

La coopération territoriale entre l'union européenne et ses voisinages orientaux et balkaniques. Contribution à une géographie politique de l'européanisation. volume 1: position et projets scientifiques

Emmanuelle Boulineau

▶ **To cite this version:**

Emmanuelle Boulineau. La coopération territoriale entre l'union européenne et ses voisinages orientaux et balkaniques. Contribution à une géographie politique de l'européanisation. volume 1: position et projets scientifiques. Géographie. ENS de Lyon, 2016. tel-01295213

HAL Id: tel-01295213
https://shs.hal.science/tel-01295213

Submitted on 1 Apr 2016

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.

ENS DE LYON

UMR 5600

UNIVERSITÉ DE LYON

École Normale Supérieure de Lyon
UMR Environnement Ville Société (UMR 5600 EVS)
Année 2015-2016

LA COOPÉRATION TERRITORIALE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES VOISINAGES ORIENTAUX et BALKANIQUES. Contribution à une géographie politique de l'européanisation

Habilitation à diriger des recherches
Volume 1 : Position et projект scientifiques

Présentée par Emmanuelle BOULINEAU



Soutenue le 18 février 2016 devant le jury composé de :
M. Pierre BECKOUCHE, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, GIS CIST
Mme Lydia COUDROY de LILLE, Professeure à l'Université Lumière-Lyon2, UMR EVS (garante)
Mme Marie-Christine FOURNY, Professeure à l'Université Joseph-Fourier, UMR PACTE (rapporteure)
M. Frédéric GIRAUT, Professeur à l'Université de Genève, département de géographie et aménagement (rapporteur)
M. Vladimir KOLOSSOV, Professeur à l'Académie des sciences de Russie, Institut de géographie (rapporteur)
M. Pascal MARTY, Professeur à l'ENS de Lyon, responsable du pôle Europe et international de l'INSHS du CNRS, UMR EVS, (président du jury)

ENS DE LYON

École Normale Supérieure de Lyon
UMR Environnement Ville Société (UMR 5600 EVS)
Année 2015-2016

LA COOPÉRATION TERRITORIALE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES VOISINAGES ORIENTAUX et BALKANIQUES. Contribution à une géographie politique de l'européanisation

Habilitation à diriger des recherches
Volume 1 : Position et projet scientifiques

Présentée par Emmanuelle BOULINEAU

Manuscrit clos en novembre 2015
Soutenu le 18 février 2016

Soutenue devant le jury composé de :
M. Pierre BECKOUCHE, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, GIS CIST
Mme Lydia COUDROY de LILLE, Professeure à l'Université Lumière-Lyon2, UMR EVS (garante)
Mme Marie-Christine FOURNY, Professeure à l'Université Joseph-Fourier, UMR PACTE (rapporteure)
M. Frédéric GIRAUT, Professeur à l'Université de Genève, département de géographie et aménagement (rapporteur)
M. Vladimir KOLOSSOV, Professeur à l'Académie des sciences de Russie, Institut de géographie (rapporteur)
M. Pascal MARTY, Professeur à l'ENS de Lyon, responsable du pôle Europe et international de l'INSHS du CNRS, UMR EVS, (président du jury)

Remerciements

L'habilitation à diriger des recherches n'est pas qu'un exercice académique à mes yeux. Je souhaitais que ce moment d'HDR soit un moment de sérénité et de maturité, bref un moment rare à trouver et je remercie le CNRS de m'avoir accueillie en délégation afin de me laisser le temps de me poser, de lire beaucoup et de réfléchir… Je dois remercier tout autant les personnes qui m'ont épaulée dans cette aventure.

Avec une vigilance toujours bienveillante, Lydia Coudroy de Lille a suivi les développements scientifiques de ce travail depuis la relecture de mon introduction…de thèse jusqu'à aujourd'hui. Depuis ce temps, nous avons développé ensemble une connivence intellectuelle qui m'est précieuse.
Avec l'acuité du regard et l'exigence scientifique qui la caractérisent, Violette Rey a relu avec attention cette recherche qui doit beaucoup à tous les travaux qu'elle a menés sur cette Europe de l'entre-deux, j'espère ainsi poursuivre en toute humilité le sillon qu'elle a creusé et semer de nouvelles pistes de recherche.

Je remercie vivement Pierre Beckouche, Marie-Christine Fourny, Frédéric Giraut, Vladimir Kolossov et Pascal Marty d'avoir accepté de siéger dans ce jury et de regarder les voisinages par les Balkans, de lire les coopérations territoriales en Europe par une autre entrée que les frontières ou de voir un espace européen se déployer autrement que dans la coopération scientifique.

La vie d'un enseignant-chercheur, c'est beaucoup d'enseignement et d'administration et pas assez de recherche à son goût. Le master AlterEurope sur coopération et altérité aux voisinages de l'Europe, m'a pris beaucoup de temps et m'en a donné aussi pour la recherche : le voyage d'études à Bruxelles, la préparation des cours ont été l'occasion de faire quelques entretiens et quelques mises au point bibliographiques insérées dans ce volume.

La recherche ne se fait pas que sur projet, elle se fait aussi dans les contacts humains et les voyages, les pages qui suivent doivent beaucoup au climat de discussion et de partage du GDR Connaissance de l'Europe médiane et du GDRI Espaces et réseaux urbains en Europe et en Russie, tous deux espaces de discussion, d'échanges et d'expériences sur l'Europe orientale et balkanique.

Un grand merci à Christophe qui a toujours été le premier à me pousser vers le chemin de l'HDR, et à mes enfants, Pierre et Antoine, compréhensifs pour leur mère rivée à son ordinateur.

Enfin, j'ai une pensée très émue pour Emmanuelle Bonerandi, j'aurais tant aimé la voir un jour, devant un jury, soutenir l'HDR qu'elle avait entamée.

Sommaire

Remerciements 5

Sommaire 7

Introduction générale 9

Partie 1 : Faire la géographie du voisinage européen : approche conceptuelle et méthodologique 19

Partie 2 : Une géographie politique de l'Europe et de ses voisinages renouvelée par la coopération territoriale 81

Partie 3 : Construire la coopération territoriale entre l'Union européenne et ses voisinages par les macrorégions 125

Conclusions et pistes de recherche sur l'européanisation des coopérations territoriales entre l'Union européenne et ses voisinages 175

Bibliographie 185

Tables 203

Introduction générale

Ce travail d'habilitation à diriger des recherches a été rédigé au moment où d'importantes crises semblaient atteindre en Europe leur paroxysme au cours de l'année 2015 : escalade armée en Ukraine, menace d'un Grexit (sortie de la Grèce de la zone euro), conflit généralisé en Syrie entre les parties adverses, vagues migratoires sans précédent de populations fuyant des zones de conflits proches de l'Europe etc.
Les recherches que je présente ici relèvent ainsi d'un apparent paradoxe, celui de travailler sur la « coopération territoriale » menée par l'Union européenne avec son « voisinage » -deux termes qui renvoient à des relations cordiales plutôt que conflictuelles- dans une Europe profondément déstabilisée actuellement, et, qui plus est, l'observer en Europe orientale et balkanique, cette partie du continent qui cristallise justement la grande majorité de ces crises.

Assurément, **l'analyse en termes de crise** domine actuellement. De cette crise en Europe qui semble généralisée car multiforme (politique, financière, économique, migratoire etc.) et appelée à durer, on peut toutefois tirer quelques enseignements. La crise que traverse actuellement l'Union européenne en interne –crise des dettes souveraines, crise migratoire, menace d'explosion (Grexit et Brexit, respectivement la sortie de la Grèce et de la Grande-Bretagne de tout ou partie des traités européens) ou d'implosion (au référendum écossais de septembre 2014 sur l'indépendance succèdent les élections catalanes d'octobre 2015)- est partie liée à son positionnement sur les crises externes – en Libye, Syrie, Ukraine…-. Car pour se penser comme un centre, terme plus géographique que l'on préfère à celui de puissance, l'UE ne peut s'affranchir de ses relations avec ses périphéries, leurs devenirs étant étroitement liés pour garantir la stabilité de l'édifice européen. La dernière crise en date, celle des migrations, l'illustre bien.
Dans la littérature scientifique, la crise européenne est peu à peu associée à celle du déclin. Jacques Rupnik a dressé récemment la liste des derniers ouvrages de science politique sur l'Union : « fin du rêve », « crépuscule », « déclin », « chute », « reflux » sont les mots-clés des titres de ces ouvrages, y compris de la part d'auteurs réputés européanophiles (Rupnik, 2014, p. 14). Chez les politistes, l'idée d'Europe comme « puissance transformatrice » a fait long feu : de la puissance, les derniers évènements ont montré des dissensions sur les dossiers ukrainien, libyen, syrien où l'on revient aux jeux des puissances, fermant de la sorte l'espoir du continent retrouvé après la chute du Rideau de Fer en 1989. De cette capacité de transformation, force est de constater la panne : le nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude

Juncker, a annoncé la pause de l'élargissement à sa prise de fonction en novembre 2014. Or, cette même politique était la politique phare, celle qui faisait avancer le projet européen, associant l'élargissement à l'unité et l'intégration européennes. Avec cette crise, l'européanisation, qui procède de l'élargissement comme processus de transfert des normes, politiques et méthodes européennes aux nouveaux États membres, serait en panne. C'est du moins le point de vue dominant dans la science politique proche des théories des relations internationales.
Sur un autre versant, on peut lire dans ces crises le retour de la géopolitique, y compris dans sa dimension mondiale : logique de puissance développée tant par la Russie que par la Turquie aux pourtours de l'Europe, retrait américain des affaires européennes au profit de l'Asie. A l'intérieur de l'Union européenne, les désaccords entre États membres affaiblissent l'unité et aboutissent à des clivages géopolitiques à géométrie variable : la crise grecque aurait révélé un clivage Nord/Sud entre des pays du Nord vertueux et des pays du Sud dispendieux dont l'infamant acronyme de PIGS (Portugal, Italy, Greece, Spain) rend compte de la violence ; la crise migratoire aurait réveillé le clivage Est/Ouest entre des pays de l'Est rétifs à l'accueil des migrants et des pays de l'Ouest davantage ouverts. Entre ces deux pôles, géopolitique externe et géopolitique interne, les voisinages, notion géopolitique construite par l'Union européenne au début du XXI^{e} siècle pour penser le premier cercle d'États à son immédiate proximité géographique, auraient disparu. Des analyses géopolitiques plus construites ont bien montré cependant que la crise grecque révèle un caractère balkanique questionnant les relations entre Orient et Occident et posant de ce fait la question de l'intégration des Balkans à l'Europe (Prévélakis, 2006, 2009 et 2015) ou que l'Ukraine, cet entre-deux de l'Europe centrale placée entre l'UE et la Russie, remet en question la vision européanocentrée du voisinage (Lepesant, 2004, 2006, 2014).

Mais au-delà de tout cet enchevêtrement de crises, quelle est la portée heuristique d'une crise ? Comme nous y invite la philosophe Myriam Revault d'Allonnes, « la crise n'est pas tant ce qu'il convient de « dépasser » mais ce dont il faut partir ou repartir pour penser notre présent. […]. La crise est devenue un état « normal », une régularité marquée de surcroît par la multiplication des incertitudes : incertitudes relatives aux causes, au diagnostic, aux effets, et à la possibilité même d'une issue, d'une « sortie de crise ». Comment interpréter ce nouveau paradigme de crise ? » (Revault d'Allonnes, 2012, p. 4). Nous partageons avec cet auteur la portée interprétative de la crise : « des expressions métaphoriques -telles « la crise »- portent au jour des orientations pratiques -et même vitales- qui ne peuvent se cristalliser en concept pur. Elles offrent à la pensée une dimension d'intelligibilité, une « réserve de sens » qui nourrit l'analyse conceptuelle » (ibidem, p. 6). Comme « réserve de sens », la crise permet de renouveler les cadres de pensée et les notions mobilisées, de décentrer le regard. Car la crise n'est pas la paralysie et encore moins l'effondrement.

L'ambition de ce travail est donc de partir de cette situation de crise, non pour en faire une géographie qui se limiterait à un examen géopolitique très vite périmé des rivalités et conflits des forces politiques en présence, mais pour s'attacher à l'étude de la coopération territoriale, une politique européenne inscrite dans la continuité -on en fête en 2015 les 25 ans-, de basse intensité et qui cherche à construire des liens durables entre l'UE et ses voisinages. Une telle

entrée par la dimension politique[1] relève d'une géographie qui s'attache aux structures spatiales et à la façon dont elles enregistrent les choix politiques. A rebours des visions pessimistes sur l'Europe, on travaillera sur l'hypothèse que la crise sans fin qui affecte l'Europe peut être porteuse de changements voire d'innovations.

Notre approche s'appuiera ainsi sur la coopération territoriale et les voisinages comme champs d'étude au travers du prisme d'analyse de l'européanisation. Il nous faut donc revenir plus en détail sur ces trois termes et la façon dont nous comptons les articuler.

La coopération territoriale

Dans les crises, l'angle d'étude privilégié reste très souvent le conflit. Or, comme le souligne Michel Bussi « la maîtrise spatiale appartient désormais moins, et à toutes les échelles, à ceux qui savant conquérir ou se défendre, qu'à ceux qui savent s'associer, se constituer en réseau, co-signer des contrats » (Bussi, 2007, §4). En privilégiant l'entrée par la coopération au détriment de celle du conflit, nous adhérons à l'idée de Michel Bussi que la « géographie ça sert maintenant à faire la paix ? », en ôtant désormais le point d'interrogation initial du titre car la finalité de l'Union européenne est de contribuer à un espace de paix. Ce retournement de la célèbre phrase d'Yves Lacoste plaide en faveur d'une géographie politique attentive à la recomposition générale des niveaux d'action politiques et des détenteurs du pouvoir ainsi qu'à leurs traductions spatiales, là où la géopolitique regarde avant tout les logiques de domination et les lieux de conflit.
La crise européenne nécessite certes ce regard géopolitique, mais nous préférons nous inscrire dans une géographie de la recomposition politique des espaces qui, à bas bruit, conduit à des changements spatiaux affranchis de l'unique temporalité de la crise et traduit l'émergence de nouvelles échelles du politique : l'Union européenne et les régions qu'elle a insufflées – transfrontalières, eurorégions, macrorégions…- en font partie. La coopération territoriale, « méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices sont partagés » (Bussi, 2009a, p. 19) a été un des principaux leviers d'action de l'Union européenne. Elle a été particulièrement poussée en Europe : dans les rapports entre l'UE et ses voisinages c'est le domaine qui a le mieux fonctionné ; elle témoigne aussi de l'importante ingénierie territoriale portée par l'Union européenne, depuis bientôt 25 ans ; enfin, la coopération territoriale a été développée dans les interstices du partage des compétences entre l'UE et les États membres.

Le champ de la coopération territoriale, c'est aussi regarder du côté du *soft power* et « contribuer à dégager à terme des concepts et de théories des territoires qui ne ressortent pas que du paradigme de la force et de son usage » (Bussi, 2007, §16). La littérature scientifique est entrée par le *hard power*, celui des États, des puissances internationales et de leurs relations,

[1] Au sens plein des trois acceptions en anglais de policy (une politique précise), polity (le politique), politics (la chose politique)

même si on note des inflexions en faveur de l'étude des coopérations. Le régionalisme -la construction des relations internationales sur la base de contrats de partenariat- a donné lieu à des études sur la construction des intégrations économiques régionales dans le monde (Beckouche, 2008 ; Richard, 2010) : l'Europe est à cet égard un point d'observation de choix, mais la perspective reste celle de la régulation des relations internationales et donc des liens forts, même s'ils traduisent des liens d'interdépendance plus que de domination. De la même manière, la coopération territoriale aux frontières a nourri une très abondante littérature, ouvrant la voie peu à peu à l'étude du renouveau des acteurs investis et des formes de frontières (sans viser l'exhaustivité, on retiendra parmi les ouvrages Kramsch et Hooper, 2004 ; Velasco-Graciet et Bouquet, 2005 ; Amilhat-Szary et Fourny, 2006 ; Wastl-Watler, 2011). L'inflexion est notable dans le domaine de l'aménagement où la machine européenne est analysée, donnant cela dit la part belle à la confrontation des modèles nationaux ou européens dans le cadre de l'aménagement du territoire européen (Doucet, 2006) (Dühr, Colomb et Nadin, 2010) (Faludi, 2008).

Pour aller plus loin, la question des formes de coopération territoriale donne à réfléchir sur l'articulation entre les maillages territoriaux de la coopération (au travers de régions, de zonages ou de périmètres d'action territoriale) et le jeu d'échelles et d'acteurs auquel les réseaux semblent mieux adaptés pour en porter les enjeux. Parce que la coopération territoriale est une politique de faible portée, tant financière que politique –elle ne dépasse pas 3% du budget de la politique de cohésion dont elle émane et elle n'a pas le poids de la politique agricole commune- elle peut apparaître comme un laboratoire de recherche de la bonne articulation d'échelles entre des maillages territoriaux. L'idée étant d'adapter les territoires, ces marques de la territorialité politique moderne, sans en brusquer les limites. Les liens forts de la hiérarchie administrative entre niveaux d'action compétents chapeautée par les États, sans être totalement abolis, seraient ainsi complétés -au risque d'être affaiblis- par les liens faibles de coopération territoriale dont il faut alors explorer les formes. Les macrorégions, créées en 2009 par la Commission européenne, en seront le lieu. Elles nourriront la réflexion sur l'émergence de niveaux intermédiaires pour articuler l'infra (les États) avec le supra (l'UE).

Le voisinage de l'Europe orientale et balkanique

Le terme de voisinage de l'Europe est apparu à la fin 2002 dans deux discours de Romano Prodi, président de la Commission européenne, utilisant alors indistinctement proximité ou voisinage[2], pour dresser les contours de la future politique de voisinage élaborée en 2003. Lorsque Romano Prodi prononce ses paroles, l'UE est pensée comme un acteur en pleine montée en puissance ; forte de la Convention en marche pour élaborer une constitution européenne et de la perspective du grand élargissement de 2004, elle a donc un projet. L'UE peut dès lors projeter sa puissance économique et politique ailleurs dans le monde. Cette place de l'Europe dans le

[2] Respectivement le 26 novembre 2002 à Louvain la Neuve « L'Europe et la Méditerranée, venons-en au fait » (speech 02/589) ; et le 5 et 6 décembre 2002 à Bruxelles « L'Europe élargie - une politique de proximité comme clé de stabilité » (speech 02/619). Nous ne savons pas en quelle langue ont été prononcés les discours.

monde a été bien explorée par la littérature géographique (Beckouche et al., 2008 ; Didelon et al., 2008 ; Bialasiewicz, 2011) ainsi que le rôle intermédiaire des voisinages dans cette ambition géopolitique mondiale (Richard et al., 2007; Bialasiewicz et al., 2009 ; Scott, 2009 ; Boedeltje et van Houtum, 2011) car comme le rappelle le sociologue Ray Forrest à propos d'un autre voisinage, celui du quartier : « l'importance du voisinage tient en partie à ce qu'il est un cadre dans lequel on établit et entretient des liens faibles. […]. Ces contacts ne sont cependant pas seulement une source de bien-être général, mais ils peuvent assurer des passerelles importantes entre des réseaux de liens forts » (Forrest, 2007, p. 141), à savoir ici ceux de la mondialisation.

Le sens premier du voisinage, dans la conception de la Commission européenne, est celui de la proximité spatiale qui favorise le partage des valeurs européennes de démocratie et des quatre libertés fondamentales de circulation des biens, des hommes, des capitaux et des services. Mais dire les voisinages de l'Europe, ce « cercle des pays amis » selon les mots de Romano Prodi, c'est exclure les autres puissances qui pourraient en dire de même. Au-delà de l'intérêt politique et économique, Il y a bien là une intention géopolitique apparentant le voisinage à la sphère d'influence, Romano Prodi utilise d'ailleurs le terme « d'arrière-cour ».
Le terme de voisinage signale aussi l'effacement supposé des frontières externes de l'UE que l'application des accords de Schengen sur la libre circulation des personnes depuis 1995 a induré en frontières communes extérieures. La logique à géométrie variable des périmètres d'intégration européenne (zone euro, espace Schengen…) se poursuit avec la politique européenne de voisinage (PEV) : l'appartenance à la zone d'éligibilité à la PEV permet à chaque État d'approfondir ses relations avec l'UE. Mais en l'occurrence, c'est toujours Bruxelles qui fixe les normes.
En 2015, à l'heure où nous achevons ces lignes, la politique de voisinage est entrée en crise, au point de connaître un important processus de réforme engagé depuis mars par la Commission européenne et la haute représentante de l'UE pour les affaires extérieures et la politique de sécurité. Les conflits actuels aux périphéries immédiates de l'Europe embrasse un arc de crises qui s'étend du Maghreb jusqu'aux rivages de la Mer noire. Le « ring of friends » s'embrase désormais en un « ring of fire »[3] et le voisinage aurait disparu dans les multiples conflits qui en fragmentent les situations et les enjeux. La politique de coopération territoriale envers les voisinages se poursuit cependant au travers d'un nouveau dispositif mis en place en 2009, les macrorégions. En explorant cette piste macrorégionale, on testera l'hypothèse de l'innovation territoriale.

C'est dans cet écart entre la fin ou le renouvellement de la notion de voisinage qu'il faut remettre en perspective la notion de deux manières : en revenant au moment de son émergence pour restituer tous les dits et les non-dits géographiques de ce terme forgé par l'Union européenne ; et en le confrontant à la variabilité des définitions qu'il recouvre selon que l'on se trouve au centre, à la marge ou aux pourtours de l'Europe. Ce sera l'objet de la première partie.

[3] https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/blog/european-neighbourhood-policy-reloaded_en, blog de Johannes Hahn, Commissaire européen chargé de la PEV et de l'élargissement, le 1er avril 2015.

Le voisinage constitue une catégorie spatiale saturée de géopolitique, mais il a été un peu moins regardé en tant qu'espace de proximité de l'Europe, pour comprendre ce que ce nouveau découpage de l'espace, intermédiaire entre l'Europe et le reste du monde, signifie dans l'articulation des échelles. Dans la délimitation géographique du voisinage, on retiendra ici l'Europe orientale et balkanique, en laissant de côté ce qu'il est convenu d'appeler le voisinage méditerranéen. L'appellation d'Europe orientale et balkanique recouvre plusieurs types d'espaces, on a choisi ce terme par commodité car aucune façon de découper et nommer les espaces n'est neutre ; le choix s'est donc opéré par défaut d'autres expressions.
L'Europe orientale et balkanique permet de travailler sur les liens entre l'Europe et les voisinages car cette formulation autorise à s'émanciper d'une définition de ces espaces voisins limitée aux enjeux institutionnels et géopolitiques : nous échappons ainsi à la définition institutionnelle du voisinage oriental telle qu'elle est inscrite dans le volet politique du partenariat oriental de la PEV ; nous évitons aussi la liste de pays qui restreint la portée scalaire des voisinages à la seule échelle des États ; enfin, en conservant le terme d'Europe dans l'appellation, nous renforçons l'interrogation sur la notion de voisinages à propos d'espaces en forte continuité territoriale puisque terrestre avec la partie occidentale de l'Europe. De l'Europe orientale cependant, ce travail ne retiendra que le bassin danubien et les rives de la Mer noire.
A propos de l'Europe balkanique, bien des termes sont disponibles pour la nommer : Balkans, péninsule balkanique, Balkans occidentaux, Europe du Sud-Est…Nous souhaitions conserver la référence aux Balkans car elle possède une forte portée heuristique que l'historienne Maria Todorova détaille en quatre caractères : les Balkans sont un « nom » qui leur confère une réalité géographique concrète, une « métaphore » devenue péjorative (la balkanisation) qui permet de penser les différences de perception, ils sont une « catégorie de recherche et d'analyse » -on parle d'études balkaniques- et, enfin, ils sont un « héritage historique » qui fait le lien avec l'histoire des empires en Orient (Todorova, 1997 [2011], p. 278). Par commodité, nous utilisons le terme de Balkans occidentaux pour distinguer les États balkaniques non membres de l'UE et donc voisins, de ceux qui en font partie, bien que sa forte connotation diplomatique nous gêne. Candidats ou potentiellement candidats, les pays des Balkans occidentaux ne font pas partie de la PEV mais ils présentent une configuration spatiale tout-à-fait originale : celle d'être complètement entourés de pays membres de l'UE. Leur intérêt n'en devient que plus grand : ils sont bien les voisins de l'UE, proches, semblables mais non intimes. En somme, et c'est une historienne qui le dit : « Les Balkans sont géographiquement inséparables de l'Europe mais culturellement construits comme son « Autre » intérieur » (Todorova, 1997 [2011], p. 271).

L'européanisation comme prisme d'analyse

Dans les sciences sociales, l'européanisation est une notion mobilisée et partagée autour de trois questions majeures : les impacts de la construction européenne sur les sociétés et les territoires ; la place et la recomposition de deux niveaux fondamentaux de décision -l'UE et l'État- ; l'articulation avec d'autres notions clés -l'intégration et la convergence- pour comprendre les changements en Europe. Au-delà de ces traits communs, les approches de l'européanisation diffèrent selon les démarches disciplinaires, mais toutes rendent compte du fait que le système européen a atteint une maturité suffisante pour être constitué en sphère

autonome d'analyse. A côté des États, il y a donc l'UE. Ces deux niveaux sont longtemps restés au cœur des analyses et le restent même dans la science politique, à l'origine du terme. L'européanisation est majoritairement posée comme un processus spatial de réduction de la diversité des configurations nationales initiales par des trajectoires convergeant vers un fonctionnement ordonné au niveau européen. Confondue avec l'intégration européenne, elle induit aussi un recul chronologique court, au plus loin celui de la création de la CEE en 1957, accéléré par l'élargissement de 2004 et 2007. Cependant la notion garde une réelle portée heuristique si on la considère non pas comme un processus mais comme un objet de recherche. C'est là le travail actuel des sciences sociales sur l'européanisation.

L'émergence de la notion revient à la science politique, qui a posé les définitions initiales de l'européanisation pour saisir « le degré d'influence de l'Union européenne sur les changements politiques nationaux » (Saurugger, 2009, p. 256). La bibliographie fait remonter la première explicitation de l'européanisation à 1994, la définition de Claudio Radaelli en 2001 a fait florès dans les autres sciences sociales, l'européanisation étant définie comme : « un processus de (a) construction, (b) diffusion et (c) institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de « manières de faire des choses » et de croyances et normes partagées qui sont définis et consolidés lors de la fabrication des politiques communautaires et ensuite incorporés dans les logiques des discours, identités structures politiques et politiques publiques nationaux » (Radaelli, 2001, §11). Cette définition a le mérite de viser l'exhaustivité des logiques de l'européanisation comme processus. Elle est toutefois complexe et n'échappe pas aux critiques, internes ou externes à la discipline. Au fond, ces critiques sont en partie levées quand les auteurs s'attachent à considérer l'européanisation comme un objet de recherche et non comme un processus prédéterminé, les travaux sur l'élargissement à l'Est en ont montré toute la portée (Grabbe, 2003 ; Schimmelfennig et Sedelmeier, 2005 ; Bafoil et Beichelt, 2008).

Les approches de sociologie politique ont été construites en réponse à la science politique, notamment en défendant la démarche *bottom-up* et en refusant la dissociation entre le champ européen et le champ national. Mais dans le discours sociologique, qui cherche en général à s'affranchir des effets de lieu, comme dans l'approche de science politique, construite autour des États et de leur organisation, l'espace n'est jamais que le support des recompositions politiques.

Les géographes ont mobilisé bien plus tardivement la portée de l'européanisation dans leurs propres travaux. Il faut attendre 2008 pour que paraissent simultanément un dossier de *l'Espace géographique* coordonné par Octavian Groza et Violette Rey consacré à « Roumanie et Bulgarie : une affaire d'européanisation » (Groza et Rey, 2008), ainsi qu'un important article théorique publié par Julian Clark et Alun Jones dans *Transactions of the Institute of British Geographers* sur les spatialités de l'européanisation (Clark et Jones, 2008, complété par Clark et Jones, 2009). Les deux textes s'inscrivent dans l'idée que l'européanisation est un objet de recherche et non un simple processus d'adaptation, replaçant au cœur de la réflexion la rugosité de l'espace dans l'achoppement de l'européanisation pour le premier et la trop grande attention portée à l'échelle de l'État au détriment des échelles d'ordre supérieur, le monde, ou inférieur, le régional et le local, pour le second. Les échelles sont au cœur de la réflexion des géographes, dans une logique de l'inter-. Un troisième champ, relevant de la géographie radicale, couvre l'analyse des

discours et récits (*narrative*) sous-jacents aux politiques européennes et celle de la construction d'un savoir géographique au service de l'UE.

Ces approches géographiques de l'européanisation présentent plusieurs intérêts tant théoriques que méthodologiques pour l'avancée de la discipline mais aussi pour le dialogue avec d'autres sciences sociales. Les géographes Julian Clarke et Alun Jones retiennent quatre insuffisances de l'idée d'européanisation auxquelles la géographie peut apporter des éléments de compréhension : la centralité dominante de l'État et de l'UE, l'autorité étatique comme unique productrice des territoires et des identités, la négligence des effets du temps long dans les analyses, l'espace pris comme support et non comme matrice.

Tout d'abord, les analyses géographiques ne se focalisent pas uniquement sur les interrelations entre les deux niveaux fondamentaux de l'UE et l'État mais elles s'appuient sur une double entrée : par les niveaux de pouvoir (État, région, commune…) et par les échelles. La réflexion géographique cherche à en différencier les impacts sur les territoires en travaillant sur la distinction entre l'Europe institutionnelle - celle de l'UE construite sur des États et des régions- et l'Europe continentale – dont la position géographique produit et a produit des contextes historiques et nationaux[4] différents qui ne sont pas forcément sécants aux structures étatiques. La géographie contribue dès lors à sortir de l'étatisme méthodologique qui prend l'État comme niveau d'analyse privilégié. La régionalisation, imposée par en haut (via l'Etat) et de l'extérieur (l'UE), s'est ainsi heurtée en Europe centrale et balkanique à l'expression de territorialités non politiques (Boulineau, 2003; Rey, Coudroy de Lille et Boulineau, 2004, Boulineau et Suciu, 2008) remettant en question le présupposé de l'autorité étatique comme unique productrice de territoires.

L'approche par échelles mobilise des processus d'ordre supra-ou infra- pour comprendre un niveau d'observation donné. Ainsi, la mondialisation vient-elle prendre part à l'européanisation de l'Europe élargie. La métropolisation des grandes villes d'Europe centrale (Coudroy de Lille, 2007) relève de ce phénomène : observée ailleurs dans le monde, la métropolisation en Europe se distingue en termes de rythmes et de formes urbaines différentes de celles observées ailleurs dans le monde. Il en va de même des études sur la concentration sectorielle des activités économiques en Europe centrale (Lepesant, 2010; Grasland et Van Hamme, 2010). Les sauts d'échelle mis en évidence remettent en question la lecture en termes de centre et de périphérie : une métropole est mieux reliée au territoire monde qu'à son environnement immédiat, la plus-value économique est transférée dans la région du siège d'une firme multinationale plutôt qu'elle ne reste dans la région d'implantation de l'usine.

En mobilisant les mêmes processus entre l'ouest et l'est de l'Europe, le terme d'européanisation a permis de sortir l'Europe centrale et balkanique de sa singularité. La recherche en géographie a mis en avant les effets d'achoppement, d'ambiguïté ou de revers, rappelant que l'européanisation attendue est affaire de temporalités bien plus longues : les structures spatiales enregistrent de façon décalée le changement rapide de l'évènement politique, la chute du Rideau de fer en 1989 ou l'élargissement à dix nouveaux États membres au 1er mai 2004.

Enfin, la géographie contribue à revenir sur l'impensé de la différenciation des espaces quand l'européanisation est entendue comme un processus de normalisation : cet angle de vision a

[4] Il faut entendre national ici au sens de relatif à la nation et non à l'État. Le français est ambigu sur ce point, or en Europe centrale et balkanique nation et État ne se recouvrent pas.

privilégié l'écart à la norme et aux valeurs davantage que la différenciation à l'égard de cette norme et de ces valeurs. Nous avons critiqué dans nos travaux cette lecture en termes de différence de degré plutôt que de nature. Notre lecture de la diffusion de modèles (ceux de la modernité politique, de la décentralisation….) nous a permis de comparer des trajectoires, sans toutefois nous arrêter à une échelle de degré d'adoption et de conformité au modèle européen dans une logique de mimétisme (voir volume 2). Elle est allée plus loin pour comprendre en quoi les configurations territoriales sont des matrices et non de simple support qui jouent sur les modalités d'européanisation. Pour tenter de poursuivre notre réflexion personnelle sur l'européanisation comme objet de recherche, ce volume propose donc d'explorer la coopération territoriale entre l'UE et ses voisinages non pas comme une politique menant à la convergence dans un processus venu d'en haut et descendant, mais bien comme une politique concernant différentes échelles et acteurs dans l'action et susceptible de conduire à de l'innovation territoriale.

Ce travail propose donc de nouvelles pistes d'interprétation -celle de l'intermédiarité et de l'innovation territoriale- pour saisir l'européanisation des territoires aux marges orientales et balkaniques de l'Europe. Il les met à l'épreuve de la construction politique de la notion de voisinages (partie 1), de l'invention d'une politique de coopération territoriale dans les interstices des compétences octroyées à l'UE dans les traités (partie 2), et de l'émergence des macrorégions européennes entre l'UE et ses voisinages comme champ empirique (partie 3).

Partie 1 : Faire la géographie du voisinage européen : approche conceptuelle et méthodologique

> *« L'histoire du discours sur l'autre est accablante. De tous temps les hommes ont cru qu'ils étaient mieux que leurs voisins ; seules ont changé les tares qu'ils imputaient à ceux-ci. Cette dépréciation a deux aspects complémentaires : d'une part, on considère son propre cadre de référence comme étant unique, ou tout au moins normal ; de l'autre, on constate que les autres, par rapport à ce cadre nous sont inférieurs. On peint donc le portrait de l'autre en projetant sur lui nos propres faiblesses ; il nous est à la fois semblable et inférieur. Ce qu'on lui a refusé avant tout c'est d'être différent : ni inférieur ni (même) supérieur, mais autre, justement. (…)*
> *Le concept est la première arme dans la soumission d'autrui – car il le transforme en objet (alors que le sujet ne se réduit pas au concept) ; délimiter un objet comme « l'Orient » ou « l'Arabe » est déjà un acte de violence. »*
> Tzvetan Todorov, préface à Edward Said, *L'orientalisme*, Paris, éditions du Seuil, 1980.

En 2014, la chaîne franco-allemande Arte a mis en ligne sur Internet une série nommée « l'œil du voisin »[5] dans laquelle un habitant d'un pays européen dresse le portrait d'un homme ou d'une femme d'un autre pays de l'Union européenne (UE). Entre fantasmes, stéréotypes et expériences vécues, la série part d'une photo de l'interviewé(e) pour y surimposer au fur et à mesure de ce qu'il/elle décrit le portrait peint de l'autre : la Grecque devient une Irlandaise, le Maltais devient une Chypriote, le Bulgare devient un Finlandais, la Suédoise un Tchèque etc. Ces vingt-huit portraits en miniature, bien que parfois sévères, ont un épilogue identique : le moi est devenu l'autre, sous-entendant qu'en Europe, mon voisin est mon semblable. L'identité européenne se trouve commune et en même temps floue et labile.

Une telle approche de l'identité du voisin s'inscrirait presque à rebours des perspectives géographiques classiques par lesquelles on cherche ce qui nous dissocie de nos voisins et partant les limites des territoires européens. Adoptons-la pour saisir les marges et les confins, les voisins qui jouxtent cette Europe, ceux pour lesquels on se demande s'ils sont dans ou hors l'Europe, car définir le voisin c'est en creux se définir. Cette démarche géographique nécessite alors de se placer dans les marges et de se départir de la vision vue du centre, l'Europe ou le cœur de son avatar politique et économique, l'Union européenne. Certes, on reste du moins au début, dans

[5] http://loeilduvoisin.arte.tv/

le modèle centre/périphérie, celui par lequel l'Europe pense et découpe le monde, se plaçant de longue date au centre de cette perspective. Penser en termes de voisinage, c'est reproduire cette vision européanocentrée : c'est bien à partir du centre de l'UE que sont pensés les pays voisins, ceux qui sont dans la contiguïté spatiale de l'Union et pour lesquels la politique européenne de voisinage (PEV) est déployée depuis 2003.

Mais le voisinage, c'est aussi un peu plus. L'UE a introduit un troisième terme pour penser son rapport au monde jusqu'ici pensé selon tout modèle occidental dans un dualisme : l'Européen et le reste du monde. Car malgré la force des sentiments nationaux, être européen a un sens partagé. De ce dualisme découle le modèle centre et périphérie par lequel la périphérie est pensée en termes de gradient d'intégration au centre, qui suppose une continuité spatiale. Quand le degré d'intégration est jugé insuffisant, les frontières externes sont posées pour distinguer l'Europe des pays tiers. Avec la trilogie, Les États membres de l'UE, les pays du voisinage et les pays tiers, le discours européen introduit un tiers espace, le voisinage, celui dont le degré d'intégration est encore insuffisant voire incomplet mais en cours. Le voisinage n'est donc pas une catégorie de l'exclusion, ce qu'un principe binaire appellerait nécessairement, mais c'est une catégorie de la non-inclusion qui laisse donc ouvert dans le champ politique et économique les possibilités d'intégration au projet européen. Le débat entre frontières internes et externes de l'UE se trouve ainsi levé.

Les *border studies* (études de frontières) ont négocié ce changement de perspective en développant tout une réflexion sur l'invention d'un récit des frontières de l'Europe, nous y reviendrons. L'idée de voisinage consiste alors à projeter sur ces frontières externes le discours de la dévaluation des frontières internes qui a présidé à l'Union et à ses élargissements successifs. En cela, le voisinage relève de l'européanisation. On sait l'UE productrice de normes et de représentations spatiales ; avec cette nouvelle notion, elle met en ordre une potentielle aire d'influence, ce qui ne satisfait pas forcément ses autres puissants voisins, comme la Russie et la Turquie. Mais plutôt que de regarder le voisinage comme une reconfiguration du discours sur les frontières européennes ou comme nouvel instrument géopolitique de l'Union européenne, nous souhaitons placer l'accent sur les reconfigurations spatiales qui président à ce découpage entre l'UE, le voisinage et le reste du monde. Les Balkans occidentaux en seront les territoires de mise à l'épreuve. C'est à notre avis, une perspective riche pour contextualiser aussi l'européanisation dans la mondialisation.

Pour analyser la notion de voisinage, j'emprunte l'idée de quasi-concept[6] au sociologue Paul Bernard. Appliqué à la cohésion sociale sur laquelle l'auteur raisonne, il s'agit selon lui d'« une de ces constructions mentales hybrides que le jeu politique nous propose de plus en plus souvent, à la fois pour détecter des consensus possibles sur une lecture de la réalité et pour les forger. Je dis hybrides parce que ces constructions ont deux faces : elles sont d'une part fondées, en partie et sélectivement, sur une analyse des données de la situation, ce qui leur permet à la fois d'être relativement réalistes, et de bénéficier de l'aura légitimante de la méthode scientifique ; et elles conservent d'autre part une indétermination qui les rend adaptables aux

[6] J'ai découvert cette idée de quasi-concept à l'occasion d'un séminaire interne de l'ANR MAILLE que coordonnait Emmanuelle Bonerandi-Richard. La notion s'appliquait alors à la cohésion sociale telle que l'UE l'entendait pour ses mesures de lutte contre la pauvreté. Peu après, ma participation au programme ESPON ITAN m'a montré toute la portée de cette idée à propos du voisinage.

différents situations, assez flexibles pour suivre les méandres et les nécessités de l'action politique au jour le jour » (Bernard, 1999, p. 48).

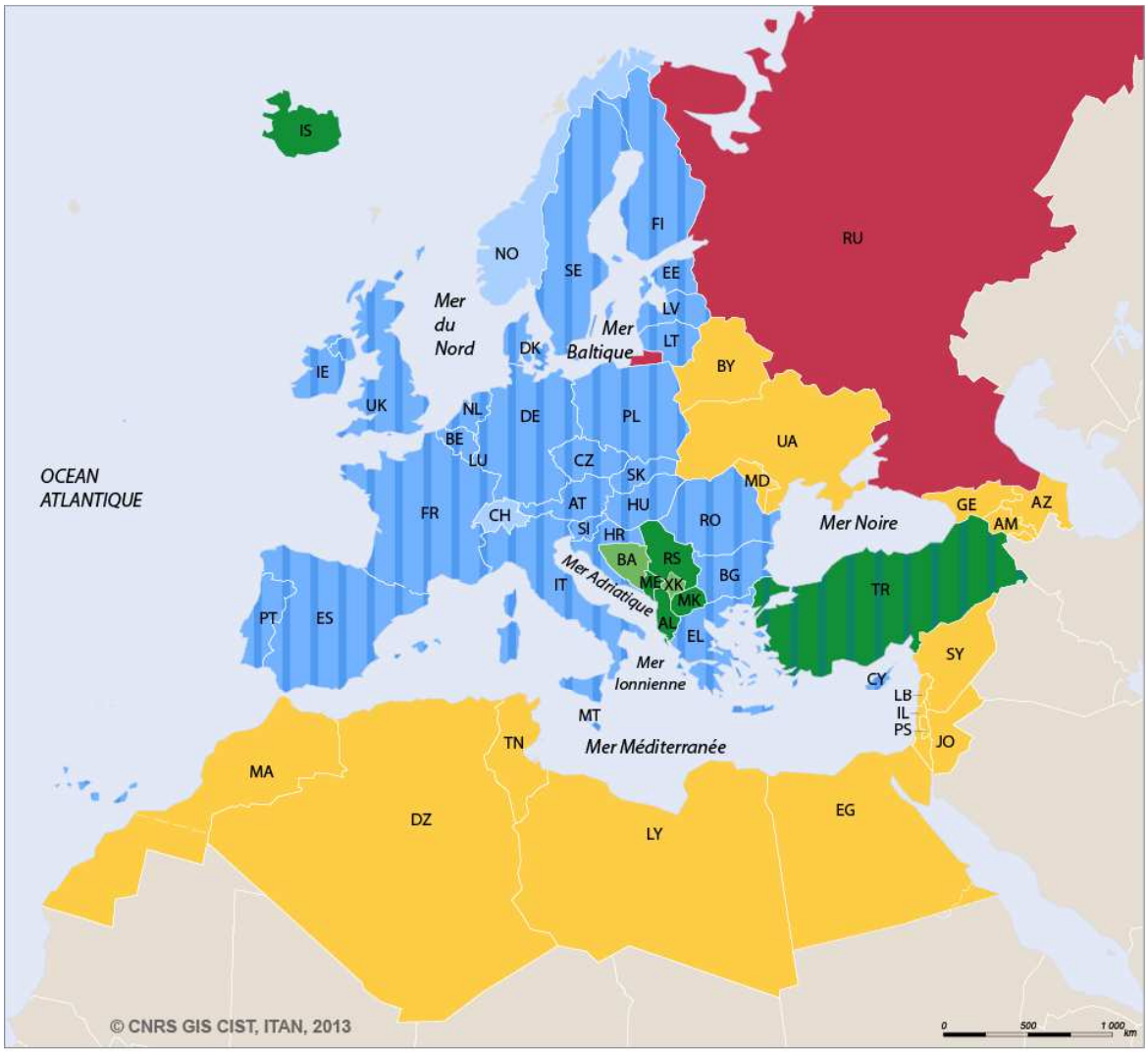
La démarche nécessite un travail de critique et de déconstruction interne de la notion de voisinage -la diversité géographique dont est porteuse cette notion- et externe - ce qu'elle veut dire et ce qu'elle veut taire par rapport à d'autres notions. Mon entrée en sera géographique et s'attachera aux espaces inclus et exclus dans ce terme et aux implications en matière d'interprétation politique des marges et des limites de l'Europe, mais aussi des interrelations entre Europe et voisinage.

Produite par les instances européennes, reprise et travaillée par la recherche, reçue et critiquée par les populations européennes, la notion de voisinage demande à être déconstruite en multipliant les points de vue. J'envisagerai dans un premier point le cadre politique dans lequel la notion de voisinage a été forgée par l'UE autour de la politique européenne de voisinage. J'en verrai ainsi les découpages géographiques, dans l'espace et dans le temps, selon les acteurs à l'origine de la notion. J'aborderai ensuite la vision du voisinage chez les Européens, dans un État membre (la Bulgarie), chez deux puissants voisins de l'UE (la Russie et la Turquie), afin de multiplier les points de vue sur la notion. Je mettrai ensuite la notion de voisinage, telle qu'elle est construite par l'U, à l'épreuve des relations économiques entre l'UE et les Balkans occidentaux. Enfin, la dernière section sera consacrée à la portée heuristique de la notion de voisinage en la confrontant à d'autres termes mobilisés dans les sciences sociales telles que l'entre-deux ou l'intermédiarité. Cela fondera ma démarche pour la suite de ce mémoire.

I. Le voisinage de l'UE : la construction politique d'un cadre opérationnel

La notion de voisinage est étroitement associée à la naissance de la politique européenne de voisinage en 2003. Dans le contexte européen, l'émergence de la notion est désormais bien connue du point de vue chronologique et dans sa mise en œuvre institutionnelle ; nous en reprendrons les principaux jalons sans pouvoir entrer dans le détail sous peine de diluer notre propos. Sa dimension géographique a été nettement moins interrogée, alors que différents périmètres spatiaux ont été envisagés par les acteurs européens concernés. Nous faisons ici l'hypothèse que les distorsions, les non-recouvrements d'un projet à un autre, bref les écarts géographiques permettent de saisir comment le centre, l'UE, définit une nouvelle forme de périphéries, le voisinage. Nous raisonnons ici à partir du modèle centre-périphérie avec cette complexité particulière à l'UE : son cœur fonctionnel -c'est-à-dire économique- en est le moteur, son centre politique est formé d'acteurs multiples, ses composantes institutionnelle et géographique sont très dynamiques. Il est donc nécessaire de comprendre comment cette catégorie de voisinage a été forgée pour en tester le poids géographique. On verra ainsi comment la catégorie de voisinage s'intercale entre le « même », l'européen, et « l'autre », l'étranger.

Figure 1 : les relations de l'UE et ses pays voisins: entre élargissement et voisinage



Source: ESPON ITAN actualisé, CNRS GIS CIST, 2013
sur la base de P. Beckouche & Y. Richard, «Atlas de la grande Europe», 2013,
actualisation E. Boulineau, UMR EVS, 2015
© UMS RIATE pour les limites administratives
For some territories no clear international statement exists

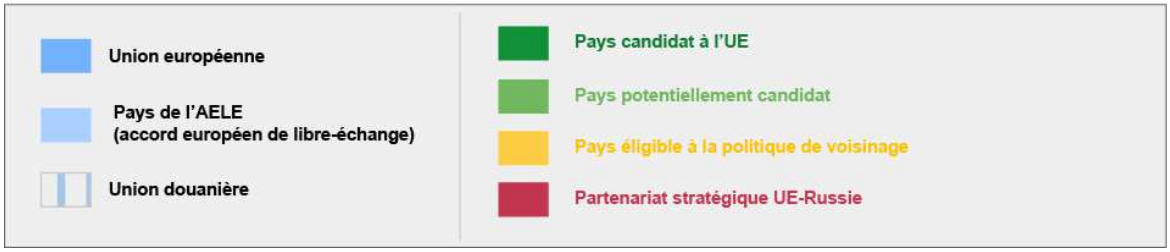


Tableau 1: Politiques et documents cadres des relations de l'UE avec ses pays voisins, situation en janvier 2015

	POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT		POLITIQUE DE VOISINAGE
	Pays candidats	Pays potentiellement candidats	Pays éligibles
Voisinage oriental Biélorussie (BY), Ukraine (UA), Moldavie (MD), Géorgie (GE), Azerbaïdjan (AZ), Arménie (AM)			ASA signé : UA (2014), GE (2014), MD (2014) ASA en négociation : *AZ (2010)* Action plan adopté : UA (2005), MD (2005), AM (2006), GE (2006), AZ (2006) Synergie Mer noire (2007) Partenariat oriental (2009)
Russie (RU)			Accord de partenariat et de coopération (1997) Synergie Mer noire (2007)
Voisinage méditerranéen Maroc (MA), Algérie (DZ), Tunisie (TN), Libye (LY), Egypte (EG), Israël (IL), Territoires palestiniens (PS), Jordanie (JO), Liban (LB), Syrie (SY)			ASA en vigueur : TN (1997), PS (1997), IL (2000), MA (2000), JO (2002), EG (2004), DZ (2005), LB (2006) Action plan adopté : IL (2005), JO (2005), TN (2005), PS (2005), MA (2005), EG (2007), LB (2007) Union pour la Méditerranée (2008)
Balkans occidentaux Bosnie-Herzégovine (BA), Serbie (RS), Monténégro (ME), Kosovo (XK), Macédoine (MK), Albanie (AL)	ASA en vigueur : MK (2004), AL (2009), ME (2010) ASA signé : *RS (2008)* IPA II (2014-2020) Ouverture négociations d'adhésion : *ME (2013), RS (2014)*	ASA signé : *BA (2008)* ASA en négociation : *XK (2014)* IPA II (2014-2020) partiel	Union pour la Méditerranée : *AL et BA (2008)*
Turquie (TR)	Union douanière (1996) IPA II (2014-2020) Ouverture négociations d'adhésion (2005)		Synergie Mer noire (2007) Union pour la Méditerranée (2008)

Source : Service européen d'action extérieure, IeMed. Dates d'entrée en vigueur sauf mention contraire.
ASA : accord de stabilité et d'association, IPA : instrument de pré-adhésion

1. Le voisinage, une catégorie spatiale intermédiaire

L'étymologie du mot voisin provient du latin *civus*, le quartier, le bourg déformé en *vicinus*, celui qui est du même bourg : le voisin vient donc du même lieu. Il est le même par sa proximité spatiale, mais néanmoins autre car il ne relève pas de la même sphère sociale : il est familier sans être intime. Le voisin est dans cette catégorie intermédiaire entre le même et l'étranger. Pour l'UE, le pays voisin serait entre le « même » et « l'autre » car il partage une même appartenance à une entité Europe dont les limites n'ont rien d'une évidence ou une histoire commune bien que marquée de discontinuités temporelles et d'intermittences. On le sait le débat sur les limites de l'Europe est vain, mais le grand élargissement de 2004 à dix nouveaux Etats membres a réactivé la question de l'élargissement « jusqu'où ? ». La littérature scientifique a posé la question des « frontières ultimes » de l'Union européenne (Rupnik, 2007 ; Foucher, 2006) dans son contact avec des pays présentant des écarts de richesse et de normes très prononcés : la capacité de transformer ses périphéries par l'adhésion européenne est posée. Mais comment raisonner alors sur ces « frontières ultimes » de l'UE sans tomber dans l'aporie d'une vision qui poserait des frontières externes et par là même anéantirait la dynamique de projet européen par définition ouvert ? Deux solutions sont proposées : la première relève de la réforme interne de l'UE, la seconde relève de l'invention du voisinage.

Du côté des réformes internes, ce sont les traités qui sont modifiés. Une fois dans l'UE, l'adhésion se présente comme multidimensionnelle avec l'entrée sous conditions dans l'eurozone (née en 1999) ou dans l'espace Schengen (mis en œuvre en 1995) pour participer de façon plus approfondie à la logique de l'UE. La géométrie variable de certains périmètres autorise à penser une souplesse géographique de l'UE. En revanche, l'entrée dans l'Union se durcit. L'importance des critères d'intégration devient majeure. Les politistes ont montré le passage progressif de l'idée de « capacité d'absorption » (critère de Copenhague de 1993) devenue « capacité d'intégration » (en 2006 après l'échec de la Constitution européenne de 2005) à celle des « conditionnalités » posées par l'UE à toute nouvelle adhésion. Le passage d'un terme à l'autre souligne l'asymétrie entre des exigences grandissantes en matière de critères d'adhésion posés par l'UE et les bénéfices économiques, politiques et sociaux que pourraient tirer les pays candidats d'une adhésion. Le débat approfondissement versus élargissement qui envahissait le débat politique durant la décennie 1990 est ainsi dépassé puisque les deux options sont menées de front mais au prix de nouvelles conditions.

Pour ne pas trahir l'idéal européen de l'UE, la notion de voisinage permet de forger une nouvelle modalité de relations alternative à l'adhésion, unique modèle de construction européenne proposé jusqu'alors, bien qu'il ait été quelque peu assoupli de l'intérieur mais renforcé à l'extérieur. La notion de voisinage permet de sortir de l'impasse en proposant une relation privilégiée : l'État admis dans la politique de voisinage passe de l'extérieur à l'intérieur de l'architecture communautaire (Balzacq, 2007b), il n'en est pas pour autant membre mais il en devient partie prenante au titre de la politique européenne de voisinage (PEV). La PEV permet de poser une catégorie supplémentaire à celles de pays candidat et de pays potentiellement candidat dans la politique d'élargissement, afin d'éviter un clivage trop net entre États membres et non membres. Pour chacune de ces catégories, l'UE déploie des cadres spécifiques : politique d'élargissement pour les pays candidats et potentiellement candidats, politique de voisinage pour les pays éligibles (Tableau 1).

Les différents statuts de pays voisin, même si celui-ci n'ouvre pas droit à l'adhésion, de pays candidat et de pays potentiellement candidat constituent autant de catégories de modalité d'intégration à la dynamique européenne. Depuis le 1er janvier 2015, le commissaire européen chargé de l'élargissement récupère également le portefeuille de la PEV en collaboration avec le service européen d'action extérieure, donnant ainsi l'apparence d'une labilité entre ces catégories. Les *progress reports* publiés régulièrement par la Commission européenne pour chaque pays signalent dans quelle mesure le pays a convergé vers les attentes européennes contractualisées dans les accords. L'exemple des Balkans occidentaux est éloquent sur ce point. Pour tous ces pays, la perspective d'adhésion les a fait sortir symboliquement de la position de périphérie de l'Europe, mais pour une Serbie et un Monténégro correctement engagés dans le processus d'adhésion, la Macédoine peine à surmonter ses difficultés au point que la Commission préconise en octobre 2014 de ne pas ouvrir les négociations d'adhésion. L'attente est longue, d'autant que le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a affirmé lors de sa prise de fonction fin 2014 qu'il n'y aurait pas de nouvel élargissement durant son mandat. L' « eurofatigue » peut gagner les candidats mais aussi les pays bénéficiaires de la PEV en l'absence de nouvelles perspectives.

La notion de voisinage permet donc d'organiser une Europe post-élargissement sans la circonscrire aux frontières de l'UE. En cela, elle permet de donner un second souffle au projet européen après la courte euphorie des élargissements. Elle permet aussi de capitaliser sur le savoir-faire acquis lors de cette grande vague et de proposer des mesures largement inspirées des préparatifs d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale ou des îles méditerranéennes. Le processus de Barcelone, lancé en 1995 pour la Méditerranée et finalisé en 2007 avec L'Union pour la Méditerranée, ainsi que le processus de Royaumont, initié pour les Balkans occidentaux après les accords de Dayton en 1995 et aboutissant au pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (1999), ont, en amont, contribué à l'élaboration de l'idée de partenariat économique et financier, politique et de sécurité entre l'UE et le premier cercle des pays limitrophes. La notion de voisinage va concrétiser ce substitut à l'élargissement.

Pourquoi l'UE développe-t-elle un tel effort vis-à-vis des pays voisins au point d'institutionnaliser son action sous la forme de la PEV ? Elle a tout d'abord acquis progressivement la capacité de parler d'une seule voix et la mise en œuvre d'un président du Conseil européen et d'un service européen d'action extérieure piloté par une haute représentante depuis 2009 renforce sa capacité à être acteur sur la scène internationale. L'UE peut alors se doter d'une politique spécifique consacrée au voisinage. Yann Richard et Gilles Van Hamme ont montré par une approche géographique des traités bilatéraux de l'UE depuis les années 1950 que l'Union a gagné en *actorness* : elle est devenue un acteur international mais incomplet du fait d'une action inégalement développée et efficace selon les domaines. Son action est par ailleurs calquée sur les relations économiques et commerciales qu'elle entretient, ce qui la conduit à sous-estimer les autres volets de son action envers le voisinage[7]. Enfin, ce rôle international est jugé inégal et fragile du fait de la crise qu'elle traverse actuellement (Richard et Van Hamme, 2013).

Mais dans un contexte de monde multipolaire où plusieurs puissances cherchent à s'affirmer, l'UE se place sur les rangs, sous couvert parfois de son alliance avec les États-Unis. On voit aussi que le jeu international dans un monde globalisé agit sur l'UE sur le plan économique. La

[7] C'est du moins dans ce sens que convergeaient les principaux résultats et les recommandations de programme ESPON ITAN auquel j'ai participé.

mondialisation a aussi permis l'émergence du terme de voisins, appliquée à toute l'aire du bassin méditerranéen, à l'Europe orientale et aux périphéries nordiques. En effet, le développement de flux de toutes natures dans la mondialisation a renforcé les interdépendances non seulement à l'échelle monde, mais il a aussi formé de vastes ensembles régionaux sur le principe de la proximité spatiale. L'Europe, et plus particulièrement l'Union européenne, est renforcée dans ce mouvement de régionalisation économique : elle développe ses échanges avec les espaces avoisinants. Ces voisins ont pour caractères communs d'être proches, interdépendants avec l'UE. Ils sont aussi instables : les révolutions de couleur à l'Est de l'Europe et les printemps arabes au sud l'ont illustré. Ces voisins sont tournés vers l'Europe par les champs migratoires, les aspirations politiques et les marchés économiques et financiers mais ils demeurent aussi dans le champ de polarités extérieures à l'UE. La lutte des puissances refait surface dans ce monde multipolaire où la Turquie s'éloigne peu à peu de l'Union européenne et où la Russie construit sa propre alliance économique avec l'union eurasiatique. L'UE en vient donc à développer un régionalisme politique, celui de l'arsenal de traités et de politiques envers ses voisins, pour limiter l'influence des autres puissances, garantir la stabilité sur ses marges et développer ses échanges mondiaux. Cette dialectique entre régionalisation économique et régionalisme politique a particulièrement été développée en géographie par Pierre Beckouche pour le voisinage méditerranéen (Beckouche, 2008) et par Yann Richard pour le voisinage oriental (Richard, 2010).

2. Petite géographie du voisinage selon les acteurs européens

La politique européenne de voisinage naît officiellement en 2003, la généalogie de sa mise en place est relativement bien connue (Jeandesboz et Parmentier, 2006 ; Jeandesboz, 2007 ; Boedeltje et van Houtum, 2011). L'analyse des discours des différentes paroles officielles européennes domine ces analyses : elles étudient la production du discours mais ont peu insisté sur les visions géographiques du continent européen et de ses marges qu'elles impliquaient. Nous reprendrons donc ces étapes de production du discours en y associant les visions spatiales qui y sont associées pour montrer comment s'est opéré le glissement de pays voisins pris dans leur diversité géographique au voisinage comme quasi-concept produit par des discours et des positions européennes.

2.1. Les périmètres géographiques associés aux différentes acceptions du voisinage

En 2002, Romano Prodi, président de la Commission européenne, évoque une politique de proximité pour les pays voisins de l'UE. Auparavant le terme de pays voisins était fréquemment employé pour signifier les États limitrophes de l'UE, ce sens est encore présent dans le discours du président de la Commission européenne qui distingue les « voisins européens les plus proches » du « cercle des pays amis ». C'est donc bien la conceptualisation du voisinage qui importe. Dans ce même texte, le terme de voisinage n'apparaît que deux fois, alors que celui de proximité est cité neuf fois. Dans une autre conférence, prononcée quelques jours plus tôt, il évoque « une politique de voisinage » pour l'espace méditerranéen. Les analyses insistent sur la vision très large de cette future politique : au cercle des amis, est proposé de partager « tout

sauf les institutions ». Il répond en cela à deux lettres : l'une de Jack Straw, ministre des affaires étrangères britannique du 28 janvier 2002 adressée à son homologue espagnol dont le pays exerce alors la présidence tournante de l'UE, et l'autre, en date du 7 août 2002, de Christopher Patten et Javier Solana, respectivement Commissaire européen aux relations extérieures et haut représentant de la politique étrangère et de sécurité commune. Le premier insistait sur la dimension sécuritaire de la coopération et proposait « un statut spécial de voisin » (propos rapporté par Jeandesboz, 2007). Les seconds se préparent à relever « le double défi d'éviter de nouvelles lignes de division en Europe tout en répondant aux besoins découlant de la création des nouvelles frontières de l'Union ». La communication de la Commission intitulée *Politique européenne de voisinage : document d'orientation* du 12 mai 2004 jette les bases de la politique autour de deux aspects essentiels : une différenciation des intérêts par pays étroitement corsetée par des plans d'action nationaux et un durcissement des positions autour des enjeux sécuritaires. Ce changement de perspective depuis les premiers discours de Romano Prodi a été différemment interprété, mais toutes convergent vers l'idée d'un resserrement de la PEV.

Encadré 1 : le voisinage dans quelques textes européens

« Une proximité géographique accrue signifie que l'Union élargie et ses nouveaux voisins auront un égal intérêt à appuyer les efforts déployés pour favoriser les flux transnationaux de commerce et d'investissement et un intérêt commun plus important encore à œuvrer de concert pour lutter contre les menaces transfrontalières - du terrorisme à la pollution atmosphérique. Les pays voisins sont des partenaires essentiels à l'Union européenne pour assurer un renforcement mutuel de la production, de la croissance économique et du commerce extérieur, pour garantir la stabilité politique et l'État de droit dans un espace élargi et favoriser les échanges de capital humain, d'idées, de savoirs et de cultures. »
Commission européenne, *Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, mars 2003, COM (2003)104.

[Le Parlement européen] « 1. déclare que la nouvelle frontière de l'Union élargie doit être considérée comme une occasion positive pour les pays et les régions directement concernés en vue d'établir un réseau de relations approfondies; estime, dès lors, qu'il devrait incomber à l'Union européenne de mettre au point avec ces pays et ces régions un concept global concret du voisinage de nature à favoriser la recherche de solutions plus efficaces aux problèmes de l'interdépendance et de la globalisation; »
Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur l'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, 20 novembre 2003.

« Le nouvel instrument de voisinage sera utilisé des deux côtés des frontières extérieures, y compris, le cas échéant, en ce qui concerne les frontières maritimes. Il encouragera notamment le développement socio-économique durable et se fondera sur l'expérience acquise en matière de coopération transfrontalière, en particulier dans le domaine du partenariat, de la programmation pluriannuelle et du cofinancement. «
Commission européenne, *Conclusions du 3e. rapport sur la cohésion économique et sociale : un nouveau partenariat pour la cohésion –convergence compétitivité coopération*, février 2004

« La stratégie Europe 2020 n'est pas uniquement pertinente au sein de l'Union européenne; elle renferme également un potentiel considérable pour les pays candidats et les pays voisins, qui peuvent y trouver un soutien en vue de mieux ancrer leurs efforts de réforme. Élargir la zone dans laquelle s'appliquent les règles européennes ouvrira de nouvelles possibilités tant pour l'Union que pour les pays du voisinage. »
Commission européenne, *Stratégie UE 2020*, mars 2010.

Pour Thierry Balzacq, l'enjeu sécuritaire vient subsumer tous les autres compte tenu des interdépendances croissantes (Balzacq, 2007b) car, entretemps, la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003 orchestrée par Javier Solana a supplanté la vision de Romano Prodi du partage des valeurs communes et des quatre libertés fondamentales. Ce durcissement des cadres de la PEV autour de la sécurité relève pour d'autres de la politique de la carotte et du bâton dans une vision européanocentrée : dans la perspective de géographie radicale de Freerk Boedeltje et Henk van Houtum (2011), l'UE développe alors une politique impériale et néocoloniale pour défendre ses intérêts. Enfin, pour Julien Jeandesboz (2007), ce changement de cap relève de deux explications principales : d'une part, la rivalité entre experts des directions générales relations extérieures (DG Relex) et Elargissement (DG élargissement) chargées de la préfiguration de la PEV ; et, d'autre part, le contexte de réflexion pour la convention sur l'avenir de l'Europe en 2003 et 2004. En effet, la convention étudie la question de la place de la Commission européenne dans une nouvelle architecture institutionnelle. Cette dernière souhaite prendre la main sur les relations extérieures communautaires disputées avec les Etats membres et menacées du projet d'un ministre européen des affaires étrangères. Les DG rattachées aux commissaires à l'élargissement et aux relations extérieures souhaitent ainsi chacune gagner en légitimité dans l'hypothèse d'un renforcement de la Commission. Mais dès lors que le projet d'un ministère européen s'affirme et que les agents de la Commission sont alors privés de renforcement de leur pouvoir, le « récit de la menace » (Goujon, 2005) devient le principe de substitution par glissement de sens : l'idée de voisinage se trouve légitimée par cette menace sécuritaire.

