

**La macrorégion du Danube portée par l'Union  
européenne : quelques enjeux d'européanité pour  
l'Europe médiane**  
Emmanuelle Boulineau

► **To cite this version:**

Emmanuelle Boulineau. La macrorégion du Danube portée par l'Union européenne : quelques enjeux d'européanité pour l'Europe médiane. L'européanité en Europe médiane, 2018, 9782745348302. halshs-02068790

**HAL Id: halshs-02068790**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02068790>**

Submitted on 15 Mar 2019

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

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

## **La macrorégion du Danube portée par l'Union européenne : quelques enjeux d'européanité pour l'Europe médiane**

Emmanuelle Boulineau

maître de conférences HDR en géographie, UMR EVS, Université de Lyon, ENS de Lyon.

In Dessberg F. et Cattaruzza A. , *L'européanité en Europe médiane*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 91-103

La Commission européenne développe depuis 2009 des stratégies macrorégionales qui s'articulent aux principales politiques de l'Union européenne (UE) telles que la politique de cohésion ou la politique de voisinage notamment. En ce sens, les macrorégions sont un moyen de développer la coopération transnationale dans l'UE mais aussi avec les voisins de l'UE à un autre niveau que celui des Etats ou des régions. Leur définition se veut territoriale (macrorégion baltique, macrorégion Danube, macrorégion adriatico-ionnienne) et se distingue des politiques plus sectorielles.

Notre approche géographique interroge les stratégies macrorégionales comme modalités de découpages de territoires et plus particulièrement comme tentative de régionalisation d'une Europe médiane que l'on sait couturée de limites et de discontinuités, héritées, à vif ou dormantes. Il s'agit surtout de stratégie peu institutionnalisée, plutôt à faible portée mais nous faisons l'hypothèse que leur caractère nouveau, est, comme toute tentative de régionalisation, révélateur des dynamiques à l'œuvre dans cette Europe médiane.

En proposant les périmètres macrorégionaux, l'UE contribue à la recherche d'une européanité, construite ici par en haut. Découper les espaces pour les gérer, pour y déployer des politiques n'est pas neutre et révèle des modalités d'exercice du pouvoir. Cette initiative contribue à la construction d'une européanité que l'on pourrait qualifier d'institutionnelle par le partage de politiques, d'instruments de gestion voire de visions spatiales communes, orientée vers une certaine convergence d'échelle continentale et guidé par les institutions européennes. L'européanité serait ici comment faire Europe sur un versant plus politique qu'identitaire dans le cadre de l'élargissement européen. Elle se rapproche dès lors de la notion d'européanisation.

A partir de l'exemple de la stratégie macrorégionale du Danube (EUSDR), l'analyse géographique porte sur les systèmes de références spatiales mobilisés pour construire cette européanité dans une Europe médiane qui a déjà éprouvé de multiples mise en régions, souvent imposées par en haut et de l'extérieur. Faute de place, la discussion ne portera pas sur les limites de l'Europe médiane, nous adoptons pour notre propos la délimitation proposée dans cet ouvrage. Nous nous appuyons sur les textes de préparation et de mise en œuvre des macrorégions, sur les phases de consultation publique qui ont vu les Etats, les collectivités locales mais aussi les ONGS et les citoyens réagir. Le Danube, plus long fleuve européen (hors Russie) et pièce maîtresse de l'articulation entre l'est et l'ouest de l'Europe, en est au cœur.

### **Enjeux et définitions d'une mise en régions de l'Europe : les macrorégions**

#### ***L'émergence de la notion de macrorégion dans le contexte européen***

Pour définir la notion de macrorégion, on peut en dissocier les deux termes accolés : la région, d'une part, et, d'autre part, la notion de macro qui renvoie à une question d'échelle. Revenir sur la notion de région excède le champ de ce chapitre ; disons que dans la problématique de la construction européenne, la notion de régions a été utilisée pour asseoir les compétences de l'Union européenne, notamment celle de contribuer à la réduction du retard de développement des régions inscrit dès 1957 dans le traité de Rome puis décliné dans la politique dite régionale. Il s'agissait de travailler non pas contre les États mais avec les régions dans un contexte de décentralisation qui s'est posé en des termes différents et différés en Europe médiane (Rey, Coudroy de Lille et Boulineau, 2004). L'introduction de

macrorégion procède de cette même logique fonctionnelle d'une mise en régions de l'Union européenne qui n'est pas forcément adossée aux régions historiques ni même institutionnelles.

