfrontalier.....	26
Section 2 : Les difficultés rencontrées sur les espaces transfrontaliers.....	34
Section 3 : Les espaces frontaliers en Hongrie	38
Chapitre 2 : L'eurorégion acteur de la recomposition des espaces transfrontaliers ?	50
Section 1 : L'eurorégion, « acteur » émergeant sur les espaces transfrontaliers.....	53
Section 2 : Analyse concrète de l'eurorégion Hajdú-Bihar (Hongrie) – Bihor (Roumanie)	75
Conclusion.....	95

Introduction

Le 1^{er} mai 2004, huit pays des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) sont devenus membres de l'Union Européenne (UE). Après plus d'une décennie de négociations politiques et d'efforts socio-économiques imposés pour l'adhésion, l'intégration politique a été finalisée pour l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie – ainsi que les deux îles méditerranéennes Chypre et Malte –, alors que la Roumanie et la Bulgarie rejoindront normalement l'UE en 2007 (Carte 1).

Carte 1 : L'élargissement européen de 2004



L'adhésion des dix nouveaux pays accroît le territoire de l'UE de 22,5 % et sa population de 19,4 %, ce qui aura des implications certaines sur les équilibres territoriaux aux échelles continentales et macro-régionales. Les nouveaux pays adhérents ont également des besoins importants en matière économique et sociale. Le cinquième élargissement présente des enjeux majeurs pour l'intégration européenne.

« L'intégration européenne » est un terme polysémique qui recouvre différents domaines. L'intégration peut en effet être politique, historique, économique, sociale, culturelle, spatiale, etc. L'intérêt porte ici plus spécialement sur l'intégration territoriale de l'UE ; plus exactement nous nous intéressons aux impacts territoriaux de l'intégration à l'UE pour les PECO.

L'intégration européenne selon une approche territoriale fait référence au processus de rapprochement fonctionnel des territoires par abaissement des obstacles, qu'ils soient physiques, ou, comme c'est le cas à l'Est de l'Europe, politiques ou idéologiques (Coudroy de Lille, 2003). Par conséquent, les structures territoriales des pays européens sont transformées et les potentiels socio-économiques des territoires sont redéfinis dans une perspective de développement à l'échelle européenne : l'intégration spatiale européenne met en jeu des processus généraux de recompositions territoriales. Or, le cinquième élargissement représente un défi pour la reconfiguration des territoires centre-européens car ils constituent un espace d'entre-deux européen où les territorialités s'enchevêtrent de façon très complexe et où les recompositions territoriales sont la source de tensions politiques, économiques et sociales très vives (Maurel, 1997 ; Rey, 1998).

En outre, les mutations dans les territoires centre-européens ne relèvent pas stricto sensu de l'intégration européenne de 2004. En effet, les recompositions territoriales actuellement en cours dans les PECO sont également issues de la transition systémique qui a lieu dans les PECO depuis le changement de régime, ainsi qu'à des transformations économiques et techniques plus globales comme l'internationalisation de l'économie, la progression des technologies d'information et de communication ou la diffusion de nouveaux moyens de transport.

Pour analyser les impacts territoriaux de l'intégration européenne, le parti pris est de considérer plus spécialement les espaces frontaliers car ils cristallisent les recompositions territoriales actuellement en cours dans les PECO. L'ouverture des frontières est l'une des implications directes de l'intégration européenne. De surcroît, les réseaux de différents types qui émergent, favorisés par les échanges de personnes, de biens et de circulation, sont immédiatement perceptibles sur les franges frontalières. L'un des premiers espaces à être recomposé est donc l'espace frontalier, la question des espaces frontaliers soulève des enjeux majeurs qui méritent l'attention. Avec le cinquième élargissement, l'UE a en effet hérité de 28 nouvelles frontières intérieures et extérieures ; les régions frontalières représentent aujourd'hui près de 32 % de la population et plus de 40 % du territoire européen. La gestion des espaces frontaliers constitue un enjeu d'autant plus avéré dans les PECO que, conséquence de la petite taille des pays candidats, plus de la moitié de la population des nouveaux membres réside dans des zones frontalières (Lepesant, 2002).

Comment se manifestent alors les recompositions territoriales sur les espaces frontaliers ? La première hypothèse posée est que l'intégration socio-économique européenne s'accompagne du passage de « l'espace frontalier à l'espace transfrontalier » (Wackerman, 2003). La connexion

des réseaux urbains de deux espaces frontaliers partageant une même frontière vient structurer un espace transfrontalier en émergence et générer de nouveaux pôles de développement.

De plus, la recomposition des espaces frontaliers des PECO se traduit par l'émergence de nouvelles organisations territoriales. Les « eurorégions » forment ainsi l'un de ces nouveaux territoires de projet qui viennent institutionnaliser les coopérations transfrontalières s'effectuant entre les acteurs de part et d'autre de la frontière. L'eurorégion participe-t-elle néanmoins de manière effective à la structuration des espaces transfrontaliers ? L'eurorégion peut-elle être considérée comme l'expression d'une réelle stratégie de développement, impulsant une nouvelle dynamique socio-économique aux territoires ? La seconde hypothèse posée est que l'eurorégion ne participe pas à la structuration des espaces transfrontaliers car elle n'est pas fonctionnelle.

Afin d'observer le phénomène d'intégration transfrontalière, la Hongrie a été choisie comme terrain d'analyse. La Hongrie, comme ses voisins d'Europe centrale, a dû mettre en place des réformes politiques et économiques imposées par l'UE en vue de l'intégration. Il s'agit notamment de l'instauration d'institutions démocratiques et d'un système économique de marché, ainsi que le rétablissement de la propriété privée (Maurel, 2004). Le 1^{er} mai 2004 signifie pour le pays l'aboutissement d'une forte volonté d'adhésion et « un retour à la famille des pays démocratiques en Europe »¹.

En Hongrie, l'approche territoriale en générale, et celle des espaces frontaliers en particulier, s'avère complexe car le pays a connu maintes redéfinitions de ses frontières au cours de son histoire. La question des frontières y est sensible car elle touche au problème des minorités hongroises vivant hors du territoire national. En outre, quasiment toutes les régions frontalières hongroises participent à une eurorégion, d'où l'intérêt de s'interroger sur les enjeux de la politique eurorégionale pour ce pays.

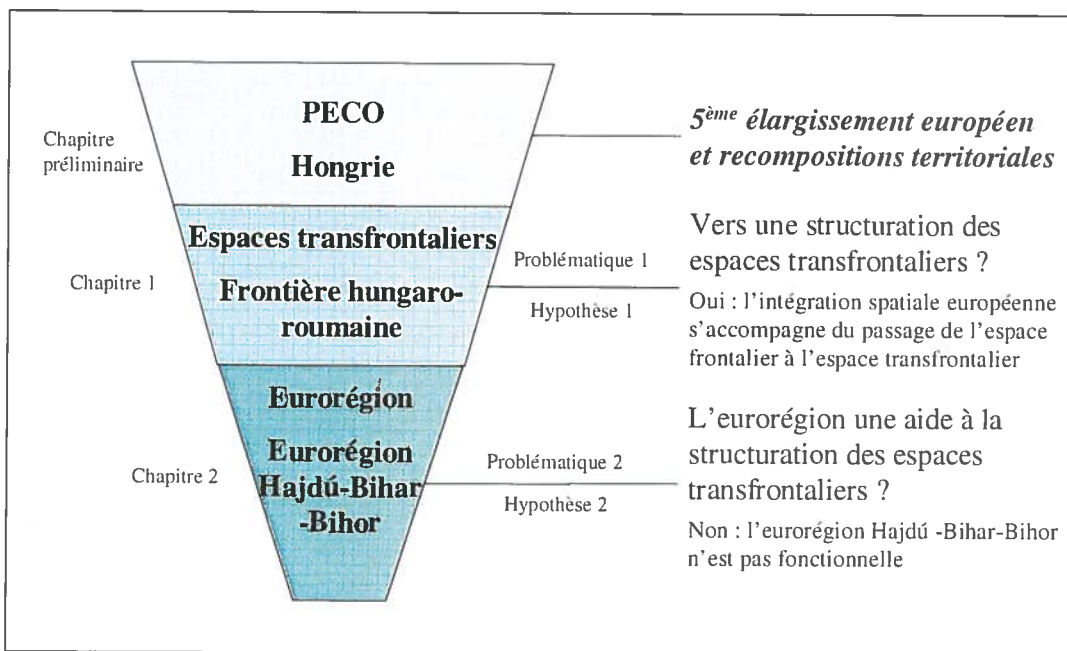
Ce travail de recherche alterne entre théorie et pratique. Les espaces transfrontaliers et les eurorégions ayant été jusqu'à maintenant peu abordés dans le domaine de l'aménagement du territoire, la recherche s'est aussi orientée vers des références conceptuelles relatives à la géographie politique et économique ainsi qu'aux sciences régionales. Pour analyser le rôle que peut jouer la structure eurorégionale sur la recomposition des espaces transfrontaliers, une analyse empirique a été portée sur l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar, située sur la frontière hungaro-roumaine. De nombreux entretiens ont ainsi été menés avec des chercheurs et acteurs de terrain hongrois et roumains (Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées) afin de mettre à jour les recompositions territoriales qui s'effectuent actuellement sur les espaces transfrontaliers. En outre, un traitement complet de la problématique transfrontalière et eurorégionale aurait certes nécessité d'alterner les regards hongrois et roumain, mais compte tenu des limites imparties à cet exercice de recherche, le côté hongrois a davantage été abordé.

¹ A. Erdős, Ambassadeur de Hongrie en France, journée d'information sur la Hongrie, La Défense, Paris, 17/12/04.

Dans un premier temps, des données socio-économiques générales concernant les PECO sont présentées, ce qui nous permet de comprendre les grands enjeux de développement territorial des territoires centre-européens (Chapitre préliminaire). Ensuite, nous nous intéressons aux recompositions territoriales qui s'exercent sur les espaces frontaliers. Nous présentons d'abord les fondements théoriques de la structuration des espaces transfrontaliers. Nous confrontons ensuite la théorie à la réalité des régions frontalières centre-européennes (Chapitre 1). Puis, nous analysons le rôle que peut jouer l'acteur eurorégion dans la recomposition des territoires transfrontaliers. Nous discutons enfin de la fonctionnalité de l'eurorégion dans le domaine de l'aménagement du territoire transfrontalier en nous appuyant sur le cas de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar (Chapitre 2).

Ainsi, le mémoire de recherche prend la forme suivante (Figure 1) :

Figure 1 : Structure du mémoire



Chapitre préliminaire

Intégration socio-économique des PECO à l'UE et enjeux territoriaux

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, ce travail porte sur la recomposition des territoires frontaliers. Mais avant d'aborder ces territoires spécifiques, il s'agit dans un chapitre préliminaire de présenter le contexte plus global dans lequel les recompositions territoriales frontalières interviennent. En effet, on ne peut appréhender les enjeux du développement des territoires dans les PECO sans connaître leurs caractéristiques socio-économiques générales. De surcroît, la situation territoriale et le contexte socio-économique des PECO constituent un point de départ à l'analyse des espaces transfrontaliers. Nous précisons cependant que le Chapitre préliminaire est très synthétique : nous nous contentons de donner quelques indications sur le contexte général.

Ainsi, depuis quinze ans, les PECO doivent faire face à des changements globaux dus notamment au passage d'une économie centralisée et planifiée à une économie de marché privatisée ainsi qu'à l'instauration d'un système démocratique. L'adaptation au contexte de mondialisation et d'internationalisation des économies a révélé une pression croissante pour s'adapter aux conséquences de la globalisation et aux influences économiques externes tandis que la courte période de transformation a eu de lourdes conséquences sociales (Enyedi, 2005). Aujourd'hui, les PECO sont dans une période de « post-transition » qui implique une politique continue de réformes structurelles afin de s'adapter au nouveau contexte politique, institutionnel et socio-économique.

La situation socio-économique des PECO n'est pas homogène, il existe d'importants écarts de développement entre eux. Cependant, ils observent des problèmes territoriaux communs, d'où l'intérêt de considérer les frontières qui constituent le point de rencontre physique des inégalités. Il s'agit de revenir sur les données socio-économiques générales des PECO afin d'avoir une idée du contexte dans lequel ils évoluent (Section 1) et ainsi mieux comprendre les impacts et enjeux territoriaux de l'intégration européenne (Section 2).

SECTION 1 : SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES PECO

L'héritage historique commun et une même situation géographique au centre de l'Europe pourraient faire croire que les PECO sont confrontés aux mêmes défis devant l'intégration européenne. S'ils connaissent des dynamiques communes, il s'avère pourtant que le degré de développement territorial diffère d'un pays à l'autre voire d'une région à l'autre. Les quelques indicateurs de référence relatifs aux PECO (Tableau 1) permettent ainsi de saisir les différences socio-économiques et spatiales qui existent entre les pays.

Tableau 1 : Données générales des PECO, 2004

	Surface en km ²	Population en millions	Habitants par km ²	PIB par hab. en PPA ² (EU-25=100)	Taux de chômage en %
Rép. tchèque	78 868	10,2115	132,2	70,3	8,3
Estonie	43 698	1,3511	31,1	51,2	9,7
Lettonie	64 589	2,3192	37,1	42,8	10,4
Lituanie	65 300	3,4459	52,6	47,8	11,4
Hongrie	93 030	10,1167	108,6	60,1	6,1
Pologne	312 685	38,1906	122,1	48,8	19,0
Slovénie	20 273	1,9964	99,2	79,1	6,3
Slovaquie	49 034	5,3801	109,8	51,9	18,2
Bulgarie	111 002	7,8013	70,1	30,4	12,0
Roumanie	238 391	21,7113	94,3	32,2	7,6
PECO	107 687	10,25241	85,7	51,5	10,9

Auteur : N. Hinfrey

Source : Eurostat

D'abord, il apparaît que la structure territoriale de chacun des PECO est hétérogène. Le plus grand pays, la Pologne, est par sa superficie 15 fois plus étendu que le plus petit pays, la Slovénie, et sa population est 28 fois plus importante que l'Estonie. Les différences de densité de population laissent aussi deviner une répartition de la population variable d'un pays à l'autre³. En outre, 62 % des habitants (des nouveaux membres) vivent dans des régions frontalières, alors que ce taux n'atteint qu'environ 15 % dans l'UE des 15 (SDEC, 1999, p.51).

² PPA = Parité de Pouvoir d'Achat

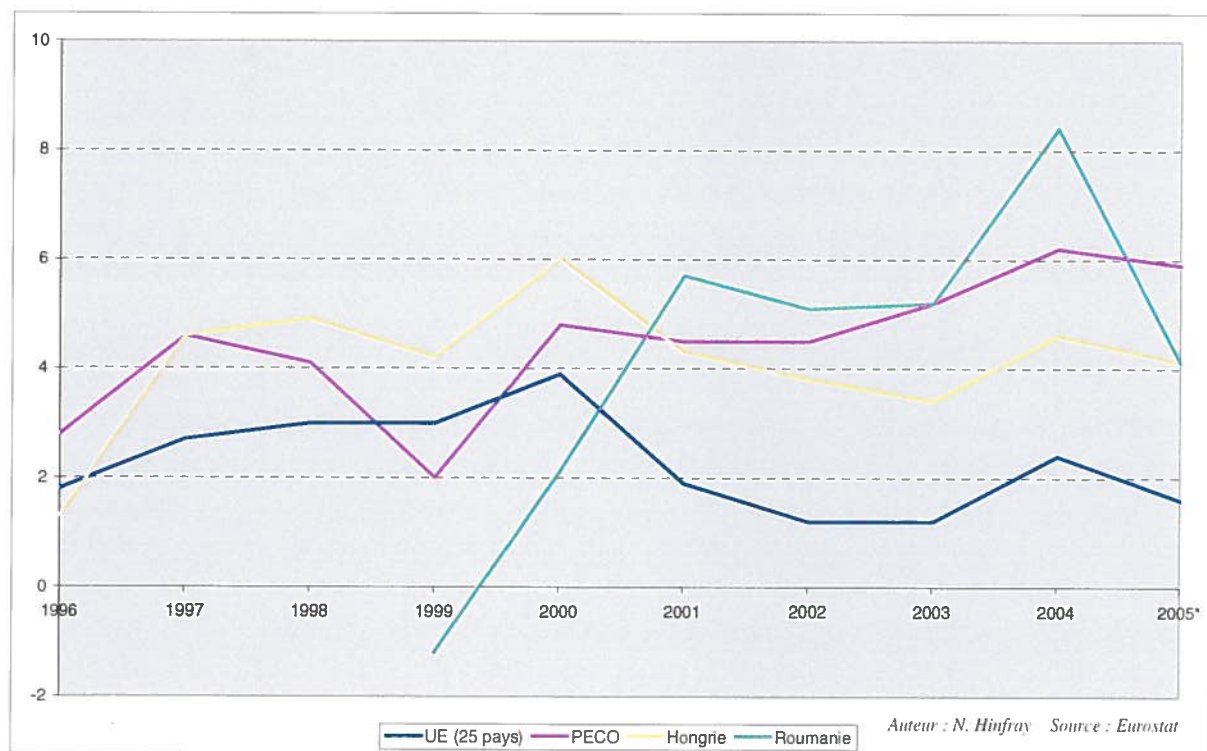
³ Dans les PECO, la moyenne de la densité de population (85,7 habitants par km²) se situe en dessous de celle de l'Europe des 25 (117,5 habitants par km²).

En termes économiques, même si de manière générale la prospérité économique des nouveaux membres est partout inférieure à celle de la moyenne européenne, la situation varie également d'un pays à l'autre : alors que la Slovénie, la République tchèque et la Hongrie atteignent le niveau de la Grèce ou du Portugal, les pays baltes, et surtout la Bulgarie et la Roumanie, apparaissent comme des pays beaucoup moins prospères.

Globalement, avec une moyenne de 10,9 %, les PECO connaissent un taux de chômage élevé. La situation est davantage problématique dans les régions où la part de l'emploi est la plus élevée dans l'industrie et l'agriculture.

En outre, si la première phase de transition a été particulièrement difficile pour les PECO, il faut noter le fort dynamisme économique dont profite la zone depuis une dizaine d'années. La moyenne de leur taux de croissance annuel avoisine en effet pour cette période les 4,5 %. Depuis 2002, la croissance moyenne des PECO est supérieure à celle de l'Europe des 25 (Figure 2).

Figure 2 : Taux de croissance du PIB réel dans les PECO⁴



⁴ Taux de croissance du PIB en volume, variation en pourcentage par rapport à l'année précédente. Pour 2005, il s'agit d'une estimation ; les données de la Roumanie ne sont disponibles qu'à partir de 1999.

Avec l'intégration socio-économique, les Investissement Directs Etrangers (IDE) ont également connu une forte croissance dans les PECO, de telles opérations étant rendues possibles par le nouvel environnement institutionnel, la disponibilité de main d'œuvre relativement bon marché et qualifiée, et un marché potentiellement important (Dupuch et al., 2004). La quasi-totalité des entrées d'IDE se concentrent généralement dans les régions capitales et les régions frontalières. La Pologne et la République tchèque sont les pays les plus attractifs, chacune attirant plus d'un quart des IDE de la zone PECO, tandis que la Hongrie se place en troisième position avec un pourcentage de 16,62 % (Tableau 2). Les sept autres pays se montrent beaucoup moins attractifs.

Tableau 2 : Répartition des IDE dans les PECO en 2002

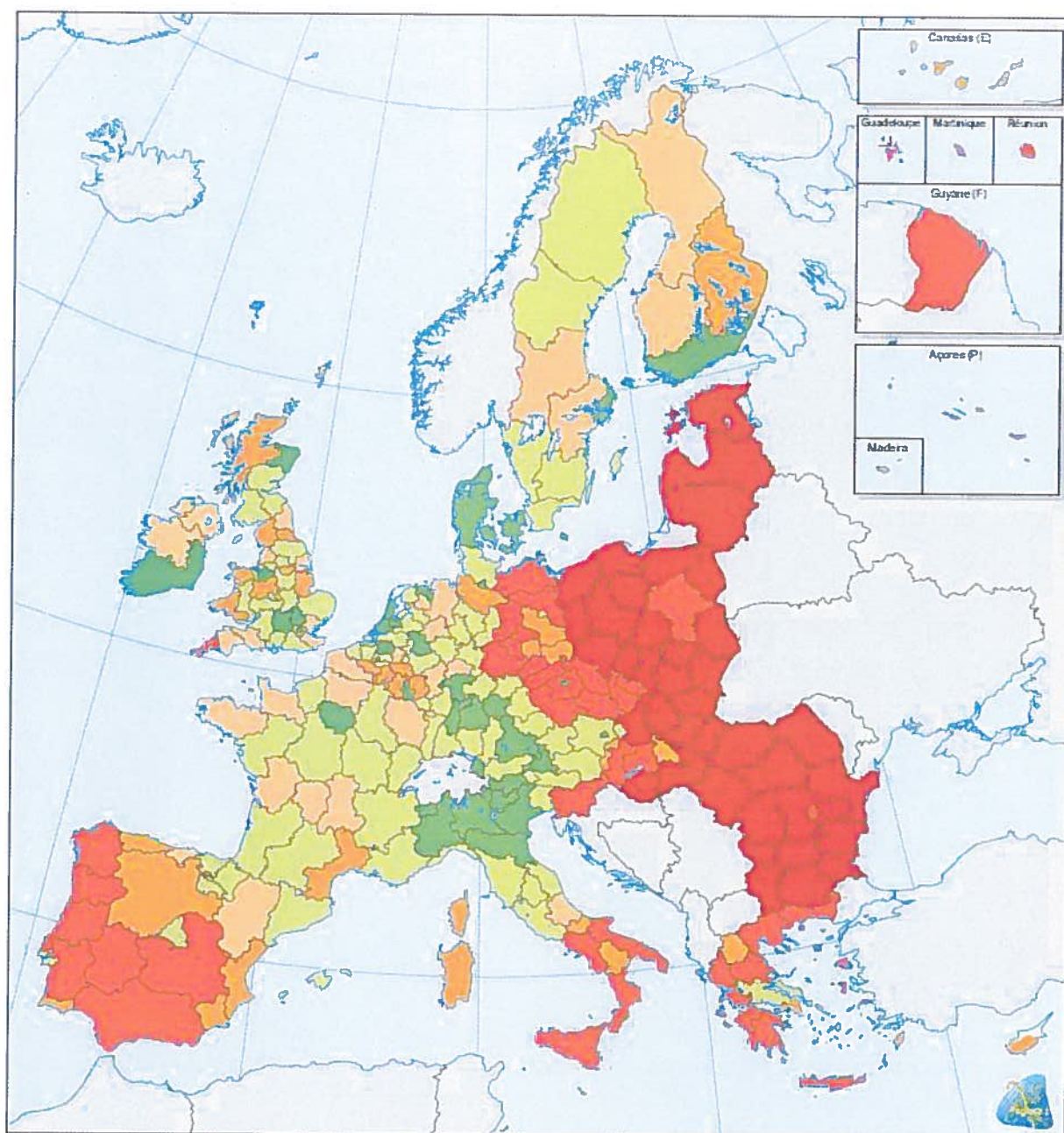
	Stock d'IDE en millions de \$	En % du PIB national	En % du total de la zone
Rép. tchèque	38 450	52,05	26,17
Estonie	4 226	61,21	2,88
Slovénie	5 074	21,7	3,45
Hongrie	24 416	34,94	16,62
Slovaquie	10 225	40,66	6,96
Pologne	45 150	22,55	30,73
Lettonie	2 723	30,46	1,85
Lituanie	3 981	26,63	2,71
Bulgarie	3 889	23,45	2,65
Roumanie	8 786	18,17	6
PECO	146 920	30,09	100

Auteurs : S. Dupuch et al., 2004

Source : CNUCED

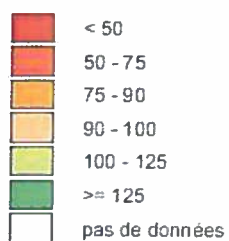
Toutefois, l'embellie illustrée par des indicateurs comme la croissance économique ou l'attraction des investissements étrangers, « n'a permis nulle part de compenser la dégradation de la situation sociale consécutive au choc de la transition » (Dupuch, 2003, p.5). Ainsi, le PIB par habitant en PPA laisse clairement entrevoir un faible niveau de vie des nouveaux pays membres par rapport à l'Europe des 15 (Annexe 2 : PIB par habitant en PPA dans les PECO, EU-25=100). Certes, les résultats montrent une amélioration de la situation socio-économique des PECO, mais la représentation graphique de l'indicateur illustre le fossé toujours existant entre les anciens pays membres et les nouveaux (Carte 2).

Carte 2 : PIB par habitant dans l'Europe des 25, 2001



1.1 PIB par habitant (en SPA), 2001

Indice UE25=100



FR(DOM): 2000

Source: Eurostat

0 100 500 km

© Association EuroGéographie pour les frontières administratives

La situation sociale dans les PECO peut être évaluée de façon plus précise à partir de l'Indicateur de Développement Humain (IDH), indicateur composite qui, même s'il reste imparfait, permet d'apprécier le niveau de développement atteint par un pays⁵ (Tableau 3).

Si ces dernières années l'état sanitaire de la population s'est amélioré, l'espérance de vie dans les PECO reste cependant inférieure à la moyenne européenne (73,2 ans contre 76,6 ans). Le niveau d'éducation de la population est relativement élevé, notamment au niveau de l'alphabétisation des adultes. En revanche, le niveau de vie moyen de la population des nouveaux membres de l'UE s'avère critique. Le PIB par habitant dans les PECO est en effet près de moitié inférieur à la moyenne européenne. Au sein des PECO, la situation est également extrêmement variable (en Slovaquie, PIB par habitant de 19 150 \$, en Roumanie 7 277 \$, soit un écart de 38 %).

Pour autant à l'échelle mondiale, tous les PECO bénéficient selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) d'un développement humain élevé, excepté la Roumanie pour qui le développement humain est considéré comme moyen.

Tableau 3 : IDH dans les PECO, 2003

	Espérance de vie à la naissance	Taux d'alphabétisation des adultes	Taux brut de scolarisation	PIB par habitant, PPA en \$	IDH	Rang
Slovénie	76,4	99,7	95	19 150	0,904	26
Rép. Tchèque	75,6	99	80	16 357	0,874	31
Hongrie	72,7	99,3	89	14 584	0,862	35
Pologne	74,3	99,7	90	11 379	0,858	36
Estonie	71,3	99,8	92	13 539	0,853	38
Lituanie	72,3	99,6	94	11 702	0,852	39
Slovaquie	74	99,6	75	13 494	0,849	42
Lettonie	71,6	99,7	90	10 270	0,836	48
Bulgarie	72,2	98,2	78	7 731	0,808	55
Roumanie	71,3	97,3	72	7 277	0,792	64
Moyenne PECO	73,2	99,2	86	12 548	0,849	
Moyenne UE 27 + 2	76,6	98	92	22 435	0,899	

Auteur : N. Hinfray

Source : Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 2005

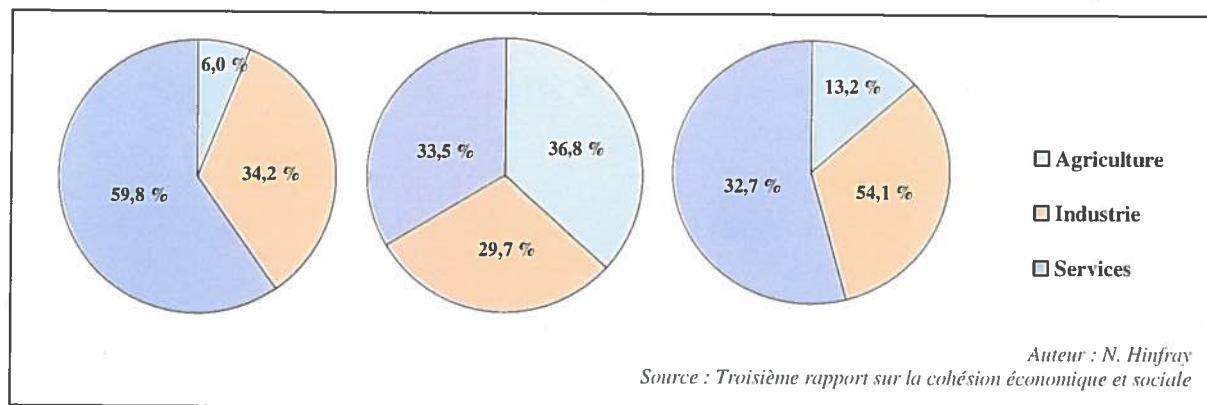
⁵ L'IDH est calculé à partir de l'espérance de vie à la naissance, du niveau d'instruction et du PIB réel par habitant. L'IDH est une valeur comprise entre 0 et 1 ; plus l'IDH se rapproche de 1, plus le niveau de développement du pays est élevé.

Comme l'espace transfrontalier analysé en fin de mémoire porte sur un territoire hungaro-roumain, il s'avère opportun d'effectuer un retour sur les données de la Hongrie et de la Roumanie. Ainsi, les indicateurs présentés précédemment mettent en évidence une position asymétrique entre la Hongrie et de la Roumanie, et ceci à plusieurs titres :

- Au niveau morphologique d'abord, la Hongrie et la Roumanie apparaissent comme deux pays de taille différente. En effet, le premier constitue un pays relativement modeste (93 000 km², 10 millions d'habitants), alors que le second forme le deuxième plus grand pays des PECO par sa superficie et sa population (238 400 km², 22 millions d'habitants).
- Au niveau socio-économique ensuite, les deux pays montrent des écarts de développement certains. Le PIB par habitant en Hongrie représente ainsi près du double de celui de la Roumanie (Tableau 1 p.10). En Roumanie, l'ensemble du pays connaît un retard de développement ; seule Bucarest, qui présente un PIB par habitant plus élevé que la moyenne du pays, apparaît dans une situation moins critique. En Hongrie, la situation socioéconomique semble moins grave puisque Budapest et sa région, mais aussi tout le Nord-Ouest du pays bénéficient d'une meilleure situation (Carte 2 p.13). Le chômage est relativement bas tant en Hongrie (6,1 % de la population active) qu'en Roumanie (7,6 %). Concernant le développement humain, le décalage de la Roumanie par rapport aux autres PECO a déjà été évoqué plus haut (p.14).
- Au niveau du dynamisme économique (Mission économique de Budapest, 2005 ; Mission économique de Bucarest, 2004), la Hongrie a connu une forte croissance économique depuis 1997 avec un taux de croissance annuel moyen avoisinant les 4%. Un ralentissement de la croissance a été observé de 2001 à 2003, puis la reprise a été amorcée en 2004 (Figure 2 p.11). Le taux de croissance de la Hongrie reste cependant bas par rapport aux nouveaux membres. Pour la Roumanie, les années 1997 à 1999 ont été des années de récession mais le pays connaît depuis 2000 une croissance soutenue. En 2002-2003, le principal moteur de la croissance en Hongrie a été la forte consommation des ménages liée notamment aux hausses de salaire et au développement du crédit. Aujourd'hui, ce sont les exportations et l'investissement (notamment dans la production industrielle) qui portent la croissance avec des progressions respectives de 14,1% et 7,8% en 2004. Cependant, la consommation des ménages a connu une forte décélération en 2004 qui s'explique par la baisse du revenu disponible. En Roumanie, les moteurs de l'économie sont l'exportation et l'investissement alors que la consommation pèse d'un poids de plus en plus important depuis 2003.

Un autre indicateur qui permet de prendre conscience de la différence des systèmes socio-économiques hongrois et roumain est l'emploi par secteur d'activité (Figure 3).

Figure 3 : Emploi par secteur - Hongrie, Roumanie et PECO (% du total), 2002



L'instauration d'un système économique de marché s'illustre en partie par le déclin du secteur agricole et des industries traditionnelles et par la montée de nouvelles activités économiques relatives à l'industrie de la connaissance ou aux services marchands. Or, les PECO présentent encore un taux relativement élevé d'emploi dans l'agriculture (13,2 % des emplois) et l'industrie (54,1 %), alors que le secteur des services reste sous-développé (32,7%). La part des emplois dans le secteur des services en Hongrie (59,8 %) se rapproche lentement de la moyenne de l'UE des 25 (67,7 %). En revanche, la situation est plus problématique en Roumanie où les trois secteurs se répartissent à part presque égale les emplois.

Quinze ans après le changement de régime, le bilan en Hongrie est positif même si des réformes structurelles doivent encore être menées, notamment dans les domaines de la santé, de la fiscalité et de l'éducation (Mission économique de Budapest, 2005). En revanche en Roumanie, les réformes structurelles indispensables à une stabilisation économique durable ne progressent que lentement. Les domaines prioritaires sont la privatisation et le renforcement de la capacité institutionnelle de l'administration qui s'avère inadaptée au système de marché et touchée par la corruption (Mission économique de Bucarest, 2004). Néanmoins, le recul de l'inflation, la plus grande stabilité politique et la perspective de l'intégration européenne de 2007 laisse augurer des améliorations de la situation socio-économique roumaine.

Ainsi, le constat est établi que la structure territoriale et les niveaux de développement ne sont pas uniformes au sein des PECO, comme l'a illustré la brève analyse comparée de la Hongrie et de la Roumanie. Pourtant, si le dynamisme socio-économique varie d'un pays à l'autre, il est étonnant d'observer que les PECO sont confrontés aux mêmes enjeux territoriaux.

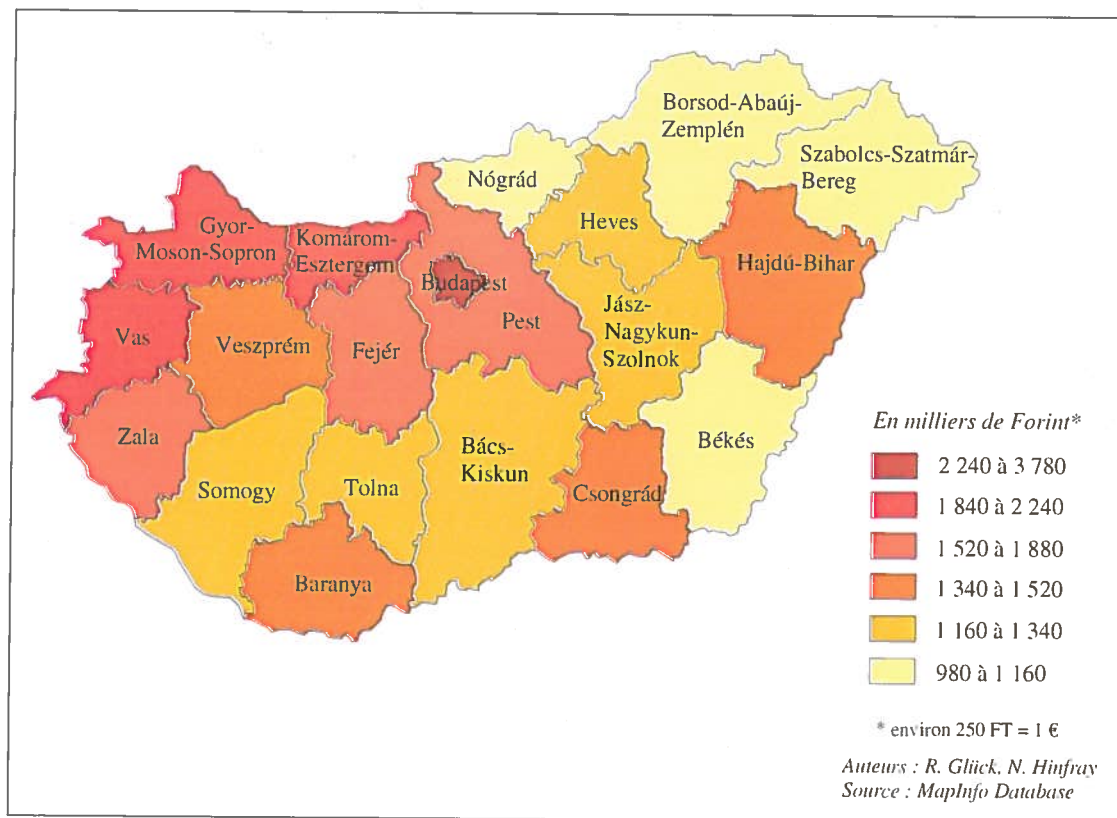
SECTION 2 : LES IMPACTS TERRITORIAUX DE L'INTEGRATION SOCIO-ECONOMIQUE

Comme il a été énoncé dans l'introduction, l'intégration spatiale européenne met en jeu des processus généraux de recompositions territoriales. De nouvelles dynamiques se produisent au sein des territoires. Pourtant, tous les territoires ne sont pas « égaux » face aux mutations en cours et certaines régions connaissent des difficultés à s'adapter au nouvel environnement socio-économique. Ainsi, les impacts territoriaux de l'intégration socio-économique sont caractérisés par l'accroissement des disparités internes de développement. De manière générale, le passage à l'économie de marché a été favorable pour les régions déjà développées, mais les régions dominées par des structures traditionnelles basées sur l'agriculture ou l'industrie, peu flexibles, connaissent aujourd'hui une crise de restructuration. Ainsi, les écarts se creusent entre les régions « gagnantes » et les régions « perdantes » de la transition. Plus exactement, les recompositions territoriales qui s'exercent en Europe centrale créent des « clivages » (Lepesant, 2002) entre les régions, comme nous allons l'illustrer avec le cas hongrois.