Figure 2 : Variantes du périmètre géographique des voisinages de l'UE en 2002

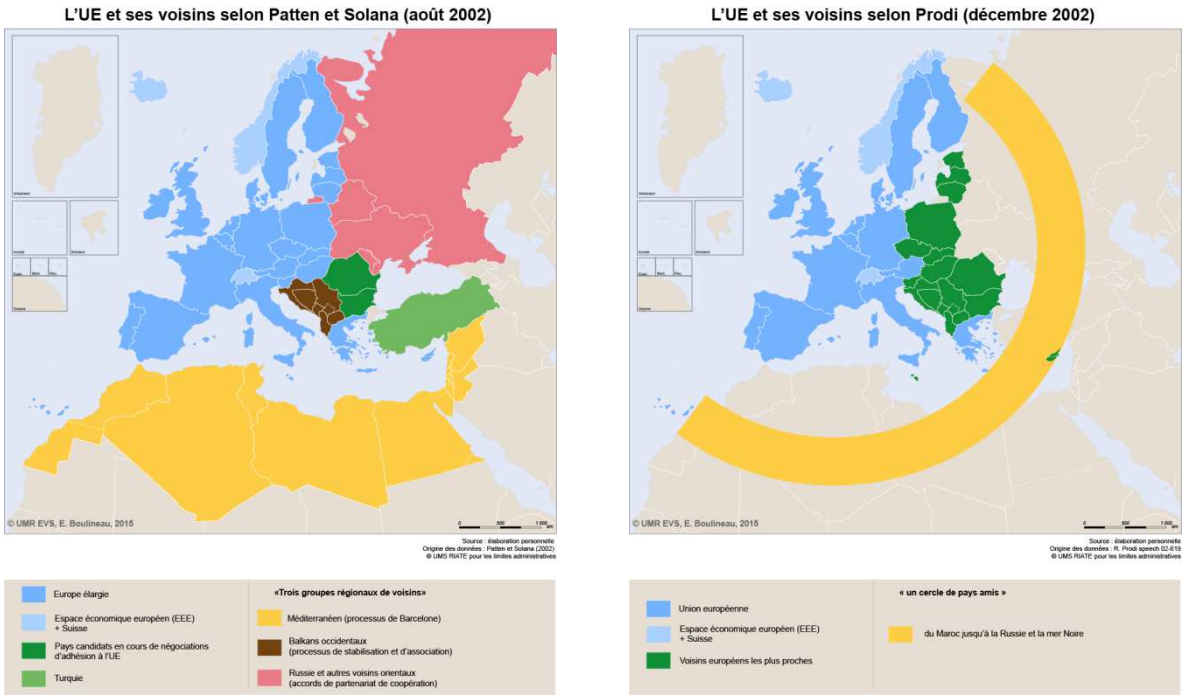
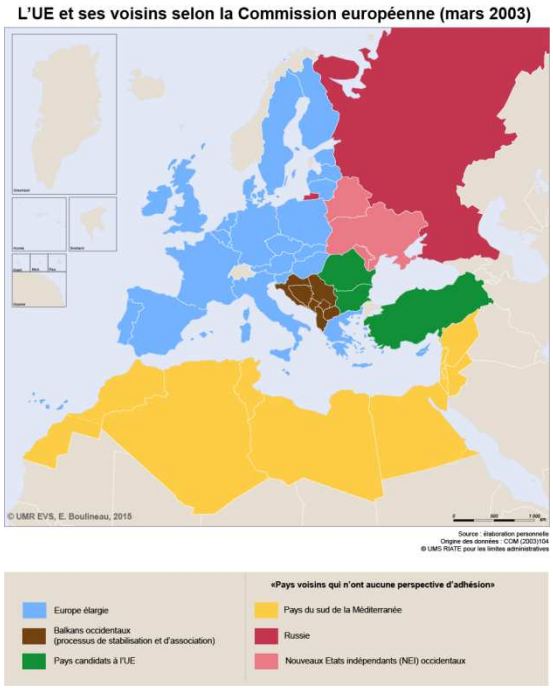
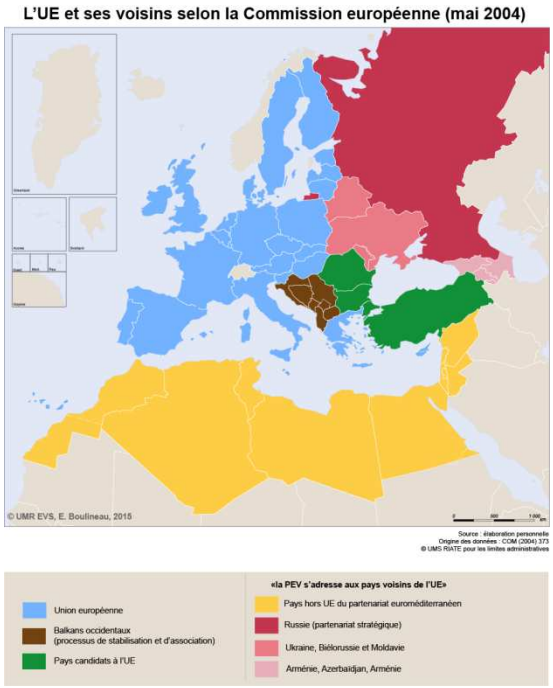
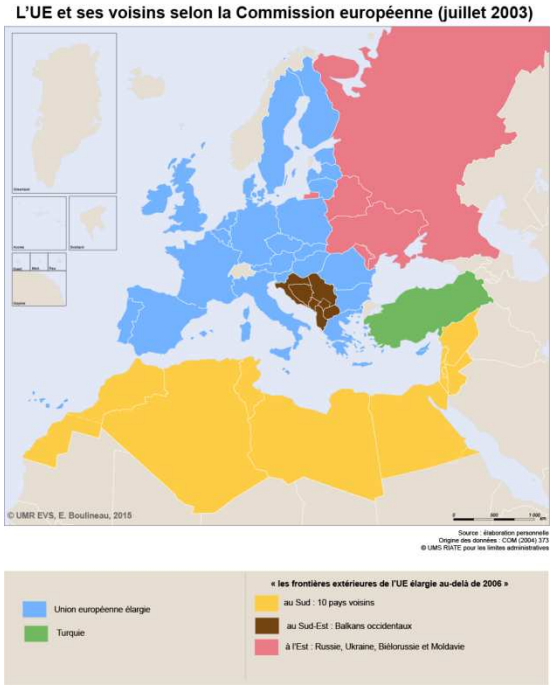


Figure 3 : Variantes du périmètre géographique des voisinages de l'UE entre 2003 et 2004







Les périmètres géographiques du voisinage sont guidés par ces différentes visions de la PEV avant d'être stabilisés vers 2004. Après cette date, le contenu de la PEV évoluera pour satisfaire aux exigences politiques et aux périodes de programmation budgétaire[8] mais son périmètre territorial d'action est fixé lorsque l'élargissement de 2004 intervient. Chronologiquement, la

[8] On renvoie ici au site officiel dédié à la politique de voisinage : http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm

lettre de Chris Patten et Javier Solana (août 2002) est le premier document à proposer une géographie des pays voisins en « trois groupes régionaux » -méditerranéen, balkanique et oriental- à distinguer des pays géographiquement voisins et non-membres de l'UE mais appelés à y entrer (pays candidats en 2003, AELE, Turquie) (Figure 2). A la fin 2002, Romano Prodi développe l'idée d'une « politique de proximité » dans une série de conférences sans en préciser le cadre géographique. Son idée de « cercle de pays amis » auxquels est proposée « tout sauf l'adhésion » a fait florès mais laisse la perspective ouverte referme justement après l'adoption par le Conseil européen de la stratégie européenne pour savoir de quoi sera faite la future politique de voisinage (Figure 2).
La perspective se referme justement après l'adoption par le Conseil européen de sécurité en décembre 2003 sur proposition de Javier Solana. Le haut-représentant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) défend la nécessité d'avoir des voisins bien gouvernés. La stratégie insiste alors sur les Balkans, le conflit israélo-palestinien, le Caucase sud et la zone méditerranéenne pour « construire la sécurité dans notre voisinage ». Elle prône donc l'interventionnisme européen davantage que la coopération équilibrée, afin d'éviter la création de « nouvelles lignes de division de l'Europe » à la suite de l'élargissement. La mise en musique de la PEV par la Commission européenne prend en compte cette stratégie de sécurité et par la suite le « discours de la menace » qui va dans le même sens (Figure 3).

De là découlent des définitions spatiales des pays voisins différenciées (Figures 2 et 3). Elles recoupent toutes une dichotomie spatiale : d'un côté les pays associés à l'Europe sous différentes formes (UE, Europe élargie etc.), de l'autre, ceux qui relèvent des voisinages. La vision géostratégique pour la sécurité de l'Europe domine : sont considérés comme des voisinages des pays en conflits ou en potentiel conflits et menaçant la sécurité européenne, la Norvège et l'Islande qui sont géographiquement des pays voisins sont alors exclus des réflexions dès 2003. La dimension septentrionale développée autour des enjeux arctiques dès 1999 entre l'UE, la Norvège, l'Islande et la Russie, des voisins par leur proximité spatiale, en est absente. On est loin d'une vision des voisinages et de leur coopération éventuelle avec l'UE autour de la défense des quatre libertés fondamentales chères à Romano Prodi.
La Turquie et la Russie se trouvent rangées avec des statuts spéciaux soit dans le voisinage, soit du côté européen. La Turquie est toujours placée du côté du cœur européen mais elle appartient toujours à une catégorie à part. Soit elle figure parmi les pays candidats, soit elle forme à elle seule une catégorie spatiale. Il est à noter que le discours de Romano Prodi sur « le cercle des pays amis » reste muet sur la place de la Turquie dans cette vision spatiale, le nom n'est pas prononcé dans ce discours. On peut raisonner sur la Russie dans les mêmes termes. Le pays est cette fois toujours associé aux catégories mouvantes des voisins mais distingué dans une catégorie à part, après notamment le projet du partenariat stratégique UE-Russie dès mai 2003. Dans le cas turc ou russe, la distinction de ces deux importants pays des marges de l'Europe renvoie à leur statut de puissances régionales militaires et de puissances économiques émergentes au mitan des années 2000. C'est donc bien une géopolitique fondée sur les enjeux de sécurité et sur l'équilibre du jeu de puissances qui guide les visions du voisinage ; la vision du partage des valeurs défendue par Prodi ou bien encore la perspective d'une coopération économique renforcée, autre scénario possible auquel invitait l'insertion de l'AELE dans les premières visions, sont progressivement écartées.

Enfin, le cas des Balkans dits occidentaux est tout-à-fait éclairant. Tantôt associés à la catégorie spatiale de l'Europe, tantôt à celle du voisinage, les Balkans illustrent la labilité de ces deux catégories spatiales. La vision de Prodi s'oppose à celle de Patten et Solana, la Commission européenne les place tout à tour hors des voisins (en mars 2003) puis parmi les voisins (juillet 2003) avant de les exclure définitivement de la PEV en mai 2004. On reviendra plus tard sur leur place d'intermittents du voisinage au regard de leur caractère d'espaces intermédiaires.

La notion de voisinage telle qu'elle est utilisée dans les visions des principaux acteurs de l'UE introduit ainsi une catégorie intermédiaire spatiale de l'Union : il y avait les États membres et les non membres, il y désormais les pays du voisinage qui ne sont pas considérés comme des exclus de l'UE mais comme des non-inclus dans le processus d'adhésion. Le principe du tiers-exclu, pourtant né en Europe, est ainsi abandonné dans le découpage entre inclus et exclus de l'Union : cette logique de l'introduction du tiers, en position intermédiaire, donne une puissance supplémentaire à l'européanisation.

2.2. Des voisins au voisinage, paroles des acteurs institutionnels européens

Le glissement du pluriel d'une diversité de pays (les voisins) à la singularisation d'un quasi-concept (le voisinage), intervient progressivement. Dans son document de mars 2003 (COM 2003(104)), la Commission européenne utilise le terme de voisinage associée quasi-exclusivement au terme de politique : il s'agit d'une « politique de voisinage », qui aurait pu s'appeler « politique de proximité », comme les premiers discours de Romano Prodi l'avaient envisagé, il est sinon question des pays voisins. La majuscule à voisinage n'est utilisée que dans le titre, probablement par un effet de traduction de l'anglais, langue dans laquelle les titres portent toujours des majuscules. Dans une autre communication plus technique (COM2003(393)) sur la mise en œuvre de la PEV, le terme de voisinage est associé aux termes de programme et instrument, deux mots qui renvoient à l'implémentation concrète des politiques dans l'UE sur le volet financier (instrument) et sur le volet de la programmation pluriannuelle (programme). C'est en 2004 que le terme de voisinage est formalisé (COM 2004(373)) sous la forme de « bon voisinage » et de proximité spatiale sous le substantif dans « parties du voisinage » ou « connecter le voisinage ». Dans une récente communication à colloque, Laurent Beauguitte, France Guérin-Pace et Yann Richard (Beauguitte, Guérin-Pace et Richard, 2014) proposent une analyse des univers lexicaux des textes sur la politique de voisinage publiés par la Commission européenne de 2003 à 2013. Ils ne s'interrogent pas sur l'acception de voisinage, préférant étudier de près les pays cités et les éventuelles évolutions. Cette démarche nous paraît tautologique, dans le sens où par définition l'UE entretient des relations bilatérales avec des États et qu'elle ne peut mettre en œuvre des politiques extérieures que dans le cadre de ses relations internationales : les auteurs s'étonnent que les niveaux infra- et supra-étatiques ne soient pas pris en compte -et pour cause. En revanche, la méthode d'analyse textuelle gagnerait à être explorée plus avant pour comprendre ce glissement de voisins à voisinage, notamment par l'étude des univers lexicaux.

Si l'on s'attache maintenant à une entrée par les acteurs des institutions européennes, en nous limitant au Conseil européen, au Parlement européen et à la Commission européenne, les

positions défendues et leurs visions spatiales des pays voisins diffèrent. On a déjà évoqué plus haut les jeux de pouvoirs au sein des **directions générales (DG)** de la Commission européenne et la façon dont le Conseil européen de tous les États membres avait entériné la stratégie européenne de sécurité, donnant ainsi une priorité axée sur la sécurité et la défense à la PEV. Le rôle et la position détaillés des États membres dans leurs relations avec les voisinages seront analysés en troisième partie, à propos des macrorégions.

Concernant la Commission européenne, dans le détail, les découpages des voisinages de l'Union diffèrent d'une structure à l'autre. La DG agriculture et développement rural (DG AGRI) propose en 2015 un découpage des pays voisins indexé sur l'existence dans les traités bilatéraux d'un volet agricole : les trois pays du Caucase Sud, la Syrie, la Lybie, Israël et les territoires palestiniens sont ainsi absents des pays voisins tels qu'ils sont présentés sur le site Internet[9]. Elle inclut dans la définition les pays de l'Accord européen de libre-échange (AELE) faisant voisiner la Suisse avec l'Égypte ; elle adopte ainsi une vision classique des relations internationales distinguant pays candidats et non candidats à l'UE, pays signataires d'un traité bilatéral ou non. D'autres DG, comme celle de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO)[10] adopte le découpage officiel de la PEV. La DG voisinages et négociations de l'élargissement (DG NEAR) rattachée au Commissaire à l'élargissement est organisée en interne depuis janvier 2015 en cinq secteurs pour la plupart géographiques : stratégie générale et Turquie, voisinage oriental, voisinage méditerranéen, Balkans occidentaux et, enfin, ressources. Le rattachement des questions concernant les voisins au portefeuille de l'élargissement fait suite aux déclarations de Jean-Claude Juncker, lors de son investiture comme Président de la Commission européenne en juillet 2014, qu'il n'y aurait pas de nouvel élargissement durant son mandat : il fallait donc assurer au Commissaire des missions et des objectifs.

Tableau 2 : les acceptions du terme de « voisin* » dans les rapports sur la cohésion de l'UE

Acceptions de « voisin* »	3e rapport (fév. 2004)	4e rapport (mai 2007)	5e rapport (nov. 2010)	6e rapport (juillet 2014)
Proximité spatiale (sens de près de)	13	7	9	3
Approximation (sens d'environ, autour de)	12			1
Effet de voisinage (sens d'aire de diffusion)			8	8
Au sens de la PEV (ou de l'IEVP)	3		2	2
Autre sens	1 (similaire)		2 (bon voisinage ; voisin de quartier)	
Total des occurrences	29	7	21	14
Nombre de pages	249	226	304	335

Sources : Rapports sur la cohésion économique, sociale (et territoriale) de l'UE.

[9] http://ec.europa.eu/agriculture/bilateral-relations/neighbours/index_en.htm
[10] https://ec.europa.eu/europeaid/home_en

Du côté de la DG politique régionale (DG REGIO), les rapports réguliers sur la cohésion économique et sociale (et territoriale depuis 2009) constituent une source intéressante pour comprendre dans quelle mesure les relations de l'UE avec ses pays limitrophes sont traduites dans la politique de cohésion. Le constat est plutôt décevant : parmi les quatre rapports sur la cohésion[11] publiés depuis 2003 et la mise en œuvre de la PEV, les occurrences des termes ayant pour racine « voisin » fluctuent tant en nombre qu'en acceptions (Tableau 2) avec une constante tout de même : au sens de proximité spatiale, l'emploi du terme de voisin décroît constamment. On pouvait en effet s'attendre à ce que le rapport publié en février 2004, en préparation du grand élargissement, fasse la part belle à la question de l'Europe élargie et de ses voisins : malgré 29 occurrences des termes, le sens d'approximation mathématique est à part quasi égale à celui de la proximité spatiale (12 et 13 occurrences). Dans cette dernière acception, la référence au transfrontalier l'emporte avec une unique mention « du grand voisinage » des régions ultrapériphériques de l'UE (RUP). Le 4e rapport de mai 2007, après le grand élargissement de 2004 achevé en 2007, est étonnamment discret sur les voisinages : l'emploi majoritaire fait référence aux villes et à leurs régions avoisinantes, les pays voisins n'étant cités qu'une seule fois à propos d'INTERREG. Sans doute, cela est-il dû à un recentrage sur le territoire de l'Union élargie dans une phase considérée comme historique, mais c'est aussi l'écho d'une vision européanocentrée des défis à relever à l'intérieur des frontières communautaires. La perspective du voisinage au sens des pays voisins de l'UE s'éloigne du cœur des préoccupations, le deux rapports suivants corroborent ce fait. Après 2010, les rapports se focalisent sur la résorption de la crise économique et l'accent est placé sur les villes et les régions comme moteurs de la croissance à retrouver. C'est donc le sens de l'effet de voisinage comme diffusion spatiale qui l'emporte : les régions capitales et métropolitaines doivent diffuser leur dynamisme à leurs régions limitrophes. Les voisins, au sens de pays limitrophes, sortent peu à peu des priorités européennes en matière de cohésion.

Enfin, attachons-nous désormais à la façon dont le **Parlement européen** s'est saisi de la politique de voisinage et des relations de l'UE avec ses pays voisins. La période depuis 2003 couvre quatre législatures du Parlement (1999-2004, 2004-2009, 2009-2014, 2014-2019). Lors des trois premiers mandats mentionnés, le Parlement a pris des résolutions concernant les propositions de la Commission européenne sur les voisins. Dans sa résolution du 20 novembre 2003, il est favorable à ce que la politique de voisinage de l'UE soit développée et propose trois « espaces » de coopération : un premier d'ordre « politique, humain, civil et culturel », un deuxième concernant la sécurité extérieure et intérieure, un troisième dévolu au codéveloppement économique et social durable ». Cette définition est encore large, elle intervient avant que le Conseil européen n'indexe l'action dans les pays voisins sur la stratégie de sécurité commune en décembre 2003. Dans cette lignée, le Parlement propose un périmètre géographique très étendu des relations entre l'UE élargie et le voisinage : Le Caucase sud doit bénéficier d'une politique spéciale dans ce cadre ; la Libye et la Mauritanie doivent être englobées dans le processus ; les pays de l'AELE (Islande, Lichtenstein et Norvège) doivent faire l'objet d'une

[11] 3e rapport « Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération », février 2004 ; 4e rapport « Une Europe en pleine croissance, des régions en pleine croissance », mai 2007 ; 5e rapport « Investir dans l'avenir de l'Union », novembre 2010 ; 6e rapport « Investissement dans l'emploi et la croissance : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les villes et régions d'Europe », juillet 2014.

attention particulière pour « contribuer au processus » ; la Turquie, bien que candidate, doit y être associée de même que les Balkans occidentaux ; la Russie, dans le cadre du développement du partenariat UE-Russie doit faire « des avancées concrètes » dans le domaine du respect des droits de l'homme (P5_TA(2003)0520, §7 et suiv.). Trois ans plus tard, en janvier 2006, une deuxième résolution du Parlement réitère, après l'élargissement de 2004, sa volonté de ne pas « établir de lignes de séparation » entre l'Europe élargie et les pays voisins de l'Est et du Sud. C'est dans sa résolution de 2013 que le parlement européen se fait plus critique, d'une part parce que le Traité de Lisbonne de 2007 lui accorde davantage de pouvoirs, et, d'autre part, parce que la publication des bilans de la PEV par la Commission européenne a fait apparaître des progrès limités. Ce bilan mitigé conduit le Parlement européen mais aussi la Commission européenne a posé des cadres plus stricts à la PEV.
Les cadres de la PEV, thématiquement larges au début, ont, on l'a vu, été resserrés autour des enjeux sécuritaires. Les analyses de la politique migratoire externe de l'UE ont largement documentées ce point (Michalon, 2007 ; Clochard et al., 2009 ; Wihtol de Wenden et Benoît-Guyod, 2012) : pour le voisinage méditerranéen, l'idée de migration comme vecteur de codéveloppement a été sabordée par l'absence d'assouplissement du régime des visas et la surveillance accrue des frontières de l'UE ; pour le voisinage oriental, la position a été ambivalente et a contribué à une mise en périphérie accrue des pays comme la Moldavie. La différenciation au cas par cas des mesures initiales inscrites dans les plans d'action a été mise sous le chapeau d'une scansion géographique en deux voisinages principaux, méditerranéen et oriental. Dernièrement, après un bilan mitigé d'une décennie de fonctionnement, la PEV se raidit : pour garantir l'efficacité financière des actions, le principe du « more for more » achève de placer les pays bénéficiaires en compétition davantage qu'en coopération : si les progrès inscrits dans les plans d'action sont accomplis, le pays reçoit plus d'argent, dans la limite d'une fourchette budgétaire.

Au terme de cette première série d'analyses sur le voisinage comme cadre opérationnel de l'UE, on peut tirer **trois séries de conclusions**.
La première consiste à dresser les caractères du voisinage tel que l'entend l'UE. Le premier caractère est la contiguïté spatiale de l'UE avec ses voisins. Cela dit, cette contiguïté a un double sens : elle concerne la continuité territoriale du continent européen mais elle porte aussi sur les pays jouxtant les horizons maritimes méditerranéens de l'UE. Le voisinage de l'UE est conçu ensuite comme placé dans l'interdépendance économique avec l'UE, pour l'heure, c'est plutôt la dépendance de ces voisins qui domine. Ces deux caractères ressortissent d'une vision de l'UE comme région dans le processus de mondialisation pour lequel l'espace des interrelations de proximité compte désormais dans la compétition internationale. Un autre trait de définition concerne les enjeux prioritaires pour le voisinage. En cela, l'UE a clairement mis en avant l'enjeu de sa sécurité sur celui de la coopération avec les États voisins. Enfin, le voisinage réactualise la frontière ou plus précisément contribue à européaniser la frontière : les solutions d'abaissement de la frontière dans l'UE sont appliquées progressivement aux frontières externes afin d'abolir justement cette distinction frontières internes/ frontières externes de l'UE. En un sens, la définition du voisinage est une définition interne de l'UE qui ne tient pas compte des caractères propres à chaque pays déclaré comme éligible à la PEV.
Cela dit, et ce sera la deuxième conclusion, le voisinage n'est pas seulement l'attribut d'une politique européenne. Il a une portée bien plus ample. Julien Jeandesboz parle à son sujet d'un

« label » et Alexandra Goujon de « récit de la menace », d'autres auteurs évoquent l'idée que le voisinage ressortit du « récit européen »(Jones et Clark, 2008). Par label, la catégorie de voisin appose au pays concerné un certificat de qualité, un privilège en quelque sorte, un laisser-passer pour passer de la catégorie hors-UE à celle de non-inclusion, la question est de savoir si ce label a le même effet dans les pays concernés que celui de futur État membre qui avait déclenché la liesse des PECOs. Le « récit de la menace » fait écho à l'importance des enjeux de sécurité. Plus encore, la notion de récit indique que le terme de voisinage s'est ancré dans le vocabulaire européen même si la menace, son identification et ses conditions d'existence ont soit disparu soit été modifiées. L'idée de récit rend compte en fait d'une volonté d'ordonner l'expérience du temps, si l'on s'appuie sur la pensée de Paul Ricœur. Le « récit de la menace » renvoie ainsi à l'idée d'une incertitude de l'UE à se placer dans les configurations géopolitiques issues de la fin de la Guerre froide, en ce sens, le voisinage serait encore l'idée d'un glacis sur lequel l'UE exerce son influence. Mais le « récit européen », c'est aussi ordonner l'aventure européenne à la façon de la construction d'un mythe dont il n'y aurait pas d'exclus, mais que des proches, les voisins. Le voisinage tel qu'il est conçu par l'UE ne relève donc pas seulement d'une politique éponyme, il est aussi le signe d'une vision géopolitique, d'un projet politique de la place de l'UE dans le monde.

Enfin, il est temps de revenir, à cette étape, sur l'hypothèse du voisinage comme quasi-concept. On peut rapprocher le terme de voisinage de celui de cohésion, car ils ont tous les deux été mis en avant dans les discours européens. La cohésion, apparue officiellement en 1997, a accompli cependant un chemin plus abouti car elle est devenue un concept juridique communautaire depuis qu'elle est inscrite dans le traité fonctionnel de l'Union européenne (TFUE) de 2007. Le voisinage, dix ans après, n'a pas encore été l'objet d'une reconnaissance juridique. Les deux termes ont cependant rencontré le même succès.

II. Les voisinages vus par les Européens…et les voisins

Comment parle-t-on des voisinages dans les pays européens ? On l'a vu, la notion de voisinage a été largement forgée par l'UE, elle possède une certaine dimension technique mais est surtout associée au processus d'européanisation dont elle procède en tant que vision que l'UE se fait du monde proche. Or, quelle est sa réception ailleurs ? Qu'entend-on par voisinage et voisin dans les pays de l'UE et dans lesdits pays voisins ? Il convient ici de ne pas prendre cette notion comme un simple terme importé depuis l'UE mais bien d'en étudier les connotations et les représentations spatiales dans les pays membres et non-membres. Nous faisons nôtre l'approche de la représentation de l'espace proposée par Jean-François Staszak (Staszak, 2013) : « la qualité d'une représentation tient moins à son hypothétique adéquation mimétique à un espace référent », ici le voisinage entendu par l'UE, « qu'à sa pertinence dans un système cognitif, à son aptitude à remplir une fonction. Ainsi, analyser une représentation spatiale, c'est tenter de comprendre pourquoi, comment et à quoi elle sert ». Quelques études ont porté sur la représentation générale des pays voisins en Europe : nous en reprenons ici les principaux résultats pour comprendre ce que les voisinages signifient aux yeux des Européens. On complètera cette perspective par la signification que prend le terme de voisin dans deux pays du voisinage, la Russie et la Turquie, ainsi que dans un pays membre de l'UE et directement

limitrophe des voisinages, la Bulgarie. On poursuivra ainsi notre investigation sur la déconstruction du voisinage, terme essentialisé dans la politique européenne éponyme, mais dont il faut envisager toutes les dimensions et les interprétations.

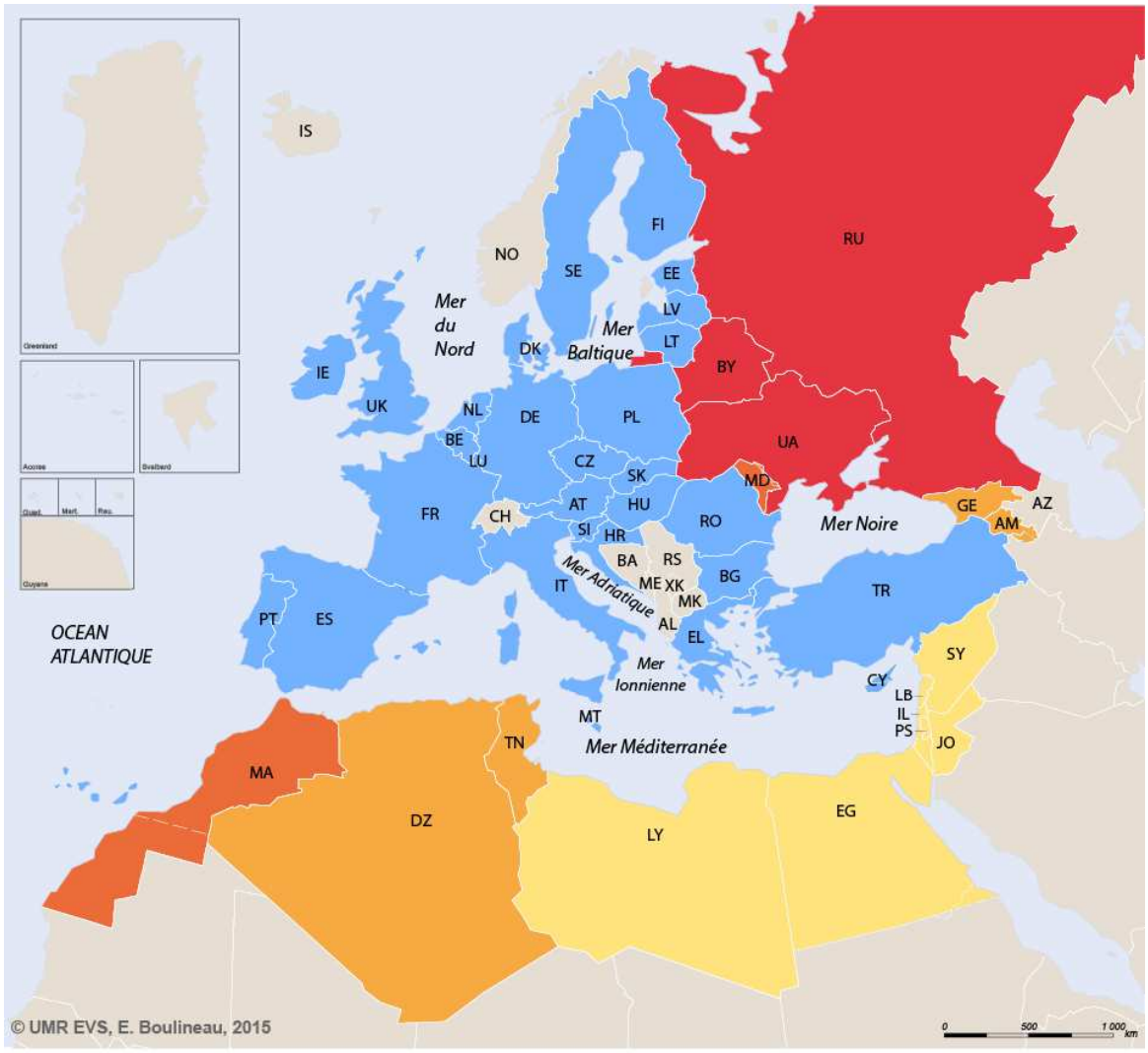
1. Les Européens et leurs voisins : délimitations et perceptions

1.1. Les Européens et leurs voisins selon l'eurobaromètre 2006

En 2006, la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne a commandé un eurobaromètre spécial intitulé « l'Union européenne et ses voisins », afin de mieux comprendre la connaissance des pays voisins qu'ont les citoyens européens, ainsi que leur position sur les relations de l'UE avec ces pays. Ce sondage intervient peu de temps après l'instauration de la politique européenne de voisinage en 2003. La méthode de l'eurobaromètre se fonde sur un millier de personnes interrogées dans chaque pays membres de l'UE (500 personnes environ au Luxembourg, à Malte et à Chypre et 1 500 en Allemagne avec distinction entre Est et Ouest), dans les deux futurs pays entrants (Bulgarie et Roumanie), les pays candidats (Turquie et Croatie) ainsi que la communauté chypriote turque. En revanche, alors que les questions portent sur la perception des voisins et de l'action de l'UE envers eux, la liste des pays concernés se limite *stricto sensu* à celle des États concernés par la PEV. On a là un biais important de l'étude qui ne porte ainsi pas sur la notion de pays voisin dans sa proximité spatiale, culturelle, économique ou autre mais sur la notion de voisinage selon une définition règlementaire largement inconnue des personnes interrogées (seulement 18% ont entendu parler de la PEV). Pourtant la méthode d'enquête utilise des cartes à l'appui des questions, mais seuls sont grisés les pays inclus dans la PEV : les Balkans dits occidentaux en sont exclus. On note même une erreur grossière dans les questions : sur la carte soumise aux enquêtés figure l'Azerbaïdjan, mais dans le questionnaire soumis et le traitement des enquêtes, il est question du Kazakhstan ! On a donc éliminé les résultats se rapportant à cette confusion.
Sur la base de ce périmètre biaisé des pays voisins, les principaux résultats (Figure 4) montrent que les Européens interrogés limitent la liste des pays voisins à ceux qui ont une frontière terrestre avec l'UE : L'Ukraine, la Biélorussie et la Russie sont considérées par plus de 50% des sondés comme des voisins et, plus on est proche de ces pays, plus l'appartenance est affirmée. La Moldavie qui n'est pas séparée de l'UE par une mer –à la différence des 13 autres pays cités- apparaît en troisième position et recueille 32% des avis en faveur de son appartenance au voisinage, alors qu'elle ne jouxte pas encore l'UE à la date de l'enquête. On voit ainsi une double logique au classement d'un pays dans la catégorie de voisin (Tableau 3). La première est géographique et se fonde sur la proximité : le pays frontalier est considéré comme voisin. Il en va ainsi et sans ambiguïté de L'Ukraine pour les Polonais et les Slovaques, de la Russie pour les Finlandais et les Lettons, de la Biélorussie pour les Lettons et les Polonais. Les taux sont plus faibles mais tout aussi significatif pour les habitants des îles de Chypre et de Malte vis-à-vis de leurs plus proches voisins méditerranéens. L'autre logique renvoie aux flux migratoires et touristiques qui rendent ces pays proches dans les représentions mentales bien plus que dans la proximité spatiale. Il en est ainsi de la France avec les trois pays du Maghreb ou des Pays-Bas avec le Maroc. L'hypothèse de la fréquentation touristique se confirme dans la réponse à la seconde question sur la rencontre avec les ressortissants de ces pays. Les citoyens des pays du

Nord de l'Europe (Suède, Danemark, Pays-Bas) ont davantage rencontré des habitants des pays méditerranéens ou proche-orientaux, probablement au gré de leurs voyages. Il en résulte une carte qui valide en partie seulement l'idée que l'appartenance au voisinage de l'Europe est liée à la distance.

Figure 4 : l'UE et ses voisins selon l'eurobaromètre (mai-juin 2006)



Source : élaboration personnelle
Origine des données : eurobaromètre spécial 259/2006
© UMS RIATE pour les limites administratives



Tableau 3 : Les Européens et les pays voisins selon l'eurobaromètre

	Considérez-vous ces pays comme voisins de l'UE?					Avez-vous déjà rencontré quelqu'un des pays suivants?				
pays	% oui	rang 1 du plus grand % de OUI		rang 2 du plus grand % de OUI		% oui	rang 1 du plus grand % de OUI		rang 2 du plus grand % de OUI	
Ukraine	58	Pologne	91	Slovaquie	85	23	Lettonie	53	Rép. tchèque	50
Russie	57	Finlande	92	Lettonie	88	nd	nd	nd	nd	nd
Biélorussie	50	Lettonie	88	Pologne	85	14	Lettonie et Lituanie	48	Estonie	42
Moldavie	32	Bulgarie	57	Lettonie	53	5	CCT	44	Estonie et Lettonie	20
Maroc	32	France	49	Pays-Bas	45	30	France	73	Pays-Bas	65
Tunisie	28	Malte	50	France	46	22	France	61	Belgique	39
Géorgie	28	Chypre	57	Grèce	42	5	Estonie	30	Chypre	29
Arménie	26	France	47	Bulgarie	38	8	Estonie	32	Lituanie	27
Algérie	22	France	44	Malte	36	18	France	73	Luxembourg	28
Egypte	19	Chypre	55	Malte	37	18	Suède	35	Danemark	33
Israël	16	Chypre	58	Malte	36	17	Suède et Danemark	43	Pays-Bas	37
Jordanie	12	Chypre	39	Malte	23	5	CCT	20	Suède et Danemark	11
Liban	12	Chypre	56	Malte	22	10	Suède	40	Chypre	29
Libye	12	Malte	43	Chypre	42	4	Malte	34	Danemark	8
Syrie	11	Chypre	53	Malte	23	5	Chypre	37	Suède	24
Territoires palestiniens	10	Chypre	42	Malte	19	5	Danemark	30	CCT	27

Source : eurobaromètre spécial 259, mai-juin 2006. CCT : communauté turque de Chypre

1.2. Une lecture en creux des voisinages de l'Europe par les étudiants

Un autre programme de recherche a produit des résultats utiles à notre réflexion. Le projet Eurobroadmap[12] ne porte pas spécifiquement sur le lien entre Europe et voisinage car il vise plus généralement à analyser les différentes visions de la place de l'Europe dans le monde. Une de ces visions est celle des étudiants de pays européens et non-européens ; elle permet de lire en creux la perception du voisinage au travers d'une enquête sur la définition de l'Europe menée parmi une population relativement identifiée par sa classe d'âge et son statut socio-économique, celle des étudiants. Une importante enquête a été menée en 2010 auprès d'environ 10 000 étudiants pour recueillir leur vision individuelle du monde et la place relative qu'ils accordent à l'Europe au travers de l'expression de leurs préférences à vivre dans tel ou tel pays, des limites qu'ils dessinent à l'Europe et des mots libres qu'ils associent à cette dernière.

[12] Projet financé par le 7e PCRD (2009-2011) sous la direction scientifique de Claude Grasland (U. Paris 7) et de Clarisse Didelon (CNRS) http://www.eurobroadmap.eu/ notamment le volume consacré aux cartes mentales : https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/654530/filename/EWP_wp2_final_vol5.pdf.

Parmi les 18 pays retenus, sept sont membres de l'UE avec une distribution géographique selon qu'ils sont au cœur de l'UE historique (France et Belgique), au nord (Suède), à l'Est (Hongrie et Roumanie), au sud (Malte) et à l'ouest (Portugal). Cinq autres pays sont considérés comme des pays du voisinage dans Eurobroadmap (Azerbaïdjan, Égypte, Moldavie, Tunisie et Turquie) enfin, six autres pays sont déclarés éloignés et appartiennent à la catégorie des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine) ainsi que le Cameroun et le Sénégal pour avoir un échantillon représentatif de l'Afrique. Une des méthodes utilisées s'appuie sur des cartes mentales des découpages du monde et de l'Europe : les étudiants ont été invités à tracer manuellement les limites de l'Europe. Une telle approche présente deux avantages : celui de s'affranchir des limites des États trop souvent mobilisés (il ne s'agissait pas de nommer les pays considérés comme européens mais de tracer l'Europe à main levée sur un fond de carte) et de sortir d'une vision européanocentrée (toutes les données par pays ont été comparées à l'ensemble du groupe des étudiants considérés comme un groupe stable et représentatif)[13].

On peut donc proposer une double lecture de ces résultats en référence au voisinage : comment les étudiants ressortissants des pays du voisinage selon Eurobroadmap incluent-ils ou non leur pays dans L'Europe ? L'inclusion en Europe signifierait donc qu'ils ne considèrent pas leur pays comme un voisin, selon un trait de caractère que nous avons déjà souligné, à savoir celui du voisinage comme catégorie de non-inclusion dans l'Europe. Comment ces visions de l'Europe, comparativement aux données de tous les étudiants interrogés, mettent-elles en exergue une représentation différente voire spécifique ?

Commençons par le second point. Il ressort tout d'abord des cartes mentales de tous les étudiants un gradient d'européanité. La fréquence d'inclusion des six pays fondateurs (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et Italie) est de 95%, la connaissance de l'histoire de la construction européenne peut être convoquée ici comme facteur explicatif, il en est un autre qui correspond à une Europe compacte et continentale. L'Europe se trouve confondue avec l'Union européenne et les mêmes motifs d'inclusion et d'exclusion sont partagés par les enquêtés. La fréquence d'inclusion (60 à 80%) diminue le long d'un gradient vers l'ouest (Irlande et Royaume-Uni), le nord (Scandinavie) et l'est (nouveaux États membres). Parmi les étudiants des pays du voisinage, les limites de l'Europe sont plus ambiguës. Les auteurs distinguent trois types de configurations. Pour les étudiants turcs, comme pour leurs homologues des autres pays, l'Europe des six apparaît pleinement, mais ils ont tendance à légèrement sous-représenter l'extension européenne vers l'est et le nord (Scandinavie). En revanche, ils incluent davantage leur pays en entier dans l'Europe, sans que cela soit un fait très marqué, alors que les autres étudiants dissocient la partie européenne de la partie asiatique. La seconde configuration spatiale est donnée par les étudiants moldaves, elle est très proche de celle de l'ensemble des interrogés évoquée ci-dessus. La troisième configuration spatiale est formée par les visions des étudiants azerbaïdjanais, tunisiens et égyptiens pour lesquels l'Europe est réduite à son cœur continental avec une sous-représentation des espaces atlantiques et scandinaves, et une surreprésentation de l'inclusion de l'Afrique du Nord, du Proche et du Moyen-Orient jusqu'à parfois inclure l'Amérique du Nord (dans une confusion manifeste avec l'Occident), comparativement à l'ensemble des étudiants. Il y a donc bien une représentation paradoxale de l'Europe autour d'un consensus sur une Europe étroite (le cœur européen continental des pays

[13] On peut toutefois reprocher aux auteurs d'avoir fourni un fond de carte centré sur l'Europe…Une projection polaire par exemple aurait franchement aboli l'européocentrisme !

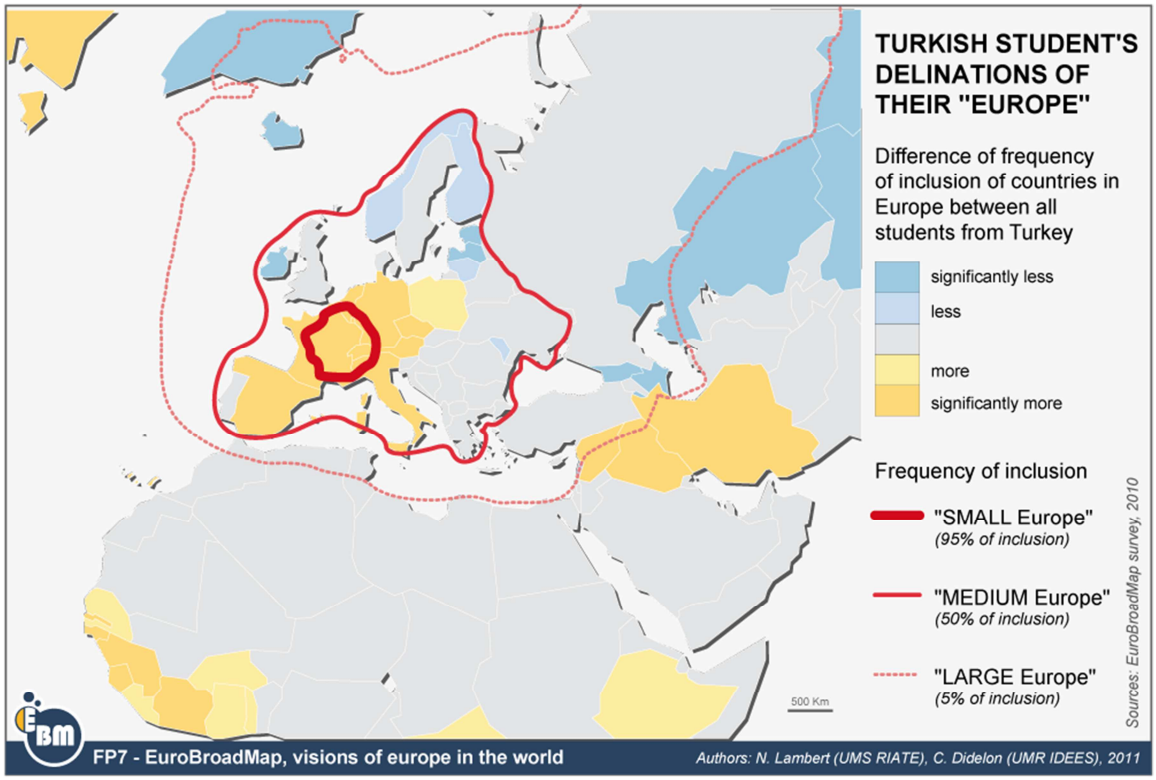
fondateurs) et des limites floues à mesure que l'on s'en éloigne, à l'exception notable du détroit de Gibraltar.

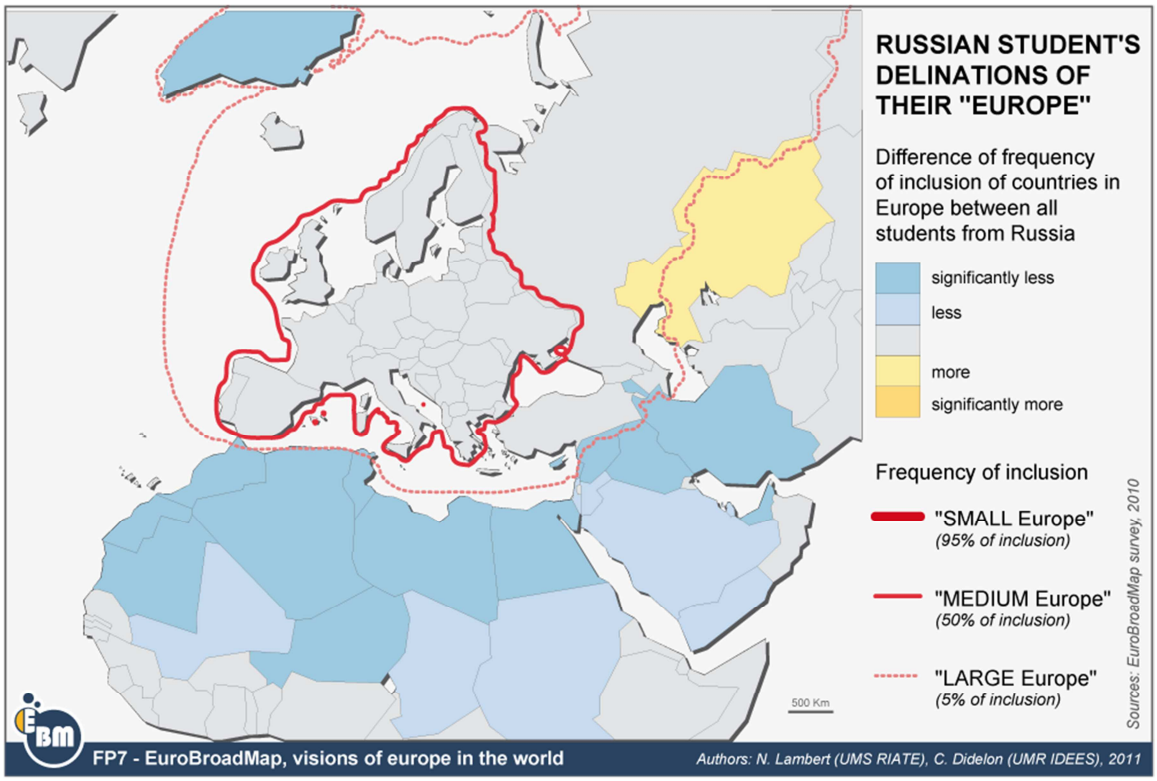
C'est évidemment dans ce flou que se loge une fois encore l'ambiguïté du voisinage. Si l'on prend plus spécifiquement la Turquie et la Russie, il est certes impossible d'extrapoler de cette étude leur appartenance ou non au voisinage mais il est déjà possible de voir si les étudiants de ces deux pays considèrent que leur pays est inclus dans l'Europe[14] (Figure 5). En Turquie, la moitié des répondants arrête les limites de l'Europe à une vision continentale qui inclut toutes les péninsules (scandinave, ibérique et balkanique, y compris donc la Thrace turque) avec un léger débordement sur le nord du Maghreb, ce qui associe implicitement cet espace à la colonisation mais aussi au continent Europe ; à l'est, les limites en sont élargies à l'Ukraine et la Biélorussie. Mais seulement 5% des étudiants incluent la partie asiatique du pays dans la définition de l'Europe. A une autre question de l'enquête portant sur la région du monde à laquelle appartient leur pays, les étudiants turcs ont massivement répondu de façon tautologique « à la Turquie » mais aussi « au monde ». En termes de qualificatifs, l'Europe est associée à leurs yeux à deux polarités : une positive de modernité et de développement ; une négative associée à l'impérialisme et à l'égoïsme ; elle est aussi associée à l'idée de civilisation et de chrétienté (Brennetot et al., 2013). Ainsi, les étudiants turcs interrogés excluent globalement leur pays de l'Europe, selon le principe du tiers-exclus, mais cela ne nous permet pas de dire qu'ils le considèrent comme relevant du voisinage.

En Russie, comprise ici dans le groupe des pays éloignés, une analyse similaire montre que la moitié des étudiants circonscrivent l'Europe de la même façon que les Turcs, y compris en incluant la Biélorussie et l'Ukraine dans l'ensemble européen ; mais la Russie en est exclue, y compris dans sa partie réputée européenne. Les limites de l'Europe la plus large dont la Russie comme la Turquie font partie est envisagée seulement par 5% des répondants. Le Groenland, possession danoise, l'est aussi, signe d'une sensibilité russe plus grande aux enjeux des hautes latitudes. Enfin, les étudiants russes possèdent une vision stéréotypée de l'Europe associée aux lieux culturels et aux grandes marques de luxe. De l'espace européen, ils retiennent la monnaie et l'union politique et un principe d'extériorité de pays étrangers au leur. Les étudiants russes ont une vision de la localisation de leur pays dans le monde qui se résume à trois mots-clés : Russie, Europe, Eurasie ; ce qui signifie que dans le cadre de l'enquête, ils ont associés clairement l'Europe à l'Union européenne sur le versant politique et à des symboles (monuments et marques) sur le plan culturel.

[14] Compte tenu de la taille des deux pays, les enquêtes ont été menées dans plusieurs villes de façon à rendre compte de la diversité géographique de ces pays.

Figure 5 : L'Europe vue par les étudiants turcs et russes





Source : EuroBroadMap, http://www.ums-riate.fr/mapper/index_free_mode.php

1.3. Le traitement médiatique des voisinages dans la presse européenne

Dans le projet ESPON ITAN auquel j'ai participé, une étude des citations des pays voisins dans la presse européenne a été menée par le GIS CIST en partenariat avec l'ANR GEOMEDIA conduite par la même équipe (ESPON ITAN, scientific report, 2014, p. 196-206). Regarder les voisinages à travers les yeux de la presse présente un double intérêt : la presse est une caisse de résonnance des enjeux et des préoccupations des sociétés, en tant que telle, elle contribue à définir un espace public et à forger aussi en retour l'opinion publique. Dans cette étude pour ITAN, une extraction des données GEOMEDIA a été réalisée sur la base d'un journal généraliste et d'un journal économique pour les périodes suivantes 1998-2000 et 2010-2012, et pour les pays suivants : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Espagne, République tchèque (pour ce pays seule la presse économique a été retenue). Les deux périodes ont été choisies afin de rendre compte respectivement des changements en Europe orientale puis des printemps arabes.

Cette étude ne permet pas de savoir comment la presse européenne définit les voisinages puisque les noms de pays à chercher dans les articles ont été fixés *a posteriori* selon la définition des voisinages adoptée dans ITAN. Cependant, l'étude permet de voir que l'attention portée aux pays voisins a décliné entre 1998-2000 et 2010-2012 avec respectivement 18,4% et 15,7% des articles consacrés aux voisinages. Ce déclin est bien plus net dans la presse généraliste que dans la presse économique : de 25% à 15% et de 13 à 14%. Si l'on regarde la ventilation par pays voisin, les Balkans occidentaux sont nettement moins représentés dans la seconde période que dans la première, du fait probablement de l'actualité[15]. Seule la Serbie conserve un indice de citations relativement élevé, comparativement aux autres pays du voisinage. La Russie, qui connaît, outre son poids diplomatique, une importante croissance économique dans la décennie 2000, est le pays le plus cité. La Turquie, Israël et l'Egypte apparaissent ensuite dans le classement des citations et ce dans tous les pays européens. L'analyse nationale de la presse révèle que la presse française est davantage tournée vers les pays méditerranéens (Maghreb et Machrek dans une moindre mesure) ce qui renvoie à son passé colonial ; de la même manière, la presse britannique regarde plutôt le Proche-Orient et l'Egypte. Plus étonnant, la presse italienne néglige les Balkans occidentaux et l'Albanie, mais le choix de la période de référence est plutôt malvenu pour observes ces pays. La presse espagnole surexpose son voisin marocain, les journaux allemands se désintéressent des Balkans et de l'Europe orientale (hormis la Russie) au profit du Machrek, lieu d'intenses bouleversements dans la période retenue.

Jusque-là la géographie des citations des voisinages dans la presse européenne confirme les tropismes économiques respectifs des pays retenus. L'étude rapporte ensuite le poids des citations au nombre d'habitants des pays voisins puis à son PIB. Selon le critère démographique, le Proche-Orient (notamment la Syrie et Israël), les Balkans occidentaux (et plus particulièrement le Kosovo et le Monténégro) et la Libye sont les plus cités. La presse européenne relaie ainsi dans ses colonnes l'image de zones d'instabilité politique. Sur le versant économique, les articles consacrés aux pays à faible PIB l'emportent : on retrouve le Kosovo, le Monténégro, la Géorgie,

[15] Cette période 1998-2000 ne prend que partiellement en compte les changements majeurs en Europe orientale : il s'agit de la période charnière de retour de la croissance en Russie, et dans les Balkans, les armes se sont tues en ex-Yougoslavie sauf en Macédoine, en proie à des soulèvements internes qui conduiront aux accords d'Ochrid en 2001. L'Albanie, après le krach de 1997, entre en crise profonde. Le Kossovo est placé sous administration de l'ONU en 1999.

la Libye et plus étonnamment la Jordanie et la Tunisie. Une fois encore, la couverture médiatique s'attache davantage aux pays où l'investissement est risqué qu'à la perspective de nouvelles opportunités d'investissements. Bref, l'étude conclut que la vision des pays voisins dans la presse européenne est plutôt négative dans la presse généraliste comme économique.

2. La notion de voisinage chez les voisins russe et turc

Le voisinage est une notion forgée par l'Union européenne pour guider notamment sa politique extérieure. Il se trouve que deux de ses « voisins », qui sont des puissances régionales, La Russie et la Turquie, ont elles aussi développé, dans le cadre de leur politique extérieure, deux termes similaires. L'idée ici est de faire un contrepoint vu d'ailleurs pour ne pas essentialiser le voisinage comme notion européenne (Encadré 2). En Russie, il s'agit de l'étranger proche (*ближнее зарубежье*, *blizhneye zarubezhye*), cette notion se trouve dans la presse mais assez peu dans la littérature scientifique. En turc, il n'y a pas de traduction littérale, le terme de voisinage existe (*komşuluk)* mais c'est surtout la notion de néo-ottomanisme comme doctrine turque pour renouer avec l'héritage de l'empire ottoman qui est mobilisée par les chercheurs. Il nous est impossible de revenir dans ce travail sur la genèse de ces deux notions dans leur contexte respectif. On se contentera d'en interroger la simultanéité avec l'émergence de la notion de voisinage dans le contexte européen. Dans tous les cas, il est intéressant de noter que chaque pays pense « son » voisinage pour se repositionner sur la scène européenne notamment et redéfinir sa sphère d'influence.

2.1. Vue de Russie : voisinage et « étranger proche »

En russe, le terme russe d' « étranger proche » est synonyme de voisin. Il renvoie à des États qui ont fait partie de l'empire russe et de l'URSS et c'est cet héritage impérial que l'actuelle fédération de Russie souhaite protéger car ces pays sont considérés comme des marches : la comparaison avec la doctrine Monroe américaine est utilisée par les cadres politiques sous la présidence de Boris Eltsine (de Tinguy, 2005). L'usage du terme se répand donc dans les années 1990. L'étranger proche partage avec la notion de voisinage la problématique de l'intégration. Cette intégration économique et politique, institutionnalisée au sein de la Communauté des Etats indépendants (CEI) fondée en 1991, a connu un rapide développement à ses débuts. Mais la CEI est devenue une coquille vide par manque d'objectif commun, par volonté des États de conserver leur souveraineté et par le déséquilibre des forces en faveur de la Russie. Au cours des années 1990, la CEI faiblit face à l'absence d'une position commune condamnant l'OTAN, ou face à la formation d'autres alliances économiques régionales comme le GUAM (Géorgie Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie). Durant la décennie 1990, à l'opposé, la communauté économique européenne devient l'Union européenne, trois nouveaux Etats membres adhèrent et le grand élargissement se prépare. La décennie 2000 s'accompagne d'une forte croissance économique en Russie, et Vladimir Poutine élu président s'emploie à reconquérir les positions traditionnelles russes en Ukraine et en Asie centrale notamment. De nouveaux ensembles d'intégration régionale voient le jour, la forme la plus aboutie étant celle de l'Union économique eurasienne, instituant l'union douanière et le libre-échange entre la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan et

l'Arménie au 1er janvier 2015. Pour certains observateurs occidentaux, ces différentes unions s'apparentent à des réponses à la construction européenne (de Tinguy, 2005).
Le deuxième élément de rapprochement entre l'étranger-proche et le voisinage concerne l'interrogation sur la délimitation de l'Europe. La question n'est pas tant celle de l'identité européenne des pays limitrophes de la Russie sur son flanc ouest, que celle de forger une vision russe de l'Europe, puisque le pays s'étend en Europe mais aussi en Asie. Repenser l'Europe à partir de la Russie, tel est l'enjeu dans ce vaste pays qui a perdu un tiers de sa surface suite à l'effondrement de l'URSS et qui est ébranlé par un profond trouble identitaire. Par ailleurs, comme pour l'UE et le voisinage, la question de la place de la Russie dans le monde et ses moyens pour maintenir et améliorer cette position dans le jeu des puissances se pose. Vladimir Kolossov expose les trois discours géopolitiques russes dominants pour recomposer l'aire d'influence de la Russie : l'occidentalisme, l'étatisme et le néo-eurasisme (Kolossov, 2007). Il souligne le fait que dans un pays comme la Russie sans forte tradition démocratique les visions géopolitiques entre la population (géopolitique basse) et les élites ou experts au pouvoir (géopolitique haute) sont à dissocier (Kolossov, 2003). L'occidentalisme adhère au modèle de démocratie occidentale libérale ; son adoption par la Russie conduirait à un mode de développement interne affranchi des relations avec les anciennes républiques soviétiques. Le second discours, l'étatisme, prône la construction de la puissance russe sur son indépendance et sa souveraineté en nécessaire coopération avec les pays occidentaux et asiatiques. Enfin, le néo-eurasisme[16] est une idéologie qui cherche à « démontrer l'irréductible spécificité de la Russie face à l'Europe ainsi que le caractère naturel de son empire. » (Laruelle, 2001, p. 71) ; il s'appuie sur une vision culturaliste de l'identité russe qui tiendrait à la fois des Slaves et de l'orthodoxie et du monde turcique et musulman. Le modèle centre-périphéries est réinterprété dans cette doctrine : « L'eurasisme confond en effet le *centre* et le *milieu*, récuse l'image d'une Russie à la *périphérie* de l'Europe » (Laruelle, 2007, p. 11).
Il nous est difficile cependant d'échapper aux lectures européanocentrées ou occidentales des positions russes, mais il apparaît certain que les interprétations en termes de voisinage partagé (*shared neighbourhood*) que l'on trouve dans la littérature occidentale des relations internationales (Gower et Timmins, 2009) nous semble à cet égard inappropriées : d'une part parce que le récent conflit ukrainien montre qu'il s'agit d'un espace de tension et non de partage, d'autre part, parce qu'elles plaquent un discours dominateur qu'il soit européen (voire occidental) ou russe sur les pays voisins.

2.2. Vue de Turquie : voisinage et komşuluk

En turc, le terme de voisinage se dit *komşuluk,* ce même mot entre dans la traduction turque de la politique européenne de voisinage (*Avrupa Komşuluk Politikası*), il est aussi employé au sens de voisinage de quartier ou de maison, avec une référence à la coexistence de populations très variées dans les quartiers urbains sous l'Empire ottoman. En Turquie, la référence aux pays voisins est explicite dans la politique extérieure exprimée en 2009 sous la forme de la doctrine « zéro problème avec nos voisins » du ministre des affaires étrangères, Ahmet Davutoğlu, devenu premier ministre en août 2014. Cette doctrine s'inscrit dans une évolution de la

[16] Par opposition à l'eurasisme dont M. Laruelle fait remonter les racines en Russie à l'entre-deux-guerres.

représentation géopolitique de la Turquie en Europe et dans le monde. Pinar Bilgin et Ali Bilgiç retracent la politique extérieure turque au regard de trois formes historiques de géopolitiques énoncées par John Agnew : la géopolitique civilisationnelle fondée sur l'idée de culture et de civilisation au tournant du XIXe et XXe siècle, la géopolitique naturalisée construits sur les aspects naturels comme déterminants géopolitiques, et la géopolitique idéologique développée durant la période de la guerre froide (Bilgin et Bilgiç, 2011).

Encadré 2 : Verbatim : le voisinage vue de Russie et de Turquie

Entretiens à Bruxelles le 27 janvier 2015 dans le cadre du voyage d'études du master AlterEurope.
A la question posée sur leur définition du voisinage, voici ce qu'ont répondu les deux secrétaires d'ambassade rencontrés pour la Russie et la Turquie.

Représentation de la fédération de Russie auprès de l'UE :
« La notion de voisinage n'est pas un terme de référence commun pour envisager les pays situés entre L'UE et la Russie ». Le partenariat oriental de l'UE mis en place en 2008 après le conflit en Géorgie puis l'élargissement de l'OTAN ont changé la donne. « La Russie était prête à coopérer au début mais l'initiative du partenariat oriental a été prise en main par la Suède et la Pologne, deux pays peu favorables à la Russie. La Russie préfère placer sa coopération avec l'UE sur le mode du partenariat sur un pied d'égalité ». Un accord de partenariat et de coopération signé en 1994 et entré en vigueur en 1997 pour 10 ans est en cours de renégociation, il est reconduit annuellement. Concernant l'Ukraine, l'idée est de pouvoir « synchroniser le processus d'adhésion à l'UE et à l'Union eurasienne » pilotée par Moscou. « L'OTAN met en péril la sécurité russe » et est présenté comme « une ligne rouge ».

Représentation de la Turquie auprès de l'UE :
La langue turque possède un terme pour signifier le voisinage : *komşuluk*. Mais « la notion ne concerne pas uniquement les pays limitrophes de la Turquie, elle désigne aussi les pays avec lesquels la Turquie a des liens historiques et linguistiques comme dans les Balkans, en Algérie ou en Ouzbékistan ». La Turquie développe de façon très soutenue ses relations avec ses voisins. Notre interlocutrice nous montre que le pays possède 228 missions diplomatiques dans le monde et se place désormais au 7e rang mondial en nombre de missions. En 10 ans, 100 nouvelles missions ont ouvert dans le monde.

L'ouverture internationale de la Turquie dans les années 1980 a conduit le gouvernement à sortir le pays de son orientation occidentale forte pour envisager le Moyen-Orient comme une « zone d'opportunité » et non uniquement de menaces. La décennie 1990 conduit à la redéfinition de la politique extérieure turque dans un contexte de croissance économique et d'effondrement de l'URSS. La Turquie s'emploie alors à développer de nombreux traités bilatéraux pour garantir la stabilité de ses pays voisins dans les Balkans, dans le Caucase ou en Asie centrale. Elle cherche à se positionner comme hub énergétique et à promouvoir son *soft power* à l'aide du TIKA (agence de développement et de coopération internationale) notamment. Le recentrement sur les voisinages se poursuit depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP (parti de la justice et du développement) en 2002. Pour les chercheurs turcs (Bilgin et Bilgiç, 2011 ; Tüysüzolu, 2014), la géopolitique civilisationnelle est alors de retour avec les propos d'Ahmet Davutoğlu autour de la notion de « bassin de civilisation » de la Turquie qui se confond avec l'aire d'influence du pays à développer. Il développe dans un ouvrage éponyme en 2000 l'idée de « profondeur stratégique » qui résulte de la position géographique de la Turquie au

centre de plusieurs bassins géoculturels tels que les Balkans, le Moyen-Orient, l'Asie centrale, à l'instar de ce que fut l'Empire ottoman. L'idée est donc de replacer la Turquie au centre, et de s'affranchir d'une identification à l'Occident qui la plaçait en périphérie de l'Europe. Dans le vocabulaire politique, le terme de néo-ottomanisme est cependant réfuté, car ce serait évacuer la république kémaliste construite contre l'idée d'empire, de même que le terme d'eurasisme, associé aux visions néo-impériales russes selon les analystes. La politique extérieure turque est ainsi davantage tournée vers ses voisinages, elle s'appuie sur des auxiliaires de *soft power* telles que l'aide publique au développement via TIKA, les instituts culturels du réseau Yunus Emre, ou la compagnie aérienne Turkish airlines[17].

Que nous apprennent ces notions apparentées au voisinage et les visions géopolitiques qu'elles portent en Russie et en Turquie pour comprendre la notion de voisinage ?
Les trois termes sont développés durant la même période : la décennie 1990 est celle des incertitudes suite à la chute du Rideau de fer ; celle des années 2000 correspond au projet de grand élargissement pour l'Europe et celle du retour de la croissance pour la Russie et la Turquie. Pour les trois, c'est aussi l'époque de leur insertion croissante dans la mondialisation. Mais si la chronologie est globalement comparable, les processus territoriaux à l'œuvre sont eux incomparables : fragmentation étatique en Russie, intégrations européennes à géométrie variable. Ils ont contribué à redéfinir l'autre, le voisin. L'accession au statut de puissance (retrouvée pour la Russie, renforcée pour l'UE et reconstruite pour la Turquie) dans un monde globalisé conduit à s'interroger sur le degré d'intégration régionale et le sort réservé aux pays voisins dans des alliances nécessaires de portée mondiale. On sait le processus délicat car l'intégration économique doit s'accommoder des différences (politiques, culturelles etc…) et les mettre en ordre, en les articulant les unes aux autres sans les dénaturer. Il appartient aux géopoliticiens et aux spécialistes des relations internationales d'aller plus avant dans l'interprétation et la confrontation des doctrines de politique extérieure russe et turque, et notamment de savoir si leur émergence intervient comme une réponse à la politique de voisinage européenne. Notre effort ici est insuffisant, il reste à poursuivre dans d'autres recherches qui pourront être en mesure d'étudier en profondeur leur contexte national d'émergence et de les placer dans une comparaison construite.
On en revient cependant à la question des centres et des périphéries en Europe. Ni la Russie, ni la Turquie ne font partie de la politique européenne de voisinage. La première, la Russie, a refusé d'être dans la PEV et a négocié avec l'UE le statut de partenaire stratégique en 2003, ce qui la place d'égal à égal avec les États membres européens. La seconde, la Turquie, par le processus d'adhésion à l'UE en cours, émarge à la politique d'élargissement et se trouve donc hors champ de la PEV. Historiquement, elles sont toutes deux d'anciens centres impériaux et

[17] La compagnie aérienne Turkish Airlines dessert depuis fin 2013 199 destinations internationales contre 76 dix ans auparavant. Pour l'hiver 2012-2013, Turkish airlines dessert toutes les capitales de l'Union européenne (y compris Nicosie dont l'aéroport est dans la zone chypriote turque) à l'exception de Bratislava, Tallinn, Vilnius et Luxembourg. 22 pays du voisinage au sens de l'UE sont connectés au travers de 38 destinations : 6 villes ukrainiennes sont ainsi desservies (Dniepropetrovsk, Donetsk, Kiev, Lviv, Odessa, Simferopol), 3 en Azerbaïdjan (Bakou, Gyandzha, Nakichevan) et 3 en Libye (Tripoli, Benghazi, Sebha). http://www.turkishairlines.com/en-int/corporate/press-room/about-turkish-airlines/destinations-and-frequencies, consulté le 16 mars 2015.

non des périphéries des puissances étatiques européennes et regardent donc les voisins de l'UE comme leur propre voisin mais avec des visions différentes de celle développée par l'UE.