Avec la macrorégion, c'est aussi un changement d'échelle qui est introduit : la notion de région conserve sa portée comme échelon intermédiaire dans le dialogue entre l'UE et les États membres mais le saut d'échelle la place désormais comme découpage entre l'échelle européenne et l'échelle nationale. Son amplitude spatiale s'en trouve grandement élargie, associant plusieurs États membres.

La logique de ce saut d'échelle s'inscrit dans la construction d'ensembles régionaux de dimension subcontinentale à l'œuvre dans le processus de régionalisation d'une économie globalisée (Dubois et alii, 2009). L'Union européenne en constitue un cas d'école, fondé sur un ensemble d'interdépendances économiques et sociales mais aussi politiques. On le sait, la part des échanges entre États membres excède largement celle qui est réalisée avec le reste du monde. Mais en son sein, l'accroissement des disparités considérées comme autant d'inégalités creuse l'écart interne entre le centre et les périphéries et met en péril la cohésion de l'ensemble face aux forces de la mondialisation.

Mobiliser le terme de macrorégion permet alors aux instances européennes de proposer un nouveau découpage de l'espace européen pour répondre aux objectifs de compétitivité et de croissance au sein de la mondialisation, tout en poursuivant l'objectif de la construction de la cohésion territoriale, sociale et économique interne à l'Union. Les macrorégions sont ainsi définies en 2009 par le Commissaire européen Pawel Samecki comme « *un espace incluant des territoires appartenant à différents pays ou régions associés par un ou plusieurs facteurs et défis communs* ».

Il est bien question de distinguer un espace en se concentrant sur les problèmes ou les défis communs, ce qui n'en fait pas forcément un espace homogène. Ces défis ont principalement pour nom changement climatique, crise environnementale ou sécuritaire, besoin d'infrastructures ; leur caractère transversal aux découpages institutionnels tels que les régions administratives ou les territoires nationaux justifie de raisonner à une autre échelle spatiale et politique. Plus encore, ces défis communs fondent la macrorégion avant la prise en considération des territoires administratifs ou identitaires. L'espace des problèmes définit ainsi l'espace d'action. Une telle définition invite à abaisser les frontières pour construire de la continuité spatiale par le biais d'une coopération qui peut comprendre des pays tiers, la définition ne se limitant pas aux stricts États membres.

Il s'agit donc bien de faire espace et non territoire dans la mesure où ces macrorégions sont dépourvues de compétences et de budgets propres ainsi que de personnel de gestion. Elles constituent pour l'heure des coquilles vides institutionnelles mais sont construites sur des fonctionnements spatiaux à renforcer autour des enjeux communs de sécurité ou de transport par exemple. En ce sens, elles permettent « une mise en régions de l'Europe qui n'est pas soumise à la quête d'essence en amont et d'obligation de légitimité en aval » selon la jolie formule de P. Gradwohl (2010, p. 267) à propos de la construction historique des catégories spatiales en Europe.

Donner un espace aux macrorégions plus qu'un territoire tel est l'enjeu : les territoires portent les identités, qu'ils soient fixes (Etat, régions, communes) ou labiles (mobilités pendulaires, circulatoires...) avec un effet de résistances des premiers et d'expansion des seconds. Penser en terme d'espace permet de construire un rapport à l'autre non indexé sur l'identité mais fondé sur l'espace comme « support, outil, référent ou matériau », comme M-C. Fourny l'a récemment montré à propos du projet de macrorégion alpine (Fourny, 2013). Au même titre que les espaces transfrontaliers européens, la macrorégion est une figure spatiale construite, il convient d'en regarder les usages politiques, les référents et les modèles spatiaux. Mais auparavant, une petite généalogie institutionnelle de l'idée de macrorégion s'impose comme idée politique née dans le contexte de l'élargissement européen.