Ainsi, le premier clivage est celui de la prépondérance de la capitale par rapport au reste du pays. En Hongrie, Budapest affiche ainsi une forte polarisation et continue de creuser l'écart avec le reste du pays. La ville rassemble, avec 1, 705 million d'habitants (Statistical yearbook of Hungary, 2004) 40 % de la population urbaine de la Hongrie. Elle concentre également les richesses en attirant 35 % des salariés du secteur tertiaire et deux tiers des investissements étrangers (Lepesant, 2005). Ainsi, la répartition du PIB par habitant laisse entrevoir la forte disparité qui existe entre la capitale et la province (Carte 3).

Le dynamisme de Budapest s'explique par le fait que, dotée de préconditions favorables, la capitale est parvenue à se restructurer et à s'adapter plus rapidement à l'économie de marché que les autres centres urbains. De plus, elle bénéficie d'une bonne localisation à la charnière de l'Europe occidentale et orientale, elle est tournée vers des productions à forte valeur ajoutée et son cadre agréable à vivre attire les investisseurs (Richard, 1998). De surcroît, Budapest renforce sa dominance et creuse l'écart avec les autres régions qui ne disposent pas de centres urbains suffisants propre à venir rééquilibrer l'organisation territoriale du pays.

Carte 3 : PIB par habitant en Hongrie, niveau NUTS 3, 2003



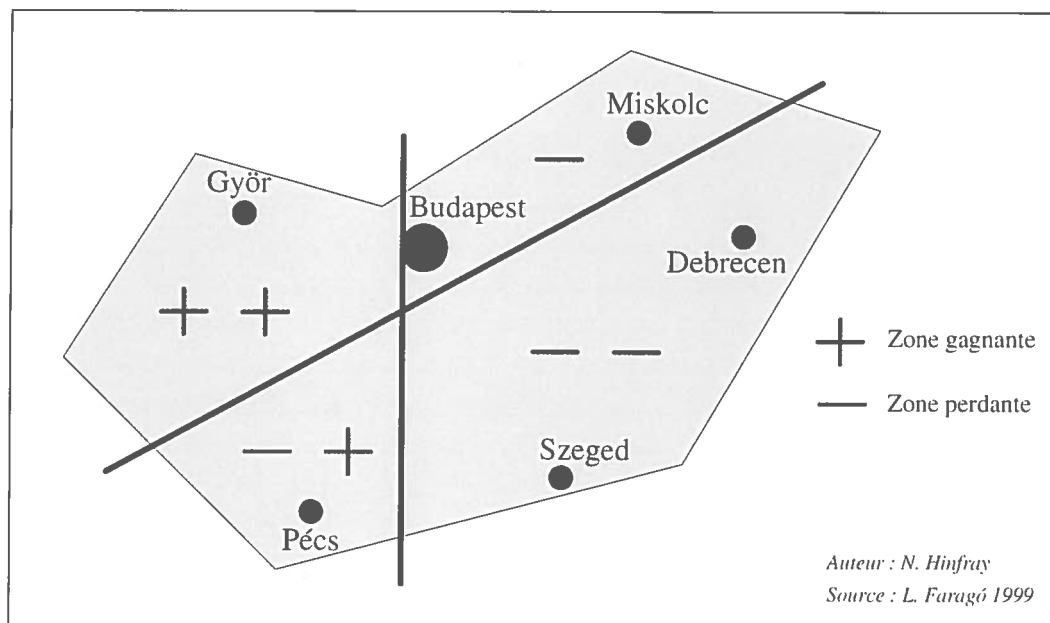
Le second clivage repéré en Hongrie mais aussi dans le reste des PECO est un clivage selon un axe ouest-est. La partie ouest des pays bénéficie généralement de la proximité de l'UE, au détriment des régions proches de la frange orientale qui n'ont, le plus souvent, guère vu d'amélioration de leur économie depuis le début de la transition et se caractérisent par une faible croissance, un chômage élevé et une structure économique peu favorable. Ce fort contraste existant entre l'Est et l'Ouest est nommé « gradient est-ouest » par M.-C. Maurel, terme qui illustre un développement économique différencié entre les deux parties du pays (Maurel, 2004). Pour V. Rey, il s'agit du « gradient de la modernité » qui procède d'un décalage spatio-temporel dans la diffusion des innovations, le développement des activités industrielles et de l'urbanisation (Rey, 1995, p.29).

Ce gradient est retrouvé à l'échelle du continent européen, mais aussi à l'échelle des pays centre-européens où indéniablement l'Ouest profite de la proximité de l'Europe occidentale tandis que l'Est des pays souffre d'une situation périphérique. Ainsi, en Pologne, L. Bourdeau-Lepage montre que les régions de l'Ouest du pays bénéficient d'un dynamisme plus élevé que dans l'Est. A proximité de l'UE, elles profitent d'une position géographique favorable en liant notamment des relations commerciales avec l'Allemagne (Boudeau-Lepage, 2002). Dans le cas de la Hongrie, la richesse de la partie nord-ouest du pays (cf. Carte 3) est expliquée par la tradition

d'échange avec l'Autriche qui remonte à l'époque de l'Empire austro-hongrois. Globalement à l'Ouest, le PIB est plus élevé qu'à l'Est ; les échanges y sont plus développés notamment grâce à l'attraction d'IDE, la qualité de main d'œuvre et une grande diversité industrielle.

Cette disparité spatiale entre l'Ouest et l'Est n'est pas nouvelle : on parle en Hongrie de la « ligne du Danube », axe historique de développement séparant la partie ouest du pays, riche, et la partie est du pays, plus pauvre, traditionnellement tournée vers l'agriculture. En outre, pendant le régime socialiste, un autre axe de développement a été mis en place, renforçant la production mono-industrielle au Nord du pays. Mais le déclin de l'industrie lourde et le passage à une économie de marché a réorganisé les axes économiques du pays. La transition économique s'est soldée par le renforcement des clivages entre les régions (Figure 4). Désormais, Budapest et son aire urbaine, ainsi que les zones situées près des frontières nord-ouest et le long des deux autoroutes Budapest-Vienne (M1) et Budapest-Lac Balaton (M7) bénéficient d'un dynamisme économique. En revanche, le Nord-Est mono-industriel est marqué par une crise avec de graves conséquences sociales (fort taux de chômage, migration de la population). Les régions rurales du Sud sont en voie de marginalisation et ne profitent guère de la restructuration de l'économie hongroise (Richard, 1998). Ainsi, à côté des clivages centre-périphérie et ouest-est, la Hongrie, à l'image des PECO, est également marquée par un clivage « espaces industriels diversifiés - espaces mono-industriels en restructuration » et un clivage urbain-rural.

Figure 4 : Régions gagnantes et perdantes de la transition en Hongrie



L'image de l'économie hongroise ci-dessus dessinée, qui trace de grandes zones « gagnantes » et « perdantes », doit cependant être nuancée : il s'agit de grandes tendances. En effet, l'analyse à une échelle micro-régionale révèle qu'il n'y a pas de régions économiques homogènes en Hongrie (Enyedi, 2005). Les disparités ne sont pas seulement interrégionales, elles sont aussi intra-régionales.

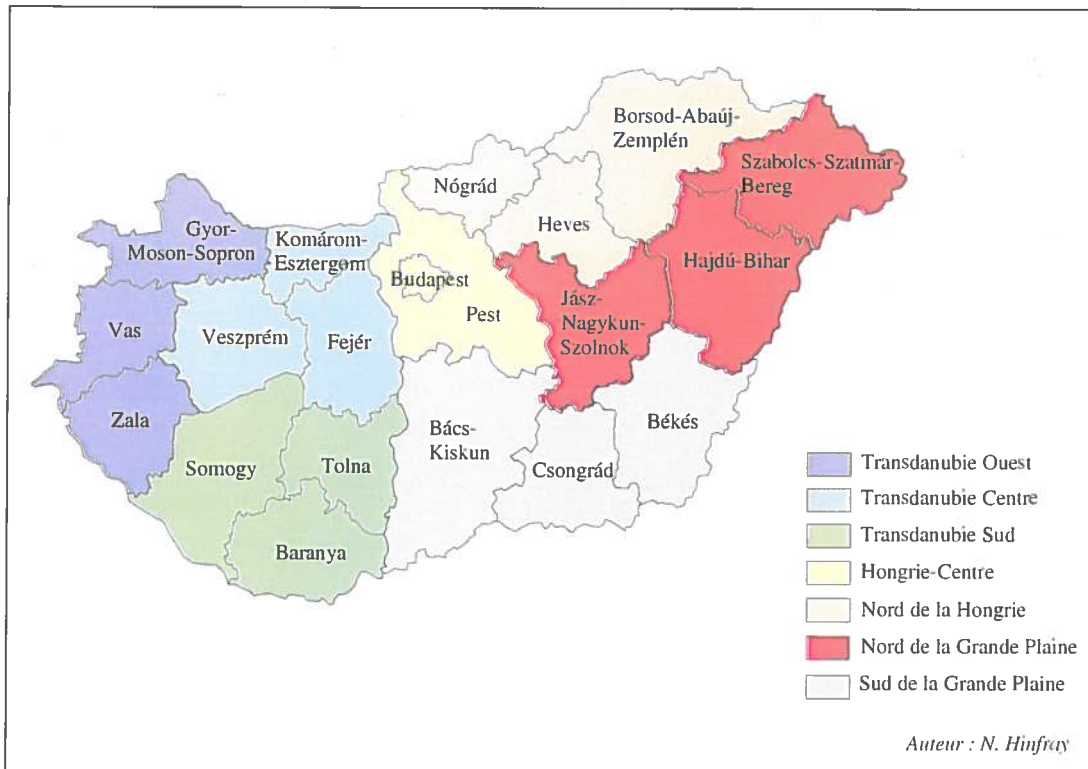
En outre, pendant la période de transition, à côté de ces grands clivages territoriaux sont apparus de nouveaux réseaux. Budapest s'est ainsi connectée aux réseaux métropolitains européens et des réseaux transfrontaliers se sont établis avec les pays voisins à l'intérieur du bassin des Carpates (Enyedi, 2005).

A côté de ces grandes tendances de développement régional, il s'agit également d'évoquer la réorganisation administrative des territoires qui a lieu dans les PECO. En effet, ce processus a également des répercussions sur la recomposition des territoires puisqu'il met en œuvre de nouvelles modalités de l'action publique et de gouvernance territoriale. La réorganisation de l'administration territoriale est apparue dès le début des années 1990 avec la démocratisation de la vie politique et la décentralisation de l'administration. Puis la perspective de l'intégration à l'UE a entraîné un processus de régionalisation dans le cadre de la politique régionale européenne.

La régionalisation s'exprime au sens large par l'apparition d'un niveau intermédiaire d'administration et de gouvernement entre l'échelon national et l'échelon local, à savoir l'échelon régional (Brusis, 2003 ; Marcou 2002). Dans le contexte de l'adhésion, la mise en place des régions était une exigence de l'UE qui attendait des pays candidats qu'ils préparent leurs collectivités administratives régionales à la gestion des fonds structurels et qu'ils dotent les administrations régionales d'une autonomie politique et financière substantielle (Brusis, 2003).

Ainsi, les systèmes territoriaux des pays candidats se sont harmonisés avec ceux de l'Europe. En Hongrie, la régionalisation a donné lieu à un nouveau découpage territorial. En 1996 ont été mis en place de nouveaux échelons administratifs avec des découpages territoriaux correspondants aux NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) (Annexe 3 : L'organisation territoriale en Hongrie). Au niveau régional, sept nouvelles entités regroupant les comtés ont été créées (Carte 4).

Carte 4 : Les régions en Hongrie



Cependant, la question régionale a du mal à se développer en Hongrie car cette entité de programme n'est pas inscrite dans la tradition administrative hongroise. Séculairement, c'est en effet le comté qui organise la vie institutionnelle. En outre, la Hongrie, à l'image des PECO, reste marquée par la tradition centralisatrice issue de l'ère socialiste qui se manifeste toujours par une forte concentration des pouvoirs au niveau étatique. Ainsi, de manière générale en Europe centrale, la décentralisation demeure inachevée et les structures en place n'ont pas encore effacé les méthodes du système antérieur (Lepesant, 2002, p.83-84).

La nouvelle organisation institutionnelle qui s'instaure actuellement dans les PECO a cependant des conséquences sur le degré d'autonomie et d'action des acteurs territoriaux. Des compétences ont été transférées voire créées et de nouveaux acteurs locaux ont émergé. Pourtant, on note encore, de manière plus concrète, un manque de coordination et de vision globale dans les pratiques territoriales en Hongrie. En termes d'aménagement du territoire, le pays « est en apprentissage » et assimile progressivement la « culture de projet », la politique urbaine, les notions de transversalité ou de développement intégré. L'idée est confirmée dans le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : dans les nouveaux Etats membres, « il faut reconnaître que la politique de développement régional est mise en oeuvre dans un contexte où le degré de capacité administrative de conception et de gestion soulève des questions, où l'expérience et l'expertise pour s'attaquer à des problèmes structurels sont insuffisantes et où les

instruments de coordination entre les différentes autorités concernées font défaut » (Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, 2004, p.173-174).

Enfin, le gouvernement hongrois expérimente actuellement la stratégie des pôles de développement sur le modèle français afin de donner un nouvel élan à la politique régionale (projet POLUS). Cinq villes – Pécs, Győr, Miskolc, Debrecen, Szeged – situées à la périphérie du pays à proximité des frontières (pour la localisation des villes voir Figure 4 p.19) ont ainsi été désignées pôles de développement. Ils constituent des outils pour répondre à cinq objectifs majeurs qui sont de : trouver un contrepoids à Budapest afin de mieux équilibrer le développement en Hongrie, développer durablement les territoires, s'intégrer dans l'Europe en développant principalement les territoires frontaliers, poursuivre le processus de régionalisation et de décentralisation et enfin renforcer le rôle des acteurs territoriaux.

Entre les PECO, la situation socio-économique n'est pas homogène et des écarts de développement sont avérés. Pourtant, les impacts territoriaux de la transition se sont manifestés par les mêmes tendances : polarisation de la capitale sur le reste du pays et déséquilibres entre les régions. Le développement spatial des nouveaux pays membres est marqué, entre autres, par des processus de rattrapage économique accélérés, couplés d'importants clivages territoriaux et par la persistance de situations de transition dans le système politico-administratif (SDEC, 1999, p.55). Ces deux circonstances majeures ont des conséquences certaines sur la recomposition des territoires centre-européens.

En Hongrie, l'organisation actuelle du territoire est marquée par la forte polarisation de Budapest. Les régions situées près de la frontière ouest bénéficient d'un effet de proximité de l'UE. Les écarts se creusent avec les régions situées plus à l'Est ou avec les régions traditionnellement tournées vers l'agriculture ou la mono-industrie qui éprouvent des difficultés à s'adapter au système de marché. Face aux profonds déséquilibres territoriaux constatés, l'enjeu majeur pour l'aménagement du territoire hongrois est aujourd'hui de rééquilibrer le territoire et de réduire les disparités régionales dans l'objectif de cohésion territoriale défendu par les textes européens. Structurer les espaces transfrontaliers peut constituer une alternative aux inégalités de développement.

Chapitre 1

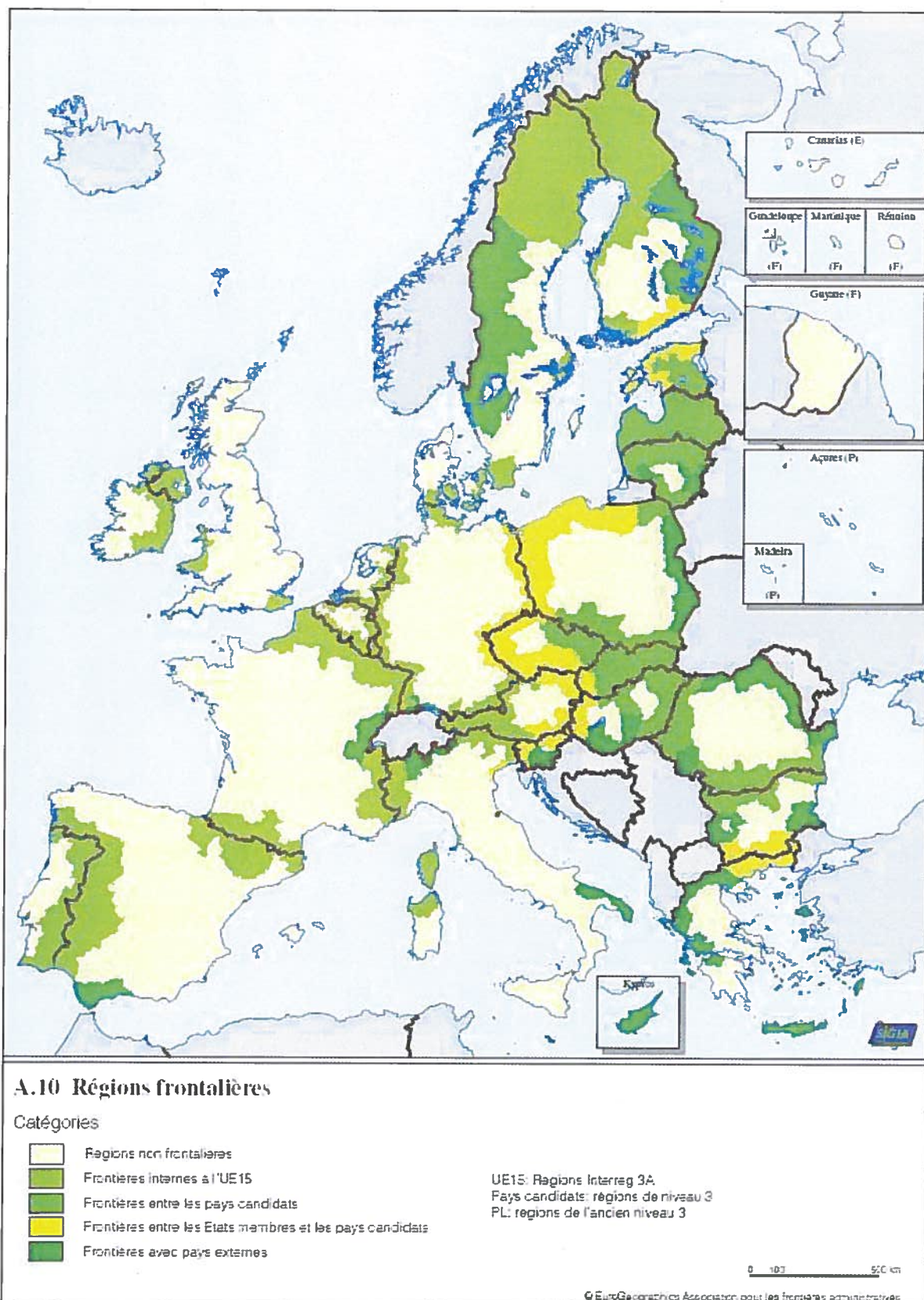
La structuration des espaces transfrontaliers : Théorie et réalités

Avec l'intégration européenne, les frontières s'ouvrent. La répercussion est conséquente à l'échelle des espaces frontaliers puisqu'ils sont des espaces d'interface, en première position de l'intégration spatiale européenne. Historiquement, ils ont été les plus marqués par les effets de la frontière dans leur structuration spatiale, leur spécialisation économique ou l'organisation de leurs relations humaines (Sayer, 1983). Ce sont donc eux qui sont appelés à connaître les bouleversements les plus profonds avec le développement de la circulation des biens et des personnes (Casteigts, 2003, p.75). Se poser la question de la structuration des espaces transfrontaliers est donc une préoccupation primordiale, d'autant que les régions frontalières représentent aujourd'hui une large proportion de l'Europe élargie (Carte 5).

En théorie et en pratique, il s'agit d'examiner comment s'effectuent les recompositions territoriales sur les espaces frontaliers.

Un espace frontalier fait face par essence à un autre espace frontalier. Avec l'ouverture des frontières, les réseaux se développent et en toute hypothèse les espaces frontaliers se connectent ensemble pour former un nouvel espace structuré : l'espace transfrontalier (Section 1). L'ensemble des références théoriques posées, il s'agit ensuite de s'intéresser à la pratique des espaces transfrontaliers et de considérer si cette structuration peut effectivement s'exercer, en considérant le contexte spécial des PECO (Section 2). Enfin on considère le cas plus particulier des espaces frontaliers hongrois (Section 3).

Carte 5 : Les régions frontalières dans l'Union Européenne*



Commission Européenne, 2001 –
 Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale

* la carte date d'avant l'adhésion de 2004

SECTION 1 : DE L'ESPACE FRONTALIER A L'ESPACE TRANSFRONTALIER

En théorie, l'intégration socio-économique européenne et l'ouverture des frontières s'accompagnent du passage de « l'espace frontalier à l'espace transfrontalier » (Wackerman, 2003). La connexion des réseaux urbains de deux espaces frontaliers partageant une même frontière vient structurer un espace transfrontalier en émergence et générer de nouveaux pôles de développement. Dans la perspective de l'intégration spatiale européenne, la structuration des espaces transfrontaliers est un objectif effectif à atteindre car les espaces frontaliers situés de part et d'autre d'une frontière sont soumis aux mêmes enjeux. Ainsi, les fondements théoriques de la structuration des espaces transfrontaliers sont présentés (I) puis les enjeux concrets de la structuration des espaces transfrontaliers sont dégagés (II).

I. FONDEMENTS THEORIQUES DE LA STRUCTURATION DES ESPACES TRANSFRONTALIERS

Avant de s'intéresser à l'espace transfrontalier, il s'agit de revenir sur le concept d'espace frontalier, qui reste difficile à appréhender, non seulement par l'indétermination de son contenu et de son périmètre, mais également par les dynamiques territoriales qui le sous-tendent. On explique ensuite comment la connexion des réseaux urbains fait passer l'espace frontalier à un espace transfrontalier structuré.

A. L'espace frontalier

L'espace frontalier, dans son acception commune, est l'espace qui jouxte la frontière d'un Etat. La frontière, au sens strict du terme, représente la limite séparant deux zones, deux Etats (Baud et al., 1995).

Au sens large, la frontière doit davantage être regardée comme un « objet géographique séparant deux systèmes territoriaux contigus » (Reitel, 2004)⁶. En effet, la frontière revêt de si diverses dimensions et pose de tels enjeux que la simple notion de « limite » doit être dépassée. La « frontière-limite » ne se résume pas en outre à une fonction de séparation : elle signifie aussi un contact entre deux systèmes territoriaux.

Le concept d'espace frontalier a connu une évolution avec l'ouverture des frontières consécutive à l'intégration européenne. Au départ, l'espace frontalier était uniquement considéré comme un

⁶ Pour B. Reitel, l'objet géographique que constitue la frontière « ne se résume pas à une limite car il a des incidences sur l'organisation de l'espace (effets-frontière) et il intègre une dimension politique (c'est-à-dire ce qui touche à la structuration d'une société), une dimension symbolique (il est reconnu par un ensemble d'acteurs et sert de marqueur dans l'espace) et une dimension matérielle (qui est inscrite dans le paysage) ».

espace limité par la frontière ; il devient ensuite « un espace d'échanges » avec l'autre côté de la frontière. Ce changement de vision a des conséquences sur la fonctionnalité accordée à l'espace frontalier, qui devient désormais un « espace à structurer ».

1. D'un espace limité par la frontière à un espace en contact avec la frontière

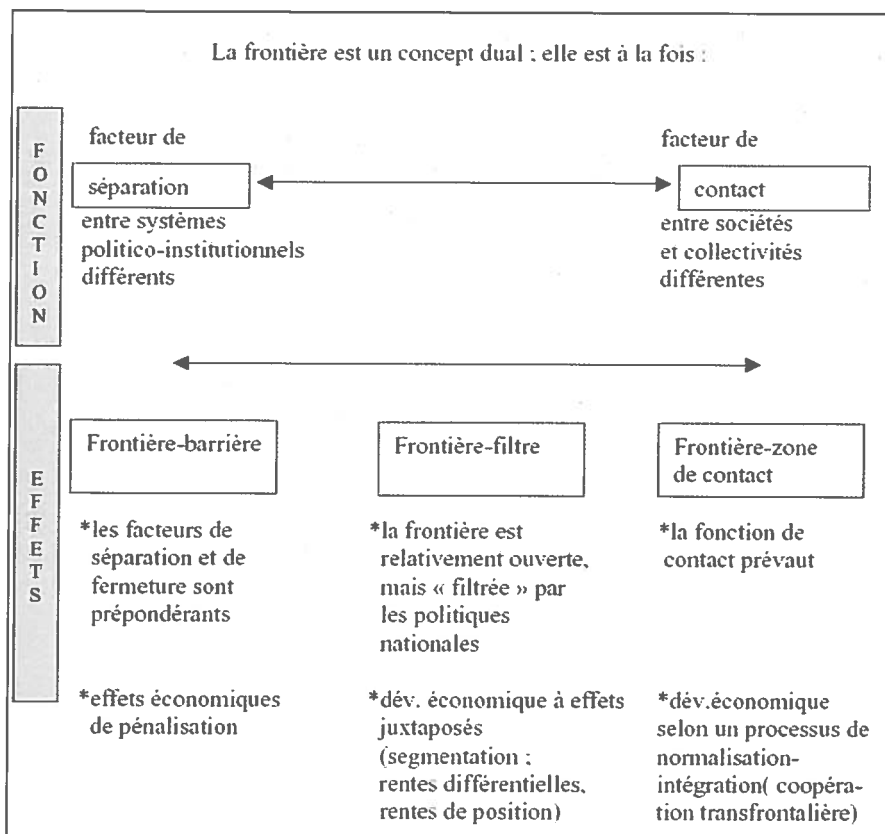
Le caractère ambivalent de la frontière – frontière à la fois limite et contact – est particulièrement tangible dans les PECO. Ainsi, pendant la guerre froide, la frontière était synonyme de barrière et elle revêtait un caractère singulièrement restrictif par rapport aux autres pays européens. Même si les PECO faisaient partie d'un même « bloc », paradoxalement aucune relation n'existait avec les Etats socialistes voisins. Les pays étaient considérés comme des « isolats » (Reichnitzer, Hardi, 2002 ; Rosière, 1998), ce qui s'expliquait notamment par la fonction militaire de la frontière : elle devait être le garant de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Etats (Popa, 2002). En conséquence, elle représentait une véritable barrière à la liberté de circulation des personnes, des biens et des idées.

Au contraire, la fin de la guerre froide et le contexte de l'intégration européenne du début des années 90 font évoluer le concept de frontière, qui devient une notion positive, symbole de la libre circulation des personnes, des biens et des idées (Wassenberg, 2003, p.512). Ainsi, pour R. Ratti (Ratti, 1993), la frontière n'est plus seulement un facteur de séparation entre des systèmes politico-institutionnels différents, elle est aussi facteur de contact entre des sociétés et des collectivités différentes. De « barrière » la frontière devient « filtre » puis « zone de contact » (Figure 5). Elle est un espace « d'intermédiation » entre les différentes collectivités (Ratti, 1995, p.255) qui produit échanges, rencontres et relations.

Ainsi, le processus d'intégration européenne, ajouté aux mutations techniques et économiques, tend à faire disparaître l'effet coupure de la frontière qui était particulièrement exacerbé dans les PECO ; progressivement la « frontière-coupure » devient « frontière-couture ».

On peut alors avancer l'hypothèse que la frontière considérée comme la simple ligne de partage entre deux pays est destinée à disparaître en tant que telle (Carrière, Thibault, 2000, p.296). La question est alors désormais celle de la gestion de « l'espace-frontière », ce qui intéresse particulièrement l'aménageur dont le champ d'investigation et d'intervention s'étend à des zones plus vastes que la simple frontière.

Figure 5 : *Théorie de la frontière d'après R. Ratti*



Auteur: B. Wassenberg, 2003

Source: R. Ratti, 1993

2. Un espace à structurer

La réalité de la frontière n'est plus considérée comme une simple ligne de séparation commune, mais plutôt comme un « espace structuré et à structurer, doté d'une épaisseur et d'un contenu » (Carrière, Thibault, 2000, p.285). Cette approche renvoie à une vision prétopologique de la frontière, vision dans laquelle la frontière est considérée davantage comme un « espace avec contenu » que comme une simple limite territoriale. La frontière constitue ainsi un « système relationnel » fait de nœuds et de relations entre les éléments internes et externes qui en sont constitutifs (Carrière, Thibault, 2000).

Cependant, il apparaît que les limites de cet espace à structurer, et par conséquent le contenu à lui donner, restent relativement floues. En effet, le concept d'espace frontalier admet plusieurs définitions.

Il peut d'abord être entendu comme les unités administratives d'un pays concernées par la proximité de la frontière. Ainsi, d'après la Commission Européenne, les régions frontalières sont des unités territoriales de niveau NUTS 3 qui sont situées à la frontière d'un Etat. L'espace frontalier peut aussi être délimité par une bande frontalière mesurée à partir de la ligne frontière, d'une largeur variable – de 10 à 100 km – selon les critères retenus ou les échelles d'analyse souhaitées. Dans les deux cas cependant, la démarche apparaît à vocation essentiellement

descriptive et ne permet pas selon nous de mettre en perspective les rapports complexes qui s'établissent au sein de l'espace frontalier. Mais l'analyse de l'espace frontalier ne doit pas occulter une approche administrative. En effet, il est certain que les transformations institutionnelles en cours dans les PECO, notamment les processus de régionalisation et de décentralisation présentés dans le Chapitre préliminaire, ont un impact sur la recomposition des espaces frontaliers.

En outre, selon le Conseil de l'Europe, la région frontalière ou transfrontalière⁷ peut être définie comme « l'espace plus ou moins bien délimité, de collectivités ou de groupes, ainsi que celui des relations qui s'établissent entre eux et que peut perturber ou bloquer l'existence d'une frontière » (Ricq, 2005, p.15). Selon cette acception, l'espace frontalier serait à déterminer au cas par cas selon des critères qui doivent tenir compte de l'importance de l'effet frontalier. Dès lors, l'espace frontalier est associé à des enjeux relationnels, offrant une réflexion dynamique adaptée à l'aménagement du territoire et au développement territorial.

Alors que l'espace frontalier est l'espace situé à la limite d'un Etat, la région transfrontalière « met au contraire l'accent sur l'espace partagé, de part et d'autre de la frontière » (Wassenberg, 2003, p.54). La région transfrontalière est alors une zone de contact entre des régions voisines de deux ou plusieurs États, un espace d'articulation qu'il convient d'organiser et d'aménager (Carrière, Thibault, 2000). Le passage d'un espace régional à un espace interrégional transnational entraîne la structuration de l'espace transfrontalier.

B. Vers la structuration de l'espace transfrontalier

La recomposition de l'espace frontalier est le résultat de l'ouverture des frontières qui se manifeste par une intensification des relations. Les réseaux urbains viennent connecter les espaces frontaliers. Comme les deux systèmes territoriaux frontaliers sont proches, le « développement spatial spontané » évolue de telle manière que l'ensemble forme un vaste ensemble fonctionnel. Ainsi émerge un espace transfrontalier structuré.

La transformation des espaces frontaliers est abordée par l'analyse de l'articulation progressive des systèmes urbains frontaliers situés de part et d'autre de la frontière. Ainsi, les réseaux urbains sont supposés se connecter.

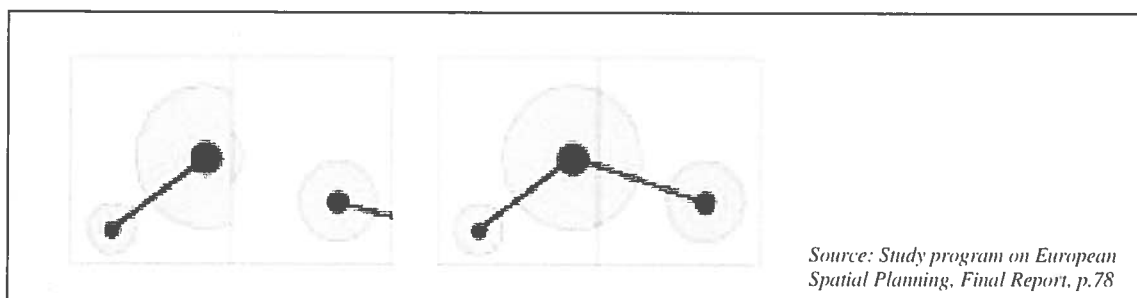
Dans les travaux de recherche de L. Boudeau-Lepage, le concept d'intégration fait référence à la formation de réseaux. L'auteur définit ainsi l'intégration (économique) comme le processus par lequel les interactions, particulièrement les interactions complexes et de haut niveau, se développent au sein des départements, des régions et des villes (Boudeau-Lepage, 2005(a)). Nous retiendrons cette définition en l'adaptant à l'aménagement et au développement territorial.

⁷ On notera les variations sémantiques de la dénomination de « l'espace frontalier », ce qui tend à confirmer les difficultés théoriques de détermination et de délimitation de ce type d'espace.

Ainsi, l'intégration territoriale au niveau des espaces frontaliers s'accomplit par la connexion des réseaux urbains et l'émergence de nouveaux pôles de développement.

Le fonctionnement en réseau est synonyme d'intégration si les territoires, en cours de recomposition, s'interconnectent. La Figure 6 ci-dessous illustre l'intégration transfrontalière potentielle s'effectuant par le réseau urbain. Le premier schéma montre une situation de non-intégration où la frontière apparaît clairement comme une barrière entravant les échanges alors que le second schéma met à jour une situation d'intégration, les réseaux urbains transcendant l'effet frontière de barrière.