3. Le voisinage vu d'un État membre de l'UE au contact des voisins : la Bulgarie

Mon choix de la Bulgarie pour explorer la perception du voisinage a une double justification : d'une part, ce pays m'est familier car il a constitué mon terrain de thèse ; d'autre part, sa position aux avant-postes de l'UE au contact des voisinages terrestres (la Serbie et la Macédoine) et maritimes (mer Noire) en fait un observatoire pertinent. Ma connaissance de la langue et en partie de la littérature tant scientifique que littéraire bulgare me permet d'explorer la signification des termes de voisins et de voisinage pour la société bulgare et de tester sous un autre angle l'hypothèse du quasi-concept de voisinage. Cette étude permet aussi de mettre en perspective la position de la Bulgarie qui, lors de cette décennie 2000 d'émergence du voisinage, passait justement de cette catégorie de voisin à celle d'État membre en 2007. L'européanisation y a donc été accomplie au sens fort d'intégration.
Pourtant, le rapport des Bulgares à l'Europe et plus précisément les relations entre identité nationale et identité européenne continuent d'être complexes. Si l'on suit l'argumentation d'Anna Krasteva (Krasteva, 2005), les rapports entre les deux sont passés de l'ordre du dilemme à celui du paradoxe, à savoir comment penser en même temps l'appartenance à la Bulgarie et à l'Europe, comment accepter l'européanisation tout en poursuivant la construction de l'identité bulgare ? En outre, en Bulgarie, l'idée d'Europe balance entre deux polarités : d'un côté, l'Europe est associée à l'idée de modernité, de culture et de prospérité ; de l'autre, l'Europe est perçue comme puissance extérieure et intrusive où la hiérarchie entre centre et périphéries relaie la Bulgarie dans cette seconde catégorie. Cette ambivalence vis-à-vis de l'Europe conduit à une interprétation en termes de chemins difficiles de la tradition vers la modernité (Hajdinjak, Koseva et Želiazkova, 2012 dresse une synthèse des travaux bulgares sur ce point) jusqu'à l'interrogation existentielle « pourquoi sommes-nous ainsi ? » (Daskalov et Elenkov, 1995). Or, la notion de voisinage comme produit, vecteur et prescripteur même d'européanisation incite à penser une catégorie intermédiaire entre soi, l'européen et l'étranger. Comment la société bulgare s'en accommode-t-elle ? S'agit-il encore d'un terme importé de l'Europe signalé par sa racine latine, et adopté en toute imitation[18], ou ce terme est-il investi d'un sens premier bulgare qui aurait alors du mal à s'accommoder de cette acception européenne ?

Une première perspective grossière pour appréhender comment la notion de voisinage est explorée dans la littérature scientifique a consisté à taper le mot clé voisinage en bulgare (*съседство,* săsedstvo avec une racine slave donc !) dans le moteur de recherche cyrillique de google scholar. Parmi les 857 occurrences en bulgare, le terme de voisinage est présent dans des articles qui traitent du voisinage entre communautés ethniques, et plus particulièrement celles des Turcs et des Roms. Viennent ensuite les références consacrées à la politique européenne de voisinage. Autrement dit, en bulgare, le terme de voisinage est associé en premier lieu à la

[18] Nous renvoyons ici au volume de 2 de cette HDR et à nos travaux sur l'européanisation comme imitation en Bulgarie (notamment Boulineau, 2008 et Boulineau, 2014)

coexistence des minorités ethniques dans la société, posant la question en la renouvelant sans cesse du « nous » et du « eux », cette dernière catégorie oscillant entre le « voisin » et l'« étranger ». Comment penser alors le rapport du pays aux « voisins » au sens européen, alors même que dans la société bulgare le lien au « voisin » est problématique ? Les échelles sont certes différentes entre celle de la construction du soi et de l'autre au sein de la société bulgare, et celle du rapport au voisin pour un pays, la Bulgarie, associé alors à la sphère européenne. Mais, en Bulgarie, « on accepte facilement l'identité européenne, mais celle-ci influence peu la manière dont est conçue l'identité bulgare. L'européanité est structurée autour des valeurs de liberté, d'autonomie de la personne, d'appartenance par choix. L'identité bulgare est pensée comme destin, connue comme déterminée par l'origine » (Krasteva, 2005, p. 39). La façon dont l'expérience migratoire récente a marqué les recompositions de la société bulgare nous servira de porte d'entrée pour explorer le positionnement vis-à-vis de la notion de voisin. D'abord parce que les études sur ce point sont bien renseignées et que, ensuite, cette approche permet de s'affranchir des dichotomies interne/externe, dedans/dehors qui guident souvent une pensée rationnelle européenne pour poursuivre l'esprit de la citation ci-dessus. En effet, le champ de l'étude des migrations fait voler en éclats la notion de frontière qui circonscrit le « voisin » à son État d'appartenance, sans l'abolir néanmoins.

Plus encore, une telle approche permet de s'affranchir de l'idée souvent répandue en Bulgarie d'une construction identitaire vue comme un chemin de la tradition vers la modernité, entérinant l'hypothèse d'un retard dans le processus de développement national, ce que, à la suite des travaux de l'historienne Maria Todorova, on peut caractériser comme balkanisme : un discours sur les Balkans produit par l'Occident et intériorisé dans les Balkans eux-mêmes (Todorova, 1997). Rares sont les études qui n'adoptent pas ce point de vue mais pensent l'identité bulgare plutôt en termes de multi-appartenances à construire, de différence à combler entre l'identité et la citoyenneté et non en termes de degré d'accomplissement de la modernité. Là encore l'expérience migratoire des Bulgares les conduit à s'interroger sur soi, le voisin et l'étranger dans leurs rapports multiples aux autres identités, à la suite de l'ouverture des frontières.

3.1. L'expérience du voisinage par l'émigration et l'immigration

La Bulgarie peuplée d'à peine huit millions d'habitants au tournant des années 2000 est devenue un important pays d'émigration, notamment après la fin du régime des visas vers l'UE en 2001. En 2005, une étude menée auprès de 1 000 foyers estime que 15,2% de la population bulgare a connu une expérience migratoire, définie comme une mobilité à l'étranger d'au moins trois mois (Ragaru, 2008 citant les travaux de Veselin Minčev et Venelin Bošnakov).Globalement, on estime à un million le nombre de ressortissants bulgares à l'étranger ; les effets de la crise de 2008-2009 étant encore mal connus, c'est 10 à 15% de la population bulgare qui sont concernés ; en comparaison, la moyenne mondiale est de l'ordre de 3%. Une telle masse migratoire a fait l'objet de nombreuses études en sociologie et en anthropologie notamment, Nadège Ragaru en dresse la bibliographie avant la crise de 2008 (Ragaru, 2008b). La recomposition de l'identité bulgare et son rapport à l'Europe s'est joué de façon non négligeable dans les mobilités. L'ouverture des frontières après la chute du régime socialiste a contribué à démythifier les catégories d'Occident, d'Europe et de Balkans, par les pratiques concrètes et personnelles de

mobilités. L'Espagne et la Grèce ont occupé la première destination jusqu'en 2009 (si l'on exclut l'importante vague migratoire de la population turque de Bulgarie vers la Turquie entre 1989 et 1992).

Vers la Grèce, les mobilités ont concerné la main-d'œuvre saisonnière vers les exploitations agricoles du nord de la Grèce et les métiers de l'aide à la personne dans les grandes villes grecques. A Athènes, l'anthropologue Aliki Angelidou a travaillé plus précisément sur les ressorts de l'identité des migrants en interrogeant justement la question de voisinage balkanique, la Grèce jouxtant la Bulgarie (Angelidou, 2008). Elle montre que les Grecs se présentaient et étaient perçus avec un degré supérieur d'européanité, associée à la prospérité et à la démocratie, mâtinée du caractère balkanique d'un État plus faible comme l'est la Bulgarie. La Grèce a été perçue comme un voisin, au sens d'une certaine familiarité. L'expérience au quotidien a remodelé cette image progressivement, soit en l'inversant (La Grèce est moins développée que ne l'était la Bulgarie à l'époque socialiste), soit en portant une revendication d'égalité (le « nous » bulgare vaut bien « l'autre » grec sur une échelle d'appartenance européenne), soit en développant un scepticisme à l'égard de la place de leur pays en Europe quand il ne porte pas sur l'UE elle-même (le Bulgare est traité en « étranger » en Grèce et en Europe). Ces recompositions identitaires de Bulgares se forgent à travers l'écart observé. En Espagne, Silvia Gomez-Mestres et José Luis Molina les ont interprétées dans le cadre du paradigme transnational : les identités se floutent davantage dans les grandes villes où les Bulgares installés se disent parfois Catalans ou Espagnols par glissement identitaire (Gómez-Mestres et Molina, 2010). Ce dernier se révèle toutefois intermittent et réservé à une fraction des migrants, l'écart qui demeure concerne les éléments culturels (pratiques culinaires ou festives par exemple). Les expériences migratoires signent des recompositions identitaires de l'ordre de la remise en question des catégories de l'autre ou de l'étranger sans vraiment contribuer à affermir une définition de « soi ». On assiste à la mise en flottement des identités et des lieux avec des mécanismes d'adaptation qui reposent sur l'alternance entre les codes d'« ici » et de « là-bas ».

En outre, un autre phénomène vient travailler ces catégories identitaires en lien avec le voisinage : la Bulgarie est devenue un pays d'immigration et d'accueil de multiples mobilités. La catégorie de voisin se brouille encore : à la périphérie de la périphérie, là où la frontière isolait du voisin à l'époque du Rideau de fer, les mobilités récentes des Bulgares ont permis une déconstruction par la pratique d'une éventuelle appartenance au centre de l'Europe, malgré l'adhésion. L'immigration et les mobilités circulatoires replacent une fois encore la Bulgarie aux périphéries de l'Europe, comme porte d'entrée à surveiller : la construction d'un mur de barbelés au tripoint frontalier entre la Grèce et la Turquie le rappelle. C'est ainsi la place du territoire national en Europe qui est réinterrogée.

3.2. Identité territoriale bulgare et voisinage, un complexe balkanique

Le territoire national n'a pas en Bulgarie comme en France la fonction de creuset de l'identité nationale car ce territoire a imparfaitement correspondu à l'aire d'extension de la nation bulgare en formation. La littérature géographique bulgare insiste sur deux aspects pour expliquer la situation géographique du pays, comme en témoignent les deux derniers ouvrages de synthèse. En 2002, l'Académie des sciences présente dans un imposant volume le pays comme une aire de

conflits entre les puissances européennes ; son adhésion prochaine à l'UE et à l'OTAN est perçue comme une contribution à la stabilité des Balkans qui sortent des conflits de l'ex-Yougoslavie (Académie des sciences, 2002). En 2010, les géographes de l'Université Saint-Clément-d'Ohrid de Sofia insistent de leur côté sur le carrefour balkanique que constitue la Bulgarie (Popov et Slavejkov, 2010). Cette vision classique de la Bulgarie s'appuie sur quatre caractères : un nœud de communication entre L'Europe et le Proche-Orient, une proximité des détroits du Bosphore et des Dardanelles, un avant-poste de l'Europe chrétienne au contact de l'islam, et enfin un espace doté de richesses naturelles.

Le géopoliticien bulgare Marin Bačvarov est un des rares à déconstruire cette vision -avec le sociologue Ivajlo Dičev- (Bačvarov, 1999). Il montre que la position de transit du pays n'en fait pas forcément un carrefour clé de communications : la navigation sur le Danube est verrouillée par les Portes de fer en amont, de même que les hinterlands portuaires bulgares (Varna et Burgas) sont bien moins étendus que ceux de Salonique, Rijeka ou même Constantsa ; enfin, les communications terrestres demeurent faibles et de piètre qualité. La Bulgarie se situe en position de front et non de nœud actif de communications. Cette position de front s'explique par le fait que la péninsule balkanique est facilement atteignable sur ses façades extérieures mais difficilement pénétrable de l'intérieur : la fermeture par l'extérieur des empires bulgares médiévaux (au nord les peuples barbares et au sud l'empire byzantin) n'a pas été compensée de l'intérieur par un embryon de construction nationale. Une fois l'Empire médiéval bulgare liquidé par la conquête ottomane, la mosaïque de peuples a perduré. Les influences russes et austro-hongroises, à mesure que l'Empire ottoman s'affaiblissait, ont repositionné le pays dans les enjeux géopolitiques balkaniques du tournant du XIX^{e} et XX^{e} siècle, mais son appartenance au bloc de l'Est l'a de nouveau placé en position de front du Pacte de Varsovie, au contact de la Grèce et de la Turquie dans l'OTAN. Plus récemment, l'élargissement donne à l'UE une façade sur la Mer noire, mais la Bulgarie et la Roumanie se disputent la position de carrefour européen au travers de leur concurrence pour capter des installations énergétiques stratégiques ou des bases de commandement militaires (Rey et Groza, 2008).

La position de front a perduré, entrecoupée de moments où la Bulgarie a été placée comme carrefour balkanique ; mais elle a plutôt placé le pays dans une insécurité géopolitique que le discours sur la « forteresse Europe » face aux migrations/mobilités entrantes réactive. Cette insécurité se révèle commune avec les pays du voisinage, au sens de la PEV, et à bien des égards, les Bulgares ont le sentiment qu'ils « vivent au voisinage de l'Europe et non dans celle-ci » selon une récente analyse bulgare des relations entre identité bulgare et identité européenne ((Hajdinjak, Koseva et Želiazkova, 2012, p. 281).

A l'issue de ces développements sur la notion de voisinage vue d'Europe et d'ailleurs, on peut tirer quelques **remarques conclusives** qui montrent l'actualité de la notion de voisinage, hors du contexte précis de son apparition dans les cercles bruxellois.

L'examen du voisinage, décliné à travers l'eurobaromètre, la presse ou les visions des étudiants de l'Europe, montre sa force de cristallisation des enjeux historiques, culturels, géopolitiques des perceptions de l'Europe. Cette observation peut paraître banale, elle rappelle toutefois que parler de voisinage n'est pas neutre et que sous l'appellation nouvelle ou originale se cachent des constantes de la perception de soi et de l'autre. Pour en revenir à la difficile articulation entre identité européenne et identité bulgare, on ne peut que souscrire à la conclusion de l'historienne Maria Todorova selon laquelle les Balkans sont « géographiquement inséparables

de l'Europe mais culturellement construits comme son « Autre » intérieur (…). Comme dans le cas de l'Orient, ils concentrent en eux les caractéristiques négatives permettant, par contraste, de construire une image positive et gratifiante de « l'Européen » et de « l'Occidental » » (Todorova, 1997, p. 271 de la traduction française [2011]). On peut dire que le voisinage s'inscrit dans la même veine.

Les contrepoints turcs et russes développés ici à travers la perception de l'Europe des étudiants turcs et russes et leur façon respective de concevoir leur propre « voisinage » ont conforté cette idée. La question de la perception et de la gestion des différences est essentielle dans la façon de concevoir le voisin. En Russie et en Turquie, on assiste à une géopolitique civilisationnelle pensée dans un cadre étatique pour justifier d'une aire d'influence : les différences y sont donc pensées, ordonnées et hiérarchisées à partir d'un État qui se pose comme centre, selon une géopolitique classique en somme. Dans l'UE, les différences sont en partage des États membres qui viennent adhérer à l'UE. A l'UE, cette organisation née du regroupement des États, de les aider à trouver la formule où les différences « sont suffisamment interactives pour produire une ressemblance et une entité supérieure à la fois plus complexe et clairement identifiable » (Rey, 2005, p. 15). Mais les différences peuvent être aussi séparatrices car jugées trop grandes pour permettre l'intégration : dans l'UE, cette idée est pensée en termes de voisinage comme tiers-espace ni inclus ni exclus, en Russie et en Turquie elle est portée par une définition de plus en plus ethno-culturaliste du « soi » et de « l'autre ». Cela conduit à s'interroger sur le point de partage : jusqu'à quand les différences perçues (et construites aussi) par ces puissances sont séparatrices ou, au contraire, assimilatrices dans la réduction de la perception de ces différences ? Pour l'heure, le débat a des résonnances géopolitiques malheureuses en Ukraine ou au Moyen-Orient.

Enfin, avec l'exemple de la Bulgarie, on peut conclure que le pays est placé sous le régime du voisinage, mais dans une acception différente du voisinage politique de l'UE. Par régime, on s'inspire de la définition de l'historien François Hartog de différents ordres, ici temporels et spatiaux. Sur le plan des temporalités, l'expérience migratoire comme la pensée du territoire national renvoient à des temporalités de l'intermittence, celles des mobilités d'allers et retours vécus au présent sans projection dans l'avenir, ou bien celles des ruptures de l'histoire nationale dans le récit géopolitique. Au sens spatial, le régime de voisinage implique une circulation migratoire qui fait ou défait la perception de la proximité (avec la Grèce et les Grecs notamment) et replace le pays à la périphérie de l'Europe comme front d'européanisation. La Bulgarie, en franchissant ce passage hautement symbolique de pays balkanique à pays membre de l'UE aurait accompli son histoire, dans le sens où elle ne serait plus dans le perpétuel rattrapage historique mais qu'elle serait désormais un PECO (pays d'Europe centrale et orientale) comme les autres. Mais à la suite des travaux de Christian Grataloup, on peut dire que les catégories spatiales se substituent aux catégories temporelles pour penser le monde contemporain[19] : la fin de l'histoire montre que l'idée de progrès et de sa flèche du temps linéaire est remplacée par une vision spatiale. Le voisinage en est une, qui piège cependant entre l'Europe et le monde, qui renvoie à une oscillation des temporalités sur le mode de la plus ou moins grande périphérisation, et qui réduit, enfin, à une position inconfortable de non-inclusion.

[19] Christian Grataloup prend l'exemple de la catégorie Nord-Sud qui s'est substituée à celle de progrès. Conférence « La crise de nos catégories pour dire le Monde : Mondialité et mondialisation mettent-elles en crise les catégories géographiques ? », séminaire transversal « crise », UMR EVS, Lyon, 20 janvier 2015.

III. Les voisinages de l'UE : une mise à l'épreuve dans les Balkans occidentaux

Grâce au programme ESPON ITAN, nous avons acquis une connaissance des structures spatiales récentes des Balkans occidentaux avec une étude géographique de données socio-économiques comparables et harmonisées. On peut ainsi se placer au cœur des Balkans, regarder ce qui s'y passe dans leurs liens avec l'UE et avec les autres pôles (Turquie et Russie) à proximité. Il s'agit d'articuler ici des phénomènes étudiés à l'échelle méso, celle d'une région balkanique, avec l'échelle macro des grands ensembles économiques et géopolitiques. Les données de flux seront ainsi privilégiées (échanges commerciaux, les IDE, le PIB) pour les saisir.
Nous souhaitons ici placer le voisinage à l'épreuve des Balkans occidentaux pour explorer les différentes facettes de la contiguïté spatiale, de l'interdépendance, de la primauté de l'enjeu de la sécurité, et de la présence d'autres puissances. On entre ainsi dans cette question par les espaces et leurs dynamiques, les flux, mais aussi les territoires (taille, position, frontières et leurs configurations). Il s'agit aussi de voir avec l'exemple balkanique dans quelle mesure la notion de voisinage participe du processus d'européanisation.

1. Des confins aux voisins : des lectures européanocentrées des Balkans

Des Balkans, les géographes retiennent la double figure du carrefour et du cloisonnement : carrefour de routes et d'influences culturelles riches et multiples (par exemple la présence des trois principales religions monothéistes d'Orient, et des trois alphabets utilisés en Europe), cloisonnement de vallées et de bassins intramontagnards. Cette dialectique a construit du temps des empires (le dernier en date, l'empire ottoman s'effondre en 1923) deux formes de territoires : le « territoire-réseau » selon Georges Prévélakis (2009) actualise la notion de « dromocratie » proposée par Jacques Ancel (Ancel, 1992 [1930]) par laquelle la maîtrise des routes et des villes assurait le contrôle et la prospérité, en opposition à des isolats de montagnes refuges éloignés des lieux de circulation et d'innovation. Pendant les empires, la figure des confins balkaniques n'est que partiellement construite dans le cadre de la question d'Orient telle qu'elle est formulée par un Occident européen : si confins balkaniques il y a, c'est au sein de l'Empire ottoman ou aux marges de l'empire austro-hongrois et à la bordure de l'empire russe ; les centres qui régissent ces périphéries variées sont donc multiples. L'image des confins se construit quand la « machine logistique » (Prévélakis, 2009) de la circulation balkanique se trouve peu à peu enrayée par la naissance des États-nations et leurs cortèges de frontières, lois de souveraineté et droit des nations du XIXe au XXe siècle. Ce modèle de l'Etat-nation westphalien, né en Europe occidentale et importé dans les Balkans, introduit l'administration par le territoire.
Les Balkans deviennent donc confins quand, d'une part, la fragmentation territoriale les travaille dans des conflits internes et quand, d'autre part, les puissances extérieures européennes s'affrontent sur le champ balkanique pour en maîtriser les routes terrestres ou maritimes vers l'Orient et la Méditerranée, à mesure que l'empire ottoman se délite. Cette invention des confins balkaniques procède d'une logique du territoire de l'État-nation borné, homogène et intégrateur ; elle s'accommode mal du territoire-réseau ouvert, flou et déhiérarchisé qui

caractérisait la péninsule balkanique ottomane. A la différence de l'État westphalien et son modèle de souveraineté territoriale, l'empire ottoman organisait la circulation sur les terres placées sous son autorité afin de nourrir Istanbul. Il y avait certes des barrières (octrois, villes closes, insécurité routière, cols et défilés en montagnes) mais sans que la fonction de passage ne soit empêchée au profit d'une fragmentation dominante. Les rivalités de puissances et l'intérêt stratégique d'un tel carrefour s'y sont déployés durant les deux guerres mondiales. Le terme de balkanisation, associée à l'idée de fragmentation territoriale, apparaît dans ce contexte en 1918 dans un article du *New York Times* (Capdepuy et Jesné, 2012).

La guerre froide instaure un glacis entre l'Est et l'Ouest de l'Europe dont les Balkans participent tout en gardant un cloisonnement stato-centré. Pour une Albanie autarcique en rupture complète avec la Chine et l'URSS, la Yougoslavie tente l'autogestion socialiste et la troisième voie, la Bulgarie et la Roumanie s'inscrivent dans un mimétisme soviétique plus ou moins autocentré, alors que la Grèce a versé dans le clan occidental et atlantiste. Entre l'Est et l'Ouest qui structurent la division du monde, les confins balkaniques disparaissent pour être intégrés dans des camps, sans perdre toutefois leurs caractères. Sur la scène européenne, la redécouverte des Balkans après 1989 relève d'un véritable « retour » au sens de Stéphane Yérasimos. A propos des guerres dans l'ex-Yougoslavie après 1991, il note « maintenant il faut « européaniser les Balkans », après les avoir re-balkanisés ! » (Yérasimos, 2002, p. 12).

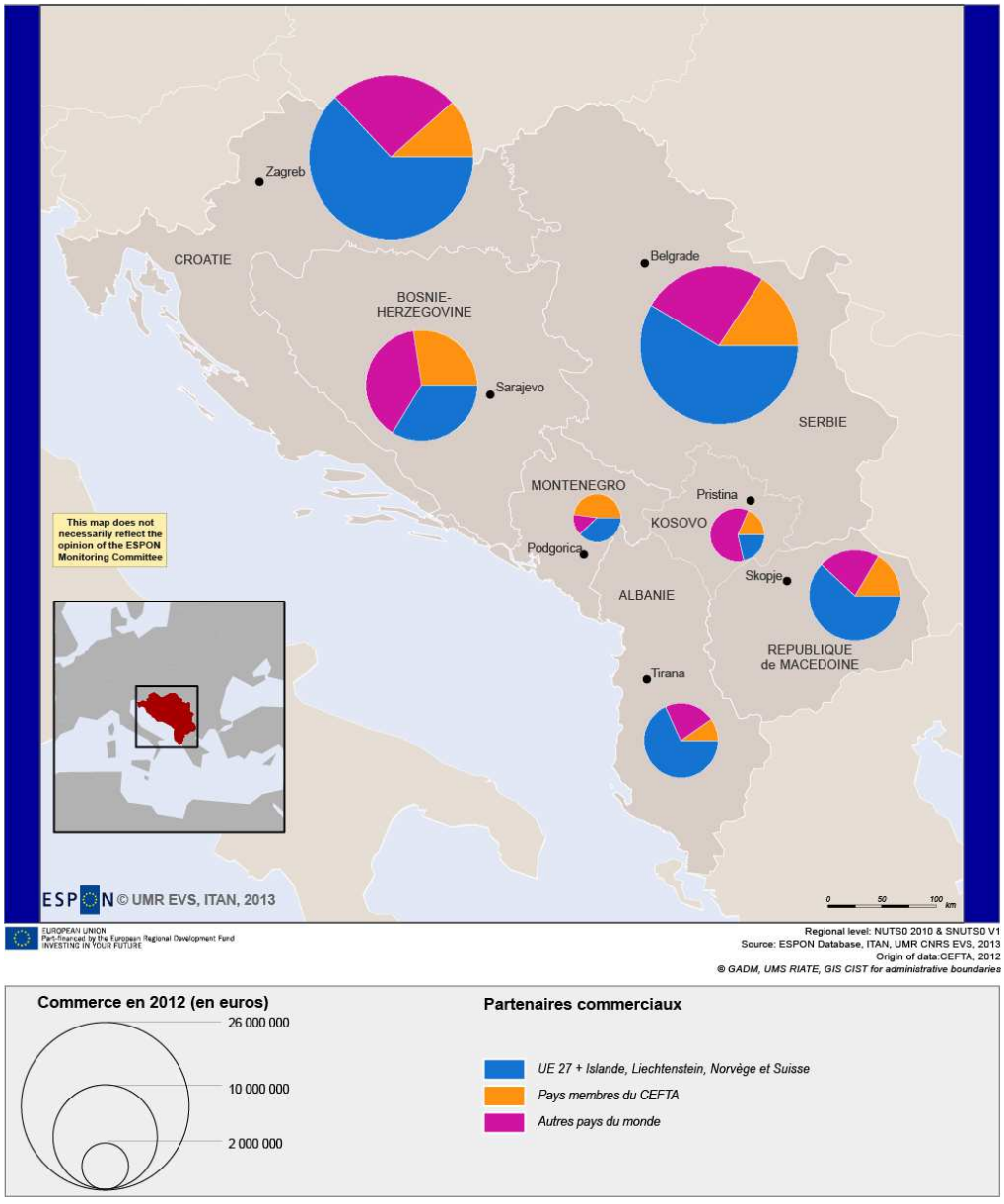
Comment expliquer alors la substitution progressive du terme de voisins à ceux de confins et de périphéries ? Avec 1989, l'Europe occidentale redécouvre les Balkans à l'occasion de la guerre et de l'ouverture des frontières : réfugiés des conflits yougoslaves, *boat people* albanais échoués sur les côtes italiennes et mobilités des populations roms réinterrogent le statut des frontières en Europe, de même qu'un siècle plus tôt les Balkans ont permis de questionner la diffusion du modèle de l'État-nation. Le troisième volet de l'émergence des voisins est donc politique et récent : la politique de voisinage en consacre l'usage officiellement en 2003. Selon le principe que ce qui est voisin nous est proche et nous impacte, l'UE entend poursuivre de bonnes relations de voisinage. L'UE est désormais capable de parler d'une voix au prix de la construction souvent difficile d'un consensus entre ses Etats membres. A la différence de la notion de confins qui renvoyait aux différents points de vue des puissances en concurrence dans les Balkans, le terme de voisinage exprime une vision commune de l'UE.

L'UE propose une définition du voisinage résumée souvent sous la formule laconique « tout sauf l'adhésion ». Ni espace de l'élargissement, ni lieu d'indifférence, le voisinage est l'espace potentiel de nouveaux marchés, de promotion des valeurs européennes de la démocratie et de l'état de droit, de déploiement d'une politique par pactes et accords où l'adoption des normes européennes est prégnante, tant en termes d'accès au marché communautaire dans les accords d'association (ASA) que dans les modalités de contrôle aux frontières. Le terme de voisinage est profondément politique, né dans un contexte de construction européenne, de même que le terme de confins résulte d'une vision des puissances européennes (empires centraux et États-nations) qui ont projeté dans l'espace balkanique leurs désirs d'expansion territoriale ou d'alliances avec les jeunes États balkaniques. Confronté aux dynamiques balkaniques, le terme de voisinage s'inscrit dans la droite ligne des visions que l'Occident a projetées sur les Balkans ; pour l'usage scientifique il apparaît insatisfaisant.

2. Les échanges commerciaux : quelle unité des Balkans occidentaux ?

Les Balkans occidentaux entretiennent une très faible place dans les échanges commerciaux européens – ils représentent 0,5% des échanges de l'UE- et une balance commerciale fortement déficitaire avec l'UE. Mais la réciproque est fausse : les Balkans réalisent en 2010 69% de leurs échanges commerciaux avec l'UE, ce qui les place dans une forte dépendance vis-à-vis d'elle mais cette part était de 80% en 1995-2000. Cette diminution de la part de l'UE dans le commerce des Balkans s'effectue au profit d'autres aires régionales comme l'Europe orientale (Russie, Biélorussie, Ukraine et Moldavie) dont la part passe de 2,2% à 4,8% des échanges sur la même période. Autrement dit, l'UE perd des parts du marché à mesure que les Balkans s'internationalisent progressivement.

Figure 6 : Ventilation du commerce international des pays balkaniques (2012)



Source : ESPON ITAN, Scientific report, p. 408, traduction en français par nos soins
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/itan.html

Si l'on analyse plus attentivement les échanges commerciaux des pays balkaniques à partir des données 2012 du CEFTA (Central European Free Trade agreement)[20], des différenciations de profils nationaux apparaissent (Figure 6). En 2012, ces pays réalisent 57% de leurs échanges avec l'Union européenne avec des importations en provenance de l'UE bien supérieures aux exportations vers ce même ensemble régional. A titre d'exemple, les exportations albanaises couvrent seulement 40% des importations. L'UE contribue à hauteur des deux-tiers des échanges pour la Croatie, la Serbie, la Macédoine et l'Albanie. En revanche, les Etats davantage enclavés, ceux qui n'ont pas de frontière directe avec l'UE présentent des profils moins tournés vers celle-ci. Le Kosovo est dépendant à 60% des échanges avec le monde entier : cette forte internationalisation tient à son statut politique particulier sous tutelle internationale. Le Monténégro commerce pour moitié avec les États membres du CEFTA mais la Serbie et la Croatie absorbent à elles deux la moitié de ses exportations, ce qui exprime son ouverture internationale limitée. Enfin, la Bosnie-Herzégovine partage ses échanges commerciaux à parts quasi égales entre l'UE, le CEFTA et le reste du monde.

Attachons-nous maintenant à regarder les échanges entre les pays des Balkans occidentaux. En dépit de la fraternité socialiste, les marchés étaient extrêmement partitionnés, marqués parfois par un système autarcique comme en Albanie après la rupture avec Moscou (1961). Pendant la décennie 1990, avec les guerres en ex-Yougoslavie ou les suites de la banqueroute albanaise en 1997, il est difficile d'avoir des données fiables sur les échanges économiques : les embargos internationaux ont favorisé l'économie grise et le commerce illicite. La décennie 2000 qui signe le retour de la stabilité s'accompagne du développement des échanges au sein de nouveaux accords régionaux. Fondé en 1992, le CEFTA en est le cadre institué, il encourage l'intégration des échanges en Europe centrale selon les procédures de l'OMC (organisation mondiale du commerce) et les règles de l'UE. L'adhésion au CEFTA requiert d'être membre de l'OMC et d'avoir ratifié un accord d'association et de stabilisation (ASA) avec l'UE dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. A ce titre, le CEFTA est considéré comme une antichambre préparatoire à l'adhésion à l'UE, ses membres le quittent quand ils adhèrent à l'UE : ce fut le cas des pays du groupe de Višegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) ainsi que de la Slovénie en 2004, de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, puis de la Croatie en 2013. La Croatie y est entrée en 2002, la Macédoine en 2006, et la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, la Moldavie et le Kosovo en 2007. Cette association régionale de libre-échange présente un périmètre géographique extrêmement variable puisqu'il n'y pas de processus d'élargissement autour d'Etats fondateurs mais un glissement de l'Europe centrale vers les Balkans à mesure que l'UE absorbe la première. De ce fait, la Moldavie se trouve en position non contiguë aux autres membres du CEFTA réduits actuellement aux Balkans occidentaux.

En 2012, les échanges internes entre les membres du CEFTA équivalent à 15,7% de leur commerce extérieur total en valeur. Entre 2009 et 2012, le commerce des Etats membres s'est développé, mais la part respective du commerce intra-CEFTA a peu évolué (16,9% en 2009 et 2010 ; 16,5% en 2011). Au sein du CEFTA, les échanges commerciaux entre les pays membres

[20] Acronyme en anglais de l'accord de libre-échange en Europe centrale et orientale (ALECE), il regroupe en 2012 la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Montenegro, le Kosovo, l'Albanie, la Macédoine et la Moldavie.

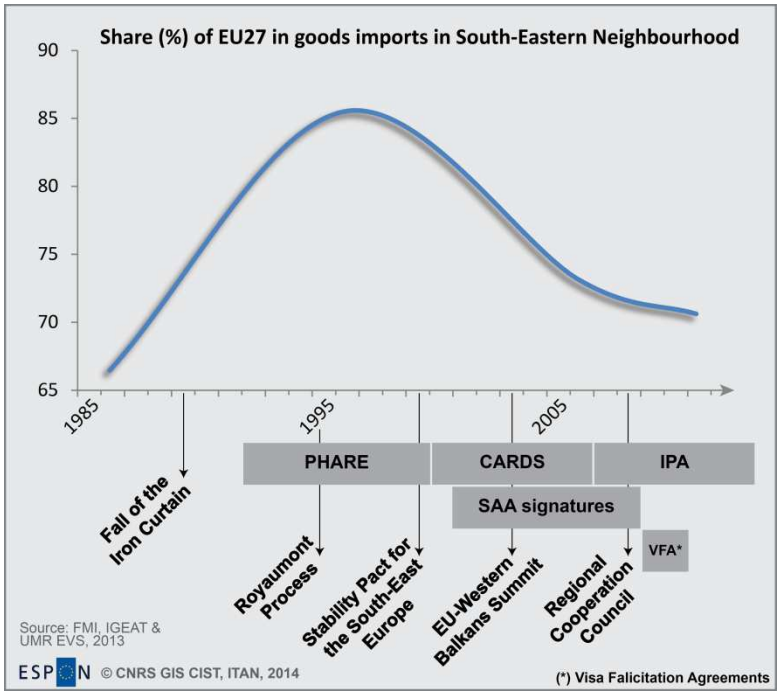
n'ont donc pas considérablement évolué, à rebours de ce qui serait attendu d'une organisation régionale de libre-échange (l'UE étant à cet égard l'idéal-type). Plus encore, c'est une véritable diversification des profils commerciaux qui apparaît (Figure 6). Seules la Serbie, la Croatie et la Macédoine ont une balance commerciale excédentaire avec leurs autres partenaires du CEFTA (Moldavie comprise). La Serbie réalise seulement 16% de son commerce extérieur total avec les membres du CEFTA, mais elle contribue dix fois plus que le Monténégro aux échanges intra-CEFTA, alors que les échanges de ce dernier dépendent pour 48% du CEFTA. La Serbie est le partenaire privilégié de la Bosnie-Herzégovine (un tiers des échanges serbes au sein du CEFTA) et de la Croatie (24%). L'effet de taille du pays ainsi que sa position frontalière de tous les pays balkaniques -à l'exception de l'Albanie- joue en sa faveur : sa contribution au commerce extérieur des autres pays des Balkans ne descend pas en-dessous des 20%. La Croatie et l'Albanie sont les pays qui réalisent la plus faible part de leur commerce extérieur au sein du CEFTA (respectivement 12% et 10%), mais les profils sont différents. En 2012, la Croatie est bénéficiaire avec le CEFTA, elle réalise ces échanges avec deux partenaires privilégiés : la Bosnie-Herzégovine et la Serbie absorbent respectivement 59% et 25% des échanges croates avec le CEFTA. Elle participe à hauteur de 25% des échanges du Monténégro, de 24% de ceux de la Serbie et de 50% de la Bosnie-Herzégovine au sein du CEFTA. Le pays reste donc un acteur de poids dans la zone, alors qu'il est tourné vers l'UE (63% de son commerce extérieur total). L'Albanie échange avec le Kosovo (40% de son commerce intra-CEFTA lui est dédié), la Serbie (24%) et la Macédoine (17%) mais sa part dans le commerce extérieur des pays balkaniques est plutôt insignifiante, le pays est complétement tourné vers le marché européen (68% de son commerce extérieur) et se présente au 1er rang des échanges des pays des Balkans occidentaux avec l'UE mais avec une balance commerciale déficitaire qui le place en complète dépendance. Le CEFTA présente ainsi une intégration régionale certes en marche car encore récente[21] mais déjà déséquilibrée. On peut conclure que chaque pays, dans sa phase de préparation à l'adhésion à l'UE, peaufine davantage sa stratégie de partenariat économique à l'UE que celle du renforcement de ses échanges intra-CEFTA.

Ce tropisme européen des échanges commerciaux révèle trois enseignements sur la position de voisinage des Balkans occidentaux. D'abord, à l'échelle européenne, la perte de parts de marchés de l'UE dans les Balkans va à l'encontre de la logique de l'européanisation. Nous avons évoqué la diversification des partenaires commerciaux comme explication possible. Sur un pas de temps plus long, la confrontation entre les actions politiques de l'UE et la place qu'elle a dans le volume des biens importés dans les Balkans apparaît contradictoire (Figure 7). L'action diplomatique de l'UE pour contribuer à la résolution des guerres de l'ex-Yougoslavie dès 1995 (processus de Royaumont) puis 1999 (pacte de stabilité) s'est amplifiée par la suite avec des sommets conjoints et l'aboutissement du pacte de stabilité en un conseil de coopération régionale. De la même façon, les aides financières se sont intensifiées au travers des programmations des aides structurelles depuis le mitan des années 1990. La coopération politique européenne au travers d'un régionalisme de traités et d'actions spécifiques a pour mission de renforcer l'intégration des Balkans à la sphère européenne (Tableau 1). Entre 2007 et 2011, les aides de préadhésion en faveur des Balkans ont augmenté de 19% (Cattaruzza et

[21] Les dernières données disponibles sont de 2012 soit 5 ans après l'adhésion de la majeure partie des États balkaniques.

Sintès, 2013). Mais la dimension économique de cette intégration est remise en question par la perte de vitesse de l'UE dans les biens importés dans les Balkans. Autrement dit, la dimension du voisinage paraît davantage prégnante sur le plan politique que sur le plan économique, l'UE ne cherchant pas tant à équilibrer ses relations économiques avec les Balkans qu'à stabiliser une zone turbulente.

Figure 7 : Part des biens importés en provenance de l'UE dans les Balkans occidentaux



Source : ESPON ITAN, Scientific report, p.417
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/itan.html

Ensuite, à l'échelle de l'ensemble régional des Balkans occidentaux, le CEFTA n'apparaît pas comme une zone d'échanges privilégiée entre les pays balkaniques, même si cet accord a pour mérite de favoriser l'internationalisation des échanges de ses membres par ses exigences de mise aux normes internationales : on est bien davantage dans l'apprentissage de normes et de pratiques européennes que dans la réalité de relations économiques privilégiées en interne. Dans les Balkans, on commerce moins avec ses voisins directs qu'avec une UE riche mais à distance. Le fait n'est pas nouveau, comme le rappelle l'historien Bernard Lory, l'intégration européenne de la Grèce sans continuité spatiale avec l'UE constitue un précédent qui autorise d'envisager l'intégration sur le mode « d'une « intégration à distance » : l'Europe riche et développée d'une part, et *nous* (*notre* communauté nationale et étatique) de l'autre. » (Lory, 2004, §42). L'européanisation apparaît ainsi comme un puissant facteur de fragmentation.
Enfin, la disparité des profils nationaux de commerce rappelle que ces États balkaniques, aussi petits soient-ils, battent en brèche l'idée convenue d'une unicité des Balkans. Il n'y a pas un voisinage balkanique qui se distinguerait par des petites variations locales mais des États, qui par le biais d'une de leur fonction régalienne, celle du commerce extérieur, expriment des tropismes divers très forts notamment dans les États issus de la Yougoslavie. Dans ses travaux de thèse en

cours, Clément Corbineau montre à travers le commerce du lait, à quel point la dynamique d'intégration européenne perturbe les flux, et dans ce cas, renforce les frontières en barrières (Encadré 3). De quelle européanisation parle-t-on alors ? De celle qui par en haut, impose normes et promesses d'adhésion ? L'européanisation par le bas, celle des flux marchands est encore loin de l'espace européen des libertés de circulation promis.

Encadré 3 : la fragmentation des marchés dans les Balkans occidentaux, l'exemple du lait

Box 1 – Fragmentation of food markets in Western Balkans: the case of milk

Food markets are relevant examples of the relative distortion introduced by the EU (and its expansion) in the countries of its neighbourhood. In the case of Balkan countries, food markets used to be quite integrated during the time of Yugoslavia. Even if the Yugoslav wars disturbed international trade, the integration of non-EU Western Balkans countries in the Central European Free Trade Agreement in 2006 showed the strong will of the authorities to create a common space for trade.

Croatia is one strong trade partner of Bosnia and Herzegovina. In 2012 Croatia exported dairy products for a total value of 34 million euros to Bosnia and Herzegovina and imported for a total value of 22 million euros. The integration of Croatia in the EU on the 1st of July 2013 reconfigured each free-trade zone (EU and Cefta) forcing economic actors in the field of milk and dairy products to adapt. Trilateral meetings between Croatia, Bosnia and Herzegovina and the EU didn't helped solving all the issues:

On July, 1st 2013, Bosnia and Herzegovina was not able to export milk and dairy products to Croatia because none of the industrial producers were on the list of "Third Country Establishments" approved by the Food and Veterinary Office (FVO) in the "Food - Section IX" [DG SANCO 2013]. This is mostly linked to the slow transformation of the Bosnian control system over the food production;

Croatia, while leaving Cefta for joining EU, asked Bosnia and Herzegovina to maintain its free-trade regime by raising the quota of some products (such as milk and dairy products) imported from EU by Bosnia and Herzegovina without tariff. The Bosnian government refused, pleading that Bosnia and Herzegovina needed to protect its national market in a situation where Bosnian producers can't export dairy products to Croatia.

This led to a multifaceted crisis between Croatia and Bosnia and Herzegovina concerning the trade of milk which had political and commercial consequences (i) It accelerated the adoption of veterinary and organisational measures concerning food safety in Bosnia and Herzegovina [Hasić 2013]; (ii) it slowed down the opening of an additional third Border Inspection Point between Bosnia and Herzegovina and Croatia; (iii) It forced Bosnian milk industry to find new outlet for their products in the Balkans and eventually in Turkey.

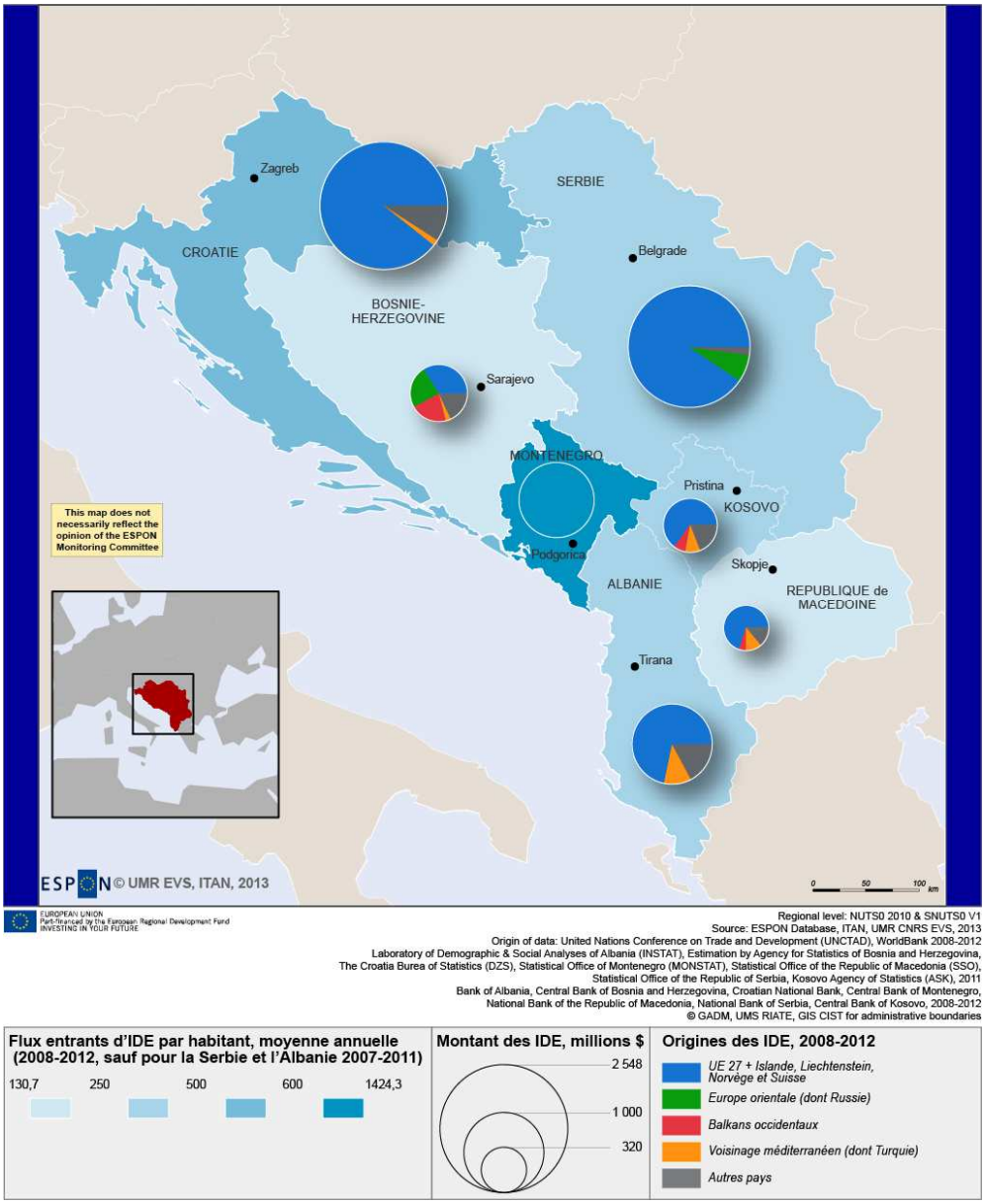
Auteur: Clément Corbineau, UMR EVS dans le cadre de sa thèse. Extrait de ESPON ITAN, Main report, p. 21.

3. Les IDE dans les Balkans occidentaux : l'UE concurrencée

Si l'on cherche un autre type de flux, nettement moins tributaire des rugosités de l'espace et des effets de barrières aux frontières mais tout aussi expressif de l'européanisation possible du voisinage, les investissements directs étrangers (IDE) constituent un très bon indicateur

(Figure 8). Ils sont aussi le vecteur d'une internationalisation des économies et permettent de travailler sur l'ambiguïté de la notion de voisinage qui se construit en premier lieu sur la distance euclidienne entre l'UE et ses pays voisins.

Figure 8 : Origine géographique des IDE (2008-2012)



Source : ESPON ITAN, Scientific report, p. 405, traduction en français par nos soins
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/itan.html

Dans les Balkans la part des IDE dans le produit intérieur brut (PIB) n'a jamais atteint les taux des PECO à la veille de leur adhésion à l'UE[22]. Pour la période étudiée 2008-2012, ils oscillent entre 3% du PIB en Bosnie-Herzégovine et 8% en Albanie, tout au plus 20% pour le Monténégro. A titre

[22] Pour les questions méthodologiques sur la base de données et l'explication des contextes de développement dans les Balkans, nous renvoyons à notre article publié dans Géocarrefour sur la base des résultat du programme ESPON ITAN (Boulineau, 2014b).

de comparaison, en Bulgarie, à la veille de son adhésion en 2006, les flux d'IDE correspondent à quasiment 25% du PIB (et à 6% en 2000). En Croatie, en 2012, veille de l'adhésion, le flux d'IDE représente 2,2% du PIB (mais 8,9% en 2008)[23]. Cette faible part s'explique en partie par la baisse des IDE en provenance de pays européens à la suite de la crise financière de 2008. La conjoncture d'adhésion de la Croatie n'est pas la même que celle des autres PECO entrés dans l'UE quelques années auparavant. Pour pallier ces effets de crise et attirer les investissements, les pays balkaniques ont développé des agences de promotion des investissements au début des années 2000, ils ont introduit un faible impôt sur les sociétés et promu un coût de la main-d'œuvre avantageux pour attirer les investissements étrangers.

Les pays de l'UE et de l'AELE (accord européen de libre-échange : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) sont les premiers investisseurs dans les Balkans entre 2008 et 2012, comptant pour plus de 70% des flux d'IDE dans tous les pays sauf en Bosnie-Herzégovine (Figure 8). En Croatie et Serbie, les deux plus grands pays, les investissements européens représentent respectivement 88% et 91% de tous les IDE. La proximité spatiale avec l'UE joue bien évidemment : l'Autriche y est le premier investisseur (un quart des IDE en Serbie) ; l'Allemagne et la Hongrie se placent parmi les principaux investisseurs, tout comme le Luxembourg et les Pays-Bas qui abritent nombre de firmes multinationales. La Bosnie-Herzégovine s'éloigne cependant du profil des autres pays balkaniques : l'UE n'est à l'origine que d'un tiers des IDE, et la Russie assure à elle seule 24% des investissements devant l'Autriche (18%), à la faveur d'un investissement important dans le secteur pétrolier pendant la période. Enfin au Kosovo, en Macédoine et en Albanie, l'UE et l'AELE comptent pour plus de 70% des IDE. La contiguïté spatiale joue aussi à plein en Albanie : la Grèce et l'Italie comptent à elles deux pour plus de 37% des IDE. En Macédoine, la Slovénie est le premier investisseur sur la période (22% des IDE). Au Kosovo, l'Allemagne et la Grande-Bretagne assurent 31% des IDE. Enfin au Monténégro, la ventilation géographique de la provenance des IDE n'est pas disponible dans les bases consultées mais en montant par habitant, le pays se place en tête de tous les États balkaniques avec 1 424 euros/habitant d'IDE en moyenne annuelle.

L'ampleur des investissements européens est manifeste, elle participe toutefois de la dépendance des Balkans au pôle européen qui investit massivement dans les industries à forte main-d'œuvre (textile par exemple) ou les industries relocalisées (sous-traitance automobile notamment). Le secteur industriel capte 30% des IDE devant le commerce de gros et de détail et le secteur financier. Les privatisations ainsi que le développement d'une société de consommation (distribution, secteur bancaire et assurances…) constituent les principales opportunités d'investissements. De tels investissements ne favorisent pas pour l'heure la montée en gamme de l'industrie ni l'économie de la connaissance portée par l'UE.

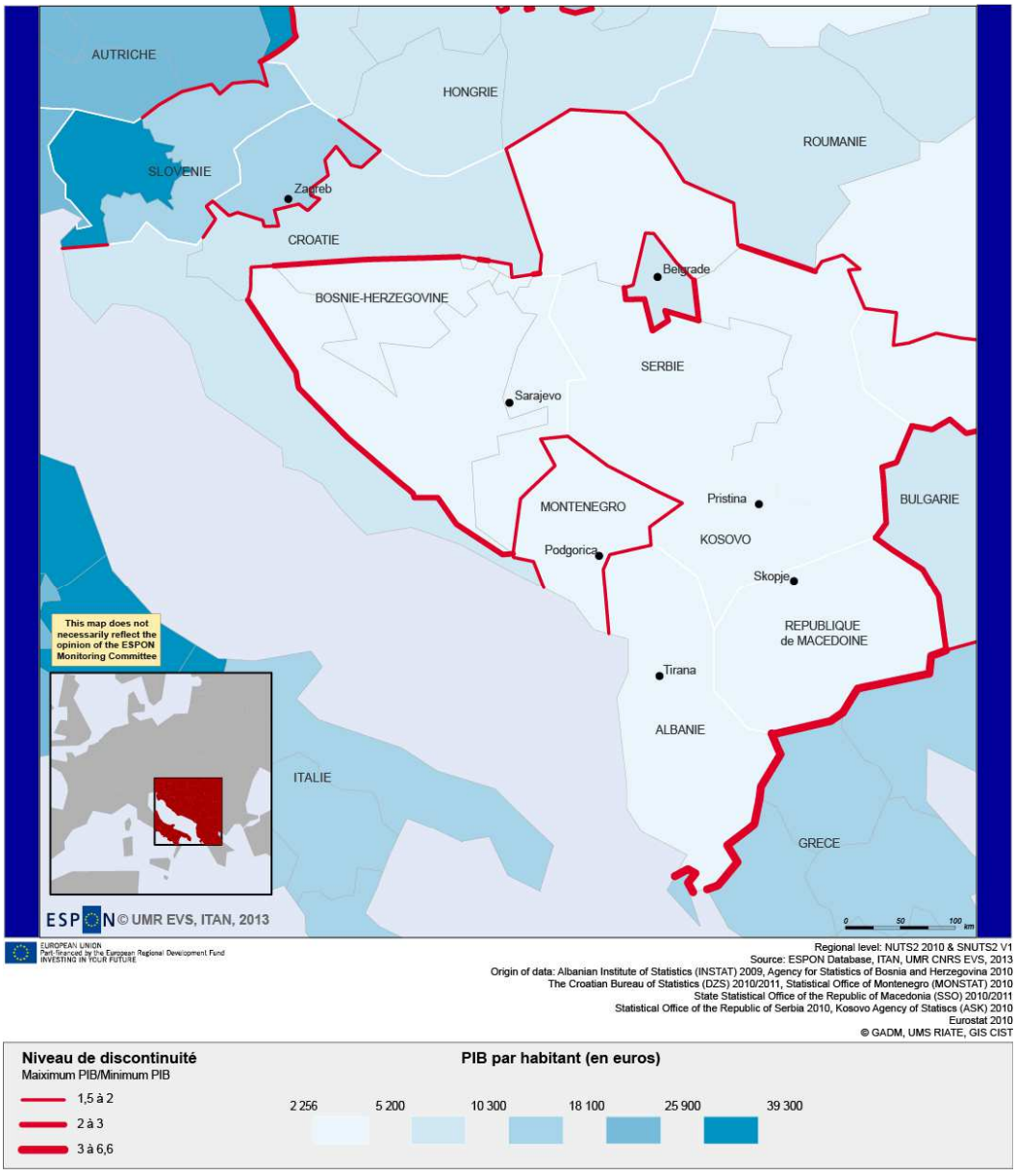
Par ailleurs, d'autres investisseurs s'intéressent aux Balkans : la Russie y investit dans les sociétés de distribution de gaz : Gazprom a ainsi investi dans NIS, société serbe. La Russie est devenue le cinquième investisseur étranger en Serbie (7% des flux d'IDE 2008-2012) et le premier en Bosnie-Herzégovine. Ces IDE reflètent le soutien géopolitique russe aux Serbes et à la Republika Srpska (entité serbe de Bosnie-Herzégovine). Au sud des Balkans, dans les pays marqués par l'héritage de l'empire ottoman (Albanie, Macédoine, Kosovo), la Turquie devient un investisseur important, à la quatrième place des investisseurs étrangers pour les deux premiers Etats, et au cinquième rang pour le dernier, avec des montants à hauteur de 10% des IDE. La géographie des

[23] Données de l'UNCTAD.

IDE montre que les Balkans ne sont pas dans le giron exclusif de l'Europe et que leur position à la croisée des intérêts entre Europe, Russie et Turquie reste d'actualité. Les IDE par leur nature même de flux dématérialisés montrent que la notion de voisinage résiste mal aux dynamiques de l'insertion dans une économie mondialisée : la distance est affranchie, la présence des autres puissances régionales comme la Turquie ou la Russie dans des secteurs stratégiques (transports et production énergétiques par exemple) viennent construire des interdépendances économiques en concurrence avec celles que souhaitent bâtir l'UE.

4. Le PIB régional et ses discontinuités : le jeu perturbé des échelles spatio-temporelles

Figure 9 : les discontinuités du PIB régional dans les Balkans occidentaux



Source : ESPON ITAN, Scientific report, p. 402, traduction en français par nos soins
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/itan.html

Enfin, l'étude du PIB permet d'envisager le voisinage balkanique sous un autre angle : celui des continuités et des discontinuités dans l'espace (Figure 9). L'idée de voisinage, telle qu'elle est conçue par l'UE, s'appuie sur l'abolition des frontières externes de l'UE et cherche ainsi à construire la continuité spatiale dans la contiguïté frontalière. L'indicateur de PIB, certes de plus en plus critiqué par la littérature scientifique, est un indicateur clé mobilisé par les institutions européennes pour arguer de la convergence économique des pays membres et donc de leur intégration à la dynamique européenne. Désagrégé au niveau régional, le PIB fait apparaître les disparités infranationales[24]. La question de la tension entre convergence nationale et divergence des trajectoires régionales observée tout particulièrement dans les PECO a été travaillée par la littérature géographique (Grasland, 2004 ; Coudroy de Lille et Boulineau, 2009), elle fait apparaître notamment que la dynamique de l'intégration n'est plus une affaire de degré de convergence exprimée par un gradient, mais bien une affaire de différence de nature due à la diversité des configurations spatiales au sein de l'UE à 27 membres. La notion de voisinage prend en compte cet aspect comme figure du « même » où une différence de degré perdure et figure de « l'autre » par laquelle paraît aussi une différence de nature irréductible.

L'analyse qui suit insiste sur les discontinuités. Elle place l'accent sur les écarts de PIB par habitant : l'écart est de 1,5 entre le Monténégro et les pays voisins (ligne la plus fine), il est de 6,6 entre la région grecque de Macédoine occidentale (NUTS2) et l'Albanie (ligne la plus épaisse). La carte se prête à plusieurs niveaux de lecture en termes de continuités/discontinuités spatio-temporelles ; elles permettent de réinterroger la fonction de contacts et de voisinage que les Balkans remplissent en Europe. L'une des plus fortes discontinuités suit apparemment le tracé de l'ancien Rideau de fer entre la Grèce d'un côté, l'Albanie et la Macédoine de l'autre. Mais la frontière-fantôme ici n'est pas celle que l'on croit : à l'instar des Bulgares jugeant que la Grèce était moins développée que leur pays à l'époque socialiste, on peut penser ici que cette discontinuité est due aux écarts de richesse depuis les années 1980, soit lorsque la Grèce a intégré l'UE (1981) et que la crise des systèmes socialistes a conduit à leur effondrement et à la guerre en Yougoslavie dans la décennie suivante. La bifurcation serait tardive et marquerait même une inversion, c'est une hypothèse difficile à vérifier faute de données – la notion de PIB n'existant pas dans les indicateurs d'une économie socialiste. S'il est possible d'observer un gradient de PIB décroissant le long d'un transect nord-ouest sud-est (de l'Autriche à la Bosnie) qui rend compte des différences économiques de systèmes nationaux, l'apparition de discontinuités entre les régions d'un même pays fait émerger la question des discontinuités internes aux États : les régions capitales de Ljubljana, Zagreb, Belgrade et Sofia se dissocient clairement de la dynamique du reste de leur territoire respectif. L'attention à l'échelle d'observation est donc indispensable pour comprendre les discontinuités et les sauts d'échelles qu'elles peuvent engendrer.

Enfin, les pays des Balkans occidentaux, à l'exception de la Croatie, sont entourés d'une discontinuité forte avec les pays contigus : l'homogénéité interne des Balkans occidentaux (écart inférieur à 1,5, à l'exception de la région de Belgrade) souligne l'écart entre être membre ou non-membre de l'UE. L'idée de « voisinage interne » à l'UE ne résiste pas à la force de ces discontinuités de richesse qui signent un isolement de l'entraînement que peut procurer la dynamique européenne globale. Cependant, là encore, il faut nuancer au niveau régional : à la

[24] Les précisions méthodologiques sur la construction des PIB régionaux se trouvent dans le rapport scientifique du programme ESPON ITAN.

frontière occidentale de la Bulgarie, au contact de la Serbie et de la Macédoine, on voit poindre les disparités internes bulgares. Pour une région sofiote en avance de PIB, la région du nord-ouest accuse un PIB proche de la région voisine serbe. On a là un effet patent du découpage régional : Sofia-capitale capte la majeure partie de la richesse, ce qui se répercute sur la vaste région NUTS 2 dans laquelle elle est incluse. On le voit, les PIB régionaux sont porteurs de discontinuités héritées ou nouvelles et de jeu d'échelles qui remettent en question l'analyse en termes d'espaces hiérarchisés au sein de systèmes nationaux, continus dans l'espace et soumis à une évolution linéaire. A cet égard, les pays des Balkans occidentaux ne relèvent pas du voisinage : ils ne répondent pas aux mêmes temporalités du changement et ne répondent pas de la même manière que les États d'Europe occidentale à la concentration des richesses dans les régions capitales (métropolisation ici exacerbée).

IV. Du voisinage à l'intermédiarité : éléments pour une démarche géographique

L'étude de la notion de voisinage nécessite maintenant d'âtre analysée sous l'angle de sa portée heuristique. Le terme est utilisé dans la recherche, il se confronte à ceux d'espaces de l'entre-deux et d'espaces intermédiaires pour saisir le voisinage de l'Europe centrale et balkanique tout particulièrement. Il nous paraît opportun de raisonner sur ces trois termes à partir d'un exemple pour éclairer ces trois notions, sinon le risque est de banaliser les termes et surtout d'escamoter la réflexion géographique : c'est en mettant les concepts et les théories sous-jacentes à l'épreuve des configurations spatiales, ici celles des Balkans occidentaux, que je mettrai en exergue leur intérêt. Les Balkans occidentaux constituent une entrée pertinente de mise à l'épreuve des concepts : ils sont des pays voisins sans relever de la PEV, les notions d'espaces de l'entre-deux et d'espaces intermédiaires ont été mobilisées à leur propos.

En ce sens, la position adéquate est de s'installer dans ces espaces, pour observer à partir de là les dynamiques des espaces forts, ces pôles encadrants, ce qui nous offre l'opportunité de voir l'européanisation autrement. Ce sont donc les Balkans occidentaux comme échelle méso – de petits États regroupés sous une appellation régionale- que l'on confrontera à l'échelle macro de l'européanisation et de la mondialisation. Par une telle démarche, je souhaite sortir d'une vision surplombante et conceptualisante qui risque de mobiliser les notions d'entre-deux ou d'intermédiarité comme catégorie fourre-tout pour dire ce qui est en creux ou invisible.

Cette sous-partie se nourrit des travaux réalisés au sein de l'équipe Géophile (UMR EVS 5600) au travers de thèses et de l'organisation d'un colloque en 2009 sur « penser les espaces intermédiaires en Europe ». Je me fonderai sur ces travaux car ils ont contribué à la construction de ma question de recherche, avec un détour ne visant pas l'exhaustivité vers d'autres champs bibliographiques.

1. Les voisins et le voisinage : approches géographiques

Dans l'abondante littérature scientifique sur l'européanisation et ses processus, l'élargissement à l'Europe centrale a été un facteur déterminant pour repenser ce que sont l'Europe, l'Union européenne et le processus d'intégration, rapidement agrégé au processus plus vaste d'européanisation. Le processus en fut certes d'abord politique, il s'est répercuté sur la réflexion académique. C'est donc à partir de ces travaux, et dans une moindre mesure, ceux sur les relations entre L'Europe et l'espace méditerranéen que l'on peut, dans un premier temps, repérer l'émergence de la réflexion géographique sur les voisins et le voisinage.

1.1. Penser l'autre de l'Europe

La question des voisins de l'Europe a émergé en géographie et en géopolitique à la suite de l'effondrement des régimes socialistes dans la décennie 1990, sans que le terme ne soit toutefois mobilisé. L'interrogation a tout d'abord porté sur « feu l'Europe de l'Est ? » (Rey, 1990 ; Rey, 1991) cette voisine bien européenne mais séparée par le Rideau de fer. Le débat a mobilisé la sphère politique, scientifique et intellectuelle : permanence de l'« autre Europe » de l'écrivain polonais Czeslaw Milosz (1964, traduit en français) ou retour en Europe d'un « occident kidnappé » de Milan Kundera (1983 dans *Le débat*), la question resurgit. Cette résurgence de la catégorie de l'autre pour penser l'Europe a permis de s'interroger sur le semblable, l'étranger ou le voisin, sur ce qui relève de l'Europe et ce qui sera rejeté dans l'étranger ou dans la catégorie intermédiaire de voisinage puisque, et c'est un trait commun à la pensée européenne, le principe d'exclusion prévaut et rend impossible de penser ensemble A et non-A. La question est alors devenue : combien y-a-t-il d'Europe ? (Hudson, 2000 ; Agnew, 2001), à la suite notamment des travaux de l'historien hongrois Jeno Szűcs (Szűcs, 1985). Mais comme l'a justement dit une autre historienne, Maria Todorova, cette interrogation conduit vite à une aporie, tant le nombre de réponses varie en fonction du point de vue adopté.

Après avoir ainsi cherché à comprendre ces « fragments d'Europe » (Foucher, 1993), Michel Foucher développe l'idée que l'autre de l'Europe, après 1945 et jusqu'au mitan des années 2000, est son propre passé[25] : « l'Autre se situait dans le temps ; le processus de réconciliation – avec soi-même aussi- était par construction inclusif. » (Foucher, 2006). Le tournant géopolitique intervient avec la perspective du grand élargissement aux anciens pays de l'Est (2004) et la résolution des déchirements balkaniques de l'ex-Yougoslavie (qui se termine avec les accords d'Ohrid en 2001 pour la Macédoine). Ces deux moments viennent achever en quelque sorte la longue période de la guerre froide et la transition[26] qui s'est ensuivie. La fin de l'histoire est advenue selon l'historien Fukuyama ; « l'Autre ne serait plus le temps européen mais son espace ouvert, celui du continent et plus encore de ses marges » (ibidem). C'est à ce moment-là aussi que la notion de voisin apparaît dans le discours des institutions européennes, pour signifier cette proximité spatiale, dans un premier temps au côté du terme d' « ami » et de

[25] Il cite à ce propos les travaux de d'Ole Waever, professeur de relations internationales à Copenhague.

[26] On prend ici le terme de transition dans le sens de sortie du régime socialiste. L'emploi de ce terme a donné lieu au courant de la transitologie rapidement décrié puis abandonné dans les sciences sociales dont la géographie, par incapacité à saisir la réalité des trajectoires de sorties du socialisme dans les différents États, j'en ai discuté l'intérêt dans Boulineau, 2009.

« partenaire », terme plus neutre que l'on réserve désormais à la Russie. Pour Michel Foucher comme pour les tenants d'une géopolitique radicale, il s'agit bien alors d'inventer un récit des frontières de l'Europe. Ce qui n'empêche pas, bien plus récemment, Michel Foucher de réduire les enjeux de voisinage aux questions sécuritaires qui révèlent la vulnérabilité stratégique de l'Europe dans un arc de crises circum-européen ; celui-ci concentre « plus de 2/3 des crises de la planète, en réalité 70% des tensions graves, (…) entre 3 et 6 heures de vol de l'Europe » (Foucher, 2014, p. 1).