### ***Petite généalogie institutionnelle de l'idée de macrorégion en Europe dans le contexte de l'élargissement européen***

L'idée de macrorégion, déclinée dans des stratégies à la demande du Conseil européen, remplit de nombreuses fonctions politiques. Son émergence progressive croise aussi les besoins de repenser l'Europe avec l'élargissement à l'Europe médiane.

Le SDEC (schéma de développement de l'Europe communautaire) de 1999 propose un cadre d'orientation pour promouvoir un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne. Parmi les 3 objectifs affichés, le renforcement d'un système spatial polycentrique est proposé. Il s'agit de contrebalancer le polygone central européen par le développement de régions périphériques, qui peuvent constituer autant de centres secondaires. L'organisation centre/périphérie de l'espace européen est au cœur du SDEC et la promotion du polycentrisme permettrait d'anticiper les fortes disparités entre l'Europe occidentale et l'Europe médiane pour la phase d'élargissement à venir. Le SDEC appelle dès 1999 au renforcement des coopérations transnationales et transfrontalières dans le cadre de stratégies de développement spatial. Il promeut ainsi une intégration accrue de l'UE aux grandes dynamiques mondiales par la stimulation de pôles de croissance secondaires, qui seraient autant de fers de lance d'un meilleur équilibre spatial d'une Europe appelée à s'élargir. On peut ainsi voir dans le SDEC les prémises d'une réflexion sur les macrorégions comme grandes aires de coopération transnationale et l'émergence de « visions spatiales » qui dépassent les frontières des Etats et construisent les réseaux entre les différents acteurs impliqués. Cependant, le SDEC a été peu utilisé comme document de référence par l'Union européenne, victime des incompréhensions de définition sur le sens de l'aménagement des territoires et des méfiances des Etats-membres envers ce document, comme les travaux d'A. Faludi ont pu le montrer. On note son retour en grâce à la faveur des récentes perspectives d'aménagement du territoire européen depuis 2007.

L'agenda territorial de mai 2007 prend acte du renforcement de la diversité européenne suite aux élargissements et cherche à en faire un ressort du développement territorial. En s'appuyant sur les spécificités et les potentiels locaux et régionaux, l'Union doit construire davantage de cohésion territoriale pour répondre aux objectifs de croissance, de compétitivité et de durabilité inscrits dans la stratégie de Lisbonne. Le texte souligne ainsi la nécessité de prendre en compte non seulement les impacts territoriaux mais aussi la dimension territoriale dans les politiques communautaires sectorielles. Villes et régions sont au cœur du processus et l'agenda propose une coopération transeuropéenne pour qu'elles puissent se développer dans le cadre de la concurrence mondiale. La perspective transnationale est ainsi soulignée au titre d'instrument mais l'idée de macrorégion est encore absente. L'agenda territorial de 2007 résulte de négociations entre Etats membres et propose de ce fait des orientations encore générales sur la base d'un compromis. Mais à la fin de la même année, le Conseil européen charge la Commission européenne de proposer une stratégie pour la région de la mer Baltique. La macrorégion Baltique voit le jour en 2009 et inaugure le cycle de lancement de nouvelles macrorégions : Danube en 2010, adriatico-ionnienne en 2012, alpine en préparation.