Figure 6 : L'intégration transfrontalière par les réseaux urbains



De façon générale, les villes et leur organisation tendent à structurer un espace régional. L.Bourdeau-Lepage rappelle ainsi que l'économie d'une région repose en grande partie sur celle de ses villes (Bourdeau-Lepage, 2005, p.36). La région transfrontalière, espace régional spécifique, repose aussi par conséquent sur le dynamisme des villes qu'elle inclut dans son périmètre. I. Bertrand et B. Robert confirment l'idée en avançant que les villes apparaissent de plus en plus comme des moteurs dans les bassins géographiques transfrontaliers (Bertrand, Robert, 1991). Pour J. Reichnitzer et T. Hardi, « les villes de la région frontalière serviront de passerelles vers l'UE d'ici quelques années. Ces centres ne seront pas seulement des points d'information, mais aussi des espaces d'interfaces avec les autres espaces économiques » (Reichnitzer, Hardi, 2002, p.131). Les villes jouent ainsi un rôle fondamental dans la recomposition des espaces transfrontaliers.

En outre, la formation de réseaux urbains transfrontaliers amène les villes à s'ouvrir sur l'extérieur et par conséquent les régions dans lesquelles elles s'insèrent s'ouvrent également. L'évolution spatiale spontanée montre de ce fait l'émergence de nouveaux pôles de développement.

Ainsi, on a montré dans cette première partie la structuration théorique des espaces transfrontaliers. Il apparaît en outre que la structuration des espaces transfrontaliers est un objectif pragmatique à atteindre puisque des deux côtés de la frontière les espaces frontaliers sont soumis à des enjeux semblables.

II. ENJEUX DE LA STRUCTURATION DES ESPACES TRANSFRONTALIERS

La structuration des espaces transfrontaliers apparaît clairement comme l'un des objectifs de développement spatial européen : « L'UE doit faire face au grand défi qui consiste à renforcer ses espaces structurellement faibles, tout en faisant converger par-delà les frontières nationales les conditions de vie et de travail entre des territoires dont le niveau de développement est différent » (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), 1999, p.11). La prise en compte de ce qui se passe de l'autre côté de la frontière apparaît aussi indispensable pour toute politique de développement régional : « Dans l'Europe de l'euro et du marché unique, aucune région ne peut concevoir son développement dans un cadre strictement national. Il lui faut tenir compte, pour assurer son avenir, non seulement des régions voisines, mais aussi d'autres plus éloignées et coopérer au niveau transfrontalier, transnational et interrégional. Les politiques de transport, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ou la disponibilité des services d'intérêt général et des technologies ont des conséquences qui dépassent largement les frontières et qui ont de fortes répercussions sur le développement régional » (Commission Européenne, 2002, p.6).

Les enjeux ci-dessous présentés constituent les dimensions pratiques de la réalisation d'un espace transfrontalier structuré. Répondre à ces enjeux, que ce soit en Europe de l'ouest ou en Europe centrale, permet de construire un espace transfrontalier structuré. Ainsi, les enjeux de la structuration des espaces transfrontaliers, sont de divers ordres : territorial, économique, politique et social⁸.

C. Des enjeux d'aménagement du territoire

L'article 181 du SDEC met en évidence les enjeux d'un aménagement du territoire européen harmonieux dans le cadre des espaces transfrontaliers. Il s'agit d'atténuer l'« effet frontière » en favorisant un développement intégré des zones transfrontalières. Le SDEC encourage ainsi les Etats membres et les collectivités territoriales des régions frontalières à mener une politique transfrontalière de développement spatial. Ainsi, le SDEC prône la réalisation de programmes et projets transfrontaliers intégrés par :

- un soutien aux villes et communes qui se développent en un seul et même espace économique ;
- une meilleure articulation entre les transports par delà les frontières ;
- une politique de développement paysager et de protection de l'environnement ;

⁸ Cette section est largement inspirée des recommandations de la Mission Opérationnelle Transfrontalière in Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2000.

- l'élaboration de schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire et leur prise en compte dans les planifications nationales ;
- la coordination transfrontalière régulière de tous les projets et mesures à portée spatiale ;
- l'élaboration de plans transfrontaliers communs régionaux et de plans d'occupation des sols coordonnés.

L'espace transfrontalier, parce qu'il est confronté à deux systèmes territoriaux nationaux, cumule les difficultés qu'il s'agit d'enrayer de façon coordonnée dans le but d'accéder à un développement du territoire coordonné et de réduire voire supprimer l'effet spatial de frontière. L'espace frontalier, en devenant espace transfrontalier, se place dans un nouveau cadre territorial transnational. La région devient une « "interrégion" à structurer par une armature urbaine » (Carrière, Thibault, 2000, p.295), ce qui incite les acteurs concernés à se resituer dans un nouveau cadre d'actions et à gérer les recompositions territoriales induites par la nouvelle approche scalaire. Dans cette perspective, une approche globale d'aménagement du territoire est indispensable au travers de réflexions globales sur l'armature urbaine, les transports ou l'environnement.

D. Des enjeux économiques

Les espaces transfrontaliers sont des territoires à fort potentiel de développement économique comme le montrent les différentes expériences réussies en Europe de l'ouest.

Pour réaliser un espace transfrontalier structuré, il s'agit de réaliser des économies d'échelles en misant sur la complémentarité et en évitant de réaliser les mêmes équipements de part et d'autre de la frontière. Des deux côtés de la frontière doit s'effectuer la naissance d'une solidarité stratégique que Ratti nomme la « rente de position », c'est-à-dire les avantages comparés de l'ensemble des deux zones de frontière. De ce fait, la logique de juxtaposition d'espaces frontaliers bascule à celle de l'émergence d'un territoire transfrontalier (Ratti, 1993).

E. Des enjeux politiques et sociaux

Les espaces transfrontaliers sont toujours présentés comme les laboratoires de la construction européenne : « Ils sont à la fois des lieux de convergence des politiques nationales et le creuset de la citoyenneté européenne (...) A l'échelle de l'UE, les coopérations qui s'y nouent représentent aujourd'hui l'expression de l'intégration économique, sociale, culturelle européenne en même temps que l'amorce d'un élargissement des compétences transfrontalières des collectivités locales (...) » (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2000).

L'encouragement à la mise en place de structures de co-décision ou de management à l'échelon du territoire urbain transfrontalier est un des enjeux majeurs de leur développement (ibid).

Les enjeux sont aussi sociaux car les habitants des régions frontalières ont un bassin de vie et un espace vécu (travail, domicile, courses, loisirs, etc) qui dépassent les frontières.

Ainsi, la théorie des espaces transfrontaliers montre que la connexion des réseaux urbains entre eux est un but à atteindre parce que les régions frontalières présentent des enjeux particuliers. Cela tient à la position spécifique que tiennent les régions frontalières : localisées le long de la frontière d'un pays et dans le voisinage direct d'un autre, elles sont liées à deux pays en même temps et peuvent de ce fait constituer une zone de transition particulière (Süli-Zakar, 2002).

Nous confrontons ensuite les fondements théoriques aux réalités du terrain. Or, nous constatons que les espaces frontaliers sont soumis à des difficultés de différents ordres qui ralentissent ou empêchent le processus de structuration. Quels sont les facteurs handicapant le passage de l'espace frontalier à l'espace transfrontalier ?

SECTION 2 : LES DIFFICULTES RENCONTREES SUR LES ESPACES TRANSFRONTALIERS

En pratique, les relations transfrontalières se développent dans des conditions difficiles, et plus encore dans les nouveaux états membres. Certaines difficultés exposées ne sont pas propres aux PECO : elles concernent tout espace transfrontalier. Elles y sont néanmoins exacerbées du fait de l'héritage historique lourd et du contexte socio-économique difficile, d'où l'importance de présenter le contexte général des espaces transfrontaliers dans les PECO (I). Pour répondre à ces difficultés, un outil spécifique aux espaces transfrontaliers, la coopération transfrontalière, participe à réduire les difficultés rencontrées sur les espaces transfrontaliers (II).

I. CONTEXTE GENERAL DES ESPACES TRANSFRONTALIERS DANS LES PECO

Les espaces frontaliers des nouveaux états membres sont marqués par un caractère périphérique mais aussi par un contexte géopolitique sensible. Et comme toute région transfrontalière, deux systèmes territoriaux se confrontent plus qu'ils ne se coordonnent, empêchant une réelle structuration et connexion des réseaux urbains.

Regardés à l'échelle nationale, les espaces frontaliers sont situés à la marge du territoire. Cette localisation « externe » les éloigne des centres politiques et économiques du pays, ce qui est aggravé par l'absence d'activités socio-économiques diversifiées sur ce type de territoire (Boel, 1994 ; Balaha, Heimerl, 1996). De ce fait, la périphéricité de l'espace frontalier n'est pas seulement géographique, elle est aussi économique et sociale.

Dans les nouveaux pays membres, les régions frontalières sont manifestement situées dans une position périphérique (Czimre, 2006, p.39). Le PIB par habitant n'y atteint que 53% de la moyenne de l'Europe élargie (Tableau 4).

Tableau 4 : Graduation du PIB par habitant des zones frontalières avant les adhésions de 2004

PIB / hab en SPA par type de zone		EU 27 = 100
UE à 15 (toutes zones)		116
Zone frontalière UE : pays candidats	Côté UE	115
	Côté candidats	53
Moyenne pays candidats (toutes zones)		44
Zones frontalières des pays candidats entre eux		42
Zones frontalières des pays candidats avec des pays tiers		37

Auteur: J.-F. Drevel, 2004

Source: Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, 2001

Le caractère périphérique des espaces frontaliers a des implications certaines en matière d'aménagement du territoire, notamment dans le domaine des infrastructures, où les espaces frontaliers connaissent de grandes insuffisances dans les transports, l'énergie, la gestion des eaux usées ou les déchets.

En outre, il existe un manque de gestion coordonnée entre les territoires situés de part et d'autre de la frontière. La non coordination tient aux différences multiples qui existent et qui restent d'importants obstacles à surmonter : les institutions politiques, les systèmes administratifs et les procédures, les structures juridiques et les dispositions légales, les normes techniques ou environnementales, ainsi que les différences linguistiques et culturelles (Commission Européenne, 2002).

Une autre difficulté rencontrée dans les territoires transfrontaliers est aussi la méconnaissance mutuelle du territoire partenaire et le manque d'une vision d'ensemble du territoire transfrontalier : « Les acteurs locaux (...) n'ont pas idée des enjeux et des forces à l'oeuvre sur le territoire partenaire, ni des dynamiques et des flux susceptibles de structurer le territoire transfrontalier. Ils n'ont parfois qu'un faible aperçu du rapport de force économique entre les deux territoires et de l'impact sur le pays des décisions prises par le voisin » (Entreprises Territoires Développement, Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2001, p.122). En outre, cette méconnaissance n'est pas seulement d'ordre économique, elle est aussi technique et juridique : le repérage des acteurs et de leurs compétences respectives fait souvent défaut ; les projets en gestation au sein du territoire partenaire sont également mal connus.

De surcroît, les espaces frontaliers se dessinent comme des espaces où le degré d'intégration avec les espaces environnants est faible, d'une part parce qu'ils sont éloignés du ou des centres économiques nationaux, et d'autre part parce qu'ils ne s'articulent pas avec les espaces frontaliers situés de l'autre côté de la frontière, ce qui est aggravé par le manque de connaissance du territoire voisin.

Dans les PECO, le déficit d'interactions entre les territoires frontaliers est particulièrement marqué puisque le processus d'ouverture des frontières et d'intégration européenne est récent. De plus, les disparités de développement socio-économique constatées à l'échelle des pays (cf. Chapitre préliminaire) sont souvent retrouvées à l'échelle des régions. De ce fait, des régions frontalières contiguës peuvent connaître des niveaux de développements socio-économique et spatial différents. La conduite de relations transfrontalières est alors rendue difficile entre des régions aux priorités de développement différentes.

Enfin, aux difficultés socio-économiques et fonctionnelles s'ajoutent des problèmes politiques majeurs, qui certes se posent à l'échelle de tout le continent, mais qui sont particulièrement exacerbés aux frontières de certains nouveaux pays. Ainsi, les revendications identitaires et les pressions migratoires aggravent le contexte⁹ (Lepesant, 2002). Les espaces frontaliers des PECO doivent de plus gérer un héritage historique lourd : « Plus d'une décennie après l'ouverture du rideau de fer, alors que beaucoup d'obstacles aux échanges ont été éliminés, les zones frontalières portent encore le poids du passé : des territoires maltraités par quatre décennies d'isolement et de priorité aux activités militaires, un retard d'équipement en infrastructures et une sous-exploitation de leurs potentialités économiques » (Drevet, 2004, p.18).

Afin de remédier aux difficultés des espaces transfrontaliers, la coopération transfrontalière est la modalité de l'action publique quasi obligée.

II. UN OUTIL SPECIFIQUE AUX ESPACES TRANSFRONTALIERS : LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

« Pour être vivantes, (les régions frontalières) n'ont pas d'autres moyens que de coopérer avec "l'autre côté" » (Balaha, Heimerl, 1996, p.31) : la coopération transfrontalière entre les espaces frontaliers apparaît comme une nécessité.

La Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières pose les objectifs généraux de la coopération transfrontalière : « La coopération transfrontalière contribue à atténuer les effets négatifs (des) frontières, à surmonter la situation marginale des régions frontalières dans leur pays et à améliorer les conditions de vie de la population » (Association des Régions Frontalières Européennes, 2004, p.3). Ainsi, la coopération transfrontalière vise à soutenir le processus d'intégration et de développement spatial dans l'espace de l'élargissement.

La coopération transfrontalière concerne des actions entre zones contiguës en vue de développer des centres économiques et sociaux transfrontaliers en mettant en œuvre des stratégies communes de développement¹⁰.

⁹ Sur certaines franges orientales, la situation est même alarmante : les espaces frontaliers peuvent être le lieu de tensions politiques (Estonie/Russie, Pologne/Ukraine), de développement d'activités mafieuses (Hongrie/Ukraine), de trafics liés à l'immigration clandestine et au trafic d'êtres humains (Lepesant, 2002 p.85-86).

¹⁰ La coopération transfrontalière se différencie de la coopération transnationale, qui vise à promouvoir une meilleure intégration territoriale dans l'Union grâce à la formation de grands groupes de régions européennes, ainsi que de la coopération interrégionale qui cherche à améliorer l'efficacité des politiques et des outils de développement régional par un vaste échange d'informations et un partage d'expérience (http://europa.eu.int/comm/regional_policy..., 2006).

La coopération transfrontalière apparaît aujourd'hui comme un outil privilégié de la construction européenne. En effet, le Deuxième rapport sur la cohésion de la Commission européenne note que la coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale constitue une priorité de premier rang pour l'UE afin de promouvoir l'intégration et de réduire la fragmentation économique et sociale engendrée par les frontières nationales.

En outre, la définition de la coopération transfrontalière proposée par C. Peneau précise les enjeux d'un aménagement du territoire européen dépassant les frontières. Ainsi, la coopération transfrontalière est une « démarche politique volontaire qui vise à traiter des problèmes à une échelle pertinente, s'étendant de part et d'autre d'une frontière, en tirant globalement profit des atouts locaux et territoires transfrontaliers. Le contexte multinational fait intervenir des acteurs essentiellement publics, évoluant dans des contextes institutionnels et socioculturels différents, qu'il faut amener à faire travailler ensemble, en s'appuyant sur différentes ressources, pour construire une perception et une réflexion territoriales communes correspondant aux enjeux des problèmes abordés » (Peneau, 2003). L'espace transfrontalier devient alors un terrain d'expérimentations et d'innovations en termes de coopération transfrontalière, processus récent pour les PECO car il n'a pu se mettre en place qu'après 1989.

La coopération transfrontalière est appuyée par des programmes européens spécifiques, notamment le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) Interreg (volet A)¹¹, instrument spécifique visant à soutenir des programmes entre des régions frontalières situées le long des frontières terrestres intérieures et extérieures de l'Union ainsi que certaines zones côtières. Ce programme aide dans des domaines de coopération très divers : entreprises, éducation, formation, échanges culturels, santé, protection de l'environnement, énergie, transports, télécommunications, etc. Le pendant de ce programme pour les PECO candidats est le programme Phare CBC qui constitue une occasion concrète de se familiariser avec les méthodes et les règles de la programmation communautaire.

Ainsi, de manière générale les espaces transfrontaliers dans les PECO apparaissent comme des territoires périphériques, où les politiques d'aménagement du territoire sont mal coordonnées car les frontières ne se sont ouvertes que très récemment. La structuration des espaces transfrontaliers est donc une réalité ardue à atteindre, même si les outils de la coopération transfrontalière ont pour objectif d'accélérer le processus.

Finalement, confronté à la réalité, l'évolution spatiale spontanée des espaces frontaliers montre rarement une structuration. Cependant, ces caractéristiques frontalières constituent seulement des traits généraux ; chaque frontière connaît une situation différente. Afin de mieux comprendre quels enjeux la structuration des espaces transfrontaliers peut entraîner à l'échelle nationale, il est proposé d'examiner la problématique frontalière en Hongrie.

¹¹ Le programme Interreg aide aussi la coopération transnationale (volet B) et la coopération interrégionale (volet C).

SECTION 3 : LES ESPACES FRONTALIERS EN HONGRIE

La particularité territoriale de la Hongrie est qu'elle partage ses frontières avec sept pays : la Slovaquie et l'Ukraine au nord, la Roumanie à l'est, la Serbie et le Montenegro, la Croatie et la Slovénie au sud, l'Autriche à l'ouest (cf. Carte 1 p.4). Au sein du bassin des Carpates, la Hongrie joue un rôle territorial stratégique, « un rôle de plateforme régionale accru dans l'Europe à 25 »¹². Dans le contexte européen, la Hongrie est située au centre de l'Europe, occupant ainsi une position de carrefour en Europe centrale, comme l'atteste la carte des grands réseaux de transports transeuropéens en Europe centrale (Annexe 4 : Les réseaux transeuropéens en Europe centrale).

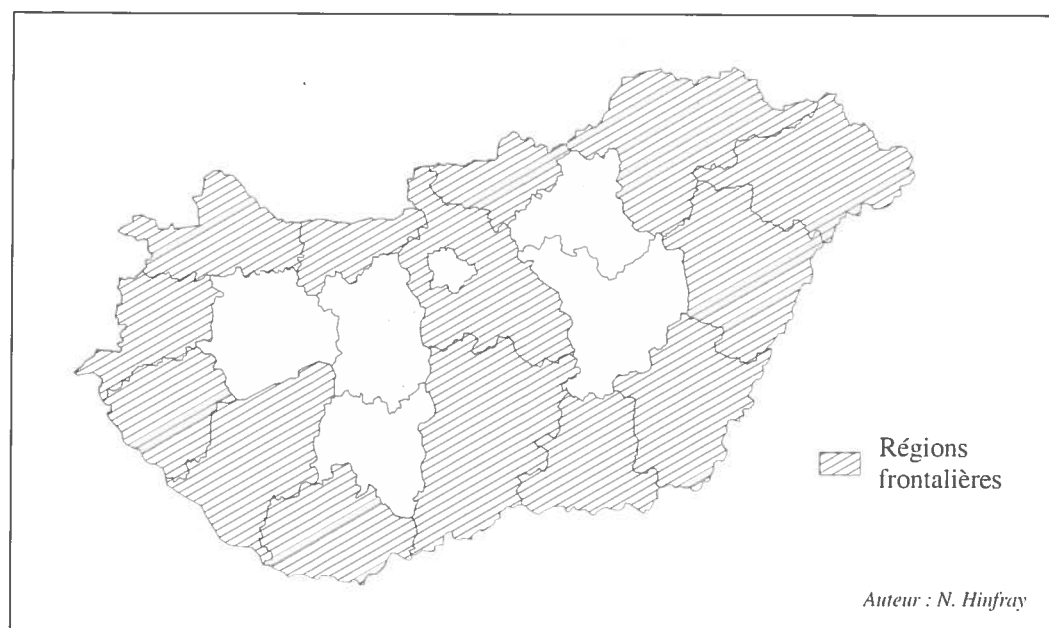
La Hongrie, géographiquement, mais aussi historiquement, tient depuis de nombreux siècles ce rôle de carrefour entre civilisations. De nombreux écrivains hongrois ont ainsi décrit une perpétuelle oscillation entre l'Occident et l'Orient. Le règne de la dynastie des Anjou au XIV^{ème} siècle montre par exemple son ancrage à l'ouest tandis que la défaite de la bataille de Mohács en 1521 signe l'arrivée des Ottomans et un regard tourné vers l'Est. « D'un point de vue européen, toute la Hongrie fut une zone frontalière : le bastion entre le monde chrétien et le monde islamique » (Székely, 2003, p.54). Certains auteurs considèrent le pays comme un vaste espace frontalier ou même un pays transfrontalier par nature (Enyedi, 2005 ; Reuss, 2003 ; Süli-Zakar, 2002). « La Hongrie a tant de frontières par rapport à sa taille relativement modeste qu'il n'est pas difficile d'imaginer que son territoire soit un jour entièrement couvert par des régions transfrontalières européennes ... » (Reuss, 2003, p.16-17). « La Hongrie, par sa localisation, peut être qualifiée comme le pays le plus ouvert et le mieux prêt aux coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales » (Süli-Zakar, 2002, p.51).

Les espaces frontaliers constituent par conséquent un enjeu majeur en Hongrie. 31,3 % du territoire hongrois est considéré comme région frontalière, ce qui représente 26 % de la population hongroise (Reichnitzer, Hardi, 2002). L'établissement de relations coopératives est d'une importance stratégique lorsque l'on considère la longueur considérable des frontières par rapport à la surface du pays (Hardi, 2005, p.510). Quatorze des dix-neuf départements hongrois ont des frontières communes avec celles des états voisins, par conséquent une grande part de la population en Hongrie habite dans des zones frontalières (Carte 3). Compte tenu de l'importance des frontières (2 246 km) comparativement à la taille modeste de son territoire, s'interroger sur la place que peuvent aujourd'hui tenir les espaces frontaliers en Hongrie apparaît comme une question incontournable.

Il s'agit dans cette section de présenter le contexte général des espaces frontaliers en Hongrie (I), tout en précisant que chacune des sept frontières hongroises connaît une situation différente. On s'intéresse ensuite de plus près à la frontière hungaro-roumaine (II).

¹² J. OROSZ, Premier conseiller, attaché commercial de l'Ambassade de Hongrie en France, journée d'information sur la Hongrie, La Défense, Paris, 17/12/04.

Carte 6 : Les régions frontalières en Hongrie



I. CONTEXTE GENERAL

Dans cette partie, les caractéristiques socio-économiques, territoriales et géopolitiques des espaces frontaliers hongrois sont exposées. Il ne s'agit que de caractéristiques très générales qui présentent le contexte complexe de la question frontalière en Hongrie. Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'il existe sept frontières en Hongrie et que chacune d'elle présente des points particuliers qui les distinguent les unes des autres.

A. Différences de dynamisme socio-économique entre les frontières

Chaque frontière en Hongrie présente une situation différente en termes socio-économique. Cependant, on peut affirmer que le gradient ouest-est existant à l'échelle du pays (cf. Chapitre préliminaire) se retrouve également à l'échelle des régions frontalières hongroises. La localisation géographique de la frontière explique ainsi en partie les différences de niveaux de développement des régions frontalières.

Ainsi, les régions frontalières de l'Ouest bénéficient actuellement d'un dynamisme économique, notamment autour de la région de Győr, où un triangle Győr-Vienne-Bratislava se met progressivement en place, et tend à devenir un nouveau centre multipolaire en Europe Centrale. Les connections dans les zones ouest sont plus directes et mieux établies qu'ailleurs (Hardi, 2005).

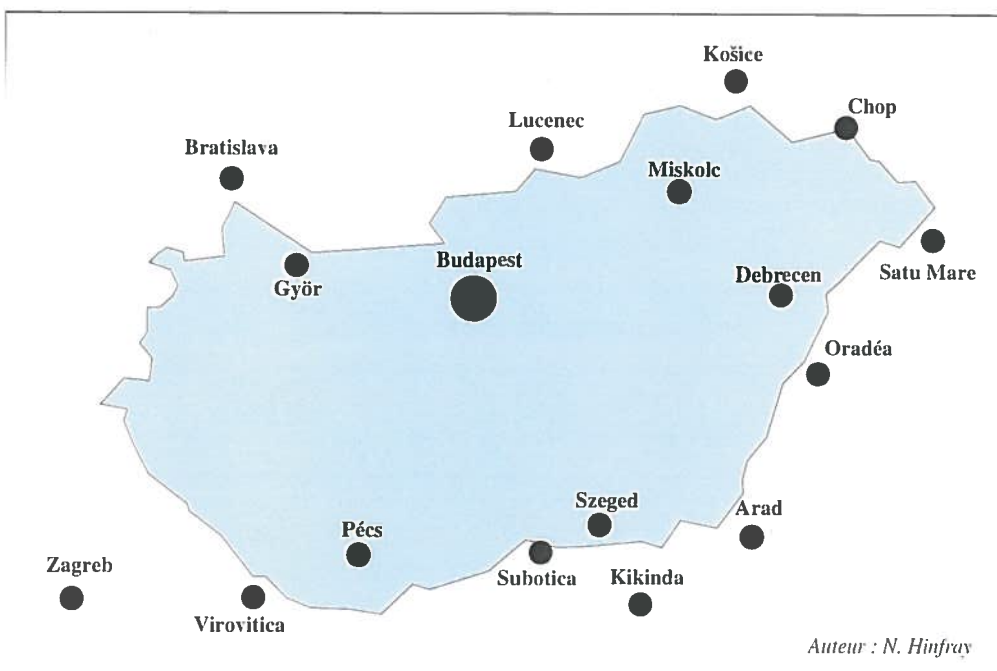
Les espaces frontaliers plus périphériques – frontières avec l'Ukraine, avec la Roumanie et quelques sections à l'est de la frontière avec la Slovaquie – bénéficient d'une position moins favorable. Ainsi, alors que les régions frontalières de l'Ouest du pays disposent de préconditions favorables à une gestion transfrontalière des problèmes communs, les régions frontalières de l'Est voient leur population vieillir, la population migrer et des forts taux de chômage par rapport au reste du pays (Hardi, 2005). Ces régions sont en crise et éprouvent des difficultés à se remettre de la période de transition.

B. Armature urbaine hongroise et régions frontalières

En Hongrie, le système de villes est désarticulé. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre préliminaire, le pays est fortement marqué par la polarisation de la capitale. Il n'existe pas d'autres grands centres urbains propres à venir rééquilibrer l'armature urbaine. Les centres secondaires Győr, Miskolc, Debrecen, Szeged et Pécs sont seulement constitués de villes de moins de 250 000 habitants.

Aux échelles nationale et régionale, on remarque que ces villes sont situées à la périphérie, en bordure de la frontière d'Etat¹³. Cette localisation s'explique par les velléités de l'histoire. En effet, le traité de Trianon de 1920, à l'origine de la dislocation de l'Empire Austro-hongrois, a tracé de nouvelles frontières ayant eu pour effet de laisser des villes qui auraient pu faire office de centre secondaire à l'extérieur des frontières (Figure 7).

Figure 7 : Villes internes et externes après le tracé des frontières de 1920



¹³ Győr et Szeged sont situées approximativement à 10 km de la frontière, Pécs et Debrecen à 30 km et Miskolc à 40 km.

Ce nouveau tracé des frontières a eu un double effet. D'une part, la macrocéphalie urbaine de Budapest s'est renforcée puisque aucune ville ne pouvait vraiment servir de contrepoids à la capitale. D'autre part, les villes de Győr, Miskolc, Debrecen, Szeged et Pécs, promues au rang de capitales régionales, ont aussi bénéficié indirectement du fait que des villes de plus grande importance aient disparu de la carte.

En outre, le remodelage des frontières de cette partie de l'Europe a entravé les logiques spatiales qui existaient. Le traité de Trianon a altéré le réseau de villes, les frontières de département, les proportions ethniques, etc. ne laissant pratiquement rien comme il avait été auparavant (Faragó, 2005, p.84). Les nouvelles frontières ont avant tout été dessinées selon des visées géopolitiques. La frontière a ainsi été tracée en fonction de l'existence d'une voie ferrée ; les nœuds ferroviaires majeurs de Lucenec (en Slovaquie centrale), de Chop (en Ukraine), d'Oradea et Arad (en Roumanie) ont été laissés aux pays voisins (Rosière, 1998, p. 162) (cf. Figure 7 page précédente).

Les centres secondaires hongrois étant situés à proximité des frontières, il est certain que leur développement doit s'inscrire dans une problématique transfrontalière.

C. Pour la Hongrie et ses pays voisins, un contexte géopolitique sensible

Au cours du XX^{ème} siècle, le rapport historique des Hongrois et de leurs voisins aux frontières a été houleux. Dans le cas de la Hongrie, les répercussions s'en ressentent encore aujourd'hui dans la politique interne et externe, notamment quant aux droits accordés aux minorités hongroises vivant hors du territoire hongrois.

1. Une difficile reconnaissance de l'intangibilité des frontières

Le traité de Trianon de 1920 a longtemps été désavoué et contesté par certains Hongrois, la redéfinition des frontières ayant entraîné une réduction de 70% des territoires sous juridiction hongroise¹⁴.

Ainsi, l'entre-deux guerre a été marqué par un mouvement de « révisionnisme » où la frontière était considérée comme illégitime car elle avait laissé un tiers de « Magyars »¹⁵ hors de la Hongrie. Les plus revendicatifs exprimaient la volonté de récupérer la totalité du territoire « historique » de la Hongrie. D'une manière générale, après 1920, la frontière hongroise a alors été caractérisée par sa faible perméabilité (faible nombre de points de passage sur l'enveloppe

¹⁴ La Hongrie a ensuite récupéré certains territoires (le sud de la Slovaquie en novembre 1938, la Ruthénie en mars 1939, le nord de la Transylvanie en août 1940, la Voïvodine en avril 1941). En 1941, la Hongrie avait récupéré 75 % de son territoire. Mais après la défaite de l'Allemagne et de ses alliés, dont la Hongrie, le traité de Paris de 1947 réintroduit la Hongrie dans ses frontières de Trianon.

¹⁵ Les Magyars sont des personnes de langue et de culture hongroises ; les Hongrois les citoyens de l'Etat hongrois.

frontalière) car la stratégie géopolitique des pays limitrophes était d'isoler la Hongrie pour l'empêcher de recouvrer ses territoires historiques (Rosière, 1998, p.165).

L'intangibilité des frontières a été affirmée par les autorités publiques, autant sous le régime socialiste (Conférence d'Helsinki, 1975) qu'ensuite sous la IV^e République hongroise par une série des traités bilatéraux signés avec les pays voisins. Par exemple, l'article 4 du traité hungaro-roumain signé en septembre 1996 établit que « l'inviolabilité de la frontière commune et l'intégrité territoriales des parties confirment qu'elles n'ont pas de revendications territoriales mutuelles et n'en n'auront pas à l'avenir ». Cette reconnaissance du tracé de la frontière était décisive pour l'adhésion de la Hongrie à l'OTAN et l'intégration à l'UE (Rosière, 1998), mais il est indéniable d'avancer que le contexte historique et ethnique est à l'origine de relations tendues entre la Hongrie et ses voisins.

2. La question des minorités hongroises

Le traité de Trianon, qui a laissé environ trois millions de personnes hors des frontières de leur Etat de référence (Rosière, 1998), a créé et crée encore aujourd'hui des situations conflictuelles entre la Hongrie et ses pays frontaliers quant aux droits reconnus aux minorités hongroises. Les sections frontalières qui concentrent le plus de minorités hongroises sont les frontières Hongrie-Slovaquie, Hongrie-Roumanie et Hongrie-Serbie (Székely, 2003).

Comme pour la reconnaissance de l'intangibilité des frontières, les institutions européennes avaient fait comprendre aux nouvelles démocraties que leur éventuelle intégration aux structures européennes et euro-atlantiques était conditionnée par la résolution des différends de voisinage portant sur les droits des minorités (Capelle-Pogacean, 2002).

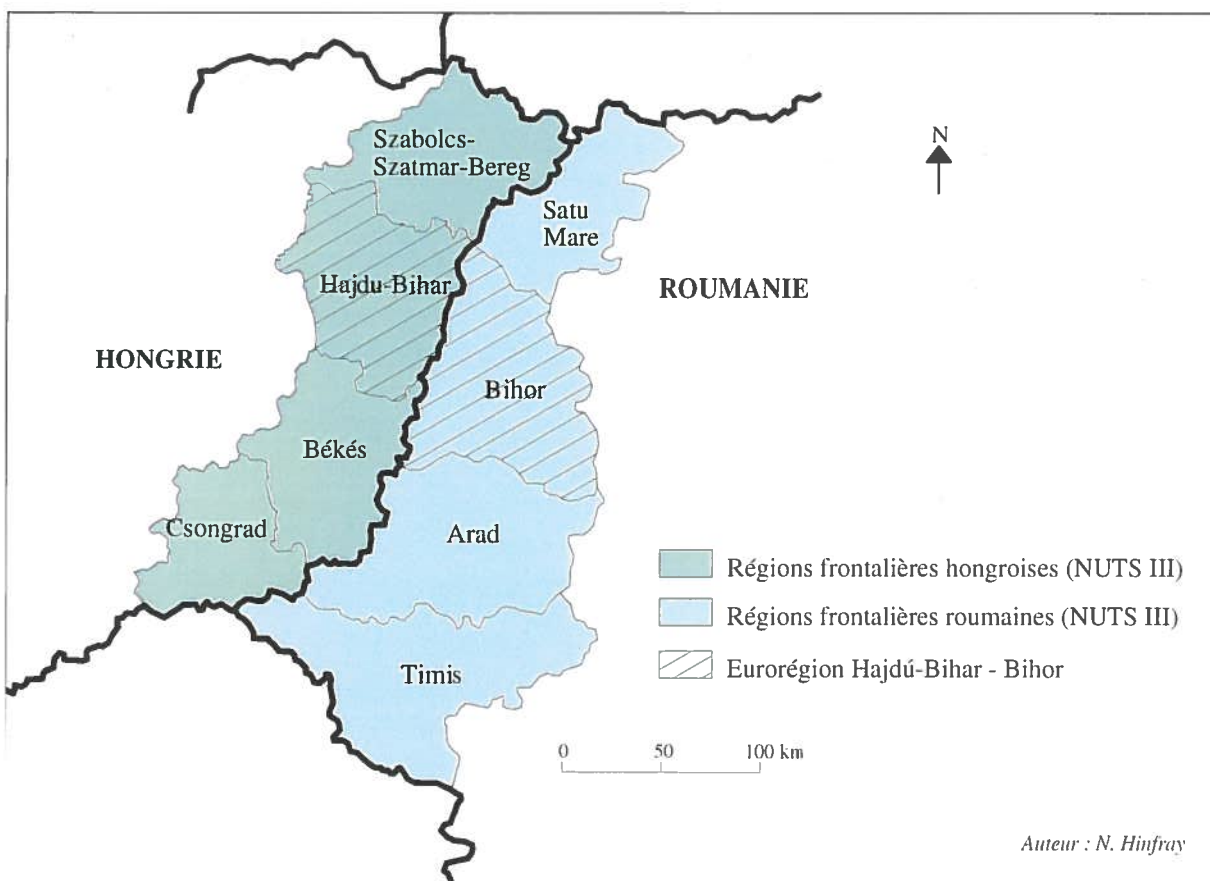
Les minorités hongroises occupent une place ambivalente au regard du sujet qui nous intéresse. D'un côté, elles font l'objet de conflits plus ou moins ouverts et même si l'adhésion à l'UE signifie une ouverture des frontières politiques internes, on peut cependant se poser la question de la permanence mentale de la frontière quant aux réminiscences récurrentes du passé. De l'autre côté, elles peuvent jouer un rôle véritable dans la coopération transfrontalière en facilitant les relations transfrontalières (Enyedi, 2005 ; Székely, 2003) parce que le partage d'une même langue et d'une même culture, facteurs qui font souvent défaut dans les territoires frontaliers, favorise les contacts. Les minorités hongroises peuvent devenir des « médiatrices » entre les deux pays, idée attestée par le fait qu'aujourd'hui 45 % des hongrois entretiennent des liens de parenté, amicaux ou d'affaires, avec des magyars des Etats voisins (Capelle-Pogacean, 2002).