Penser l'Europe au prisme de ses marges et de ses périphéries, placées à distance plus ou moins grande des aires de diffusion à partir du cœur européen, a été une tâche assignée aux géographes. Avec la notion « d'entre deux » (sans trait d'union) théorisée notamment dans la *Géographie Universelle* dirigée par Roger Brunet dans les années 1990, Violette Rey a interprété en termes d'analyse systémique et de confrontations de modèles dominants le devenir des pays d'Europe centrale et balkanique après 1989 (Rey, 1996). L'espace de « l'entre deux » est ainsi défini par trois caractères : « 1- la prééminence des forces externes sur les forces internes avec la fragmentation politique des territoires ; 2- la nécessité d'avoir à tout « recommencer à zéro » à chaque changement de domination d'influence et de subir des oscillations vers des temporalités anciennes périodiquement ignorées mais latentes ; 3- être des lieux de créativité souvent sans mise en œuvre effective » (Rey et Groza, 2008, p. 375). On reviendra sur la portée de cette notion d' « entre-deux » plus bas à propos des espaces intermédiaires. Elle permet cependant de penser les voisinages comme catégorie intermédiaire dans le projet politique et l'espace européens. La géographie ne s'est pas contentée d'envisager des espaces post-socialistes, elle s'est attachée aussi à montrer l'hybridité entre l'ancien et le nouveau pour finalement révoquer le terme de transition comme incapable de saisir les processus à l'œuvre dans des trajectoires géographiques bien plus spécifiques que génériques (Maurel, 1997; Maurel, 2004; Rey, 1998; Rey et Saint-Julien, 2005).

1.2. L'Union comme puissance normative et prescriptive du voisinage

Tout un autre versant de la géographie s'attache à étudier d'une part la nature du pouvoir européen et d'autre part le récit (*narrative*) des espaces nouvellement créés ainsi que leurs limites. On peut subsumer ces deux aspects sous le jeu de mots autorisé en anglais de b/ordering (*ordering* comme ordonner et *bordering* comme poser des frontières) qui sert de titre à de nombreux ouvrages et articles (Van Houtum, Kramsch et Zierhofer, 2005 ; Scott, 2009). L'ordre est construit par une Union européenne[27] qui s'impose comme un nouvel acteur sur la scène européenne et qui pose les limites et les conditions politiques de l'adhésion. Cette approche en géographie s'appuie sur une analyse des discours européens dans lesquels l'association fréquente d'Europe élargie et du terme de voisinage entretient l'ambiguïté et l'indétermination sur ce qu'est l'autre de l'Europe et par extension sur ses limites. Elle se rencontre notamment dans le courant de la géographie radicale portée par la revue *Geopolitics* (Boedeltje et van Houtum, 2011; Jones et Clark, 2008 ; Joenniemi, 2012). On peut reprocher à ce courant d'utiliser un corpus de textes souvent lacunaire tant dans l'ampleur chronologique que dans la variété des acteurs institutionnels européens envisagés et de ne pas suffisamment étayer

[27] Là encore l'anglais permet un jeu de mot pratique (EU)rope !

la preuve du concept par l'exemple. Mais il a le mérite de s'échapper du paradigme dominant des relations internationales pensées en termes d'États et de s'affranchir de la sorte du modèle de souveraineté étatique dans l'interprétation des politiques européennes. Pettri Joenniemi montre ainsi la capacité de l'UE à réordonner ses relations sans les figer au travers de la catégorie du voisinage. Nous adhérons à sa conclusion selon laquelle le voisinage est une catégorie intermédiaire pour permettre une inclusion différentielle des pays voisins, c'est une notion fluide qui les place aussi dans un perpétuel devenir et dans l'indécision des limites (*fuzzy borders*).

Logiquement, à la suite de ces réflexions, le type de puissance qu'est l'UE et sa capacité à se poser comme acteur international (*actorness*) constitue le second champ d'investigation dans un dialogue construit avec la géopolitique et la science politique. Le paradoxe de *l'actorness* de l'UE, à la fois acteur international et puissance modulant en permanence son contenu normatif, est interrogé en géographie politique (Bialasiewicz et al., 2009 ; Moisio et al., 2013 ; Richard et Van Hamme, 2013). C'est sur la nature même de l'acteur européen que s'interrogent les chercheurs : la tension entre l'UE puissance normative, puissance transformatrice, ou substitut d'empire traverse de nombreuses contributions. Comme puissance normative, l'UE est un *soft power* c'est-à-dire un acteur capable « de réduire et de convaincre les autres acteurs à accepter ses propres préférences » (Laïdi, 2008 s'appuyant sur J. Nye) et donc à adopter son système de valeurs inscrit dans les traités européens. La nouveauté est que cette norme n'est pas fixée par un État de type westphalien mais par une entité post-westphalienne nouvelle qui est bien plus qu'une structure intergouvernementale. La représentation de l'UE comme substitut d'empire relève d'une perspective plus critique, parfois associée à l'idée de néo ou post-colonialisme dans l'attitude des autorités européennes vis-à-vis de leurs voisins (Zielonka, 2007). Pour en revenir au voisinage, l'UE est désormais capable de parler d'une voix (ou presque) et de définir ce qui lui est extérieur ; le terme de voisinage exprime une vision commune et forgé par l'UE et en consacre donc *l'actorness*.

Enfin, la capacité transformatrice de l'UE passe par l'européanisation, processus mobilisé dans toutes les sciences sociales : la démarche construite sur l'idée de transferts de normes et de modèles (*policy transfers*) a plus récemment laissé la part belle à une approche en termes d'apprentissages locaux où le modèle viendrait à être gauchi par les phénomènes de réception dans les PECO. Cependant la première démarche a trop souvent envisagée une européanisation à sens unique, de l'UE vers les pays récipiendaires de ces normes et modèles. Rares sont les approches qui contrebalancent cette tendance amplement développée dans la littérature scientifique : on peut citer les approches en termes d'hybridité ou de bifurcation systémique évoquées plus haut, ou les analyses de l'UE vues des pays où achoppent cette européanisation, dans les nouveaux Etats membres, puis plus récemment en Ukraine (Browning et Christou, 2010 ; Lepesant, 2006 ; Lepesant, 2014) ou en Turquie (Massardier et Tek, 2005; Montabone, 2013) tout particulièrement. Le voisinage pose plus profondément encore que ne l'avait fait l'intégration des nouveaux Etats membres auparavant la question de la nature profonde de l'Europe. On n'ose employer le terme d'identité, tant le terme est polysémique, mais il y a de cela. C'est tout l'enjeu des travaux sur l'européanité posée à partir des villes dans les travaux de Jacques Lévy par exemple. A ce propos, la littérature de langue anglaise avec la contraction facile de 'EUrope' très souvent usitée induit une confusion entre l'Europe comme échelle et l'Union européenne comme niveau. Elle occulte par là même la réflexion sur l'européanité qui viendrait du recouvrement ou non de l'Europe avec l'Union européenne. Par conséquent, elle pose mal à

mes yeux la question de l'identité en se focalisant sur une « politique culturelle de l'UE » née de cette confusion entre Europe et Union européenne, du moins en géographie politique (Moisio et al., 2013).

1.3. Le voisinage comme supplétif à une Europe compétitive dans le monde

D'autres géographes ont interprété ces changements en Europe à l'aune de sa place dans le monde, ou le Monde[28], comme échelle indispensable pour ne pas dire consubstantielle à la pensée et à la dynamique de l'Europe. Deux programmes de recherche appliquée menés dans le cadre du programme ESPON (Europe in the World en 2006 et TIGER en 2012)[29], un ouvrage des tenants de la géographie politique anglo-saxonne[30] ont exploré la place de l'Europe dans un monde en cours de globalisation et de multipolarisation ainsi que l'importance de ses relations avec ses voisins et le reste du monde.

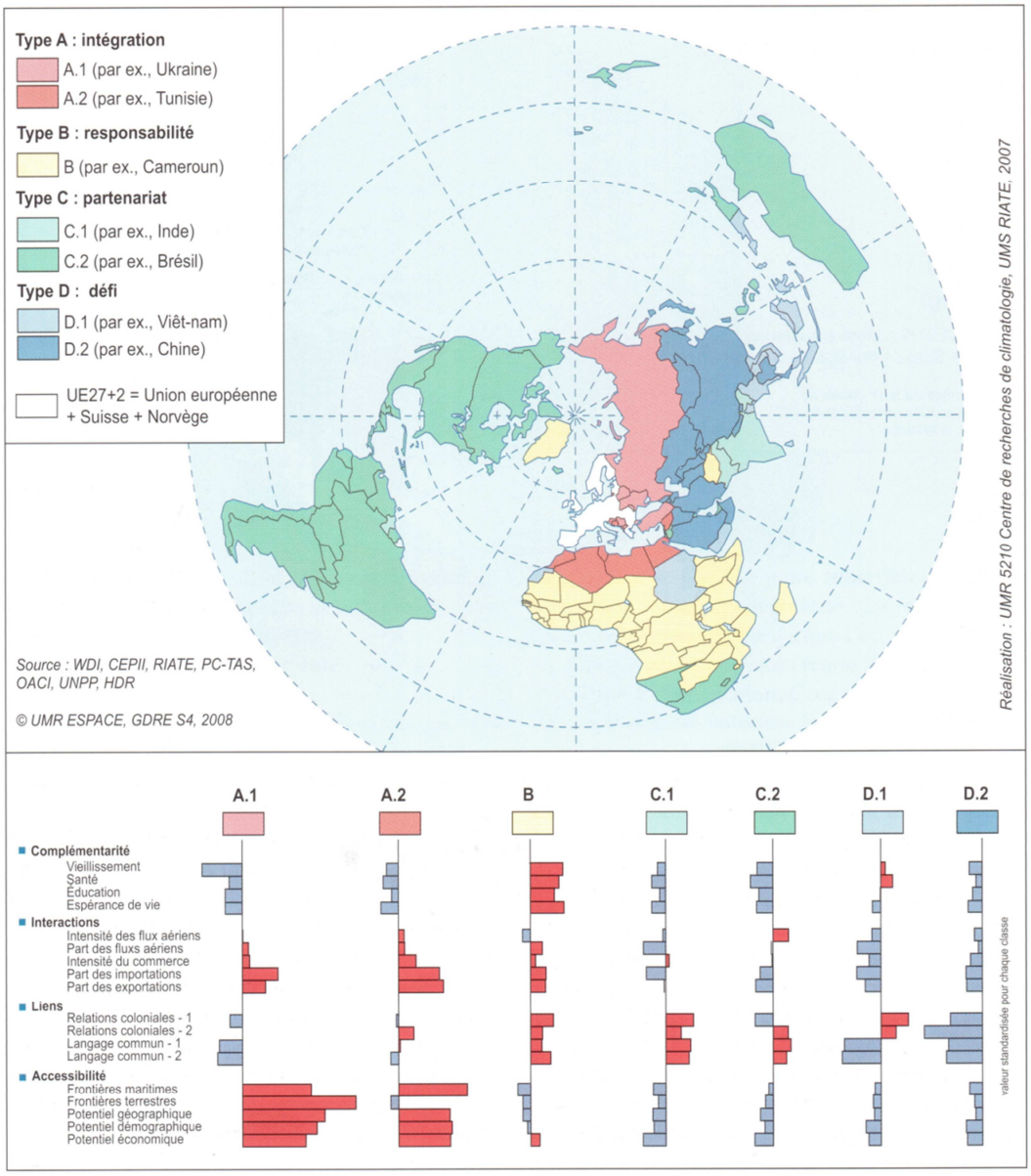
L'équipe constituée par Claude Grasland et Pierre Beckouche pour étudier l'Europe dans le monde (Beckouche et al., 2008) s'intéresse aux voisinages pour comprendre l'aire d'influence européenne dans le monde. Cette étude (reprise et actualisée dans Didelon, Grasland et Richard, 2008) montre quatre modalités de relations entre l'UE et ses voisinages : celle d'une « forteresse Europe » - au regard de l'aire d'attraction migratoire de l'Europe contrecarrée par une politique de fermeture des frontières -, celle de l'appartenance des voisinages à l'aire fonctionnelle de l'Union, celle de l'analyse des complémentarités démographiques et économiques et, enfin, celle de la mesure de l'aire d'influence de l'Union européenne. L'analyse spatiale centrée sur une importante collecte de données comparables et harmonisées aboutit à une typologie des relations de l'UE qui fait apparaître non pas des aires d'influence concentriques et régulières mais bien un tissu de relations préférentielles qui forment des voisinages (au pluriel donc) expliqués par l'effet de la distance, des héritages historiques, de l'intensité des flux et de leur dissymétrie (Figure 10). Les voisinages tels qu'ils sont définis dans la PEV apparaissent en position d'intégration, du Maroc aux Balkans et à l'Europe orientale, y compris la Russie. La Jordanie fait cependant exception, elle est placée dans le groupe des pays liés à l'Europe par « partenariat », à savoir les pays d'intense relations mais où la distance joue davantage.

[28] Pour la distinction monde ou Monde, on renvoie à l'HDR de Clarisse Didelon (Didelon, 2013), auteure de nombreuses participations aux programmes ESPON mentionnés ci-dessous.

[29] Le programme Europe in the World/ L'Europe dans le monde (ESPON 3.4.1 publié en 2007) et le programme ESPON TIGER (Territorial Impacts of Globalization for Europe and its Regions, finalisé en 2012), sans compter le programme ESPON ITAN (Integrated Territorial Analysis of the Neighbourhood, finalisée en 2014) dédié spécifiquement aux voisinages et auquel nous avons participé qui fera l'objet d'une analyse approfondie plus loin.

[30] A regarder de plus près la littérature en géographie politique sur les voisinages, il existe à notre sens une distinction forte d'approche entre une géographie axée sur l'analyse critique des discours de divers acteurs européens que nous pourrions qualifier de *mainstream* car elle occupe des revues anglophones de référence (*Political geography, Geopolitics, Progress in Human geography*) et une géographie encore avide de cartographie d'indicateurs de flux et de connaissances de structures spatiales pour comprendre les relations entre L'UE et ses voisins, celle-ci se trouve plutôt dans une géographie de langue française.

Figure 10 : Typologie des relations entre l'UE (27+2) et le reste du monde



Source : Didelon, Grasland et Richard (2008), d'après ESPON 3.4.1, Europe in the world, Territorial evidence and visions, 2007.

Une telle analyse présente un très grand intérêt : elle remet en cause l'approche en termes d'identification des frontières de l'Europe pour s'attacher aux flux et aux espaces multiples qu'ils constituent ; elle permet de voir que les barrières ne sont pas là où on les attend (analyse des discontinuités). Recherche appliquée oblige, elle permet aussi de vérifier que la définition politique de voisinages rejoint celle des définitions fonctionnelles proposées dans la recherche. Les auteurs fournissent en conclusion quatre scénarios pour inciter les décideurs politiques à raisonner en termes de stratégie européenne pour comprendre mais aussi assurer la place de l'Europe parmi les puissances mondiales. L'analyse au fond n'est pas neutre. Les auteurs raisonnent en termes d'analyse systémique qui fait la part belle aux interdépendances dans la mondialisation : l'environnement immédiat de l'Europe, ainsi qu'ils nomment les voisinages, est pensé uniquement en termes d'intégration à l'UE. Elle sous-estime la dimension géostratégique

d'espaces qui peuvent être essentiels à la sécurité européenne sans être au cœur des interdépendances socio-économiques. Elle occulte aussi le jeu des autres puissances émergentes pour tisser des relations privilégiées avec les pays des voisinages européens. Les programmes ESPON TIGER et ITAN viendront approfondir ce point. Enfin, la posture en faveur de l'Europe conduit à une vision parfois trop européanocentrée à l'instar de cette idée de « Grande Europe » (Beckouche et Richard, 2013), entendue comme région mondiale pour sortir de la crise, mais qui prend aussi des allures néo-coloniales, si l'on se place d'un point de vue non européen. D'un point de vue balkanique, l'adjectif de « grand » renvoie aux visions géopolitiques de la rivalité territoriale de jeunes États modernes autour de la « Grande Serbie » de la « Grande Bulgarie » etc.

Le consortium européen de chercheurs rassemblé autour de l'IGEAT et piloté par Gilles van Hamme dans le cadre du programme ESPON TIGER poursuit les investigations sur l'Europe dans la globalisation, en approfondissant l'analyse des espaces européens à une échelle plus fine et sur un pas de temps plus long (Van Hamme, 2012). Là encore, les voisinages ne sont pas au cœur des interrogations puisque le projet avait pour but d'analyser l'impact de la globalisation pour l'Europe au travers de trois questions : de quelle façon l'Europe en crise peut-elle conserver sa place dans la mondialisation ? Quels territoires européens participent pleinement de la mondialisation ? Et quelles politiques faut-il mettre en œuvre pour accroître la position de l'Europe dans ce monde globalisé ? L'étude poursuit ainsi les travaux du programme « Europe in the world » en matière de réflexion sur les modalités d'insertion d'une Europe région du monde dans la globalisation[31]. Elle explore de façon nouvelle les politiques mises en œuvre en matière de régionalisme, c'est-à-dire de traités bilatéraux signés par l'UE et ses partenaires comme modalité politique et juridique d'insertion dans la globalisation. Sur ce dernier point, la recherche montre que les pays voisins de l'Europe totalisent pratiquement la moitié des accords bilatéraux de l'UE entre 1957 et 2011. Mais si l'on exclut les pays candidats, l'Islande, la Suisse et la Norvège, le taux tombe à 25%. Enfin, si on exclut la Russie et les pays candidats ou potentiellement candidats (Turquie et Balkans occidentaux), le voisinage, au sens de la PEV, ne recueille plus que 17% de l'activité des traités internationaux de l'UE. Les thèmes privilégiés de ces traités bilatéraux signalent une fois encore les priorités sécuritaires de l'UE : la part des traités dans les domaines des relations extérieures, de la politique extérieure de sécurité, et des affaires de justice et de sécurité y est plus importante que pour les autres régions du monde. En revanche, des traités commerciaux ont été signés avec pratiquement tous les pays voisins. L'étude conclut finalement que le poids de l'Europe dans la mondialisation tend à se réduire et que, parallèlement, elle se replie sur ses voisinages, sans avoir pourtant défini de stratégie claire vis à vis de ceux-ci, hormis sa PEV qui a tourné à l'avantage des enjeux sécuritaires. Elle dénonce de ce fait la façon paternaliste dont l'UE traite ses voisinages, considérant en quelque sorte que ce qui est bon pour elle est bon pour les voisinages ; elle réactualise la lecture en termes de centres et périphéries des relations entre l'UE et ses voisinages.
L'intégration économique croissante des voisinages a ainsi été étudiée dans ces programmes ESPON comme supplétif nécessaire à la compétitivité de l'Europe dans le monde, au travers d'une vaste région européenne qui devrait inclure ses voisinages face aux autres grands pôles de la mondialisation. Certains auteurs ont poursuivi cette ligne de réflexion propos des voisinages

[31] Les villes et les régions européennes sont au cœur de l'analyse.

méditerranéens (Beckouche, 2008) ou orientaux (Richard, 2010). Dans de telles approches, la mondialisation est un processus peu critiqué et la critique du paradigme néolibéral de l'Europe est absente. D'autres analyses, comme celles de Gilles Lepesant développent une approche par les normes et leurs transferts et les limites de leur adoption par les récipiendaires (Lepesant, 2004 ; Lepesant, 2006 ; Lepesant, 2014). Son expertise sur la Pologne et l'Ukraine l'autorise à mener une approche comparatiste en matière de processus, d'enjeux et de modalités d'intégration économique. A l'articulation avec la science politique, la perspective de Gilles Lepesant reste cependant modérément critique.

La perspective de l'UE comme acteur institutionnel de la mondialisation vient, à l'autre bout du spectre de la géographie, compléter les approches sur la place de l'Europe dans le monde (Bialasiewicz, 2011). S'appuyant sur une démarche qualitative d'analyses des discours produits par l'UE, le courant de géographie politique critique, tel qu'il se décrit lui-même, pose l'UE comme une instance politique et historique en perpétuelle formation. Les imaginaires géographiques qu'elle produit (*imagined geographies*) et qu'elle transfère ailleurs dans le monde produisent à leur tour des géographies. Sur ce point, on est bien à l'opposé des analyses présentées ci-dessus qui s'attachaient à la production des interdépendances spatiales par l'analyse de flux (matériels ou immatériels) au profit d'une approche qui somme toute reste respectueuse de l'ordre mondial avec une Europe pensée comme puissance imaginant et imposant sa vision du monde. L'hégémonie européenne n'est remise en cause ni dans les concepts ni dans les démarches utilisées : le frontières ne sont plus lues comme les limites de la politique (au sens de *policy*) mais son lieu de production se référant alors à l'abondante littérature sur le transfrontalier ; les modèles européens sont prévus pour européaniser le monde (« by making the world work in 'European ways' ») ; les tensions entre visions nationales et imaginaires européens sont analysées. Les voisinages envisagés dans l'ouvrage (Bosnie-Herzégovine, Moldavie, marges arctiques, voisinages méditerranéens) sont conçus comme des espaces du monde sans être interrogés en tant que tels.

Ainsi, dans toutes ces recherches sur la place de l'Europe dans le monde et le rôle des voisinages dans une telle réflexion, l'accent est davantage placé sur la compétitivité d'une Europe libérale que sur la coopération que les interdépendances de la mondialisation pourraient susciter. Il faut dire que le contexte de crise financière en Europe depuis 2008, assortie pour certains États membres d'une crise économique, explique cet état de fait. C'est cependant cette seconde entrée des coopérations que je privilégie dans ce travail.

Par rapport à cette littérature scientifique, voici comment je place mes recherches. Les réflexions sur l'entre-deux développées par Violette Rey proposent un cadre théorique auquel j'ai pu confronter mes expériences de terrain. Le retour de ce champ d'analyse, autour des espaces de l'entre-deux, des espaces intermédiaires, des espaces multisitués et même des voisinages, dans l'analyse géographique actuelle m'incite à poursuivre cette voie que je développerai ci-dessous. L'expression d'un cadre théorique stable me paraît indispensable pour saisir les changements territoriaux au voisinage de l'Europe, et notamment dans les Balkans, sinon on se trouve piéger par une actualité surabondante. En effet, pour éviter des analyses factuelles et descriptives, qui ont tout leur intérêt quand elle sont bien menées mais qui se périment très vite, la recherche doit pouvoir mobiliser un ensemble de propositions théoriques qu'elle confronte au réel, qu'elle approfondit ou déconstruit par l'expérience du terrain pour aboutir à une véritable interprétation.

Des travaux sur la place de l'Europe dans le monde en lien avec l'émergence de la notion de voisinage dans l'UE, je retiens l'analyse précise des structures territoriales et des interdépendances de flux dans une Europe diverse et que l'on ne peut plus penser comme un espace clos. Ma participation au projet de recherche ESPON ITAN, première recherche d'envergure sur le voisinage de l'UE, m'a convaincue de l'apport des analyses géographiques très « concrètes » pour compléter, nuancer, ou infirmer les visions géopolitiques appuyées sur l'analyse des discours des acteurs. Je l'avais fait dans ma thèse en analysant les structures spatiales de la Bulgarie post-socialiste, je l'ai poursuivi par la suite en regardant les élections européennes ou les fonds structurels en Bulgarie. La recherche appliquée dans le cadre d'ESPON ITAN m'a donné les éléments de base géographiques pour approfondir mon approche du voisinage.

Enfin, on l'aura compris, les analyses géopolitiques des discours européens et le débat sur les formes de la puissance européenne me conviennent moins sur un plan épistémologique – comment parler en géographe des politiques européennes sans connaître les structures spatiales des espaces auxquels elles s'appliquent ? En revanche, sur le plan de la méthode, j'en retiens la nécessite de la confrontation des cadres théoriques et des postures de recherche (vision *mainstream* versus géographie radicale par exemple). Décentrer les positions ou du moins y être attentive est une posture de recherche à mon sens très saine mais il faut que cette multiplication des regards dépasse la déconstruction pour se mettre au service d'une thèse.

2. L'entrée par les espaces intermédiaires : pour quoi faire ?

2.1. Intérêts et limites de la notion de voisinage en géographie

De nombreux travaux en géographie et en sciences sociales reprennent la notion de voisinage, faute de trouver mieux pour saisir de nouvelles réalités. Les auteurs s'interrogent sur son périmètre géographique, voire son ambiguïté au regard des critères européens : Emmanuelle Chaveneau et Amaël Cattaruzza perçoivent bien l'inadéquation du terme pour les Balkans et lui préfèrent le terme de « périphérisation » (entre guillemets toutefois) comme vécu interne d'un délaissement par le centre. Ils concluent sur la position de l'entre-deux sans aller plus avant dans l'exploration de cette notion (Chaveneau et Cattaruzza, 2007). Ou bien ces auteurs, autour de travaux coordonnés par Yann Richard, replacent la notion de voisinage dans le modèle centre-périphérie, montrant que ce dernier est insuffisant pour saisir le statut fonctionnel des voisins vis-à-vis d'une UE intégrée dans la mondialisation (Richard et al., 2007 ; Richard, 2008 ; Richard, 2010). La tension entre la régionalisation – la formation de grands ensembles régionaux compétitifs dans la mondialisation - et le régionalisme – la multiplication par l'UE d'accords bilatéraux - anime ces analyses de géographie économique qui cherchent à comprendre les fonctions que le voisinage exercent pour répondre aux ambitions de l'UE de devenir la région la plus compétitive du monde. Dans le même champs d'études, Pierre Beckouche s'intéresse au voisinage méditerranéen et à l'approche critique du partenariat euroméditerranéen (Beckouche, 2008).

Dans une approche davantage tournée vers l'analyse approfondie des politiques européennes, les travaux de Gilles Lepesant ont très tôt cherché à comprendre les enjeux de la politique

européenne de voisinage sur des pays comme l'Ukraine. Ses travaux tentent de faire le lien entre les modalités de l'intégration des PECO à l'UE (Lepesant, 2012) et l'intégration du voisinage posés en d'autres termes puisque « tout sauf l'adhésion » est proposé (Lepesant, 2004 ; Lepesant, 2006). Gilles Lepesant expose une parole d'expert précieuse pour comprendre le récent conflit en Ukraine et analyser le processus d'européanisation en termes de modèle d'intégration éprouvé dans les PECO et son transfert possible dans le voisinage dit oriental. En ce sens, il se place dans le débat entre transferts de normes ou apprentissage local des attendus européens.

On voit ainsi que la notion de voisinage est très commode car elle permet de penser des espaces et moins des États dans l'archipel créé par la mondialisation : les espaces de la mondialisation ne sont pas forcément des États, mais peuvent êtres des régions (au sens d'ensemble régional comme l'UE) ou des lieux à plus grande échelle mais plus fluides aussi (les villes métropoles), leurs relations s'établissent par des flux matériels ou immatériels et donc plus ou moins dépendants de la rugosité de l'espace. En ce sens, le voisinage porte en lui l'idée de proximité spatiale et d'une affinité élective non spatialisée qui sied bien à la circulation généralisée contemporaine.

Le terme de voisinage est aussi plutôt connoté positivement. Le sociologue Ray Forrest affirme que l'idée de voisinage continue d'évoquer les attributs positifs de la mutualité, de la solidarité (dans le langage européen on dirait la cohésion), de la relation ainsi qu'un « sentiment de responsabilité et de sentiment partagé ». Il permet aussi d'articuler les échelles micro et macro car « sa dimension spatiale locale reste porteuse d'une imagerie puissante et semble demeurer comme une part importante de notre expérience vécue » (Forrest, 2007 p. 137) et « les gens établissent des relations à l'intérieur et à l'extérieur du voisinage » (ibidem, p. 142), en redonnant alors toute sa place au réseau. La notion permet de restituer l'ambiguïté de la stigmatisation et de l'étiquetage inhérents à toute catégorisation et de rendre compte à la fois de la stabilité et de fluidité, de la mobilité et de l'ancrage territorial. En cela, le voisinage nous permet de saisir la complexité sociale ou spatiale de territorialités héritées qu'elles soient encore actives, tel l'ancrage local, ou en recomposition, comme la territorialité étatique. Le voisinage permet de saisir les relations qui se nouent entre le territoire et le réseau non plus sur le mode de la dichotomie mais sur celui de la dialectique : le voisin est proche et le voisin est un proche.

Cette puissance de séduction du voisinage conduit à un retour de la notion dans les sciences sociales par des numéros spéciaux de revues en histoire (*Matériaux pour l'histoire de notre temps* : Rolland et Romer, 2010), en sociologie politique (*Cultures et conflits* : Balzacq, 2007) en science politique (*Regards sur l'Est* : Jeandesboz et Parmentier, 2006), nous avons évoqué plus haut les travaux des géographes dans *l'Espace politique* ou *Strates* ou encore dans *Political Geography* (Bialasiewicz et al., 2009), et nous en oublions probablement.

Dans leurs travaux sur l'archéologie de la notion, les historiens nous rappellent que la notion de voisinage est « encadrée chronologiquement par une pensée américaine de la relation aux voisins de l'hémisphère et par une pensée européenne du voisinage oriental et méridional » (Rolland et Romer, 2010, p. 1) : mais au fond, qu'il s'agisse de l'arrière-cour américaine de la doctrine Monroe au tournant du XXe siècle ou de la récente politique européenne de voisinage au tournant du XXIe siècle, le terme de voisinage recouvre une politique de puissance.

Au chapitre des limites de la notion de voisinage, l'analyse géographique en identifie une essentielle. Certes le terme permet de travailler sur la dialectique entre réseau et territoire et entre flux et structures. Nous avons montré plus haut sa pertinence pour les Balkans dans le passage des confins aux voisins et du territoire-réseau impérial au territoire territorialisé de l'État westphalien. De la même façon, les interdépendances entre l'UE et les Balkans occidentaux ont pu être illustrées par l'analyse des flux[32]. Cependant, la notion de voisinage reste descriptive de la proximité spatiale qui avantage l'UE dans ses relations avec les Balkans occidentaux et notamment lorsque l'on considère les États. Mais le voisinage ne permet absolument pas de prendre en compte le jeu d'échelles, il est fixe d'un point de vue scalaire, condamné en quelque sorte à refléter implicitement l'échelle des États puisque l'UE a mobilisé ce terme pour regrouper dans un ensemble les États qui l'entourent. Tout au plus l'UE a –telle distinguer un voisinage oriental dans le cadre de son partenariat oriental et un voisinage au sud dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Pour l'approche géographique de l'européanisation dont le voisinage est un avatar, on peut considérer cela comme rédhibitoire ! Même au niveau des États, le terme de voisinage ne permet pas de montrer la géométrie variable des accords CEFTA car il postule une unicité trompeuse des Balkans dits occidentaux[33].
Plus encore les discontinuités spatiales observables dans l'étude des PIB sont invisibles dans la notion de voisinage. On lit dans les discontinuités que la concentration des richesses se fait notamment dans les régions capitales et non sur le territoire national dans son entier, confirmant le saut d'échelles – c'est la capitale qui est relié à l'échelle monde et non le pays – ainsi que l'ordre du discontinu propres à l'intégration différentielle des espaces dans la mondialisation. Cette intégration n'est plus de l'ordre du continu tel que la notion de centre/périphérie et de ses gradients internes le postulaient, mais sur le mode de la dialectique entre continu et discontinu : il n'y a pas de seuil de PIB qui fait verser dans la catégorie centre ou périphérie (ou développé sous-développé) mais des valeurs de PIB qui s'écartent aux extrêmes et qui distinguent, dans une logique bien libérale, des « régions qui gagnent » sans s'appesantir sur celles « qui perdent ».
Autre élément critique qui s'inscrit dans la lignée de ce qui précède : le voisinage ne permet pas de prendre en compte la fragmentation. Là encore ce qui se passe aux frontières, en matière de barrières au commerce, n'apparaît pas sous le concept de voisinage car il postule que la frontière est forcément symbole de circulation au travers des accords commerciaux. Or l'européanisation fragmente et, paradoxalement, elle fait revenir aux frontières et aux territoires nationaux. La fragmentation ne serait alors pas tant de l'ordre de la balkanisation mais de l'européanisation. L'Europe centrale a disparu avec l'intégration européenne pour laisser place à une désagrégation de cette « autre » Europe en autant d'États-membres qui ont joué leur carte nationale au moment de l'adhésion. Peut-on en dire autant des Balkans dits occidentaux[34], après l'adhésion de la Croatie, et d'autres probablement à avenir ? Chaque pays joue sa partition

[32] Pour l'analyse des structures territoriales dans les Balkans occidentaux (démographie, société, développement économique) se reporter à ESPON ITAN Final report : scientific report, partie 5 que nous avons coordonnée http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/itan.html
[33] Il y aurait beaucoup à dire sur cette notion de Balkans occidentaux qui occidentalise les Balkans et donc les connote positivement !
[34] Mais, si l'on regarde le côté positif, c'est peut-être une belle occasion de voir disparaître le terme devenu infâmant de Balkans…malheureusement la Grèce en crise est renvoyée actuellement à son statut balkanique.

indépendamment du voisin ou plus précisément la joue dans la comparaison-compétition (*benchmarking*) avec le voisin que les *progress reports* de l'UE attisent.
Enfin sur le plan politique, la notion de voisinage propose une lecture européanocentrée, produite ici par l'Union européenne et sa logique de puissance : c'est la logique du mimétisme et de la reproduction qui est prônée, rejoignant en cela la notion de sphère d'influence et de pensée de ce qui est bien pour l'autre : l'autre comme voisin est « en moins bien » et non en différence.

On peut donc être séduit par le terme, et la preuve en est son usage politique et scientifique. Mais il faut être aussi circonspect en revenant à ce que dit Paul Bernard à propos du quasi-concept (rappelé en introduction de cette partie). L'illusion scientifique du terme permet de subsumer différentes réalités observées pour faire consensus : le voisinage est une notion bienveillante et à ce titre peu scientifique. Le terme est aussi trop large et passe-partout, adaptable aux différents discours, qu'ils soient politique, scientifique ou autre. Or, lorsque l'ensemble des caractères communs associés au concept n'est plus stable car inscrit dans la variation et l'adaptation, alors il n'y a plus de concept généralisable mais un succédané, un quasi-concept. C'est pourquoi nous renonçons à proposer une définition de voisinage car elle ne vaudrait que pour les Balkans. D'ailleurs, le passage du singulier de voisinage dans la politique éponyme au pluriel des voisinages (oriental, méditerranéen, sud-est européen…) montre l'ébranlement du concept. Comme le rappelle Christian Grataloup[35] à propos des dénominations des découpages géographiques, quand on passe de l'opposition Nord/Sud à celle des Nords et des Suds, c'est que la paire de termes est insatisfaisante pour saisir la multipolarité du monde et les trajectoires singulières de ces espaces qualifiés plus tard « d'émergents ». On l'aura compris, le terme de voisinage ne nous satisfait pas complètement, puisque sa connotation politique l'emporte sur l'usage scientifique que l'on pourrait en faire : de quelles autres notions disposent alors les sciences sociales pour saisir les réalités observées dans les Balkans et les replacer dans un cadre interprétatif général ?

2.2. L'entre-deux de l'Europe centrale et balkanique

Un terme souvent mobilisé dans les sciences sociales, et notamment quand il s'agit de raisonner sur l'Europe, est la *complexité*. Edgar Morin affirma ainsi que l'Europe est « un *Complexe* (complexus : ce qui est tissé ensemble) dont le propre est d'assembler sans les confondre les plus grandes diversités et d'associer les contraires de façon non séparable » (Morin, 1990, p. 22). Selon lui, la difficulté de *penser l'Europe* réside dans cette difficulté à penser l'un dans le multiple, l'identité dans la non-identité. Pour la penser, il faut donc s'appuyer sur deux principes : le principe dialogique et le principe de récursion. Le premier « signifie que deux ou plusieurs logiques différentes sont liées en une unité de façon complexe (complémentaire, concurrente et antagoniste) sans que la dualité se perde dans l'unité ». Le second a trait au temps et qu'il faut « concevoir les processus générateurs ou régénérateurs comme des boucles productives ininterrompus où chaque moment, composant ou instance du processus est à la fois produit et producteur des autres moments, composants ou instances » (ibidem, p. 24). Pour

[35] Conférence « La crise de nos catégories pour dire le Monde : Mondialité et mondialisation mettent-elles en crise les catégories géographiques ? », séminaire transversal « crise », UMR EVS, Lyon, 20 janvier 2015.

penser l'Europe, il faut donc être dans la dialectique et non dans la dichotomie et s'extirper de la causalité linéaire au profit de causalités multiples et décalées dans le temps.

Dans la géographie, l'idée de complexité territoriale a été reprise par Frédéric Giraut et Martin Vanier, pour dépasser l'ordre de la modernité territoriale - incapable à leurs yeux de rendre compte des principes qui régissent notamment les découpages territoriaux et les techniques de pouvoirs afférentes- et pour en finir avec l'optimum territorial et la critique du millefeuille français (Giraut et Vanier, 1999). Elle a été testée à propos de la France et de l'Afrique par ces deux auteurs. Frédéric Giraut écrit récemment que la complexité territoriale recouvre « les dispositifs complexes qui s'établissent en vertu, d'une part, de la production territoriale issue de la mutation des principes et des formes, et d'autres part, de la conservation d'artefacts territoriaux qui reposent sur les principes de la modernité territoriale » (Giraut, 2013, p. 296). Toute la portée d'une telle notion réside donc dans la difficulté à dépasser l'analyse descriptive de ces dispositifs pour en comprendre les mécanismes et de trouver les bonnes entrées analytiques pour désenchevêtrer la complexité. La difficulté d'articuler configurations spatiales et temporalités différentes se retrouvent dans les approches en termes de post- (post-socialiste, post-apartheid, post-moderne…) sans parvenir toutefois à démêler les logiques d'un nouvel ordre de la complexité de celles des systèmes antérieurs et de leurs héritages ; tout au plus parviennent-elles à les décrire. Ainsi, la complexité « se présente sous les traits du fouillis, de l'ambiguïté, de l'incertitude » (Foucart, 2010, p. 10) ; méthodologiquement, la dialectique ou le paradoxe y sont au centre car ils permettent d'identifier et d'articuler les éléments du multiple dans l'ensemble.

D'autres termes sont apparus pour dans un premier temps décrire, première étape nécessaire à la compréhension de son objet de recherche, et ce à différentes échelles d'observation pour discerner aussi les différentes échelles d'interaction. Julie Le Gall et Lionel Rougé dressent le tableau comparatif de ces termes (tiers, interstices, interfaces, territoires multisitués, espaces de l'entre-deux…) pour comprendre ce qui relève du « ni…ni », du « pas encore » et du « déjà plus » (Le Gall et Rougé, 2014). Dans les approches géographiques des découpages territoriaux (nouveaux, hérités ou obsolescents), les auteurs ont mobilisé les notions de tiers-espace, d'espaces d'entre-deux et plus récemment de territoires multisitués.

Ainsi Martin Vanier fait appel à la notion de tiers-espace pour sortir de la dichotomie urbain/rural dans la compréhension des enjeux de gestion des territoires en France : à nouvelles configurations d'un système sociospatial doit correspondre une nouvelle façon de voir les choses selon la logique du tiers (Vanier, 2000). Ce tiers serait l'hybridation des deux éléments de la dichotomie urbain/rural sur le mode de l'acculturation, de l'hybridité et de la territorialité réticulaire (Giraut et Vanier, 1999). Le tiers-espace fonctionne en laboratoire de nouvelles articulations sociales, politiques et économiques.

e-Christine Fourny, à propos du territoire de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, parle d'espace d'entre-deux. Elle insiste sur les limites du terme de périphérie emprunté à l'analyse centre/périphérie ; celui-ci ne conçoit la périphérie que dominée, or le territoire observé par l'éloignement du centre et son statut spécifique fait figure de laboratoire où, d'une part, les différences deviennent condition de l'innovation, et où, d'autre part, la « dispute territoriale » montre une autonomie acquise qui dépasse le caractère inclusif ou exclusif de tel ou tel espace administratif (Fourny, 2005).

Plus récemment, certains géographes proposent le terme d'« espace multisitué » et la revue *l'Espace géographique* lui consacre un dossier en 2013. Cette expression a pour ambition de

rendre compte de l'« enchevêtrement des échelles, brouillage des limites, éclatement des espaces de référence et des ancrages [qui] marquent ces espaces archipels » (Cortès et Pesche, 2013, p. 289). Sa déclinaison en géographie politique est proposée par Frédéric Giraut à l'appui de ses analyses des « ingénieries territoriales » sud-africaines. Selon lui, ce terme s'inscrit dans le cadre de la complexité territoriale : il permet de prendre en compte des effets de lieux à différentes échelles (le localisé) et de rendre compte « des assemblages territoriaux nés des coopérations entre territoires institutionnels (voisins ou non) » pour tout ou partie (Giraut, 2013, p. 301). Il montre ainsi à propos de l'Afrique du Sud comment la systématisation des zones tampons, l'élaboration des banthoustans et la ségrégation en townships sous l'apartheid ont constitué des territoires fragmentés qui se conjuguent aujourd'hui au nouvel ordre d'une division métropolitaine du travail par affinités sociales et à la gestion des ressources fondée sur leur insertion à la mondialisation et non sur leur ancrage local et régional. Dans tous les cas, cette littérature –dont nous ne prétendons pas avoir fait le tour- insiste sur deux points essentiels : la nécessité d'être attentifs aux effets de contexte des espaces observés et de vérifier la validité de la notion mobilisée au regard du terrain, l'appréhension des caractères de ces espaces d'entre-deux par une méthode attachée à multiplier les échelles d'analyse et à décentrer les regards.

Concernant l'Europe, le terme d'espace d'entre deux[36] a été mobilisé par Violette Rey pour comprendre les dynamiques géographiques de l'Europe centrale et balkanique. L'auteure a utilisé ce terme vers 1989-1990, au moment où le Rideau de fer s'effondrait et en a fait le concept central de la partie de la *Géographie universelle* consacrée aux « Europes orientales » (Rey, 1995 ; Rey, 1996). L'espace d'entre deux de l'Europe centrale y est placé entre la double polarité de l'Orient et de l'Occident, d'une part, et de modèles de la modernité qui ressortissent de la modernité européenne et du modèle soviétique, d'autre part. Cette importance accordée à l'entre « milieu particulier qui incorpore de façon spécifique les propriétés des corps lointains mis en contact, et qui se construit spécifiquement selon trois grands mécanismes » (Rey, 1996, p. 10) donne des formes géographiques propres. L'espace d'entre deux forme ainsi une notion descriptive d'intersection de marges pour saisir le changement après 1989. Mais il ne s'agit pas d'une étape ni d'une transition dans le temps, il s'agit d'une propriété structurelle qui fait jouer des mécanismes observables à différents pas de temps et à des échelles variées. En cela, l'espace d'entre deux devient l'entre deux, Violette Rey emploie alors un nom commun et non plus un prédicat qui qualifierait un type d'espace ; l'entre deux devient un concept explicatif par la mise au jour des trois mécanismes fondamentaux. Le premier traduit la force des puissances externes qui viennent contrecarrer les forces endogènes de façon récurrente et intermittente sans laisser les gradients d'un modèle centre-périphérie s'installer. Le deuxième se réfère au temps qui dans l'entre deux prend la forme du manque de durée et de l'adversité cyclique où l'histoire est vécue régulièrement sur le mode du recommencement. Enfin, le troisième renvoie aux interférences de ces spatialités et temporalités de durée trop courte qui donnent naissance à une prolifération de différences tournées en autant d'altérités, à une tendance à la fragmentation, terreaux pour l'émergence de l'innovation qui peine toutefois à s'installer dans la durée. Enfin, le concept explicatif devient concept opératoire quand Violette Rey élargit la notion d'entre deux à l'Europe balkanique (Rey, 1992 ; Rey, 2010). Le concept ne semble pas avoir florès dans la littérature sur la géographie de l'Europe : elle s'est souvent arrêtée à la

[36] Le terme est utilisé par Violette Rey sans trait d'union.

commodité descriptive d'un espace d'entre-deux qui se dérobe à la compréhension, espace en creux, miroir déformé de processus observés dans l'Europe occidentale. L'auteure s'en explique récemment : l'Europe médiane inventée par Braudel captait mieux l'attention, quitte à renvoyer à l'idée de milieu sans placer l'accent sur les forces encadrantes (Rey et al., 2014).

Dans le questionnement qui est le nôtre et qui a débuté avec une thèse de géographie politique sur un pays balkanique, la théorisation de l'entre-deux a été essentielle pour saisir l'écart entre le débat sur les réformes territoriales tel qu'il pouvait apparaître en Bulgarie et en France à la même époque. C'est surtout pour l'interprétation de cet écart que l'entre-deux a révélé sa portée heuristique : l'écart en matière de réformes territoriales n'était pas le signe d'un quelconque retard mais bien une différence due à l'incertitude, à la difficulté de se projeter dans un avenir au sein de l'UE. C'est en poursuivant dans cette voie que nous avons par la suite décrit l'européanisation comme un processus d'imitation de normes et pratiques européennes qui achoppe en Bulgarie[37]. Les lectures sur l'entre-deux nous ont aussi apporté une exigence en termes de démarche : pour mobiliser le concept à bon escient, il faut arriver avec une question de recherche établie, sinon on risque le retour à un concept d'entre-deux par défaut qui renvoie à un espace en creux et sans qualité ou pire invisible voire inutile. Surtout, pour bien les cerner, il faut s'installer dans ces espaces de l'entre-deux pour observer, à partir de là les dynamiques des espaces « forts », ces pôles tantôt attractifs tantôt répulsifs : c'est ainsi que l'on peut aborder l'Europe sous un autre jour et critiquer le processus d'européanisation.

Cependant, le terme d'entre-deux a les défauts de ses qualités : il est sémantiquement trop proche de central ou médian, or ce sont ces deux termes qui l'ont emporté à propos de l'Europe. En postulant le « deux », il sous-entend un binôme (Orient/Occident par exemple) qui devient insuffisant quand il s'agit d'envisager la pluralité des forces à l'œuvre. Par exemple, la dialectique entre modernité européenne et modernité soviétique telle que la théorisait Violette Rey au début des années 1990 paraît insuffisante pour saisir le rôle des autres puissances comme la Turquie ou la Chine dans les Balkans occidentaux. La dualité de l'entre-deux révèle donc ses limites quand les deux pôles passent au multiple. Cela n'ôte rien à la puissance interprétative du concept d'entre-deux mais cela le rend là encore inapproprié sur le plan sémantique.

En outre, le terme abrite une ambiguïté entre une définition en creux – les espaces de l'entre-deux ne sont pas comme leurs espaces encadrants et le constat peut s'arrêter là - et une définition en plein qui nécessite d'en dégager les propriétés. Enfin, l'entre-deux a été appliqué à des espaces d'échelles très variées mais la grande échelle a été privilégiée dans les espaces urbains notamment (le numéro des *Carnets de géographes* coordonné par Julie Le Gall et Lionel Rougé en 2014 l'illustre parfaitement !) ; ou bien la question urbaine a dominé dans le débat sur la dichotomie urbain/rural qui a vu émerger le tiers-espace de Martin Vanier ou le périurbain d'autres géographes. Penser l'entre-deux dans une démarche de géographie régionale sur un espace de plus petite échelle a été plus rare et donc moins connu.

[37] Nous avons notamment étayé ce point à propos des injonctions de décentralisation et de régionalisation en Bulgarie et en Roumanie, en collaboration avec Marius Suciu (Boulineau et Suciu, 2008) et à propos des mesures de luttes contre la pauvreté inspirées des doctrines européennes et internationales en Bulgarie (Boulineau, 2014a).

2.3. L'intermédiarité pour une géographie politique de l'Europe

Le troisième terme que nous mobiliserons est celui d'espaces intermédiaires. Il s'inscrit en partie dans la continuité des espaces de l'entre-deux, il relève aussi du champ plus vaste des « recompositions territoriales » tel qu'il a pu être formulé au début des années 2000 en géographie politique, et tout particulièrement en France, alors que le débat sur la fin des territoires, la crise de l'État et les capacités d'adaptation des maillages de gestion animait les géographes. Ces « recompositions territoriales » ont été questionnées pour la France (Vanier, 2002), pour l'Europe centrale et orientale sous le vocable de « refondations des territoires » (Rey, Coudroy de Lille et Boulineau, 2004) et pour le Sud sous le terme « (re)fabrication des territoires » (Antheaume et Giraut, 2005)[38]. Bien plus qu'une interrogation sur l'État et les réformes qu'il engage, ces travaux ont interrogé la circulation de modèles de gestion territoriale, qu'elle relève de l'administration ou de l'aménagement du territoire, au premier rang desquels la décentralisation, la régionalisation, la stimulation du local sont apparues comme des processus généralisés. Il était alors question de gestion descendante ou ascendante (*top-down versus bottom-up*) de modèles endogènes ou exogènes, de démocratie représentative ou participative, pour comprendre ce qui ébranlait l'État dans ses fondements régaliens d'une modernité territoriale assise sur la souveraineté, l'emboîtement des niveaux, la complétude et le non-recouvrement des maillages administratifs.

Nous avons mené nos travaux de thèse dans ce cadre de réflexion sur les réformes administratives en Bulgarie, un pays balkanique qui sortait de la période socialiste et qui aspirait à entrer dans l'UE (Boulineau, 2003). Trois types de réformes y ont été menées et donc étudiées. La première concernait la conservation ou non des maillages administratifs socialistes, communes (*obština*) et départements (*okrăg*) avaient été redécoupés selon les logiques d'un État-parti dominateur et centralisateur. Ces trames socialistes ont été entièrement conservées : les cadres spatiaux de la modernité socialiste perduraient alors que les logiques politiques, sociales et économiques qui les avaient mis en œuvre avaient disparu. Tout bouge et rien ne change, telle était notre conclusion. La seconde réforme étudiée concernait la mise en œuvre d'un zonage prioritaire d'aide au développement régional, dans une logique d'aménagement du territoire pour émarger aux futures aides européennes. Il se fondait sur une typologie communale mêlant plusieurs indicateurs socio-économiques et de situation (accessibilité, montagne…). Ce zonage ne fut jamais implémenté dans les faits car l'accès aux aides de développement régional ne passe pas en Bulgarie par la sacralisation du territoire mais par les réseaux et l'entregent personnels des élus et des fonctionnaires. Enfin, la dernière réforme portait sur l'introduction d'un niveau régional de gabarit NUTS[39] 2 entre le niveau national et le niveau départemental (renommé région, *oblast*) afin de se conformer aux demandes de décentralisation et de régionalisation de l'UE, perçues comme autant d'injonctions avant l'adhésion en Bulgarie. En fait, ces régions NUTS 2 (régions de planification, *rajon za planirane*) sont restées des enveloppes régionales vides, ni décentralisées, ni élevées au rang de niveau administratif, dans l'attente des fonds structurels. Elles demeurent actuellement des unités de collecte statistique et d'orientation de développement régional.

[38] Cette réflexion a donné lieu à une importante production de thèses en France.

[39] Nomenclature des unités territoriales statistiques d'Eurostat, office statistique des communautés européennes.

Ces analyses, brièvement résumées ici, montrent toute la portée de la notion d'intermédiarité[40] à la fois pour décrire, comprendre et interpréter ces processus. L'intermédiarité possède une composante descriptive celle de l'inter- (entre) et celle du medium (moyen). En termes de position, les espaces intermédiaires peuvent être en situation moyenne : les classes neutres, proches du profil moyen d'une typologie telle qu'elle apparaît pour les zonages bulgares qui cherchent à attirer l'attention uniquement sur les zones à aider. Or des études ont montré tout l'intérêt de rentrer dans les questions d'aménagement et de développement territorial par ces espaces de la banalité, ces « espaces anti-héros » selon Emmanuelle Bonerandi-Richard et Hélène Roth, car ils éclairent les failles et les lacunes de ces politiques (Bonerandi, 1999 ; Roux, Landel et Bonerandi, 2003 ; Bonerandi et Roth, 2009). Il y a un second aspect de l'intermédiarité de position : le niveau intermédiaire vient se glisser entre l'infra et le supra pour répondre à la demande de régionalisation et de décentralisation comme modèles internationaux. Là encore, penser en terme d'intermédiarité permet de révéler l'achoppement : nous avons montré avec Marius Suciu le décalage des modèles et des histoires nationales avec les attendus européens pour construire la région en Bulgarie et en Roumanie (Boulineau et Suciu, 2008), d'autres analyses ont montré à quel point ces régionalisations ont été douloureuses ou inachevées et que la décentralisation sur le principe des collectivités territoriales n'allait pas de soi, notamment en Europe centrale et orientale (Marcou, 2000 ; Pasquier et Perron, 2008 ; Bachtler et McMaster, 2008 ; Gorzelak, Bachtler et Smętkowski, 2010).

Mais l'intermédiarité c'est aussi ce qui fait lien, pivot et articulation entre ce qui relève du niveau infra, les espaces de la proximité et de l'hétérogénéité, et les niveaux supra, ceux de la mise en cohésion et en cohérence. Nous l'avons montré pour la prise en charge de la lutte contre la pauvreté en Europe : chahutés entre la fragmentation des compétences d'action sociale et le découplage des niveaux entre décision, implémentation, régulation et financement, les niveaux intermédiaires porteurs de l'action sociale sont brouillés et instables, ils peinent à accomplir leur fonction de pivot (Boulineau et Bonerandi-Richard, 2014). En Bulgarie, la coquille vide régionale, « maillon faible »[41] s'il en est car dépourvue de pouvoirs, a pourtant servi de révélateur à la méfiance historique de l'État envers les identités régionales. Plus récemment, au début 2015, ces mêmes régions sont le lieu d'une intense critique contre le découpage de la région-capitale qui capte toujours les richesses au détriment des autres régions. Dans ce cas, c'est toute la question de l'équité territoriale contre la compétitivité des territoires qui est en jeu. C'est donc bien dans la dynamique des niveaux intermédiaires et dans leur processus de construction que se logent des pistes de compréhension des recompositions territoriales, à différentes échelles, mettant en jeu différents acteurs et des politiques variées (aménagement du territoire, gestion administrative, développement local ou régional). Raisonner en termes d'intermédiarité constitue un principe heuristique.

A la différence de l'interterritorialité de Martin Vanier (Vanier, 2008), notion qui a fait florès et qui insiste elle aussi sur la nécessité de regarder le lien et l'articulation entre les territoires, l'intermédiarité permet de surcroît de penser les zones grises, les espaces moyens, bref l'entre-deux des situations hybrides, qu'il s'inscrive dans la continuité ou dans la discontinuité spatiale.

[40] Dans notre thèse, nous n'avions pas mobilisé ce terme, c'est sa relecture 12 ans après qui nous montre tout l'intérêt de la notion d'intermédiarité.

[41] Nous empruntons cette notion de « maillon faible » à la thèse de Guillaume Vergnaud, « A la recherche de la maille territoriale intermédiaire. Approche comparée des recompositions et de l'aménagement des territoires en Rhône-Alpes et en Catalogne », Lyon, ENS de Lyon, 2011, 327 p.

Elle permet aussi de penser ce qui fait pivot et ce qui garantit l'ancrage, là où l'interterritorialité s'attache à « hâter l'émancipation territoriale ». Enfin l'interterritorialité possède une dimension militante telle qu'elle est exposée par Martin Vanier : elle a pour but de battre en brèche l'imbroglio territorial et l'optimum territorial dans le débat national d'une France irréformable, d'être un catalyseur de changement comme un slogan. C'est peut-être aussi ce qui explique son succès, mais en ce sens elle est plus difficilement transposable à d'autres espaces. Elle a, à notre connaissance, pas ou peu été appliquée à un contexte non français.

Parce que ces niveaux intermédiaires se glissent entre les mailles de l'emboîtement, de la hiérarchie et de la complétude, sans forcément faire partie de ces trois dispositifs liés à la modernité des territoires, peut-on dire que penser en termes d'intermédiarité relève d'une vision postmoderniste ? Certes, cela a à voir avec l'instantané d'un zonage pour capter telle fonds de développement, avec la labilité des territoires de vie construits par les flux et la recherche en retour de la « bonne » maille -le fameux optimum territorial-, avec la fluidité du temps qui agence des temporalités décalées dans l'espace –celle par exemple d'une programmation pluriannuelle de sept ans des fonds structurels au niveau NUTS 3 et celle d'un département pluriséculaire en France. Mais plutôt que d'opposer les configurations des territoires politiques nés de la modernité à ceux de la post-modernité territoriale, l'intermédiarité essaie d'en trouver l'articulation, le « entre », le « avec », le « et ». Il y a bien encore une figure de l'entre-deux dans la façon dont nous construisons l'intermédiarité.

Nous avons conscience que la notion d'espace intermédiaire pourrait bien aussi être une pensée consensuelle comme le voisinage, ou relever d'un relativisme axiologique du moyen voire du médiocre, après tout c'est une notion inoffensive qu'il ne faut pas rendre banalisante (tout est intermédiaire) : or elle doit pouvoir identifier les inégalités, les dysfonctionnements, les distorsions, les déséquilibres territoriaux dans une Europe où les inégalités explosent! C'est en tout cas l'objectif que nous tiendrons dans la suite de ce volume.

Enfin, l'intermédiarité, mieux que l'interterritorialité -déjà réduite implicitement à des territoires déjà constitués-, invite à penser la dynamique spatiale et temporelle, celle d'une possible transition, celle d'une longue territorialisation ou d'une absence totale d'ancrage territorial ou d'une tout autre forme de temporalité. On laissera ici la parole à l'historien Patrick Boucheron sur les ravages d'une mauvaise appréhension du temps dans nos sociétés contemporaines : il convient de se méfier de « la passion que l'histoire a placée dans nos vies, la croyance que l'origine a toujours raison sur le présent. Cette passion autorise les désirs d'âge d'or, potentiellement meurtriers. S'il y a un contrepoison à cet envoûtement, il est également à trouver dans l'histoire. Mais une histoire qui ne reconstruirait pas à la hâte un grand récit de substitution – la « construction européenne » ou le « cosmopolitisme mondial » - contre « l'identité nationale ». Plutôt une histoire comme art des discontinuités, s'attardant sur les moments faibles, variant ses points de vue[42]. » En remplaçant quelques termes, on aura le programme de recherche en géographie que nous souhaitons développer : ne pas construire à la hâte un grand récit de la construction européenne sur les villes et les régions compétitives mais, pendant la pause de l'élargissement, entreprendre une géographie comme art des discontinuités, s'attardant sur ce moment faible, multipliant les points de vue pour comprendre les espaces en construction.

[42] Interview dans le magazine *Télérama* du 4 mars 2015, p. 6.

Partie 2 : Une géographie politique de l'Europe et de ses voisinages renouvelée par la coopération territoriale

Depuis mes premiers travaux de recherche, j'ai inscrit ma réflexion dans une géographie politique de l'Europe en train de se faire : c'est au travers de ce mouvement, de l'analyse des futures frontières des pays d'Europe centrale au sortir de la Première guerre mondiale jusqu'aux réformes administratives en Bulgarie à la veille de l'adhésion à l'UE, que j'ai construit une étude de l'Europe par ses marges et que j'ai suivi le processus d'élargissement. Je suis entrée dans l'UE par l'extérieur en quelque sorte, ce qui demeure dans mon intérêt actuel pour les Balkans occidentaux. A partir de là, j'ai étudié de plus près les politiques européennes dans les nouveaux États membres et dans les voisinages par le prisme des découpages territoriaux pour les mettre en œuvre. L'achoppement des régions de niveau NUTS2 portées par les politiques européennes a conduit mon regard vers d'autres échelles européennes d'analyse où des niveaux ont pu émerger en position intermédiaire entre l'État et l'UE, soit par un processus ascendant soit par une démarche descendante.

Parmi ces politiques européennes, le champ de la coopération territoriale apparaît fécond pour envisager ce qui fait lien entre l'UE et les espaces que j'ai nommés intermédiaires, pour les distinguer de l'appellation politique de voisinages. Deux aspects de la coopération territoriale me paraissent intéressants pour la réflexion géographique. C'est tout d'abord la définition du territoire qui va au-delà de l'acception du territoire des États et d'une coopération qui se bornerait aux limites étatiques, à l'instar de la coopération transfrontalière qui ne prend la coopération que dans une contiguïté deux à deux d'États. Envisager la définition de la coopération territoriale autour de territoires multiples tant dans leurs définition géographique que politique (État, régions..) est une piste nouvelle, c'est celle que développe justement l'Union européenne avec l'idée de macrorégion. En outre, le développement de la coopération territoriale excède le simple territoire de l'Europe institutionnelle pour aborder la dimension continentale d'une Europe associant l'UE et des espaces contigus appartenant aux « voisinages ». Là encore les macrorégions mises en place par l'UE l'illustrent.

La coopération territoriale développée dans la politique de cohésion européenne est aussi un dispositif ténu (2,8 % du budget de cette même politique). Par en bas, par le menu et le discret, loin des débats européens sur la crise et l'impératif de compétitivité, la coopération territoriale constitue un élément de continuité dans la construction européenne, développé dans les années 1980 et mis en œuvre dans les 1990 pour se poursuivre dans les premières décennies du XXI[e].

siècle. Elle constitue un élément de durée depuis que, à côté du marché unique de 1986 qui lève les barrières économiques et libère les forces du marché dans une concurrence encadrée et ouverte, la politique régionale vient lutter contre les retards de développement ou les inégalités à naître dans une économie libérale qui produit forcément des inégalités économiques, sociales et territoriales.
La coopération territoriale peut ainsi devenir le lieu des expérimentations car elle fonctionne davantage sur les réseaux d'affinité à faible institutionnalisation ; elle permet par définition de sortir d'une géographie politique du conflit pour voir ce qui se trame dans les arcanes de la collaboration ; elle ouvre la voie sur les formes de coopération par le réseau et le territoire sans les opposer. Il ne s'agit donc pas ici d'évaluer la coopération territoriale ni de mesurer le degré d'implication des acteurs mais de réfléchir à ce que territorial veut dire lorsqu'il est associé à coopération et de saisir les formes spatiales et les acteurs qu'engagent la coopération territoriale.

Cette partie aura donc pour ambition d'analyser les dispositifs de coopération territoriale forgés par l'UE comme vecteurs d'arrimage des espaces intermédiaires à la dynamique européenne. Il s'agit bien d'arrimage et non d'intégration car on ne se situe pas dans le déploiement de la politique européenne de voisinage (PEV) qui veut transposer les normes européennes dans de nombreux domaines des États voisins. Mais cela concerne toutefois une dimension de l'européanisation par la capacité que les instances européennes possèdent pour proposer de nouvelles pistes de cohésion au travers de la coopération territoriale qui relève de la *soft policy*.
La première section sera donc consacrée aux définitions de la coopération territoriale dans les sciences sociales puis dans les politiques européennes. La seconde entrée mettra en perspective le dispositif des macrorégions par rapport à d'autres dispositifs européens et proposera des pistes pour repenser la géographie politique de l'Europe et de ses « voisinages » par la coopération territoriale.

I. États des lieux sur la coopération territoriale en Europe

La coopération est un outil européen, pas un concept ni un quasi-concept. Jacques Delors à propos de l'Acte unique européen le justifiait ainsi « la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit » (*Mémoires*, p. 462). La coopération européenne viendrait donc en renfort de dynamiques européennes fondées sur des principes cardinaux tels que le marché, les libertés fondamentales ou la démocratie. Par coopération, il faut entendre une action de collaboration qui induit une solidarité avec les personnes avec lesquelles on coopère, mais c'est aussi un système économique d'association par lequel on souhaite dégager un profit partagé entre les coopérateurs, enfin, le terme recouvre une dimension politique d'aide collaborative envers d'autres États ou entités politiques (coopération scientifique et technique, aide publique au développement par exemple).
L'adjonction du terme de territorial vient cependant donner un champ d'application qui n'est plus seulement sectoriel, la coopération économique par exemple, mais bien transversal, en plaçant au cœur un territoire dont les définitions sont cependant multiples. En étudiant quelques approches scientifiques de la coopération territoriale, nous n'épuiserons pas les

acceptions du terme de territoire, mais nous en déclinerons quelques aspects pour mieux cerner les modalités de la coopération dite territoriale en Europe. Ensuite, en exposant l'historique de la coopération territoriale dans la politique régionale européenne, nous pourrons davantage problématiser la dimension territoriale et contextualiser l'émergence des macrorégions.

1. Approches scientifiques de la coopération territoriale

1.1. La coopération, un enjeu économique de longue date

La notion de coopération a été théorisée en économie dès les années 1950 avec le développement d'un des fondements de l'économie, celui de la rationalité des agents : que font les agents, par définition rationnels et intelligents, quand ils sont placés en situation d'interdépendance telle que la mondialisation les y confronte ? Un détour par les dictionnaires de science économique montre que l'entrée coopération n'apparaît pas comme telle mais qu'elle est couplée dans les index à deux champs principaux : la théorie des jeux et l'économie sociale au travers du système de la coopérative. Ce deuxième champ étant plus récent et nettement moins développé dans la littérature économique.

La coopérative se fonde sur la coopération entre ses membres, il s'agit d'« une entreprise privée appartenant à l'ensemble de ses membres et dont l'objectif est de satisfaire tous les adhérents sur une base égalitaire » (Capul et Garnier, 2005, p. 172). Cette définition donne plusieurs critères à la coopération : une libre adhésion des membres coopérants, un principe d'équirépartition des bénéfices et du pouvoir décisionnel (un adhérent = une voix indépendamment du capital personnel investi).

L'économiste Robert Axelrod développe en 1984 la notion de coopération, au fondement de la théorie des jeux. Dans cette dernière, le dilemme du prisonnier figure un conflit symbolique entre menace et confiance : deux prisonniers, sans contact l'un avec l'autre mais emprisonnés pour le même fait, doivent individuellement élaborer une stratégie de minimisation de leur peine. L'analyse conclut que le comportement de chacun doit être coopératif : dans la dépendance des autres, la meilleure stratégie est de coopérer car le gain n'est certes pas maximal, mais cela minimise le risque de perte en termes de coût/bénéfice, alors qu'un comportement non-coopératif entraîne un jeu à somme nulle (tout perdre ou tout gagner). Une telle idée de la coopération entraîne dans la science économique une réflexion en termes de solidarité ou d'aide économique, partant de l'idée que le marché ne régule pas tout et que les acteurs ont à développer des stratégies d'anticipation. En revanche, la coopération est peu pensée dans sa dimension territoriale, à part éventuellement dans le domaine de la nouvelle économie géographique, cette analyse reste à faire.

1.2. La coopération territoriale en science politique

L'autre tenant de l'idée de coopération est la science politique. Les dictionnaires ou encyclopédies de géographie lui accordent une place réduite, sauf ceux qui sont centrés sur les politiques publiques. Le point de départ en est la coopération internationale dans le paradigme des relations internationales (Grawitz, Leca et Thœnig, 1985) et sa formalisation dans le cas européen dans le courant des années 1980. Avec l'abaissement des frontières et les libertés

fondamentales de circulation, ainsi que la naissance du programme INTERREG, la décennie 1990 augure de l'importance grandissante de la coopération territoriale, déclinée alors avant tout en coopération transfrontalière. Le développement de la notion en science politique a donc été étroitement adossé à l'évolution des politiques européennes. La définition initiale en est la suivante : « La coopération territoriale renvoie aux collaborations à différentes échelles d'action publique entre acteurs privés et/ou publics situés dans différents États » (Guigner et Périssé in Pasquier, Guigner et Cole, 2011, §138). Par échelles d'action publique, il faut entendre ici les niveaux de décision administrative, on voit que la définition engage d'emblée plusieurs États dans une dimension internationale qui accorde donc la prééminence en science politique à l'échelon étatique de décision. Mais le développement de la notion de coopération territoriale dans la science politique a accompagné la remise en question du pouvoir de l'État. Trois éléments ont appuyé ce fait. Le premier a trait à la remise en question de l'État dans un monde globalisé qui favorisent les collaborations d'ordre mondial ou les mobilités d'ordre infra-étatiques désindexées des limites de la souveraineté étatique (Badie, 1995). Ensuite, l'idée que l'UE a développé des forces centrifuges éloignant les niveaux infra-étatiques du centre par le jeu d'une coopération territoriale favorise l'étude des relations des premiers entre eux ou directement avec les instances communautaires. Enfin, forte de cette coopération, les autorités locales et régionales l'utiliseraient pour gagner en autonomie au travers de projets ponctuels et segmentés accroissant leur ressources politiques et économiques de ce fait.