Un nouveau pas est franchi avec l'Agenda territorial de l'UE 2020 publié en mai 2011. Le texte devient davantage précis sur les orientations à privilégier pour répondre à l'ambition d'une Europe inclusive, intelligente et durable formulée dans la Stratégie UE 2020. La dimension territoriale devient transversale et s'impose aux politiques sectorielles (§7) pour prendre la mesure de l'interdépendance entre les régions et réduire la « fracture entre centre et périphérie » (§17). L'objectif d'un développement polycentrique du territoire européen est réaffirmé et décliné désormais du niveau macrorégional au niveau régional. Les stratégies macrorégionales portent les nouvelles orientations du développement des territoires européens : elles représentent une prise en compte des potentiels différenciés régionaux par la définition d'objectif sur mesure ; elles déclinent l'approche intégrée entendue comme l'articulation entre une coordination horizontale entre politiques sectorielles appliquées à un niveau territorial et une coordination verticale entre les différents niveaux ; elles traduisent la perspective transnationale d'une intégration européenne pour surmonter les défis d'une exposition accrue à la mondialisation et d'un accroissement des disparités.

### **Modèles et référents territoriaux de la macrorégion Danube en Europe médiane : la politique naturalisée**

La macrorégion Danube propose un cadre spatial fixé *a priori* : le bassin versant du fleuve Danube. Le bassin versant se compose de l'espace drainé par un fleuve et ses affluents, la ligne de partage des eaux

en est la limite aisément identifiable. Le périmètre s'affranchit ainsi des territoires administratifs, un affranchissement cependant tout relatif puisque la définition de la macrorégion repose sur une liste de pays et régions considérés comme danubiens (tableau 1). Mais il est important de souligner que c'est le bassin versant qui est mis en avant : un fait de nature porte ainsi l'ambition politique européenne de construire la coopération en vue d'une intégration territoriale. Le principe n'en est pas fondamentalement nouveau mais il a pour mérite d'enfoncer un coin dans le règne des territoires administratifs comme uniques cadres d'action. Cette naturalisation d'un objectif politique a fait l'objet d'une importante littérature scientifique car elle illustre une question essentielle explorée par les géographes : l'invention des limites naturelles comme pertinentes pour l'action politique. La nature s'en trouve en ce sens politisée : des études ont tout particulièrement étudié les mécanismes de cette invention dans l'espace européen à propos des espaces transfrontaliers.

**Tableau 1 : Présentation succincte de la macrorégion Danube**

<b>Unités administratives concernées</b>	UE : Bade-Wurtemberg (Allemagne), Bavière (Allemagne), Autriche, Slovaquie, République tchèque, Hongrie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie Non-UE : Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Moldavie, Ukraine (régions riveraines du Danube)
<b>superficie (km<sup>2</sup>)</b>	1.1 millions (25% de l'UE)
<b>population</b>	114.4 millions (22% de l'UE)
<b>Densité moyenne</b>	103 hab/km <sup>2</sup>
<b>PIB/hab régional minimum (SPA, NUTS2)*</b>	6400 (BG, Severozapaden) soit 27% de la moyenne de l'UE
<b>PIB/hab régional maximum (SPA, NUTS2)*</b>	41800 (SK, Bratislavsky kraj) soit 178% de la moyenne de l'UE
<b>prospérité régionale*</b>	78% des régions ont un PIB/hab < à la moyenne de l'UE

Source : stratégie macrorégionale du Danube et Eurostat, chiffres de 2009.

### **Le référent naturel du bassin versant danubien**

Au 18<sup>e</sup> siècle déjà, P. Buache s'interrogeait sur la pertinence d'une gestion en terme de bassins versants en France, à l'appui d'une formalisation scientifique. Depuis, le modèle français de la gestion en bassins versants s'est imposé comme modèle international dans les années 1990, comme a pu l'analyser S. Ghiotti (2005). Une plus grande attention a été portée, d'une part, aux risques environnementaux et à la gestion des ressources et, d'autre part, d'un besoin d'associer de façon transversale tous les acteurs à leur prise en compte : subsidiarité, gouvernance, décentralisation en ont été les maîtres mots, termes que l'on retrouve aussi dans les orientations politiques européennes. La prise de conscience internationale que les enjeux environnementaux ne peuvent résoudre dans le seul cadre des unités administratives se traduit dans les dispositions européennes : directive-cadre sur l'eau (2000), découpages de grandes régions bioclimatiques pour la gestion de la ressource. La critique de tels dispositifs porte sur le glissement d'une logique institutionnelle fondée sur le débat politique et démocratique à une logique fonctionnelle fondée sur des compétences techniques aboutissant à la « construction d'un univers sans contradiction et sans conflit, induit par la cohérence des cycles naturels » (Amzer, 2000 cité par Ghiotti, 2005). Le bassin versant du Danube apparaît alors comme un élément consensuel, consensus renforcé par sa double portée symbolique, comme objet de nature d'une part et comme symbole d'une Europe unie, d'autre part.