Le terrain d'analyse choisi s'exerçant sur un territoire situé à la fois en Hongrie et en Roumanie, un « zoom » est effectué sur la frontière hungaro-roumaine afin de considérer de façon plus précise, sans pour autant être exhaustif, les conditions socio-économiques, territoriales et géopolitiques qui s'y trouvent.

II. LA FRONTIERE HUNGARO-ROUMAINE

La frontière hungaro-roumaine constitue une frontière temporairement externe de l'UE, elle deviendra interne après l'adhésion de la Roumanie. Du côté hongrois comme du côté roumain, quatre départements bordent la frontière (Carte 7). L'effet socio-économique, territorial et géopolitique de la frontière reste perceptible entre les deux côtés de la frontière. Ainsi, la position entre les deux côtés de la frontière est asymétrique en termes socio-économiques, la frontière coupe nettement le système urbain transfrontalier et la situation géopolitique a soulevé des questions houleuses tout au long du XX^{ème} siècle.

Carte 7 : La frontière hongaro-roumaine



A. Situation asymétrique des régions jouxtant la frontière hungaro-roumaine

Compte tenu de la situation socio-économique difficile de la frontière hungaro-roumaine, dans la littérature hongroise elle est nommée la « périphérie de la périphérie ». En effet, la partie la moins développée du pays le plus avancé (la Hongrie) a pour frontière la partie la plus développée du pays le moins avancé (la Roumanie) (Hunya, Telegdy, 2003).

Comme on l'a vu dans le Chapitre préliminaire, la Roumanie connaît un contexte économique et social difficile. Elle attire peu les IDE, le secteur agricole représente encore une part importante des emplois et le secteur des services est sous-développé. Son niveau actuel de développement est nettement inférieur à celui des autres PECO. Comme pour la Hongrie, on retrouve le clivage entre la capitale et le reste du pays, ainsi que le clivage est-ouest. La capitale concentre ainsi la plupart des richesses au détriment des autres régions, et les régions Nord-Ouest et Ouest ont des PIB au dessus de la moyenne nationale (Cristescu, 2004).

Les régions frontalières roumaines de la frange ouest forment donc l'une des régions les plus riches du pays. Les départements roumains bordant la frontière ouest du pays connaissent un des taux de chômage les plus bas et un haut niveau de développement par rapport à la moyenne du pays. Cette situation favorable s'explique notamment par la situation de « porte vers l'ouest » de la zone et la présence de minorités ethniques sur cette partie du territoire (Tatar, 2004), notamment de hongrois qui stimulent l'économie locale. Au contraire, comme on l'a abordé dans la partie précédente, les régions frontalières hongroises situées le long de la frontière est sont dans une situation socio-économique beaucoup moins favorable que le reste du pays. A l'échelle nationale, elles apparaissent comme périphériques puisque qu'elles connaissent un faible niveau de développement avec des taux de chômage au-dessus de la moyenne nationale, et des taux de croissance économique les plus faibles de Hongrie, ainsi qu'une forte migration de la population (Tatar, 2004)¹⁶.

Cependant, si la situation à l'échelle de la Roumanie paraît favorable pour les départements situés le long de la frontière avec la Hongrie, l'analyse ne doit pas occulter le fait que la Roumanie reste le pays le plus pauvre de l'UE. Le niveau de développement des régions frontalières roumaines reste largement inférieur aux régions hongroises (voir Annexe 5).

La situation constatée à l'échelle nationale, à savoir des écarts de développement conséquents entre la Hongrie et la Roumanie (cf. Chapitre préliminaire), est reconduite à l'échelle des régions frontalières. Les départements hongrois et roumains gardent une position asymétrique de part et d'autre de la frontière.

B. La frontière perturbe les logiques spatiales

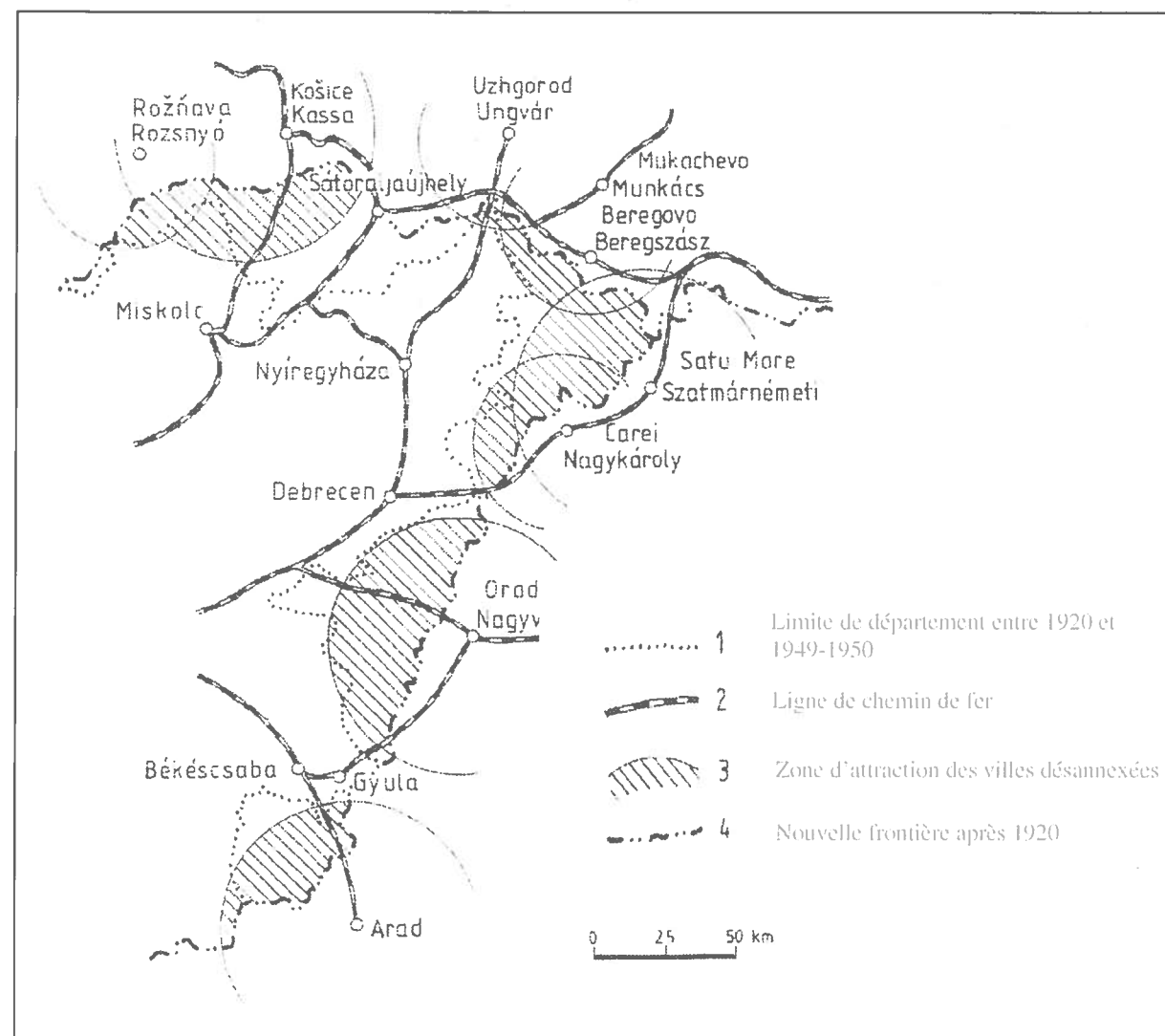
Comme on l'a vu précédemment (p.40), après le traité de Trianon, le système de villes dans le bassin des Carpates a été désarticulé. Ainsi, les centres urbains ont été coupés de leur arrière-pays, ainsi que de leur zone d'influence naturelle de coopération et d'échanges. Cette situation est tout à fait vérifiable sur la frontière hungaro-roumaine.

¹⁶ Les données socio-économiques sont indisponibles pour le niveau NUTS 3. En revanche les chiffres au niveau NUTS 2 permettent de donner la situation au niveau régional ; voir l'Annexe 5 : Situation socio-économique des régions bordant la frontière hungaro-roumaine.

Ainsi, de nombreuses connections qui existaient ont été coupées par la frontière ; les centres régionaux ont perdu une partie de leur zone d'attraction « naturelle » (Figure 8). Adossées à des pays étrangers, ces villes ne rayonnent que sur la moitié du potentiel géographique dont elles pourraient disposer s'il n'existait pas de frontière (Frelastre, 1983, p.125).

De ce fait, le développement de cette région fut entravée (Hardi, 2005). Dans les périphéries laissées sans centre, les relations économiques se sont taries, bloquant le développement de la zone (Baranye, 2002).

Figure 8 : Perturbation des logiques spatiales par la frontière



Auteur : I. Süli-Zakar, 2003

C. Evolution géopolitique de la frontière hungaro-roumaine au cours du XX^{ème} siècle

Au cours du temps, la conception de la frontière hungaro-roumaine a changé ; elle a suscité des sentiments variés auprès de l'opinion publique hongroise. On peut se poser la question de savoir si cette frontière constitue réellement une zone de contact aujourd'hui.

Consacrée par le traité de paix de Trianon en 1920 et confirmée par le traité de Paris en 1947, la frontière hungaro-roumaine, longue de 448 km, reste une question sensible, car elle a longtemps été contestée par la Hongrie, soit par irrédentisme politique, soit par la nostalgie entretenue dans les milieux culturels hongrois pour le rétablissement de la Hongrie historique (Popa, 2002). Cette frontière a été de plus en plus fermée au cours des années du régime socialiste. Sous le régime de Ceausescu (1965-1989), la Roumanie avait érigé un « mur » de barbelés et des miradors, avec l'instauration d'une zone interdite et des patrouilles tirant à vue. Les autorités voulaient contenir les flux clandestins de citoyens roumains, magyars ou non, tentant de passer en territoire hongrois (Rosière, 1998, p.165). Durant la période 1990-1994, le changement brusque de système entraîne une « explosion » de la mobilité transfrontalière : les passages frontaliers ne sont pas contrôlés, la liberté de circulation est totale (Ilieş, 2004). A partir des années 1995-2000, les politiques de collaboration progressent entre les deux pays, encouragées notamment par le Traité de bon voisinage signé en 1996. La frontière devient plus perméable par l'augmentation des points de passage sur la frontière et l'intensification des flux transfrontaliers (Ilieş, 2004). Aujourd'hui, la frontière hungaro-roumaine comporte 14 points de passage soit un point tous les 32 km.

Selon A. Ilieş, la coopération transfrontalière entre la Hongrie et la Roumanie a été stimulée par la perspective de l'entrée dans l'UE. En effet, on observe une évolution progressive de la collaboration à tous les niveaux économiques et culturels, une diversification des formes de partenariat et l'existence de flux de plus en plus importants de personnes et de marchandises entre les localités situées de part et d'autre de la frontière (Ilieş, 2002). Pour la Roumanie, les points de passage sur la frontière se sont transformés en portes d'entrées vers l'UE (« poarta spre Uniunea Europeana »), la Hongrie étant désormais membre à part entière de l'institution.

Cependant on doit noter que depuis l'entrée de la Hongrie dans l'UE, la frontière hongaro-roumaine représente une frontière externe de l'Europe, ce qui signifie que sa fonction de « filtre » est renforcée, avec notamment un durcissement des contrôles à la frontière dû à l'arrivée massive de migrants. En outre, la frontière reste difficile à passer pour les roumains car le coût de passage reste relativement élevé. La libre circulation des personnes n'est pas entièrement assurée de nos jours, ce qui ne facilite pas la coopération transfrontalière.

L'opinion de la population vivant le long de la frontière est de la Hongrie a changé plusieurs fois et ceci de façon relativement rapidement après 1989 (Baranyi et al., 2005). Ainsi, à la chute du mur, l'ouverture des frontières a suscité un sentiment d'espérance et d'enthousiasme : l'ouverture de celle-ci allait permettre un contact régulier avec les proches demeurant de l'autre côté de la frontière, et les relations entre les deux pays allaient se normaliser. Mais les difficultés socio-économiques interviennent, synonymes du déclin du niveau de vie et du chômage de masse, si bien que certains estiment finalement que l'ouverture des frontières est une erreur. De plus, deux phénomènes nouveaux surviennent : l'arrivée massive de réfugiés roumains fuyant la révolution de 1990 et l'apparition du travail illégal et de la criminalité. Finalement un sentiment d'anxiété fait suite aux espoirs du début et le nationalisme renaît. Aujourd'hui, la situation est incertaine des deux côtés de la frontière, la population et les acteurs territoriaux ne sachant quelles seront les implications socio-économiques, territoriales et géopolitiques de l'intégration de la Roumanie à l'UE.

L'ensemble de ces données explique qu'entre toutes les sections frontalières hongroises, la frontière hungaro-roumaine est finalement celle qui s'est le moins recomposée après la chute du Mur de Berlin (Székely, 2003). En effet, sur les frontières où des problèmes socio-économiques et ethniques instables s'accumulent et persistent, les processus de globalisation et d'intégration sont ralentis (Baranyi, 2002, p.6). Le contexte difficile complique une structuration des espaces frontaliers en espaces transfrontaliers.

Sur la frontière hungaro-roumaine, la coopération transfrontalière constitue à la fois un défi et un outil nécessaire pour l'articulation des espaces frontaliers entre eux. Même si la qualité et l'intensité de la coopération transfrontalière sont encore faibles sur la frontière hungaro-roumaine, très peu de projets de coopération économique ayant été établis jusqu'à maintenant (Baranyi et al., 2005), la perspective de l'intégration de la Roumanie laisse présager une amélioration des relations entre les deux pays et une meilleure coordination des politiques transfrontalières.

La conclusion des auteurs cités précédemment apparaît à la fois clairvoyante et réaliste compte tenu de la situation existante : certes la coopération transfrontalière sera difficile dans les années à venir, mais, dans le contexte actuel, une telle démarche de coopération au-delà de la frontière est nécessaire :

« Bien qu'aujourd'hui il y ait sans aucun doute des changements qui améliorent les relations entre les deux pays, il est vraiment difficile d'effacer les préjugés qui existent depuis des décennies voire des siècles, et on peut craindre que les problèmes réapparaissent pendant encore longtemps. Cependant, les changements favorables dans le domaine politique, économique et social atténuent progressivement les suspicions, le manque de confiance et les relations tendues qui en découlaient : les deux parties

commencent lentement à reconnaître la nécessité de la coopération, tirant des leçons d'autres exemples en Europe. Commencer la coopération le plus tôt possible est nécessaire non seulement parce que les deux pays ont intégré l'espace euro-atlantique, mais aussi parce que les frontières de Trianon ont « écartelé » les unités économiques qui fonctionnaient depuis des siècles et ont divisé des macro-régions qui se façonnaient alors » (p. 13).

Dans ce chapitre, on a montré que le contexte difficile des régions frontalières dans les PECO ralentit la structuration des espaces transfrontaliers qui s'effectue en théorie avec l'ouverture des frontières. Certaines régions frontalières périphériques, telle que de la région hungaro-roumaine connaissent une situation assez défavorable. Sur cette frontière, il n'y a pas pour l'instant de structuration du système urbain transfrontalier de part et d'autre de la frontière. De plus, la pratique de la coopération en est à ses balbutiements, contrairement à la partie ouest marquée par des liens historiques forts et moins conflictuels avec l'Autriche.

Les caractéristiques territoriales de l'espace frontalier – périphéricité et incohérence – dressent dès lors les objectifs qu'il s'agit d'atteindre : redonner une centralité au territoire frontalier, et construire un aménagement du territoire harmonieux de part et d'autre de la frontière. Le contexte désormais européen dans lequel s'inscrivent les politiques territoriales doit amener les acteurs impliqués dans les régions frontalières à transformer l'espace frontalier pour que de périphérique il devienne central et soit le nœud de nouvelles relations. Ainsi, pour B. Wassenberg, il faut « profiter de l'ouverture des frontières pour transformer leur situation périphérique en situation de régions 'centrales' » (Wassenberg, 2003, p.29).

La structuration des espaces transfrontaliers est un objectif à atteindre pour la construction d'un aménagement du territoire européen. Les enjeux sont également présents à l'échelle nationale car dans les PECO ils constituent souvent des espaces périphériques. Enfin, à l'échelle régionale, ils montrent les signes d'un nouveau type de développement régional. « En Europe centrale et orientale, au contact de pays aux situations socio-économiques très contrastées, appelées à gérer des flux de plus en plus importants et confrontées à des changements éventuels de statut (adhésion, reprise de l'acquis Schengen etc...), les zones frontalières doivent non seulement assurer leurs propres mutations, mais jouer un rôle intégrateur dans le processus complexe de recomposition du territoire européen » (Drevet, 2004, p.18).

Sur certaines frontières plus que d'autres, l'effet spatial de la frontière est encore palpable au niveau socio-économique. L'espace transfrontalier n'est pas structuré. Mais la naissance de nouveaux acteurs territoriaux ayant pour cadre des espaces transfrontaliers peut-elle participer à la connexion des régions frontalières entre elles ? Une grande partie des régions frontalières des PECO voit en effet depuis la fin des années 1990 l'émergence de nouveaux territoires de projet visant le développement et l'intégration des espaces transfrontaliers. Les « eurorégions » forment l'un de ces territoires qui institutionnalisent les coopérations transfrontalières s'effectuant entre les acteurs de part et d'autre de la frontière. L'eurorégion vise en principe à accélérer le processus d'intégration transfrontalière en cours. L'eurorégion forme-t-elle néanmoins un réel territoire de projet tendant à structurer l'espace transfrontalier ? Apparaît-elle comme un acteur de la recomposition des espaces transfrontaliers ?

Chapitre 2

L'eurorégion acteur de la recomposition des espaces transfrontaliers ?

L'eurorégion est un acteur qui s'est mis en place à partir de la fin des années 1990 afin de faciliter l'intégration à l'UE des espaces transfrontaliers centre-européens. Le rapport ESPON 1.1.3, Annex C établit l'existence de 58 eurorégions¹⁷ dans les PECO (Annexe 6 : Régions frontalières membres d'eurorégions dans les PECO). Plus de 90 % des régions frontalières sont membres d'au moins une eurorégion, ce qui signifie que quasiment toutes les régions situées le long des frontières « intra-PECO » sont incluses dans une organisation eurorégionale. Pour autant le nombre élevé d'eurorégions et la forte participation des régions frontalières à de telles structures ne garantit pas leur capacité à être opérationnelles (ESPON 1.1.3, Annex C, p.34). Ainsi, quantitativement et qualitativement, il est intéressant de se demander quelle peut être la portée de la politique eurorégionale sur les recompositions transfrontalières.

L'eurorégion institutionnalise des relations qui existent de part et d'autre de la frontière. Elle constitue donc un outil qui vise à accompagner la recomposition des régions frontalières et la structuration de l'espace transfrontalier sur lequel elle s'appuie.

Dans le Chapitre 1 nous avons vu que la structuration des espaces transfrontaliers s'effectue par la connexion des réseaux urbains. Or, l'espace transfrontalier dessiné par l'eurorégion se révèle différent de celui des réseaux urbains. En effet, l'eurorégion est un espace de coopération institutionnelle alors que les relations entre les espaces urbains sont davantage fonctionnelles. Cela nous conduit à opérer une distinction conceptuelle entre un espace transfrontalier structurel et un espace transfrontalier institutionnel (Encadré 1 : L'espace transfrontalier, essai de typologie, page suivante) afin de comprendre, par la suite, comment ils interagissent l'un sur l'autre.

Comme on l'a vu précédemment, la disparition formelle de la frontière politique en Hongrie, induite par l'intégration à l'UE, implique à terme la disparition de l'effet spatial de frontière, même si les difficultés ralentissent le processus. Cadre territorial transfrontalier d'actions coopératives, l'entité que constitue l'eurorégion vise à accompagner le processus d'intégration transfrontalière en cours. Il s'agit alors de voir si les projets mis en place par l'organisation transfrontalière eurorégion permettent d'agir sur la structuration du territoire. L'hypothèse adoptée est que, dans certains cas, l'eurorégion ne participe pas à la structuration des espaces transfrontaliers car elle n'est pas fonctionnelle et n'offre pas de réelle stratégie de développement.

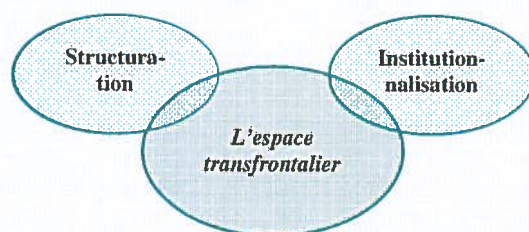
Encore une fois, il s'agit de confronter la théorie et la pratique. Ainsi dans une première section on présente l'acteur eurorégion, les fondements sur lesquels il s'appuie, ses caractéristiques, les différentes formes qu'il peut prendre, puis de manière générale on s'intéresse à sa fonctionnalité (Section 1). On analyse ensuite de façon plus concrète une eurorégion née en 2002 sur la frontière hongaro-roumaine, l'eurorégion Hajdú-Bihar - Bihor (Section 2).

¹⁷ Pour la liste détaillée des 58 eurorégions, voir le rapport ESPON 1.1.3, Annex C, p.36-38.

ENCADRE 1 : L'ESPACE TRANSFRONTALIER, ESSAI DE TYPOLOGIE

La recomposition des espaces transfrontaliers est le résultat de l'ouverture des frontières ; elle se manifeste par une intensification des relations. Ces relations peuvent être soit de nature structurelle lorsque l'on considère les réseaux urbains et l'évolution spatiale de l'espace frontalier, soit de nature institutionnelle grâce à la coopération transfrontalière. Ainsi, deux types d'espaces transfrontaliers se dégagent de l'analyse :

- **L'espace transfrontalier structurel ou fonctionnel** s'intéresse aux armatures et diverses connexités qui, selon une approche multipolaire, traversent et structurent progressivement le territoire. Il s'agit des réseaux de transport, des réseaux financiers ou des échanges d'information qui connectent les systèmes territoriaux frontaliers entre eux. Ils ne sont pas initiés par des projets d'aménagement mais ils sont hérités de liens historiques, culturels, économiques ou de l'action spontanée du marché. Il s'agit d'un processus de « développement spatial spontané ».
- **L'espace transfrontalier institutionnel ou coopératif** forme le territoire consenti ou voulu, né de volontés de coopérations et de projets communs. Cette approche permet d'éclaircir comment s'articulent entre eux les acteurs, les projets et les territoires dans le domaine de la coopération transfrontalière. Les différents types et le nombre de projets de coopérations mis en place déterminent le ou les principaux porteurs de projet en termes d'aménagement du territoire et de développement territorial transfrontalier.



- En simplifiant, l'espace transfrontalier structurel est le territoire transfrontalier et l'espace transfrontalier l'acteur transfrontalier.

Le lien entre l'espace transfrontalier structurel et l'espace transfrontalier institutionnel est le projet de territoire transfrontalier, porté dans notre propos par l'acteur eurorégion (cf. Encadré 2 : Le projet de territoire transfrontalier, essai de définition p.73)

Sources : ESPON 1.1.1, 2005 - *Potentials for polycentric development in Europe*, Observatoire en Réseau du Territoire Européen (ORATE), 348 p. et RICQ C., 2005 - *Manuel de la coopération transfrontalière*, projet de version révisée, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 136 p.

SECTION 1 : L'EUROREGION, ACTEUR EMERGEANT SUR LES ESPACES TRANSFRONTALIERS

A la fin des années 1950, la construction de l'UE encourage la formation de nouvelles formes de coopération transfrontalière issues d'acteurs locaux en Europe de l'Ouest. L'eurorégion forme le meilleur exemple de la naissance de territoires transfrontaliers de structure « bottom-up ». Ce phénomène d'« eurorégionalisation » est fortement lié aux processus d'intégration européenne, de régionalisation et de décentralisation qui ont lieu dans les différents pays européens. Il est aussi dû au rôle de plus en plus important que jouent les régions dans la gouvernance, aussi bien sur le plan national qu'au niveau européen, ainsi qu'au développement des actions internationales menées par les collectivités locales (Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, 2005).

L'UE a connu trois vagues d'eurorégionalisation (ESPON 1.1.3, Annex C, 2005 ; Sanguin, 2004). Les premières eurorégions sont nées sur les frontières ouest de l'Allemagne, comme celles formées entre l'Allemagne, la Belgique et la France : Euregion (fondée en 1958), Pamina (1988) ou Saarlorlux (1995). On peut également citer la Regio Basiliensis devenue TriRhena, née en 1963 entre la Suisse du nord-ouest, le Sud Bade en Allemagne et le sud de l'Alsace en France, qui forme un espace économique et culturel trinational, historiquement organisé autour de la ville industrielle de Bâle et de son arrière-pays transfrontalier. La deuxième phase de création des eurorégions s'effectue après les changements politiques de 1989-1990. Des eurorégions apparaissent le long des frontières est allemandes : la coopération transfrontalière s'établit désormais entre les 15 membres de l'UE et les PECO candidats. Enfin, la vague d'eurorégionalisation de la fin des années 1990, qui nous intéresse plus particulièrement ici, s'étend progressivement aux frontières est de l'Europe. Encouragées par la perspective de l'intégration européenne, les eurorégions prolifèrent désormais sur les frontières intra-PECO.

Il s'agit dans une première partie de présenter le concept d'eurorégion (I), avant d'énumérer les caractéristiques générales de cet acteur territorial particulier (II). Ensuite on s'interroge sur la fonctionnalité de la politique eurorégionale, et ceci plus particulièrement dans le domaine de l'aménagement du territoire (III).

I. PRESENTATION DE « L'ACTEUR » EUROREGION

Dans cette première partie, il s'agit de cerner l'acteur eurorégion. Comment l'eurorégion se définit-elle ? Comment le concept d'eurorégion a-t-il évolué ? Quels sont les modèles d'eurorégions identifiés ? Pourquoi l'UE est-elle considérée comme le moteur des eurorégions ?

Nous précisons cependant que l'eurorégion constitue davantage une combinaison d'acteurs qu'un véritable « acteur ». En effet, l'eurorégion n'a pas d'autonomie administrative et son fonctionnement dépend de la coordination de plusieurs acteurs situés de part et d'autre de la frontière.

A. Définition de l'eurorégion

La dénomination « eurorégion » présume un groupement d'autorités régionales ou locales situées de part et d'autre d'une frontière. Le préfixe « euro » fait référence à la formation d'un territoire « trait d'union » entre plusieurs pays européens, voire à une volonté de positionnement du territoire eurorégional à l'échelle européenne (Peneau, 2003, p.35). Cependant, il est parfois difficile d'identifier une structure eurorégionale car plusieurs termes sont utilisés pour désigner le concept d'eurorégion : Euregio, Eurégio, eurorégion, Europarégion, Grande Région, Regio, Conseil ; parfois, aucun terme spécifique n'est employé (Conseil de l'Europe, www.coe.int). En outre, « l'eurorégion » peut aussi désigner une association formée par des collectivités territoriales au sein d'un même pays, association qui ne répond donc pas à la définition présentée ci-dessus.

Pour le Conseil de l'Europe, l'eurorégion est une « institution transfrontalière, englobant des acteurs publics et privés, qui établit des relations de promotion transfrontalière entre des autorités locales, régionales ou nationales (...) » (Ricq, 2005, p.21). Ainsi, l'eurorégion est une structure de coopération transfrontalière fondée sur le partenariat entre des administrations situées de part et d'autre de la frontière. Elle peut également inclure des partenaires économiques et sociaux comme les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI).

D'un point de vue plus théorique, l'eurorégion peut admettre trois types de définition (Wassenberg, 2003, p.56-58) :

- une définition organique selon laquelle l'eurorégion est caractérisée avant tout par le degré de coopération entre les régions frontalières concernées (Balme, 1996) ;
- une définition politique selon laquelle l'eurorégion correspond à la création d'une nouvelle unité politique autonome (Deutsch) ; ainsi, tout groupe d'acteurs a la possibilité de constituer une eurorégion sans tenir compte des limites administratives et politiques des régions déjà existantes (Dupeyron et al., 1999) ;

- enfin une définition « objectivée », axée sur la finalité de l'eurorégion : « Ni entités administratives, ni collectivités territoriales de droit communautaire, (les eurorégions) peuvent (...) être définies comme association régionale de coopération transfrontalière cherchant à promouvoir des relations plus étroites sur la base de caractères et intérêts communs » (Olivesi, 1996) ; l'eurorégion est un espace transfrontalier de coopération dont le but est d'accroître l'intégration.

Mais ces variantes théoriques, qui relèvent davantage d'une question d'interprétation, ne participent pas selon B. Wassenberg à identifier clairement l'existence d'une « eurorégion ». La difficulté d'identification provient en partie du fait que l'eurorégion désigne davantage un processus qu'une situation figée. Ainsi, « la région transfrontalière du Rhin supérieur existe, mais l'eurorégion doit être créée, encouragée, perfectionnée » (Wassenberg, 2003, p.58). Finalement une eurorégion formalise « le processus de création d'un espace d'intégration ».

B. Evolution du concept eurorégion

Revenir succinctement sur l'analyse de la construction de l'eurorégion du Rhin supérieur proposée par B. Wassenberg (ibid.) semble ici utile à la réflexion car l'exemple rhénan permet de mettre en perspective les différents objectifs de l'eurorégion.

Parallèlement aux 25 ans de construction de l'eurorégion du Rhin supérieur, le concept d'eurorégion va admettre différentes acceptions. Le cadre théorique de la coopération transfrontalière appliqué à l'eurorégion est ainsi marqué par deux étapes : dans les années 60-70, l'eurorégion est une association de coopération entre des régions frontalières ; dans les années 80, elle est davantage considérée comme un espace d'intégration européenne et un « territoire de gouvernance ».

1. L'eurorégion comme association de coopération entre des régions frontalières

L'eurorégion du Rhin supérieur est dans un premier temps conçue comme une association frontalière selon l'acception de R. Balme, à l'image de la région transfrontalière Saar-Lor-Lux qui s'établit entre l'Allemagne, la France ou le Luxembourg, ou bien l'eurorégion Bodensee entre l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse (Wassenberg, 2003, p.56).

Il est intéressant de noter que le premier modèle de coopération transfrontalière franco-germano-suisse place au centre des préoccupations l'aménagement du territoire. Ainsi pour V. v. Malchus, l'eurorégion est plus exactement l'association de coopération d'une ou de plusieurs régions en matière d'aménagement du territoire. L'objectif est de transgresser les frontières nationales dans le souci d'un développement transfrontalier harmonieux (Wassenberg, 2003, p.59).

2. L'eurorégion comme laboratoire de l'intégration européenne

Dans les années 90, le processus d'intégration européen s'accélère, les théories transfrontalières se renouvellent, tandis que l'on s'interroge sur la place des régions frontalières dans un monde globalisé.

Pour R. Ratti, l'eurorégion est le résultat de l'intégration économique de l'espace transfrontalier¹⁸, avec la frontière ouverte (qui) implique le passage du concept d'économie de zones de frontières à celui d'une économie transfrontalière (Ratti, 1996 ; Ratti, 1991).

Pour S. Raich (Raich, 1995), l'eurorégion participe également à un processus d'intégration économique. Ainsi, les régions transfrontalières, en coopérant, font partie du processus global d'intégration économique parce qu'elles constituent des espaces dynamiques, où l'intégration se réalise davantage (Wassenberg, 2003, p.517). Mais pour S. Raich, la coopération transfrontalière a aussi une fonction politique grâce à la réalisation de projets communs sur le terrain, qui permettent de rapprocher les habitants de part et d'autre de la frontière et participent au développement de la tolérance et de la communication.

3. L'eurorégion comme « territoire de gouvernance »

L'eurorégion devient ensuite un « territoire de gouvernance » (Saez et al., 1997). L'accent est mis sur le lien entre la coopération transfrontalière et la mondialisation. On se concentre sur l'examen fonctionnel des « micro-processus d'intégration transfrontalière » : « d'une manière générale, la mondialisation provoque la création de grands ensembles fonctionnels, régionaux et métropolitains, qui structurent à leur tour les échanges mondiaux, mais qui favorisent aussi une compétition toujours plus forte entre les espaces ».

Il est de constater que les nouvelles théories transfrontalières placent les régions frontalières au centre des réflexions. Ainsi, pour P. Schmitt-Egner, celles-ci forment des « acteurs régionaux », acteurs collectifs réunissant les acteurs publics de deux ou plusieurs régions frontalières, qui vont déterminer ensemble le développement de la coopération transfrontalière (Brunn, Schmitt-Egner, 1998). Ils occupent une place importante, parce que face à au moins deux Etats, ils planifient, organisent et réalisent la coopération transfrontalière (Gross, Schmitt-Egner, 1994).

On peut cependant soulever la question de l'application de ces concepts eurorégionaux aux PECO qui connaissent encore un système institutionnel centralisé, (cf. Chapitre préliminaire). Dans un contexte centralisé, les acteurs territoriaux intervenant dans une eurorégion ont-ils véritablement les moyens de mettre en œuvre une association de régions frontalières, un laboratoire de l'intégration européenne ou un territoire de gouvernance ? En effet, les rapports des eurorégions au pouvoir central apparaissent comme difficiles puisque, à l'instar des nouvelles organisations territoriales (c'est-à-dire la région au sens large du terme) qui

¹⁸ Théorie économique d'intégration transfrontalière déjà abordée dans le Chapitre 1 p.25-26.

"courcircuiteraient" le processus habituel de décision politique (Maurel, 2004), les autorités nationales montrent de la méfiance vis-à-vis des eurorégions. Par exemple, en Pologne et en République Tchèque, les gouvernements centraux hésitent à céder des prérogatives à des structures transfrontalières, craignant que la souveraineté de l'Etat dans les régions frontalières s'en trouve amoindrie (Lepesant, 1997). En revanche, des thèses plus optimistes considèrent les eurorégions d'Europe centrale comme des « laboratoires pratiques de subsidiarités » ou des facteurs d'intégration qui génèrent des synergies (Balaha, Heimerl, 1996, p.31).

C. Modèles eurorégionaux et communautés de travail

Une typologie, qui repose sur l'étendue de l'eurorégion, a été établie. Ainsi, B. Baranyi distingue deux modèles d'eurorégions (Baranyi, 2003) :

- **Un modèle macrorégional**, fondé sur des organisations eurorégionales vastes qui intègrent des structures spatiales d'un niveau intermédiaire (provinces, régions et départements) de deux Etats voisins ou plus.
- **Un modèle microrégional**, fondé sur des relations bilatérales, plus locales, voire des relations interurbaines entre communes, qui s'appuie davantage sur un modèle d'agglomération urbaine.