Pour les politistes, les États continuent d'agir comme des filtres de la coopération territoriale au travers de la recomposition des rapports de pouvoirs dans la gouvernance multi-niveaux en Europe. Elle instaure en effet un partenariat multi-acteurs et multi-niveaux ou chaque acteur n'est pas dans la subordination hiérarchique du niveau supra mais dans la collaboration autour d'une question donnée. On rejoint ici la définition économique où chaque acteur vaut 1 dans un jeu à double dimension : vertical -les acteurs de différents niveaux- et horizontal -types d'acteurs de même niveau. La place de l'État dans cette architecture ne s'en trouve pas forcément diminuée mais elle est remaniée. Ainsi, la notion de coopération décentralisée, largement développée dans la science politique, traduit ces effets de transferts de compétences de l'acteur étatique aux collectivités locales dans certains champs de la coopération comme l'aide au développement par exemple. Quoi qu'il en soit, l'État reste bien au cœur du processus en maîtrisant la décentralisation.

En revanche, l'approche de science politique ne s'intéresse pas particulièrement à la dimension territoriale : l'espace n'est que le support de jeux de coopération, ce qui importe ce sont les acteurs, les stratégies et les pratiques qu'ils opèrent dans des cadres juridiques et des niveaux d'action donnés. Les territoires y sont entendus dans l'acception de plus en plus répandue dans les milieux politiques d'un niveau administratif qui s'apparente à un espace identifié et vécu par la population (comme le département ou la commune en France par exemple). Il en découle une définition plutôt restrictive en termes de diversité d'acteurs impliqués et un certain flou quant aux formes spatiales de coopération : « Territorial cooperation is collaboration between administrative bodies and/or political actors in Europe and beyond, representing their respective territories, which can also engage other stakeholders as long as their involvement is within the same institutionalised framework » (Mirwaldt et Bachtler, 2012, p. 28). Mais dans tous les cas, le territoire n'est que le lieu d'application de cette coopération, un support d'action qui n'est pas questionné en tant que tel.

1.3. *Aménagement du territoire européen et coopération territoriale, un couple fusionnel*

Dans l'aménagement du territoire, la coopération territoriale a largement contribué à la recherche, tout particulièrement dans les études concernant l'Union européenne. Né en 1990 avec l'initiative communautaire INTERREG, la coopération territoriale est initialement réservée à promouvoir la coopération transfrontalière. En 25 ans, INTERREG s'est amplifié tant financièrement que dans ses champs d'application, il est un des principaux pilier du dépassement des frontières de l'UE pour construire un espace européen continu et par conséquent aménagé au-delà des cadres étatiques. Mais pour beaucoup d'aménageurs, cette coopération frontalière à ses débuts relève d'une « évidence » inscrite dans le cadre opérationnel de l'aménagement du territoire et non d'un objet de recherche à construire (Baudelle et Elissalde, 2007 ; Dühr, Stead et Zonneveld, 2007; Taulelle, 2009 ; Dühr, Colomb et Nadin, 2010). Il s'agit d'un instrument de plus à l'usage des aménageurs pour envisager des perspectives de développement du territoire communautaire. Les grands textes fondamentaux de l'UE en la matière ont posé les principaux jalons : SDEC (schéma de développement de l'Europe communautaire) de 1999, agenda territorial de l'UE en 2007, agenda territorial de l'UE 2020 en 2011. Nous aborderons plus tard l'historique de cette politique européenne, nous préférons nous concentrer ici sur la façon dont la coopération territoriale a été envisagée par les aménageurs. Trois champs principaux d'études peuvent être dégagés.

Le premier concerne les dispositifs juridiques et réglementaires introduit par l'UE au fur et à mesure qu'elle amplifie son action en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit d'envisager la coopération territoriale sous l'angle de ces dispositifs, de leurs blocages et des moyens pour les lever et obtenir une meilleure efficacité et une efficience budgétaire accrue. Les différentes générations de projets INTERREG, la construction des agglomérations transfrontalières et des tout nouveaux GECT (groupement européen de coopération territoriale) sont analysés au gré de multiples analyses de cas d'études qu'il est impossible de reprendre par le menu ici. Ces études prêtent toutefois peu attention à la critique du choix des régions éligibles aux différents volets de la coopération territoriale par exemple. Les échanges de bonnes pratiques entre acteurs de la coopération territoriale mais aussi entre chercheurs (au sein du réseau ESPON[43] par exemple) ont donné lieu à quelques prises de recul qui restent cependant plus laudatives que critiques (Faludi, 2008). La coopération territoriale est dans ces travaux un cadre d'analyse posé *a priori*.

La deuxième direction des études sur l'aménagement du territoire en Europe porte sur les stratégies et les visions spatiales du futur développement communautaire. Les scénarios de prospective sont au cœur des analyses, à l'instar de la littérature sur le polycentrisme (Baudelle, Castagnède et Guigou, 2002 ; Allain, Baudelle et Guy, 2003). A travers la visée opérationnelle, ce sont les modèles européens (d'aménagement du territoire ou de *spatial planning*) qui sont interrogés et plus globalement le domaine de l'aménagement du territoire comme vecteur d'européanisation. Une importante littérature a été produite par les chercheurs notamment autour d'Andreas Faludi et l'équipe OTB de l'Université technologique de Delft aux Pays-Bas avec Bas Waterhout, Wil Sonneweld, mais aussi par les opérateurs nationaux de la prospective territoriale, la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) ou la

[43] La première participation à un projet ESPON (European spatial planning on network) s'accompagne pour tout nouveau chercheur d'un baptême de bienvenue dans la « famille ESPON » immortalisé par la « photo de famille » qui a lieu dans les séminaires bisannuels du réseau.

MOT (mission opérationnelle transfrontalière) pour ne citer que le cas français. La recherche a exploré d'autres concepts fondamentaux de l'aménagement européen comme la cohésion territoriale (Faludi, 2005 ; 2007 ;(Faludi, 2013) ou la gouvernance territoriale, notamment en France au sein du réseau interdisciplinaire de l'aménagement du territoire européen (RIATE) (Bonerandi et Santamaria, 2011 ; Santamaria et Élissalde, 2015).

Enfin, dans une recherche davantage tournée vers la géographie, les aménageurs ont étudié (1) les impacts des politiques européennes (transport, environnement, politique régionale, développement rural…) sur l'aménagement du territoire en Europe à différentes échelles (pour une synthèse récente voir Jean et Baudelle, 2009), (2) les enjeux des constructions transfrontalières opérées dans le cadre des politiques nationales à fort enjeu européen (santé, lutte contre la pauvreté, mobilités de travail, tourisme), thème pour lequel la bibliographie est extrêmement abondante, ou encore (3) les problématiques spécifiques aux espaces urbains et ruraux. Tous ces thèmes ont fait l'objet de projets de recherche appliqués dans le cadre d'ESPON, un programme européen financé par l'initiative communautaire de coopération territoriale. Là encore, la coopération territoriale est un cadre d'analyse et les chercheurs s'interrogent davantage sur l'échelle (transnationale, transfrontalière, interrégionale) que sur ce que coopérer signifie.

La conclusion de la synthèse récente de Stefanie Dühr, Claire Colomb et Vincent Nadin (2010) montre que la coopération territoriale n'est pas encore un objet de recherche bien constitué : le champ est construit sur des cas d'études binationaux ou parfois multilatéraux sans permettre une vision d'ensemble. Surtout, l'analyse du rôle de l'aménagement du territoire sur les changements territoriaux au niveau européen reste largement à faire. Les cultures aménagistes nationales demeurent : entre l'aménagement du territoire à la française et le *spatial planning* britannique, leurs influences respectives, avec la participation néerlandaise et allemande au débat, ont traversé et parfois paralysé l'agenda européen d'un aménagement du territoire d'ampleur continental. Les heurs et malheurs du SDEC de 1999 ont largement été couverts par les aménageurs (Faludi, 2004 ; Santamaria, 2009). Bref, la coopération territoriale vue par les aménageurs est davantage un cadre de recherche *a priori* qu'un objet de recherche : le dictionnaire en ligne d'aménagement du territoire européen[44] du RIATE la place d'ailleurs parmi les instruments institutionnels et non parmi les concepts fondamentaux.

1.4. La coopération territoriale en géographie, un déficit théorique ?

La coopération fait l'objet d'un traitement déséquilibré en géographie. Dans son sens le plus usité, elle concerne le vaste champ de la coopération Nord-Sud, tirant alors la réflexion des géographes du côté de l'aide au développement. L'adjectif territorial n'y est pas adjoint car cette coopération s'inscrit dans les relations internationales d'État à État, tout au plus entre les communes via les jumelages. La notion de coopération territoriale a rarement été formalisée : son développement dans le cadre des politiques communautaires d'aménagement du territoire offre un point de départ intéressant mais insuffisant en termes théoriques. Les dictionnaires de géographie de langue française n'offrent pas d'entrée à ce terme, il faut chercher dans les dictionnaires en langue anglaise pour trouver mention du dilemme du prisonnier et de la théorie

[44] http://www.ums-riate.fr/lexique/, consulté le 11 mai 2015.

économique des jeux (Johnston, 2009), même si la notice souligne que les développements en géographie ont été particulièrement rares. Il revient à Michel Bussi de proposer une formalisation de la coopération territoriale en géographie dans le *dictionnaire de l'espace politique* (Rosière et al., 2008, p. 60) en tant que « méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices sont partagés ». Cette première définition cherche à pallier le« déficit théorique » sur la coopération territoriale en géographie (Bussi, 2009a).

Michel Bussi propose une définition en géographie qui s'appuie sur la théorie économique et les apports de la science politique. En plaçant le territoire au cœur de la coopération comme « association territoriale » il en fait le moteur de l'action de différents acteurs. Pour lui, « la maîtrise spatiale appartient désormais moins, et à toutes les échelles, à ceux qui savent conquérir ou se défendre, qu'à ceux qui savent s'associer, se constituer en réseau, co-signer des contrats » (Bussi, 2007, §4) ; bref ceux qui savent coopérer. La géographie politique doit alors « prendre conscience du passage d'une logique de domination à une logique de négociation » (ibidem, §4). Michel Bussi a initié une réflexion en géographie sur la coopération territoriale en dirigeant, à notre connaissance, le premier ouvrage de langue française sur ce thème (Bussi, 2009).

La définition de la coopération territoriale par Michel Bussi s'appuie fortement sur la théorie des jeux en économie, elle vise à comprendre les logiques de coopération d'individus qui privilégient l'intérêt collectif : le territoire est cette raison d'être qui poussent les individus à coopérer entre eux dans l'intérêt collectif, fonctionnel et identitaire, qu'incarne le territoire. Elle tente surtout de répondre à la question « pourquoi coopérons-nous ? » et Michel Bussi produit une typologie de trois formes de coopération avec leurs implications spatiales (Tableau 4).

Tableau 4 : Les formes de coopération territoriale selon Michel Bussi

	Coopération « subsidiaire »	Coopération « communautaire »	Coopération « stratégique »
Devise	« nous coopérons au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à notre territoire »	« nous coopérons parce que nous nous ressemblons »	« nous coopérons pour maximiser un gain individuel »
Principe	Souverainisme	Communautarisme	nimbysme[45]
Caractère dominant	Politique	Identitaire	Economique
Forme de coopération	Contrat	Entraide	Collaboration directe
Condition d'émergence	Transcendance	Egoïsme altruiste	Compétitivité
Condition de pérennisation	Alignement	Entrainement	Réciprocité
Risques spatiaux	Association d'aubaine ou techniciste	Formes de communautarisme	Inégalités socio-spatiales, fragmentation

Source : d'après Michel Bussi (2009a), p. 24.

[45] De « Not In My Back Yard », « pas dans mon arrière-cour ».

La coopération subsidiaire pose un ordre ou des valeurs supérieures au sein de relations sociales régies par un ordre moral ou institutionnel qui prend la forme d'un contrat. Elle se décline ainsi dans les réformes administratives ou l'aménagement du territoire, dans toutes les formes de coopération territoriale qui entendent un principe extérieur aux acteurs eux-mêmes pour les engager à coopérer : ce peut être le souverainisme de l'État ou l'idée de république par exemple. Le caractère dominant qui pousse à coopérer est donc d'ordre politique et s'appuie sur la subsidiarité comme principe de fonctionnement : c'est au niveau compétent par la loi de coopérer pour construire cette transcendance. Les risques spatiaux sont alors des associations de type coquilles vides ou techniques et sans réel pouvoir. Le cas des régions de planification de niveau NUTS 2 en Bulgarie, évoqué dans la partie précédente illustre tout à fait cette forme de coopération.

La coopération communautaire fait référence à une coopération fondée sur l'entraide et la solidarité, portée par la ressemblance identitaire. Il s'agit alors d'un égoïsme altruiste, limité au groupe auquel on appartient mais dans une idée de justice sociale et spatiale partagée. L'individu agit donc comme le groupe par effet d'entraînement, au risque de mener à des formes de coopération du type tribal, communautariste, régionaliste. Dans une forme moins marquée, les intercommunalités défensives que nous avons pu observer en Rhône-Alpes relèvent de ce type (Landel et al., 2015).

Enfin, la coopération stratégique s'inscrit dans une logique libérale et individualiste. Le principe économique du gain personnel par une coopération de type donnant/donnant en est le moteur. La compétition pour la lutte des places conduit à ces coopérations dont la pérennité repose sur la réciprocité des gains individuels. Le risque en est l'accroissement des inégalités sociales avec les autres groupes voire la fragmentation territoriale dans les formes les plus poussées comme les résidences fermées où l'entre-soi domine.

Une telle formalisation théorique présente plusieurs intérêts. Le premier est qu'elle permet de penser le but de la coopération avant de penser son territoire d'application : on s'affranchit ainsi d'échelle prédéterminée (la coopération intercommunale, transfrontalière par exemple). Il est alors plus facile de sortir de l'approche par les frontières qui a dominé la littérature géographique et qui a produit une approche de la coopération sous forme de positionnement dans des binômes notionnels tels que fermeture/ouverture, coupure/couture, voire formel/informel. Une telle approche a par exemple envisagé la coopération d'un point de vue formel, condamnant une seconde perspective, celle des formes de coopérations informelle, non inscrites dans le droit ou les règles, qui produisent du territoire, loin de leur stigmatisation en termes d'illégalité ; de criminalité ou de clandestinité (Bennafla, 2015). On pourrait aussi rapprocher l'interterritorialité de Martin Vanier d'un tel renouvellement de la coopération : ce qui importe alors n'est plus le mille-feuille de l'enchevêtrement de limites territoriales mais bien le lien/liant entre les territoires.

On peut regretter en revanche que la coopération territoriale relève toujours du champ bien plus vaste des recompositions territoriales. Il en résulte un certain brouillage, une dilution dans ce champ qui a animé la géographie politique mais qui souffre d'imprécision (cf. partie précédente). Le réflexe du géographe de placer toujours en premier le territoire l'incite à penser encore la coopération par la contigüité spatiale[46], par effet de diffusion dans l'espace via la

[46] Par voisinage selon le terme exact, mais pour éviter la confusion avec le voisinage européen nous évitons ce terme.

continuité territoriale. Cette médiation territoriale, en quelque sorte la foi dans le territoire, est hautement vérifiable dans un contexte français, mais bien plus critiquable dans un contexte balkanique ou du moins bulgare. Les travaux de Marie-Christine Fourny, sans chercher cependant à expliquer l'émergence de la coopération territoriale en France, ont tenté de lever cet implicite territorial en confrontant deux formes de coopération, l'une sous forme de réseaux de villes, l'autre sous forme d'espaces transfrontaliers (Fourny, 2005). La thèse de Nicolas Escach sur les réseaux de ville autour de la mer Baltique s'inscrit dans la même perspective (Escach, 2014). Mais ces approches sont encore trop rares. Nous envisagerons en dernière partie la portée de cette théorisation pour nos propres travaux sur l'Europe centrale et balkanique. Il convient pour l'heure de faire un détour par l'historique de la coopération territoriale en Europe pour voir les perspectives ouvertes par cette formulation théorique et les réformes de la coopération en Europe.

2. INTERREG : 25 ans de coopération territoriale en Europe

Entrer dans la politique de cohésion européenne par la coopération territoriale c'est assurément entrer par la portion congrue de la politique européenne qui se place toutefois au premier poste des dépenses budgétaires de l'UE, soit 10 milliards d'euros pour 2014-2020 tout de même. C'est aussi tenter de comprendre, au cours de ses 25 ans d'existence, comment le volet de la coopération territoriale fondé sur « un développement social, économique et territorial harmonieux »[47] a perduré, alors même que l'impératif de compétitivité des territoires dans une logique libérale affranchie du poids des pouvoirs politiques s'est imposé. Ce rapport dialectique entre la cohésion européenne portée notamment par la coopération territoriale et la compétition des territoires dans l'économie libérale européenne constitue un fil rouge.

La coopération territoriale de l'Union européenne se démarque aussi de la coopération décentralisée telle qu'on peut la définir en France. Dans le contexte français, il s'agit de compétences octroyées aux collectivités locales par l'État, on parle ainsi de « diplomatie des villes et des régions ». Dans le contexte européen, il s'agit d'aider les instances locales et régionales à se saisir des prérogatives que leur statut leur permet, voire d'en acquérir.

Cette sous-section reprendra le fil chronologique du développement de la coopération territoriale en Europe et l'élargissement progressif de son périmètre aux voisinages avec l'exemple des macrorégions.

[47] Selon http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/, site de la Commission européenne, consulté en juin 2015.

Tableau 5 : présentation générale des programmes INTERREG

	INTERREG I 1990-1993 UE-11	INTERREG II 1994-1999 UE-11 puis UE-15	INTERREG III 2000-2006 UE-15 puis UE-25	INTERREG IV 2007-2013 UE-27 puis UE-28	INTERREG V 2014-2020 UE-28
Statut	**Programme d'initiative communautaire (PIC)**			**Objectif de la politique de cohésion**	
Budget alloué (prix courants)	1.1 milliard d'écus	3.8 milliards d'écus	5.8 milliards €	8.7 milliards € (+50% de 2000-2006)	10.1 milliards € (+16% de 2007-2013)
% budget de la politique de cohésion	ND	ND	2.0%	2.3%	2.8%
Fonds concernés	FEDER, FSE, FEOGA-orientation	FEDER (États membres) PHARE, TACIS (États non membres de l'UE)	FEDER (États membres) PHARE, TACIS, ISPA, MEDA, CARDS (États non membres de l'UE)	FEDER (États membres) ISPA (pays candidats), ENPI (pays du voisinage)	FEDER (États membres) IPA (pays candidats), ENI (pays du voisinage)
Eligibilité territoriale dans le cadre de la politique régionale ou de cohésion	148 Régions frontalières NUTS 3 éligibles aux Objectif 1 : régions en retard de développement Objectif 2 : régions en déclin industriel Objectif 5b : régions rurales en difficulté + 45 régions NUTS 3 non éligibles aux objectifs (article 10 règlement FEDER)	Régions frontalières NUTS 3 (ou NUTS 2 relevant de l'objectif 6) + Régions frontalières d'un État tiers jouxtant un État membre. + 7 programmes de coopération générale + 4 actions régionales pilotes (selon article 10 règlement FEDER)	Régions transfrontalières NUTS 3 + zones côtières sous condition. Transnationale B : 13 zones de coopération Interrégionale C : mise en réseaux des villes et des régions de l'UE27, de la Suisse et de la Norvège.	Transfrontalier A : régions frontalières et côtières NUTS 3 d'au moins 2 États membres. Transnationale B : 13 zones de coopération Interrégionale C : mise en réseau de régions NUTS 2 sans contiguïté territoriale.	Transfrontalier A : régions frontalières et côtières NUTS 3 d'au moins 2 États membres. Transnationale B : 15 zones de coopération Interrégionale C : mise en réseau de régions NUTS 2 sans contiguïté territoriale.
Programmation de la coopération	Transfrontalier : INTERREG Interrégional : RECITE et ECOS-OUVERTURE	INTERREG A : Volet transfrontalier INTERREG B : Réseaux d'énergie transfrontaliers (ex REGEN) INTERREG C : volet de coopération transnational et lutte contre les inondations et la sécheresse. Interrégional : RECITE et ECOS-OUVERTURE	INTERREG A : Volet transfrontalier, 62 progr. INTERREG B : Volet transnational, 13 progr. INTERREG C : Volet interrégional (INTERACT, URBACT, ESPON)	INTERREG A : 53 progr. Transfrontaliers + programmes IPA-CBC INTERREG B : 13 PO (progr opérationnel), volet transnational INTERREG C : Volet interrégional (INTERACT, URBACT, ESPON) + GECT	INTERREG A : 60 progr. FEDER + 12 progr. IPA + 16 progr. ENI INTERREG B : 15 progr. de coopération, volet transnational INTERREG C : INTERREG Europe, INTERACT, URBACT, ESPON + GECT

Source : élaboration personnelle d'après Commission européenne et Drevet (2008). ND : non disponible.

2.1. *La coopération territoriale : un laboratoire d'innovation pour les acteurs européens (1990-1999)*

La première version de la coopération territoriale est née en 1990 sous le vocable d'INTERREG et concerne le volet transfrontalier (Reitel et Wassenberg, 2015). En tant que PIC (programme d'intérêt communautaire) jusqu'en 2007, l'initiative INTERREG est pilotée par la Commission européenne. Les initiatives constituent des espaces d'innovation de la Commission, hors des principales politiques et des enjeux budgétaires propres aux cofinancements par les États membres : l'article 10 du règlement du FEDER permet à la Commission Européenne de financer des actions innovantes sans passer par l'approbation des États membres, dans la limite de 1% du budget communautaire. La Commission présidée par Jacques Delors (1985-1995) utilise à cet effet la part réservataire de 15% des fonds structurels dont elle dispose pour expérimenter de nouvelles politiques au travers d'une multitude de petits programmes PIC. Les fonds structurels sont multipliés par deux sur la période 1987-1993 et le contexte est donc favorable à de nouvelles initiatives communautaires, sectorielles pour la plupart, à l'exception de deux : REGIS pour les régions ultrapériphériques et INTERREG pour les espaces transfrontaliers (Drevet, 2008). Ces deux initiatives introduisent deux nouveautés : la dimension territoriale des zones éligibles et la prise en compte d'éléments structurels et non plus conjoncturels, à savoir les frontières et les régions périphériques d'un pays. D'autres programmes à dimension territoriale seront lancés par la suite.

Plusieurs facteurs concourent à l'émergence de la coopération territoriale. Outre le volontarisme de la Commission Delors, même si le commissaire écossais chargé de la politique régionale ne semble pas convaincu à l'époque, la politique régionale prend son essor dans le premier quadriennal 1989-1993. Le Marché unique en 1986 exige en prévision de son achèvement l'abaissement des frontières, d'où l'initiative sur le transfrontalier. La problématique transfrontalière est développée officiellement, sur la base de quelques expériences pilotes comme le fameux pôle européen de développement (PED) de Longwy en Lorraine présent dans les manuels de géographie de l'époque. Les PIM, programmes intégrés méditerranéens créés en 1985 pour favoriser l'intégration de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, ont aussi servi de banc d'essai pour une politique davantage territorialisée. La chute du Mur de Berlin à la fin 1989 et la perspective de la réunification allemande à court terme, puis la chute une à une des démocraties populaires d'Europe de l'Est « dégèlent » les frontières de la guerre froide, et ces derniers glacis frontaliers sont peu à peu intégrés dans les initiatives transfrontalières.

Par ailleurs, dès les années 1970, le Conseil de l'Europe avait stimulé la coopération transfrontalière, au travers des communautés de travail entre autorités régionales qui constituaient un premier espace de dialogue, de part et d'autre d'une frontière sans médiation des États (Sanguin, 2007 ; Wassenberg, 2010). Le Conseil de l'Europe, défenseur des droits de l'homme et du respect des identités locales, a très tôt incité à la coopération territoriale sans toutefois avoir les moyens de mettre en œuvre une véritable politique.

La CEE (Communauté économique européenne) poursuit l'idée et adopte une vision large pour favoriser l'abaissement des frontières dans le cadre du Marché unique : toutes les régions frontalières éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b sont concernées par la coopération territoriale, s'y ajoute une liste de régions à l'initiative de la Commission européenne (Tableau 5). L'Europe

cofinance à hauteur de 50% (à 75% pour les régions éligibles à l'objectif 1). Des programmes exploratoires sont introduits en cours de programmation. Le programme ECOS-ouverture est lancé en 1991, suite à la chute du Rideau de Fer, afin de promouvoir la coopération interrégionale par les échanges d'expérience entre les autorités locales de la CEE et les pays d'Europe centrale et orientale. Le programme bénéficie de 70 millions d'euros de 1991 à 1997 avec 400 projets et 1500 autorités locales et régionales impliquées. Le programme RECITE (REgions and CITies for Europe), introduit la même année, soutient les réseaux de coopération interrégionale au sein de la CEE pour les échanges d'expérience et la coopération en matière de développement entre les régions et les villes. Sont éligibles les autorités locales élues au suffrage universel et de plus de 50 000 habitants ; 137 projets et 850 bénéficiaires sont ainsi recensés.
Cette première période est donc une phase d'exploration et de multiplication d'initiatives dans un contexte favorable. Elle est souvent présentée comme une période bénéfique dans la littérature sur la politique régionale, notamment parmi les auteurs qui, comme acteurs, ont suivi de près les évolutions de la coopération territoriale (Drevet, 2008 ; Jouen, 2011).

La deuxième période de mise en œuvre d'INTERREG (1994-1999) correspond à sa montée en puissance, ce qui le soumet davantage à la critique. Le traité de Maastricht de 1992 introduit la « cohésion économique et sociale », assortie de la publication régulière d'un rapport dit de cohésion par la Commission et de la création d'un nouveau fonds– le fonds de cohésion-, afin de favoriser le rattrapage des pays les plus pauvres (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande). La problématique de la cohésion intervient aussi dans le contexte du grand élargissement à venir aux pays d'Europe centrale et orientale et aux grandes îles méditerranéennes. Mais en parallèle, la décennie 1990 est aussi celle de l'accélération de la mondialisation avec la mise en concurrence accrue des économies nationales, régionales et métropolitaines. La coopération territoriale s'inscrit davantage dans le premier contexte que dans le second, alors que le dilemme entre cohésion et compétitivité commence à travailler les choix politiques communautaires.
La dimension territoriale continue d'imprégner peu à peu les politiques européennes. La création du Comité des régions en 1994 en rend compte : nouvel organe consultatif des institutions européennes, il est composé de représentants des autorités régionales et locales. A la faveur de l'élargissement de 1995 à l'Autriche, la Suède et la Finlande, le nouvel objectif 6 des régions de faible densité conforte la dimension territoriale dans des objectifs de la politique régionale conçus initialement pour des enjeux socio-économiques et sectoriels. La création du programme URBAN consacré aux villes de plus 100 000 habitants ou encore le programme PEACE dédié spécifiquement à la résolution du conflit entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord viennent encore renforcer l'entrée territoriale. Le programme INTERREG (avec PEACE) constitue 27% des dépenses engagées par les initiatives communautaires, ces dernières formant 8.4% du budget de la politique régionale (Drevet, 2008).

La coopération territoriale pour la période 1994-1999 se décline en trois volets : le transfrontalier, cœur historique d'INTERREG, un volet spécifique aux réseaux techniques énergétiques (volet B), et un volet transnational (volet C).
Le volet A couvre de vastes aires transfrontalières de niveau NUTS 3 pour les régions éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b, et les régions de niveau NUTS 2 pour les régions éligibles à l'objectif 6 dédié spécifiquement aux régions de faible densité de la Suède et de la Finlande, nouveaux États

membres. Sur ce dernier point, la critique a porté sur le fait que ces régions peu peuplées et peu denses sont potentiellement les moins enclines à la coopération transfrontalière.
Le troisième volet sur le transnational se décline en deux grandes mesures. La première, la coopération transnationale instaure de grandes régions sur la base de la participation de trois États dont deux membres de la CE (Communauté européenne). A l'issue des négociations, sept groupements en vastes régions à cheval sur plusieurs pays sont proposés avec un recouvrement possible des périmètres ; certains États ayant pour volonté d'être dans un maximum de groupements. Il en résulte de vastes régions englobant des espaces de niveau NUTS2 pour la CE et des pays tiers sans contenu fonctionnel : la région CADSES (Central, Adriatic, Danube, Southeastern Europe Space) s'étend de Berlin à Athènes du nord au sud et de Munich à Constantsa d'ouest en est. Quatre actions régionales pilotes (au titre du fameux article 10) s'y surimposent rappelant le volontarisme de la Commission européenne à se saisir de la coopération territoriale en Europe. La seconde mesure du volet transnational porte sur la lutte contre les inondations et la sécheresse : 6 programmes opérationnels concernent de vastes régions couvrant tout ou partie de bassins versants. Les avancées demeurent pourtant en demi-teinte : Jean-François Drevet rappelle que les 14 programmes opérationnels nécessaires pour concrétiser ces vastes aires de coopération transnationale ont été approuvés avec retard (7 en 1997, 5 en 1998 et 2 en 1999, dernière année de programmation !). Derrière la difficulté à trouver un périmètre géographique entre les États membres et la Commission, d'autres difficultés apparaissent pour définir des stratégies à long terme, afin d'entrer dans le cadre de réflexion du tout nouveau SDEC (schéma de développement de l'Europe communautaire), vaste scénario d'aménagement du territoire européen. En outre, l'engagement des acteurs du national au local pose encore question. Enfin, l'existence d'un organe de coordination européen pour donner les directions fait défaut. La surcharge de gestion liée à la multiplication des initiatives communautaires (13 pour cette période programmation) réparties dans quelque 400 programmes se solde par un taux d'exécution budgétaire au-dessous de celui des objectifs principaux (50 à 60%). Les critiques se focalisent alors sur la faible absorption des fonds et le double-emploi potentiel avec les financements alloués aux principaux objectifs de la politique régionale.

Le bilan de la décennie 1990 de la coopération territoriale au sein de l'initiative communautaire révèle les principaux enjeux de la construction européenne. Il n'en est que le révélateur, le grand débat a lieu la décennie suivante, dans les années 2000.
Le premier enjeu a trait au débat entre élargissement et approfondissement qui traverse la décennie 1990. L'Acte unique (1986) et le traité de Maastricht (1992) renforcent la dimension économique pour le premier et la dimension politique pour le second. Mais avant le grand élargissement, il convient de renforcer la cohésion européenne en stimulant les acteurs locaux et régionaux, en affichant le principe de subsidiarité par lequel le niveau le plus proche du problème à régler s'en saisit, et en instituant le Comité des régions. La coopération territoriale en est une des déclinaisons : elle veut stimuler l'intégration européenne par en bas, par les territoires. Pour Marjorie Jouen (2011), l'intérêt en est bien plus qualitatif que quantitatif, le débat sur la faible absorption des fonds qui y sont dédiés affaiblissant ceux qui la soutiennent dans le débat européen. La coopération territoriale, moins médiatisée et moins budgétivore que la préparation de l'élargissement, approfondit par en bas et peu à peu la construction

européenne. Mais le bilan de la décennie reste mitigé. Le rapport d'évaluation[48] des INTERREG pour la période 1994-1999 souligne que si globalement le programme est satisfaisant, le manque de capacité administrative et le choix de stratégies inadéquates ont conduit à des résultats en-deçà des attentes : l'impact des projets est jugé « assez important mais déséquilibré » (nous traduisons). Dans le deuxième rapport sur la cohésion[49] de 2001, La Commission européenne reconnaît que la coopération transfrontalière n'a pas atteint les résultats escomptés : « l'implication des autorités locales et régionales et des partenaires sociaux est restée limitée, et dans certains cas, les projets n'ont pas été foncièrement transfrontaliers » (p. 143), même si, sur un plan plus qualitatif, la construction de réseaux durables « poursuivront à l'avenir des échanges d'expérience et des transferts de bonnes pratiques, c'est-à-dire une forme de coopération qui n'aurait sans doute pas pris la même extension en l'absence de soutien communautaire » (ibidem).

Le deuxième sujet important concerne le dilemme entre la compétitivité, requise par l'insertion européenne dans la mondialisation, et la cohésion entre les territoires, dans l'idée d'une répartition équitable des fruits de la croissance. Ce dilemme prend sa pleine mesure dans la décennie suivante, mais il apparaît sur le devant de la scène à la fin des années 1990. La coopération territoriale, parce qu'elle table sur la résolution de problèmes similaires à grande échelle, dans la solidarité et le partage d'expériences d'acteurs infra-étatiques, se place en dehors de la compétition entre les économies nationales et entre les régions métropolitaines en plein essor. Mais les arbitrages financiers européens, jusqu'à présent favorables à la cohésion économique et sociale (doublement des fonds structurels) vont changer d'orientation politique suite notamment aux inerties constatées dans les PICs.

Enfin, la coopération territoriale permet de questionner le rôle des acteurs européens ou plus précisément la répartition des rôles et le poids que prennent notamment la Commission européenne et les États membres. Elle permet d'entrevoir des jeux de niveaux. A la fin des années 1990, la devise « l'Europe des régions » a fait son temps. La perspective de l'élargissement à 25 puis à 27 membres oblige à repenser la politique régionale européenne. Cela dit, la coopération territoriale comme lieu d'expérimentation a été le laboratoire d'un mouvement de fond, celui de l'affirmation des politiques communautaires. Jean-François Drevet montre ainsi que durant sa première décennie d'existence, la politique régionale, complémentaire au début des politiques nationales, a peu à peu été imposée comme un pilote. Inscrite dès 1957 dans le Traité de Rome, l'action de la Communauté économique européenne pour « réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » se développe trente ans après, la coopération territoriale en étant un volet mineur mais néanmoins révélateur des changements. La Commission européenne a construit des mesures de coopération territoriale appuyées sur des règles financières qui lui permettent peu à peu d'orchestrer la politique régionale. Elle vérifie l'additionnalité des fonds étatiques à ses propres dépenses pour éviter un désengagement des États d'un côté, et contrer un accaparement des ressources par les élites locales de l'autre côté. Elle pose des conditionnalités en termes

[48] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/inter2a/summary_en.pdf , LRDP ltd, *Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999) : Brief Report*, consulté le 15 mai 2015.

[49] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_fr.htm, Commission européenne, Deuxième rapport sur la Cohésion économique et sociale, janvier 2001, consulté le 15 mai 2015.

d'objectifs macroéconomiques aux nouveaux États membres, en vue du grand élargissement à venir. Enfin, elle stimule le SDEC (finalisé en 1999) afin de donner une perspective de développement sur un plus long terme qu'une période de programmation de cinq ou six ans. Dans une étude[50] consacrée aux impacts des fonds structurels 1994-1999 dans le cadre du programme ESPON 2006, le consortium de recherche conclut que pour optimiser l'impact territorial de la politique régionale, l'adéquation entre politiques européennes et politiques nationales est essentielle. Mais cette même étude indique aussi que pour construire le polycentrisme inscrit dans le SDEC, il faut davantage financer les zones urbaines centrales, militant de ce fait en faveur de la compétitivité des territoires. On le voit, les termes de multiples débats sont posés dans cette décennie fondatrice de la coopération territoriale et atteignent leur point d'orgue dans les années 2000.

2.2. *La coopération territoriale en contexte d'élargissement : entre cohésion et compétition (2000-2006)*

La grande affaire européenne de toute la décennie 2000 est l'élargissement géographique et surtout la mise en œuvre de la cohésion dans les politiques européennes. L'idée est inscrite dans l'Acte unique de 1986, mais la place montante qu'elle acquiert dans le projet européen trouve son acmé dans les années 2000, du moins jusqu'en 2008 lorsque la crise financière vient changer la donne des priorités européennes. Tour à tour but, moyen, principe, au service de la convergence, de la croissance et de la durabilité, la cohésion territoriale n'a pas de définition fixe (Encadré 4), c'est une notion multidimensionnelle difficile à cerner mais son succès au début des années 2000 (du moins en France !) puis son inscription dans le traité fondamental de l'Union européenne en 2007 en assurent la pérennité juridique.

En effet, la cohésion formulée initialement sous la forme de « cohésion économique et sociale » est complétée de l'adjectif territorial dans le traité d'Amsterdam de 1997[51] et repris dans les travaux de la convention européenne (2001-2003) pour être formellement inscrit comme principe dans le TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) dit traité de Lisbonne en 2007 (et applicable en 2009). Cela dit, plusieurs acceptions de la cohésion territoriale sont proposées. Le SDEC de 1999 l'envisage comme un principe d'aménagement du territoire européen : les acteurs français ont été très actifs pour promouvoir ce schéma avec l'idée que la cohésion est liée au principe d'équité territoriale (Baudelle, 2013), l'Allemagne en a été l'autre cheville ouvrière (Husson, Savy et Barnier, 2001 ; Faludi, 2004b). L'agenda territorial de 2007 s'inscrit dans cette même logique. La politique de cohésion devient pour certains États européens, et tout particulièrement pour la France (Peyroni, 2010), une politique d'aménagement du territoire qui décline la cohésion sociale, économique et territoriale. La question politique et financière porte alors sur le niveau d'action privilégié sur lequel doivent porter les fonds structurels : le niveau régional comme jusqu'à présent ou bien le niveau européen pour soutenir les idées émises dans le SDEC.

---

[50] Le résumé opérationnel de la recherche est disponible en français sur le site http://www.ums-riate.fr/Webriate/?page_id=178, consulté le 15 mai 2015.

[51] Le traité d'Amsterdam de 1997 mentionne la cohésion sociale et territoriale à propos des services d'intérêt généraux (article 16). Pour beaucoup d'analystes, il s'agit là d'une mention tout à fait anecdotique.

Encadré 4 : Quelques définitions de la cohésion territoriale dans des textes européens officiels

NB : nous relevons ici des extraits qui proposent une définition de la cohésion territoriale. Les textes européens mentionnant la cohésion territoriale sans en fournir de définition n'ont pas été retenus.

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.
En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.
Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »
Traité fondamental de l'Union européenne (TFUE) 2007, article 174.

Dans les rapports sur la cohésion de la Commission européenne

« Le concept de cohésion territoriale va au-delà du concept de cohésion économique et sociale en l'enrichissant et en le renforçant. En termes de politique, l'objectif est de parvenir à un développement plus équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale. La préoccupation est aussi d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre régions. »
Troisième Rapport sur la cohésion, 2004, (p. 27 de la version française)

« Le présent rapport s'attache à documenter ces évolutions, à analyser les développements économiques et démographiques récemment intervenus au plan national et régional dans l'ensemble de l'UE, et à en évaluer l'impact sur la cohésion économique et sociale, mais également territoriale, envisagée comme un équilibre inter- et intra-régional ainsi qu'entre les différents territoires. »
Quatrième Rapport sur la cohésion, 2007, (p. 3 de la version française)

« À l'instar de la cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale met en lumière un certain nombre de problématiques qui méritent que l'on s'y attarde. La cohésion économique et sociale s'intéresse aux disparités régionales en termes de compétitivité et de bien-être. La cohésion territoriale, quant à elle, souligne l'importance de l'accès. »
Cinquième Rapport sur la cohésion, 2010, (p. 24 de la version française)

« La cohésion territoriale étant devenue un objectif explicite de la politique de cohésion avec l'adoption du traité de Lisbonne, un accent plus marqué est mis désormais sur l'accès aux services, la géographie fonctionnelle, l'analyse territoriale et la durabilité. Cette réorientation se retrouve dans la focalisation accrue sur la croissance durable dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ainsi que dans la reconnaissance de la nécessité d'aller au-delà du PIB lors de l'évaluation du développement territorial. Le débat quant à la manière de mesurer les progrès et quant au rôle de la politique de cohésion à cet égard est toujours en cours. »
Sixième Rapport sur la cohésion, 2014, (p. XXIV de la version française)

Dans le domaine de l'aménagement

« La politique doit veiller à ce que toutes les régions aient facilement accès aux infrastructures, y compris les îles et la périphérie, afin d'encourager la cohésion sociale et économique et par conséquent la cohésion territoriale de la Communauté. »
Schéma de développement de l'Europe communautaire (SDEC), 1999 (p. 28, §108)

« Nous concevons la future tâche de promotion de la « cohésion territoriale » comme un processus continu de coopération politique de tous les acteurs et de toutes les parties prenantes du développement territorial au niveau politique, administratif et technique pour mobiliser ces potentiels. Cette coopération doit prendre en compte l'histoire, la culture et le contexte institutionnel de chaque pays. La politique communautaire de cohésion devrait pouvoir apporter une réponse plus adéquate, que celle apportée jusqu'à présent, aux besoins et aux caractéristiques des territoires, aux défis et aux opportunités géographiques spécifiques des régions et des villes. Selon notre compréhension de la politique de cohésion, il faut prendre plus en compte le territoire afin de mieux soutenir la cohésion économique et sociale. »
Agenda territorial de l'Union européenne dit de Leipzig, 2007, (p. 1)

« La cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous ces territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union.
La coordination des politiques dans de vastes zones, telles que la région de la mer Baltique, l'amélioration des conditions le long de la frontière extérieure orientale, la promotion des métropoles durables et compétitives sur la scène mondiale, la lutte contre l'exclusion sociale dans de vastes régions et dans les quartiers défavorisés des villes, l'amélioration de l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'énergie dans les régions excentrées ou encore les difficultés de certaines régions ayant des caractéristiques géographiques particulières sont autant de sujets liés à la cohésion territoriale. »
Livre Vert sur la cohésion territoriale du 6 octobre 2008 (p. 3)

« Nous estimons que la cohésion territoriale est un ensemble de principes visant à un développement du territoire harmonieux, équilibré, efficace et durable. La cohésion territoriale accorde aux citoyens et aux entreprises, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, les mêmes chances de tirer le meilleur parti du potentiel de leur territoire. Elle renforce le principe de solidarité afin de favoriser la convergence entre l'économie des territoires les plus prospères et celle des territoires dont le développement accuse un retard. »
Agenda territorial UE 2020 (§8)

Mais dans le même temps, un second mouvement opposé voit le jour. Il rattache la cohésion territoriale à l'idée de compétitivité des territoires européens : la stratégie de Lisbonne de 2000 évoque une « cohésion régionale », avant d'évacuer le terme dans sa révision de 2005. Les rapports sur la cohésion publiés par la Commission européenne vont progressivement dans ce sens : le deuxième rapport sur la cohésion de 2001 met au débat l'idée de cohésion territoriale pour renforcer la cohésion économique et sociale en prévision de l'élargissement ; le troisième rapport sur la Cohésion de 2004 place la cohésion territoriale comme renforcement et complément de la cohésion économique et sociale ; le quatrième rapport de 2007 lie la cohésion territoriale à la convergence attendue des économies est-européennes ; le cinquième rapport en 2010 circonscrit la cohésion territoriale à un moyen de cibler certains types de territoires (territoires fonctionnels) et d'en améliorer la connaissance dans une approche transversale et non plus sectorielle. Notre lecture certes rapide est confortée par une analyse récente (Élissalde, Santamaria et Jeanne, 2013). Les auteurs ont montré par une analyse lexicométrique des cinq rapports sur la cohésion à quel point la définition de ce terme y était changeante : ils mettent notamment en exergue un axe de lecture autour des univers lexicaux de la solidarité et de la lutte contre les inégalités comme système de valeurs européennes opposé à un second axe lié aux termes de la compétitivité et de la durabilité, où la cohésion territoriale devient une fonction pratique au service de la croissance.

Le livre vert sur la cohésion territoriale de 2008 avait au préalable éloigné la cohésion territoriale du principe d'équité territoriale générale au profit d'une focalisation sur des territoires avec des caractères géographiques spécifiques (isolement, faible densité, forte ruralité…). Ce passage d'un principe général à des territoires particuliers sert à renforcer le nouveau mot d'ordre de l'Union après la crise de 2008 : renforcer la compétitivité et donc réserver la cohésion territoriale aux régions « en retard de développement ». L'équilibre territorial et l'harmonie du développement inhérents à l'idée initiale de cohésion territoriale s'évanouissent dans cette nouvelle déclinaison[52]. Cette définition va l'emporter à la faveur de choix politiques très libéraux des États membres et de deux chocs politiques : le « non » en 2005 aux référendums français et néerlandais sur le projet de Constitution européenne met un coup d'arrêt à l'approfondissement politique de l'Union ; le rapport Sapir[53] de 2003 propose de réduire les fonds structurels jugés inefficaces et de les verser au niveau national. La cohésion territoriale est donc une des modalités de cristallisation du dilemme entre équité territoriale et compétitivité des territoires. Il a été tranché en faveur du second terme. Le sixième rapport sur la cohésion de 2014 la réduit dorénavant à un objectif et non plus un principe, qui vise au développement d'une approche territoriale -par opposition à la gestion sectorielle- et à la délimitation de territoires spécifiques, ces «géographes fonctionnelles » où la coopération territoriale doit être promue afin d'atteindre une croissance durable.

Au-delà de l'évolution de la définition de la cohésion territoriale dans la rhétorique européenne générale, il faut insister sur l'importance du terme dans un contexte d'élargissement pour lequel il faut justement faire tenir en cohésion un vaste territoire européen qui voit son poids démographique augmenter de 29% et son ampleur territoriale croître de 34% (sur la base d'une UE à 27 membres). On oublie que de telles proportions ont déjà été éprouvées lors de précédentes adhésions, respectivement pour le critère démographique en 1995 (+43%) et en 1973 pour le second (+32%) selon les données de l'Agenda 2000 de la Commission européenne (Drevet, 2008, p. 189). Mais en 2004, il s'agit tout d'abord d'un élargissement symbolique à l'ancienne Europe de l'Est où les huit pays adhérents ont des héritages politiques, historiques et économiques différents. Ensuite, cette intégration est réalisée alors que l'UE a approfondi ses structures politiques et économiques traduites dans un *acquis communautaire* de plus en plus volumineux. Enfin, l'augmentation des fonds structurels et le coût de la réunification allemande rendent prudents les États membres envers des nouveaux venus qui accusent des retards prononcés en matière de PIB par habitant.
Construire la cohésion territoriale de l'Europe élargie passe par un premier défi : tisser des liens le long des nouvelles frontières internes. La coopération territoriale et notamment transfrontalière est donc largement sollicitée. Si l'on se fonde sur la longueur des frontières internes à l'UE et des frontières externes au contact entre l'UE et les pays non-membres, l'élargissement cumulé de 2004 et 2007 a fait croître le linéaire frontalier interne de 60% et le linaire externe de 74% (Tableau 6). Mais à y regarder de plus près le ratio entre frontière interne

[52] Pour l'économiste Willem Molle, à l'issue des multiples resserrements des définitions, la cohésion territoriale peut s'entendre comme « le degré pour lequel les disparités du bien-être économique et social entre les différentes régions ou groupes de régions dans l'UE sont politiquement et socialement tolérables » (Molle, 2007, p. 5).
[53] Rapport commandé par la Commission européenne en 2002 à un groupe d'experts présidé par l'économiste André Sapir.

et frontière externe diminue après l'élargissement : en 2003 pour 1 km de frontières internes on comptait 2,32 km de frontières externes et en 2007, le ratio est porté à 2,13 (soit un peu plus du double de frontières internes que de frontières externes). Dans l'augmentation du périmètre des frontières externes (+74% mais seulement 3 700 km en valeur absolue) le contraste avec des pays de culture politique différente, d'instabilité politique et économique est saisissant et soulève de forts enjeux géopolitiques : augmentation des frontières avec la Russie et la Turquie ou déploiement de l'interface maritime en Méditerranée. Les programmes TACIS à l'Est de l'Europe et MEDA au Sud posent les premiers jalons de la coopération, dans ce qui deviendra la PEV (politique européenne de voisinage). Avec l'élargissement, c'est donc davantage la longueur de frontière interne (+ 7 000 km) qui a posé question car elle a concerné l'intégration de petits États continentaux (on a exclu ici les pays insulaires du calcul).

Tableau 6 : Longueur des frontières continentales de l'UE (+ Suisse et Norvège) avant et après élargissement

	Avant élargissement (2003) UE 15	Après élargissement (2007) UE 27	Evolution de la longueur des frontières 2003-2007
Longueur des frontières internes de l'UE (en km)	11 600	18 600	+60%
Longueur des frontières externes de l'UE (en km)	5 000	8 700	+74%
Ratio en km de frontières internes (pour 1 km de frontières externes)	2,32	2,13	

Source : European Stability Initiative, http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2011/10/12/land-borders-in-europe-a-dramatic-story-in-three-acts/, consulté le 5 mai 2015.

On comprend alors la priorité de déployer dans le cadre des PICs INTERREG de nouveaux programmes. 64 programmes transfrontaliers INTERREG A sont définis mais les deux tiers des financements INTERREG sont consacrés à six pays : l'Espagne, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la France et le Portugal, parmi lesquels on retrouve les pays dits de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce entrés dans les années 1980) et l'Allemagne, aux avant-postes des frontières externes. Les nouveaux États membres quant à eux reçoivent seulement 8% de l'enveloppe de la programmation 2000-2006 puisqu'ils adhèrent au 1er mai 2004 et émargent uniquement à deux ans et demi de fonds. Cela dit les mesures sont ajustées juste avant l'élargissement pour pouvoir concentrer les financements sur les nouvelles frontières externes de l'UE dans le cadre notamment du programme PHARE CBC (acronyme Pologne Hongrie aide à la reconstruction économique, volet transfrontalier). En 2004, pour trois ans à peine, dans le cadre de la PEV nouvellement créée en 2003, la Commission souhaite systématiser la coopération territoriale à ses voisins du sud et de l'est. La coopération territoriale a un poids financier négligeable de 8 € par habitant en 2004. Elle demeure cependant un catalyseur de relations transfrontalières, gardant toute sa portée expérimentale.

D'autres initiatives transfrontalières sont mises en place par les États ou le Conseil de l'Europe, une abondante littérature scientifique y est consacrée. Si l'on reprend en effet les trois échelles

de la coopération territoriale développée dans la décennie 2000 – transfrontalier, transnational et interrégional - on s'aperçoit qu'elles sont inégalement traitées par les géographes. Si l'on se tient à la production scientifique française, la coopération territoriale transfrontalière a fait l'objet d'une importante littérature où les études de cas dominent sur les expériences en matière d'environnement, de santé, de culture ou de développement régional (Gaunard, 2003 ; Coupleux, Renard et Duhamel, 2005 ; Amilhat-Szary et Fourny, 2006 ; Bouquet et Velasco-Graciet, 2007). Le second volet, la coopération interrégionale en Europe, est lui aussi abondamment traité par le prisme des eurorégions notamment dans l'espace centre-européen au travers de thèses[54]. Tous ces travaux s'inscrivent généralement dans l'hypothèse de la continuité territoriale pour créer un lien de coopération. En revanche, la coopération transnationale, qui cherche à promouvoir la collaboration par des ensembles territoriaux de plus vaste étendue, est l'objet de peu d'études car elle est longtemps restée un parent pauvre des mesures européennes dont peu d'acteurs territoriaux se sont saisis. Nous y reviendrons avec l'étude des macrorégions.

Le second défi de la cohésion européenne au regard de l'élargissement porte sur les disparités territoriales croissantes. Il interagit moins directement avec la problématique de la coopération territoriale car il concerne surtout celle de la convergence attendue des économies est-européennes vers les standards et les niveaux européens. Mais il constitue l'élément principal du dilemme entre compétitivité et cohésion. L'entrée de 12 nouveaux États membres pauvres interroge la solidarité européenne. Pour soutenir la cohésion, dans le sens européen du développement régional, il faut soutenir l'équité territoriale entre les régions au sein de chaque État, or, comme Laurent Davezies le souligne dans sa critique du deuxième rapport sur la cohésion, ce sont les transferts publics interrégionaux qui en sont le principal moteur et non le simple indicateur du PIB (Davezies, 2002). Or à l'inverse, pour soutenir la compétitivité, il faut agir sur la croissance nationale du PIB au risque de privilégier les régions fortement productrices de PIB, considérées donc comme des régions riches. Le dilemme politique est d'autant plus important que durant la période si les économies nationales convergent les disparités régionales à l'intérieur des pays s'accroissent (Grasland, 2004 ; Coudroy de Lille et Boulineau, 2009). La question est bien entendu politique, elle concerne l'Union européenne, mais aussi les choix politiques des nouveaux États membres : la solidarité nationale telle qu'elle était entendue dans les systèmes socialistes a conduit dans les années 1980 à la paralysie puis à la crise de régimes dirigistes nivelant par le bas, incapables de faire émerger du développement et de le redistribuer partout sur le territoire. Après 1989, de grands organismes internationaux, le FMI (fonds monétaire international) au travers des exigences de réformes structurelles, la Banque mondiale au travers de la gouvernance pour satisfaire le développement, proposent des politiques clés en main pour trouver la voie de la croissance. En Bulgarie, nous avons montré que la réflexion sur l'autonomie régionale comme facteur de croissance avait été effacée par les réformes macro-économiques imposées par le FMI – parmi d'autres facteurs – (Boulineau, 2004) ; nous avons montré aussi comment les politiques sociales de lutte contre la pauvreté ont été l'objet d'un

[54] Parmi ces thèses on retiendra notamment celles de Juliette CRISTESCU, *La coopération interterritoriale à travers l'exemple de la Roumanie*, Université Rennes 2, 2004, 545 p., d'Emmanuel BIOTEAU, *Des frontières et des hommes, Approches des recompositions territoriales frontalières : l'exemple de l'ouest roumain*, Université d'Angers, 2005, 415 p. ; et de Pascal ORCIER, *Les recompositions territoriales dans les Etats de la Baltique orientale (Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie)*, Lyon, ENS LSH, 2009, 260 p.

désengagement financier de l'État au profit d'une prise en charge par les ONGs (Boulineau, 2014a). Tous ces choix politiques stimulés par l'UE, le FMI ou la Banque mondiale posent des questions de fond sur la décentralisation, les modalités de prises de décision politique, bref sur la construction d'une administration fondée sur des principes démocratiques et d'état de droit. C'est là que la coopération territoriale a un rôle à jouer, mesuré, à la hauteur de son poids financier, dans cette question au travers de l'échange d'expériences entre les acteurs, ou, plus profondément sur le rôle des espaces transfrontaliers dans les dynamiques de développement territorial (exploitation des différentiels de prix et de revenus mobilités des personnes…).

La période de programmation 2000-2006 de la politique régionale a été préparée dans la perspective de l'élargissement de 2004. Le programme est en perpétuel réajustement pour s'adapter à la géopolitique européenne, il est aussi soumis par ses détracteurs à la question de sa valeur ajoutée dans les politiques européennes. Enfin, la question de l'arbitrage financier de la politique de cohésion, impossible à garder telle quelle sous peine d'explosion budgétaire, a occupé la scène centrale (Charleux, 2003). Le volet transfrontalier s'enrichit comme nous avons pu le montrer avec l'accroissement du linéaire des frontières intérieures de l'UE (64 programmes) ; le volet transnational abandonne la coopération thématique sur la lutte contre les inondations et la sécheresse au profit de 13 espaces transnationaux qui doivent suivre les recommandations du SDEC dans une optique territoriale. Enfin, le volet interrégional insiste sur le partage de méthodologie, d'expérience et de gestion de projets entre anciens et nouveaux membres. Ces derniers manquent de capacité administrative pour mener à bien dans leur territoire respectif tous les tenants et les aboutissants de la politique de cohésion. Sur ce dernier point, l'UE a probablement manqué de réalisme devant la tâche qui attendait les nouveaux entrants (Boulineau et Suciu, 2008).

Pourtant, l'évaluation des programmes INTERREG pour la période[55] souligne le relatif succès tant financier que programmatique : elle estime que 18 000 projets ont été financés mobilisant environ un million de personnes et 68 000 organisations différentes structurées en 12 000 réseaux ou structures de coopération. Andreas Faludi parle à ce propos de véritable « learning machine » et souligne ainsi toute la portée d'une *soft policy* (Faludi, 2008). Cependant la même évaluation souligne que les précédents programmes de coopération servent assez peu de catalyseurs pour les nouveaux projets, un argument favorable à ceux qui souhaitent réduire les coûts de la politique de cohésion.

A la fin de la période de sept ans de programmation (2000-2006), le laboratoire d'innovation que constituaient les PICS se réduit pour des raisons pragmatiques. L'UE compte désormais plus de 270 régions et l'absence ou la petite marge d'autonomie régionale dans les systèmes administratifs des nouveaux États membres la conduit à réduire voire supprimer les aides directes aux autorités locales et régionales sans transiter par une instance centrale que lui permettait l'article 10 du règlement FEDER. Cette renationalisation pragmatique dans un premier temps éloigne l'Union européenne des niveaux infra-étatiques. Sur un autre versant, l'échec du projet de constitution européenne en 2005, marque un recul durable des ambitions d'approfondissement du projet européen : le SDEC et ses scénarios européens en faveur d'une

[55] L'évaluation publiée par le cabinet Panteia en mai 2010 est disponible sur le site suivant : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/interreg_executive_summary_en.pdf , consulté le 15 mai 2015.

cohésion territoriale - comprise ici comme principe d'aménagement du territoire- perd de son importance. Et les fins observateurs de la scène européenne se demandent si la cohésion territoriale, inscrite toutefois de le Traité de l'UE comme compétence partagée entre l'UE et les États, constitue un chemin vers la coopération ou la compétition (Doucet, 2006) ou bien un « objectif européen non identifié », à l'image de l'Union européenne qualifiée par Jacques Delors « d'objet politique non identifié » (Faludi, 2005 dans son introduction au dossier spécial de *The Town Planning Review*). Cette tension sera tranchée dans la programmation 2007-2013.

2.3. *La coopération territoriale en temps de crise, panser les revers de la compétitivité ? (2007-2015)*

Le grand élargissement a bénéficié à la compétitivité de l'UE dans le monde : L'Europe centrale et orientale a accueilli les IDE grâce à sa main-d'œuvre qualifiée et à faible salaire, permettant le maintien de l'UE au niveau de 20% de participation du PIB mondial (Didelon, Grasland et Richard, 2008). Dans le secteur automobile, l'installation (ou le rachat) d'usines a servi la compétitivité des grandes entreprises européennes (Bohan, 2009 ; Bourdin, Le Thiec et Elissalde, 2009). En ce sens, c'est bien la compétition et la concurrence qui ont été le moteur économique de l'élargissement[56]. Que devient alors la coopération territoriale après l'élargissement ? La page excitante du grand élargissement est symboliquement tournée, même si concrètement tout reste à faire dans la construction de la cohésion territoriale. Si la coopération territoriale est ce mouvement inverse qui place la compétition au second plan pour porter la solidarité européenne par des voies innovantes, les nouvelles marges de l'UE pourraient bien apparaître comme des parties prenantes importantes du laboratoire européen. Or la crise financière puis économique vient frapper la majeure partie des pays européens à partir de 2008 et rééchelonne les priorités.

Dans la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion, la coopération territoriale devient un objectif à part entière, au même titre que la convergence et la compétitivité régionale et l'emploi. Elle sort donc du cadre des PICs (programmes d'intérêt communautaire), cet espace d'innovation laissé à la discrétion de la Commission européenne, pour entrer de plain-pied dans les objectifs clés financés dans son cas par le FEDER (fonds européen de développement régional), l'ISPA (instrument structurel de pré-adhésion réservé aux États candidats à l'UE) et l'ENPI[57] (*European neighbourhood partnership instrument,* réservé aux pays voisins). En ce sens, on parle de *mainstreaming* dans le jargon européen : il s'agit d'intégrer des actions positives et innovantes dans le cadre général des politiques européennes, afin que les bonnes pratiques et les expériences réussies se diffusent. On pourrait croire ainsi que le succès de la coopération territoriale est enfin apprécié à sa juste valeur et reconnu comme valeur centrale de la construction européenne, à égalité donc avec les principes de la concurrence.

[56] Le terme de coopétition, comme résultante de la compétition dans la coopération, a été employé. Il est issu de la théorie des jeux en économie et traduit la coopération partielle que deux entreprises pratiquent dans la concurrence lorsqu'elles ont des intérêts communs : les recompositions du secteur automobile en ont été une fois encore le terrain d'application privilégié.

[57] IEVP en français, instrument européen de voisinage et de partenariat, mais la littérature conserve généralement l'acronyme anglais.

Pourtant, le contexte européen montre qu'il s'agit plutôt d'une rationalisation financière et politique. La stratégie de Lisbonne de 2000 est réellement mise en œuvre dans cette nouvelle période de programmation car elle avait été adoptée en cours de route de la programmation précédente. Or la stratégie de Lisbonne qui fixe le cap de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » reste muette sur la coopération territoriale (tout comme sa révision en 2005). Pour atteindre ces objectifs ambitieux et variés, elle propose de suivre une méthode ouverte de coordination (MOC) plus souple quant aux objectifs et fondée sur la comparaison des bonnes pratiques et leur diffusion parmi les pays. Avec 25 puis 27 États membres, le suivi en devient délicat, on en a montré toutes les ambiguïtés à propos de la lutte contre la pauvreté dans les États membres (Boulineau et Bonerandi-Richard, 2014). La stratégie UE 2020 qui prend la suite évoque la coopération transfrontalière une seule fois ! Qu'on ne s'y trompe pas, c'est donc bien la compétitivité d'abord et les mesures entrants dans le cadre de la cohésion territoriale ensuite.

La cohésion territoriale n'est pas pour autant le parent pauvre, bien qu'elle soit placée au second plan. D'un point de vue politique, la cohésion territoriale est inscrite parmi les compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres (article 4 du TFUE de 2007). La Commission européenne conserve donc une capacité d'initiative sur les thèmes la concernant, sans que ces derniers ne soient bien clarifiés : le défaut de définition du principe de cohésion territoriale demeure. A cet égard, la cohésion territoriale est l'archétype du quasi-concept tel que Paul Bernard le définit : elle fait consensus et autorité, est séduisante et en même temps porteuse d'interprétations multiples (Bernard, 1999). Sur le plan financier tout d'abord, le budget alloué à la coopération territoriale continue d'augmenter : il représente 2,3% du budget total de la politique de cohésion pour 2007-2013, 2,8% pour la période 2014-2020 (Tableau 5). Ce même budget global a augmenté de 50% entre les deux périodes de programmation. Cela dit la coopération interrégionale a failli être supprimée par la Commission, elle fut rattrapée lors des derniers arbitrages (Jouen, 2011).

Cependant le *mainstreaming* s'accompagne d'une attention plus grande aux dépenses de la politique de cohésion. D'abord parce que le rôle de la politique européenne a été écorné par le rapport Sapir de 2003 et critiqué par le Troisième rapport sur la cohésion de 2004. Ensuite parce que les restrictions budgétaires en période de crise financière exigent un meilleur suivi des dépenses. Une renationalisation de la politique de cohésion est opérée par la disparition des PICs (dont INTERREG et les aides directes de la Commission aux autorités locales et régionales en vertu de l'article 10) et la renationalisation du fonds de cohésion dédié au niveau central des nouveaux États membres. Il s'agit aussi de mieux accompagner les nouveaux États membres dans l'adoption de la politique de cohésion et de faciliter l'absorption des fonds européens. La carotte et le bâton sont à l'honneur : les sommes de l'enveloppe allouée non engagées au bout de deux ans sont déduites du budget, et dans le cas contraire, une gratification supplémentaire sur la réserve de performance est engagée. Quatre instruments financiers d'assistance technique aident les nouveaux États membres à se saisir de la machinerie européenne. Enfin, la clarification de la politique de cohésion passe par une approche par stratégies : l'UE fixe les priorités européennes (le cadre stratégique commun), les États les déclinent dans le CRSN (cadre de référence stratégique national) en prenant certains engagements, au niveau infra-étatique les programmes opérationnels (sectoriels ou régionaux) les mettent en œuvre. La procédure

contractualisée entend réduire ainsi davantage les disparités régionales dans l'Europe élargie. Le bilan 2007-2013, partiellement dressé pour l'heure, paraît en demi-teinte : certains Etats membres comme la Pologne ou les réseaux associatifs regrettent la fin des PICs qui donnaient de la souplesse ; la gestion des fonds sensée être simplifiée demeure compliquée pour les collectivités locales (Jouen, 2011).
La période de programmation 2014-2020 poursuit les efforts inscrits dans la stratégie européenne UE 2020 d'une efficience budgétaire accrue qui tient en trois mots-clés : concentration thématique sous formes de priorités des projets financés, simplification des procédures (chaque fonds structurel finance un objectif guidé par des priorités d'investissement), suivi accrue de l'utilisation des aides (*earmarking*) pour en maximiser l'impact. Il s'agit de satisfaire les demandes de rigueur budgétaire de certains États membres tout en donnant des gages sur la poursuite de la politique de cohésion. La Commission européenne s'inquiète en effet des impacts de la crise sur la dynamique de l'ensemble européen. Dans son rapport stratégique 2013 sur la politique de cohésion[58], elle souligne la force de la crise financière sur la politique de cohésion : certains pays ont réduit fortement leur part de co-financement (de -26% en Espagne à - 47% en Irlande) ralentissant de ce fait les effets attendus de la politique de cohésion sur la relance de la croissance et du développement.

Dans ce processus de rationalisation généralisée, la Commission européenne parvient à garder une capacité d'innovation par deux dispositifs : un dispositif juridique pour promouvoir la coopération territoriale dans ses trois dimensions - le GECT (groupement européen de coopération territoriale) créé en 2006 - et un dispositif territorial - les macrorégions (stratégie macrorégionale de l'UE) -, afin d'articuler différentes politiques européennes. La première macrorégion autour de la Baltique a été créée en 2009. Plus globalement ces dispositifs participent d'une montée en puissance en Europe de nouveaux périmètres d'espaces et d'acteurs de la coopération territoriale. Pourquoi de telles initiatives voient-elles le jour dans un contexte de crise financière et de renationalisation des politiques européennes ?
La réponse à cette question peut en être partiellement trouvée si l'on regarde une autre forme de crise que traverse l'Union européenne au travers des tensions géopolitiques. Ces initiatives souples mais appartenant cependant à des dispositifs politiques permettent de garder le contact avec les partenaires de l'Union européenne. La cas de la Mer noire et de la gestion des tensions sur ses rives le montre tout particulièrement : asseoir autour de la table les différents acteurs de la coopération territoriale locale et régionale maintient les relations hors de la sphère des relations internationales (Encadré 5).

[58] COM (2013) 210.

Encadré 5 : Carnet de terrain : une journée de séminaire sur la coopération territoriale au Comité des régions

Le 29 mai 2015 se tenait à Bruxelles au siège du Comité des régions une conférence en anglais co-organisée avec la CRPM (Conférence des régions périphériques et maritimes) sur « les Balkans et la Mer noire en mouvement : perspective pour les autorités régionales ». La conférence se tient alors que la guerre en Ukraine se poursuit et que la révision de la PEV a été lancée conjointement le 4 mars 2015 par la haute représentante à l'action extérieure de l'UE et le Commissaire européen chargé de l'élargissement. Elle réunit de multiples acteurs venus des Balkans et des pays de la Mer noire afin d'engager le dialogue sur la coopération dans le cadre des politiques européennes.