Le découpage en bassin versant présente une double légitimité : celle de la nature et celle de la science qui produit elle aussi des découpages. Le Danube en tant qu'objet de nature relève de l'évidence physique et s'inscrit dans la longue durée, en un mot il syncrétise le principe d'intangibilité dans le temps et dans l'espace cher à toute idée de frontière. Mais la question des limites naturelles tant débattue dans le champ politique, a été très tôt révoquée dans l'analyse géographique. A propos de l'établissement des frontières en Europe médiane en 1919-1920, on a montré (Boulineau, 2008) à quel

point fixer les limites sur le fleuve Danube relevait de la gageure. On assistait lors à une nature politisée, instrumentalisée pour essayer de fournir un support aux lignes politiques que sont les frontières ; sur ce point le débat est quasiment clos. Actuellement, le processus serait en quelque sorte inverse, celui d'une politique naturalisée : les décideurs politiques s'appuient dans le cas des macrorégions sur des formes naturelles pour introduire un nouvel outil de gestion des territoires, contournant les territoires administratifs : bassin-versant danubien, bassin maritime baltique ou adriatico-ionnien.

Pour l'Europe médiane, la référence au Danube comme élément naturel se double de sa très forte portée symbolique. Une abondante littérature loue le fleuve comme un élément de continuité territoriale qui coule d'est en ouest, comme vecteur d'échanges entre tous les pays bordiers, comme élément même de civilisation urbaine. Le Danube s'en trouve réifié comme fleuve de toute éternité lien entre les peuples riverains quels que soient les soubresauts historiques. La lecture des positions des États lors de la consultation publique sur le projet de macrorégion Danube (2010) révèle une vision du fleuve consensuelle et pacificatrice. Le Danube est tour à tour figure emblématique de « lien historique » pour la Bosnie-Herzégovine, de « pont » pour la Croatie, deux pays récemment déchirés par la guerre ; ou d'un périmètre territorial original pour la Hongrie, lui permettant de renouer ainsi avec des régions sises de l'autre côté de sa frontière d'État. Le périmètre du bassin versant danubien est donc porteur des mêmes vertus. Le dépassement de la césure est/ouest en Europe et de l'opposition entre centre et périphéries, d'artère commune et partagée, deviennent les mots-clés des positions en faveur de la macrorégion Danube, telle qu'on peut le lire dans les avis ou résolutions officielles des institutions européennes (Parlement européen, Comité des régions, Comité économique et social). Les conflits historiques et leurs héritages paraissent apaisés ; les crises environnementales récurrentes (pollutions, sécheresses ou crues intenses) et les conflits entre États riverains trouveraient des solutions.

### *Modèles disponibles et expériences antérieures*

La création des macrorégions comme espace de coopération autour d'enjeux et de défis communs relève d'une définition de découpages davantage affranchis des limites administratives. Plusieurs expériences de coopération sont identifiables comme modèles européens pour définir une macrorégion centrée sur le Danube.