Une corrélation peut être établie entre la taille de l'eurorégion et les objectifs poursuivis. Ainsi, les eurorégions de grande taille poursuivent des objectifs limités parce qu'elles sont trop vastes et mal définies. Les objectifs se résument à « la promotion de la compréhension mutuelle et de la culture » ou « le renforcement de la coopération économique », souvent sans aucune visée opérationnelle. En revanche, les eurorégions dotées de structures plus petites, donc plus intégrées, se fixent des buts plus ambitieux, à savoir la promotion d'intérêts communs (Conseil de l'Europe, www.coe.int). Les activités de coopération touchent alors des activités transfrontalières plus précises comme le développement socio-économique, la coopération culturelle, les affaires sociales, la santé, l'éducation, la formation, la gestion des déchets, la protection de la nature et la gestion des paysages, le tourisme et les loisirs, les catastrophes naturelles et les transports. L'échelle d'intervention plus réduite facilite les échanges entre les partenaires. Le modèle microrégional établit donc des relations plus fortes à l'intérieur de la région, ce qui n'empêche pas pour autant de maintenir une dimension stratégique (Baranyi, 2003).

L'approche de l'eurorégion diffère pour M. Perkmann. Il n'établit pas une distinction entre deux modèles d'eurorégion, mais considère d'un côté le concept de « communauté de travail » et de l'autre le concept d'eurorégion (Perkmann, 2002). Les communautés de travail constituent une organisation régionale de coopération de plus grande étendue que les eurorégions. Elles s'étendent généralement sur plusieurs pays et régions et sont impliquées dans des problèmes de

coopération régionale plus généraux ; elles ont davantage un rôle de diffusion d'informations (Source : ESPON 1.1.3, Annex C)¹⁹.

En outre, pour Perkmann le modèle eurorégional répond aux limites des communautés de travail car il apparaît mieux adapté à jouer un rôle actif dans l'application de la politique européenne. Il considère en effet que les espaces régionaux transfrontalières de grande dimension sur lesquels s'appuient les communautés de travail présentent des inconvénients : le grand nombre de participants dotés de compétences juridiques et administratives distinctes accroît les difficultés de coordination.

Depuis qu'elles ont été mises en place, beaucoup de communautés de travail ont perdu du poids en termes politique et budgétaire. En revanche, les eurorégions qui interviennent à une plus petite échelle continuent de fleurir sur les zones frontalières. La relative stagnation des communautés de travail par rapport aux eurorégions peut s'expliquer par une « crise de gouvernabilité » (dans un contexte de demande accrue de gouvernance transfrontalière). En effet, alors qu'elles sont nées de commissions intergouvernementales conduites par l'Etat central, les communautés de travail n'ont pas su proposer de mécanisme de gouvernance alternatif et décentralisé (Leresche, Saez, 1997). Aujourd'hui, cette alternative est offerte par l'eurorégion. Le plus grand intérêt accordé au modèle eurorégional peut s'expliquer aussi par le fait qu'elles sont plus en adéquation avec les programmes Interreg qui s'appliquent à des zones frontalières limitées.

D. L'UE à l'origine de la multiplication des eurorégions

D'après Perkmann, l'UE peut être considérée comme le moteur des eurorégions (Perkmann, 2002). L'UE contribue en effet à diminuer l'importance des frontières, elle promeut des « régions » et lance des programmes spécifiques dans le domaine de la coopération transfrontalière (Anderson, 1997). L'impact des programmes européens est à la fois quantitatif – ils encouragent la mise en place d'initiatives de coopération transfrontalière – et qualitatif – ils améliorent et institutionnalisent les coopérations.

Pour illustrer ses propos, Perkmann évoque le cas de la frontière germano-autrichienne : il n'y avait pas d'eurorégions entre l'Allemagne et l'Autriche avant l'accession de celle-ci à l'UE, mais entre 1994 et 1998, cinq nouvelles eurorégions ont été établies²⁰.

¹⁹ Finalement, le modèle macrorégional de Baranye peut être assimilé aux communautés de travail.

²⁰ L'Inn-Salzach-Euregio (1994), l'EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein (1995), l'Euregio Via Salina (1997), l'Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (1998) et l'Euregio Inntal (1998).

Le lien est aussi flagrant pour les PECO : en Hongrie par exemple, l'établissement de l'eurorégion des Carpates a été fortement lié aux mesures Phare et Credo. D'autres études empiriques montrent également que le nombre des eurorégions a augmenté rapidement parallèlement aux politiques juridiques et financières européennes de coopération transfrontalière (Czimre, 2003).

Cependant, la création des eurorégions n'est pas seulement liée aux programmes européens. Pour Anderson, beaucoup d'initiatives de coopération transfrontalière émergent aussi comme une réponse aux relations fonctionnelles transfrontalières spontanées qui deviennent de plus en plus interdépendantes²¹.

Après avoir présenté de façon très théorique l'eurorégion, il s'agit maintenant d'apporter une approche plus pragmatique de l'acteur. Comment s'organise-t-elle pour soutenir le développement local et connecter les régions transfrontalières ?

II. CARACTERISTIQUES GENERALES DES EUROREGIONS

Le mode de fonctionnement et les objectifs qu'elles visent attestent que les eurorégions présentent des caractéristiques communes. Cependant, leur mise en oeuvre se décline en fonction du contexte territorial dans lequel elles s'appliquent. Les eurorégions restent donc hétérogènes, comme cela est illustré avec le cas hongrois.

A. Statut juridique, mode de travail et contenu des coopérations transfrontalières

D'un point de vue juridique, deux types d'eurorégions existent : les eurorégions sans personnalité juridique et les eurorégions dotées d'une personnalité juridique. Dans cette dernière catégorie, il peut s'agir d'associations de droit privé à but non lucratif, de fondations régies par le droit en vigueur d'un côté ou de l'autre de la frontière, d'organismes de droit public, dont la création repose sur des accords interétatiques réglant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, et enfin de Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) (Conseil de l'Europe, 2004).

L'appellation « eurorégion » n'a aucune portée juridique. Les eurorégions ne constituent pas en effet des entités autonomes qui viseraient à créer un nouveau type d'administration sur le plan transfrontalier. Les eurorégions sont seulement fondées sur le partenariat public entre des administrations situées de part et d'autre de la frontière. Elles ne se dotent pas de prérogatives publiques nouvelles : leur champ d'activité ne peut dépasser les compétences dévolues aux collectivités locales et régionales qui les composent.

²¹ Ainsi, la Regio Basiliensis dans le Rhin supérieur implique la Suisse qui n'est pas membre de l'UE.

Un nombre croissant de coopérations transfrontalières est désigné par le terme « eurorégion ». De ce fait, l'Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE) a mis en place un système de critères pour distinguer les eurorégions des autres types de coopération transfrontalière (Czimre, 2006). Cette grille de lecture nous permet également de mieux déterminer l'organisation, le mode de travail et le contenu des coopérations transfrontalières qui prennent place au sein des eurorégions (Tableau 5).

La participation à une eurorégion implique des pratiques originales pour les acteurs de terrain. Le mode de travail y est en effet avant tout transfrontalier. L'eurorégion est une « plate-forme pour toute relation transfrontalière » qui tend à harmoniser les différentes structures et compétences de part et d'autre de la frontière. Elle joue un rôle de conseil, de promotion et de coordination dans la coopération transfrontalière, et ceci dans des domaines très divers. Enfin, son but ultime est le développement du territoire eurorégional, ce qui passe par la définition d'intérêts communs et l'élaboration d'une stratégie de développement.

Cependant, il s'avère que ces caractéristiques ne sont pas relevées dans toutes les eurorégions. Par exemple, il est rare que les eurorégions disposent de budget propre pour mettre en œuvre directement des actions. Toutes les eurorégions ne disposent pas non plus de secrétariat permanent ou de plans de développement. Selon nous, la présence ou non de ces éléments dans une eurorégion permet d'estimer l'intensité et les potentialités de la coopération. Plus les éléments de cette grille sont présents dans une eurorégion, plus l'eurorégion apparaît comme fonctionnelle. Mais la présence ou non de ces éléments doit aussi être considérée dans une perspective dynamique. En effet, comme on l'a vu plus haut avec B. Wassenberg (cf. p.55), le processus de construction de l'eurorégion importe beaucoup. Ainsi, l'absence de certains éléments ne veut pas pour autant dire que l'eurorégion est condamnée à rester dans cet état. L'absence momentanée de tels éléments peut aussi s'expliquer par le fait que l'eurorégion est « en voie d'institutionnalisation ».

Tableau 5 : Les critères d'une 'eurorégion' d'après l'ARFE

Organisation :	
<ul style="list-style-type: none"> • association des collectivités régionales et locales de part et d'autre d'une frontière nationale, parfois avec une assemblée parlementaire ; • organisation transfrontalière avec un secrétariat permanent et une équipe technique et administrative ; • de droit privé, fondée sur des associations sans but lucratif ou des fondations de part et d'autre de la frontière selon le droit national respectif en vigueur ; ou de droit public, fondée sur des traités internationaux réglant également la participation des collectivités régionales. 	
Mode de travail :	
<ul style="list-style-type: none"> • coopération visant le développement et l'élaboration d'une stratégie, et non des mesures individuelles ; • de principe transfrontalier et non en tant que région frontalière nationale ; • pas de niveau administratif supplémentaire ; • plate-forme pour toute relation transfrontalière; entre citoyens, politiques, institutions, domaine économique, partenaires sociaux, acteurs culturels, etc.; • niveau d'harmonisation entre différentes structures et compétences de part et d'autre de la frontière ainsi que du point de vue psychologique ; • coopération partenariale sur un plan vertical (européen, national, régional, local) des deux côtés de la frontière et horizontal au-delà de la frontière ; • mise en oeuvre des décisions prises d'une manière transfrontalière, sur le plan national et suivant les procédures en vigueur de part et d'autre de la frontière (évitement de conflits en ce qui concerne la compétence et les structures) ; • participation transfrontalière des citoyens, des institutions et des partenaires sociaux aux programmes, projets et processus de décision ; • utilisation de propres initiatives et de propres crédits en tant que condition préalable pour l'aide et le soutien provenant de tiers. 	
Contenu de la coopération transfrontalière :	
<ul style="list-style-type: none"> • définition du domaine de travail selon les intérêts communs (ex. infrastructure, économie, culture) ; • coopération dans tous les domaines de la vie: logement, travail, loisirs, culture, etc.; • coopération socioculturelle en parallèle avec une coopération sur le plan économique et infrastructurel; • transposition des traités, conventions et accords qui ont été signés au niveau européen et entre États dans la pratique transfrontalière ; • conseil, promotion et coordination concernant la coopération transfrontalière, particulièrement dans les domaines suivants: <ul style="list-style-type: none"> - développement économique - transport et circulation; - développement régional; - protection de l'environnement et de la nature; - culture et sports; - services de secours et prévention de catastrophes; - énergie; - déchets; - tourisme et loisirs; - développement de l'agriculture; - innovation et transfert technologique; - enseignement et formation; - coopération sociale; - santé publique; - communication; - sécurité publique. 	

Source: Document de travail ARFE-LACE sur l'Initiative communautaire INTERREG de l'UE et ses futurs développements juillet 1997

B. Objectifs généraux de l'eurorégion

Les eurorégions sont formées de régions liées par des relations de coopérations transfrontalières qui sont basées sur des liens économiques, sociaux, culturels. Les autorités publiques qui la constituent conviennent d'harmoniser leurs activités dans certains domaines et de gérer leurs intérêts publics mutuels par la mise en commun de moyens (Conseil de l'Europe, 2004 ; Czimre, 2003 ; Süli-Zakar, 2002). Ainsi, les eurorégions doivent par définition faire preuve de pragmatisme en déterminant les intérêts et activités qui bénéficient à toutes les régions impliquées (Scott, 1997). De telles organisations permettent la mise en place d'objectifs pragmatiques ; elles ont également une fonction de conseil et de promotion (Scott, 1997). « Les eurorégions jouent principalement un rôle de médiateur entre les différentes organisations et autorités. Elles servent d'impulsion aux partenaires des coopérations transfrontalières. Elles facilitent et garantissent la prise de contact entre les habitants, les hommes politiques, les entreprises, les organisations sociales et les associations culturelles. Leur but est de créer de bonnes relations de voisinage (...) entre les régions frontalières » (Czimre, 2006, p.85).

En outre, les eurorégions sont normalement créées dans le but de développer un territoire et d'impulser de nouvelles dynamiques socio-économiques à des territoires qui sont longtemps restés dans une position marginale (Sanguin, 2004). Pour I. Süli-Zakar, elles constituent un cadre pour la coordination des coopérations socio-économiques et culturelles complexes qui traversent les frontières. De ce fait, elles peuvent contribuer à un développement régional plus rapide de la zone transfrontalière. Elles permettent aussi de résoudre les conflits qui existent « à l'intérieur des états et entre les états ». Ainsi, le long des frontières, les eurorégions ont un rôle d'égalisation et de stabilisation (Süli-Zakar, 2002).

Il ressort de l'analyse que les eurorégions présentent des caractéristiques communes. Pourtant, en aucune façon les eurorégions ne présentent un modèle identique. Toutes les eurorégions sont uniques, notamment parce qu'elles sont diverses en termes de taille et de composition, mais aussi parce qu'elles sont confrontées à des difficultés et des enjeux différents. Cette diversité est illustrée à une échelle nationale avec la Hongrie.

C. Diversité des eurorégions : illustration avec le cas hongrois

En Hongrie, 15 eurorégions ont été créées depuis 1993 avec une nette augmentation à la fin des années 1990 - début des années 2000²². Aujourd'hui, quasiment tous les départements hongrois qui ont des frontières internationales participent à des structures eurorégionales (cf. Annexe 6).

Le Tableau 6 ci-dessous montre la diversité des structures eurorégionales en place. De 2 000 km² à 160 000 km², de 197 000 à 16 millions d'habitants : les eurorégions auxquelles participent les régions frontalières hongroises sont très hétérogènes. Elles ne rassemblent pas toujours des collectivités territoriales de même niveau ; les coopérations s'établissent même parfois à différents niveaux. Par conséquent, les compétences divergent au sein d'une même eurorégion, ce qui laisse présager des difficultés quant à l'harmonisation de projets de coopération.

L'eurorégion des Carpates, créée en 1993, correspond au modèle macrorégional d'eurorégion. Elle regroupe 24 unités administratives de cinq pays post-socialistes dont certaines ne sont même pas situées sur la frontière. Pour B. Baranyi, il s'agit davantage d'une organisation institutionnelle formelle que d'un projet viable produisant des résultats pratiques (Baranyi, 2003). L'eurorégion Danube-Körös-Maros-Tisza (DKMT), créée en 1997, correspond également à ce type même si elle est de taille plus réduite ; elle s'appuie sur le développement d'interrelations au niveau local et régional entre quatre départements hongrois, quatre départements roumains et la province serbe Voïvodine. Cette eurorégion montre plus d'intensivité et de concrétisation dans ses coopérations, mais le territoire trop vaste empêche des interactions régulières entre les acteurs locaux (Bioteau, 2004).

²² Les initiatives transfrontalières se sont multipliées en Hongrie après la proclamation en 1997 de la Charte européenne de coopération transfrontalière ou Convention de Madrid signée en 1980. La Charte définit le cadre de la coopération transfrontalière et donne le droit aux gouvernements locaux et régionaux d'établir des relations internationales en les autorisant notamment à créer des coopérations transfrontalières. La création croissante des eurorégions s'explique aussi par les programmes de coopération transfrontalière fonctionnant depuis 1995 sur la frontière austro-hongroise et qui ont été étendus aux autres frontières (Hardi, 2005).

Tableau 6 : Les 15 eurorégions auxquelles participe la Hongrie

Eurorégion (nom hongrois)	Autres pays participant	Année de lancement	Structures		Surface en km ²	Pop. en millions
			hongroises	voisines		
Kárpátok	Slovaquie, Pologne, Ukraine, Roumanie	1993	Départements	Ville + district (SK), voivodship (PL), département (UK et RO)	160 000	16
Duna-Körös-Maros-Tisza (DKMT)	Serbie et Monténégro, Roumanie	1997	Départements	Départements (RO), province fédérale (SM)	77 243	5,9
Duna-Dráva-Száva	Croatie, Bosnie-Herzégovine	1998	Département, ville, chambre	Département, ville, chambre (CRO), canton, ville, chambre (BH)	20 000	1,5
West Pannon	Autriche	1995	Département	Province	15 168	1,2
Vág-Danube-Ipoly	Slovaquie	1999	Départements	District	24 000	2,8
Ipoly	Slovaquie	1999	Communes	Communes, OGN	-	0,44
Neogradiensis	Slovaquie	2000	Département	Districts et comtés (SK)	20 251	1,7
Miskolc-Kassa	Slovaquie	2000	Département, ville	District, ville	14 000	1,47
Dráva-Mura	Croatie, Slovénie	2000	Villes	Villes	-	0,12
Sajó-Rima	Slovaquie	2000	Microrégions	Districts	6 000	1
Interregio	Ukraine, Roumanie	2000	Départements	Départements	23 142	2,25
Harmas Dunavidék	Slovaquie	2001	Département	Département	7 500	0,78
Hajdú-Bihar-Bihar	Roumanie	2002	Département	Département	13 755	1,15
Ister-Granum	Slovaquie	2003	Communes	Communes	2 000	0,197
Duna Euroregio	Slovaquie	2003	Communes	Communes	-	-

Sources : Hardi, 2005 ; Székely, 2003

La forte création d'eurorégions microrégionales souvent bilatérales voire trinacionales à partir de 1999 accrédite le fait que les eurorégions de plus petite taille répondent davantage aux besoins des acteurs locaux. La prise de conscience des dysfonctionnements afférant aux eurorégions de grande taille s'est soldée, à l'intérieur d'eurorégions de grande taille, par la création d'organisations plus petites, réputées plus fonctionnelles. La multiplication de telles initiatives est à l'origine d'un enchevêtrement d'eurorégions qui crée un cadre territorial complexe en Hongrie (Székely, 2003) (Carte 8).

Carte 8 : Les eurorégions auxquelles participe la Hongrie



Les eurorégions se distinguent aussi et surtout par les activités transfrontalières qu'elles entreprennent. Chacune a plus ou moins de capacités ou de volonté à concrétiser des projets transfrontaliers. C'est la question de la fonctionnalité des politiques eurorégionales.

III. LA QUESTION DE LA FONCTIONNALITE DES EUROREGIONS

Alors que certaines eurorégions sont très actives depuis des décennies, d'autres se développent à un rythme plus lent ou tendent même à périliter : l'effectivité et la portée des projets varie d'une eurorégion à l'autre. Certaines se contentent d'échanger des informations, de se consulter et de mener des études, alors que d'autres semblent être en mesure de gérer et de mettre en oeuvre des projets concrets (Conseil de l'Europe, www.coe.int). Ainsi, les eurorégions ne sont pas toujours fonctionnelles à cause de divers problèmes qui réduisent leurs activités. Compte tenu des limites de la politique eurorégionale, il s'agit ensuite de s'interroger sur la fonctionnalité de l'eurorégion dans le domaine de l'aménagement du territoire.

A. Les limites de la politique eurorégionale

Les obstacles entravant le fonctionnement des eurorégions touchent à la taille parfois excessive des eurorégions, aux différentes compétences des régions frontalières participantes, au manque d'expérience dans la pratique transfrontalière ou aux problèmes politiques et financiers. L'ensemble de ces limites a pour conséquence un manque de concrétisation des projets eurorégionaux.

1. La taille excessive des eurorégions

Le premier handicap est lié à la dimension trop étendue des eurorégions, problème qui a déjà été soulevé précédemment (cf. p.57). Il est difficile, pour des raisons à la fois pratiques et techniques, d'avoir des rapports réguliers entre des partenaires qui sont distants de plusieurs centaines de kilomètres. De plus, il est plus difficile de dégager des intérêts concrets du fait des dimensions excessives. Cependant, la proximité ne garantit pas pour autant le succès de l'eurorégion.

2. Des niveaux de participation et de compétences dissymétriques

La politique eurorégionale montre une autre limite lorsque les niveaux de participation et de compétences des régions frontalières participantes ne coïncident pas. Il est alors difficile de proposer des projets.

3. Un problème de financement

Le financement constitue aussi un problème majeur dans la politique eurorégionale. Les ressources disponibles sont généralement insuffisantes comparées aux objectifs, aux zones concernées et à la taille de la population intéressée par ces coopérations. Souvent les participations viennent des membres eux-mêmes et le montant peut au mieux couvrir des dépenses de fonctionnement. En l'occurrence, elles permettent rarement la préparation de plans

de développement commun (Hardi, 2005). A côté de la faiblesse des ressources financières disponibles, le manque d'un budget propre constitue aussi un frein à la mise en place de projets eurorégionaux plus ambitieux.

4. Un manque d'expérience

Dans les nouveaux pays membres, il existe un manque d'expérience et d'expertise dans le domaine de la coopération transfrontalière, qui est une nouvelle compétence pour les acteurs locaux. Il faut rappeler à ce sujet que les nouveaux états membres font aussi l'apprentissage de la gestion de la vie locale, attribut qui relevait de l'Etat central sous l'ancien régime.

5. Le problème politique

Enfin, les « cycles politiques » viennent perturber le jeu des actions transfrontalières car chaque année des élections interviennent d'un côté ou de l'autre de la frontière (Hardi, 2005). De ce fait, les initiatives sont freinées. Le problème politique est également issu du manque de volonté politique à conduire des coopérations transfrontalières.

Il faut cependant préciser que certains problèmes soulevés ne sont pas propres aux eurorégions mais qu'ils constituent des problèmes généraux inhérents à toute structure engagée dans la coopération transfrontalière. De plus, les eurorégions sont confrontées à des difficultés et des enjeux différents en fonction de la spécificité du territoire, ce qui signifie que les problèmes seront plus ou moins exacerbés d'une eurorégion à l'autre. Ainsi, dans ses travaux de recherche sur le développement eurorégional, K. Czimre a établi que la position de la frontière par rapport à l'UE (interne ou externe) influence le fonctionnement, l'efficacité et la résolution des problèmes des eurorégions (Czimre, 2003).

6. Problème général de concrétisation des projets eurorégionaux

Les principes énoncés à la fondation des eurorégions ne trouvent pas toujours de concrétisation. Souvent, les eurorégions n'offrent guère de programmes opérationnels conformes aux intentions initiales (Hardi, 2005). Ainsi, bien que l'existence de la première eurorégion date de dix ans en Hongrie, A. Székely soulève que leur fonctionnement ne fait pas preuve d'efficacité (Székely, 2003, p.438) : les fonctions à la base de leur création restent incertaines, elles forment un espace complexe et le rôle incertain des acteurs les rend « énigmatiques » aux yeux des habitants qui bien souvent ne connaissent pas leur existence.

Selon G. Lepesant, la forte dépendance de la structure eurorégionale à d'autres acteurs pour l'initiative, la conduite et le financement des projets d'aménagement « ne (laisse) aux eurorégions que le soin d'en vanter les mérites » (Lepesant, 1997, p.106). La politique eurorégionale serait-elle alors une « coquille vide » ? Constatant que les régions occidentales des

pays d'Europe centrale situées au contact de la frontière avec les pays membres de l'UE ne bénéficient pas automatiquement d'un « effet frontière » bénéfique à leurs activités (Lepesant, 1997 ; Maurel, 2004). L'auteur admet toutefois que ce type de structure est une avancée non négligeable compte tenu de l'arrière-plan historique qui existe dans la zone.

Ainsi, c'est davantage la fonctionnalité de l'eurorégion que le concept d'eurorégion en lui-même qui est remis en question. « Certes, (les eurorégions) permettent des contacts réguliers entre acteurs locaux et une prise de conscience par la société civile des bénéfices d'un dialogue engagé avec l'autre (...), mais elles ne sont en aucun cas les animatrices d'un développement régional intégré qui reste à inventer » affirme Lepesant dans le cas des frontières germano-polonaises et germano-tchèques (Lepesant, 1997, p.109).

L'évocation des problèmes qui entravent les activités eurorégionales permet en tout état de cause de déduire les préconditions d'une eurorégion fonctionnelle. Ainsi, une eurorégion s'engage sur des fondements solides si :

- des projets concrets et réalisables sont déterminés ;
- son périmètre admet une dimension raisonnable ;
- elle s'appuie sur de même niveaux de participation, ce qui suppose moins de disparités dans les compétences (surtout avec la mise en place des NUTS dans le cadre européen) ;
- une expertise ou du moins des informations sur les pratiques de la coopération transfrontalière sont accessibles ;
- une véritable volonté politique existe ; c'est-à-dire si les élus locaux ont pris conscience des enjeux et bénéfices que peut tirer la région frontalière à participer à une structure eurorégionale ;
- elle a accès à des ressources financières suffisantes, par l'apport des membres partenaires mais aussi avec les programmes européens (Interreg, Phare CBC).

Compte tenu de ces limites, l'eurorégion est-elle fonctionnelle en termes d'aménagement du territoire ? Participe-t-elle à la structuration des espaces transfrontaliers ?

B. Fonctionnalité de l'eurorégion et aménagement du territoire

Notre propos vise à évaluer la politique eurorégionale en matière territoriale. En d'autres termes, nous cherchons à savoir quel est l'impact de la politique eurorégionale sur l'aménagement et le développement territorial transfrontalier. Mesurer la portée de la politique eurorégionale dans le domaine de l'aménagement du territoire revient donc à considérer les actions entreprises par l'acteur eurorégion dans ce domaine.

Avant de passer à l'étude concrète d'une eurorégion, il s'agit d'explicitier une méthode qui examinerait le fonctionnement global du territoire et l'action de l'eurorégion dans le domaine de l'aménagement du territoire. Nous avons établi précédemment (cf. Encadré 1 : L'espace transfrontalier, essai de typologie, p.52) l'existence de deux types d'espaces transfrontaliers : un espace transfrontalier structurel et un espace transfrontalier institutionnel. L'analyse de l'eurorégion, espace transfrontalier particulier, est donc guidée par cette approche. Ainsi, à partir d'une série de questions, on cherche à évaluer le degré d'intégration structurel et institutionnel qui s'établit à l'intérieur de l'eurorégion (Tableau 7 p.71).

La « grille d'analyse de l'eurorégion » qui a été esquissée constitue un outil afin de saisir le fonctionnement global de l'eurorégion, comprise tant comme acteur que comme territoire. Cependant, cette évaluation ne pourra pas être réalisée en totalité sur le cas d'étude compte tenu du temps, des moyens et des données à disposition. L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar a ainsi été appréhendée essentiellement par des entretiens. Les résultats de la recherche restent donc à ce jour incomplets et mériteraient un approfondissement certain.

La première étape de l'analyse débute par une présentation générale qui vise à cerner le contexte dans lequel l'eurorégion s'inscrit. Dans un premier temps il s'agit de préciser sur quel territoire administré, plus exactement sur quelles régions frontalières NUTS III l'eurorégion s'appuie. On établit ensuite un diagnostic de la zone étudiée. L'eurorégion correspond-elle à une entité géographique homogène ou au contraire se trouve-t-on face à une construction totalement artificielle ? Existe-t-il une base historique commune ? Il s'agit également d'exposer la situation socio-économique en utilisant des critères comme le PIB par habitant, le taux de chômage, les mouvements de population, la structure et l'évolution des activités, etc.

Après avoir évalué le territoire eurorégional, on s'intéresse à l'acteur eurorégion. La connaissance du statut juridique va permettre de situer le degré d'autonomie de l'eurorégion. La démarche de construction de l'eurorégion est également relatée : quand le projet a-t-il été lancé, par qui, dans quel but ? Enfin, on considère le fonctionnement et la gestion de l'eurorégion, la manière dont la structure est administrée et selon quelles conditions techniques. Le budget est un élément de fond : l'eurorégion dispose-t-elle de fonds propres ; des fonds européens peuvent-ils lui être directement alloués ? Selon quelle fréquence et de quelle façon prennent place les réunions de travail ; dispose-t-on de connaissances suffisantes sur la situation de l'eurorégion ?

Ainsi, la présentation générale de l'eurorégion permet d'exposer le contexte historique, géographique et politique dans lequel l'eurorégion prend place. Enfin, le fonctionnement technique de l'eurorégion présage de l'efficacité de la structure.

La seconde étape s'intéresse à la structure du territoire eurorégional. Premièrement, il s'agit de considérer la morphologie du territoire : quels types de pôles drainent le territoire (fonction, hiérarchisation) ; quelles infrastructures organisent le territoire ; existe-t-il un phénomène d'urbanisation diffuse ? On dresse également un état des lieux des réseaux matériels et immatériels qui existent sur le territoire : les transports (routes, voies de chemin de fer, aéroports, fleuves), les flux divers (financiers, commerciaux, d'emplois, d'information, de communication, etc.).

De manière générale, on cherche à savoir comment s'articulent les systèmes d'armature urbaine et se façonnent des réseaux interurbains cohérents et complémentaires au-dessus des frontières (Ricq, 2005, p.17) et de voir de quelle façon la frontière entrave le fonctionnement « normal » des réseaux urbains. Ainsi, l'analyse territoriale de l'eurorégion doit répondre à différentes questions : les réseaux urbains s'interconnectent-ils ? Voit-on l'émergence de nouveaux pôles de développement sur le territoire eurorégional ? Quelles sont les manifestations spatiales et les transformations physiques qui traduisent la mutation de l'espace transfrontalier ?

Les critères de taille, de connectivité et d'accessibilité sont des outils pour apprécier la structuration en cours de l'espace transfrontalier.

La troisième étape se tourne davantage vers le territoire institutionnel de l'eurorégion, c'est-à-dire le système d'acteurs, les coopérations et les projets qui se mettent en place. Dans un premier temps, nous identifions les acteurs qui interviennent dans l'eurorégion. Quels sont les rapports qu'ils établissent entre eux et quel est leur degré d'engagement ? Des intérêts communs ont-ils été clairement établis, selon quelles priorités ? Les différents domaines de coopérations avec les acteurs éligibles sont également recensés ainsi que les projets mis en place, en cours et prévus. Finalement, on se pose la question de savoir si la mise en œuvre de ces coopérations impulse de nouvelles méthodes de gestion des politiques publiques. Enfin, l'eurorégion met-elle en œuvre un projet de territoire ? Quel est l'impact des projets réalisés et quelles sont les améliorations intervenues en termes d'aménagement du territoire ? En définitive, l'eurorégion s'affiche-t-elle comme un espace de projet concret et opérationnel ?

Enfin, on aborde la dernière étape, indispensable en aménagement du territoire : envisager de façon prospective l'avenir de l'eurorégion, en tirant éventuellement partie de l'expérience d'autres eurorégions. Quelles sont les nouvelles configurations régionales esquissées ? L'espace transfrontalier formé par l'eurorégion est-il porteur de potentialités de développement, selon quel(s) projet(s) de territoire et quelle(s) stratégie(s) de développement ?

Tableau 7 : Grille d'analyse de l'eurorégion

ANALYSE DE L'EUROREGION		
PRESENTATION	ESPACE TRANSFRONTALIER STRUCTUREL	ESPACE TRANSFRONTALIER INSTITUTIONNEL
<p>Généralités</p> <p>Structure administrative</p> <p>Géographie</p> <p>Population</p> <p>Histoire</p> <p>Socio-économie</p> <p>Système politico-administratif</p> <p>> <i>Contexte ?</i></p> <p>Démarche de construction</p> <p>Lancement du projet</p> <p>Leader</p> <p>But</p> <p>Etapas</p> <p>> <i>Portage politique ?</i></p> <p>Fonctionnement et gestion</p> <p>Statut juridique</p> <p>Structure d'organisation</p> <p>Budget</p> <p>Niveau de connaissance du territoire et expérience</p> <p>> <i>Fonctionnalité ?</i></p>	<p>Morphologie du territoire</p> <p>Armature urbaine : pôles et fonctions, infrastructures</p> <p>Urbanisation diffuse ?</p> <p>Réseaux (matériels et immatériels)</p> <p>Infrastructures de transport : routes, voies de chemin de fer, aéroports, fleuves</p> <p>Flux financiers, commerciaux, d'emplois, d'information, de communication, etc.</p> <p>Réseaux spécialisés ?</p> <p>> <i>Connectivité, accessibilité ?</i></p> <p>Evolution spatiale</p> <p>Connexion des réseaux urbains ?</p> <p>Emergence de nouveaux pôles de développement ?</p> <p>Rétablissement d'un réseau urbain ancien ?</p> <p>Manifestations spatiales et transformations physiques ?</p> <p>> <i>Structuration en cours ?</i></p>	<p>Acteurs</p> <p>Quels sont-ils ?</p> <p>Intérêts communs établis ?</p> <p>Priorités</p> <p>Conflits</p> <p>> <i>Engagement des acteurs</i></p> <p>Coopérations</p> <p>Domaines (culturel, économique, social)</p> <p>Acteurs éligibles</p> <p>Projets mis en place, en cours, prévus</p> <p>> <i>Nouvelles méthodes de gestion des politiques publiques ?</i></p> <p>Projet de territoire ?</p> <p>Impacts des projets réalisés en termes d'aménagement du territoire (résultats quantitatifs et qualitatifs)</p> <p>Stratégie de développement ?</p> <p>Améliorations ?</p> <p>> <i>Espace de projet concret et opérationnel ?</i></p>
PROSPECTIVE		
<p>Enjeux court / moyen / long terme</p> <p>Espace transfrontalier porteur de potentialités de développement ?</p> <p>Nouvelles configurations régionales ? Perspectives d'avenir (en termes d'ADT) ?</p> <p>Quel projet de territoire ? Quelle stratégie de développement ?</p>		

Auteur : N. Hinfray

En résumé, nous cherchons à savoir si les actions coopératives et les projets menés par l'eurorégion contribuent à mettre en œuvre une stratégie de développement pour la région transfrontalière. Ainsi, l'approche territoriale analyse :

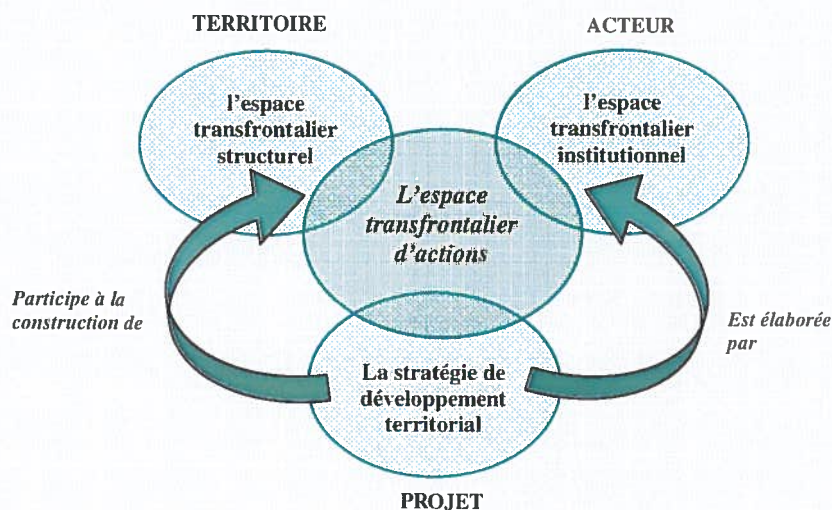
- **la structuration spatiale et fonctionnelle** qui s'effectue dans le cadre territorial transfrontalier dessiné par l'eurorégion, c'est-à-dire le processus territorial qui transforme l'espace frontalier en espace transfrontalier tel qu'il a été présenté précédemment (cf. Chapitre 1) : de quelle façon le « développement spontané » du territoire s'effectue-t-il de part et d'autre de la frontière ? Assiste-t-on à une connexion des réseaux urbains ? Sachant les difficultés à coordonner les projets d'aménagement du territoire, l'eurorégion en tant que structure intermédiaire transnationale a-t-elle les moyens d'harmoniser la gestion des espaces frontaliers de chaque côté de la frontière ?
- **l'institutionnalisation des actions transfrontalières** dans le but d'une meilleure intégration des projets transfrontaliers, processus qui passe nécessairement par la coopération des acteurs du frontalier et du transfrontalier. Ainsi, quel est le rôle joué par l'eurorégion dans la mise en place et la concrétisation de projets transfrontaliers coopératifs ? Existe-t-il une véritable coopération des acteurs du frontalier au sein de la structure eurorégionale ?
- enfin, la mise en œuvre éventuelle d'une **stratégie de développement territorial** : le projet de territoire transfrontalier est ainsi la clé de la recomposition effective de l'espace transfrontalier (cf. Encadré 2 : Projet de territoire transfrontalier, essai de définition, page suivante). Ainsi, la politique eurorégionale contribue-t-elle à construire un territoire de projet ; les eurorégions sont-elles en mesure de donner naissance à des projets concrets et opérationnels de développement territorial ?