Les acteurs présents

Côté public : des représentants des autorités locales et régionales ou de leurs associations de Grèce (14), de Roumanie (4), de Turquie et de Bulgarie (2) et de Russie (1), bénéficiaires potentiels des aides déployées par les politiques européennes. Les autres pays bordiers ont délégué des représentants de leur ministère ou de leur représentation auprès de l'UE (Rép. de Macédoine, Azarbaïdjan, Ukraine, Géorgie, Moldavie). Les Balkans occidentaux sont très peu représentés. La liste des inscrits compte une centaine de participants, dans la salle on n'en dénombre cependant guère plus de la moitié.

Côté tribune : 14 orateurs d'horizons géographique et institutionnel variés, pour certains leur CV est fourni dans le programme de la conférence :

- du Comité des régions (CdR) : 4 personnes, le président du CdR ouvre la séance, 1 membre suppléant élu de la région de l'Evros en Grèce, 2 membres titulaires représentant la CORLEAP (conférence des autorités régionales pour le partenariat oriental, élus du Pays de Galles et de la Finlande)
- de la Commission européenne (CE) : 4 personnes, 2 directeurs de service de la DG NEAR (respectivement en charge du voisinage Est et des Balkans occidentaux), 1 responsable de la DG MARE en charge de la politique maritime Méditerranée et Mer noire, 1 conseillère du Commissaire européen.
- de la CRPM : 3 personnes, le directeur, la secrétaire générale, le président de la commission Balkans et Mer noire de la CRPM et élu du judet de Tulcea (Roumanie).
- de ministères : 1 représentant du ministère turc des affaires européennes, 1 représentante du ministère roumain du développement régional chargée du programme Mer noire ENI CBC 2014-2020.
- du Service européen d'action extérieure (SEAE) : 1 chef adjoint de l'unité partenariat oriental
- du Parlement européen (PE) : 1 assistant du député rapporteur du projet de résolution sur la révision de la PEV (PPE, Slovaque)
- des OIG : le directeur exécutif de la BSEC (Black Sea Economic Cooperation)

Le CdR, organe consultatif de l'UE formé de représentants de pouvoirs locaux et régionaux, accueille le séminaire dans une salle ou la traduction est assurée en anglais, grec, turc et roumain. La CRPM par la voix de sa secrétaire générale et de son directeur modère les deux sessions thématiques l'une consacrée à la révision des PEV et le rôle des régions, l'autre à l'intensification de la coopération dans la « zone élargie des Balkans et de la Mer noire ».

La teneur des discussions

Chaque orateur expose les initiatives politiques et les leçons que sa structure d'appartenance en tire : les propos se veulent pragmatiques d'un côté - « retourner aux bases », « avoir une approche pragmatique » »développer des activités concrètes » « se préparer à une région post-crise » « plus nous serons pratiques, plus nous obtiendrons des résultats »- et de l'autre côté, ils restent très généraux avec un catalogue de mesures et de budgets alloués dans le cadre de la PEV (DG NEAR) ou de la politique maritime (DG MARE).

L'idée de transfert des méthodes de l'élargissement au voisinage selon les porte-parole de la CE est contredite peu de temps après par le représentant du PE qui souhaite davantage

de dimension politique à cette PEV, davantage d'affichage des valeurs européennes plutôt que des euros et une dissociation des outils de la PEV de ceux de l'élargissement.
La Baltique est toujours là, montrée en exemple vertueux de la coopération mais déconnectée des enjeux de la Mer noire ; un seul orateur montre des cartes (ressources énergétiques et ZEE modifiées si la Crimée passe à la Russie). Le CdR plaide pour davantage de décentralisation et de régionalisation « regions and cities matter » ; la CE cherche le consensus et la bonne manière de faire ; le PE davantage politisé milite pour une réelle vision politique de la zone ; le SEAE montre son attachement aux approches ascendantes mais souhaite développer la coopération UE et BSEC.
Les questions renvoient aux tensions géopolitiques : les représentants des États turc et russe s'interrogent sur le projet européen qui passe d'un projet régional de paix à un projet global de paix pour le premier et sur le sens de la formule « les voisins de nos voisins » de la révision de la PEV pour le second. D'autres expriment le soutien de leur organisation à la conférence, notamment le président du Black Sea club, association de villes du pourtour de la Mer noire.

Et en marge de la conférence…
Le directeur du service voisinage Est de la DG NEAR nous livre sa satisfaction de la nouvelle organisation de sa direction générale depuis janvier 2015. L'organisation en grands secteurs régionaux permet de penser en termes d'États- ce qui est le fondement de l'UE qui est construite sur des États membres. Pour mettre en œuvre la révision de la PEV, il estime que la Commission européenne a les outils adéquats : transposer les outils de l'élargissement au voisinage. Mais l'entrée en termes d'État permet au pays voisin de décider s'il préfère s'associer à tout ou à tel ou tel aspect de la PEV : certains privilégieront l'énergie et le transport, d'autres la mobilité des étudiants.
Le vice-président de la région turque de Kirklareli, adhérente de la CRPM, me demande si « je peux l'aider » et nous échangeons nos cartes de visite. Cela me fait penser aux représentants des autorités locales et régionales que je rencontrais en Bulgarie, persuadés que je pouvais aussi les aider : pour ces acteurs, les institutions européennes semble loin et le fait d'être là à cette réunion, comme enseignant-chercheur -fonction que j'avais bien mentionnée-, me renvoie cependant à mon statut de citoyenne européenne qui est *sensée savoir comment les aider.* Pour ces élus ou représentants des autorités locales des pays candidats la demande est générale, sans thème précis, sans idée de la façon de procéder ; elle exprime un embarras de ne pas savoir par quel bout saisir l'Europe.
Les organisateurs de la CRPM se réjouissent de la présence de représentants russes, compte tenu des tensions : le maire d'Azov (accompagné d'une traductrice), un diplomate de la représentation de la fédération de Russie auprès de l'UE prennent la parole. Pour la CRPM, il est très important que le point de vue russe s'exprime : sans la Russie, la coopération autour de la Mer noire reste lettre morte. Comme preuve du rôle de la Russie, ils me racontent une anecdote : la BSEC, principale OIG de la zone Mer noire est née en 1992, elle se compose de 12 pays dont l'Albanie et la Serbie : la rivalité entre la Turquie et la Russie a fait que la première a fait entrer un autre pays musulman et la seconde a soutenu l'adhésion de la Serbie en réponse.
Et pendant le déjeuner, les membres de la commission Balkans Mer Noire de la CRPM se retirent dans une pièce à part pour leur assemblée générale, et ne peuvent donc pas participer aux discussions informelles de la pause…

L'impression qui domine reste une certaine imprécision sur les termes clés- au fond qu'est-ce que le voisin ? et sur la méthode -comment diffuser l'information ? Proposer une approche territoriale ou sectorielle ?- avant même de se demander comment coopérer, il faut se rencontrer et construire le dialogue…. La guerre en Ukraine et le sort de la Crimée ont été élégamment tues.

2.4. *Les macrorégions, nouvel outil de la coopération territoriale européenne*

Mobiliser le terme de macrorégion permet 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* ».

Si l'on s'attache ici au volet institutionnel - on abordera plus loin l'approche géographique – il est question de recompositions de la gouvernance[59] des territoires. La Banque mondiale a mis en avant le terme à partir de 1989 (Diarra et Plane, 2012), L'Union européenne s'en est saisi, à la fois comme mode de fonctionnement d'un système politique et institutionnel novateur et comme principe de légitimation de son action, ce qui lui permet d'associer une diversité des acteurs (on parle de gouvernance multi-acteurs) et différents niveaux de décision (on parle de gouvernance multi-niveaux). La gouvernance a très tôt alimenté les prises de position de l'UE, qu'il s'agisse du livre blanc sur la gouvernance en 2001, du rapport de la Commission européenne sur la gouvernance en 2003, ou de la nouvelle gouvernance économique mise en œuvre en 2010. Le terme devenu politiquement correct a toutefois fait l'objet de nombreuses critiques, nous n'avons pas la place de les aborder ici.

Dans son acception territoriale, la gouvernance a été déclinée dans le rapport Barca en 2009 sur la réforme de la politique de cohésion. Le programme ESPON a commandité une étude sur la coopération territoriale en Europe vue sous l'angle de la gouvernance territoriale instituée par l'UE[60]. C'est à ce jour la plus vaste étude menée en Europe, d'autres programmes de recherche se sont davantage focalisés sur la coopération transfrontalière[61]. Quatre dispositifs ont été plus particulièrement analysés et comparés dans le programme TERCO : INTERREG, les GECT (groupement européen de coopération territoriale), les stratégies macrorégionales et les jumelages de villes. Le programme TERCO s'appuie sur l'analyse des cadres institutionnels, sur des cas d'études et sur des entretiens réalisés auprès des acteurs. Nous nous appuyons ici sur les principales conclusions afin d'aller plus loin.

[59] Définition de la gouvernance : « Processus de prise de décision politique et de gestion économique associant des acteurs de nature différente et évoluant à des niveaux de pouvoirs enchevêtrés », in Ghorra-Gobin C. (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Colin, 2012, p. 330.

[60] ESPON TERCO (2010-2013) http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/terco.html

[61] On pense ici aux programmes INTERREG qui ont alimenté de volets recherche, ou bien le programme du 7 PCRD EU border regions mené par l'équipe de James W. Scott à l'Université de Finlande orientale, www.euborderregions.com.

Tableau 7 : Tableau comparatif des dispositifs INTERREG, GECT et macrorégion

	INTERREG	GECT	Macrorégion
Date	1991	2006	2009
finalité	Coopération territoriale	Coopération territoriale	Cohésion territoriale
statut	Objectif de la politique de cohésion	Instrument juridique communautaire	Cadre intégré (statut non officiel)
Type de processus	Bottom-up (financement sur projet)	Bottom-up (convention)	Top-down
Documents cadre	Documents de la politique de cohésion européenne (règlent du FEER, orientations stratégiques UE, CRSN nationaux, progr. opérationnels)	Règlement européen 1082/2006 ; Convention de coopération et statuts du GECT ; Lois de l'État d'enregistrement du GECT	Stratégie macrorégionale adoptée par le Conseil européen sur proposition de la Commission européenne
compétences	Aucune	Aucune (idée de missions)	Aucune
Périmètre territoriale/ conditions	Selon égibilité fixée par l'objectif de coopération territoriale européenne. INTERREG A : régions NUTS 3 d'au moins 2 États membres. INTERREG B : 15 zones de coopération INTERREG C : mise en réseau de régions NUTS2 sans contiguïté territoriale	« Etre situé sur le territoire d'au moins deux États »	« Zone incluant le territoire de plusieurs pays ou régions différents associés autour de caractères ou de défis communs » ; « le nombre d'États devra être significativement inférieur à celui de toute l'Union » ; frontières sont « flexibles et dépendent des problèmes posés »
Financement fonctionnement	Fonds structurels (FS) européens sur appels à projets	Budget propre et certifié alimenté par les fonds structurels (FS) européens ou d'autres sources	Règle des « 3 NO » : pas de nouveau financement, pas de nouvelle législation, pas de nouvelles institutions. FS et fonds d'investissements ou autres sources
membres	Autorités autorisées à répondre aux appels à projets INTERREG	États, autorités locales et régionales, organismes de droit public	États, autorités locales et régionales, organismes de droit public, tiers secteur
fonction	L'objectif principal de la coopération territorial européenne (CTE) est de promouvoir un développement économique, social et territorial harmonieux de l'UE dans son entier. INTERREG est conçu autour de trois volets de coopération : transfrontalière (A), transnationale (B) et interrégionale (C).	La mise en œuvre des programmes cofinancés par la Communauté, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire	Apporter une réponse coordonnée aux problèmes pour lesquels une gestion concertée est plus efficace qu'une gestion individualisée. Une stratégie macrorégionale a pour but de mobiliser de nouveaux projets et initiatives ainsi que de créer un sentiment de responsabilité commune.
durée	7 ans	Fixée dans la convention	Non fixée
Nombre de dispositifs (en 2015)	89 INTERREG A ; 15 INTERREG B ; INTERREG C sans dispositifs territoriaux	53	3 (Baltique ; Danube ; mer adriatico-ionnienne)

Source : europa.eu, cor.europa.eu, (Biot, 2013), (Samecki, 2009), COM (2013) 468 final.

Concernant le processus décisionnel dans la gouvernance territoriale des INTERREG, 70% des répondants à l'enquête TERCO sont favorables à une gouvernance clairement ascendante à partir de l'initiative locale. Cependant l'étude montre qu'un double mouvement existe dans les INTERREG : celui d'une émancipation par les niveaux locaux et régionaux de la domination des États aux débuts de la coopération transfrontalière notamment, et à l'inverse, celui de la percolation vers les acteurs locaux et régionaux des dispositifs européens soutenus par les États membres. Ainsi, quand les autorités locales et régionales ont peu de compétences et d'expérience -notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale après leur adhésion- l'incitation vient d'en haut ou d'une ressource extérieure de coopération territoriale. Seulement 42 % des répondants plaident pour la prise de décision locale complète, montrant ainsi un besoin pour les autorités locales et régionales d'être épaulées par des instances nationales. Les GECT quant à eux, parce qu'ils ont un cadre juridique approuvé par les États membres, ont le soutien des États mais l'initiative de leur création revient aux acteurs locaux et régionaux. En revanche, pour les macrorégions, le processus de formation est descendant : il part d'une initiative du Conseil européen et de la Commission européenne avant d'être soumis aux niveaux infra-étatiques. La chose peut paraître anachronique en ces temps de décentralisation et de gouvernance territoriale, mais elle part d'un constat relativement simple fait par les acteurs[62] : la coopération transnationale (INTERREG C) a été délaissée par les États. En associant les gouvernements centraux aux macrorégions dans une procédure très centralisée à Bruxelles, la Commission souhaite combler ce maillon faible dans l'articulation entre le niveau européen et le local. Plus prosaïquement, on sait aussi que la Commission préfère s'appuyer sur 28 États membres que sur 276 régions NUTS2 aux compétences administratives très disparates. Nous y reviendrons en détail dans la partie suivante.

Cela se répercute sur le degré de formalisation des dispositifs INTERREG, GECT et macrorégionaux en matière de gouvernance. Après 25 ans d'INTERREG, la Commission cherche à promouvoir de nouvelles formules de coopération territoriale. Le GECT offre des dispositifs localisés dans le cadre d'un règlement européen financier qui, par définition, s'impose à tous les États membres, il s'agit donc du degré de formalisation juridique le plus élevé dans l'UE. INTERREG s'appuie sur les règlements financiers des fonds structurels et sur des procédures bien déterminées de mise en œuvre. Les stratégies macrorégionales apparaissent comme peu formalisées car chaque stratégie consiste en une définition d'actions cohérentes pour réaliser ou pour atteindre un ou des objectifs dans une vision à long ou moyen terme, mais elle n'a pas de caractère contraignant juridiquement. Pour INTERREG, les analyses locales de TERCO ont montré que cette formalisation peut être un frein en présence de fortes disparités des systèmes institutionnels (cas de la Pologne décentralisée et de la Slovaquie centralisée en exemple). Le GECT constitue alors une étape supplémentaire de formalisation des INTERREG ; il constitue un indicateur de motivation pour développer la coopération territoriale des acteurs locaux et régionaux qui s'en saisissent. Pour les macrorégions au contraire, la définition est très lâche : l'UE parle de « concept » sans en fournir une quelconque définition juridique ((Samecki, 2009). Cependant, les stratégies macrorégionales présentent un haut degré d'officialisation puisque les

[62] Propos recueillis lors du séminaire du réseau Cohesionet du 11 mars 2011 au CERI à Paris, lors d'une discussion entre Jan Olbrycht, député européen de Pologne au Parlement européen et un représentant de la région PACA en charge des fonds européens.

États sont impliqués, qu'ils soient membres de l'UE ou pays tiers entretenant des relations bilatérales avec l'UE.

Figure 11 : INTERREG A et B (2014-2020)

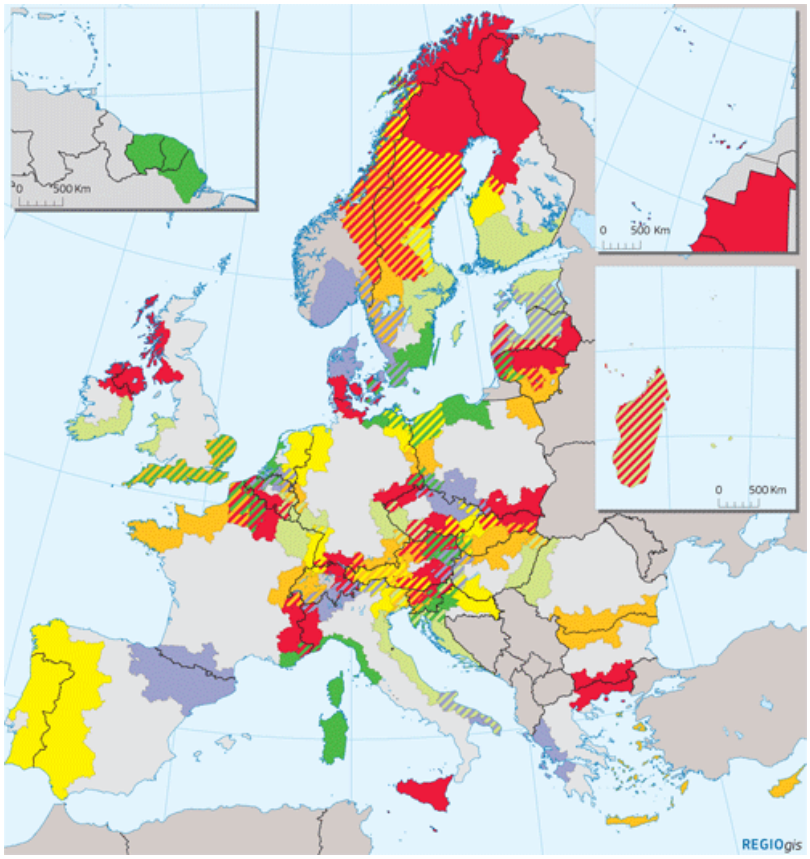


Fig A : INTERREG A (volet transfrontalier), Source : www.europa.eu

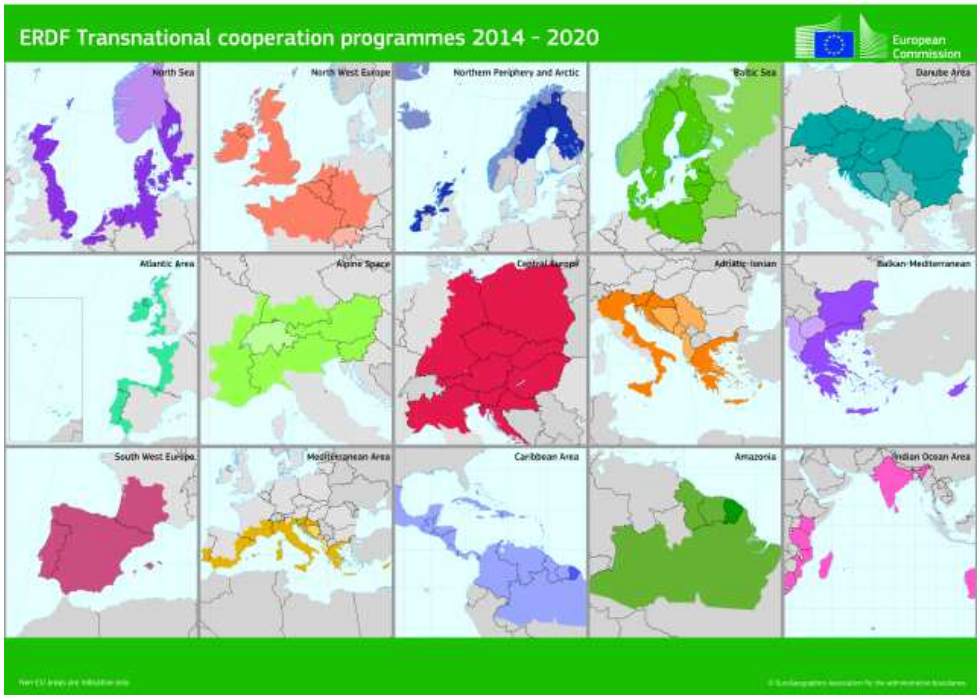
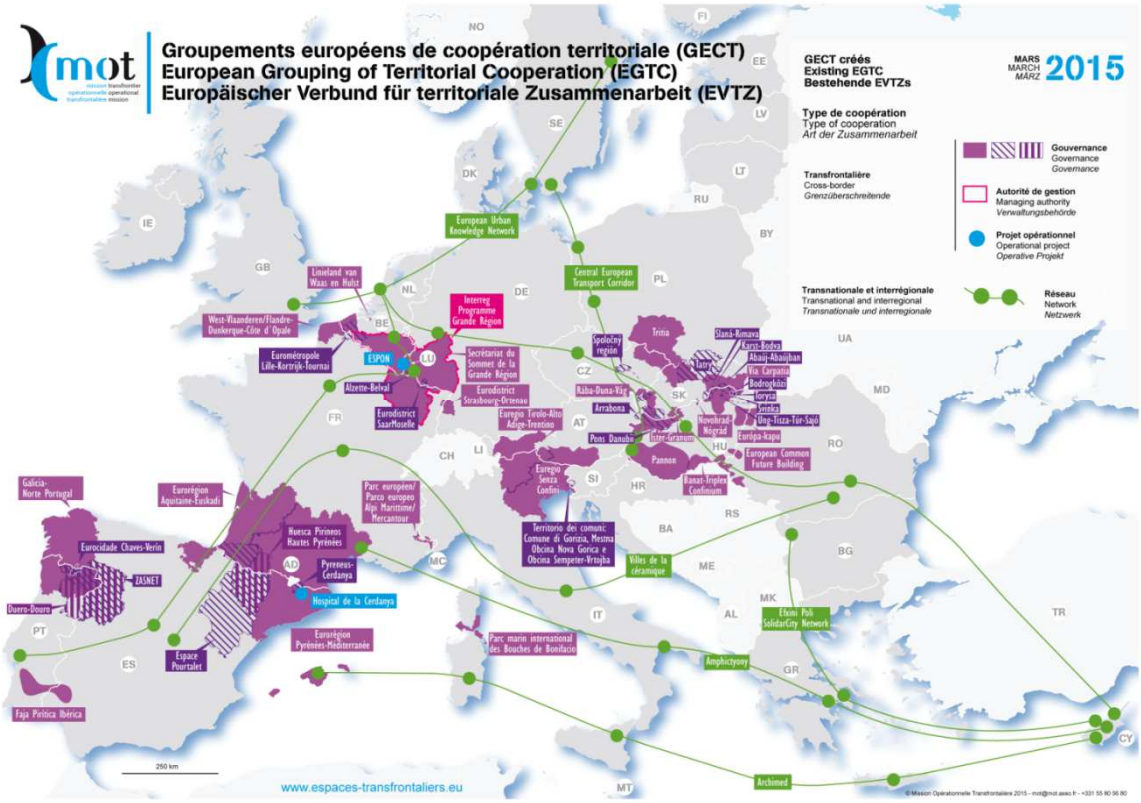


fig B : INTERREG B (volet transnational), Source : www.europa.eu

Si l'on s'attache à comparer le degré d'ouverture à la diversité des acteurs et l'intensité de leurs relations pour construire la gouvernance territoriale chère à l'UE, là encore de fortes différences apparaissent.

Les dispositifs comparés ont en commun un fort investissement des autorités publiques. Pour INTERREG et les macrorégions, on note une diversité soutenue des acteurs mais une intensité des relations plus faible que celles qui se déploient par exemple dans un jumelage de villes. INTERREG est cependant une initiative de coopération fondée initialement sur les interconnaissances de part et d'autre de la frontière (Figure 11). Presque 80% des personnes interrogées dans l'enquête TERCO sont favorables à un partenariat large qui favorise davantage les échanges et les innovations. Pour soutenir INTERREG, il faut désormais envisager de nouveaux bénéficiaires pour élargir et renouveler le nombre d'acteurs investis ; selon les auteurs de TERCO, investir dans des réseaux moins institutionnalisés formerait une première étape. En creux, la longévité de certains programmes INTERREG et la routine qui s'ensuit est pointée.

Figure 12 : les GECT en Europe (en 2015)



Source: MOT, www.espaces-transfrontaliers.eu, mars 2015.

A l'opposé du spectre, les macrorégions, trop récentes pour avoir suscité des réseaux durables, s'appuie sur des partenariats larges, souvent pilotés par des États et donc encore peu ancrés dans le local. Les GECT de leur côté ont connu un démarrage lent : créé en 2006, le dispositif est arrivé trop tardivement pour entrer dans la programmation 2007-2013 des fonds structurels (Biot, 2013). C'est à la faveur de la nouvelle programmation 2014-2020 qu'ils se sont déployés sur le territoire européen : on en dénombre 24 fin 2011, 30 en janvier 2013 et 53 en mars 2015. Ce succès des GETC prend souvent la forme d'une étape juridique supplémentaire d'une

coopération territoriale ancienne. Les GECT sont territoriaux ou réticulaires (Figure 12) et obéissent de ce fait à la volonté d'innovation des INTERREG : approfondir la coopération ou bien en développer de nouvelles formes. Les macrorégions, quant à elles, présentent des structures de coopération bien plus lâches puisqu'en vertu des 3 NO (Tableau 7), ni nouvelle forme institutionnelle ni source financière nouvelle ne sont envisagées. A l'occasion de l'actuelle programmation des fonds structurels 2014-2020, il a été spécifié que le volet coopération transnational (INTERREG C) peut financer une stratégie macrorégionale.

Les macrorégions posent donc une énigme : elles constituent les dispositifs de coopération territoriale les plus récents certes, mais ils sont les plus faiblement institutionnalisés. Il ne faut pas pour autant les placer en opposition ou sur une échelle de degré d'institutionnalisation avec les INTERREG et les GECT car il est possible de mixer ces dispositifs. Les macrorégions relèvent d'un processus *top-down* initié par la Commission européenne au travers d'une stratégie qui fixent des objectifs thématisés, à la différence des programmes INTERREG qui donnent des outils pour atteindre certains objectifs, aux acteurs locaux de s'en saisir et de faire remonter un projet dans un processus ascendant (*bottom-up*). Les deux sont donc compatibles. La difficulté réside dans la capacité de lier les deux approches dans les nouvelles macrorégions, d'autant plus qu'au niveau européen, les programmes INTERREG sont gérés par la DG Regio[63]. Elle en ventile l'argent mais les objectifs ont été fixés par les DG sectorielles (transports, environnement, éducation etc), la DG Regio intervient dans le processus aval et non en amont, or il est très difficile de faire travailler de façon inter-sectorielle les DGs entre elles, on est loin du modèle français de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)selon Jean Peyroni[64]. Pour aller plus loin, la DG Regio serait une victime du tournant européen vers la compétitivité au détriment de la cohésion que manifestent les stratégies de Lisbonne (2000) et UE 2020 (2010) : pour garder toute sa légitimité, elle propose dans son 5e rapport sur la cohésion (2010) des « géographies fonctionnelles » qui placent l'accent sur des territoires en difficulté (faible densité, insularité, éloignement, etc). Paradoxalement, on peut interpréter ces « géographies fonctionnelles » comme un recul de l'ambition de couvrir par la cohésion territoriale tout l'espace européen. Là encore, on peut poser l'hypothèse d'une situation identique de rivalités de la DG Regio avec les DG sectorielles, telle qu'on a pu le voir à propos de la notion de voisinage (partie 1), mais à notre connaissance, il n'y a pas d'étude de sociologie politique sur ce fait.

La seconde énigme posée par les macrorégions réside dans le spectre des politiques européennes auquel elle se réfère. Elles sont souvent présentées comme des structures relevant de la politique de cohésion puisque c'est le Commissaire européen chargé de cette politique, Pawel Samecki, qui en a proposé la première définition (Samecki, 2009). Or, les macrorégions ressortissent d'un spectre plus large que celui de la cohésion territoriale : ce sont les États membres ou voisins qui en sont les instigateurs. Le Conseil européen formé des États membres de l'UE a chargé la Commission de les mettre en œuvre, les États tiers y sont associés. Les macrorégions vont bien au-delà du simple objectif de cohésion territoriale. Elles visent à définir

[63] Direction générale de la politique régionale et urbaine, service de la Commission européenne.

[64] Intervention de Jean Peyroni, directeur de la MOT (mission opérationnelle transfrontalière) au workshop « New Territorial Development Model : Macro-regions and Crossborder Cooperation » de l'association d'études régionales, Paris, DATAR, 15 mars 2012 ; d'après nos notes personnelles.

des lieux d'articulation entre des politiques sectorielles européennes et une politique extérieure européenne en gestation dont la PEV est un avatar encore imparfait. C'est en ce sens que les macrorégions sont des innovations récentes et porteuses de multiples interrogations.

La littérature scientifique sur l'apport des macrorégions reste soit dubitative sur leur intérêt, soit dans l'expectative de leur développement après la phase d'expérimentation. Il s'agit tout d'abord d'une littérature de politistes ou d'économistes qui s'intéressent aux modalités de gouvernance, aux capacités de l'UE d'imposer ses priorités aux États membres (conditionnalité) et à la « valeur ajoutée » de l'UE. Les perspectives en terme d'aménagement du territoire européen sont moins nombreuses (Dubois et al., 2009 ; Dühr, 2011). Les approches les plus critiques dénoncent une vieille recette « du vieux vin dans un nouveau flacon » (Stocchiero, 2010) et s'interrogent surtout sur les conséquences de la règle des 3 NO -pas de nouveaux financements, pas de nouvelles institutions, pas de nouvelle législation- édictée lors de la mise en œuvre de la macrorégion Baltique en 2009 (Schymik, 2011).

Une partie de ces analyses se focalise sur la question de la « valeur-ajoutée » des macrorégions dans l'arsenal déjà disponible des dispositifs de cohésion (Cugusi et Stocchiero, s.d.). La notion de « valeur ajoutée » est apparue dans les politiques européennes au tournant des années 2000. La métaphore économique renvoie une fois de plus à l'exigence d'une meilleure efficacité – accroître les impacts des politiques européennes- ,d'une meilleure efficience – mieux utiliser les fonds disponibles- et d'une synergie accrue entre les acteurs ; elle est donc très étroitement liée à l'idée de gouvernance et de subsidiarité. C'est un moyen en somme d'inciter la Commission à réduire le champ d'intervention européen aux actions dont l'efficacité peut se mesurer par des indicateurs quantitatifs. Il est alors aussi question de l'articulation des stratégies macrorégionales avec les stratégies européennes de Lisbonne (2000) et UE 2020 (2010) (Braun et Laszlo Kovacs, 2011). Or il est une autre façon d'aborder la « valeur ajoutée » européenne, de façon qualitative, en mesurant l'effet de levier dans la construction de réseaux, la mobilisation d'acteurs ou la levée de fonds (Jouen, 2011). C'est de ce côté-là qu'à notre avis il faut explorer les macrorégions.

Pour le politiste François Bafoil[65], les macrorégions sont des fantasmes et signent l'échec de l'Union européenne sur plusieurs points. Un échec des politiques européennes de l'élargissement et du voisinage, la première parce que l'UE n'a pas de moyens de pression nécessaires (la conditionnalité dans le jargon européen), la seconde est inefficace pour instaurer un espace de paix aux voisinages. Un échec de l'intégration des nouveaux États membres en matière de gouvernance et de gestion de fonds structurels : les macrorégions apparaissent alors comme des moyens de réorienter les aides financières vers ces nouvelles structures, or elles requièrent de compter sur les États dans un contexte de recentralisation due à la crise financière. En somme pour ce politiste, les macrorégions sont de simples dessins pour essayer de remobiliser des acteurs nationaux et régionaux sans y mettre de nouveaux moyens.

La littérature des aménageurs sur les stratégies macrorégionales est moins critique car elle en souligne les aspects novateurs pour la coopération territoriale. Alexandre Dubois et ses collègues (Dubois et al., 2009) montrent ainsi que le terme de macrorégion, emprunté à une analyse de relations internationales dans un monde globalisé, suggère un changement d'échelle

[65] François Bafoil était le discutant de notre papier « les macrorégions en Europe : découpages territoriaux et questions de pouvoirs » présenté le 12 décembre 2012 à la journée d'études « territoires et pouvoirs : jeux d'échelle en Europe » organisée par le CERI à Paris.

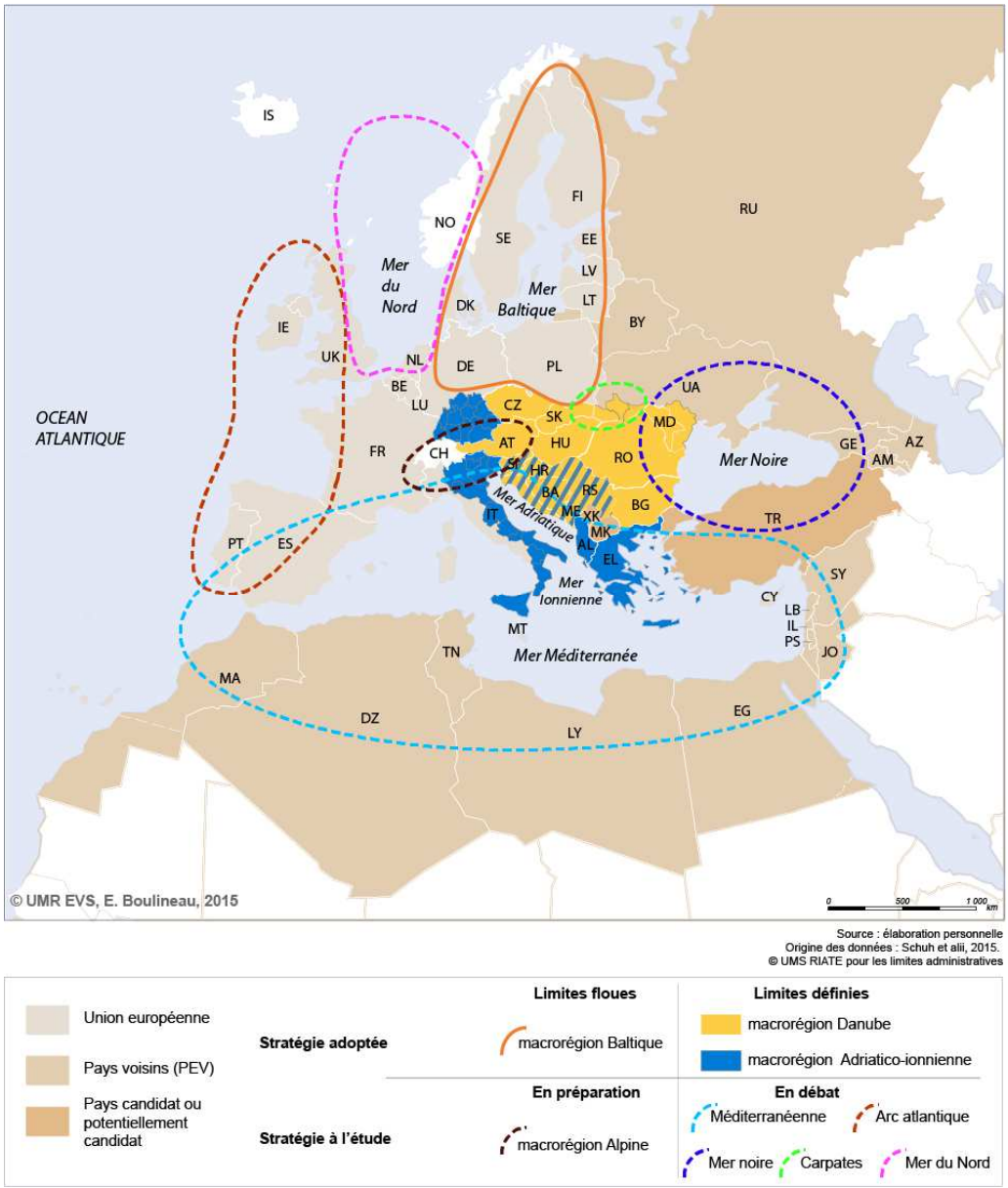
important : l'UE cherche à penser l'avenir des régions dans un cadre global, celui des sous-régionalisations pensées d'une part comme espace d'échanges et d'autre part comme espace de problèmes et défis communs. C'est sur ce dernier point que les macrorégions apportent du nouveau car cela engage de faire entrer dans le dialogue de nouveaux acteurs pour promouvoir le développement territorial en plus du développement économique, dans une perspective internationale. Cette dernière requiert de sortir du cadre communautaire et c'est le deuxième intérêt des macrorégions selon ces mêmes auteurs : faire le pont entre le voisinage tel qu'il est entendu par l'UE et les politiques de développement territorial européennes. Bien évidemment, le caractère récent des macrorégions soulève davantage de questions que de réponse. Stefanie Dühr insiste sur le principe des réalités politiques qui demeurent l'argument prégnant pour que la géographie fonctionnelle des macrorégions –celle des défis et problèmes communs – puisse aboutir à du développement régional (Dühr, 2011). Si volonté commune il y a, elle doit s'appuyer sur des actions et des projets spécifiques pour ne pas les noyer dans des considérations générales -pour ne pas dire globales et *in fine* passe-partout-, celle par exemple d'un réchauffement climatique mal articulé au réalité du périmètre macrorégional. On en revient à la tache considérable d'organiser la gouvernance spécifique de plusieurs acteurs, de plusieurs secteurs, de plusieurs niveaux de décision et de plusieurs instruments politiques et financiers. C'est la tâche des spécialistes de science politique, nous ne nous placerons pas sur ce champ-là dans l'approche géographique, mais il y aurait matière à collaborer.

Au-delà de tous ces éléments critiques qui alimentent l'énigme des macrorégions, force est de constater que les stratégies macrorégionales connaissent pour l'heure du succès par leur dynamique de création (Figure 13). La coopération territoriale bénéficie d'un certain engouement auprès des citoyens européens comme les eurobaromètres[66] réguliers le soulignent. Bien que seulement 19% des personnes interrogées en 2010 aient entendu parler de la coopération transfrontalière (contre 36% pour la politique de cohésion dans son ensemble), 67% sont favorables à ce que l'UE investisse davantage encore dans ce volet. En 2013, ces mêmes questions remportent respectivement 21% et 71% des avis positifs.
Le débat sur la « valeur ajoutée » des macrorégions et sur leurs difficultés de gouvernance est à cette heure jalonné de contributions significatives, en revanche, l'approche territoriale de ces géographies fonctionnelles fixées en amont est encore lacunaire. Il y a là un réel intérêt pour le géographe de s'en saisir : il s'agit de périmètres délimitant des espaces très variés qui mobilisent toute une rhétorique européenne sur le territoire comme lieu d'identité, d'appartenance, d'échange et de dynamique à partager, sur les espaces de coopération, répondant à une nouvelle demande de penser le territoire avant de penser les politiques sectorielles. Or, le territoire n'est pas neutre et tout découpage révèle des intentions d'acteurs, des enjeux économiques sociaux et politiques et donc de potentiels conflits.
Pour forcer le trait, on pourrait dire que les stratégies macrorégionales vont à rebours des façons de faire européennes : les dernières orientations politiques ont consacré la compétitivité économique dans un libéralisme qui produit par essence des disparités, or les macrorégions déclinent la cohésion territoriale au travers de mesures *soft* (par opposition au *hard* des rigueurs budgétaires imposées !) ; les procédures ascendantes par projets de coopération ont été

[66] Eurobaromètre Flash, 2010, n°298, Citizen's awareness and perception of EU regional policy ; Eurobaromètre Flash, 2013, n°384, Citizen's awareness and perception of EU regional policy.

stimulées par les INTERREG, et voilà que les macrorégions remettent au centre les États dans la coopération territoriale européenne… Que nous révèlent-elles sur les recompositions de l'acteur européen ? Les macrorégions sont une autre façon d'aborder l'énigme de la puissance européenne. Y-a-t-il effacement de la géographie derrière ces « défis et problèmes communs macrorégionaux » ou bien au contraire un retour de la géographie au travers de ces périmètres macrorégionaux posés en amont ? Pour percer l'énigme, on se propose de contribuer à leur compréhension dans la démarche géographique suivante.

Figure 13 : Les stratégies macrorégionales en Europe (en 2015)



Source : élaboration personnelle
Origine des données : Schuh et alii, 2015.
© UMS RIATE pour les limites administratives

Source : élaboration personnelle

II. Repenser la coopération territoriale en géographie politique : l'exemple des macrorégions européennes

L'analyse des macrorégions comme dispositif de coopération territoriale en comparaison avec les INTERREG et les GECT a montré à quel point elles constituaient des initiatives pour le moins originales. Pour résumer, elles ont peu ou rarement de périmètre territorial identifié, elles font appel aux États membres et n'ont pour objectifs que ceux qui sont inscrits dans des politiques sectorielles (énergie, transport, sécurité, voisinage…) ! D'un autre côté, parce qu'elles sont placées entre les États et l'UE, comme région aux contours floues, elles se glissent entre des territoires de forte légitimité et défient les espaces bornés de la modernité territoriale. Par ailleurs, cette position « entre » relève aussi d'une position « au travers » des échelons -de la région à l'UE- et concerne ainsi les propriétés des espaces intermédiaires que nous avons définis précédemment. Il y a là, à mon avis, une nouvelle entrée pour raisonner sur la coopération territoriale en Europe dans laquelle s'inscrivent préférentiellement, mais pas seulement, les macrorégions.

1. La coopération territoriale dans les interstices des territoires de forte légitimité

La chose est entendue, nous sommes entrés dans l'ère des espaces flous, multidimensionnels, discontinus, dans un monde de mobilité et de flux interconnectés de toutes parts où le transnational l'emporte sur le national. La remise en question de l'État, de sa force et de sa pertinence traversait déjà mon mémoire de thèse soutenu en 2003. La question demeure aujourd'hui encore de savoir par quoi cela est remplacé aujourd'hui. En décentrant mon regard vers des constructions régionales d'ordre supra-étatique, les macrorégions, je continue de m'inscrire dans ces réflexions générales du dépassement de l'État comme cadre d'organisation des dynamiques sociales, économiques et politiques.

Au milieu des années 1990, Bertrand Badie (Badie, 1995) pour les sciences sociales en France et John Agnew (Agnew, 1994) dans leur pendant anglo-saxon ont animé le débat sur la fin du territoire de l'État westphalien pour le premier et sur la critique d'une réification de l'État dans le paradigme dominant des relations internationales pour le second. Ces deux lectures apparemment antithétiques, l'une sur la disparition de l'État et l'autre sur l'État statufié, sont en fait deux approches qui convergent vers la même critique, celle d'un étatisme méthodologique qui empêche de regarder correctement les nouvelles dynamiques à l'œuvre dans la recomposition des territoires (y compris ceux des États). Il faut donc changer de lunettes. Dans les études migratoires, le tournant épistémologique a été fait par le passage du paradigme national de la migration au paradigme transnational de la mobilité. Les *border studies* ont accompli elles aussi leur révolution épistémologique en montrant notamment qu'une frontière n'est plus une ligne qui circonscrit le territoire d'un État mais qu'elles peuvent être des nœuds, des murs pleins tout en conservant leurs fonctions. En géographie politique, on n'en est pas encore là et la remise en question de l'État comme « conteneur » fixe, borné et exclusif selon Peter Taylor n'est pas encore méthodologiquement achevée. Claude Raffestin avait pourtant alerté précocement sur la nécessité de concevoir l'État dans une problématique relationnelle de circulation de pouvoirs pour le sortir de son cadre borné et aréolaire (Raffestin, 1980).

La dénonciation du « piège territorial » par John Agnew n'abolit pas la place des États dans les schémas explicatifs des recompositions de l'ordre international car les États restent détenteurs de la norme, de son énonciation et de son application. A cette première légitimité des États comme garant des normes juridiques -ce qui a toute son importance dans les dynamiques économiques- s'en ajoute une seconde, de forte portée sociale : l'État reste un support de démocratie. Il s'agit donc d'un espace de légitimité, selon la définition donnée par Jacques Lévy dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* : « Le fondement de la légitimité est la reconnaissance par la société d'une capacité à transformer les conflits d'intérêt présents dans une société en une coopération productive, mutuellement profitable, et à éviter ainsi la guerre civile » (p. 548). L'État comme espace de légitimité sort ainsi de la définition wébérienne de l'État comme détenteur du monopole de la violence. La légitimité de l'État comme cadre d'expression démocratique a été mise en évidence par l'analyse des votes dans la plupart des pays européens. On a pu ainsi montrer à quel point les résultats des élections européennes de 2004 dépendaient des contextes nationaux (Boulineau et al., 2009). Ces deux aspects de la légitimité de l'État peuvent apparaître classiques, ils demeurent pourtant un des fondements de la géographie politique telle qu'elle a pu être renouvelée récemment, au travers notamment des travaux dirigés par Michel Bussi sur les élections.

Zaki Laïdi rajoute une dimension supplémentaire dans le contexte européen : l'UE est aussi productrice de normes ce qui en fait un acteur légitime supplémentaire (Laïdi, 2008). L'UE on le sait est formée d'Etats membres mais elle ne se réduit pas à la somme de ceux-ci : elle a ses institutions propres et produit des normes regroupées dans le fameux acquis communautaire. Pour le politiste, il lui manque cependant un attribut de la puissance étatique : la force. Il se place ainsi dans le paradigme des relations internationales qui domine dans les sciences politiques ; l'énigme de la puissance européenne tient à sa capacité d'être productrice de normes sans être détentrice de la force. L'UE n'a pas de leviers décisifs pour réduire les conflits, et elle n'a qu'un seul modèle politique à exporter, celui de l'adoption de ses normes comme en témoigne la dynamique d'élargissement. La PEV apparait alors comme une politique classique de contrôle de ses marges, à défaut de pouvoir le faire par les armes, un apanage resté l'attribut des États. Par ailleurs, la légitimité démocratique de l'UE est encore imparfaitement assise aux yeux des observateurs et des citoyens ; un seul élément peut en convaincre : quand la majorité parlementaire change, le gouvernement de l'Europe- la Commission européenne- n'en est que très sensiblement affecté[67]. Ainsi donc, l'UE constitue un autre espace de légitimité, imparfait car encore en construction, mais qui a toute son importance dans l'analyse des macrorégions. D'abord parce qu'elle en est l'inventeur dans le cadre de sa politique de coopération territoriale, et qu'ensuite elle en étend elle-même le spectre aux relations avec le voisinage afin « d'exporter sa stabilité intérieure pour ne pas importer de l'instabilité » (Laïdi, conclusion).

Pour saisir ce mouvement d'émergence de nouvelles spatialités, les études géographiques parlent de complexité territoriale, entendue comme « le déploiement simultané de différentes territorialités qui ressortissent à des rapports à l'espace correspondant à différentes logiques et à différentes pratiques, elles-mêmes déjà démultipliées scalairement » (Giraut, 2013, p. 296) et qui s'articulent ainsi « à la conservation d'artefacts territoriaux qui reposent sur les principes de

[67] Le Parlement approuve désormais la constitution de la Commission européenne ainsi que la nomination de son président depuis les élections de 2014 (à la suite de la ratification du TFUE de 2009).

la modernité » à savoir « l'exhaustivité, l'exclusivité et la connexité » (idem, p. 295). Roger Brunet en 1986 parlait à ce propos de complétude, de non-recouvrement et d'emboîtement hiérarchique (Brunet, 1986). La formule a ainsi le mérite de vouloir explorer différents types de production de territoires, selon des principes de recouvrement, incomplétude qui s'apparentent à la postmodernité territoriale. Force est pourtant de constater que ces analyses ont davantage regardé les pratiques dans ces constructions que leurs étendues dans l'espace : la focalisation sur la gouvernance en est la manifestation la plus répandue. L'espace y est devenue une métaphore de l'arène de discussion avec ces jeux de pouvoirs sans toutefois se focaliser sur les territoires auxquels ils se réfèrent. Nous renonçons ici à dresser la liste des publications géographiques liés à la gouvernance pour renvoyer à deux états de l'art disponibles dans la revue *Progress in Human Geography* (MacLeod et Goodwin, 1999 *;* Prince, 2012). Virginie Mamadouh et Hermann van der Wusten voient ainsi dans les multiples géométries variables de l'Europe (UE-27, Union monétaire à 19 pays, zone Schengen à 26 membres) un manque de porte-parole européen, et dans les élargissements successifs un brouillage des repères territoriaux pour les sociétés européennes. Pour eux, « l'UE prend vie comme une arène de dimension variable et peut-être même comme un ensemble d'arènes », sa géographie floue – pour chaque politique une configuration spatiale particulière et des acteurs différents- la rendent difficilement saisissable (Mamadouh et van der Wusten, 2008). Autant d'éléments de définitions qui aboutissent à un modèle dominant de fonctionnement de l'Europe : la gouvernance. Avec la gouvernance, l'accent est placé sur les fonctionnements horizontaux (la multiplicité des acteurs) et verticaux du jeu d'acteurs, indépendamment cependant de leur espace d'ancrage et au risque d'une confusion entre niveaux et échelles.

Ce modèle européen de la gouvernance est récent, il est extérieur à l'UE (modèle de la Banque mondiale) mais il y a trouvé matière à déploiement tout comme d'ailleurs d'autres espaces dans le monde, les Suds notamment (Antheaume et Giraut, 2005) ou les espaces urbains (Osmont, 1998). La gouvernance est devenue une norme dans les fonctionnements européens, et par la suite elle est elle-même devenue une norme imposée par l'UE, comme modèle[68]. Et pourtant, l'étude géographique de la gouvernance paraît relativement pauvre : en mobilisant le terme d'assemblage pour cerner ces intrications d'échelles, les analyses de la gouvernance s'attachent certes à une problématique relationnelle entre les acteurs et les échelles mais au détriment d'une analyse approfondie des formes spatiales qu'elles peuvent prendre. En outre la gouvernance devient une machine à consensus, et on assiste à un certain relativisme qui fait de l'État un acteur comme un autre, parmi d'autres ; or c'est oublier que les territoires peuvent être le vecteur de conflits. La rhétorique de l'assemblage n'a qu'une portée descriptive et reste incapable de saisir ce qui se trame. Enfin, on peut objecter à la notion de gouvernance de rendre compte d'un usage métaphorique de la notion d'espace dans un sens d'arènes de discussion, indépendamment de l'ancrage territorial de ces acteurs. Ce qui est fort dommageable pour une approche qui se veut géographique.

Comment caractériser alors les macrorégions, ces espaces flous dont un problème ou défi commun fait figure d'identification spatiale, qui se glissent entre des espaces de légitimité

[68] A titre d'exemple, on peut citer l'expérience de deux chercheurs impliqués dans un programme de recherche ESPON pour lequel la gouvernance était à la fois objet d'étude et résultat à atteindre (Bonerandi et Santamaria, 2011).

acquise, dotés eux de territoires continus bornés et unique ? Pour reprendre l'analyse de Michel Bussi sur la coopération territoriale (Bussi, 2009), la question géographique ici est de savoir si les coopérations territoriales produisent des organisations aspatiales ou peu spatialisées où règnent des réseaux d'acteurs faiblement territorialisés par exemple, et/ou si elles restent dominées par les mailles territoriales de la modernité, renvoyant alors à une question géopolitique de rivalités de pouvoirs sur des territoires. La grande question porte alors sur les formes de territoires qui ne sont plus exclusivement associés à l'idée d'État dans son étendue spatiale à dimension topographique, mais qui développent une logique réticulaire à dimension topologique, pour reprendre les deux métriques spatiales de Jacques Lévy. A l'évidence comme le souligne Frédéric Giraut, il manque « une expression qui puisse faire concept pour inclure les notions de territoire-réseau et de territoire discontinu » (Giraut, 2013, p. 294).

Dans le sillage de la proposition de Geneviève Cortès et Denis Pesche, le terme *d'espaces multisitués* veut rendre compte de ces nouveaux principes de construction territoriale. On peut ainsi rapprocher les macrorégions de ces « assemblages territoriaux nés de coopération entre territoires institutionnels (voisins ou non) ou parties des territoires institutionnels (voisins ou non) [qui] peuvent être considérés comme des territoires multisitués. Il s'agit là des assemblages envisagés dans la littérature anglophone comme « *non standard regional spaces* » qui participent à la réorganisation territoriale de l'État (Deas et Lord 2006) » (Giraut, 2013, p. 301). L'adjectif multisitué renvoie à la multiplication des localisations relativement à différents environnements, différentes échelles ou dimensions. Cela dit le terme décrit le territoire et non sa relation aux autres territoires impliqués, il ne renseigne pas non plus sur la nature de cette relation : rivalité, opposition, complémentarité… Il faudrait davantage explorer le terme par l'angle des multi-appartenances territoriales pour en vérifier la validité.

Dans le champ de l'aménagement du territoire, du *spatial planning* pour être plus exacte, des auteurs proposent le terme de *soft spaces*. La formule est bien trouvée qui oppose au *hard space*s des découpages du monde en États bornés, contigus et souverains (au sens de producteur de normes qui s'appliquent de façon homogène) et gouvernés, des *soft spaces* aux limites floues voire fluides, en rupture avec les procédures administratives communes, tournées vers des objectifs et des résultats et guidés par des structures de gouvernance plus ou moins informelles. La question analytique étant alors de bien distinguer ce qui relève du *hard/soft* dans les attributs de l'espace et dans les attributs de la gouvernance (Walsh et al., 2013). Cependant, le terme est clairement d'inspiration libérale : il est né dans le milieu des aménageurs britanniques pour saisir les implications de la réforme orchestrée par le New Labour de Tony Blair en 1997. Ainsi, « l'usage tactique des 'frontières floues' est liée à une incitation politique de rompre avec les entraves des modèles de travail existants qui pourraient être tenus pour lents, bureaucratiques ou ne reflétant pas les géographies réelles des problèmes et des opportunités » (Allmendinger et Haughton, 2009, p. 619, nous traduisons) ; en d'autres termes, une pensée libérale qui soumet le politique à l'économique afin d'aménager pour maximiser la compétitivité. Son extrapolation au contexte européen, certes lui aussi marqué par le néolibéralisme, n'est cependant pas encore bien démontrée dans la littérature, en raison notamment des cultures d'aménagement différentes d'un pays à l'autre. Certains auteurs utilisent le terme à propos des macrorégions de façon exploratoire (Stead, 2011) ou prudente (Metzger et Schmitt, 2012), tous reconnaissent que si les macrorégions correspondent à la définition des *soft spaces*, leur formalisation progressive par la Commission européenne les indure en *hard spaces* ; avouant par là même que la distinction *soft/hard* n'est pas la plus

opérationnelle pour comprendre ces énigmes macrorégionales ! Pour les saisir, les distinctions *hard/soft* ou encore territorialité/réticularité demeurent inefficientes, mieux vaut envisager une approche dialectique des deux termes.

Nous proposons l'idée que les nouvelles formes spatiales de la coopération territoriale européenne, et à travers elle les macrorégions, se logent dans les interstices des espaces de forte légitimité. Par interstice, on pose qu'il y a une place libre, petite et ténue, mais que ce vide est propice à être comblé sous une autre forme que celle des territorialités étatiques qui restent somme toute dominantes en Europe, berceau des Etats-nations ne n'oublions pas ! Cette place n'est pas une localisation au sens topographique, mais bien une relation guidée par l'articulation que cet espace entretient avec les autres ordres de spatialités (étatique, européenne, mais aussi mobilité et flux) dans une dimension topologique et temporelle. La question de la durée de ces espaces est importante pour en comprendre la capacité de territorialisation. On évite ainsi de nier les territoires des États, de les réifier comme cadre spatial a priori, l'espace conteneur ou l'espace support, ou comme forme anhistorique, l'État comme cadre préexistant à la société, afin d'éviter le piège territorial dénoncé par John Agnew. Quant à l'Union européenne, cet « objet politique non identifié » selon Jacques Delors, on espère ainsi contribuer, à travers l'étude de macrorégions proposées par la Commission européenne dans un processus descendant, à sonder sa capacité à être un espace politique légitime au sens de Jacques Lévy : « Le politique a pour fonction de produire de la légitimité sociétale c'est-à-dire des méthodes acceptables par tous pour transformer les différentes lignes de fracture qui traversent la société en dynamique de développement » (Lévy, 1991, p. 19).

2. La coopération territoriale au prisme de l'intermédiarité

Comment les macrorégions se glissent-elles entre les espaces de forte légitimité ? On a envisagé précédemment la façon d'appréhender la relation avec des territoires d'échelle supra (États et UE), il convient de regarder maintenant comment cela s'article avec l'échelle infra, le régional, si l'on respecte un ordre hiérarchique traditionnel, mais aussi avec une dimension transnationale, telle qu'elle est promue par la coopération territoriale transnationale de l'UE. La notion d'intermédiarité que nous avons développé en partie 1 montrera toute sa portée pour comprendre les nouveaux dispositifs de la coopération territoriale européenne.

Dans la recomposition des territoires politiques, la région a connu un renouveau épistémologique. Le terme de région en français est polysémique et multi-scalaire, on s'intéresse ici à la région dans son sens supra-étatique. Tout comme l'État, c'est une 'vieille' notion de la géographie, et le retour de la région dans les analyses a suivi trois grandes directions, du moins pour celles qui nous intéressent directement : la région comme niveau intermédiaire –le méso entre le micro et le macro-, son avènement dans la régionalisation d'un monde globalisé et son rôle dans la recomposition des échelles (*rescaling*).
Cette nouvelle acception du terme de région renvoie à sa fonction première de niveau intermédiaire (méso) entre le niveau micro et le niveau macro. Dans les hiérarchies et emboîtements administratifs des États modernes, la région se trouve entre le local (le micro) et l'étatique (le macro) ; dans la dynamique des construction des espaces supra-nationaux tels que

l'Union européenne, la région se trouve entre le niveau étatique (le micro) et le niveau européen voire mondial (le macro). C'est dans cette dernière distinction que se place notre analyse des macrorégions. Elles n'ont de macro que l'idée qu'elles recouvrent plusieurs États et régions selon une référence implicite à la première façon d'aborder la scansion micro-méso-macro. Les macrorégions sont bien intermédiaires dans le sens premier de l'adjectif : elles sont « entre » selon une intermédiarité de position dans une disposition verticale de niveaux. Cependant, ces macrorégions ont l'a vu, ne sont pas des maillages institutionnels, elles remplissent donc d'autres fonctions en leur qualité de régions intermédiaires.

Les termes de région et de régionalisation sont utilisés désormais pour caractériser la construction de sous-ensembles économiques d'échelle plus petite que les États, fondés *a minima* sur des accords de libre-échange et dans leur version la plus intégrée sur des institutions d'ordre politique - l'Union européenne étant l'archétype de cette seconde configuration. Ce mouvement d'intégration appelé « néo-régionalisme » répond à une nécessité d'ordre économique de construire un espace fonctionnel fondé sur des interdépendances de flux économiques (échanges, investissement, main-d'œuvre…) pour gagner en compétitivité dans une mondialisation libérale. Les centres et les périphéries d'un ordre économique mondial se recomposent sur le principe du partenariat pour résister ou s'arrimer à la montée des pays dits émergents. Des auteurs comme Pierre Beckouche et Yann Richard interprètent ainsi les rapprochements de l'UE avec ses voisins comme le fondement à venir d'une « grande région » européenne qui ne se réduit pas au continent Europe (Beckouche et Richard, 2013). Mais pour cela, l'UE doit être davantage attentive à ses périphéries externes (les voisins) et internes. Les macrorégions construites par l'UE ne relèvent pas directement de la sous-régionalisation dans un monde globalisé –l'UE a cette fonction- mais elles manifestent la façon dont l'UE tente de réguler le poids du centre (le pentagone européen) par rapport aux périphéries internes. Périphérie dans le sens de marge, toutes les macrorégions sont pour l'heure situées sur les marges de l'UE (nordique, est-européenne ou méditerranéenne) ; périphéries au sens économique de régions globalement moins riches que le cœur européen, afin de mieux les intégrer à la dynamique d'ensemble de l'UE au nom de la cohésion sociale, économique et territoriale. Bien qu'elles soient nées dans le cadre de la politique de coopération territoriale de l'UE, quelles interdépendances les macrorégions recouvrent-elles dans les relations de l'UE avec ses périphéries internes et externes ?

La promotion du transnational par l'UE constitue un élément de réponse. L'abaissement des frontières, la facilitation de la circulation des capitaux, des biens, des services et des personnes (les quatre libertés fondamentales) au sein de l'UE ont contribué à construire cette dynamique transnationale qui suggère par son étymologie la traversée, l'espace non clos et le règne de la circulation. La logique européenne du trans- a été tout d'abord transfrontalière, elle se focalise maintenant sur le transnational dans le contexte de mondialisation croissante. Avec la coopération transnationale dont ressortissent les macrorégions, l'UE vise à la résolution de problèmes « dont les effets dépassent les frontières nationales et régionales et qui ne peut être géré de façon adéquate au seul niveau local, régional ou national, mais nécessite une coopération dépassant les frontières administratives pour obtenir des réponses efficaces » (Dühr, 2011, p. 9). Les dynamiques transnationales incarnées notamment par les macrorégions suggèrent une fois encore un interstice entre l'échelle nationale et l'échelle européenne et surtout un nouveau référentiel spatial –la mondialisation et ses nouvelles territorialités se substituant à celles de l'État-nation.

Outre cette intermédiarité de position entre le micro et le macro, les macrorégions relèvent aussi d'une intermédiarité de fonction qui permet de sortir la notion d'espaces intermédiaires d'une acception simplement descriptive. Ce questionnement sur la fonction de ces nouveaux périmètres régionaux a déjà été exploré dans la géographie de l'Europe (Lord et Deas, 2006 ; Dubois et al., 2009; Medeiros, 2013), tout particulièrement au travers du processus de *rescaling*, développé dans la géographie anglo-saxonne. Le terme a suscité des critiques, il a cependant fait florès dans tout un pan de la littérature académique en science politique et en géographie. Le terme de *rescaling* a été différemment traduit en « saut d'échelles », « politique des échelles » « rééchelonnage des échelles » ou encore « réétalonnage des échelles ». Il a été forgé par des auteurs qui s'inscrivent dans un mouvement néo-marxiste de contestation des révolutions conservatrices en Grande-Bretagne et aux États-Unis dans les années 1980, celles-ci prônaient un désengagement de l'État aussi bien dans la sphère économique que sociale (Brenner, 1999 ; Swyngedouw, 2000 et 2004). Au travers du *rescaling*, « ce qui se joue c'est la capacité d'imposer une certaine conception du monde, de l'ordre politique et de la justice à partir de la définition d'une échelle spatiale de référence et qui n'a de sens que par rapport à d'autres échelles de référence. Il ne s'agit pas d'une simple logique managériale […]. Une même politique sectorielle contextualisée dans deux échelles de référence différentes verra sa finalité changer […] : la capacité à formater l'échelle de référence et à l'imposer aux autres acteurs constituant un enjeu considérable » (Jouve, 2007, p. 48). Le terme renvoie ainsi à un mouvement de déhiérarchisation qui laisse place à une multitude d'acteurs variés doté d'une intention politique forte par l'introduction de nouveaux échelons ou le détricotage progressif des anciens afin de mettre en œuvre un changement politique. L'évolution de la politique régionale européenne et son passage de plus en plus marqué d'un objectif de cohésion à celui de la compétitivité s'inscrivent dans cette même logique libérale. Le saut d'échelles pensé par la notion de *rescaling* permet de sortir de l'étatisme méthodologique ; néanmoins, par son ancrage dans une géographie critique anglo-saxonne, il dénonce plus qu'il ne déconstruit les mécanismes de production de ces niveaux intermédiaires.

Pour bien comprendre ce qui se joue dans les macrorégions, la notion d'intermédiarité permet de questionner les mécanismes de mise en relation des différents périmètres relatifs aux politiques sectorielles. A cet égard, elles sont posées comme des espaces de négociation selon une logique de l'inter- et non selon une logique de régulation ; elles doivent servir à la mise en réseau des acteurs de la coopération territoriale. Mais quelle forme de coopération construisent-elles selon la distinction proposée par Michel Bussi ? Cette circulation de l'information leur permet-elle d'être institutionnalisées et de passer dès lors du côté des territoires classiques ?

Par leur périmètre à géométrie variable, qui n'est inscrit ni dans la contiguïté d'autres unités spatiales du même ordre –l'Europe n'est pas pavée de macrorégions comme elle l'est de niveau NUTS2 par exemple-, ni dans l'emboîtement de niveaux – elles relèvent d'une logique du mixte qui associe sur le même plan maillage en États et maillage en régions -, les macrorégions jouent de multiples chevauchements, mais sont-elles en mesure de faire pivot entre les espaces qu'elles sont censées mettre en relation ?

Enfin, l'entrée par l'intermédiarité comme mise en relation entre les territoires et entre les acteurs doit permettre d'appréhender aussi les éventuelles rivalités entre les maillages issus de

la modernité politique et ces périmètres à géométrie variable d'une part et, d'autre part, les possibles tensions entre la démocratie représentative – incarnée par les élections dans des circonscriptions qui relèvent de l'emboîtement, de la complétude, de la limite et du non-recouvrement- et la démocratie participative – celle de la société civile et du règne des parties prenantes (*stakeholders*) indépendamment de leur statut. Dans cette concurrence entre les découpages de l'espace, la légitimité politique peut changer de porteur car elle circule dans une relation qui n'est pas de l'ordre du jeu à somme nulle. Mais suffit-il de définir un espace par des « problèmes ou des défis communs » pour en faire un espace légitime ?

Ce questionnement sur l'articulation des niveaux par le principe d'intermédiarité est somme toute une affaire d'européanisation. D'abord parce qu'à notre connaissance il a lieu de façon aussi poussée uniquement en Europe, même si la recomposition en grands ensembles régionaux s'observent ailleurs (en Asie et en Amérique latine tout particulièrement). Ensuite parce qu'il remet en question, sur le continent qui a donné naissance au modèle de l'État-nation, la prééminence de l'État et les formes de territoires qui relèvent de la modernité étatique. Enfin, les rivalités de maillages interrogent la force des territoires et leur construction selon des temporalités différentes : les périmètres de la politique régionale et sa programmation pluriannuelle de sept ans se glissent dans les interstices de territoires de plus longue durée. Enfin, et c'est une hypothèse, si les macrorégions toutes récentes parviennent à s'imposer comme espaces de transaction entre ces deux logiques territoriales, c'est bien que l'européanisation est un processus donnant lieu aussi à de l'innovation et pas seulement à de la convergence.