La coopération territoriale, portée par la politique de cohésion européenne, apparaît comme le fer de lance d'expérimentation de nouveaux découpages. Peu dotée en budget des fonds structurels (2 à 3%), alors que la politique de cohésion (ou régionale) est le deuxième poste de dépense budgétaire européen, elle concentre moins les enjeux que les premiers objectifs affichés, ces derniers donnant lieu à d'intenses tractations budgétaires entre États membres ainsi que des ruses sur les périmètres d'éligibilité aux fonds. Les programmes dits INTERREG et dédiés à ce volet de coopération ont ainsi été le laboratoire de nouvelles mises en région de l'espace européen. La première expérience a porté sur la promotion du transfrontalier dans l'Union européenne : les espaces transfrontaliers situés de part et d'autre d'une frontière étatique ont contribué à affaiblir ne serait-ce que symboliquement la césure frontalière pour trouver des outils de gestion en commun (voir à ce sujet les travaux de Fall et Fourny). D'autres initiatives comme les eurorégions, portées par le Conseil de l'Europe puis reprises partiellement par l'Union européenne, ont poursuivi ce même objectif. En Europe centrale, l'idée a rencontré de nombreuses initiatives sur le terrain, sans toutefois toujours conduire à un vrai succès institutionnel. Enfin, les aires de coopération transnationale (Interreg B) introduites à partir de 2000 ont contribué à la formation de région d'échelle intermédiaire entre le niveau national et l'échelon européen. Pour l'Europe médiane, les régions Europe centrale et Europe du Sud-Est ont traduit l'intégration de nouveaux États membres dans le domaine de la coopération territoriale à l'occasion de la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion. Leur périmètre d'action se définit toutefois sur le découpage des États ou de leurs régions administratives. Dernière initiative en date, les macrorégions cherchent depuis **2007** à promouvoir la coopération territoriale dans les périphéries de l'UE éloignées du cœur géographique (périphérie nordique autour de la Baltique ou orientale autour du Danube par exemple).

Enfin, d'autres aires de coopération supranationale ont pu constituer une matrice pour la macrorégion Danube. La Commission internationale de navigation du Danube (CID), dont les prémices remontent à 1856 soit bien avant celle du Rhin, a constitué une arène de dialogue entre les pays bordiers du Danube, y compris lors de la Guerre froide. En second lieu, l'ICPDR (international commission for the protection of the Danube river), créée en 1998 est la plateforme de mise en œuvre de la convention de protection du Danube (voir Bioteau et Farcasiu, 2011 pour l'historique géopolitique). Ces deux instances, la première parce qu'elle concerne les interconnexions de transport entre est et ouest de l'Europe et leur sécurisation, la seconde parce qu'elle renvoie à la problématique environnementale de la gestion de la ressource en eau, ont fort à voir avec les objectifs de la macrorégion Danube. Cela dit, la CID et l'ICPDR, sont les héritières d'une acception classique des relations internationales fondée sur les relations entre États. Au contraire, la macrorégion associe de façon déhiérarchisée États, organes locaux et régionaux, acteurs institutionnels et non institutionnels. Avant d'associer les États autour du fleuve, la Commission européenne a fixé *a priori* le périmètre du bassin versant danubien comme limite, avant d'inviter toutes les parties prenantes intéressées à se joindre à l'initiative. Le procédé délaisse ainsi la juxtaposition d'États autour du Danube au profit d'une focalisation sur le fleuve et son bassin comme bien commun, dont l'intérêt dépasse dès lors les seules limites et acteurs des territoires institutionnalisés.

Cela rencontre-t-il pour autant une identité territoriale fondée autour du fleuve ? Si l'on explore maintenant brièvement de quoi la macrorégion Danube est le nom et savoir si l'identité danubienne est une réalité, une analyse des réponses à la consultation publique montre que le Danube est davantage un élément symbolique qu'un référent identitaire. En comparant en effet la mobilisation du terme de Danube à celle de Baltique dans les consultations respectives aux deux macrorégions, le terme apparaît seulement dans le nom pour à peine 10 % des répondants dans le cas danubien et pour 25 % dans le cas baltique. Sachant que ces répondants (92 pour la macrorégion Danube) sont des autorités régionales ou locales (à 8%) ou des acteurs associatifs (à 55%), on peut aisément en conclure que pour ces derniers le nom de Danube n'a pas la portée identitaire davantage présente pour le terme baltique.