ENCADRE 2 : PROJET DE TERRITOIRE TRANSFRONTALIER, ESSAI DE DEFINITION

Le projet de territoire est le fruit d'une volonté collective de transformation d'un territoire et l'expression d'une vision prospective partagée. Il identifie les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Il constitue ainsi un cadre de référence pour tous les acteurs du territoire quel que soit leur statut pour initier et développer leurs initiatives. Global dans son approche et intégrant les relations avec les autres territoires - proches ou plus lointains -, il s'inscrit dans une perspective de long terme et doit permettre, dans le cadre d'une évaluation continue, des adaptations régulières.

Pour examiner le projet de territoire transfrontalier, celui-ci est considéré comme le lieu de réalisation d'actions. Pour M.-C. Fourny-Kober et H. Velasco-Graciet, l'espace transfrontalier d'action est « l'espace d'application et de réalisation du projet (qui) marque une structuration concrète, effective, et témoigne de l'organisation spatiale émergente du transfrontalier : les bassins, réseaux, points, zones ou autres entités géographiques par lesquels sont établies des relations entre pays ».

L'eurorégion est donc comprise comme l'espace transfrontalier d'actions. Si elle veut avoir un réel impact sur la recomposition des territoires, elle doit mettre en place une stratégie de développement territorial coordonnée de part et d'autre de la frontière avec des projets concrets. Cette stratégie de développement territorial participe à la construction de « l'espace transfrontalier structurel » ; elle est élaborée par les acteurs du transfrontalier qui forment « l'espace transfrontalier institutionnel » (cf. Encadré 1 : L'Espace transfrontalier, essai de typologie, p.52).



Sources : VELASCO-GRACIET H. (en collab. avec M.-Ch. FOURNY-KOBER), 2005 - « L'Euro région Aquitaine-Euskadi-Navarre, un espace transfrontalier émergent », *Sud-Ouest Européen*, Toulouse, pp. 71-84 ; <http://www.agglo.org/glossaire/glossaire.htm>

La présentation générale du concept, du fonctionnement et des objectifs de l'eurorégion permet désormais de mieux cerner l'acteur. Le mode de travail de l'eurorégion s'appuie ainsi sur la coopération transfrontalière et sa finalité est le développement de l'espace transfrontalier. Cependant, des difficultés de divers ordres amenuisent la fonctionnalité générale de l'eurorégion et on se demande alors quel peut être l'impact de la politique eurorégionale en matière d'aménagement du territoire. Résoudre les difficultés d'un espace transfrontalier ne peut fonctionner simplement parce qu'il a été désigné eurorégion. L'eurorégion nécessite un certain nombre de conditions mais aussi la définition d'un projet de territoire transfrontalier si elle veut agir concrètement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

En outre, la réponse à la question de la fonctionnalité de la politique eurorégionale dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial ne peut être unique : il faut garder à l'esprit qu'à l'image des frontières, des régions frontalières et des espaces transfrontaliers, les eurorégions sont diverses. Elles possèdent en effet des ressources locales différentes et elles sont confrontées à des difficultés plus ou moins prononcées. Certaines sont dynamiques et produisent des résultats, d'autres sont confrontées à de nombreuses barrières qui ralentissent ou empêchent la concrétisation des projets de développement.

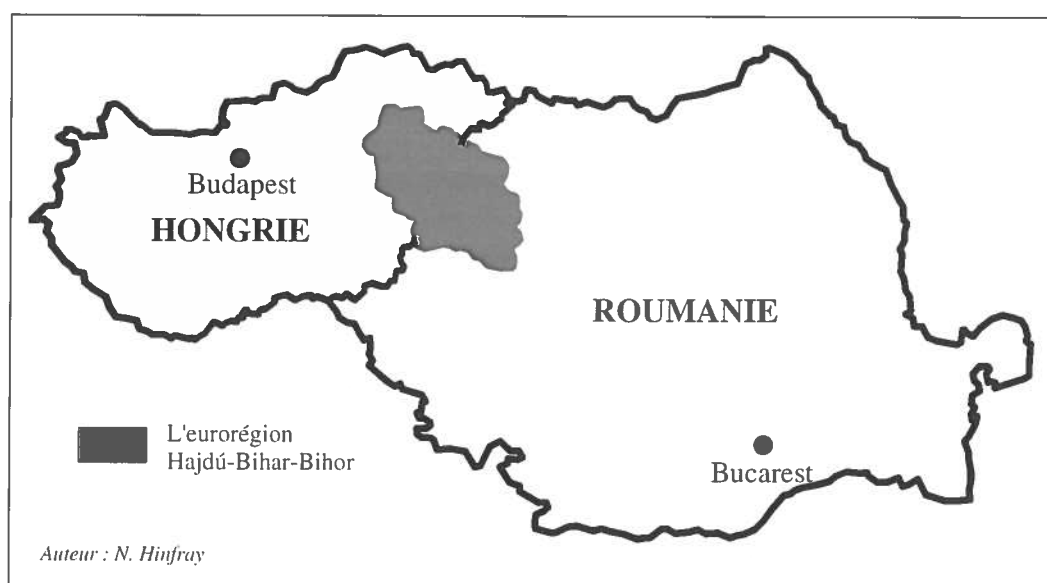
Même si l'analyse plus approfondie d'une eurorégion ne peut être en aucun cas généralisable à toutes les eurorégions. L'étude du fonctionnement et des enjeux d'une eurorégion particulière enrichit cependant les résultats de la recherche. Nous nous intéressons donc maintenant à l'eurorégion Hajdú-Bihar (Hongrie) – Bihor (Roumanie).

SECTION 2 : ANALYSE CONCRETE DE L'EUROREGION HAJDU-BIHAR (HONGRIE) – BIHOR (ROUMANIE)

Dans cette deuxième section, l'objectif vise à mesurer l'action d'une eurorégion particulière sur la recomposition des espaces transfrontaliers. Il s'agit d'appliquer à un terrain d'étude particulier les interrogations explicitées précédemment. Ainsi, dans le contexte de l'intégration socio-économique européenne, l'eurorégion participe-t-elle à la création d'un espace transfrontalier intégré ? L'hypothèse est que l'impact de la politique eurorégionale sur la recomposition des espaces transfrontaliers est aujourd'hui relativement faible car la structure eurorégionale manque de fonctionnalité.

L'eurorégion choisie est Hajdú-Bihar–Bihor qui est née en 2002. C'est la structure eurorégionale la plus récente mise en place entre la Roumanie et la Hongrie (Carte 9). Elle couvre 166 kilomètres de la frontière hungaro-roumaine, qui constitue pour l'instant une frontière temporairement externe de l'UE. Elle regroupe deux régions frontalières, Hajdú-Bihar qui a pour chef-lieu Debrecen et Bihor qui a pour chef-lieu Oradéa. Elle représente 13 755 km² et 1,15 million d'habitants.

Carte 9 : L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor



Les informations sur l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor sont pour l'instant peu disponibles. Le travail empirique a été rendu difficile par le fait qu'aucun diagnostic commun n'ait encore été établi sur la zone. Ainsi, la source essentielle des informations, outre l'ouvrage d'A. Ilieș (ILIES A., 2004 - România. Euroregiuni, Editura Universitatii din Oradea, 218 p.), réside dans les entretiens qui ont été menés avec des acteurs de l'eurorégion. Les recherches pourront être poursuivies dans un travail ultérieur.

I. ETAT DES LIEUX DE L'EUROREGION HAJDU-BIHAR-BIHOR

L'état des lieux de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor reprend les trois premières grandes étapes de la grille de lecture : la présentation générale de la structure, l'analyse de l'espace transfrontalier structurel et l'analyse de l'espace transfrontalier institutionnel.

A. Présentation de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor

La première étape de l'analyse consiste à poser le contexte historique, géographique et politique dans lequel l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor prend place. L'ensemble de ces critères met en exergue les enjeux territoriaux de l'eurorégion étudiée.

1. Données générales de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor

■ Une structure administrative basée sur deux NUTS 3

L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor est formée d'une association bilatérale de régions frontalières contiguës. L'eurorégion correspond ainsi aux limites du département Hajdú-Bihar, situé à l'Est de la Hongrie dans la région du Nord de la Grande Plaine, et du département Bihor, situé à l'Ouest de la Roumanie dans la région du Nord-Ouest (Carte 10). Les deux villes capitales sont Debrecen, deuxième ville hongroise (220 km de Budapest) et Oradéa une des villes roumaines les plus à l'Ouest du pays (550 km de Bucarest). La distance entre les deux villes est d'environ 55 kilomètres. Pour Debrecen, la distance minimale à la frontière est d'environ 30 kilomètres, pour Oradéa elle est d'environ 10 kilomètres.

L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor, de dimension moyenne, correspond au modèle microrégional de B. Baranyi (cf. p.57), un modèle plus flexible que les eurorégions dites macrorégionales (comme l'eurorégion des Carpates ou l'eurorégion Danube-Cris-Mures-Tisza qui sont situées sur la même section frontalière).

Carte 10 : La structure administrative de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor

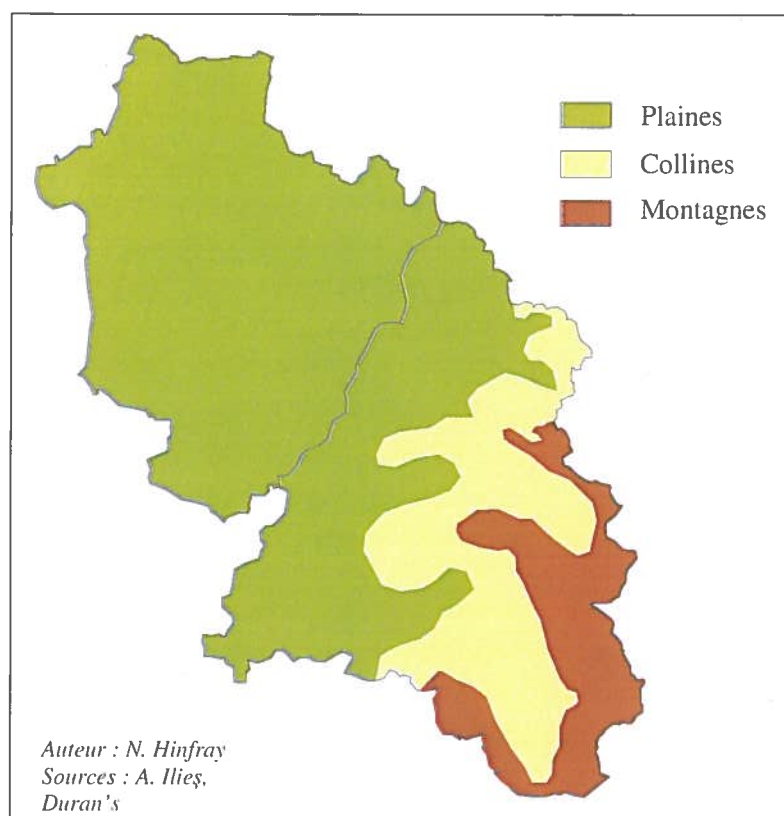


■ Une entité géographique homogène

Au niveau géographique, l'eurorégion s'appuie sur un relief de montagnes, de collines et de plaines appartenant à la même entité géographique (Carte 11).

Les deux départements sont fortement tournés vers l'agriculture ; les montagnes de Bihor attirent les touristes pour les sports de montagne.

Carte 11 : Relief de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor



■ 1,15 million d'habitants

La population de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor s'élève à 1,15 million d'habitants²³. Dans le département d'Hajdú-Bihar, la population est à dominante urbaine (76,5 %, Source : Statistical Yearbook of Hungary, 2003) ; dans le département de Bihor, il y a à peu près autant d'habitants en milieu rural (51,3%, Source : Anuarul Statistic al județului Bihor, 2004) qu'en milieu urbain. Le nombre d'habitants diminue des deux côtés de la frontière, conformément aux tendances démographiques des deux pays.

Comme dans la plupart des territoires centre-européens, la population de l'eurorégion est marquée par la présence de groupes minoritaires (Tableau 8). La minorité hongroise est fortement présente du côté roumain : elle représente plus du quart de la population du département Bihor. Les Hongrois de Roumanie jouent un rôle important dans la vie économique locale, contribuant ainsi à renforcer les relations transfrontalières entre les deux départements. Cependant, des deux côtés de la frontière, des stéréotypes et des attitudes désobligeantes persistent face aux voisins étrangers, ce qui constitue également un obstacle à la coopération transfrontalière. Enfin, on doit soulever la difficulté d'insertion des Tsiganes tant dans la société hongroise que dans la société roumaine.

Tableau 8 : Population de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor, 2001/2002

	Pop. totale	Hongrois	Roumains	Tsiganes	Allem.	Slovaques	Ukrain.	Autres
Hajdú-Bihar (%) (2001)	553 043 (100)	540 721 (98,77)	669 (0,12)	10 836 (1,96)	319 (0,07)	48 (0,01)	208 (0,03)	242 (0,03)
Bihor (%) (2002)	600 223 (100)	155 829 (25,96)	404 468 (67,38)	30 089 (5,01)	1 163 (0,19)	7 370 (1,22)	198 (0,03)	1 304 (0,21)
Eurorégion (%)	1 153 266 (100)	696 570 (60,73)	405 137 (35,87)	40 925 (2,47)	1 482 (0,13)	7 418 (0,64)	406 (0,04)	1 546 (0,13)

Source : A. Ilieș, 2003, www.insee.ro, 2003 ; Központi Statisztikai Hivatal, Hajdú-Bihar megyei Igazgatósága, 2002

■ Des logiques spatiales redéfinies par l'Histoire

Le poids de l'Histoire est encore présent dans la région, ce qui s'explique notamment par les nombreuses redéfinitions des frontières qui ont eu lieu au cours du XX^{ème} siècle (cf. Chapitre 1).

Jusqu'en 1920, il existait le département Bihor, sous juridiction hongroise, qui avait pour centre régional administratif et économique la ville de Nagyvarad (Oradéa). Le nouveau tracé des frontières a séparé le centre historique ainsi que toutes les autres grandes villes du département de leurs arrière-pays respectifs (cf. Figure 8 p.45). Ainsi les logiques spatiales qui existaient se sont fragmentées, ce qui explique qu'aujourd'hui les connections spatiales au niveau infra-régional sont très faibles dans la zone (Baranyi, 2002).

²³ La population dans le département d'Hajdú-Bihar est de 550 000 habitants en 2004 (Statistical Yearbook of Hungary, 2003) et celle du département de Bihor est de 600 262 habitants en 2003 (Anuarul Statistic al județului Bihor, 2004).

■ **Un contexte socio-économique difficile**

Comme on l'a vu précédemment, le contexte socio-économique de la frontière hungaro-roumaine est difficile ; on parle à son égard de « périphérie de la périphérie » (cf. Chapitre 1 p.43 et ss).

À l'image de la Roumanie, le département de Bihor est marqué par un niveau de vie peu élevé. L'instabilité des lois roumaines, une économie « confuse » et une inflation encore élevée limitent les investissements étrangers. Le département attire cependant des entreprises (italiennes, hongroises, suédoises, allemandes, autrichiennes) dans l'industrie légère comme la chaussure, les vêtements, le bois ou le matériel rural, qui s'installent à Oradéa et dans les grandes villes départementales. La part des services dans la vie économique du département de Bihor est encore relativement faible (32,7 % de la population active en 2004, Source : Département de Bihor).

Du côté hongrois, la situation n'est pas très favorable non plus. Le chômage dans le département Hajdú-Bihar est supérieur à la moyenne nationale (6,0 % contre 5,9 %, Source : Statistical Yearbook of Hungary, 2003). Les investissements industriels, peu nombreux, se tournent vers la chimie ou la pharmacie et sont principalement concentrés dans la ville de Debrecen. Le long de la section frontalière, il existe seulement des petites entreprises. En effet, sous le régime communiste, une règle implicite avait été adoptée, bannissant toute production stratégique à proximité de la frontière. Ces petites entreprises sont pour la plupart aujourd'hui fermées.

Dans ses travaux de recherche sur les eurorégions, K. Czimre a établi que le niveau de développement des régions membres de l'eurorégion détermine le rythme de développement de l'ensemble de l'eurorégion (Czimre, 2003). Les départements Hajdú-Bihar et Bihor étant économiquement peu dynamiques, on en déduit que l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor connaît globalement un rythme de développement faible.

■ **Un système politico-administratif dissymétrique**

Au niveau politico-administratif, le système fiscal, la réglementation, les prix, les salaires ou les normes techniques diffèrent, comme dans tout espace transfrontalier. Cependant, le processus d'élargissement de l'UE amorce un rapprochement des systèmes administratifs et juridiques.

2. Démarche de construction de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor

La coopération des deux départements Hajdú-Bihar et Bihor a débuté par des activités de jumelage. L'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor est venue ensuite institutionnaliser ces relations interpersonnelles qui existaient de part et d'autre de la frontière. Deux associations de communes situées de part et d'autre de la frontière avaient déjà fait l'objet d'une convention de

collaboration en 1997 (Ilieş, 2004, p.159). En 2002, de nouveaux élus arrivent aux départements et accordent plus d'attention aux questions de coopération transfrontalière : c'est alors que les activités eurorégionales commencent réellement. Ainsi, l'accord de coopération officiel de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor est signé le 11 octobre 2002, entre, pour la partie hongroise, le département d'Hajdú-Bihar et la ville de Debrecen et pour la partie roumaine, le département de Bihor et la ville d'Oradéa. « L'idée fondamentale pour l'établissement de cette eurorégion réside dans l'exploitation mutuelle des avantages dus à la position géographique des deux départements le long de la frontière roumano-hongroise. Le document élaboré dans le cadre du programme PHARE CBC 2000, 'Stratégie et Programme de développement de l'espace transfrontalier roumano-hongrois, souligne la nécessité d'une stratégie de coopération entre les deux départements, basée sur des relations bilatérale adaptées à la stratégie de développement de toute la région » (site de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor : www.euroregio.hu).

L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor a connu différentes étapes dans son processus de construction. Les trois premières années ont été celles de l'établissement de relations de part et d'autre de la frontière aux niveaux politique et technique. Progressivement, une culture commune de travail s'est élaborée de part et d'autre de la frontière. Les acteurs locaux sont ensuite passés à la phase de projets. Ils ont notamment lancé un site Web et préparé les appels à candidatures pour le financement de projets transfrontaliers. Les activités eurorégionales ont connu un certain ralentissement en 2006, année marquée par les élections en Hongrie.

3. Fonctionnement et gestion de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor

■ Un statut juridique d'association

L'eurorégion a un statut d'association. Par conséquent, la structure eurorégionale est fortement dépendante d'autres acteurs (les deux départements et les deux villes) pour l'initiative, la conduite et le financement des projets. L'eurorégion n'a pas d'autonomie en matière de décision ou de budget, ce qui signifie que la coopération est juridiquement d'initiative hongroise ou roumaine, elle n'est jamais eurorégionale. Cependant, même si les initiatives ne sont financées que par un seul côté, elles demandent des partenaires de l'autre côté de la frontière.

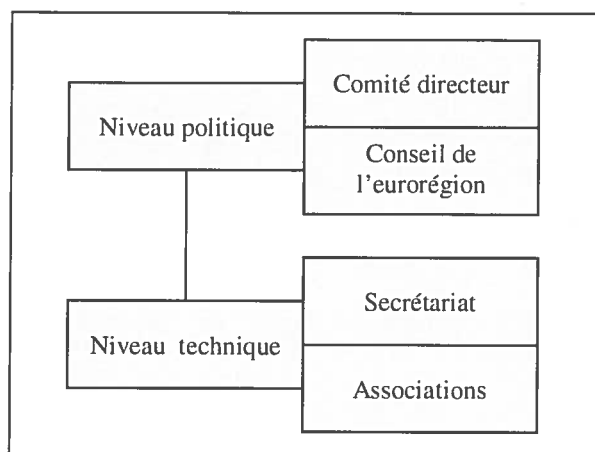
Le manque d'autonomie est renforcé par le fait que la Roumanie est un pays centralisé et qu'il faut souvent avoir l'aval de l'autorité centrale pour entreprendre des actions²⁴. Ainsi, le département de Bihor a dû avoir une permission de Bucarest pour participer à l'eurorégion et la première phase de projets eurorégionaux roumains a été refusée par le gouvernement roumain.

²⁴ En Hongrie depuis 1990, les lois 1990/LXV sur l'autonomie locale autorisent les collectivités locales à entreprendre librement des activités de coopération internationale.

■ Structure d'organisation de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor

Le conseil de l'eurorégion est le principal organe décisionnel ; il est formé de représentants désignés par tous les participants. Le comité directeur est choisi par les membres du conseil. Des commissions sont rattachées au conseil ; elles forment des groupes de travail dans les domaines de la coopération internationale, du budget, du développement durable, etc. Au niveau technique, le secrétariat de l'eurorégion est dispensé au niveau des deux administrations départementales (pour Hajdú-Bihar, Service de l'Intégration européenne et pour Bihor, Service du Développement régional et de l'Intégration européenne). Enfin, deux structures de type associatif contribuent aux activités de l'eurorégion : l'Euroregionhaz à Debrecen, qui participe à l'élaboration des plans de la ville de Debrecen, du département et de l'eurorégion, et la Fondation Euroregioni à Oradéa (Figure 9)

Figure 9 : Structure d'organisation de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor



Concernant l'organisation pratique du travail de l'eurorégion, les réunions ont lieu alternativement en Hongrie et en Roumanie. Le plan de travail est arrêté pour un an. Le Conseil de l'eurorégion se réunit une fois par an et le secrétariat environ trois fois par an. Au cours de conférences diverses, les partenaires ont également l'occasion d'échanger leurs points de vue aux sujets de la jeunesse, de l'agriculture, du tourisme ou de la protection de l'environnement.

Les contacts sont aussi réguliers par le biais du téléphone ou d'Internet. Les relations interpersonnelles des techniciens qui travaillent de chaque côté de la frontière comptent beaucoup dans la réussite du projet car la culture de travail partagée participe à l'intensification des activités eurorégionales.

■ Un budget bicéphale et des financements européens difficilement harmonisables

L'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor ne dispose pas de moyens propres : les ressources dépendent de l'apport de ses membres constitutifs. Le budget prend la forme d'un cofinancement entre les partenaires, il n'existe donc pas de budget transfrontalier commun.

L'eurorégion constitue un cadre pour accéder aux fonds européens. Mais les financements européens sont difficiles à harmoniser au sujet des projets transfrontaliers car la Hongrie dépend du programme Interreg III A et la Roumanie, qui n'est pas encore intégrée à l'UE, relève du programme Phare CBC. Or, ces deux programmes diffèrent en termes de procédures et d'échéances.

■ **Un niveau faible de connaissance du territoire et un manque d'expérience**

Aucun diagnostic global du territoire transfrontalier n'a pour l'instant été établi, le niveau de connaissance de l'espace transfrontalier formé par l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor est donc relativement bas. Les atouts et faiblesses qui existent de part et d'autre de la frontière n'ont pas été clairement établis, ainsi que les complémentarités et synergies potentielles à mettre en œuvre.

De plus, les acteurs de l'eurorégion manquent d'expérience dans les relations transfrontalières. A ce sujet, les eurorégions de l'est et de l'ouest de la Hongrie marquent une grande différence. Ainsi, les régions frontalières hongroises qui participent à des eurorégions situées de part et d'autre de la frontière austro-hongroise (comme l'eurorégion Pannonia) bénéficient du professionnalisme transfrontalier dont fait preuve l'Autriche. Le fait de travailler avec les Länder autrichiens, plus développés et plus indépendants que les structures régionales hongroises, est un moyen certain d'acquérir de l'expérience dans le domaine eurorégional, mais aussi dans le domaine régional.

Après avoir posé le contexte général de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor, il s'agit maintenant de s'intéresser plus spécialement aux recompositions transfrontalières qui s'exercent sur l'espace transfrontalier (l'espace transfrontalier structurel) et aux coopérations qui prennent place de part et d'autre de la frontière (l'espace transfrontalier institutionnel).

B. Espace transfrontalier structurel

« L'espace transfrontalier structurel » présente la morphologie du territoire formé par l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor, les réseaux qui structurent le territoire et l'évolution spatiale qui s'opère sur la zone.

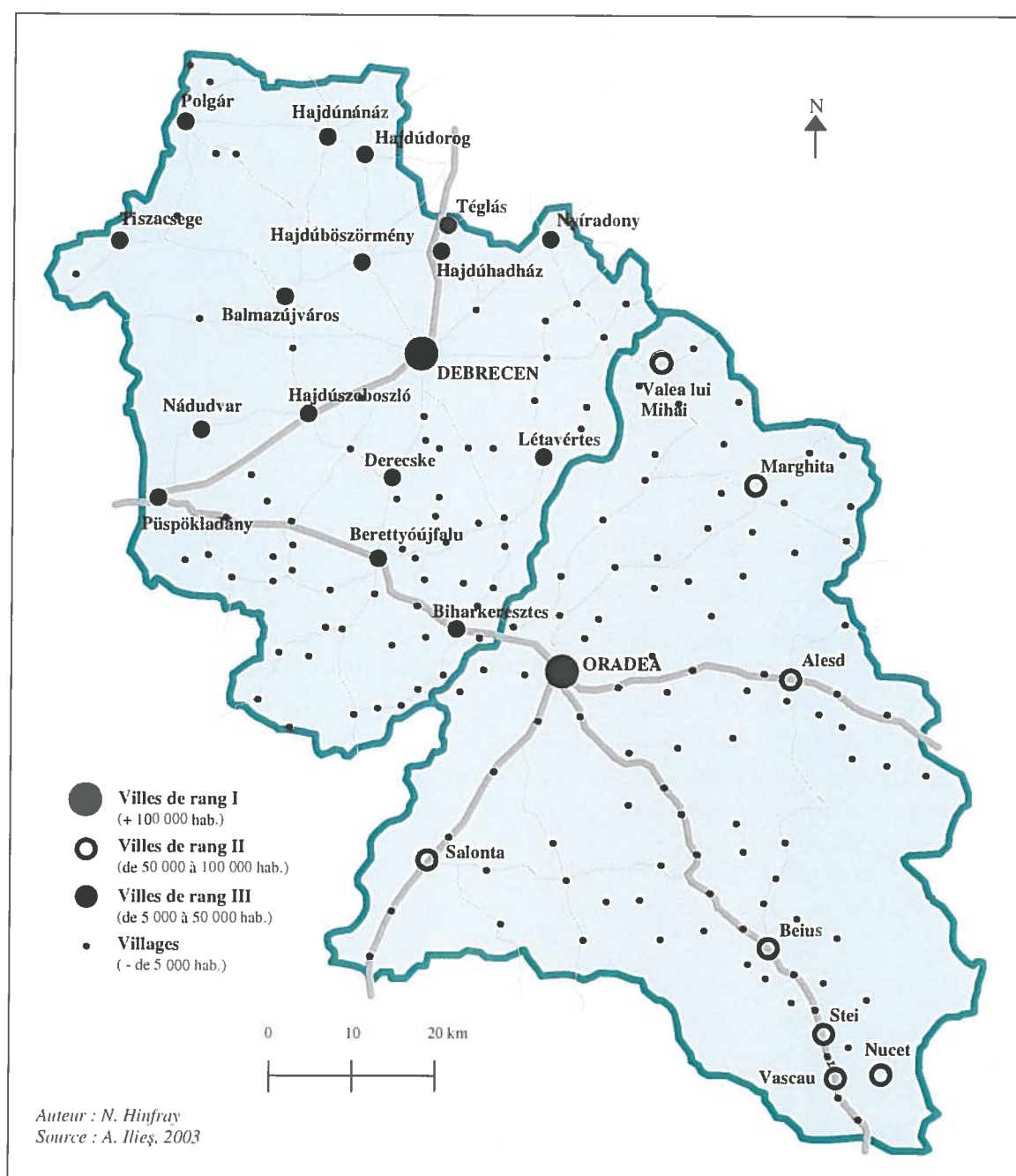
1. Morphologie du territoire

L'espace transfrontalier dessiné par l'eurorégion est polarisé par les deux centres urbains de Debrecen, 204 722 habitants (Statistical yearbook of Hungary, 2004) et Oradea 208 805 habitants (www.insse.ro, 2003) (Carte 12).

Le côté hongrois compte 18 villes dont la population est en dessous de 10 000 habitants, et 63 villages souvent de moins de 2 000 habitants (Ilieş, 2004). Dans le département d'Hajdú-Bihar, les villes de second rang sont inexistantes, ce qui signifie que la ville de Debrecen exerce une forte polarisation. Autour de Debrecen, un cercle de villes de troisième rang se situe à environ 15 kilomètres de la ville centre.

La morphologie diffère du côté roumain : il existe 8 villes de second rang, pour la majorité en dessous de 25 000 habitants, et 88 villages (Ilieş, 2004). Les villes de second rang s'inscrivent dans un rayon d'au moins 30 kilomètres d'Oradéa.

Carte 12 : La structure urbaine de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor



Le nord du département d'Hajdú-Bihar est caractérisé par le maillage urbain lâche de la Grande Plaine hongroise ; il se resserre au niveau de la frontière. En Roumanie, l'urbanisation se répartie de façon plus équilibrée et s'organise autour des axes majeurs de circulation.

Les deux villes ne sont pas directement reliées par des infrastructures majeures.

Enfin, il n'existe pas à l'heure actuelle de phénomène d'urbanisation diffuse qui amalgamerait les deux pôles urbains, ce qui s'explique par la distance entre les deux villes, mais aussi parce que l'activité est essentiellement agricole dans cette zone. Cependant, le phénomène d'étalement urbain, qui est fonction du dynamisme de la ville, s'amorce actuellement autour des centres urbains majeurs des PECO (Timar, Varadi, 2001). Par conséquent, si Debrecen et Oradéa connaissent un renouveau de leur activité socio-économique, il est vraisemblable que les systèmes urbains des deux villes se rapprochent.

2. Réseaux (matériels et immatériels)

▪ Infrastructures de transport

Globalement, les infrastructures de transport sont faiblement développées, l'accessibilité et la connectivité à l'intérieure de l'eurorégion est relativement faible (Annexe 7 : Les infrastructures de transport dans l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor). En effet, si le réseau routier est relativement dense et de bonne qualité en Hongrie, les routes roumaines sont en plus mauvais état. De plus, le passage de la frontière n'est pas fluide puisqu'il implique, pour les automobiles, un passage par les postes-frontière, qui sont au nombre de trois : Valea lui Mihai - Nyirabrány, Borş - Artand, Salonta - Mehkerék.

Au niveau du réseau des voies ferrées, les principaux nœuds ferroviaires sont Debrecen et Oradéa. Cependant, la liaison entre les deux villes n'est pas en ligne directe ; elle exige un passage par Püspökladány (ligne Budapest-Püspökladány-Oradea).

Debrecen et Oradéa possèdent également chacune un aéroport. Il est question d'un projet d'aéroport international, mais jusqu'à ce jour, il fait davantage l'objet de compétition que de coopération entre les deux villes.

Enfin, le transit par les transports en commun est peu important entre les deux côtés de la frontière.

▪ Flux divers et réseaux spécialisés

Nous avons relevés l'existence de deux réseaux principaux, le premier, économique, entre les Chambres de Commerce et d'Industrie des deux départements et le deuxième entre les universités de Debrecen et d'Oradéa. Ainsi, Baranyi (Baranyi 2003) note l'existence d'une zone

économique basée sur la coopération transfrontalière. Située le long de l'axe géographique de Berettyoujfalu – Biharkeresztes – Oradea, la zone d'entrepreneuriat de Bihar a été établie en 1998. Les relations d'entrepreneurs s'améliorent et se fortifient des deux côtés de la frontière. La coopération entre les universités est notamment marquée par la création d'un Centre d'études eurorégionales. Le but de ce centre est à terme de participer à un centre de formation formant des spécialistes hongrois et roumains dans le domaine du développement interregional et d'exporter ensuite les savoir-faire vers d'autres frontières européennes.

3. Evolution spatiale

L'évolution spatiale sur la section frontalière ne montre pas pour l'instant la connexion des réseaux urbains de part et d'autre de la frontière, ou bien l'émergence de nouveaux pôles de développement transfrontaliers. Ce constat s'explique en partie par le fait que la frontière agit encore comme un « filtre ». La position temporairement « externe » de la frontière hongro-roumaine a renforcé le contrôle des flux susceptibles de traverser la frontière.

Cependant, des signes de rapprochement des réseaux urbains sont perceptibles. Ainsi, les liens économiques et l'action spontanée du marché rapprochent les deux côtés de la frontière. A Borş par exemple, petite localité située sur la frontière du côté roumain qui fait aussi office de poste-frontière, se développe actuellement un parc industriel de 25 ha. Les activités des entreprises présentes sont directement liées à la localisation frontalière (logistique, transports, commerce), mais elles sont aussi tournées vers les services ou les technologies (composants électroniques). Or, le parc industriel, qui regroupera bientôt plus de 4 000 employés, exerce aujourd'hui une influence croissante sur le côté hongrois puisque de plus en plus de Hongrois viennent travailler à Borş. En revanche du côté hongrois, il existe peu de perspectives de migrations pendulaires car la section frontalière hongroise reste pour l'instant rurale. De plus, Debrecen n'accueille pas de grande entreprise susceptible d'attirer de la main d'œuvre étrangère²⁵.

En outre, différents projets prévus pourraient avoir des effets sur la structuration de l'espace transfrontalier. Ainsi, un autre territoire de projet émerge actuellement du côté roumain, la zone métropolitaine d'Oradéa, qui regroupe 9 communes, dont trois situées le long de la frontière. Par l'effet de proximité, il s'avère que la mise en place de cette structure aura des conséquences certaines sur l'espace frontalier. De même, deux des trois objectifs stratégiques du Plan de développement de la ville de Debrecen pour la période 2007-2013 consistent à renforcer le rôle de centre interrégional de la ville et de créer une stratégie de compétition internationale. Par ailleurs, des projets concrets visent à améliorer l'accessibilité de la ville au niveau international en développant l'aéroport, en construisant une autoroute entre Debrecen et la Roumanie et en

²⁵ A la différence de la ville de Győr, sur la frange ouest de la Hongrie, où des groupes multinationaux attirent un grand nombre de Slovaques.

créant un parc industriel. L'eurorégion bénéficiera également de la proximité des réseaux de transport européen (corridors III et IV). Enfin, certains maires de villages hongrois situés le long de la frontière, pour une raison de moindre coût, envisagent la connexion de leurs réseaux de gaz aux réseaux des villages roumains voisins dès l'ouverture politique de la frontière. Ainsi, on peut espérer que ces différents projets, s'ils se réalisent, rapprocheront les deux côtés de la frontière.