Partie 3 : Construire la coopération territoriale entre l'Union européenne et ses voisinages par les macrorégions

> *« Cette soirée danubienne, dont A.E.I.O.U. est l'emblème chargé de gloire et de décadence, a quelque chose de la désolation continentale, de cette opacité des plaines et des bâtiments du Trésor qui rend plus oppressante l'immense monotonie de la vie et vous fait éprouver la nostalgie de la mer, de ses variations sans fin, de son vent qui donne des ailes. Sous le ciel continental il n'existe que le temps, et sa répétition qui le scande comme l'exercice matinal d'une caserne – sa prison. […] L'ocre et le jaune orangé des édifices danubiens, avec leur rassurante et mélancolique symétrie, sont aussi l'une des couleurs de ma vie – la couleur de la frontière, des confins, du temps. Mais ce bleu, que la civilisation du Danube ignore, c'est la mer, la voile tendue, le voyage vers les Indes Occidentales et pas seulement dans la bibliothèque de l'Institut de géographie et de cartographie. »*
>
> Claudio Magris, *Danube*, Paris, Gallimard, 1988, (p. 188-189 dans la collection Folio).

Reprenons les deux fils de trame et de chaîne déroulés dans les parties précédentes pour les tisser dans la réflexion sur les macrorégions.

Du premier fil, celui de l'intermédiarité, on retient que le voisinage est une construction politique au service d'une vision spatiale produite par l'UE de ce que doivent être les relations entre l'UE et les pays qui la jouxtent. Ni marges, ni pays tiers, ils constituent justement ces espaces intermédiaires capables de faire pivot, d'articuler les relations entre l'UE et le reste du monde. Les macrorégions sont alors la traduction dans la politique de coopération européenne de ces espaces intermédiaires qui viennent dépasser les catégories politiques de pays membres, pays candidats, pays voisins, pays tiers et même brouiller les catégories administratives d'État ou de région. Autrement dit, avec les macrorégions, l'UE produit-elle de l'innovation dans sa façon de nouer contacts avec ses marges ou bien reproduit-elle du contrôle classique de ses marges à la manière de l'État-nation ?

Du second fil, celui de la coopération territoriale, on retient la capacité d'invention de l'UE pour produire entre les espaces de forte légitimité des niveaux intermédiaires qui participent de la dynamique d'européanisation. Les eurorégions, les initiatives transfrontalières sont autant de dispositifs européens pour construire la mise en réseau des espaces via les acteurs. Les macrorégions participent-elles de la même logique qui fait de l'Europe le continent où l'UE a développé une ingénierie territoriale approfondie et un espace de très forte intégration

économique et politique encore en devenir ? Quelle est la capacité d'innovation territoriale portée par les macrorégions ? Par innovation territoriale, on entend ici la production d'un territoire, qui par son périmètre, ses acteurs et ses prérogatives est en capacité de répondre à une nouvelle question concernant le développement des territoires européens.
Tout cela nécessite alors dans une approche géographique de tenir compte des structures et des dynamiques spatiales sous-jacentes et de voir si, dans ces dynamiques géographiques, se construisent de réelles interrelations territoriales, sinon les macrorégions ne seraient éventuellement qu'un discours européen de plus. Il faut en effet ne pas se laisser piéger par le discours européen sur la coopération sociale, économique et territoriale : il est nécessaire de voir comment il est construit dans l'espace et dans le temps, quels acteurs il implique dans son ambition de trouver les liens et de dépasser les discontinuités, les barrières en un mot les frontières. Il faut donc soumettre ce discours européen à l'épreuve de l'analyse géographique des flux et des structures spatiales.
On étudiera donc les modalités de construction institutionnelle et spatiale de ces macrorégions et notamment leurs matrices et leurs acteurs (I) avant d'étudier les dynamiques proprement géographiques des espaces qui les constituent (II). Les macrorégions sont en effet trop récentes pour que l'on puisse en mesurer les impacts territoriaux. On s'attachera ici plus particulièrement aux macrorégions Danube et Adriatico-ionnienne, en gardant une perspective de comparaison ponctuelle avec la macrorégion Baltique. Pour ce faire, on s'appuie sur des entretiens, des documents programmatiques européens et sur l'analyse de base de données créées dans le cadre de deux programmes de recherche auxquels j'ai participé (ANR MAILLE et ESPON ITAN).

I. Les territoires des macrorégions : matrices, acteurs et limites

A la différence des nations ou des régions, qui dans l'imaginaire collectif de bon nombre de sociétés européennes préexistent aux découpages des territoires politiques, les macrorégions introduites par l'Union européenne sont résolument nouvelles. Elles sont sécantes de la distinction de niveaux entre les États et les régions tout en respectant leurs limites territoriales. Elles se développent sur les États et régions inclus dans l'UE ainsi que sur tout ou partie des États du voisinage.
Cette première section a donc pour ambition de répondre à une série de questions pour comprendre cette innovation territoriale : Qui découpe ces macrorégions ? Comment et pourquoi ? C'est à notre sens dans l'intentionnalité politique de la construction de ces macrorégions que l'on en comprendra l'intérêt et les limites. Nous ne reviendrons pas ici sur les objectifs des macrorégions en matière de coopération territoriale, point que nous avons abordé en fin de partie précédente (partie 2, section 2.4).

1. Questionner la pertinence des macrorégions en Europe

Dans l'Union européenne, quatre stratégies macrorégionales ont été actées : en 2009 autour de la mer Baltique (stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique, EUSBSR selon l'acronyme en anglais le plus usité), en 2011 pour le bassin du Danube (stratégie de l'UE

pour la région du Danube, EUSDR) et en 2014 pour la région adriatico-ionnienne (stratégie de l'UE pour la région Adriatio-ionnienne, EUSAIR). Une autre macrorégion autour des Alpes vient d'être entérinée par un plan d'action en juillet 2015, une autre autour de la Méditerranée est en cours de discussion et d'autres encore sont en projet. Michel Vauzelle, président de la région Provence Alpes Côte d'Azur a parlé à ce propos de « fièvre macrorégionale »[69].

Chaque stratégie macrorégionale se compose d'un espace de coopération, d'actions concrètes et de résultats attendus. On en montrera les enjeux en termes d'intermédiarité de position et de fonction, telle que je l'ai définie dans la partie précédente, et de territorialité : ces espaces macrorégionaux parviennent-ils à construire une territorialité partagée ? Je m'attacherai plus particulièrement à la territorialité politique des différentes entités investies dans les projets macrorégionaux.

1.2 Quels espaces pour les macrorégions ?

Les multiples définitions des macrorégions au fil des textes européens se complètent et se répondent, elles témoignent d'une construction chemin faisant de l'espace macrorégional (Encadré 6). La définition liminaire de 2009, la plus connue, propose d'emblée une entrée par la géographie fonctionnelle autour de « caractères et de défis communs », la définition de 2014 vient y ajouter l'adjectif « interdépendants ». En fonction de ces différents défis et problèmes, les contours de la macrorégion seront flexibles. La construction d'espaces à géométrie variable est au cœur même de la construction européenne, que l'on pense à la zone euro ou à l'espace Schengen par exemple. Dans cette fabrique régionale dont l'UE est un acteur de premier rang, le fait de se concentrer sur les problèmes ou les défis communs ne fait pas forcément un espace homogène. Ces défis ont principalement pour nom connexion des transports, protection environnementale ou enjeu sécuritaire (Tableaux 8 et 9). 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. Les macrorégions promeuvent donc l'idée d'un espace transnational comme nouvelle échelle : les territoires des régions ou des États sont inappropriés pour résoudre les questions liées au changement climatique ou aux pollutions environnementales. Il s'agit donc d'envisager une autre échelle spatiale à laquelle ne correspondent pour l'heure aucun territoire politique ou identitaire.

Par les macrorégions, il s'agit 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, au sens administratif du terme de région. Elles n'ont donc pas de territoire administratif défini puisqu'elles se fondent sur le partenariat entre des États et des régions. Elles constituent pour l'heure des coquilles vides institutionnelles mais sont construites sur des fonctionnements

[69] Le 1er juillet 2010 lors du séminaire organisé par la CRPM « l'Europe et son voisinage : vers des macrorégions ? » à Bruxelles.

spatiaux à renforcer autour des enjeux communs de sécurité ou de transport par exemple, ce qui implique un important travail de coordination. On peut dire ainsi que la gouvernance pour atteindre les objectifs fixés dans les plans d'action est l'enjeu majeur, bien avant la définition d'un espace. Concernant les pays des Balkans occidentaux, cette gouvernance est un moyen d'acculturation des autorités nationales et régionales aux manières de faire européennes, ce que les sociologues appellent la socialisation des élites.

Encadré 6 : Quel espace pour les macrorégions : définitions de la Commission européenne

Quel espace pour les macrorégions ? Définitions de la Commission européenne (nous soulignons)

« **Un espace incluant le territoire de plusieurs Etats différents ou de régions associés autour d'un ou plusieurs caractères et défis communs** ». […] Suivant les principes d'une place-based policy dans des régions fonctionnelles, les limites physiques peuvent varier selon la pertinence du ressort de la politique concernée.
(2009, Commission européenne, macroregional strategies in the EU)

[…] « **Alors que les politiques publiques s'intéressent pour la plupart à un unique échelon géographique administratif, la recherche de la cohésion territoriale implique une approche davantage fonctionnelle et flexible**. En fonction de la problématique, la dimension géographique appropriée variera de la macro-région — la mer Baltique ou la région du Danube, par exemple — aux régions métropolitaines ou transfrontalières, ou encore à un ensemble de régions rurales et de bourgades »
(2010, Commission européenne, 5e rapport sur la cohésion)

« Nous avons également pour objectif de parvenir à un même **développement polycentrique au niveau macrorégional**, transfrontalier, national et régional. Dans la mesure du possible, il importe **d'éviter une polarisation à l'échelle nationale entre les capitales, les zones métropolitaines et les villes de taille moyenne**. »
(2011, agenda territorial 2020 de l'UE, §26)

Une stratégie macrorégionale :
1) Est un **cadre intégré** concernant les États membres et les pays tiers situés dans la même zone géographique ;
2) Relève de **défis communs** ;
3) Bénéficie d'une **coopération** accrue en matière de cohésion économique, sociale et territoriale.
(2013, rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions, COM(2013)468 final.)

« Les stratégies macrorégionales, qui proposent une **réponse conjointe à des défis communs et interdépendants** en matière d'environnement, d'économie ou de sécurité dans une zone particulière, sont un nouveau moyen de soutenir la coopération territoriale. Aucun financement supplémentaire n'est alloué par l'UE, mais une assistance est fournie en termes d'orientation des programmes relevant de la politique de cohésion vers la réalisation d'objectifs communs »
(2014, Commission européenne, 6e. rapport sur la cohésion, encadré p. 185)

Par ailleurs, les macrorégions ne font nullement référence aux territoires identitaires, c'est bien le caractère fonctionnel et non identitaire qui prévaut. En ce sens, elles échappent aux conflits sur la question régionale en Europe et à l'obsession des limites et frontières qui caractérisent le continent européen (Foucher, 2007). Elles permettent dès lors « 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 l'historien Paul Gradvohl (2011, p. 267) à propos de la construction historique des catégories spatiales en Europe. Par « quête d'essence », c'est bien la question des identités régionales qui est mise entre parenthèses par les macrorégions : en ajustant des limites temporaires et floues à un problème ou défi à régler, on échappe au temps long de la construction des identités au profit de l'enjeu politique. Quant à l'affranchissement de « l'obligation de légitimité en aval », c'est bien la capacité des macrorégions à se glisser dans les interstices des espaces de forte légitimité (État, UE) qui est à souligner ici : flexibles dans leurs limites, *ad hoc* quant à leurs objectifs politiques, formant des ensembles sans contigüité dans le territoire européen, les macrorégions ne s'inscrivent ni dans la durée ni dans la complétude des territoires administratifs.

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 termes 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 Marie-Christine Fourny l'a récemment montré à propos du projet de macrorégion alpine (Fourny, 2013). Comme si l'espace pouvait être rendu neutre par rapport à des territoires européens davantage problématiques. Rien n'est moins sûr et l'espace a aussi ses règles et ses dynamiques qui viennent parfois contrecarrer les projets politiques, on le verra en fin de chapitre. La question de leur territorialisation, cette apparition de l'identité et de l'identification dans leur processus de construction, se pose tout de même ; mais pour l'heure nous ne possédons pas suffisamment de recul pour l'apprécier.

1.3 Comment articuler espace macrorégional et politiques sectorielles ?

Les définitions des macrorégions apparaissent dans des documents bien précis : communications de la Commission européenne sur les macrorégions, rapports réguliers sur la cohésion ou agenda territorial rappellent que ces initiatives s'inscrivent avant tout dans les objectifs de coopération territoriale et d'aménagement du territoire européen, principaux fers de lance de la cohésion économique, sociale et territoriale. Cela dit, un des principaux enjeux des macrorégions réside dans la nécessité d'articuler le cadre spatial macrorégional avec les multiples politiques thématiques ou sectorielles de l'UE. Plusieurs types de tensions peuvent ainsi être repérés dans la mise en œuvre concrète de leurs objectifs sous forme de plans d'action (Tableaux 8 et 9).

Tout d'abord, la lecture des plans d'action révèle une hésitation entre une politique d'investissements et des mesures d'accompagnement. La première voie s'inscrit dans les initiatives *hard* de l'UE tels que les projets d'infrastructures : « connecter la région » est une ambition commune aux deux macrorégions qui nécessite de lourds investissements. D'un autre côté, les plans d'action envisagent des actions d'accompagnement, plus *soft* et plus légères sur un plan financier et organisationnel comme l'aide à la formation par exemple. L'objectif de coopération territoriale permet-il de porter des initiatives coûteuses ou bien faut-il faire appel aux financements de la politique de transports ? Dans ce cas ce n'est pas la même direction générale de la Commission européenne qui est concernée.

Tableau 8 : Plan d'action de la macrorégion Danube (2010)

Piliers et priorités	Pays coordinateur	Nb d' actions 2010
Pilier I : Connecter la région du Danube		
1. Améliorer la mobilité et la multimodalité	Voies navigables : Autriche, Roumanie Rail, route, air : Slovénie, Serbie (intérêt : Ukraine)	17
2. Encourager davantage les énergies durables	Hongrie, Rép. tchèque	17
3. Promouvoir la culture, le tourisme, les contacts entre personnes	Bulgarie, Roumanie	14
Pilier II: Protéger l'environnement dans la région du Danube		
4. Restaurer et maintenir la qualité de l'eau	Hongrie, Slovaquie	14
5. Gérer les risques environnementaux	Hongrie, Roumanie	8
6. Préserver la biodiversité, les paysages et la qualité de l'air et des sols	Allemagne (Bavière), Croatie	16
Pilier III: Construire la prospérité dans la région du Danube		
7. Développer la société de la connaissance à travers la recherche, l'éducation et les technologies de l'information	Slovaquie, Serbie	8
8. Soutenir la compétitivité des entreprises, y compris le développement des clusters	Allemagne (Bade-Wurtemberg), Croatie	7
9. Investir dans les personnes et les compétences	Austria, Moldavie	8
Pilier IV: Renforcer la région du Danube		
10. Renforcer les capacités institutionnelles et la coopération	Autriche (Vienne), Slovénie	8
11. Travailler ensemble pour promouvoir la sécurité et lutter contre le crime organisé	Allemagne, Bulgarie	11

Source : Action Plan EUSDR, 2010. Nous traduisons.

Il en découle un deuxième type de tensions entre des plans d'action aux objectifs ambitieux et des budgets restreints, de surcroit limités à l'enveloppe dédiée aux objectifs de coopération territoriale, toutes initiatives confondues. Avec les fameux 3 NO - pas de nouveau fonds, pas de nouvelle législation pas de nouvelle institution – il faut donc faire avec ce qui est déjà disponible. Or, les macrorégions ont été créées en cours de la période de programmation 2007-2013 de la politique de cohésion, alors même que les fonds étaient ventilés selon les objectifs des INTERREG et non des macrorégions ! La nouvelle période de programmation 2014-2020 démarre avec un rapprochement attendu des plans d'actions macrorégionaux et des objectifs de la coopération territoriale (INTERREG). Ce rapprochement ne doit pas être exclusivement financier, il concerne aussi les priorités d'action. Jusqu'à présent, les INTERREG B fonctionnent à rebours des macrorégions : les premiers ont des objectifs vastes avec un faible degré de priorité, les secondes ont un nombre limité d'actions prioritaires (piliers) répondant au fléchage accru des fonds structurels dans le cadre de la réforme de la politique de cohésion (*earmarking*). Entre le plan d'action pour le Danube de 2010 et celui de 2014 concernant la macrorégion Adriatico-ionnienne, on note ainsi une diminution du nombre d'actions (entre 7 et 17 pour la première, et entre 3 et 8 pour la seconde). De la même façon, le nombre d'États coordinateurs a été réduit et ramené au niveau des piliers et non plus des actions, afin de ne pas saupoudrer les responsabilités d'actions et responsabiliser davantage les États. Pour la conférence des régions

périphériques maritimes[70] (CRPM), ce fonctionnement à rebours affecte aussi les procédures : autant INTERREG fonctionne dans une logique ascendante (*bottom-up*) des régions vers l'UE, autant les stratégies macrorégionales adoptent le sens inverse (*top-down*) avec la Commission européenne qui coordonne, les États qui définissent et copilotent les actions, et les autorités régionales qui sont peu impliquées dans le processus décisionnel. Si le dernier point déplait à la CRPM, l'association parle toutefois d'« un pacte territorial renouvelé » capable d'associer les deux démarches ascendante et descendante dans la coopération territoriale.

Tableau 9 : Plan d'action de la macrorégion Adriatico-ionnienne (2014)

Piliers et priorités	Pays coordinateur	Nb d' actions 2014
Pilier I : Croissance bleue	**Grèce et Monténégro**	
1. Technologies bleues		4
2. pêches et aquaculture		7
3. Gouvernance et services maritimes et marins		5
Pilier II: Connecter la région	**Italie et Serbie**	
4. Transport maritime		3
5. Connexions intermodales à l'hinterland		6
6. Réseaux énergétiques		4
Pilier III: Qualité environnementale	**Slovénie et Bosnie-Herzégovine**	
7. Environnement marin		4
8. habitats terrestres transnationaux et biodiversité		5
Pilier IV: Tourisme durable	**Croatie et Albanie**	
9. Offre de tourisme diversifiée (produits et services)		8
10. Gestion durable et responsable du tourisme (innovation et qualité)		7

Source : Action Plan EUSAIR, 2014. Nous traduisons.

Enfin, si l'on s'attache à l'articulation des stratégies macrorégionales avec une politique thématique, la politique européenne de voisinage (PEV), d'autres limites apparaissent encore. Les macrorégions peuvent apparaître comme une solution au piétinement de la PEV : la fièvre macrorégionale autour des projets en Méditerranée et en Mer noire en serait la manifestation. Les deux macrorégions étudiées pourraient épauler l'Union pour la Méditerranée (UpM) pour l'une ou le partenariat oriental pour l'autre en matière de coopération territoriale, afin de faire de la PEV un « mécanisme de prévention » des conflits, à défaut d'être un « mécanisme de résolution des conflits » (Stefan Füle, commissaire européen cité par Rupnik, 2014, p. 42). Mais à force de seconder, doubler ou épauler d'autres dispositifs européens, les stratégies macrorégionales semblent davantage brouiller la carte européenne et perdre du sens. Par exemple, l'interaction avec le volet transfrontalier de l'IEVP reste à faire et le contexte actuel de révision de la PEV pourrait être l'occasion de le réaliser. En outre, on se heurte là encore aux fonctionnements différenciés des deux politiques : la PEV fonctionne sur des relations bilatérales

[70] La CRPM a fait un travail remarquable de suivi critique des macrorégions disponible sur son site web dans les rubriques task force macrorégions et commission Balkans Mer noire notamment, www.crpm.org, consulté en janvier 2015.

entre l'UE et chaque État voisin sur un mode de relations internationales, la macrorégion dans le cadre de la politique de cohésion associe sur le même plan États et régions dans son modèle de gouvernance partenariale. Or dans nombre de pays du voisinage, c'est l'existence même de la notion d'autorités régionales qu'il faut interroger, nous y reviendrons.
Malgré ces limites et ces questions ouvertes, les macrorégions connaissent un engouement certain auprès des régions notamment, on peut y voir un effet spatial, par lequel la vertu de la carte macrorégionale (quand elle existe !) donne aux autorités régionales le sentiment d'un espace connu, loin des dispositifs sectoriels et techniques des autres politiques européennes.

1.4 Des stratégies pour garantir de meilleurs résultats ?

Les macrorégions s'appuient sur des stratégies déclinées en plans d'action qui développent, on l'a vu des objectifs clairs et limités en nombre. Emprunté au vocabulaire militaire, le terme de stratégie est passé dans le langage courant et notamment dans la sphère de l'entreprise. La notion de stratégie recouvre la coordination et la définition d'actions pour une durée déterminée, elle se décline selon un plan d'action et l'allocation de moyens, elle implique plusieurs types d'acteurs à la différence du terme de politique qui concerne les acteurs publics. L'usage managérial domine aujourd'hui et l'Union européenne a fait sien cet outil de gestion pour insister sur l'efficacité des actions politiques et l'efficience en termes de résultats auxquels les politiques européennes doivent dorénavant aboutir. L'engouement européen pour les stratégies se développe depuis la stratégie de Lisbonne de 2000 qui ouvre la voie à des stratégies régulière d'orientation générale (stratégie UE2020 de 2010) ou spécifiques (stratégie maritime, énergétique, d'adaptation au changement climatique...), les stratégies macrorégionales s'inscrivent dans la même logique.
A y regarder de plus près, la compétitivité, principe directeur d'une Europe libérale, se loge dans l'idée de stratégie. Dans les plans d'action macrorégionaux, il est beaucoup question en effet de « croissance » et de « prospérité » et même de « compétitivité » (Tableaux 8 et 9). Si l'objectif de coopération territoriale est mis en avant comme principe général qui préside à la création des macrorégions, la recherche de moyens pour pouvoir remplir concrètement les piliers des plans d'action obéit à une autre logique.
Par « problème commun » en effet, il faut comprendre un problème partagé en divers lieux de la macrorégion et qui en grève la compétitivité. Par exemple, dans le cas de la macrorégion Danube, le pilier III vise à construire la prospérité dans la région du Danube. L'ambition est louable, elle s'appuie sur le constat d'une faiblesse de la société de la connaissance, d'un déficit de compétitivité des entreprises ou de déficience dans la formation des personnes en comparaison avec les autres espaces européens. Mais ces problèmes ne sont donc pas ciblés en tant que tels au nom d'une cohésion sociale, économique et territoriale européenne qui rejetterait les inégalités, mais bien parce qu'ils constituent des freins à la compétitivité de ces régions et de l'Europe en général. La solution prônée par les stratégies macrorégionales n'est pas dans le système redistributif de type keynésien des États mais dans la recherche de partenariats, de financements INTERREG pour la plupart. La recherche de ressources incombe donc à chaque niveau, ou, en vertu du principe de subsidiarité, au niveau le plus approprié. Les régions européennes se voient ainsi de plus en plus chargées de trouver les moyens de leur compétitivité. Pour Stefanie Dühr, l'apport des macrorégions réside dans leur capacité à

organiser la coopération transnationale pour apporter des solutions plus innovantes et plus efficaces à des problèmes d'envergure transnationale (Dühr, 2011), mais tout cela reste concrètement à faire car pour l'heure les macrorégions fonctionnent avant tout sur du *top-down* et sur des prises de décision intergouvernementales.
On peut objecter à toutes ces limites critiques que les macrorégions sont des dispositifs très récents, et que comme toute figure spatiale construite, il convient d'en regarder les usages politiques, les acteurs et les modèles spatiaux.

2. Les acteurs des stratégies macrorégionales

Il s'agit de raisonner ici sur le processus décisionnel : comment naît une macrorégion ? Quels sont les acteurs impliqués ? On regardera ici les acteurs publics (européens, nationaux et régionaux) et, dans une bien moins grande mesure, les acteurs privés et ceux de la société civile. La macrorégion peut-elle s'imposer comme niveau intermédiaire de problèmes qui ne peuvent se régler uniquement ni au niveau national, ni au niveau régional ni au niveau européen ? Ce « ni…ni » de toute position d'intermédiarité ouvre la nécessité d'innover, de trouver de nouvelles formes de gouvernance par une entrée territoriale.

2.1. Les institutions européennes et la coordination des macrorégions

Le processus de validation d'une macrorégion éclaire sur le rôle que peuvent tenir les institutions européennes (Figure 14). Par institutions européennes, nous entendons la Commission européenne, le Conseil européen formé des chefs d'État et de gouvernement des États membres, le Parlement européen, le Comité des régions (CdR), qui représente les autorités régionales dans l'UE, et le Comité économique et social européen (CESE) qui représente la société civile. En vertu du Traité de Lisbonne de 2009 (TFUE), ils ont tous un rôle dans la réflexion sur les macrorégions pour mettre en œuvre la « gestion intégrée » chère à l'Union européenne. Pascal Marty et Jacques Lepart définissent la « gestion intégrée » en insistant sur deux points : la capacité de fournir des cadres communs à des pays très divers dans leur gestion politique et la capacité à faire émerger des pratiques partagées sur la base de partenariats entre différents types d'acteurs (Marty et Lepart, 2009). J'ai mené avec Nicolas Escach une analyse comparative des positions des instances européennes pour les deux macrorégions Baltique et Danube, j'en reprends ici les principales conclusions, complétées d'une étude plus ponctuelle de la région adriatio-ionnienne. La question est de savoir si ces différentes institutions présentent des conceptions différentes des macrorégions et quelle place est accordée au lien avec les voisinages.

Figure 14 : Les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne : périmètre géographique et chronologie de leur mise en œuvre



Source: INTERACT http://www.interact-eu.net



Macrorégion Danube (EUSDR):

19 June 2009: The European Council invites the European Commission to develop a strategy for the area around the Danube.

July 2009-December 2010: Preparation of the Strategy by the European Commission, including public consultation and consultations with participating countries.

8 December 2010: European Commission adopts the Action Plan and Communication for the EUSDR.

3 February 2011: Commissioner Hahn designates the Prioritiy Area Coordinators.

13 April 2011: Adoption of the Council Conclusions by the EU Council for General Affairs.

24 June 2011: Official endorsement of the EUSDR by the European Council and launch of the implementation phase.

Macrorégion Adriatico-ionnienne (EUSAIR)

13-14 December 2012: The European Council invites the European Commission to develop a strategy for the Adriatic and Ionian area.

January 2013-February 2014: Preparation of the Strategy by the European Commission along with the Adriatic-Ionian Regions countries / stakeholders, including a general public consultation and consultations with participating countries.

6-7 February 2014: Stakeholder Conference in Athens, where the results of the consultations were presented.

17 June 2014: European Commission adopts the Action Plan and Communication for the EUSAIR.

24 October 2014: Endorsement of the EUSAIR by the European Council and launch of the implementation phase

Les résolutions du Parlement européen[71] sont profondément marquées par le contexte de crise économique et par la nécessité d'accroître l'efficacité des dépenses budgétaires européennes. La dimension territoriale des macrorégions est ainsi soulignée comme moyen de renforcer l'objectif de cohésion territoriale, mais aussi de sortir d'une logique sectorielle jugée inadaptée, au profit de synergies entre les politiques communautaires. Cette entrée par le territoire exige alors le renforcement des autorités locales et régionales dans les stratégies macrorégionales. La logique descendante (*top-down*) qui a présidé à la formation des macrorégions doit éviter la « renationalisation de la politique de cohésion » et laisser la place à tous les types d'acteurs. Aux yeux du Parlement européen, la Commission doit ainsi se poser comme coordinatrice de la mise en œuvre des macrorégions et octroyer les moyens suffisants. La stratégie est alors comme un processus qui permet de dépasser les fortes disparités de développement économique et les cultures administratives différentes. Les macrorégions sont considérées par le Parlement comme des « unités territoriales géopolitiques » et ont donc un véritable sens dans la politique extérieure européenne : la macrorégion Danube permettra de dépasser les divisions antérieures en Europe en s'ouvrant aussi sur les Balkans occidentaux et la Mer noire. Mais au-delà de la position de principe sur l'unité retrouvée du continent, les relations avec la Russie et l'Europe orientale font l'objet de timides recommandations où la région de Kaliningrad pourrait apparaître comme région-pilote pour rapprocher l'UE et la Russie. A la lecture des résolutions du Parlement européen, les stratégies macrorégionales sont loin d'être des fers de lance de la politique de voisinage au profit d'un recentrage sur les enjeux de la politique de cohésion et les questions budgétaires.

Les avis du Comité des régions[72] se focalisent davantage sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre des stratégies macrorégionales. Il critique dans les deux cas l'imprécision des missions octroyées aux coordinateurs de priorités et réclame d'associer davantage les régions et les autorités locales aux États, en les plaçant sur le même plan dans une logique de gouvernance. Il avance aussi l'idée d'une « coopération de proximité » appuyée sur les réseaux et les organes locaux et régionaux. En ce sens, le Comité des régions fait des stratégies macrorégionales un enjeu de politique interne à l'UE : il plaide pour le renforcement de la cohésion interne sur la base d'une unité de l'espace danubien, il prône l'efficacité de gestion dans une zone baltique hétérogène mais traversée de fortes interdépendances. Pour le Comité des régions, le constat critique sur l'articulation des stratégies macrorégionales avec l'action européenne extérieure (relations avec la Russie, dimension septentrionale ou politique de voisinage) le conduit à accorder très peu de place aux pays tiers en faveur d'un lecture centrée sur les enjeux internes et le rôle des autorités locales et régionales de l'UE. La proposition des « trois OUI » énoncée dans l'avis sur la macrorégion Danube va dans ce sens : utilisation et contrôle en commun des règles, mise en place d'une plateforme associant tous les acteurs coordonnées par l'UE et non les Etats, utilisation concertée des ressources des ressources financières. Concernant la macrorégion Adriatico-ionnienne, le Comité des régions a été un acteur important : dès mars 2011, un projet d'initiative favorable à la macrorégion a été déposé par le président de la région des Marches en Italie, membre du Comité. Le modèle de la

[71] Respectivement pour la macrorégion baltique et la macrorégion Danube P7_TA(2010)0254 et P7_TA(2011)0065.

[72] Avis du CdR JO C232/23 du 27.8.2010 pour la macrorégion Baltique et JO C166/23 du 7.6.2012 pour la macrorégion Danube.

macrorégion Baltique a été suivi pour plaider en faveur d'une autre macrorégion centrée sur un bassin maritime. Le calendrier européen a été aussi favorable à l'initiative régionale : en 2011, les négociations sur les contours de la politique de cohésion pour 2014-2020 n'étaient pas encore lancées et les acteurs avaient du temps et aussi un espace politique nouveau de discussion avec la mise en œuvre de la cohésion territoriale inscrite dans le Traité de Lisbonne de 2009 (Encadré 7).

Encadré 7 : le rôle du comité des régions dans la macrorégion Adriatico-ionnienne

Verbatim : Quel est le rôle du Comité des régions dans la formation de la macrorégion adriatico-ionnienne ?

Entretien avec M. S, membre du cabinet du secrétaire général du Comité des régions (CdR), membre du governing board de la macrorégion Adriatico-ionnienne. Bruxelles, le 28 janvier 2015 au Comité des régions. (extraits)

Le CdR était le premier organe à adopter un document officiel, un avis d'initiative, en 2011, porté par le président de la région des Marche, M. Spacca. On a constitué un intergroupe et on a suivi le dossier au sein de la commission COTER qui a donné son avis à la Commission européenne sur la stratégie adriatico-ionnienne. Le point de départ des avis était très cohérent par rapport à ce que sont les 3 NO : on disait bon, on a tous les niveaux en place, il reste à les mettre dans le chapeau de la macrorégion. Au niveau intergouvernemental, il y a l'initiative adriatico-ionnienne, au niveau de la multigouvernance on a le niveau des villes, on a les coopérations régionales très différenciées ; pour les acteurs socio-économiques, on a le forum des chambres de commerce qui marche très bien, et le forum des universités ; ces trois forums -villes CCI et universités- étaient dans la charte d'Ancône de 2000 quand on a créé l'initiative adriatico-ionnienne. Spacca avait aussi un intérêt particulier : les sièges de ces trois forums et de l'initiative sont à Ancône. Pour l'initiative adriatico-ionnienne, la présidence tourne mais le secrétariat est à Ancône. Voilà le point de départ.
L'agenda politique plus général a pris d'autres directions aujourd'hui mais c'est un chantier toujours actif : la macrorégion alpine portée par des régions très fortes (Bavière ; Bade-Wurtemberg, Lombardie, Rhône-Alpes). Un débat très fort autour des stratégies pour les villes, les territoires de montagne. Le CdR est en renouvellement et va retourner vers ces questions, car la stratégie alpine va sortir au printemps. La commission européenne va arrêter : il y a maintenant 4 stratégies - deux maritimes, une fluviale, une sur la montagne.

Les avis du CESE concernant les deux macrorégions Danube et Baltique sont très contrastés, bien que publiés à deux mois d'intervalle. Pour la stratégie du Danube, l'avis est circonstancié et porte sur les priorités d'actions à mettre en avant (mobilités et transports, question énergétique, environnement et sécurité) qui rejoignent largement le plan d'action proposé par la Commission. Le CESE souligne aussi l'apport de la macrorégion comme contribution à la prise de conscience d'une identité danubienne. Dans son avis sur la macrorégion baltique, le CESE est en revanche très critique voire sceptique sur les difficultés à surmonter pour garantir son succès. Il souligne les divergences de vue entre les institutions européennes (le Conseil et la Commission) concernant deux éléments : la place de la Russie dans le projet et la gouvernance. Il insiste sur les contradictions liées à l'éparpillement des tâches entre acteurs et entre actions politiques. Autrement dit, le CESE relève bien l'innovation sous-jacente à ces initiatives macrorégionales dont la Baltique serait le modèle, mais il reste très critique sur leur mise en œuvre concrète.

Enfin, la Commission européenne représente un des acteurs centraux avec les États. Elle initie les stratégies macrorégionales à la demande du Conseil européen, elle en organise les consultations et en rédige les stratégies. Le soutien des commissaires européens se joint dans un premier temps aux initiatives des États. A la politique régionale, deux commissaires polonais se succèdent (Danuta Hübner 2004-2009 puis Pawel Samecki, 2009-2010) : durant leur mandat les macrorégions Baltique et Danube sont structurées, la première incluant la Pologne, la seconde l'Autriche dont est issu leur successeur Johanes Hahn (2010-2014). Sous le mandat de ce dernier, la politique de cohésion est réformée dans le cadre de la nouvelle programmation 2014-2020. Au portefeuille de l'élargissement et, à partir de 2010, de la politique européenne de voisinage, le Finlandais Olli Rehn (2004-2010) a œuvré sur le dossier de la macrorégion Baltique, son successeur, le Tchèque Stefan Füle (2010-2014) a suivi les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne. Pour cette dernière, la commissaire grecque chargée des affaires maritimes et de la pêche, Maria Damanaki (2010-2014), a initié la stratégie maritime intégrée pour l'Adriatique, au fondement de la macrorégion. Sans établir de lien de cause à effet entre la nationalité du commissaire et la stratégie macrorégionale, le calendrier des projets n'est toutefois pas fortuit. Le réseau national de tel ou tel commissaire constitue un appui indéniable, et aussi un facteur de lobby en faveur des macrorégions où leur pays respectif est inclus. Au moins trois commissaires européens sont donc associés à la mise en place des macrorégions, bien plus de directions générales (DG) sont concernées, ce qui nécessite un important travail de coordination interservices.

Plusieurs de nos interlocuteurs estiment cependant que la Commission européenne a perdu de son pouvoir de coordination. La crise budgétaire lui impose de restreindre ses coûts de coordination : pour la macrorégion baltique jusqu'à 18 DG pouvaient être représentées dans les discussions (Encadré 11). Par ailleurs, les États ont repris la main à l'occasion de la discussion sur la politique de cohésion 2014-2020 (Encadré 13). Dans la littérature scientifique, les observateurs relèvent le manque de moyens humains –seulement 4 personnes à la DG Regio selon le politologue François Bafoil-, ou dénoncent le flou en matière de décision compte tenu du principe de subsidiarité, qui, en l'occurrence, vient saper le rôle de coordination de la Commission (Stocchiero, 2010 ; Schymik, 2011). Plus encore, le dialogue entre les DG est déficitaire : construites sur des bases majoritairement sectorielles (transports, pêche, environnement etc), les DG peinent à construire un dialogue interne fondé sur une approche spatiale et intersectorielle. La CRPM a pointé dès 2009 la concurrence entre la DG Regio et la DG Mare à propos de la Baltique : la première a piloté l'initiative, la seconde a de son côté lancé des stratégies maritimes intégrées. Pour la macrorégion adriatico-ionnienne, les deux DG sont chargées du pilotage ! Mais la CRPM réclame une véritable « task force » inter-DG pour que la Commission retrouve sa capacité de coordination. La DG élargissement a jusqu'alors été plutôt en marge des projets macrorégionaux : la question essentielle à leur début portait sur les financements, ceux affectés à la politique de cohésion étant bien plus importants que ceux affectés à l'instrument de pré-adhésion (IPA) ou à l'instrument pour le voisinage (ENPI). Elle revient peu à peu dans les discussions à la faveur du nouvel organigramme des DG mis en place en janvier 2015 : la DG NEAR (Neighbourhood and Enlargement Negociations) rentre donc dans le concert des DG !

Si l'on dresse un bilan critique des positions des institutions européennes, deux questions essentielles apparaissent.

Les institutions européennes sont favorables aux macrorégions que proposent la Commission mais demeurent plus circonspectes sur la mise en œuvre de leur gouvernance. Comment faire en sorte que cette gouvernance multi-échelles et multi-niveaux qui abolit les effets de hiérarchie dépasse le cadre traditionnel des politiques régionales passant par le classique circuit administratif descendant ?
La seconde interrogation porte sur l'affaiblissement progressif des enjeux du voisinage et du cadre politique pour penser les relations avec les pays tiers, au profit d'une focalisation sur la politique de cohésion. Les organes de l'UE pensent avant tout selon la logique communautaire et ont peut-être du mal à se projeter hors des limites de l'Union, notamment pour penser le financement des actions macrorégionales dans les pays tiers, sans émarger de ce fait aux fonds structurels réservés aux Etats membres. Concernant la politique de voisinage, entrée en révision au printemps 2015, les avis divergent et à vrai dire les institutions tâtonnent : la Commission européenne souhaite renforcer la PEV sur le modèle des élargissements dans un dialogue bilatéral UE-État, rien de novateur donc. La DG NEAR reconnaît qu'elle travaille avec les États et non les régions, mais promet de les associer davantage au processus[73]. Le Parlement européen propose que la PEV forge ses propres outils et s'éloigne du modèle de l'élargissement.
Autrement dit, la question de la capacité des macrorégions à faire pivot comme niveau intermédiaire entre les États et l'UE et comme espace intermédiaire entre l'UE et les pays du voisinage reste ouverte car elle demeure non résolue au niveau européen : la PEV est entrée en phase de réforme, la politique de cohésion a tendance à revenir au niveau des États.

2.2. Les États dans les macrorégions : l'intergouvernemental à la manœuvre

L'émergence des macrorégions part aussi d'un constat simple de la part des instances européennes : les États se sont peu investis dans la coopération transnationale (volet INTERREG B de la politique de cohésion). Comment les pousser à s'en saisir ? Or, l'UE est construite sur les États membres qui en fixent les grandes orientations politiques : ce principe intergouvernemental s'appuie sur une géopolitique toujours active des États dans l'UE. Avec les macrorégions cependant, cette dimension géopolitique prend de l'importance puisqu'elles impliquent des pays tiers, les États du voisinage. Les macrorégions permettent donc de remettre les États au cœur de la coopération transnationale en se fondant sur les relations internationales classiques.

Autour du fleuve Danube, la coopération interétatique est abondante, ancienne et bien renseignée dans la littérature scientifique (Foucher, 1999 ; Gauthey, 2008 ; Bioteau et Farcasiu, 2011 ; Stratenschulte et Setzen, 2011). Cette coopération est multisectorielle. En matière de transport, une première version de la commission de navigation du Danube est fondée en 1856 ; elle institue un régime de navigation internationale sur le fleuve, imposée par les puissances européennes. Elle est refondée en 1948 et se compose actuellement de 11 États bordiers (d'amont en aval : Allemagne Autriche, Slovaquie, Hongrie, Croatie, Serbie, Roumanie, Bulgarie, Moldavie, Ukraine et Russie). En ce qui concerne le tourisme, la commission du tourisme sur le Danube fondée en 1972 regroupe tous les pays riverains (sauf la Moldavie et l'Ukraine). Pour

[73] Ce sont les propos qu'ont tenu les représentants de la DG NEAR lors du séminaire « The Balkan and the Black Sea on the move : perspective for regional authorities », Bruxelles, Comité des régions, 29 mai 2015.

l'environnement, l'ICPDR (commission internationale de protection du fleuve Danube) se préoccupe depuis 1998 de sa protection et regroupe 14 pays présents dans son bassin versant. Après la chute du Rideau de fer, la coopération intergouvernementale s'accélère : l'initiative centre-européenne est fondée en 1989 avec l'appui de la Communauté européenne pour engager le dialogue sur l'intégration européenne. Suite aux guerres en Yougoslavie, à l'initiative de l'UE, le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est de 1999, transformé en Conseil de coopération régionale en 2008, réunit aujourd'hui plus de 40 membres (États, organisations intergouvernementales). Depuis 2002, dans le cadre du pacte de stabilité, le Processus de coopération danubienne (DCP) regroupe dans une structures intergouvernementale 13 États du bassin versant du Danube (d'amont en aval : Allemagne Autriche, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Roumanie, Bulgarie, Moldavie, Ukraine). Enfin, sur un plan économique, l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE ou CEFTA en anglais) fondé en 1992 autour des pays du groupe de Visegrad (Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie) voit son périmètre glisser le long du Danube au fur et à mesure que les pays danubiens entrent dans l'UE. Il compte aujourd'hui les 6 États des Balkans occidentaux non membres de l'UE et la Moldavie. Il est considéré comme une antichambre de formation aux règles du Marché unique. Et l'on pourrait allonger la liste aux multiples forums ou coopérations préparatoires aux principales structures intergouvernementales, portées par les régions ou comprenant l'aval du fleuve et les pays bordiers de la Mer noire.

Encadré 8 : Une histoire de la macrorégion Adriatico-ionnienne

Verbatim : Une histoire de la macrorégion Adriatico-ionnienne
Entretien avec M. S, membre du cabinet du secrétaire général du Comité des régions, membre du governing board de la macrorégion Adriatico-ionnienne. Bruxelles, le 28 janvier 2015 au Comité des régions.

Quelle est l'histoire de la macrorégion Adriatico-ionnienne ?
Il faut remonter aux années 1980 et 1990 et les coopérations locales, avant la fragmentation de la Yougoslavie avec la guerre. La guerre a fragmenté les Balkans et a aussi restructuré les projets locaux et régionaux en termes d'aide humanitaire et de solidarité et de reconstruction d'un réseau qui rassemble les gens. Sur cette base, l'Italie a la fin des années 1990 (finalisée en 2000) a lancé **l'initiative adriatico-ionnienne** qui est intergouvernementale avec notamment la Serbie et le Monténégro ; à l'époque de la guerre en Yougoslavie et la question du Kosovo, l'idée de se retrouver autour de la table, ce n'était pas anodin.
Un premier résultat déjà existait : le programme CADSES [*région de coopération transnationale dans le cadre de l'INTERREG IIIB*]. On a commencé vers le milieu de la programmation 2000-2006 le **programme de coopération transfrontalière adriatique**. On avait déjà les bilatéraux avec la Grèce et l'Albanie mais les programmes multilatéraux pour 2000-2006 puis 2007-2013 étaient à développer, là intervient la politique de cohésion (PC) en combinaison avec la politique de préadhésion, le programme IPA.
Et là intervient, en 2009, la présidence de la Suède [du Conseil européen] et la **macrorégion Baltique**. Je travaillais au Comité des Régions et l'expérience Baltique arrivait à un moment calme dans la négociation de la politique de cohésion : le grand paquet 2007-2013 était négocié, le 2014-2020 n'était pas encore à négocier. Les régions aiment bien lancer des choses. On avait de l'espace politique et même de la disponibilité de temps pour parler de cela. En plus, en 2009, avec le traité de Lisbonne, il y a eu une réflexion sur les moyens et les outils pour rendre opérationnelle la cohésion territoriale. Avec la Baltique, grande expérience de coopération tant au niveau intergouvernemental que des réseaux des villes ou des acteurs socio-économiques : Il y a toujours eu un dialogue entre les réseaux Baltique et adriatico-ionnien.

En revanche, au **niveau intergouvernemental**, la coopération est restée en retard par rapport au débat européen. L'initiative adriatico-ionnienne lancée en 2000 avec Romano Prodi, nouveau président de la Commission européenne : dans la première partie de son mandat, il y avait des gens dans son cabinet qui suivaient un peu la question mais après c'est resté un club de diplomates de niveau intermédiaire qui se réunissait de manière ordinaire, mais qui avait perdu la conscience de ce qui se passait au niveau européen. Même chose de l'autre côté, au niveau européen personne ne connaissait l'initiative adriatico-ionnienne. L'ancien régime intergouvernemental vivait de manière autoréférentielle, et les politique de l'UE n'avaient pas besoin de cette usine à gaz.
Quand je suis allé présenter la stratégie Baltique adoptée en octobre 2009 en Italie, j'avais rencontré des gens à Bruxelles. Il y avait à l'époque l'Italie, la Slovénie, la Grèce : la Grèce avait ses problèmes, la Slovénie était incertaine sur la position à prendre car c'est un pays adriatique et alpin et elle se rendait compte de son rôle à côté de la Croatie qui allait rentrer… Donc il y avait un certain nombre de réticences. Ce qui a réveillé **le ministère des Affaires étrangères italien** est le fait que nous avons mis sur la table la carte des stratégies macrorégionales et surtout la stratégie danubienne dont l'initiative venait de 2 Länder allemands, la Bavière et le Bade-Wurtemberg. Il y avait dedans tous les pays de l'élargissement et surtout ceux que l'Italie considère comme des territoires privilégiés de coopération. L'Italie s'est rendue compte que cette usine à gaz des macrorégions c'était un moyen de rechercher une politique d'influence sur ces pays dont l'Italie était écartée. Le secrétaire d'Etat était mal à l'aise, on ratait un train. Il a mis beaucoup de passion personnelle et de conviction sur ce projet et s'est beaucoup impliqué à convaincre les autres partenaires.
On a eu beaucoup de réticences de la part **des institutions européennes**, à cette époque le commissaire Hahn ne voulait rien savoir de la stratégie adriatico-ionnienne pas pour des raisons purement nationales mais pour tester le modèle des stratégies Baltique et Danube avant d'ouvrir aux autres. A l'époque il y avait beaucoup de monde pour faire des stratégies : l'Atlantique (espagnols basques), PACA et les autres voulaient la Méditerranée… C'était le bazar… Et donc la Commission était attentive à ne pas donner de signal que c'était très facile ; et en plus elle avait conscience que c'était avec l'Italie, la Grèce la Slovénie et les Balkans donc rien d'évident.
Finalement, avec un **lobby à différents niveaux** pour lequel le **Comité des régions** était très impliqué, nous avons invité à se tenir à Bruxelles la réunion des Ministres des affaires étrangères des 8 pays de l'initiative adriatico-ionnienne qui, par tradition, se réunit dans le pays qui exerce la présidence annuelle par rotation. A l'époque, c'était le Monténégro, on a eu de la chance : le Monténégro n'avait pas encore reçu la décision de pays-candidat donc il devait faire le choix entre une grande messe à Podgorica des secrétaires d'Etat pour faire bonne figure ou plutôt être le premier à se montrer à Bruxelles avec les ministres des affaires étrangères et demander que l'UE lance la macrorégion adriatico-ionnienne, c'était en mai 2011. Affaire à suivre en décembre 2011, on a eu la décision du Conseil européen avec l'implication de trois premiers ministres de l'époque, y compris Berlusconi. Le Conseil a accepté de donner le mandat à la Commission européenne.

Dans ce large spectre de lieux de dialogue intergouvernemental sur les enjeux danubiens, l'UE a su parfois mener l'initiative. Avec la macrorégion Danube qui ressort de la coopération transnationale, elle se donne à la fois une vision d'ensemble, c'est à dire dépasser le sectoriel par une assise spatiale affichée, tout en s'appuyant sur la démarche intergouvernementale et son riche historique dans la région.

Le processus de mise en œuvre des macrorégions est similaire : le pays qui exerce la présidence tournante du Conseil de l'UE exerce une action décisive pour l'adoption de la macrorégion qu'il porte, il en va ainsi de la présidence de la Suède pour la macrorégion Baltique (deuxième semestre 2009), de la Hongrie pour la macrorégion Danube (premier semestre 2011) et de la Grèce et l'Italie pour la macrorégion adriatico-ionnienne (respectivement premier et deuxième semestre 2014). L'Italie a exercé un rôle capital dans la macrorégion adriatico-ionnienne, pour

défendre ses intérêts commerciaux dans les Balkans et militer auprès de la Commission européenne en faveur d'une troisième macrorégion ; le pays s'est appuyé sur l'initiative intergouvernementale adriatio-ionnenne qu'il a initié en 2000 (Encadré 8).

Les États membres de l'UE viennent donc adouber la macrorégion au sein du Conseil européen, les autres États, ceux qui sont inclus dans son périmètre, viennent la consacrer au travers d'une consultation spécifique menée par l'UE dont les avis (*paper position*) sont rendus publics. L'exemple de la macrorégion Danube est éloquent pour montrer à quel point la question peut s'avérer délicate sur un plan géopolitique et que l'appui des États est indispensable. La macrorégion Danube comprend 14 pays dans son périmètre dont 9 sont apparus après 1991 : la Tchécoslovaquie scindée en deux en 1992, la Yougoslavie éclatée en 5 puis 6 pays, l'Ukraine et la Moldavie nées de la disparition de l'URSS. Derrière un accueil globalement favorable, on assiste à cette « obsession des frontières » en Europe dont parle Michel Foucher : elles constituent le rempart d'une souveraineté récemment acquise et que la problématique de la régionalisation menace potentiellement. Ainsi, Si la Serbie se montre très favorable car la macrorégion augmente ses chances d'adhésion, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie se positionnent sur la même rhétorique du pont entre l'Adriatique et la Méditerranée qui les place ainsi en concurrence. Enfin, la Hongrie insiste sur les frontières régionales et non nationales, et fait écho de la sorte à sa volonté de défendre les minorités hongroises situées dans des régions hors des frontières nationales (Encadré 9).

Encadré 9 : Avis de quelques pays concernés par la macrorégion du Danube

Extraits des position paper *lors de la consultation des États, nous soulignons.*

Bosnie-Herzégovine : "Bosnia and Herzegovina is a natural ***geographical and historical link between Danube Region via Pannonian plain and the Mediterranean Region via Adriatic Sea***. This is both an opportunity and the challenge for Bosnia and Herzegovina, which if properly exploited can contribute the further development of the Danube macro-region, reinforcing the communication and trade in particular "
(Bosnie-Herzégovine, août 2010)

Croatie : « Croatia defines itself as an Adriatic, Central European and Danube country. An additional dimension it can offer within the framework of the future Danube Strategy is ***to be 'a bridge' between the Danube area and the Adriatic i.e. the Mediterranean*** »
(Croatia, février 2010)

Serbie : "Through its participation in the development process and subsequent implementation of the Strategy, the ***Republic of Serbia confirms its strategic commitment for its effective membership in the European Union***"
(Serbia, 2d non-paper, 2010)

Hongrie : "The territorial scope of the macro-region is to be interpreted primarily from the aspect of territorial cohesion, therefore, ***its borders are matched to the borders of the given regions rather than to the politically marked-out borders of the states***."
(Hungary, December 2009)

Les macrorégions font consensus, leurs stratégies sont habilement rédigées par des experts bruxellois, mais s'il y a consensus, il n'y a pas en amont un compromis politique intergouvernemental. Les pays développent ainsi des attentes différentes de leur place dans les

macrorégions, c'est pourquoi l'UE veille à ce qu'ils soient investis dans leur pilotage. Les États sont à la fois coordinateurs des piliers des plans d'action et de leurs différents acteurs, ils constituent aussi les membres du *high level group* chargé, au sein de chaque macrorégion, de s'assure de la bonne gouvernance et d'une bonne articulation avec les autres politiques européennes.

Encadré 10 : la macrorégion adratico-ionnienne : l'avis du point de contact national grec

Entretien avec le point de contact national grec, M. T., fonctionnaire du ministère grec des affaires étrangères, Nauplie, Grèce, séminaire ESPON, le 4 juin 2014.

M. T. n'a pas d'équipe pour l'épauler dans sa mission de point contact de la macrorégion adriatico-ionnienne : il doit faire seul la coordination entre les différents ministères grecs selon le secteur concerné par la stratégie macrorégionale et son plan d'action ; au titre de la Grèce, il est en charge de coordonner le pilier 1 (pêche et croissance bleue). Cette mission lui a été confiée car il est déjà le coordonnateur grec pour IPA et ENPI. Mais pour lui il fallait donner cette mission à un autre ministère. Jusqu'à présent, il a participé à 3 séminaires consacrés à la macrorégion, un quatrième est à venir.
Les pays leader dans la stratégie macrorégionale sont l'Italie et la Grèce car ils ont davantage de capacité administrative. La Croatie et le Monténégro s'y investissent beaucoup, la Serbie nettement moins.

Or, les macrorégions sont menacées de paralysie par différents aspects. Certains États se sont désengagés de leur action : la Suède pour la Baltique, la Grèce au bord du gouffre. Le Bade-Wurtemberg s'est détourné de la macrorégion adriatico-ionnienne pour s'investir dans la macrorégion alpine (Encadré 7 et Encadré 10). La réification guette dans des instances de gouvernance qui relèvent de la « comitologie intergouvernementale » selon un de nos interlocuteurs (Encadré 11) : tout est pensé en termes bilatéral et sectoriel, il y a donc pléthore de comités. Pour la macrorégion adriatico-ionnienne, tous les points de contact nationaux relèvent du ministère des affaires étrangères du pays - et non d'un ministère thématique comme c'est le cas pour les deux autres macrorégions - car il gère souvent l'IPA ou l'ENPI. La macrorégion est de ce fait gérée sur un plan diplomatique ce qui en dit long sur la géopolitique de la région. Pour les États du voisinage, on peut aussi l'interpréter comme un manque de capacité des autres ministères et une concentration de la gestion des initiatives européennes au sein du même ministère, par souci d'apprentissage des manières de faire européennes. Dans l'UE, les régions semblent parfois impatientes de pouvoir participer davantage au processus macrorégional. En Italie, la région des Marches s'est placée en bonne position : elle accueille le siège de l'initiative adriatico-ionnienne depuis 2000 à Ancône et accueille régulièrement les différents sommets et forums consacrés à la macrorégion.

Encadré 11 : les structures intergouvernementales dans la macrorégion adriatico-ionnienne

Entretien avec M. S, membre du cabinet du secrétaire général du Comité des régions, membre du governing board de la macrorégion Adriatico-ionnienne. Bruxelles, le 28 janvier 2015 au Comité des régions.

Comment fonctionne la macrorégion adriatico-ionnienne ?
C'est une comitologie inter-gouvernementale qu'on a créé.
Par exemple, à Ancône, on a eu la réunion des représentants des Etats et régions responsables du programme Adrion [nouveau programme transnational 2014-2020] qui

porte sur 90 millions d'euros. L'après-midi réunion du governing board et en fin de journée, la réunion de la macrorégion adriatico-ionnienne. Le matin on a discuté de l'ordre du jour de l'après-midi, le soir on a pris acte de la discussion de l'Après-midi. 5 ou 6 des 8 États membres étaient représentés par la même personne. On a créé 3 niveaux de comités pour se raconter comment se coordonner les uns avec les autres !!!
On a besoin d'un point de repère pour savoir ce que l'on fera dans la programmation Adrion et dans celle de la macrorégion adriatico-ionnienne qui est concernée par des programmes nationaux, régionaux, européens (connecting Europe)et cela ça a un prix : un focal point en Slovénie de 10 millions d'euros. Si on revient au point fondamental -rendre les choses le plus simple possible- l'initiative adriatico-ionnienne avait déjà le niveau national avec les MAE et autres ministères sous forme de forum. Maintenant, on réfléchit à une plateforme de forums auprès du secrétariat de l'initiative adriatico-ionnienne qui est financé par le focal point en Slovénie, lui-même financé de son côté par le programme Adrion. Vive la simplification !!!… On fait beaucoup de boites mais je me demande où est le contenu. Où on va ?
Pour la macrorégion Baltique, il y avait des réunions interservices avec 18 DGs, ce n'est plus possible avec l'austérité et la réduction de personnel. OK, mais c'est aussi un terrain d'expérimentation pour la Commission. Je prends un exemple très concret : on double le canal de Suez (les Chinois pourront avoir de plus gros bateaux). Beaucoup d'espèces de poissons viennent du Golfe persique et s'introduisent sous les bateaux. On commence à avoir des problèmes sérieux et on en aura de plus en plus en raison du doublement du canal. Voilà un sujet pour lequel la Commission pourrait dire on fait un projet pilote de monitoring pour connaître l'impact sur la faune et la flore de l'Adriatique. On peut faire aussi un projet d'itinéraire touristique culturel. Il y a plein de possibilités de faire des projets mais je ne vois pas dans l'esprit de la Commission la volonté d'expérimentation dans le partenariat avec les acteurs dans le cadre de la macrorégion. Je suis un peu déçu, tout le monde est père et mère de cette stratégie, mais qui va élever le bébé ? […]

2.3. Les instances régionales : un investissement différencié dans l'UE et dans le voisinage

La comparaison des consultations publiques tenues (et disponibles) pour les trois macrorégions existantes permet de saisir plus précisément quels acteurs et selon quels domaines d'intervention ils s'intéressent en amont aux macrorégions européennes. La consultation publique sur internet[74] est ouverte à qui souhaite donner son avis sur le projet macrorégional, du simple citoyen au représentant d'une firme multinationale en passant par les autorités régionales et locales. Trois questions ont guidé notre exploration de ces données avec un accent tout particulier sur les autorités régionales. La première concerne le voisinage : quelle est la place des répondants issus de ces pays ? Reflète-t-elle le poids démographique et territorial de ces pays voisins dans le projet macrorégional ? La deuxième question porte sur la diversité des acteurs investis, leur sphère d'appartenance et les thèmes qui leur paraissent essentiels à traiter. L'hypothèse est que d'une macrorégion à l'autre le type d'acteurs investis diffèrent selon les pays qui sont concernés, renvoyant aux contextes politiques. Enfin, cette étude permet de voir si un acteur central émerge, susceptible d'endosser une fonction de pivot dans la gouvernance que veulent construire les macrorégions.

[74] La base de données sur les consultations est disponible aux liens suivants : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/eusair/ pour la région adriatico-ionnienne et http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/consultation_en.htm pour la région Danube.

Tableau 10 : Résultats des consultations publiques par types d'acteurs et thèmes d'intervention

		Macrorégion Baltique		Macrorégion Danube		Macrorégion adriatico-ionnienne	
		nb répondants	%	nb répondants	%	nb répondants	%
types d'acteurs	autorité centrale	2	2,5	2	2,2	2	2,1
	autorité régionale	15	18,5	3	3,3	11	11,6
	autorité locale	3	3,7	4	4,3	6	6,3
	OIG	3	3,7	6	6,5	0	0,0
	réseau national d'autorités	9	11,1	2	2,2	0	0,0
	réseau international d'autorités	14	17,3	1	1,1	1	1,1
	secteur privé	2	2,5	8	8,7	10	10,5
	associations société civile	12	14,8	32	34,8	9	9,5
	réseaux professionnels	15	18,5	19	20,7	11	11,6
	milieu académique	nd	nd	4	4,3	25	26,3
	Individus	6	7,4	7	7,6	17	17,9
	autres ou non identifiés	0	0,0	4	4,3	3	3,2
	TOTAL	**81**	**100**	**92**	**100**	**95**	**100**
thèmes/domaines ciblés	développement des territoires	33	40,7	19	20,7	8	8,4
	Environnement/Energie	11	13,6	18	19,6	24	25,3
	Economie/Entreprises	8	9,9	14	15,2	10	10,5
	Transports	5	6,2	9	9,8	8	8,4
	Formation/Recherche	4	4,9	9	9,8	10	10,5
	Voisinage	4	4,9	0	0,0	5	5,3
	Culture/Identité	3	3,7	7	7,6	3	3,2
	Gouvernance	3	3,7	1	1,1	5	5,3
	Agriculture/ pêche	2	2,5	1	1,1	3	3,2
	Social/Santé	1	1,2	2	2,2	8	8,4
	Tourisme	0	0,0	2	2,2	6	6,3
	autres ou non identifiés	7	8,6	10	10,9	5	5,3
	TOTAL	**81**	**100**	**92**	**100**	**95**	**100**
3 Pays les plus représentés parmi les répondants		pays	répondants	pays	répondants	pays	répondants
		Suède	18	Hongrie	18	Italie	52
		Finlande	13	Allemagne	17	Grèce	23
		Allemagne	4	Autriche	12	Croatie	6

Source : consultations publiques des trois macrorégions. Réalisation : E. Boulineau et N. Escach pour la Baltique.

La Base de données, un peu moins de 300 répondants pour les trois macrorégions étudiées, a été traitée comme suit après élimination des doubles comptes (Tableau 10). Les répondants ont été ventilés selon les catégories suivantes de leur sphère d'appartenance : autorités nationales, régionales ou locales ; acteurs du secteur privé (entreprises), du monde académique ou de la société civile (associations), simples citoyens ou personnes regroupées dans des réseaux professionnels. Nous avons voulu aussi testé le jeu d'échelle : ces répondants s'expriment-ils au titre d'une appartenance à une organisation régionale, nationale, internationale voire transnationale ? C'est pourquoi nous avons distingué les réseaux nationaux et internationaux ainsi que les organisations inter-gouvernementales (OIG). Ensuite, nous avons classés les réponses selon le thème principal qu'elle mettait en avant, en fonction principalement de l'appartenance du répondant. Enfin, nous avons regardé le pays de résidence déclaré par ce dernier pour tester l'hypothèse du poids du voisinage.

Thématiquement, en revanche, les mêmes priorités apparaissent, si on exclut la catégorie un peu large de développement des territoires portée principalement par les autorités locales et régionales. En effet, trois thèmes ressortent qui traduisent bien la dimension transnationale de ces « problèmes et défis communs ». Les questions environnementales (protection, gestion des ressources, perte de la biodiversité) et énergétiques (vues sous l'angle des pollutions davantage que sous celui des opportunités économiques) arrivent en tête, citées par 14 à 25% des répondants. Le développement économique arrive en seconde position, il est souvent associé dans les propos à un besoin de construire des complémentarités entre les rives qu'elles soient fluviales ou maritimes : sortir des cadres nationaux apparaît clairement. Enfin le transport ou le développement de la recherche et de la formation se dispute la troisième position, montrant ainsi le besoin chez les répondants de s'appuyer sur des réseaux matériels (transports) ou immatériels (recherche) pour construire une dimension transnationale aux macrorégions.

Si l'on s'attache aux types d'acteurs, les autorités nationales sont peu présentes dans les consultations car, on l'a vu, elles se sont exprimées dans une consultation qui leur était spécifique. En revanche, les autorités régionales et locales ont répondu mais de façon très déséquilibrée dans les trois cas. Pour la Baltique, les autorités régionales constituent pratiquement le cinquième des répondants, le chiffre tombe à 11% pour l'Adriatico-ionnienne et 3% pour le Danube. Au total, les autorités régionales et locales ainsi que leurs associations internationales et nationales forment 40% des répondants pour la première. On y retrouve les grandes associations de villes (UBC, l'union des villes baltiques par exemple) ou régionales (CRPM par exemple). Regardons de plus près les faibles scores pour les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne. Pour cette dernière, 30% des régions la composant appartiennent à des pays du voisinage, or elles sont totalement absentes de la consultation. Le poids écrasant de l'Italie apparaît : 7 régions ont participé (soit la moitié des régions italiennes concernées) et seule la Crète représente les autorités régionales grecques. Ce fait se confirme quand on regarde l'appartenance nationale de répondants : L'Italie représente plus de la moitié des répondants, la Grèce arrive en seconde position et la Croatie est très loin derrière. Le déséquilibre entre pays membres de l'UE et pays du voisinage balkanique quasiment absents de la consultation est flagrant. Quant à la macrorégion Danube, en cumulant la part des autorités régionales et locales et celle de leurs réseaux, elle atteint 11%. Là encore, les pays membres de l'UE, Hongrie, Allemagne et Autriche regroupent quasiment la moitié des répondants.

Mais de quoi parle-t-on quand on évoque les autorités locales et régionales ? Cette différence d'implication en dit long sur les fonctionnements administratifs. Autour de la Baltique, l'autonomie des unités régionales est bien plus développée au sein d'États fédéraux (Allemagne) ou décentralisés (Pologne, Suède, Danemark) et surtout mieux assise que dans des pays d'Europe centrale et orientale aux régionalisations problématiques ou encore centralisés. La surreprésentation italienne pour la macrorégion adriatico-ionnienne s'explique par le poids du pays dans sa formation mais surtout par son système fédéral qui donne une large autonomie aux régions. Les autorités locales et régionales des Balkans occidentaux sont quasiment muettes dans ces consultations. Ces pays sont de petite taille, pour la plupart on peut les qualifier d'État-régions dont le poids démographique national – pour ne prendre que ce critère- est bien inférieur à certaines régions d'Europe occidentale. Et surtout, Pour ces États post-yougoslaves, la mise en place d'entités régionales autonomes, au sens de collectivités territoriales, se heurte à la construction encore inachevée pour la plupart des structures étatiques. Dans le cadre du projet ESPON ITAN, j'en ai dressé pour tous ces pays la situation.
On comprend mieux ainsi que les associations et les réseaux professionnels constituent 55% des répondants pour la région Danube et plus de 20% dans la région adriatico-ionnienne (juste derrière les milieux académiques)[75], montrant la dispersion de la société civile en une multitude de petits acteurs face à des autorités régionales en mal de légitimité et de moyens.

Encadré 12 : Verbatim : construire la coopération entre les régions

Verbatim : Quel est le rôle de la CRPM dans la construction de la coopération entre les régions ?

Entretien avec M. K, secrétaire de la Commission Balkans Mer noire de la CRPM (conférence des régions périphériques maritimes), Bruxelles, bureau de la CRPM à Bruxelles (le siège est à Rennes), 27 janvier 2015.