### **En guise de conclusion : la macrorégion Danube, vecteur d'euroanéité ?**

Dresser le bilan des macrorégions apparaît pour le moins prématuré mais plutôt en demi-teinte : les macrorégions sont partout citées dans les textes programmatiques européens (5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> Rapports sur la cohésion, politiques de voisinage...) mais s'avèrent être des coquilles vides institutionnelles. Elles jouissent d'un engouement certain, y compris de la part des États sollicités qui deviennent les pilotes de plans d'action couchés sur le papier, alors même que ces macrorégions avaient pour but de stimuler la participation des autorités locales et régionales dans la coopération territoriale jusque là dominée par les États (Dühr, 2011). Les États reprendraient donc la main, comme acteurs mais non comme périmètres d'action. La différence est de taille : elle remet en question un étatsisme méthodologique qui place au cœur de l'interprétation les États dans leurs pouvoirs régaliens et leur territoire fini. Elle soulève des questions quand il s'agit de remettre en perspective la place des États en Europe médiane ! Par commodité et sans épuiser ce sujet, deux questions seront ébauchées ici.

### ***Quel retour des régions en Europe médiane ?***

Le défaut de cadres institutionnels et juridiques de la macrorégion Danube prend une acuité toute particulière en Europe médiane où l'idée de région est apparue à la fois menaçante pour l'identité nationale par la menace centrifuge qu'elle représente pour de jeunes États sortis de la gangue des empires ; trop intermittente dans les tentatives de régionalisations pour favoriser les ancrages territoriaux d'États modernes à géométrie variable ; et historiquement douloureuse pour l'intégrité territoriale de l'État-nation. Que dire alors de régions supra-étatiques qui viendraient s'intercaler entre les niveaux central et européen et capter potentiellement des fonds pour le développement régional ?

La macrorégion Danube pourrait bien s'avérer comme un maillon faible politique et comme une coquille vide spatiale car elle se place en concurrence avec le traditionnel maillage hiérarchique

Etat/région/local pour la captation et l'allocation des ressources. Sur ce point, la stratégie du jeu à somme nulle héritée d'une gestion socialiste, évolue peu à peu mais les pouvoirs locaux et régionaux et les réseaux associatifs ou la société civile dans son ensemble sont encore insuffisamment forts en Europe médiane.

Cette fragilité se double d'une ambiguïté sur la position de l'Union européenne vis à vis des Etats dans la macrorégion Danube : d'un côté, il y a une stratégie d'association des Etats à la MR (notamment dans le volet transnational) comme pilotes, mais d'un autre côté, on relève le contournement du niveau central par la promotion régionale et la dilution de l'ordre hiérarchique des unités administratives au profit de la gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs. La fragilité des constructions étatiques en Europe médiane dans cette incertitude de la position européenne ne peut être que réactivée.

En outre, la question du fondement démocratique d'un tel découpage va vite se poser dès lors qu'il sera question de compétences et de gestion de budget à ce niveau macrorégional. Comme le souligne P. Gradwohl, toute mise en région s'expose au phénomène de légitimation *a posteriori* ou à une territorialisation abusive d'un découpage d'experts tels que les macrorégions. L'espace macrorégional danubien n'est pas le simple support d'une macrorégion sur le papier, il est aussi la matrice possible d'une instrumentalisation d'un découpage à des fins politiques. Comment au-delà de la légalité acquérir de la légitimité ? En Europe médiane, le processus peut se dérouler de façon plus surprenante ou plus rapide qu'ailleurs ou bien suivant des temporalités plus longues au gré de mutations économiques profondes ou des changements démographiques importants. Il faudrait ainsi compléter ce texte d'analyses des dynamiques territoriales pour comprendre quelque point d'interférence entre cette mise en région portée par l'Union européenne et des structures de longue durée propres à l'Europe médiane et qui font aussi l'épaisseur de l'europanité.