C. Espace transfrontalier institutionnel

L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar institutionnalise les relations transfrontalières des deux départements et des deux villes. Mais les coopérations restent essentiellement dans les domaines de la culture, des actions éducatives et des conférences, ce qui explique qu'un projet de territoire transfrontalier concret est à l'heure actuelle inexistant.

1. Les deux départements et les deux villes acteurs de l'eurorégion

Les deux départements d'Hajdú-Bihar et de Bihar et les deux villes de Debrecen et d'Oradéa constituent les acteurs principaux de l'eurorégion. Les autres communes ne sont pas membres car il faut participer financièrement, mais comme elles sont intégrées dans le périmètre du département, elles profitent également des activités eurorégionales.

En outre, l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar repose seulement sur une volonté politique : aucun véritable concept ni d'intérêts communs ou de priorités n'ont été clairement établis jusqu'à maintenant.

2. Des coopérations essentiellement culturelles

Dans les actions entreprises par l'eurorégion, il faut distinguer les activités directes, conférences, réunions et organisation de manifestations diverses (Journée de l'Europe) qui sont organisées par l'eurorégion ; et les activités indirectes, qui sont les projets financés par l'eurorégion. Or, dans les problématiques diverses qui font l'objet de coopérations, peu font appel aux thèmes structurels de l'aménagement ou du développement du territoire. Les domaines de coopération sont davantage tournés vers des activités culturelles, touristiques, sportives ou sociales (Annexe 8 : Projets de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar financés par le département d'Hajdú-Bihar et la ville de Debrecen en 2005 et Annexe 9 : Projets de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar financés par le département de Bihar en 2005). L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar ne forme donc pas un espace de projet concret et opérationnel dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Cependant, les projets ponctuels lancés sont prometteurs puisqu'ils touchent directement la population. Les activités eurorégionales ne sont donc pas seulement destinées aux autorités

locales mais elles sont aussi des projets concrets qui répondent aux besoins des habitants des régions frontalières. Elles peuvent ainsi constituer un socle pour la construction d'une image et d'une identité transfrontalières. Ces projets peuvent aussi avoir un effet déclencheur sur la poursuite de projets plus ambitieux. En effet, le plus souvent, la mise en oeuvre débute par des actions ponctuelles, l'exemplarité des résultats et les habitudes de travail en commun permettent ensuite d'envisager une approche plus large et transversale (Conseil de l'Europe, 2006). La construction institutionnelle de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor semble suivre cette voie : après la prise de contacts et les premières applications de projets concrets, les acteurs locaux semblent à présent envisager sérieusement la mise en place d'une stratégie de développement commune pour la période de programmation 2007 – 2013. L'intégration de la Roumanie à l'UE facilitera certainement les démarches puisqu'elle sera, comme la Hongrie, éligible au programme Interreg.

II. CONCLUSIONS DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE

L'analyse concrète de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor permet de réaliser que les questions relatives à la structuration de l'espace transfrontalier sont prématurées ; en revanche l'espace transfrontalier institutionnel a bien émergé. La confrontation au terrain permet également de prendre conscience que le facteur temps est un élément clé dans la recomposition des espaces transfrontaliers centre-européens.

A. L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor : un espace transfrontalier en voie d'institutionnalisation, mais non structuré

Les éléments de réponses à la grille d'analyse de l'eurorégion ont permis d'établir que l'espace transfrontalier Hajdú-Bihar–Bihor est actuellement en voie d'institutionnalisation. En effet, les acteurs de part et d'autre de la frontière se rapprochent et construisent progressivement une culture de travail transfrontalière. En revanche, le développement spontané du territoire ne montre pas d'intégration fonctionnelle de l'espace transfrontalier, ce qui s'explique notamment par le fait que la frontière joue encore un rôle de filtre entre les deux régions frontalières. L'analyse révèle enfin que l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor n'est pas encore fonctionnelle en termes d'aménagement du territoire dans la mesure où aucune stratégie de développement globale n'a été définie pour le territoire eurorégional. En effet, comme il n'existe actuellement pas de projet de territoire transfrontalier, l'espace transfrontalier institutionnel ne peut pas impulser de dynamique économique et sociale sur le territoire transfrontalier structurel.

B. Prendre en compte le facteur temps

Les conclusions quant au manque de fonctionnalité actuel de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor sont à relativiser. L'eurorégion se trouve en effet dans la première période de la

coopération : elle constitue une « eurorégion émergente ». Nous avons soulevé dans la partie théorique (Chapitre 2 Section 1) que le concept d'eurorégion revêtait un caractère évolutif. Ainsi, la phase de construction de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor n'est pas achevée.

Si pour l'instant l'espace transfrontalier dessiné par l'eurorégion ne montre pas de structuration, on peut espérer une évolution dans les années à venir, surtout avec l'intégration de la Roumanie à l'UE. De plus, les acteurs de terrain semblent disposés à renforcer la structure eurorégionale et à la doter de compétences accrues, ce qui tendrait à renforcer son institutionnalisation.

Les expériences passées de l'Europe de l'Ouest ont montré que l'eurorégionalisation, ou plus largement la construction d'espaces transfrontaliers intégrés, est un processus long. Par exemple, la coopération transfrontalière dans la région du Rhin est le résultat de 25 ans d'efforts.

B. Wassenberg a établi que la construction de l'eurorégion du Rhin supérieur s'est effectuée en trois grandes étapes (Wassenberg, 2003). De 1975 à 1982 a eu lieu la phase d'institutionnalisation, qui s'est traduite par la création d'une association entre régions frontalières. La coopération s'est ensuite développée au plan institutionnel avec la multiplication des instances et des acteurs transfrontaliers. Puis, de 1982 à 1991, les premiers signes d'existence d'une véritable eurorégion sont apparus : la coopération s'est régionalisée. Enfin, de 1991 à 2000, la coopération s'est européanisée et l'espace rhénan est devenu un espace de plus en plus intégré. Ce n'est qu'alors que l'eurorégion du Rhin supérieur s'est affirmée en tant que véritable association régionale de coopération. L'eurorégion du Rhin supérieur a donc été marquée par trois grandes étapes de construction : l'institutionnalisation, la régionalisation et l'européisation. Or, il semble que l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor doive gérer ces trois aspects en même temps, dans un processus de construction accéléré. En effet, l'institutionnalisation a été un point de départ obligé de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor, mais il est certain que sa construction s'inscrit aussi dans le contexte général de régionalisation des administrations centre-européennes et dans le processus d'intégration européenne.

L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor est une structure jeune et l'eurorégionalisation un processus récent pour les territoires centre-européens. Les retombées de l'intégration ne seront pas perceptibles immédiatement. Les acteurs locaux attendent parfois de l'eurorégionalisation des résultats rapides : « Alors que les eurorégions de la période d'après-guerre ont mis dix à quinze ans à s'établir, les eurorégions qui s'établissent actuellement sont censées produire des résultats plus rapidement et toutes les régions membres espèrent un développement et des résultats rapides » (Czimre, 2006, p.89). Or, la mise en place d'une eurorégion est un processus lent, et les résultats structurels sont escomptés à moyen ou à long termes seulement. Cependant, les tendances lourdes ne doivent pas empêcher les acteurs des territoires concernés d'anticiper les recompositions territoriales qui se dérouleront de toute évidence avec l'ouverture des frontières européennes. C'est pourquoi la mise en place d'une stratégie de développement pour l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor est une étape indispensable pour accompagner les recompositions transfrontalières.

III. CONSTRUIRE UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT POUR L'EUROREGION HAJDU-BIHAR-BIHOR

La mise en place d'une stratégie de développement territorial coordonnée de part et d'autre de la frontière se traduit par l'élaboration d'un projet de territoire transfrontalier. Ce projet de territoire transfrontalier permet à l'espace transfrontalier institutionnel, c'est-à-dire « l'acteur eurorégion », de participer à la formation d'un espace transfrontalier structuré et ainsi de construire un « territoire eurorégional » fonctionnel. Il s'agit dans cette dernière partie d'esquisser les opportunités, perspectives et limites d'un tel projet pour l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor.

A. Les opportunités de la politique eurorégionale

Des interdépendances de nature géographiques, historiques, urbaines, économiques et sociales existent de part et d'autre de la frontière et appellent au renforcement des relations transfrontalières. Les départements d'Hajdú-Bihar et de Bihor, les villes de Debrecen et d'Oradéa, les autres collectivités locales et partenaires socio-économiques, peuvent saisir l'opportunité de la construction eurorégionale comme levier de développement. L'objectif est de passer d'une logique d'espace frontalier périphérique à une logique d'espace transfrontalier dynamique et connecté.

Tout d'abord, les deux côtés de la frontière présentent un fort potentiel en termes de ressources humaines et de recherche grâce à la présence de deux universités dynamiques. Le développement de la recherche en partenariat et la mise en place de centres de formations transfrontaliers entre les universités hongroises et roumaines semblent une option porteuse à mettre en place. Deux pistes ont ainsi été lancées dans le domaine du développement territorial et de l'innovation technique.

Des politiques de coopération plus ambitieuses entre les villes frontalières sont également à promouvoir dans le secteur de l'innovation, ce qui pourrait renforcer leurs fonctions supérieures, ce précepte étant facteur d'attraction pour les investisseurs nationaux et étrangers. Dans un contexte de métropolisation, la faculté (pour les territoires) de se connecter aux réseaux globaux par le développement des services avancés sera en effet un facteur clé dans une intégration réussie des PECO (Bourdeau-Lepage L., 2005(a), p.3).

L'eurorégion a également un potentiel certain dans le tourisme ou l'agriculture. Il serait également approprié d'intégrer la dimension transfrontalière dans la réflexion sur les investissements publics. Pour réaliser des économies d'échelles, il peut ainsi être intéressant de réfléchir à la coordination des réseaux divers (eau, assainissement, électricité) et à la réalisation d'équipements communs (pour l'épuration des eaux, l'élimination des ordures ménagères).

Par ailleurs, l'eurorégion peut contribuer à désenclaver la région transfrontalière. Les deux capitales eurorégionales projettent de moderniser les infrastructures de transports et de

communication. Oradea se présente comme la « porte » de la Roumanie pour l'UE ; Debrecen a la volonté de favoriser l'accessibilité internationale de la ville. L'eurorégion peut donc jouer un rôle de pont en coordonnant ces projets, valorisant ainsi sa position avantageuse de zone de rencontre entre l'Europe centrale et l'Europe de l'Est.

On doit également s'interroger sur les enjeux, à l'échelle nationale, d'un développement transfrontalier des régions situées près des frontières. Ainsi, on a évoqué dans le Chapitre 1 que les pôles secondaires hongrois sont situés à proximité des frontières. Avec l'ouverture des frontières, leurs aires d'attraction peuvent en toute hypothèse s'élargir dans le pays voisin et, en coopérant avec les villes de l'autre côté de la frontière, atteindre une masse critique suffisante permettant d'exercer un contrepoids plus important face à la forte polarisation de Budapest. Certes, on ne connaît pas encore quels seront les impacts de l'ouverture politique sur les régions frontalières hongroises et roumaines. L'effet de polarisation exercé par Budapest peut à la fois favoriser et freiner l'intégration transfrontalière. Ainsi, la construction de liaisons rapides entre les villes de Budapest, Debrecen et Oradea pourrait accélérer la migration de la population des départements d'Hajdú-Bihar et de Bihor vers la capitale hongroise. Néanmoins, la stratégie de développement eurorégional permet aux deux villes de s'affirmer ensemble dans le contexte national. Oradea et Debrecen peuvent en effet plus facilement faire contrepoids si elles jouent ensemble leur avenir socio-économique. La démarche eurorégionale, parce qu'elle s'inscrit dans une démarche globale, ne sert pas seulement l'intérêt local. En favorisant la création de richesses, elle peut contribuer au développement socio-économique du territoire dans son ensemble.

B. Les perspectives pour le développement de l'eurorégion

Des atouts objectifs existent : aux acteurs locaux de l'eurorégion de saisir l'opportunité de l'eurorégion pour accélérer le processus d'intégration spatiale transfrontalière et gérer de façon durable, conformément aux orientations du SDEC, les recompositions territoriales qui, de toute façon, sont inéluctables. « Que pourrait être l'eurorégion ? » est la question qui doit désormais guider les élus locaux et les acteurs territoriaux. L'eurorégion ne doit pas seulement rester un « label européen », mais doit participer à créer une véritable dynamique socio-économique.

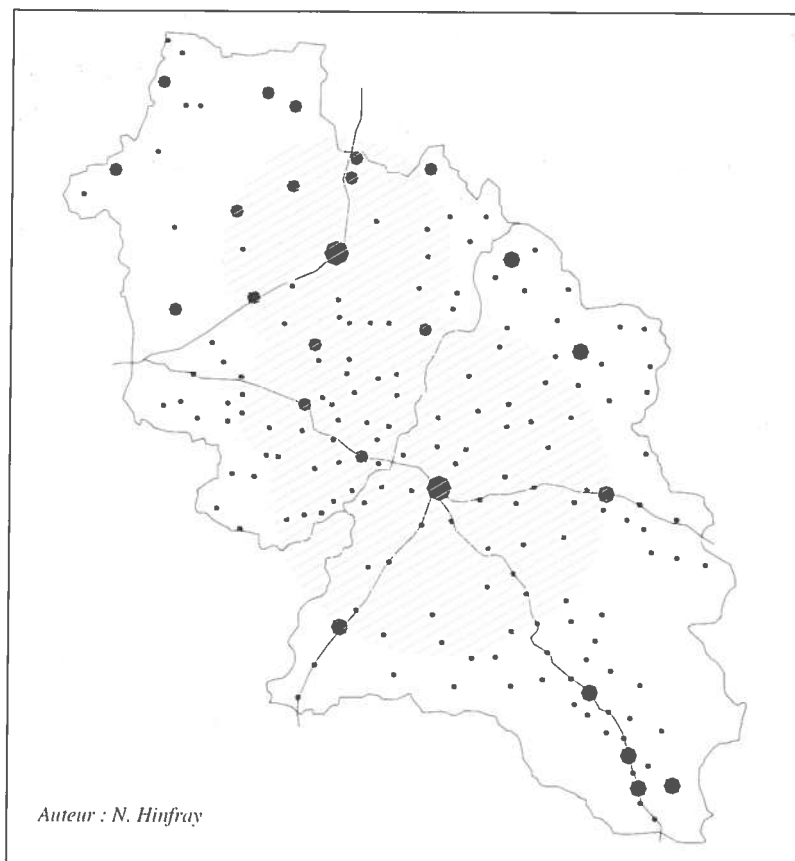
Il s'agit d'abord de créer une base de données afin de bien connaître le territoire sur lequel les actions vont être menées. Ainsi, un diagnostic global précis doit pouvoir évaluer les forces et faiblesses du territoire, les besoins et les attentes de la population auxquels il faut répondre, les enjeux du territoire eurorégional et les perspectives en matière de développement territorial. Il s'agit aussi de définir les intérêts communs clairs avec une méthode prospective, afin qu'aucune partie ne soit lésée dans l'échange transfrontalier. Par ailleurs, il faut également prendre en considération les intérêts des habitants et des partenaires, et les tenir régulièrement informés de

l'avancée de la politique eurorégionale. A ce sujet, la Mission Opérationnelle Transfrontalière recommande d'informer les habitants des projets transfrontaliers, de favoriser leur participation afin de démontrer le lien entre les objectifs des projets et l'intérêt général des citoyens frontaliers. « Cette démarche peut passer par des publications, des ateliers, des manifestations symboliques, des événements culturels partagés, par la création de points d'information et de conseils aux frontaliers, permettant de renforcer ce sentiment d'appartenance au territoire transfrontalier ». L'ensemble de ces actions nécessite une réelle volonté politique pour soutenir et encourager les différentes initiatives.

Ces démarches permettront d'initier une stratégie commune de développement. Il s'agit pour l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor d'engager une démarche globale s'appuyant sur une vision commune du territoire. « Cet exercice peut se révéler difficile car il nécessite d'appréhender des territoires séparés dans leur globalité, d'avoir une vision objective des dynamiques et des freins existant sur le territoire transfrontalier, de travailler sur des données transfrontalières fiables, de confronter des modes de fonctionnement des collectivités et autorités différents de part et d'autre de la frontière, d'aborder des sujets politiquement sensibles » (Conseil de l'Europe, 2006).

Dans l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor, cette stratégie commune de développement pourrait se traduire par la mise en place d'une **métropole transfrontalière** (Figure 10). Un aménagement du territoire transfrontalier à l'image de l'eurorégion Saar-Lor-Lux ou Lille-Roubaix-Tourcoing est une vision d'avenir plausible. En effet, les deux villes rassemblent une population de près de 500 000 habitants, ce qui représente une concentration suffisante pour penser à une métropole transfrontalière diffuse organisée autour de Debrecen et d'Oradéa et de leurs centres secondaires. La présence de ces deux pôles situés à 55 km de distance est à même de favoriser un développement complémentaire du système socio-économique. Une masse critique suffisante sera atteinte si la totalité du poids du territoire transfrontalier est reconnu. Le jour où il existera une véritable coopération interurbaine, le tissu urbain assurera spontanément une continuité transfrontalière. Les actions stratégiques s'inscrivant dans cet objectif sont l'amélioration des infrastructures de transport, afin d'améliorer les liaisons interrégionales, mais aussi le développement des entreprises et de la recherche et du développement afin de doter la métropole en fonctions internationales. La réalisation du projet de métropole transfrontalière exige donc de réfléchir à une nouvelle configuration eurorégionale et à la consolidation des réseaux de villes transfrontaliers.

Figure 10 : Vers une métropole transfrontalière ?



C. Les handicaps

Il ne faut pas négliger les handicaps à l'élaboration de cette stratégie de développement. Il est certain qu'il existe encore des barrières et des faiblesses à la conception d'un tel projet qui limitent les perspectives pour le développement de la coopération transfrontalière.

Ainsi, il existe une asymétrie socio-économique entre les deux régions frontalières. La différence des niveaux de développement présente un obstacle certain à la coopération économique.

En outre, les priorités de développement diffèrent pour des raisons d'ordre socio-culturel.

De plus, il existe une dissymétrie par rapport aux programmes européens de coopération transfrontalière. La Hongrie dépend d'Interreg et la Roumanie de Phare CBC. De ce fait, les règles en vigueur ne sont pas les mêmes, ce qui génère des problèmes constants de compatibilité. Même si ce dysfonctionnement constitue un problème à court terme puisque la Roumanie devrait intégrer l'UE sous peu, il pourrait constituer un handicap pour le démarrage de la stratégie de développement.

Les pratiques territoriales inadéquates de part et d'autre de la frontière constituent un autre problème inhérent aux espaces transfrontaliers car les niveaux de décision diffèrent. Ainsi, en Hongrie des microrégions ont été créées en 2003, regroupant de six à huit communes alors qu'en Roumanie un tel niveau NUTS IV n'existe pas. De même, la zone métropolitaine qui se met en place autour de la ville d'Oradéa n'a pas d'équivalent à Debrecen.

Enfin, le devenir des eurorégions ne dépend pas uniquement des initiatives locales. La politique eurorégionale ne peut être effective que si elle est accompagnée par le niveau national et que le mouvement de décentralisation se poursuit.

Sur les espaces transfrontaliers centre-européens, l'émergence de « l'acteur » eurorégion est clairement lié au processus d'intégration européenne. Les eurorégions occupent une place stratégique dans la construction européenne puisque leur rôle consiste à dépasser les intérêts nationaux pour trouver des intérêts communs. En effet, comme elles sont confrontées à la problématique frontalière et qu'elles sont basées sur le volontariat des participants, les eurorégions offrent en termes de développement régional et d'aménagement du territoire des pratiques originales pour les acteurs de terrain de part et d'autre de la frontière. La démarche eurorégionale permet de mettre en œuvre de nouvelles modalités d'action pour les acteurs territoriaux puisqu'elle élève les problématiques locales de développement territorial au niveau transfrontalier.

En outre, les eurorégions sont diverses. Par conséquent, la portée de la politique eurorégionale sur les recompositions transfrontalières varie d'une eurorégion à l'autre. Il n'existe pas de modèle-type d'eurorégion.

L'analyse plus approfondie du processus de construction de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor fait prendre conscience que la stratégie de développement n'est pas une démarche facile à entreprendre, surtout dans des pays où les collectivités locales n'ont qu'une expérience récente de la démarche de « projet global ». Le concept d'eurorégion constitue alors un moyen pour s'interroger sur la mise en place d'un aménagement du territoire transfrontalier. L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor est ainsi un outil de dialogue effectif entre les partenaires pour anticiper et accompagner les effets induits de l'ouverture des frontières.

L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor ne participe pas pour l'instant à la structuration de l'espace transfrontalier. Après la prise de contact institutionnelle, la construction d'un espace transfrontalier fonctionnel constitue désormais l'étape suivante à atteindre, même si cet objectif impliquera de toute évidence une démarche de longue haleine.

Conclusion

Zones de transition entre plusieurs systèmes territoriaux, les espaces transfrontaliers cristallisent les enjeux économiques, politiques, sociaux et culturels. En effet, si la proximité des territoires peut générer des perspectives de développement originales, nées de la mise en commun des ressources locales, elle sous-tend aussi des divergences historiques, culturelles ou politiques. Ainsi, nous avons démontré que les réalités politiques, économiques et sociales des PECO ralentissent le processus de recomposition transfrontalière qui s'effectue en théorie avec l'intégration européenne. L'eurorégion, nouveau territoire de projet sur les espaces transfrontaliers centre-européens, constitue un « acteur » potentiel de la recomposition de ces espaces, à la condition de mettre en œuvre un projet de territoire transfrontalier.

La première hypothèse, à savoir le passage de l'espace frontalier à l'espace transfrontalier, est validée en théorie mais invalidée en pratique. Théoriquement, les espaces transfrontaliers se structurent. L'ouverture des frontières supprime tout obstacle au développement spatial spontané ; les réseaux urbains se connectent. En revanche, l'espace transfrontalier s'avère encore déstructuré au regard des réalités du terrain. Ainsi, sur la frontière hungaro-roumaine, la structuration des espaces transfrontaliers s'effectue difficilement. S'interroger sur l'existence d'un espace transfrontalier structuré constitue finalement une question prématurée. L'hypothèse de la structuration des espaces transfrontaliers nous a cependant permis de conclure que la poursuite d'un tel projet est nécessaire pour les régions frontalières périphériques.

La seconde hypothèse est validée : l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor n'est pas fonctionnelle dans le domaine de l'aménagement du territoire. En effet, elle ne met pas actuellement en œuvre un projet de territoire transfrontalier. Nous avons cependant démontré que la mise en place d'une eurorégion s'inscrit dans la durée. Or, cette eurorégion, qui forme une structure jeune, possède un fort potentiel d'évolution. Ainsi, les entretiens menés laissent penser que la définition d'une stratégie de développement sera la prochaine étape abordée. Nous rappelons en outre que les conclusions dressées au sujet de cette eurorégion particulière ne sont en aucune façon généralisables à toutes les eurorégions. Des expériences menées dans d'autres parties de l'Europe montrent sans conteste une fonctionnalité de la structure eurorégionale dans le domaine de l'aménagement du territoire.

En tout état de cause, les conclusions de la recherche théorique et empirique soulignent l'importance des enjeux d'aménagement au niveau des espaces transfrontaliers. En effet, le passage de l'espace frontalier à l'espace transfrontalier et l'émergence de nouveaux pôles à vocation transfrontalière sont susceptibles de contribuer à de fortes recompositions territoriales sur le continent.

En outre, les recompositions transfrontalières dans les PECO s'affichent comme un processus complexe. L'espace transfrontalier exige en effet la gestion d'un jeu d'échelles entre le niveau européen, le niveau national, le niveau régional et le niveau local. La mise en œuvre de la coopération transfrontalière dépend de plusieurs acteurs dotés de différentes logiques d'intervention, ce qui complexifie l'appréhension des dynamiques territoriales en jeu. L'espace

transfrontalier est un territoire d'interférences par nature : les territoires d'actions et les acteurs sont multiples, les desseins de la coopération divergent selon ces mêmes territoires et ces mêmes acteurs (Peneau, 2003). Des risques de « coopétition » peuvent également naître ou persister : entre coopération et compétition, le passage de la concurrence à la complémentarité reste difficile au sein des territoires transfrontaliers (Peneau, 2003, p.42). En conséquence, des difficultés existent dans la définition de stratégies communes et dans la coordination opérationnelle des politiques transfrontalières. L'aménagement du territoire transfrontalier apparaît alors comme une compétence partagée entre plusieurs systèmes territoriaux.

La recomposition des espaces transfrontaliers implique également un processus long. Mais elle appelle dès maintenant une réflexion prospective pour anticiper les impacts de l'intégration sur les franges frontalières et pour réfléchir à la façon dont les espaces transfrontaliers peuvent se constituer en territoires de projet. A cet effet, l'eurorégion constitue un outil de dialogue et une échelle territoriale pertinente de réflexion. L'aménagement du territoire, parce qu'il implique une démarche globale et transversale, devrait constituer le socle des actions eurorégionales.

Ce premier travail de recherche contient de toute évidence des limites et des insuffisances. Ainsi, les moyens et le temps consacrés à cet exercice de recherche n'ont pas permis d'aborder les enjeux de la politique transfrontalière pour la Roumanie. De même, si le cas hongrois a été analysé de manière plus approfondie, certaines affirmations restent générales ou simplificatrices. En outre, certains concepts identifiés manquent de consistance, notamment au sujet de ce que nous avons appelé « l'espace transfrontalier structurel », « l'espace transfrontalier institutionnel » et « le projet de territoire transfrontalier ». La définition de la notion d'eurorégion reste aussi incertaine : est-elle finalement un acteur, un territoire ou bien les deux ?

Au cours de la recherche, nous avons aussi abordé le rôle des actions transfrontalières dans la réduction des déséquilibres territoriaux. La Hongrie (et la Roumanie) étant caractérisées par une forte centralité, le développement régional transfrontalier peut-il offrir une réponse aux inégalités régionales et à la prépondérance de Budapest sur les autres systèmes urbains ? Les recompositions territoriales gérées à l'échelle transfrontalière peuvent-elles constituer un nouveau modèle de développement régional ? Ces interrogations encouragent la poursuite des recherches. Il s'agira d'approfondir les outils d'analyse aux sujets des nouvelles dynamiques territoriales à l'œuvre dans les interrégions transfrontalières et des processus de structuration de ces espaces par la connexion des réseaux urbains. Nous nous attacherons également à mieux définir le concept d'espace transfrontalier et à s'interroger sur le contenu, l'application et l'articulation des politiques publiques concernant l'aménagement de ces espaces.

Finalement, un concept clé sous-tend notre démarche : le polycentrisme. Nous nous interrogeons ainsi sur la naissance potentielle d'un polycentrisme transfrontalier au sein de l'eurorégion Hajdú-Bihar – Bihor. « L'aménagement du territoire européen selon une logique polycentrique exige que les solidarités au sein d'espaces métropolitains dépassent les frontières géographiques et que la coopération s'intensifie au niveau des espaces transfrontaliers » (Bury, 2003, p. I – 34) :

le polycentrisme transfrontalier apparaîtrait-il comme une clé de la construction d'une Europe polycentrique ? La question est de savoir si le développement intégré des espaces transfrontaliers peut favoriser l'apparition de nouveaux pôles contribuant à une organisation plus polycentrique de l'Espace européen. Ainsi, il s'agira de vérifier l'hypothèse selon laquelle des politiques d'aménagement en faveur de la constitution de pôles intégrés transfrontaliers permettraient de répondre à l'objectif d'un développement plus équilibré du territoire européen. Les espaces transfrontaliers constitueraient finalement un terrain d'analyse approprié à la mise en application concrète des principes du SDEC : les espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projet, nouveaux pôles de développement au sein d'une Europe polycentrique ?

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées en Hongrie et en Roumanie.....	101
Annexe 2 : PIB par habitant en PPA dans les PECO, (EU-25=100)	102
Annexe 3 : L'organisation territoriale en Hongrie	103
Annexe 4 : Les réseaux transeuropéens en Europe centrale	104
Annexe 5 : Situation socio-économique des régions bordant la frontière hungaro-roumaine	105
Annexe 6 : Régions frontalières membres d'eurorégions dans les PECO	106
Annexe 7 : Les infrastructures de transport dans l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	107
Annexe 8 : Projets de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor financés par le département d'Hajdú-Bihar et la ville de Debrecen en 2005	108
Annexe 9 : Projets de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor financés par le département de Bihor en 2005	109

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées en Hongrie et en Roumanie

Constantin BADEA, Directeur de la Chambre de commerce et d'industrie du département de Bihor

Dr. Béla BARANYI, Chercheur, Directeur de l'Institut de recherche de la Grande Plaine à Debrecen, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

Bernard BOCLE, Bati International, Société privée de conseils

Erika BODNÁR, Microrégion de Pécs

Dr. Klára CZIMRE, Maître de conférences, Département de Géographie sociale et de Développement régional, Université de Debrecen

Dr. László FARAGÓ, Chercheur, Institut de recherche de la Transdanubie à Pécs, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

András FODOR, Directeur de l'Euroregionhaz de Debrecen

Adrian FOGHIŞ, Expert à la Zone métropolitaine d'Oradéa

Dr. Zoltán HAJDU, Conseiller scientifique, Institut de recherche de la Transdanubie à Pécs, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

Dr. Tamás HARDI, Chercheur, Institut de recherche de l'Ouest de la Hongrie, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

Pr. Ioan HORGA, Professeur à l'université d'Oradéa

Dr. Annamária HORVÁTH, VÁTI INTERREG

Dr. László HRUBI, Chercheur, maître de conférence, Institut de recherche de la Transdanubie à Pécs, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

Pr. Alexandru ILIEŞ, Professeur à l'université d'Oradéa

Andrea KERESZTESI, Service d'Intégration européenne, Département d'Hajdú-Bihar

Dr. Gábor KOZMA, Maître de conférences, Département de Géographie sociale et de Développement régional, Université de Debrecen

Judith KRAKLER, Conseillère à l'Office National de l'Habitat et de la Construction (OLÉH), Direction Générale de l'Urbanisme

Zoltán KURTAN, Directeur du Service d'Intégration européenne, Département d'Hajdú-Bihar

Gabriella LUDESHER

Dan POINAR, Conseiller, Service Développement régional et Intégration européenne, Département de Bihor

Adam RADVANSZKI, VATI

Zoltán RAFFAY, Chercheur, Institut de recherche de la Transdanubie à Pécs, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

Dr. Gyula SZABÓ, Chercheur, Institut de recherche de la Grande Plaine à Debrecen, Centre d'études régionales de l'Académie des Sciences de Hongrie

Dr. Andrea SZÉKELY, Maître de conférences, Université Corvinus de Budapest

Zsuzsa SZESZLER, Bati International, Société privée de conseils

Marcel TARȚA, Directeur de la Zone métropolitaine d'Oradéa

Zoltán TOTH, Architecte en chef de la région Transdanubie du Sud

Marianna VARGA, Chef de service Intégration européenne et affaires internationales, Département de Győr-Moson-Sopron

Annexe 2 : PIB par habitant en PPA dans les PECO, (EU-25=100)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UE (25 pays)	100	100	100	100	100	100
Rép. tchèque	64,9	63,8	64,9	66,4	67,9	70,3
Estonie	38,9	41,1	42,2	45,1	48,3	51,2
Lettonie	33,9	35,4	37,1	38,7	40,9	42,8
Lituanie	37,2	38,2	40,2	41,9	45,3	47,8
Hongrie	51,9	53	55,8	58,1	59,3	60,1
Pologne	46	46,9	46,1	46,3	47	48,8
Slovénie	73,9	73	73,9	74,5	76	79,1
Slovaquie	46,6	47,2	48	50,5	51,5	51,9
Bulgarie	26,1	26,6	28	28,3	29,8	30,4
Roumanie	25,4	25	26,2	28,1	30	32,2
PECO	44,5	45,0	46,2	47,8	49,6	51,5

Auteur : N. Hinfray

Source : Eurostat

Annexe 3 : L'organisation territoriale en Hongrie

	Echelon	Gestion	Périmètre
NUTS I	National	Conseil National du Développement Régional	Ensemble du territoire hongrois
NUTS II	Régional	Conseils Régionaux de Développement	7 régions d'étude et de statistiques
NUTS III	Départemental	Conseils de Développement des Comtés	19 comtés
NUTS IV	Micro-régional	Conseils des microrégions	168 microrégions
NUTS V	Communal	Conseils municipaux	3 145 communes (256 villes, 2 889 villages)

Annexe 4 : Les réseaux transeuropéens en Europe centrale



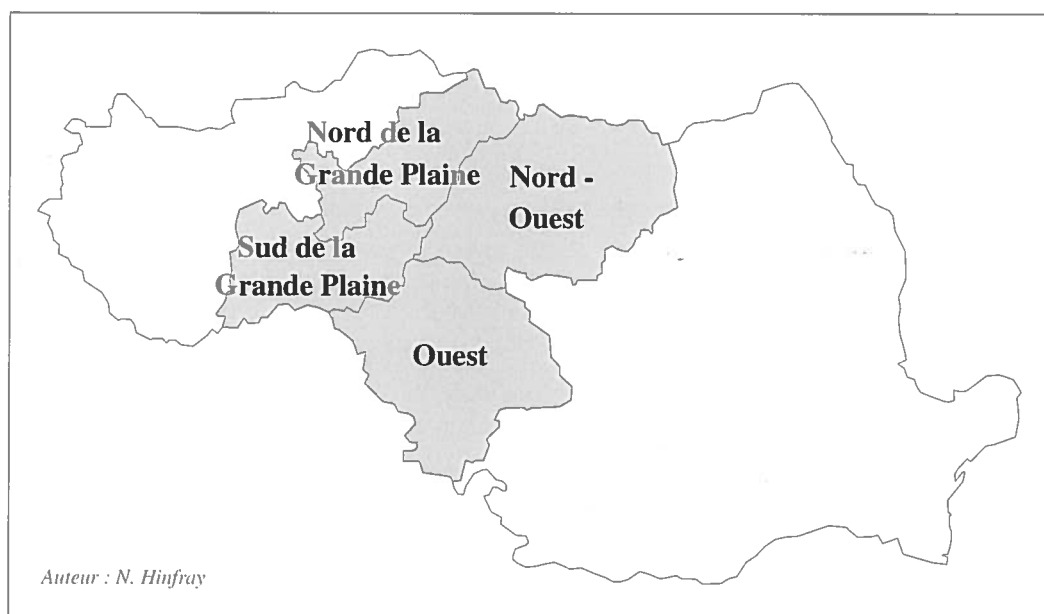
Source: Ministère de l'Economie et des Transports