### ***Quel pouvoir de transformation des macrorégions en Europe médiane ?***

La seconde question porte sur un volet plus institutionnel, ce que les politistes appelleraient la « plus-value » de la stratégie macrorégionale du Danube à la gestion du territoire européen. L'élargissement européen récent ou attendu est fondé sur la volonté de cohésion et de stabilité dans le respect des différences. L'UE est aussi un modèle en construction qui a fait preuve de certaines ignorances avec des mécanismes et des incitations inappropriés. Mais elle est cependant un horizon d'attente capable d'innovations. Les macrorégions, si elles subsistent, peuvent être cette opportunité novatrice pour l'Europe médiane, à condition cependant de sortir du débat d'experts européens !

Dans la crise actuelle que traverse l'UE, l'espace fonctionnel de la macrorégion Danube construit autour des enjeux de croissance économique, de circulation rapide, d'environnement peut être perçu comme une manière aussi de vider la politique de ses questions identitaires. Une Europe économique et politique avant tout, arc-boutée sur les dimensions techniques d'obtention du consensus et vide de contenu identitaire en serait l'archétype. L'eurofatigue guette mais l'Union n'est pas que la somme de ses Etats membres, surtout d'un point de vue géographique. La vision optimiste plaiderait ainsi en faveur de la capacité d'innovation de l'UE contre une vision pessimiste résumée en « old wine in a new bottle » (Stocchiero, 2010) qui se focalise sur la réponse de la macrorégion à la conditionnalité européenne telle que les politistes posent le débat.

Pour l'Europe médiane, récemment encore appelée la « nouvelle Europe », la macrorégion Danube donne ainsi un sens au principe de l'intégration spatiale porté par l'UE (via l'abaissement frontières, la libre circulation, le transport à grande vitesse...), lui donner un territoire relève cependant de processus bien plus complexes.

### **Références bibliographiques**

Bioteau, E., Boulineau, E., Cristescu, J., Michalon, B., 2008, « Fleuves et frontières en Roumanie. Quelques aspects de la frontière fluviale dans un nouvel Etat membre de l'Union européenne », *Méditerranée*, n°110, p. 5-16.



Bioteau E. et Farcasiu C., 2011, « La coopération danubienne dans son nouveau contexte européen : nouvelles échelles, nouvelles modalités », *L'Espace Politique* [En ligne], 14 | 2011-2, mis en ligne le 11 juillet 2011.

Boulineau E., 2008, « Fronts et frontières dans les Balkans. Les géographes et les enjeux frontaliers sur le Danube en 1919-1920 », *Balkanologie*, Vol. X, n° 1-2 | mai 2008, [En ligne] <http://balkanologie.revues.org/index396.html>, mis en ligne le 03 juin 2008.

Dubois A., Hedin S., Schmitt P. et Sterling J., 2009, EU Macro-regions and Macro-regional Strategies-A Scoping Study, *Nordregio electronic working paper*, n°4, 43 p.

Dühr S., 2011, Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE?, *Notre Europe, Etudes et recherches*, n°86, 62 p.

Fall J.J., 2009, Des Etats artificiels ? Le retour en force des frontières naturelles et autres mythes géographiques et géométriques, in Rosière S., Cox S et alii (dir), *Penser l'espace politique*, Paris, ellipses, 345 p.

Fourny MC., 2013, « La frontière comme espace liminal. Proposition pour analyser l'émergence d'une figure de la frontière mobile dans le contexte alpin », *Revue de Géographie alpine*, n°101-2, [En ligne] <http://rga.revues.org/2115>, mis en ligne le 09 janvier 2014.

Ghiotti S., 2005, « Le bassin versant en question : le modèle français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban », in Antheaume B. et Giraut F. (dir.), *Le territoire est mort, vive les territoires !*, Paris, IRD, p. 253-267.

Gradwohl P., 2010, Réflexion sur la mise en région(s) de l'histoire de l'Europe centrale et médiane, in Gradwohl P., *L'Europe médiane au XXe siècle*, Prague, CEFRES, p. 239-268.

Rey V., Coudroy de Lille L. et Boulineau E (dir), 2004, *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, l'Harmattan, 246 p.

Stocchiero A., 2010, Macro-regions of Europe : Old Wine in a New Bottle ?, *CESPI Working Papers*, n°65, 12 p.