**Annexe 5 : Situation socio-économique
des régions bordant la frontière hungaro-roumaine**

		Hongrie	Nord de la Grande Plaine	Sud de la Grande Plaine	Roumanie	Nord-Ouest	Ouest
PIB/hab. (en SPA) (2001) UE 25 = 100		56,5	37,5	40,5	26,8	23,7	29,0
Chômage (2002)		5,9 %	7,9 %	6,3 %	8,4 %	7,6 %	7,2 %
Emploi par secteur (2002)	Agriculture	6,0 %	7,5 %	14,2 %	36,8 %	34,2 %	27,9 %
	Industrie	34,2 %	33,8 %	33,0 %	29,7 %	32,3 %	34,7 %
	Services	59,8 %	58,8 %	52,8 %	33,5 %	33,5 %	37,4 %

Auteur : N.Hinfray

Source : Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale

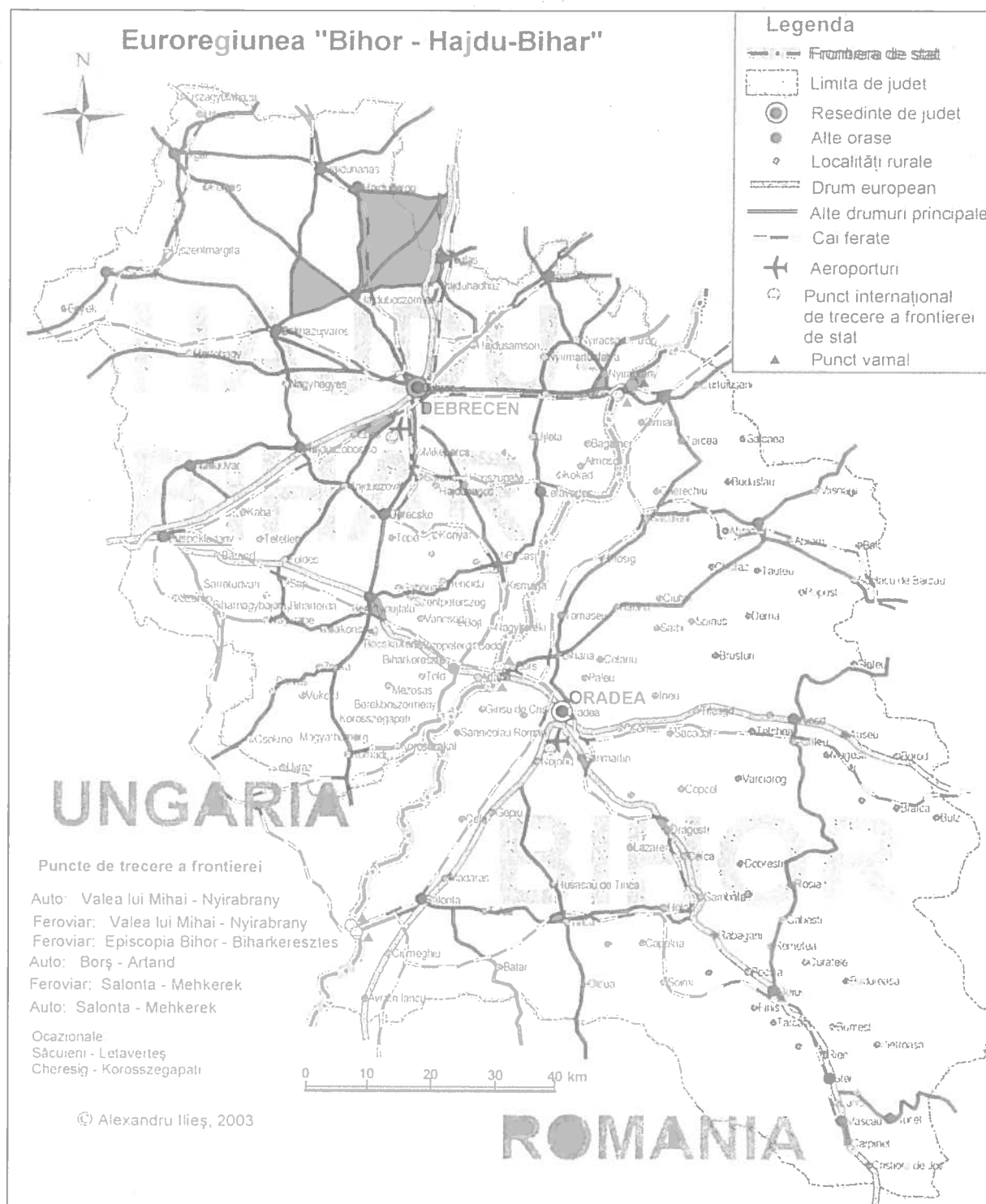


Annexe 6 : Régions frontalières membres d'eurorégions dans les PECO

	Nombre de régions frontalières	Nombre de régions frontalières membres de			
		zéro	une	deux	trois
		eurorégion(s)			
Bulgarie	18	5	11	2	0
Rép. tchèque	11	0	5	5	1
Estonie	5	0	3	2	0
Hongrie	14	2	5	6	1
Lettonie	9	1	7	1	0
Lituanie	5	1	1	3	0
Pologne	19	0	16	3	0
Roumanie	19	2	14	3	0
Slovaquie	10	0	10	0	0
Slovénie	8	0	3	3	2
Total	118	11	75	28	4

Source : ESPON 1.1.3, Annex C

Annexe 7 : Les infrastructures de transport dans l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor



**Annexe 8 : Projets de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar
financés par le département d'Hajdú-Bihar et la ville de Debrecen en 2005**

	Candidat hongrois	Partenaire en Roumanie	Projet
1	Ville de Polgár	Ville d'Oradéa	Festival de chorale
2	Ecole primaire d'art de Alapfokú Művészeti	20 écoles de chaque côté	Concours de dessin
3	Centre d'agriculture de l'Université de Debrecen	Université d'Oradéa	Voyage d'étude et conférence sur l'enseignement de l'agriculture
4	Gardes du département d'Hajdú-Bihar	Département de Bihor	Echanges sur les expériences de protection de la nature
5	Fondation "Jövödért"	Caritas Catolica Nagyváradi Egyesülettel	Conférence sur la protection des enfants
6	Ville de Biharkeresztes		Create camp de peinture et sculpture
7	Association des élèves de l'école primaire Arany János		Relations culturelles entre les écoliers de la région d'Elmélet
8	Association Nagyerdő Társaság	Centre des zones protégées et du développement durable de Bihor	Voyage d'étude
9	Pensionnaires de Hajdú-Bihar Megyei Nyugdíjas Szervezetek Szövetsége		Journée des personnes âgées
10	Jardin d'enfant de la ville de Komádi		Conférence au sujet d'un programme commun de jardin d'enfant
11	Centre d'Etudes Régionales	Université d'Oradéa	Conférence sur la collaboration des villages pour les problèmes de chômage et de migration
12	Agence de développement du département de Hajdú-Bihar		Conférence
13	Club de sport de Herpály	Club de sport de Krisul	Rencontre de sport eurorégionale
14	Ecole primaire Bocskai István		Voyage en bus autour de la mémoire de Bocskai
15	Entreprise Érmellék Kistérségi	Fondation Pro Familia	Conférence pour améliorer le tourisme entre les villages

**Annexe 9 : Projets de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar
financés par le département de Bihar en 2005**

	Candidat roumain	Partenaire en Hongrie	Projet
1	Centre des zones protégées et du développement durable	Falusi Turizmus Hajdu-Bihar Megyei Szovetsege, Debrecen	Les montagnes Apuseni, une destination écotouristique pour l'eurorégion HBB
2	Université d'Oradéa	Université de Debrecen	Centre de direction régional de la Santé
3	Mairie de Nucet	Mairie de Berettyoujfalu	Promouvoir le tourisme de montagne dans le village de vacances Nucet
4	Maison culturelle de la ville d'Oradéa	Mairie de Debrecen	Fenêtre culturelle vers l'Europe
5	Association des Jeunes Hongrois du Département	Media az Emberekert Alapítvány, Debrecen	Agriculture et tourisme rural dans l'eurorégion
6	Fondation de Rock philamornique d'Oradéa	Hajdu-Bihar Megyei Onkormányzat Kolcsey Ferenc Kozmuvelodesi Tan.	Sonnet musical de Bihar
7	Mairie de Marghita	Mairie de Berettyoujfalu	Conférence transfrontalière pour une stratégie commune dans le tourisme
8	Ensemble Philharmonique professionnel de Crisana	Romanians Self Government from Hungary	Traditions
9	Centre départemental de conservation et de promotion de la culture traditionnelle	Centre culturel „Kolcsey Ferenc”	“My Dream – Ier Area” and Calendar

Bibliographie

Ouvrages :

- BARTA G., FEKETE É. G., SZÖRÉNYINÉ I. K., TIMÁR J. (eds.), 2005 - *Hungarian Spaces and Places : Patterns of Transition*, Pécs, Centre for Regional Studies HAS, 595 p.
- BALME R., 1996 - *Les politiques du néo-régionalisme, action collective régionale et globalisation*, Paris
- BAUD P., BOUGEAT S., BRAS C., 1995 - *Dictionnaire de géographie*, Paris, Hatier
- BRUNN G., SCHMITT-EGNER P., 1998 - *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden
- CHAVANCE B. (ss dir°), 2004 - *Les incertitudes du grand élargissement, l'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, L'Harmattan, Paris, 280 p.
- CZIMRE K., 2006 - *Cross-border co-operation, Theory and practice*, Debrecen, 146 p.
- FRELASTRE G., 1983 - *L'Aménagement du territoire en Europe de l'Est*, Economica, Paris 341 p.
- GROSS B., SCHMITT-EGNER P., 1994 - *Europas kooperierende Regionen, Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*, Baden-Baden
- ILIES A., 2004 - *România. Euroregiuni*, Editura Universitatii din Oradea, 218 p.
- LEFEVRE C., 2004 - *Les coopérations métropolitaines en Europe*, Paris, DATAR, 46 p.
- MALCHUS V. v., 1975 - *Partnerschaft an europäischen Grenzen*, Bonn
- MAUREL M.-C. (ss dir°), 1997 - *Recomposition de l'Europe médiane*, SEDES, 221 p.
- MAUREL M.-C. (ss dir°), 2004 - *La nouvelle Europe centrale : les implications territoriales de l'intégration européenne*, Annales de géographie, 113ème année, n°636, mars-avril 2004, A. Colin.
- PEYRONY J., 2002 - *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, La Documentation française, Paris, 103 p.
- RAICH S., 1995 - *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*, Baden, Baden, 1995
- RATTI R., 1991 - *Théorie de développement des régions-frontières*, Université de Fribourg, Vol. 4
- REUSS C., 2003 - *La Hongrie en perspective, un facteur de modernité dans le bassin des Carpates*, L'Harmattan, Paris, 273 p.
- REY V., 1998 - *Les territoires centre-européens*, Dilemmes et défis, ed. La découverte et Syros, 256 p.
- RICQ C., 2005 - *Manuel de la coopération transfrontalière*, projet de version révisée, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 136 p.
- SAEZ G., LERESCHE P., BASSAND M., 1997 - *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris.
- WACKERMANN G., 2003 - *Les frontières dans un monde en mouvement*, Ellipses, 2003, 159 p.

Articles :

- ANDERSON M., 1997 - « Transfrontier co-operation - history and theory », in Brunn G., Schmitt-Egner P. (eds.) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*, Baden-Baden
- BALAHÁ J., HEIMERL D., 1996 - « Les coopérations transfrontalières : nouvelles géographies économiques en Europe centrale », in *Courrier des pays de l'Est*, n°413, p.28-50
- BARANYI B., 2002 - « Before Schengen – ready for Schengen, euroregional organisations and new interregional formations at the Eastern borders of Hungary », *Discussion Paper No. 38*, Pécs, Centre for Regional Studies, 38 p.
- BARANYI B., 2003 - « Euroregional organisations and formations on the Eastern borders of Hungary », in *European spatial research policy*, Vol. 10, no 1, 2003, p.85-94
- BARANYI B., BALCSÓK I., DANCS L., KONCZ G., RAFFAY Z., SZABÓ G., 2005 – « Hungarian-Romanian and Hungarian-Ukrainian Border Regions as Areas of Co-operation along the External Borders of Europe », *Discussion Papers Special Issue*, Pécs, Centre for Regional Studies, 169 p.
- BERTRAND L., 2003 - « Les territoires transfrontaliers entre échelle locale et échelle régionale : l'exemple de Saar-Lor-Lux », in *Mosella* n°1-2 tome XVIII, p.129-143
- BERTRAND L., 2004 - « Le Grand Est : l'intégration transfrontalière, une nouvelle voie ? », in *Le Grand Est, lecture géographique d'un espace en émergence*, in: *Revue Géographique de l'Est*, Tome XLIV, 3-4/2004, p.117-128
- BERTRAND I., ROBERT B., 1991 - « Une approche européenne de la notion de réseau de villes », pp. 9-12, in *En Europe, des villes en réseaux*, DATAR, La documentation française, 109 p.
- BIOTEAU E., 2004 - « La "région Banat", entre coopérations culturelles et freins institutionnels. Un territoire centre européen renouvelé ? », XLème Colloque de l'ASRDLE, *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits*, Bruxelles, 16 p.
- BOEL, S. van de, 1994 - « The challenge to develop a border region: German-Polish co-operation », *European Spatial Research and Policy*, n°1, p.57-72
- BOURDEAU-LEPAGE L., 2002 - « Disparités régionales et économie en transition : le cas polonais », in Andreff W. (sous la dir. de), 2002 - *Analyses économiques de la transition postsocialiste*, La Découverte, Paris, 334 p.
- BOURDEAU-LEPAGE L., 2005(a) - « Advances services and regional integration : the case of the CEECs », *Working papers on Services, Space, Society* (WPSSS17), 26 p.
- BUISSON M.-A., 1999 - « De la métropole d'équilibre à la métropole en réseau », in LACOUR C., PUISSANT S. (coord.), 1999, *La Métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Anthropos, p.115-151
- CAPELLE-POGACEAN A., 2002 - « La Hongrie et les minorités magyares. Une relation complexe à l'heure de l'intégration européenne » in *Le courrier des pays de l'Est*, n°1028, p.69-77
- CARRIERE J.-P., THIBAUT S., 2000 - « Redéfinition et requalification des espaces transfrontaliers: réflexions à partir du cas luso-espagnol », in GUICHARD F., LOPEZ TRIGAL L., *La frontera hispano-portuguesa. Nuevo espacio de atracción y cooperación*, éd. Rei Afonso Henriques, Zamora, p.285-298
- CARRIERE J.-P., 2005 - « Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe : apports et limites du rapport Potentials for polycentric development in Europe », in *Territoires 2030* n°1, DATAR, mai 2005, p.47-64
- CASTEIGTS M., 2003 - « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière » in *Territoires 2020* n°7, DATAR, janvier 2003, p.75-83
- CORRIGAN J., SÜLI-ZAKAR I., BÉRES C., 1997 - « The Carpathian Euro-region: an example of cross-border co-operation », in *European Spatial Research and Policy* 4, p.113-124

CORVERS F., DANKAAR B., HASSINK R., 1996 - « Les Eurorégions : un tremplin pour le développement économique régional ? Politique d'innovation et coopération transfrontalière dans l'Eurorégion Meuse-Rhin », in DEMAZIERE C., 1996 (éd°)- *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, l'Harmattan, Paris, 382 p., p.231-255

DEMATTEIS G., 1997 - « Représentations spatiales de l'urbanisation européenne », p.67-96, in BAGNASCO A., LE GALES P., 1997 - *Les villes en Europe*, (ss direction), Ed. La découverte, Paris, 280p.

DE RUFFRAY S., 2004 - « Le Grand Est : un espace différencié, interface marginale aux portes de l'Europe », in *Le Grand Est, lecture géographique d'un espace en émergence*, Revue Géographique de l'Est, Tome XLIV, 3-4/2004, p.97-106

DREVET J.-F., 2004 - « Quelles frontières pour l'Union européenne ? », Extrait de l'ouvrage *L'élargissement de l'UE jusqu'où ?*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 2004, 384p., 36 p.

DUPEYRON B., KISSLING M., SCHALL G., 1999 - « Les eurorégions », *Revue de la coopération transfrontalière*, N°15, janvier/février 1999

DUPUCH S., 2003 - « Les enjeux sociaux dans une Europe à 25 membres », CEPN - Université Paris XIII, Working Paper CEPN n°2003-08, 17 p.

DUPUCH S., JENNEQUIN H., MOUHOUD E. M., 2004 - « Les incidences de l'élargissement de l'UE sur la géographie économique européenne : les tendances de la spécialisation », pp. 67-90, in CHAVANCE B., 2004 - *Les incertitudes du grand élargissement, l'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, (ss dir°), L'Harmattan, Paris, 280 p.

ENYEDI G., 2005 - "Processes of regional development in post-socialis Hungary", in BARTA et al., 2005 - *Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition*, Pécs, Centre for Regional Studies HAS, 595 p., p.18-27

FARAGÓ L., 2005 - « The driving forces of regionalism in Hungary », in BARTA et al., 2005 - *Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition*, Pécs, Centre for Regional Studies HAS, 595 p., p.73-91

HAJDU Z., 2003 - « Un millénaire d'administration régionale et locale en Hongrie », in *Permanences et mutations spatiales dans la Hongrie en transition*, Revue Géographique de l'Est, Tome XLIII, n°1-2, mars 2003, p.15-41

HARDI T., 2005 - « Borders and regional co-operations", in BARTA et al., 2005 - *Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition*, Pécs, Centre for Regional Studies HAS, 595 p., p.502-525

HUNYA G., TELEGDY A., 2003 - « Hungarian-Romanian Cross-Border Economic Co-operation », in *Aspects régionaux de la transition en Europe de l'Est et en Russie*, Région et Développement n°18, p.13-30

ILIES A., 2002 - « La phase de pré-adhésion à l'Union européenne : différences de coopération transfrontalière à la frontière roumaine avec la Hongrie et l'Ukraine, p.117-122, in *Entre espace Schengen et élargissement à l'Est : les recompositions territoriales de l'Union européenne*, Mosella, tome XXVII, n° 3-4, 3e et 4e trim. 2002

LEPESANT G., 1997 - « Dynamique des frontières orientales de l'Union Européenne. Le cas des frontières Germano-Polonaise et Germano-Tchèque », in MAUREL, M.-C., 1997 - *Recomposition de l'Europe médiane*, p.99-115

LEPESANT G., 2002 - « Les territoires centre-européens : état des lieux après une décennie de transition », in *Territoires 2020* n°5, mars 2002, p.79-90

LERESCHE J.-P., SAEZ G., 1997 - « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », Pôle sud

NEMES-NAGY J., 2003 - « Les disparités régionales dans la Hongrie en transition », in *Permanences et mutations spatiales dans la Hongrie en transition*, Revue Géographique de l'Est, Tome XLIII, n°1-2/2003, p.33-42

OLIVESI C., 1996 - « Du développement structurel à l'espace euro-méditerranéen : les îles et la construction européenne » dans in BALME R., 1996 - *Les politiques du néo-régionalisme, action collective régionale et globalisation*, Paris

PERKMANN M., 2002 (2003 revised) - «The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation », Department of Sociology, Lancaster University, 19 p.

POPA N., 2002 - « Réflexion sur les configurations des frontières de la Roumanie dans la logique de l'intégration européenne », p.89-99, in *Entre espace Schengen et élargissement à l'Est : les récompositions territoriales de l'Union européenne* (actes du colloque, CEGUM – Université de Metz, 17-19 juin 2002), Mosella, tome XXVII, n° 3-4, 3e et 4e trim. 2002, 356 p.

RATTI R. 1993 - « Spatial and economic effects of frontiers : overview of traditional and new approaches and theories of border area development », in Ratti R. et Reichman S. (éds), *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel et Francfort a.M., Helbing & Lichtenbahn

RATTI R. 1995 - « Problématique et stratégies de développement des régions frontières », *Aussenwirtschaft* n°50

REICHNITZER J., HARDI T., 2002 - « Les problèmes posés par la coopération transfrontalière dans différents types de régions frontalières hongroises à la lumière des accords de Schengen », p.125-133, in *Entre espace Schengen et élargissement à l'Est : les récompositions territoriales de l'Union européenne* (actes du colloque, CEGUM – Université de Metz, 17-19 juin 2002), Mosella, tome XXVII, n° 3-4, 3e et 4e trim. 2002, 356 p.

RICHARD Y., 1998 - in DUMORTIER (coord. par), 1998 - *Villes et États d'Europe médiane*, 160 p.

REY V., 1995 - « Les modèles de la modernité », in Géographie Universelle, t. IX : *Europes orientales, Russie, Asie centrale*, Belin

ROSIERE S., 1998 - « Contribution à l'étude géographique des frontières : le cas de la Hongrie », in *Etats et frontières en Europe centrale et orientale*, Revue géographique de l'Est, tome XXXVIII, décembre 1998, p.159-168

SANGUIN A-L., 2004 - « Euroregions Within the Enlarged European Union : Concepts and Theories, Experiences and Practices », in Revista Romana de Geografic Politica, Anul VI, nr. 1-2, Universitatea din Oradea, p.5-16

SAYER S. 1983 - « The economic analysis of frontier regions », in Anderson M. (éd.), *Frontier regions in Western Europe*, London, Frank Cass

SCOTT J., 1997 - « Dutch-German Eurorégions : A model for transboundary cooperation ? » in GANSTER P. et al (eds), 1997 - *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, p.107-140

SULI-ZAKAR I., 2002 - « Borders and Border Regions in East Central Europe » in SULI-ZAKAR I., 2002 (ed.) - *Borders and cross border co-operations in the central European transformation countries*, Debrecen, 306 p., p.42-61

TATAR M., 2004 - « The impact of the EU enlargement on the Romanian-hungarian cross-border cooperation, the case of Bihor-Hajdu-Bihar eurorégion », p.132-139, in WENDT J., BENTE F., BODOCAN V., 2004 - *Poland and Romania before enlargement of European Union and Nato*, Carta blanca, Warsaw, 166 p.

TIMÁR J., BARTA G., FEKETE É. G., KUKORELLI I., 2005 - « Politics, society and economy in space : spatial processes in the era of transition in Hungary », in BARTA et al., 2005 - *Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition*, Pécs, Centre for Regional Studies HAS, 595 p.

TIMAR J., VARADI M., 2001 - « The uneven development of suburbanization during transition in Hungary », *European Urban and Regional Studies* 8(4), p.349-360, Sage publication

VELASCO-GRACIET H. (en collab. avec M.-Ch. FOURNY-KOBER), 2005 - « L'Euro région Aquitaine-Euskadi-Navarre, un espace transfrontalier émergeant », *Sud-Ouest Européen*, Toulouse, p.71-84

Travaux universitaires:

BOURDEAU-LEPAGE L., 2005(b) - *D'Ouest en Est. Regards sur la recomposition des espaces économiques*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 63 p.

CRISTESCU J., 2004 - *La coopération interterritoriale à travers l'exemple de la Roumanie*, Thèse de doctorat de l'université de Rennes 2, 545 p.

CZIMRE K., 2003 - *Euroregionális fejlődés az EU csatlakozás küszöbén, különös tekintettel Magyarország eurorégióira (Euroregional development on the threshold of the European Union enlargement – the case of Hungary)*, Doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, *Studia Geographica* 15, 229 p.

PENEAU C., 2003 - *Communication et structuration d'un espace transfrontalier. La conurbation Bayonne – San Sebastian*, Mémoire de recherche Magistère 3 d'aménagement, CESA, Tours, 98 p.

SZEKELY A., 2003 - *La coopération transfrontalière entre la Hongrie et les Etats limitrophes*, Thèse de doctorat en cotutelle, Universités de Paris-Sorbonne et de Szeged, 527 p.

WASSENBERG B., 2003 - *La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000, Vers une « eurorégion » ?*, Thèse de doctorat en Lettres, Histoire contemporaine, université Robert Schuman de Strasbourg, Institut des Hautes Etudes européennes, 813 p.

Documents officiels :

COMMISSION EUROPEENNE, 1999 - *SDEC. Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, 94 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2001 - *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, Deuxième rapport sur la Cohésion économique et sociale*

COMMISSION EUROPEENNE, 2004 - *Un nouveau partenariat pour la cohésion: compétitivité convergence coopération, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg, 206 p.

OCDE, 2000 - *Territorial review on Hungary*, 142 p.

ESPON 1.1.1, 2005 - *Potentials for polycentric development in Europe*, Observatoire en RéseAu du Territoire Européen (ORATE), 348 p.

ESPON 1.1.3, 2005 - *Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure*, Observatoire en RéseAu du Territoire Européen (ORATE), 235 p.

ESPON 1.1.3, Annex C, 2005 - *Symmetries and Asymmetries of Border Regions in the new member states and enlargement area*, Observatoire en RéseAu du Territoire Européen (ORATE), 49 p.

ESPON 1.1.3, Annex D, 2005 - *National Polycentricity Strategies with reference to the ESDP goal*, Observatoire en RéseAu du Territoire Européen (ORATE), 12 p.

Autres :

Anuarul Statistic al județului Bihor, 2004

ARFE, 2004 - *Charte européenne des régions frontalière et transfrontalières*, adoptée le 20/11/1981, modifiée le 01/12/1995 et le 07/10/2004, Gronau, 14 p.

BLAIS H., SZESZLER Z., 2001 (reed) - *Les villes en Hongrie (Magyarországi Városok)*, Etude réalisée pour le Centre de documentation de l'urbanisme, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 164 p.

BURY J.-C., 2003 - *Métropoles et structuration du territoire*, Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil Economique et Social n°9, ed. Journaux officiels, 199 p.

BOGEAT-TARDIEU G., LOAREC D., 2004 - *La Hongrie dans l'Union Européenne*, Hongrie dossier pays, Journée d'information du 17 décembre 2004, Ministère de l'Équipement, des transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, La Défense, Paris

COMMISSION EUROPEENNE, 2002 - *Les politiques structurelles et les territoires de l'Europe, Coopération sans frontières*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 50 p.

COMMUNAUTES EUROPEENNES, 2005 - *Info regio panorama* n°17, septembre 2005, 28 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2006 - *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière, Strasbourg, 35p.

COUDROY DE LILLE L., 2003 - *L'intégration des villes de l'Est dans le système monde*, Café géo lyonnais, Les Trois Rivières, Lyon, 15 mai 2003, compte-rendu Yann Calbérac, 4 p.

ENTREPRISES TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT, MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, 2001 - *Etude pour une meilleure prise en compte de la dimension transfrontalière par les pays*, 139 p.

EUROREGION PYRENEES-MEDITERRANEE, 2005 - Dossier de presse « Bilan d'une année (Octobre 2004 - octobre 2005) », 28 Octobre 2005, 14 p.

MISSION ECONOMIQUE DE BUDAPEST, 2005 - « Situation économique et financière de la Hongrie », Ambassade de France en Hongrie, MINEFI-DGTPE, 5 p.

MISSION ECONOMIQUE DE BUCAREST, 2004 - « Situation économique et financière en Roumanie », Ambassade de France en Roumanie, MINEFI-DREE/TRESOR, 4 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, 2000 - *Pour une meilleure prise en compte des agglomérations transfrontalières dans les politiques urbaines en Europe*, 39 p.

Statistical Yearbook of Hungary, 2003, Központi Statisztikai Hivatal, 2004

Webographie

AEBR, <http://www.aebr.net/index.php>

Centre de documentation de l'urbanisme, <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/>

Conseil de l'Europe, <http://www.coe.int/DefaultFR.asp>

DIACT, http://www.diact.gouv.fr/Datar_Site/datar_framedef.nsf/webmaster/home_framedef_vf?OpenDocument

Eurostat, <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?...>

ESPON, <http://www.espon.lu/>

Hypergeo, <http://hypergeo.free.fr/>

Hungarian Central Statistical Office, <http://portal.ksh.hu/portal/page?...>

Missions économiques, <http://www.missioneco.org/me/>

Mission Opérationnelle Transfrontalière, <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

MTA Regionális Kutatások Központja, <http://www.rkk.hu/>

National Institute of Statistics, http://www.insse.ro/index_eng.htm

PNUD, <http://www.undp.org/french/>

Politique régionale – Inforegio, http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/index_fr.htm

Office National du Développement Territorial, <http://www.oth.gov.hu/fr/regiok.php>

Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen (RIATE) <http://www.ums-riate.com/actu.html>

VATI, <http://www.vati.hu/main.php>

B. Reitel, 2004 - http://hypergeo.free.fr/article.php3?id_article=16

<http://www.agglo.org/glossaire/glossaire.htm>

<http://www.euroinstitut.org/>

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/abc_fr.htm

<http://www.euroregio.hu/index.php?lang=2>

Table des Cartes

Carte 1 : L'élargissement européen de 2004	4
Carte 2 : PIB par habitant dans l'Europe des 25, 2001	13
Carte 3 : PIB par habitant en Hongrie, niveau NUTS 3, 2003	18
Carte 4 : Les régions en Hongrie	21
Carte 5 : Les régions frontalières dans l'Union Européenne	25
Carte 6 : Les régions frontalières en Hongrie	39
Carte 7 : La frontière hongaro-roumaine	43
Carte 8 : Les eurorégions auxquelles participe la Hongrie	65
Carte 9 : L'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	75
Carte 11 : Relief de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	77
Carte 12 : La structure urbaine de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	83

Table des Tableaux

Tableau 1 : Données générales des PECO, 2004	10
Tableau 2 : Répartition des IDE dans les PECO en 2002	12
Tableau 3 : IDH dans les PECO, 2003.....	14
Tableau 4 : Graduation du PIB par habitant des zones frontalières avant les adhésions de 2004	34
Tableau 5 : Les critères d'une 'eurorégion' d'après l'ARFE.....	61
Tableau 6 : Les 15 eurorégions auxquelles participe la Hongrie	64
Tableau 7 : Grille d'analyse de l'eurorégion.....	71
Tableau 8 : Population de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor, 2001/2002	78

Table des Figures

Figure 1 : Structure du mémoire	7
Figure 2 : Taux de croissance du PIB réel dans les PECO	11
Figure 3 : Emploi par secteur - Hongrie, Roumanie et PECO (% du total), 2002	16
Figure 4 : Régions gagnantes et perdantes de la transition en Hongrie	19
Figure 5 : Théorie de la frontière d'après R. Ratti	28
Figure 6 : L'intégration transfrontalière par les réseaux urbains	30
Figure 7 : Villes internes et externes après le tracé des frontières de 1920	40
Figure 8 : Perturbation des logiques spatiales par la frontière	45
Figure 9 : Structure d'organisation de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihar	81
Figure 10 : Vers une métropole transfrontalière ?	92

Table des Matières

Remerciements	1
Sommaire	2
Introduction	3
 Chapitre préliminaire : Intégration socio-économique des PECO à l'UE et enjeux territoriaux.....	8
Section 1 : Situation socio-économique des PECO	10
Section 2 : Les impacts territoriaux de l'intégration socio-économique	17
 Chapitre 1 : La structuration des espaces transfrontaliers : Théorie et réalités	23
Section 1 : De l'espace frontalier à l'espace transfrontalier	26
I. Fondements théoriques de la structuration des espaces transfrontaliers	26
A. L'espace frontalier	26
1. D'un espace limité par la frontière à un espace en contact avec la frontière.....	27
2. Un espace à structurer	28
B. Vers la structuration de l'espace transfrontalier.....	29
II. Enjeux de la structuration des espaces transfrontaliers.....	31
C. Des enjeux d'aménagement du territoire.....	31
D. Des enjeux économiques.....	32
E. Des enjeux politiques et sociaux.....	32
Section 2 : Les difficultés rencontrées sur les espaces transfrontaliers	34
I. Contexte général des espaces transfrontaliers dans les PECO	34
II. Un outil spécifique aux espaces transfrontaliers : la coopération transfrontalière.....	36
Section 3 : Les espaces frontaliers en Hongrie.....	38
I. Contexte général	39
A. Différences de dynamisme socio-économique entre les frontières	39
B. Armature urbaine hongroise et régions frontalières	40
C. Pour la Hongrie et ses pays voisins, un contexte géopolitique sensible.....	41
1. Une difficile reconnaissance de l'intangibilité des frontières.....	41
2. La question des minorités hongroises.....	42
II. La frontière hungaro-roumaine	43
A. Situation asymétrique des régions jouxtant la frontière hungaro-roumaine.....	43
B. La frontière perturbe les logiques spatiales	44
C. Evolution géopolitique de la frontière hungaro-roumaine au cours du XX ^{ème} siècle.....	46

Chapitre 2 : L'eurorégion acteur de la recomposition des espaces transfrontaliers ?	50
Section 1 : L'eurorégion, acteur émergeant sur les espaces transfrontaliers	53
I. Présentation de « l'acteur » eurorégion	54
A. Définition de l'eurorégion	54
B. Evolution du concept eurorégion	55
1. L'eurorégion comme association de coopération entre des régions frontalières	55
2. L'eurorégion comme laboratoire de l'intégration européenne	56
3. L'eurorégion comme « territoire de gouvernance »	56
C. Modèles eurorégionaux et communautés de travail	57
D. L'UE à l'origine de la multiplication des eurorégions	58
II. Caractéristiques générales des eurorégions	59
A. Statut juridique, mode de travail et contenu des coopérations transfrontalières	59
B. Objectifs généraux de l'eurorégion	62
C. Diversité des eurorégions : illustration avec le cas hongrois	63
III. La question de la fonctionnalité des eurorégions	66
A. Les limites de la politique eurorégionale	66
1. La taille excessive des eurorégions	66
2. De niveaux de participation et de compétences dissymétriques	66
3. Un problème de financement	66
4. Un manque d'expérience	67
5. Le problème politique	67
6. Problème général de concrétisation des projets eurorégionaux	67
B. Fonctionnalité de l'eurorégion et aménagement du territoire	69
Section 2 : Analyse concrète de l'eurorégion Hajdú-Bihar (Hongrie) – Bihor (Roumanie)	75
I. Etat des lieux de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	76
A. Présentation de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	76
1. Données générales de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	76
▪ Une structure administrative basée sur deux NUTS 3	76
▪ Une entité géographique homogène	77
▪ 1,15 million d'habitants	77
▪ Des logiques spatiales redéfinies par l'Histoire	78
▪ Un contexte socio-économique difficile	79
▪ Un système politico-administratif dissymétrique	79
2. Démarche de construction de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	79
3. Fonctionnement et gestion de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	80
▪ Un statut juridique d'association	80
▪ Structure d'organisation de l'eurorégion Hajdú-Bihar–Bihor	81
▪ Un budget bicéphale et des financements européens difficilement harmonisables	81

▪ Un niveau faible de connaissance du territoire et un manque d'expérience.....	82
B. Espace transfrontalier structurel	82
1. Morphologie du territoire	82
2. Réseaux (matériels et immatériels).....	84
▪ Infrastructures de transport.....	84
▪ Flux divers et réseaux spécialisés	84
3. Evolution spatiale	85
C. Espace transfrontalier institutionnel	86
1. Les deux départements et les deux villes acteurs de l'eurorégion.....	86
2. Des coopérations essentiellement culturelles	86
II. Conclusions de la recherche empirique.....	87
A. L'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar : un espace transfrontalier en voie d'institutionnalisation, mais non structuré.....	87
B. Prendre en compte le facteur temps.....	87
III. Construire une stratégie de développement pour l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar	89
A. Les opportunités de la politique eurorégionale	89
B. Les perspectives pour le développement de l'eurorégion	90
C. Les handicaps	92
Conclusion.....	95
Annexes	100
Bibliographie.....	110
Table des Cartes	117
Table des Tableaux.....	118
Table des Figures.....	119
Table des Matières.....	120