Le travail avec nos **membres grecs** montre que l'on est toujours retardés. Depuis 4 ans un exécutif régional en Grèce élu. Mais il manque la mentalité de travailler au niveau des régions ; la majorité des régions travaillent au niveau des départements (un exécutif élu depuis plus longtemps). Pour les îles Nord Egée : difficulté de collaborer avec structure régionale car il s'agit de grandes îles, sud Egée les îles sont plus petites et plus en enclines à travailler au niveau régional.
En **Italie**, des régions actives. [*Le chargé de communication de la CRPM, de nationalité italienne, entre dans la conversation*] Toutes les régions adriatique sont intéressées tout comme la Sicile et la Calabre. Chaque région fait une collaboration bilatérale avec des régions privilégiées : Vénétie, Frioul et Vénétie julienne avec La Slovénie ; Emilie Romagne et Marches avec la Croatie, Molise et Abruzzes avec le Monténégro et un peu avec l'Albanie), Pouilles avec l'Albanie et la Grèce. Mais comme si c'était des filets tendus, elles ne parviennent pas à voir les choses de façon horizontale et stratégique ; et avec des jalousies car chaque président de région veut présider quelque chose. Le Comité des Régions a pris en main un peu la situation, mais si on organise des conférences il faut faire très attention : si on cite l'un, l'autre à citer. La Vénétie a des problématiques complètement différentes : c'est une région très liée à l'Adriatique et en fait très projetée sur le Nord, elle regarde beaucoup plus le Nord. C'est une région gérée par la Ligue du Nord, ils ont une position critique vis à vis de l'immigration : pas d'intérêt à coopérer avec l'Albanie, mais discours de coopération avec l'Autriche. La Vénétie veut être une région d'Europe centrale.
Les **provinces turques** par exemple n'ont pas la compétence ou bien le chapitre d'adhésion n'est pas ouvert : on essaie de travailler sur les politiques à long terme, on travaille surtout sur des

[75] Dans ce cas, il s'agit d'un biais de l'étude créée par la consultation publique qui, pour cette région, a introduit un questionnaire types à remplir, à l'opposé des réponses sur papier libre des deux précédentes consultations. La catégorie milieu académique ou scientifique est apparue à cette occasion. Il nous a fallu reventiler pour la région Danube les répondants selon cette nouvelle catégorie. Cela n'a pas été possible en revanche pour la Baltique.

projets. Mais par exemple INTERREG ne concerne pas la Turquie. Il y a l'initiative Black Sea basin (coopération transfrontalière) mais soit on n'a pas de membres dans les régions concernées soit le territoire d'éligibilité est trop étroit et nos membres n'ont rien à y gagner. On prépare un projet sur le tourisme écologique et on essaie d'y inclure provinces turques prêtes à collaborer avec les autres régions.
Dans le cas des **Balkans**, c'est difficile. On essaie de créer un réseau, on a une approche *bottom-up* : trouver des personnes clés dans les régions comme des assistants des gouverneurs régionaux, bien formées (les élus ne parlent pas anglais ou sont débordés) ; chercher des experts dans chaque région pour travailler directement avec eux et pour qu'ils diffusent les travaux de la CRPM et créer un réseau entre les régions (travail entre eux) ;
Je me rends dans les régions membres à l'occasion des assemblées générales (1 fois par an) et des bureaux politiques (1 fois par an) : ils sont toujours accueillis par des régions membres. En 2015, l'AG aura exceptionnellement lieu à Bruxelles car il y a une nouvelle Commission et un nouveau Parlement. C'est plus facile de les faire venir ici, car pendant les AG dans chaque région, les représentants de cette région ou de l'Etat sont plus représentés, et les autres moins, faute d'une bonne accessibilité. En 2014, à Edirne (Turquie), la région est en position frontalière. On avait des Grecs, des Bulgares, des Roumains et des Turcs. Si on le fait à Trébizonde, les autres ne viendront pas. Il faut avoir cela en tête : on travaille beaucoup par courriel et skype pour diminuer coûts de déplacement. Un nouvel élu grec me disait qu'il ne veut pas envoyer quelqu'un de l'autre côté de la Mer noire.

Ces régions ont elle impression d'appartenir à la mer Noire ? aux Balkans ? à l'Europe ?
Par exemple la Macédoine centrale, ils sont méditerranéens. Mais Salonique est balkanique, c'est un grand port, avec beaucoup de liens avec Odessa depuis des siècles. Le nord Egée a des liens balkaniques, au niveau environnemental ils sont concernés par le changement des eaux entre Méditerranée et Mer noire.
Une identité difficile à définir : quand notre membre albanais a quitté la commission Balkans pour aller à [la commission] intermed il a dit qu'ils sont des méditerranéens et non des balkaniques. Il voulait se focaliser avec ses relations avec l'Italie. La nouvelle devise du tourisme albanais est « a new mediterranean love », le pays ne pouvait pas dire qu'il n'est pas méditerranéen, c'est toujours une question de perception de nous-mêmes. Mon boulot est de trouver ce qu'il y a en commun. Les questions environnementales sont communes pour tous : on est là pour être la voix des régions en Europe. Même au niveau de l'accessibilité, on parle de régions vraiment inaccessibles : les régions espagnoles ou portugaises ont des vols moins chers, Bruxelles pour les Balkans reste une région très éloignée.
Il y a beaucoup de discours : les Balkans comme territoire de guerre et de décadence. Etre balkanique ce n'est pas l'innovation, cela nous garde en arrière et ne nous laisse pas avancer. Je suis né citoyen européen et je suis Grec, je dis je vais à Bucarest ou à Sofia, si je vais en France, je dis : je vais en Europe. Une mentalité profonde régionale et de l'autre côté volonté d'appartenir à une communauté plus avancée : dire que tu es balkanique c'est mauvais.

Cet investissement différencié des régions selon qu'elles appartiennent à des pays où l'autonomie régionale est effective ou non s'observe aussi dans le fonctionnement des macrorégions. Il est aussi renforcé par le déficit de place accordée aux régions dans la gouvernance macrorégionale.
La gouvernance macrorégionale est construite sur le multi-niveaux : tout niveau administratif selon l'organisation du pays peut être représenté mais il a le même poids que les autres niveaux. Pour des pays où le niveau régional est faible, cela n'a rien d'évident. En outre, une telle gouvernance est construite sur le principe de la coopération : elle est intergouvernementale, sur le mode des relations internationales, interrégionale ou transnationale. Cela pose question dans les pays balkaniques : la CRPM déploie ses efforts pour pouvoir faire travailler ensemble les régions membres de la commission Balkans Mer noire qui suit de près la macrorégion Adriatico-ionnienne et le projet d'une éventuelle macrorégion autour de la mer noire (Encadré 12). Si les régions italiennes ont un savoir-faire qui les conduit aussi à de la concurrence interrégionale, d'autres pays éprouvent des difficultés

à faire fonctionner les exécutifs régionaux (Grèce), manquent de personnel bien formé (Balkans occidentaux) ou connaissent des réformes incomplètes (Turquie). Pour tous ces pays, la distance physique est un fait réel : l'accessibilité aux autres villes européennes est encore faible et les nouvelles technologies ne sont pas la panacée. C'est tout cela qu'il faut construire, mais de l'avis de nos interlocuteurs de la CRPM ou du CdR, la macrorégion constitue un espace de dialogue entre les régions à prendre en considération.

Cependant, la CRPM, dénonce la faible part accordée aux régions dans les macrorégions. Son suivi attentif des avancées macrorégionales consigné dans des notes techniques en rend compte. Le rapport sur la gouvernance des macrorégions publié en mai 2014 par la Commission européenne prône « un meilleur équilibre entre le rôle moteur des pays et les régions », mais la CRPM juge la place des régions trop discrète dans le texte et craint que la vision nationale ne l'emporte. Une fois encore, la Commission européenne est confrontée à sa capacité à pouvoir travailler avec 270 régions de niveau NUTS2 et leurs équivalents dans les pays voisins plutôt qu'avec 28 États membres et une dizaine d'États voisins ! De l'avis de l'expert du CdR que nous avons interrogé, ce document ne fournit même pas la composition de l'autorité politique de référence.

Et pourtant, pour les régions, les macrorégions permettent d'exprimer une identité qui vient dépasser celle des identités nationales sans se perdre dans une identité mondiale. Autour de repères territoriaux comme la Baltique, le Danube ou l'Adriatique qui sont autant de ressources à partager, d'autres identités se nouent, parfois portées par les régions ou les associations. Dans les consultations publiques, un quart des répondants affichent dans leur nom le terme baltique, témoignant d'une identification territoriale déjà bien construite avant la mise en œuvre de la macrorégion éponyme. L'adjectif danubien apparaît dans la dénomination des répondants dans à peine 10% des cas. Quant à la dernière consultation en date, aucun répondant ne porte le terme adriatique dans sa dénomination. Pour le Land allemand du Bade-Wurtemberg, l'identité danubienne permet de renouer avec l'histoire d'une ancienne terre d'émigration vers l'Europe centrale devenue terre d'immigration : un quart des habitants du Bade-Wurtemberg a des « origines migratoires » selon l'appellation officielle pour désigner des résidents qui n'ont pas la nationalité allemande, chiffre le plus élevé de toute l'Allemagne. Au travers de la macrorégion Danube (pilier I.3), les autorités du Bade-Wurtemberg ont donc trouvé un moyen de renouer avec leurs voisins danubiens autour de l'identité des Souabes, ces Allemands partis travailler au XIII^{e} siècle vers les terres danubiennes, des rapatriés tardifs d'origine allemande (*Spätaussiedler*) venus de Pologne, de Russie ou de Roumanie notamment après 1989, et des migrants yougoslaves venus travailler dans le Land. Les initiatives sont menues, un musée ou une exposition, mais sans supposer une identité danubienne en amont, un lien se construit[76].

3. Les limites des macrorégions : une question de régionalisation

Les macrorégions ont une double origine. D'un côté, elles s'inscrivent dans la poursuite de la coopération territoriale portée par l'UE dans le cadre de la politique de cohésion. Dans ce cas, on est dans le contexte d'une régionalisation infra-étatique conduite par l'UE avec de nouvelles aires régionales (eurorégions, régions transfrontalières...) qui s'appuient en grande partie sur un

[76] D'après les enquêtes effectuées par Anaïs Volin dans le cadre du son mémoire de M1 que j'ai dirigé : *L'implication du Land de Bade-Wurtemberg dans la macrorégion Danube*, Lyon, ENS de Lyon, 2012, 150 p.

découpage de l'espace européen selon la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). D'un autre côté, elles renvoient à une tout autre conception de la régionalisation, d'ordre supra-étatique, davantage liée aux transformations spatiales induites par la mondialisation : l'échelle transnationale et le brouillage des frontières des États (les macrorégions mixent des États et des régions).

Reste à comprendre, comment l'UE, qui est un acteur politique, met en œuvre ces conceptions de la régionalisation sur les territoires de la modernité étatique qui sont au fondement même du projet européen. En regardant les critères, les limites invoquées pour ces macrorégions, c'est donc à l'exercice de déconstruction des régionalisations européennes que je me livre. A mon sens, il ne s'agit donc pas de « fantaisies » nées d'une « imagination » européenne (Bialasiewicz et al., 2013) mais bien de découpages de l'espace porteurs d'une intention politique.

L'européanisation et sa capacité d'innovation par l'ingénierie territoriale doit être ici explorée. Elle prend deux formes : les macrorégions constituent de nouvelles formules de régions, l'invention politique du voisinage abolit la distinction entre frontières internes et frontières externes de l'UE. Les macrorégions permettent-elles de relever ce double défi ?

3.1. D'interreg aux macrorégions : les régionalisations transnationales

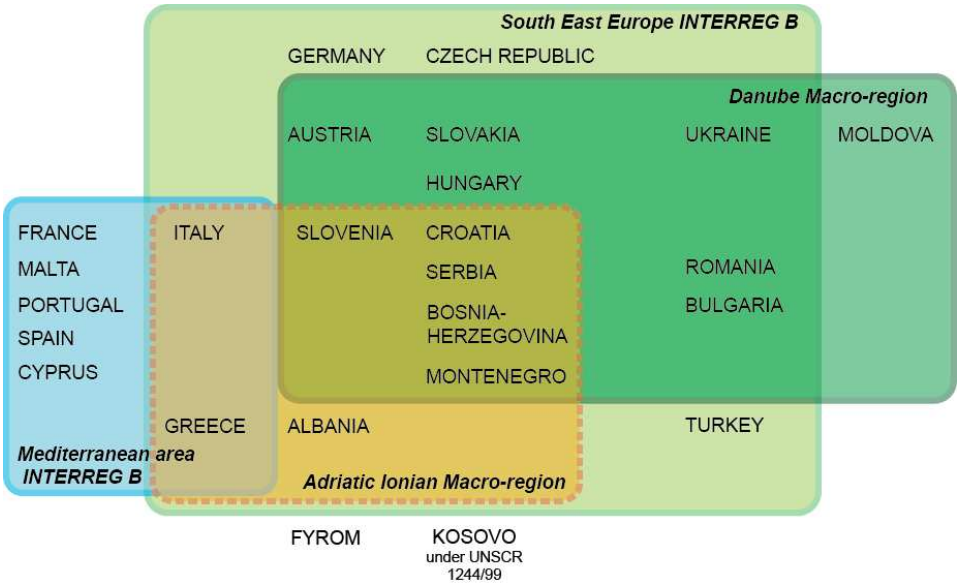
De la première conception de la régionalisation, les macrorégions retiennent une généalogie inscrite dans les 25 ans d'existence d'INTERREG. On a vu plus haut que les États en avaient été la cheville ouvrière sur le versant géopolitique, mais sur le versant géographie politique on peut identifier une première matrice spatiale des macrorégions : les régions de coopération transnationale (INTERREG B).

INTERREG B correspond à une volonté de la Commission européenne de se saisir de la coopération territoriale (voir partie 2, section 2) et de la développer à un niveau supra-étatique, après les premiers succès des régions transfrontalières. Pour les deux macrorégions qui nous intéressent, on peut suivre leur généalogie à mesure que le nombre des régions INTERREG B augmente au gré des élargissements successifs : On passe de 11 régions transnationales en 2000-2006, à 13 en 2007-2013 et 15 pour 2014-2020. Une première région transnationale centrée sur le Danube et la mer Adriatique émerge pour la période 1994-1999 : la région Adrianube CADSES (Central, Adriatic, Danube, Southeastern Europe Space) s'étend de Berlin à Athènes du nord au sud et de Munich à Constantsa d'ouest en est. Pour la période suivante (2000-2006) en préfiguration de l'élargissement, la région CADSES est étendue vers l'est et se déploie de l'Allemagne orientale à la Mer noire et de la Baltique à la Méditerranée ! Cette vaste région de coopération transnationale est scindée en deux pour 2007-2013 entre une région Europe centrale et orientale (Est-Central Europe) et une région Europe du sud-est (South-East Europe, SEE). Cette dernière s'étend des régions adriatiques italiennes jusqu'à la Mer noire et comprend l'Autriche et la Slovaquie au nord jusqu'à la Crète au sud (Figure 15).

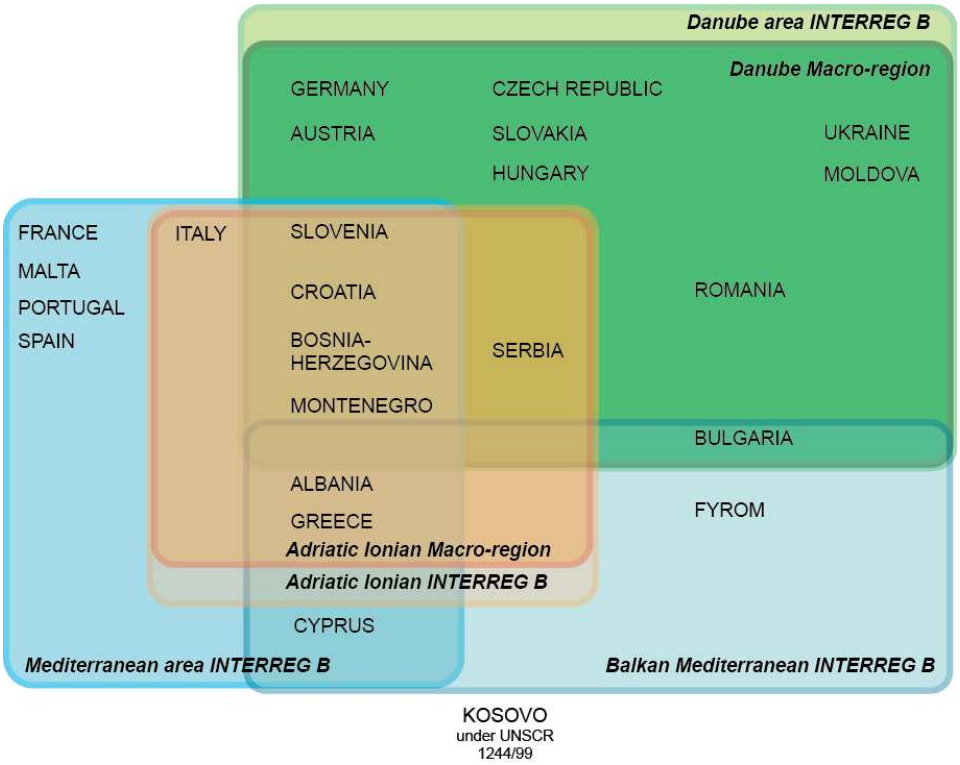
Durant la période de programmation 2007-2013 des fonds structurels, les deux macrorégions se trouvent donc adossées à cette vaste région SEE, décidée autour de 2006, bien avant que les projets macrorégionaux n'émergent. Cette discordance initiale entre les périmètres des INTERREG et ceux des macrorégions nuit à la visibilité de ces dernière : les acteurs régionaux ont par exemple bien identifiés les INTERREG car ils existent depuis un certain temps et qu'ils sont surtout l'aire de référence pour postuler aux fonds structurels du volet transnational. Pour 2014-2020, les périmètres

ont té réformes afin de faire coïncider les INTERREG B avec les macrorégions : la vaste région South East Europe se trouve scindée en deux par la volonté de la Commission européenne d'ajuster les deux périmètres et par le pouvoir des États membres, désireux de créer des macrorégions à leur vue puisque les stratégies macrorégionales les engagent très fortement dans la coopération transnationale. Le responsable du secrétariat technique de l'INTERREG B SEE y voit une faiblesse de la Commission face aux États membres (Encadré 13).

Figure 15 : les périmètres des INTERREG B et des macrorégions Danube et Adriatico-ionnienne



a. Pour la période 2007-2013



b. Pour la période 2014-2020

Source : élaboration personnelle sur la base d'ESPON ITAN.

Encadré 13 : le lien entre INTERREG B SEE et la macrorégion Danube

Verbatim : Le lien entre le programme de coopération transnationale South-East Europe (INTERREG B) et la macrorégion Danube

Entretien avec M. C., responsable du programme INTERREG B de coopération transnationale South-East Europe (SEE), Dublin, séminaire ESPON, 14 juin 2013.

M. C. dirige le secrétariat technique du programme SEE dont le siège se trouve à Budapest. 16 personnes y travaillent et gèrent un budget annuel à peu près constant pour la période 2007-2013 et pour 2014-2016 (1.2 à 1.3 millions d'euros). La Commission avait pourtant annoncé qu'elle augmenterait le budget de la coopération territoriale pour 2014-2020.
Pour lui, la séparation du programme SEE en deux programmes distincts résulte majoritairement de l'affaiblissement de la Commission européenne. Il prend plusieurs formes.
- Le programme SEE est géré par la DG Regio mais plusieurs directions sont impliquées en fonction de l'instrument financier concerné : ENPI, IPA …. Ce qui demande un dialogue constant en interne
- Les États ont fait pression sur la Commission : L'Allemagne et l'Autriche ont fait jouer leurs lobbies de consultants très bien implantés dans les PECO pour les intéresser à une région centrée sur le Danube au détriment du sud-est balkanique.
- La Hongrie a soutenu la formation de la macrorégion Danube et l'Italie celle d'une région dite South-Est Gateway centrée sur la mer Adriatique [*changée en région adriatico-ionnienne lors de l'approbation d'INTERREG 2014-2020*], ce qui a abouti à deux programmes INTERREG.
Un peu dépité, il craint une concurrence entre le programme SEE qu'il gère et la macrorégion Danube, objet de beaucoup d'attention de la part de la Commission. Son service suit les projets d'un point de vue financier, mais il n'a pas la capacité de juger de la pertinence et de la redondance des projets. Les candidats vont droit aux objectifs requis et aux financements en s'appuyant sur les mêmes partenaires et les mêmes consultants pour monter les projets. Les mêmes projets peuvent être recyclés dans plusieurs appels.
Pour lui, la coupure du programme SEE en deux entraîne une perte de continuité dans la structuration de réseaux. En parallèle, il souligne les différences de culture de projets entre les pays, il est impossible à son avis de transférer l'expérience de l'ouest européen vers les nouveaux États membres car ils manquent de démocratie locale et d'ONG pour faire le relais.

La reconfiguration des périmètres des INTERREG B d'une période de programmation sur l'autre soulève la question de la durée des réseaux de coopération à construire. Certes, tous les réseaux d'acteurs ne sont pas territorialisés, mais quand il s'agit de la coopération territoriale européenne, c'est bien l'idée de coopérer via des territoires qui est au centre. Le rapport d'évaluation des INTERREG pour la période 2000-2006[77] soulignait déjà ce point : les réseaux d'acteurs n'ont pas capitalisé sur les réseaux construits pour la période de programmation précédente. Le responsable du secrétariat technique de la région transnational South East Europe aboutit à la même conclusion (Encadré 13). En cherchant à faire coïncider les aires macrorégionales avec celles des INTERREG B pour 2014-2020, il y a déjà une volonté d'harmoniser différents découpages, mais qu'apportent de plus les macrorégions ? Est-ce une redondance de plus d'un mille-feuille européen, pour reprendre une critique souvent émise en France et en Europe, ou bien les macrorégions pourraient-elles remplir ce rôle de construction et de stabilisation des réseaux d'acteurs de la coopération territoriale ? Il est un peu tôt pour y répondre car les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne sont récentes.
Deux choses plaident en leur faveur cependant. Tout d'abord, elles s'inscrivent dans des stratégies, sans période de programmation définie mais avec des objectifs à remplir pour réduire leurs

[77] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/interreg_executive_summary_en.pdf, celui pour la période 2007-2013 n'est pas encore disponible.

« problèmes et défis communs », le temps est compté dans une logique toute libérale d'efficacité mais pas en termes d'années définies. Ensuite, à la différence des INTERREG dévolus uniquement à la coopération territoriale, les macrorégions couvrent plusieurs politiques sectorielles (transports, voisinage, protection de l'environnement, sécurité…) en mobilisant plusieurs types et niveaux d'acteurs de l'européen au local, en veillant tout particulièrement à investir les États. Est-ce suffisant cependant pour faire la différence ?... Avec le développement des macrorégions aux marges de l'Europe, à cheval sur l'UE et ses pays voisins, les cultures politiques ne sont pas toutes rompues, et loin s'en faut, aux fonctionnements européens, c'est un autre défi de taille.

3.2. Les limites naturelles : la nature politisée

Mes travaux ont questionné de longue date la question des limites des découpages territoriaux : qu'il s'agisse de la construction des États en Europe centrale et balkanique après la Première guerre mondiale ou les efforts de régionalisation par ces mêmes États, la question des limites dites naturelles a attiré mon attention (voir volume 2 de cette HDR). La politisation de la nature est une question récurrente et même si les géographes ont congédié ce débat des frontières naturelles qui pourraient être autant de bonnes frontières, il n'en demeure pas moins que la question conserve une actualité, remise à l'ordre du jour une fois encore avec les macrorégions.

Pourquoi une telle actualité ? C'est que les limites naturelles sont des constructions sociales et donc politiques, et qu'à ce titre elles ne relèvent pas d'un déterminisme naturel qui voudrait qu'elle soit là en soi et pour soi. Les limites naturelles changent donc de statut au gré des sociétés et des pouvoirs qui les mobilisent, les construisent et les réactualisent. Pour suivre le schéma proposé par Bernard Debarbieux (Debarbieux, 2005, p. 81), on serait passé de limites naturelles pensées comme une « ressource en creux » - dans l'acte de délimitation du territoire de l'État moderne, on pense avant tout le centre de l'État avant que de lui en fixer les bornes- à une « ressource symbolique et une référence préalable à la territorialisation » pour s'affranchir aussi plus précisément des limites administratives dans le cas européen.

Ce retour contemporain des ensembles naturels dans les projets macrorégionaux européens permet de sortir des espaces et des territorialités politiques hérités, il contribue donc à la capacité d'innovation politique portée par l'UE, telle est notre hypothèse ici. Qu'il s'agisse d'un bassin maritime (macrorégions Baltique et Adriatico-ionnienne), d'un bassin versant (macrorégion Danube) ou d'un massif de montagne (macrorégion alpine), la référence naturelle est évidente mais de quelle construction politique européenne procède-t-elle ? Plusieurs recherches ont exploré ce phénomène d'institutionnalisation des montagnes (Fall et Egerer, 2004 ; Debarbieux et Rudaz, 2010 ; Debarbieux, Price et Balsiger, 2013) ou des bassins versants (Giraut, 2005 ; Ghiotti, 2005 et 2007) ou plus généralement des limites naturelles dans les espaces transfrontaliers (Fourny, 2005 ; Amilhat-Szary et Fourny, 2006 ; Fall, 2009). Concernant les bassins maritimes, la bibliographie de la récente question d'agrégation « mers et océans » montre que les mers sont encore peu étudiées comme nouveaux territoires régionaux. L'approche classique des relations internationales l'emporte, analysant la place des mers sous l'angle de la rivalité des États, rivalité commerciale dans la mondialisation ou rivalité politique dans la reconnaissance des espaces de souveraineté maritime (ZEE etc). Non seulement l'étude de leur territorialisation par les sociétés est encore peu

développée[78], mais l'échelle intermédiaire de mers constituant des régions dans l'espace mondial reste peu renseignée, au profit des échelles étatique et mondiale. Il y a donc une vraie actualité tant politique que scientifique à étudier ces référents naturels, bassin versant pour la macrorégion Danube et bassin maritime pour la macrorégion adriatico-ionnienne, dans les politiques européennes. Nous ne développerons que le premier cas.

Ce qui importe dans une macrorégion, ce n'est pas tant où passe la ligne (les limites naturelles), mais bien l'espace qu'elle circonscrit. Dans la carte de la macrorégion Danube (Figure 14) un halo vient flouter les bordures de la macrorégion attirant davantage le regard vers les symboles du lien : ponts stylisés sur les dyades frontalières, liens maritimes portuaires, axe central du fleuve Danube. Tout cela concourt à une lecture métaphorique du bassin versant. La figure du bassin versant mobilisée ici est douée d'une neutralité bienveillante : apparemment donnés par la nature, les fleuves et rivières qui le constituent irriguent tout un espace en créant du lien par le mélange de leurs eaux qui se jettent dans un exutoire unique, la Mer noire en l'occurrence. La neutralité est conférée par un ensemble naturel préexistant et même sécant aux limites politiques : on oublie ainsi que le Danube porte sur quasiment la moitié de son cours des frontières d'États et qu'elles ont largement été l'objet de discussions si ce n'est de conflits[79]. Le caractère bienveillant relève de ces eaux danubiennes ressources vitales et universelles qui unissent par-delà les différences : les positions des États face au projet de macrorégion le rappelle (Encadré 9). En bref, la mobilisation des éléments de nature se fait généralement sur « le double registre de la raison et du sentiment » (Fourny, 2005, p. 98).

Cependant, la nature et plus particulièrement sa mobilisation dans les découpages territoriaux relève de la modernité politique. Bernard Debarbieux et Gilles Rudaz (Debarbieux et Rudaz, 2010) l'ont montré à propos de la montagne, on peut transposer leur cadre d'analyse au bassin versant danubien. Le bassin versant est une catégorie de pensée moderne par deux aspects : il est à la fois catégorie scientifique et support politique.

En tant que catégorie scientifique, il est né de la science construite à l'époque moderne et la géographie de la France en bassins versants par Philippe Buache en 1752 a fait date dans cette modernité scientifique (Ghiotti, 2005). La nature est ainsi catégorisée et objectivée par la science et acquiert une valeur normative car elle définit un ordre de la nature. Le politique s'est largement appuyé sur la science pour découper l'espace et les bassins versants, comme les massifs montagnards, en sont la manifestation. Ainsi identifié le bassin versant danubien, défini par l'aire de collecte des eaux qui versent dans le Danube, devient neutre par rapport aux limites politiques et source d'un ordre naturel supérieur ou égal à l'ordre politique. Et surtout, il fait figure d'espace de la continuité territoriale et de la fluidité, une belle parabole en accord avec le discours européen.

Réputé neutre par leur naturalité, les bassins versants constituent alors des supports politiques adéquats pour porter de nouveaux périmètres d'action. En Europe, leur mobilisation se fait dans le cadre des États mais aussi au niveau transfrontalier (entre l'Espagne et le Portugal par exemple). Avec la macrorégion, le bassin versant permet par ailleurs de développer la coopération à l'échelle transnationale et dans une vision transversale. Faut-il y voir une transposition par l'UE des dispositifs développées dans le cadre de la coopération transfrontalière à une autre échelle, de la même façon qu'elle a transposé les outils de l'élargissement à la politique européenne de voisinage ? Le risque de l'erreur écologique –inférer à l'échelle inférieure ou supérieure des processus observés ou mis en

[78] Les travaux dans la continuité de la géographie culturelle de Joël Bonnemaison sont bien rares.
[79] Nous avons abordé ces questions à propos du Danube dans (Boulineau, 2008 et Bioteau et al., 2008).

œuvre à une échelle donnée- guette l'UE. Rien n'est moins sûr en effet que le succès des initiatives transfrontalières soit reproduit par les macrorégions à une échelle transnationale.
Contrairement à la problématique transfrontalière, la convocation des éléments de nature n'est pas là pour transformer la frontière séparante en frontière liante mais bien pour tenter de l'effacer, de l'abaisser selon la rhétorique européenne. Or, paradoxalement, les représentations cartographiques de la macrorégion Danube et les définitions qui en sont données se réfèrent aux États et aux régions : autrement dit, la macrorégion ne tient du bassin versant du Danube que le nom, preuve qu'il s'agit bien avant tout d'un symbole et d'un espace neutre, du moins dans un premier temps, pour emporter l'adhésion des États, des régions et de leurs représentants.
On retrouve toute l'ambiguïté des macrorégions : A l'instar des espaces transfrontaliers analysés par Marie-Christine Fourny, les macrorégions « mettent en jeu des rapports entre territoires » en tant qu'espaces de coopération territoriale. Ces nouveaux rapports ne s'accompagnent pas forcément de la création d'un nouveau périmètre, et encore moins d'une nécessaire territorialisation : on est donc dans une problématique relationnelle chère à Claude Raffestin entre des territoires de la modernité (ceux des États, des régions, de l'UE) qui fondent de nouveaux espaces de coopération auxquels sied bien l'idée de limites naturelles. L'ordre naturel en effet impose une légitimité supérieure et sert de support à des coopérations d'ordre politique qui passent par des contrats et des projets de développement. Les macrorégions reposent alors davantage sur les acteurs que sur les territoires. Elles relèvent d'une construction institutionnelle qui fait intervenir plusieurs niveaux de gestion et plusieurs types d'acteurs mais aucun ou peu ont à voir avec l'échelle transnationale qui apparaît davantage comme une représentation scalaire des dynamiques européennes à créer qu'un véritable niveau d'action. Il reste aussi à en nourrir le versant fonctionnel : les plans d'action en donnent les priorités, il conviendrait désormais d'étudier dans le détail les projets financés pour en vérifier la pertinence.
Enfin, avec le bassin versant la dimension transversale est portée par l'eau, il en est de même avec les bassins maritimes : l'eau coule, traverse et abolit les visions sectorielles (climat, environnement, transport). Elle est le porteur idéal de la gestion intégrée telle que la prône l'UE : l'unité biophysique du bassin versant « excède des territorialités politico-administratives souvent concurrentes, tout en permettant d'afficher une cohérence entre les différentes politiques publiques liées à l'eau et une solidarité « naturelle » entre amont et aval. » (Reghezza-Zitt, 2015, §53). Une telle approche justifie en retour des découpages d'ordre technique faisant passer d'une logique institutionnelle fondée sur le débat politique et contradictoire à une logique fonctionnelle appuyée sur des compétences d'experts. Il s'ensuit la « construction d'un univers sans contradiction et sans conflit, induit par la cohérence des cycles naturels » (Malika Amzer citée par Ghiotti, 2005).
Stéphane Ghiotti souligne que le bassin-versant possède désormais une dimension universaliste, transnationale, globalisant sous prétexte de sa naturalité mais il rappelle aussi qu'il ne s'agit pas d'un territoire homogène car il est traversé de disparités sociales et économiques (Ghiotti, 2007). Or ces disparités sont souvent négligées quand on raisonne en termes justement de cycles naturels. Nous souhaitons combler cet oubli dans la section suivante.
Pour reprendre la typologie des formes de coopérations territoriales de Michel Bussi, l'adossement des macrorégions à des éléments de nature et la façon dont s'agencent les différents acteurs autour des projets permet de mêler en fait les trois modèles. A la coopération subsidiaire répondent le principe de subsidiarité de l'UE et l'idée de contrat d'objectifs inscrits dans le plan d'action. ; à la coopération stratégique se rattache l'idée de coopération pour garantir compétitivité ; enfin, à la coopération communautaire, les macrorégions empruntent l'idée d'un problème commun. Si les

macrorégions peuvent apparaître comme un mixte de ces différentes formes de coopération, cela renforce l'hypothèse de l'innovation que produit l'UE. IL faut cependant regarder les fondements géographiques sur lesquels s'appuient les macrorégions pour y répondre.

II. Les voisinages dans les macrorégions : structures et dynamiques spatiales

Les macrorégions, on vient de le voir, sont des constructions politiques affirmées haut et fort fonctionnant sur l'implicite de relations fonctionnelles fortes, comme si le « réseau et le commerce étaient inscrits dans l'ADN de l'UE, [et que] les libertés néolibérales étaient les principaux moteurs de la croissance et la prospérité » (Bialasiewicz et al., 2013, p. 65, nous traduisons). En d'autres termes, le discours européen oscille entre une vision paternaliste des voisinages, qui induit que la proximité spatiale suppose *de facto* une vocation à s'intégrer dans la grande dynamique économique européenne, et une vision purement libérale qui considère les pays voisins comme des marchés et/ou des fournisseurs d'hydrocarbures pour lesquels les pays européens sont en concurrence avec d'autres pour consolider les liens commerciaux[80].

Or, au-delà des architectures institutionnelles et politiques pensées pour les macrorégions par l'UE, dans quelles dynamiques spatiales s'intègrent-elles? Il faut ainsi les mettre à l'épreuve des structures spatiales et des flux qui traversent l'espace européen pour savoir si ces constructions politiques répondent à un espace fonctionnel. C'est sur ce point que l'analyse géographique peut aussi apporter des éléments à la réflexion générale sur les macrorégions européennes et leurs relations aux voisinages.

Cette seconde section a donc deux ambitions :

- celle de confronter les constructions politiques macrorégionales aux dynamiques territoriales, afin de tester si l'échelle d'action correspond à l'échelle d'organisation spatiale. On cherche ainsi à combler un vide de la recherche soulignée par Stefanie Dühr à propos des macrorégions (Dühr, 2011, p. 41) « les données sur les relations fonctionnelles et les flux ne sont généralement pas directement disponibles et ces lacunes dans la disponibilité des données empêchent une vision globale des relations fonctionnelles entre les territoires ».

- celle de comprendre ce que révèlent les macrorégions de la construction des voisinages. L'éventuel décalage entre le découpage institutionnel des macrorégions et les dynamiques fonctionnelles des espaces à différentes échelles constitue une autre entrée pour saisir autrement la notion de voisinage, alors qu'elle est construite avant tout par l'Union européenne selon deux logiques clés, politique et économique.

On complète ainsi la section précédente consacrée aux acteurs, aux fonctionnements politiques et aux constructions des périmètres macrorégionaux par une approche géographique des flux et des structures spatiales entre l'UE et ses voisinages.

[80] Cette hésitation entre paternalisme et libéralisme était tout à fait visible lors de l'introduction par les principaux acteurs européens du séminaire ESPON de décembre 2012 à Chypre consacré aux voisinages de l'Europe http://www.espon.eu/main/Menu_Events/Menu_InternalSeminars/internalseminar12120506.html (consulté en septembre 2015).

J'en reviens aussi à mon questionnement en termes d'espaces intermédiaires. J'ai déjà mis à l'épreuve la notion de voisinage avec l'analyse géographique des flux entre les Balkans occidentaux et l'UE dans la première partie de ce travail. Il s'agit ici de placer les deux macrorégions Danube et Adriatico-ionnienne dans des configurations spatiales plus englobantes. La question est de savoir si les macrorégions font sens, en jouant sur la polysémie de ce terme : sens dans l'idée qu'il y a bien une direction commune -c'est la convergence dans l'idée d'européanisation-, sens dans l'idée qu'il y a une cohérence dans les processus sous-jacents à la construction de tels ensembles macrorégionaux. Les macrorégions peuvent être considérées comme des niveaux intermédiaires : l'intermédiarité c'est aussi ce qui fait lien, pivot et articulation entre ce qui relève du niveau infra, les espaces de la proximité et de l'hétérogénéité interne aux États balkaniques et les niveaux supra, ceux de la mise en cohésion et en cohérence du projet européen.

Plusieurs entrées géographiques sont proposées pour comprendre les relations qui feraient de ces macrorégions des espaces fonctionnels articulant l'UE et ses voisinages :

- les effets de disparités sont explorés à différentes échelles et mesurés en termes de discontinuités : le modèle centre/périphérie est mis à l'épreuve.
- les données harmonisées de structures des espaces permettent de comparer pour la première fois les données européennes et celles des voisinages
- les dynamiques de flux à différentes échelles –continental, national, régional-permettent de sortir la réflexion sur les voisinages d'un stricte cadre européen.

Méthodologiquement, ces entrées nécessitent un travail de collecte de données accompagné d'une critique des sources utilisées. Si Eurostat fournit des données pour l'UE et ses voisinages, il a fallu constituer une base de données au niveau NUTS 2 et NUTS 3, avec pour certains États une équivalence de maillage NUTS à construire. Ce travail de collecte de données, de critique et d'harmonisation des données statistiques a été réalisé dans le cadre du programme de recherche ESPON ITAN ; j'en ai coordonné les parties consacrées aux Balkans occidentaux et à la Mer noire. Toute la partie méthodologique figure dans la première partie du rapport scientifique.
Pour la macrorégion Danube, ce travail a été commencé lors de la construction de la base de données de l'ANR MAILLE, programme que j'ai coordonné dans sa phase finale. Cette ANR sur la pauvreté en Europe a permis de constituer une base de données des indicateurs sociaux économiques permettant de saisir la pauvreté dans l'UE, à partir des indicateurs Eurostat aux niveaux NUTS 2 et NUTS 3, et de les confronter aux effets de maillages des découpages territoriaux. La méthode détaillée est présentée dans le premier chapitre de l'ouvrage issu de cette recherche (Ribardière et al., 2014). Les données ont été complétées et traitées par la suite en collaboration avec l'ingénieure d'études.

1. L'asymétrie des flux entre l'UE et ses voisinages

Pour étudier les relations entre l'UE et ses voisinages[81], cinq variables de flux ont été retenues : le commerce de biens rend compte des échanges dans un monde globalisé, les flux d'IDE (investissements directs étrangers) expriment une économie mondiale de plus en plus financiarisée,

[81] Ces données ont été recueillies par l'équipe IGEAT dans le cadre des programmes ESPON TIGER et ITAN, elles ont été vérifiées et harmonisées.

les flux aériens et les flux migratoires témoignent de mobilités accrues, enfin, l'approvisionnement en énergie traduit une question géopolitique forte.

Tableau 11 : Part de l'UE, des voisinages et du reste du monde dans différents flux à destination de l'UE (en %)

	Commerce de biens (2011)	*Flux d'IDE (2006-2008)*	*Flux aériens de passagers (2012)*	*Migration (2010)*	*Approv. en énergie*
UE27 + AELE	70,0	71,8	80,4	37,9	42,4
Europe orientale+Russie	3,8	2,2	1,9	5,7	21,1
Balkans occidentaux	0,5	0,2	0,7	6,1	0,3
Turquie	1,3	0,7	1,7	7,9	0,1
Proche-Orient + Egypte	0,4	0,0	0,8	1,2	0,7
Israel	0,4	0,0	0,4	0,1	0,0
Maghreb	1,1	0,2	1,5	8,7	10,3
Total des voisinages	7,5	3,4	7,1	29,8	32,5
Reste du monde	22,5	24,8	12,5	32,3	25,1

Source: Base de données ESPON ITAN, d'après le rapport final ESPON ITAN.

Tableau 12 : Part pour les voisinages de différents flux en provenance ou à destination de l'UE (en %)

	Commerce de biens venant de l'UE (2011)	*Flux d'IDE venant de l'UE (2006-2008)*	*Flux aériens de passagers venant de l'UE (2012)*	*Migration vers l'UE (2010)*	*Approv. en énergie de l'UE*
Europe orientale+Russie	50,4	76,3	18,3	13,7	25,7
Balkans occidentaux	69,0	98,2	69,7	69,9	29,8
Proche-Orient + Egypte	40,6	77,0	24,9	41,1	33,1
Maghreb	57,4	71,6	58,6	84,7	10,3

Source: Base de données ESPON ITAN, d'après le rapport final ESPON ITAN.

Si l'on compare le poids des voisinages dans l'UE au regard de ces cinq variables (Tableau 11) et sa réciproque, à savoir le poids de l'UE dans les voisinages (Tableau 12), on constate une asymétrie très marquée des relations avec un poids très important de l'UE dans les voisinages – par exemple plus de 70% des IDE (investissements directs étrangers) dans les voisinages proviennent de pays de l'UE- et, au contraire une faible part des voisinages dans les IDE à destination de l'UE. Tout au plus, l'Europe orientale et principalement la Russie représente 21% des flux énergétiques entrants dans l'UE. Par ailleurs, la part des voisinages semble être stable voire diminuer dans le temps. Concernant le commerce de biens, la part de tous les voisinages dans le commerce de l'UE[82] représentait 8,2% en 1968, 8,3% en 2008 et 7,5% en 2011.

Par ailleurs, les voisinages présentent un fort cloisonnement interne en termes d'échanges de marchandises. Les pays des Balkans occidentaux échangent entre eux en 2010 seulement 14% de la totalité de leur commerce. Pour l'Europe orientale et la Russie, cette part s'élève à 15,5% ; elle est de 3,8% au Maghreb et de 5,3% au Proche-Orient. Si j'ai souligné précédemment le cloisonnement des Balkans, les autres voisinages relèvent de la même logique et montrent bien, au passage, que ce

[82] Quelle que soit l'année, le référentiel est l'UE à 27 membres + AELE.

regroupement en ensembles régionaux pour identifier les voisinages (voisinage méditerranéen ou oriental par exemple) n'a pas de réalité en matière d'échanges commerciaux mais tient plutôt sa dénomination des faits historiques ou géopolitiques.

Reprenons le cas des Balkans occidentaux, compris pour tout ou partie dans les macrorégions Danube et Adriatico-ionnienne. Ils représentent 0,5% des échanges de biens de l'UE et participent à hauteur de 0,2% aux flux d'IDE vers l'UE, autant dire qu'ils ont une place insignifiante dans les flux économiques qui conditionnent en partie les orientations politiques de l'UE. Si l'on observe quelques flux emblématiques, les Balkans participent seulement pour 0,3% à l'approvisionnement énergétique européen, pour 0,7% des échanges aériens de passagers mais en revanche alimentent à hauteur de 6,1% les flux migratoires, alors que leur poids démographique équivaut à 4,3% de la population européenne. Or, réciproquement, ils sont extrêmement dépendants de l'UE, réalisant environ 70% de leurs échanges commerciaux, de leurs flux d'émigration, et de leurs flux passagers avec l'UE. Environ 30% de flux énergétiques des Balkans sont à destination de l'UE, ce qui montre leur position de carrefour sur les grandes routes énergétiques.
Au regard de ces chiffres, il faut mettre en perspective l'asymétrie des relations entre l'UE et ses voisinages et celles du cloisonnement interne aux voisinages. Les plans d'action des macrorégions (Tableaux 8 et 9) cherchent justement à insuffler de la coopération dans les relations entre les pays du voisinage entre eux et avec l'UE, pour développer le potentiel de relations – un moyen de lever les effets du cloisonnement interne[83].

2. Les niveaux de compétitivité entre l'UE et ses voisinages : le PIB

La force des disparités de PIB (produit intérieur brut) en Europe pose des problèmes de cohésion : c'est à partir de l'indicateur de PIB/habitant que l'UE cherche justement à corriger ces disparités au travers de la politique du même nom. L'objectif de réduction des écarts entre les régions dans une Europe libérale passe par les gains de compétitivité mesurés par la croissance du PIB, selon l'idée que la cohésion économique européenne est atteinte si tous les segments économiques (notamment les régions) sont insérés dans l'économie européenne par laquelle ils peuvent accéder à la compétition internationale (Molle, 2007). Alors, comme le souligne l'économiste Willem Molle, la cohésion n'est plus de l'ordre de la réduction des disparités mais davantage dans la limitation des écarts internes : « la cohésion est maintenant entendue comme le degré pour lequel les disparités du bien-être économique et social entre les différentes régions ou groupes de régions dans l'UE sont politiquement et socialement tolérables » (*ibidem*, p. 5, nous traduisons).
C'est notamment sur ce principe que sont construites les macrorégions : il faut arrimer les régions périphériques de l'UE et celles des voisinages à la croissance[84] européenne : cela passe par la croissance bleue (pilier 1 de l'action plan de la macrorégion Adriatico-ionnienne) ou « construire la prospérité » (pilier 3 de la macrorégion Danube). Pour les régions périphériques membres de l'UE, les fonds structurels viennent compenser les écarts de développement régional, mais pour les régions des voisinages, donc proches mais hors UE, quel est le modèle économique sous-jacent ? L'équipe de

[83] En septembre 2015, au moment fort de la « crise des migrants » en Europe, la Serbie et la Croatie ont fermé certains passages de leur frontière commune aux flux de personnes (Croatie) ou aux flux marchands (Serbie).
[84] Je n'aborde pas ici la question de la croissance comme mythe dans une économie européenne en crise ou dont la croissance n'est pas partagée par tous voire faible depuis un bon nombre d'années.

chercheurs a pu constater dans le programme de l'ANR MAILLE sur la pauvreté en Europe que la devise de la « croissance inclusive » de l'UE cache en fait deux écueils : la croissance dans une économie libérale produit de l'inégalité et l'inclusion est formulée selon une césure horizontale des espaces en espace intégré ou exclus. Cette césure entre intégrés ou exclus casse le modèle centre/périphérie du niveau de richesse entre régions riches et régions pauvres dans lequel ces dernières, bien que pauvres ou périphériques, étaient pensées dans la continuité d'un gradient de richesse nationale. Dorénavant, il y a les régions *in* et les régions *out* de la compétitivité européenne, celles qui gagnent ou celles qui perdent selon une autre formulation, dans une Europe où les inégalités s'accroissent entre les régions.

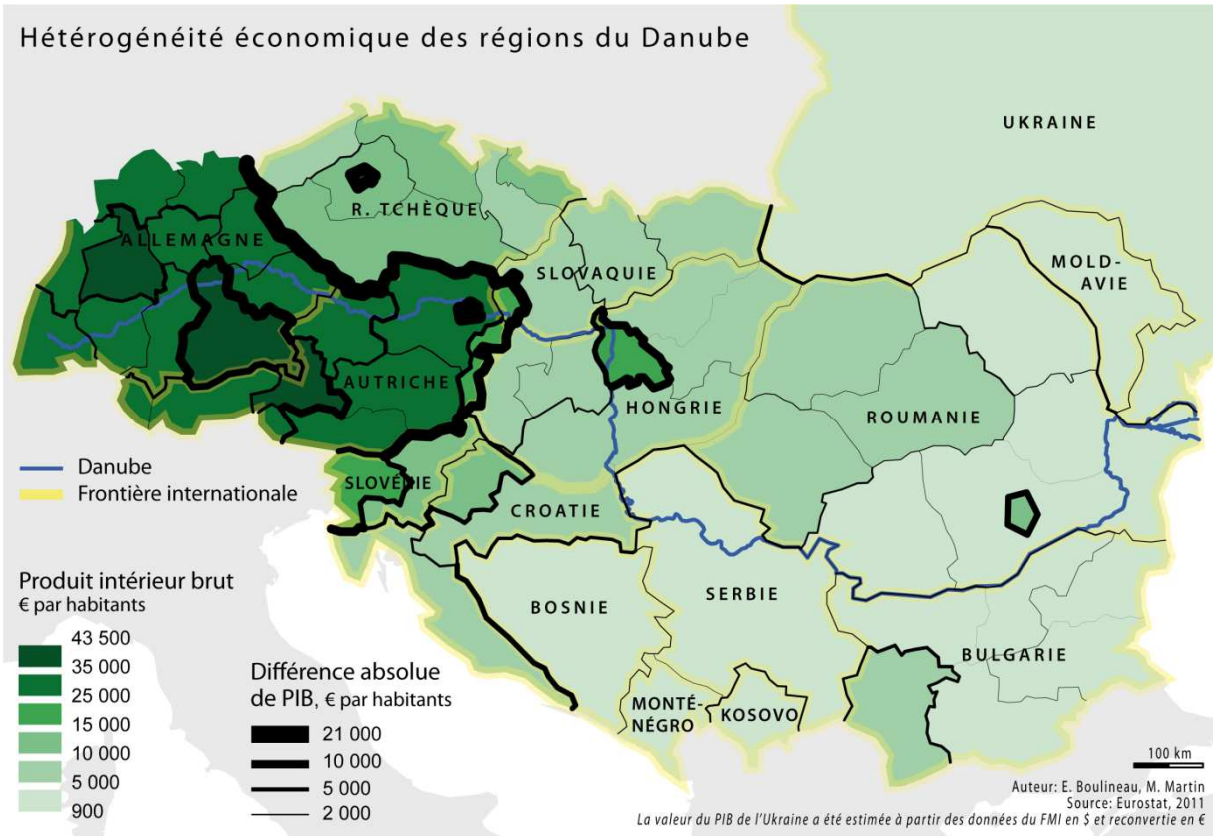
Tableau 13 : Données générales sur les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne (situation UE-27 en 2010)

	Macrorégion du Danube (EUSDR)	Macrorégion adriatico-ionnienne (EUSAIR)
Espaces de référence (NUTS 0 ; NUTS 2)	*États de l'UE* : Autriche, Slovaquie, République tchèque, Hongrie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie *Régions de l'UE* : Bade-Wurtemberg (DE), Bavière (DE), *États Non-UE* : Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Moldavie, *Régions non-UE* : Zakarpatska, Ivano-Frankiska, Chernivets, Odessa (Ukraine)	*États de l'UE* : Slovénie, Grèce *Régions de l'UE* : 11 régions d'Italie bordières de l'Adriatique et de la mer ionnienne + Lombardie, Provinces de Trenet et de Bolzano. *États Non-UE* : Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie,
superficie (km²)	1.1 millions (25% de l'UE)	681 000 (14% de l'UE)
population	114.4 millions (22% de l'UE)	68.6 millions (15% de l'UE)
PIB/hab régional minimum (2010, NUTS2)*	UE : 2 900 €/hab. (BG, Nord-Ouest) soit 26% de la moyenne de l'UE (en SPA) Non UE : 2 600 €/hab. (RS, Serbie Sud-est)	UE : 13 700 €/hab. (EL, Épire) soit 61 % de la moyenne de l'UE (en SPA) Non UE : 2 600 €/hab. (RS, Serbie Sud-est)
PIB/hab régional maximum (2010 NUTS2)*	UE : 29 200 €/hab. (SK, Bratislava) soit 176% de la moyenne de l'UE (en SPA) Non UE : 12 960 €/hab. (HR, Croatie NO)	UE : 37 000 €/hab. (IT, prov. de Bolzano) soit 151% de la moyenne de l'UE (en SPA) Non UE : 12 960 €/hab. (HR, Croatie NO)
prospérité régionale*	69% des régions ont un PIB/hab < à la moyenne de l'UE	80% des régions ont un PIB/hab < à la moyenne de l'UE

Source : stratégies macrorégionales respectives, EUROSTAT et ESPON ITAN. EUSAIR : données Moldavie non disponibles.

L'analyse des PIB régionaux dans la macrorégion Danube permet d'illustrer cette question. En 2010, parmi les 20 régions aux PIB par habitant les plus élevés de l'UE-27 recensées par Eurostat, figurent dans l'ordre de prospérité décroissante les régions de Bratislava, Prague, Vienne, basse-Bavière (Munich) et Salzbourg ; soit un quart des ces régions les plus prospères sont situées dans la macrorégion Danube. Cela suffit-il à tirer la croissance des autres régions ? Si ces régions constituent ainsi des centres économiques, la dynamique spatiale qu'elles influent souligne plusieurs phénomènes. La richesse de ces régions renforce la discontinuité entre des régions riches et des régions pauvres : leur rang dans la prospérité régionale européenne contraste avec le fait que, dans la macrorégion Danube 80 % des régions ont un PIB inférieur à la moyenne communautaire (Tableau 13). Les régions métropolitaines sont les têtes de pont d'une dynamique d'intégration non plus graduelle mais marquant la discontinuité entre des régions qui captent des richesses bien au-delà de leur strict environnement régional et des espaces davantage en retrait. Certes, il s'agit de centres et de périphéries en Europe, mais dans des configurations spatiales discontinues.

Figure 16 : Hétérogénéité économique des régions du Danube (PIB/hab)



Ces disparités régionales se traduisent parfois par de fortes discontinuités qui font apparaître (Figure 16), dans le cas danubien, trois dynamiques notables. La première exprime un gradient décroissant de richesse à mesure que l'on s'éloigne du cœur européen vers l'est, on est ainsi dans la logique classique centre/périphérie. La deuxième montre que les discontinuités de PIB le long des frontières nationales sont nettement moins saillantes et que l'appartenance à l'UE ne délimite pas un Rideau doré (*Golden Curtain*) le long des frontières externes, c'est plutôt bon signe pour les régions des voisinages. Enfin, l'acuité des écarts interrégionaux pose la question des choix nationaux de réduction des disparités et de l'émergence de régions métropolitaines autour des capitales, fers de lance économique (Prague, Budapest, Bratislava, Bucarest, Vienne). Ainsi, ces discontinuités expriment l'affaiblissement du poids des systèmes nationaux au profit d'interdépendances qui s'expriment à d'autres échelles : entre les régions métropolitaines européennes ou à l'échelle mondiale si l'on raisonne sur la Bavière ou le Bade-Wurtemberg, régions prospères au sein d'une des premières puissances économiques mondiales. On peut donc légitimement se poser la question de la portée de l'arrimage de régions au faible PIB des voisinages à la macrorégion et ce que la continuité spatiale peut apporter. C'est donc bien le cadre centre/périphérie qui est dépassé.

Dans ces conditions, la place des régions des voisinages est en question. L'idée que la croissance européenne va tirer ces régions via les macrorégions ne semble pas probante, si on admet le glissement de l'analyse intra-européenne aux relations entre l'UE et les voisinages. On en revient à la question du modèle économique que l'UE peut proposer à ses voisins, or la crise actuelle de la PEV illustre le dilemme dans lequel est plongé l'Europe : proposer à ces pays un modèle néo-impérial d'une division internationale du travail ou promettre l'intégration à la prospérité économique

européenne mais comment, compte tenu de l'instabilité géopolitique des voisinages sur laquelle l'UE n'arrive pas à se positionner.

3. Les échanges de biens : quel degré d'intégration commerciale ?

L'idée de macrorégion comme aire fonctionnelle s'appuie sur l'hypothèse que les interdépendances existent et que le partage de défis communs dans le cadre macrorégional va stimuler la compétitivité aux périphéries de l'Europe et contribuer à intégrer les voisinages dans la dynamique européenne. Une façon de vérifier cette hypothèse consiste à travailler sur l'existence de ces interdépendances et leurs évolutions. On pense souvent les voisinages comme d'une part liés de longue date à l'UE, comme si la proximité spatiale en posait *de facto* le principe, et, d'autre part, comme en phase d'intégration croissante à l'UE. On peut tester cela en regardant les flux commerciaux (Figure 17). Sur le simple indicateur des biens venant de l'UE-27 importés par les pays du voisinage depuis les années 1980, la courbe de ces importations fléchit vers le bas, traduisant un mouvement commun de diversification des sources d'approvisionnement à mesure que ces espaces s'intègrent dans la mondialisation.

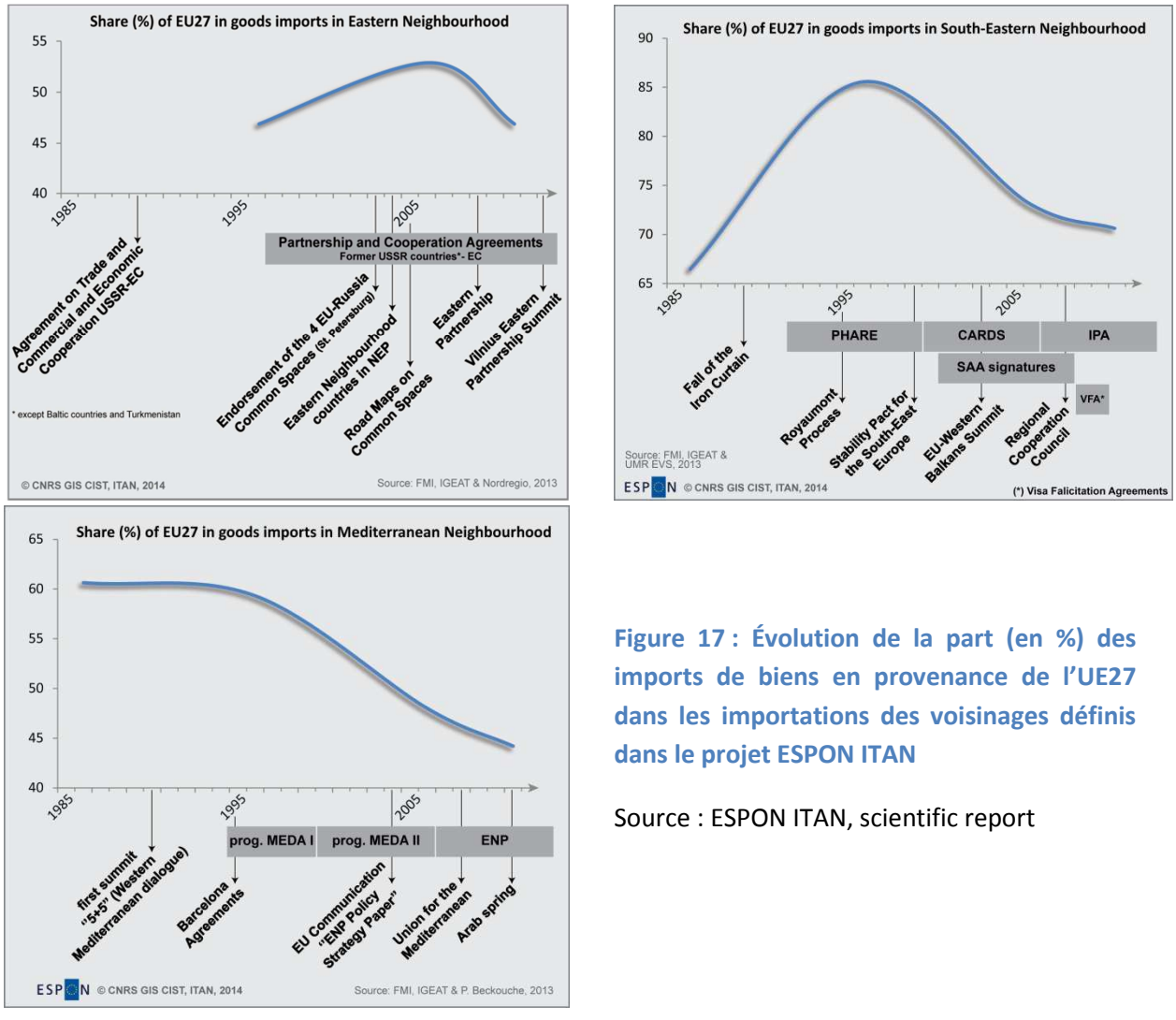
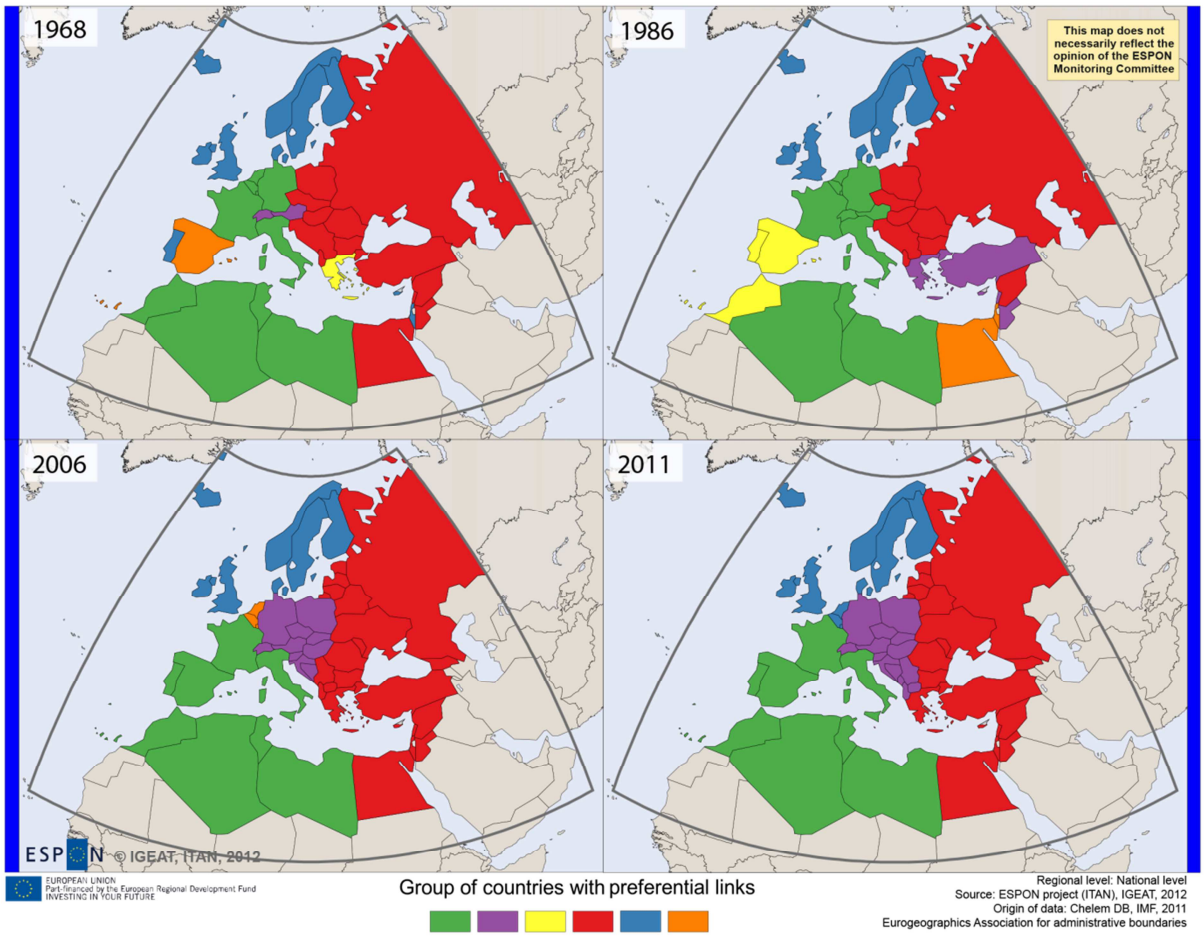


Figure 17 : Évolution de la part (en %) des imports de biens en provenance de l'UE27 dans les importations des voisinages définis dans le projet ESPON ITAN

Source : ESPON ITAN, scientific report

La carte suivante (Figure 18) montre le processus de sous-régionalisation progressive des échanges commerciaux en groupes de pays à l'intérieur d'une vaste région formée de l'Union européenne et de ses voisinages[85]. Elle traduit les relations privilégiées de pays entre eux selon l'écart à une modèle attendu compte tenu du poids économique de chaque pays et de ses flux commerciaux.

Figure 18 : Groupes de pays selon leurs relations commerciales privilégiées à différentes dates



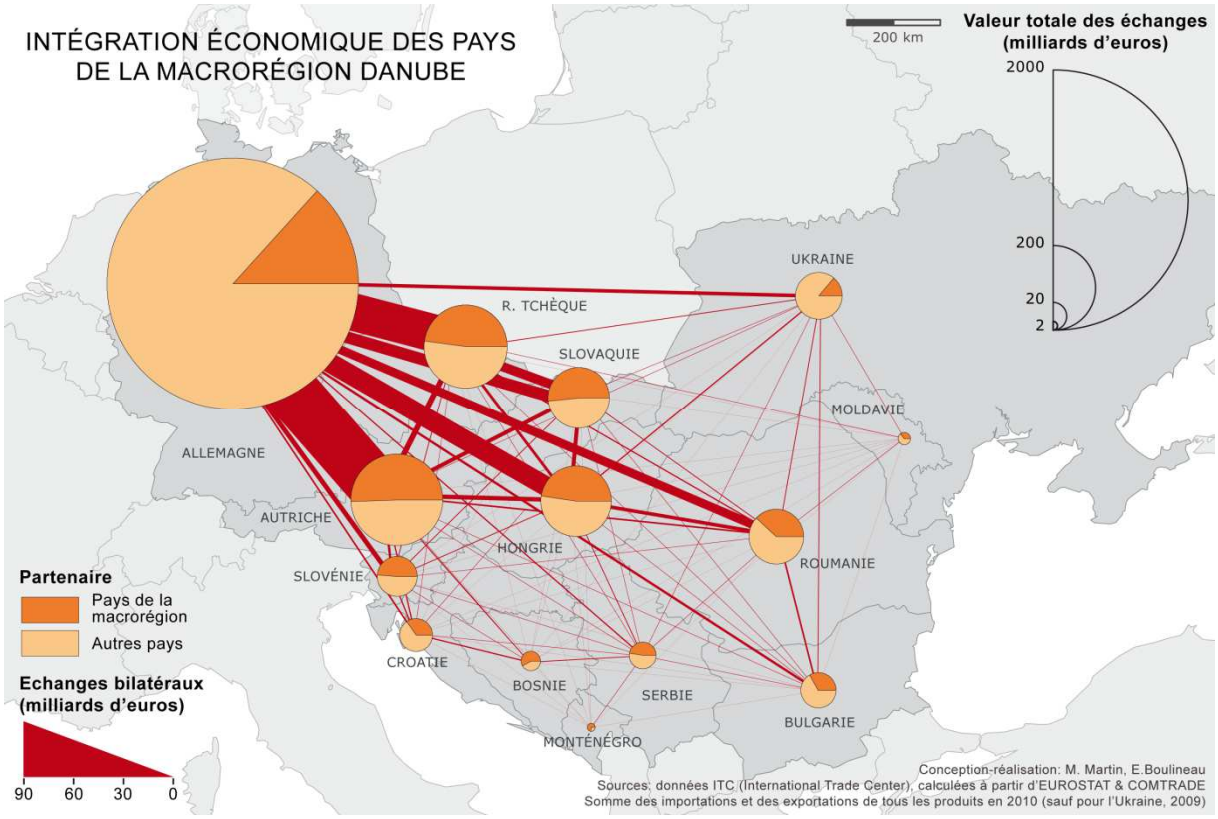
Source : ESPON ITAN, Scientific report, p. 121.

En matière d'échanges commerciaux, le découpage en grandes régions de relations privilégiées est relativement stable depuis 1968 sauf en Europe centrale et balkanique. On distingue une Europe du Nord-Ouest, une Europe occidentale auquel le Maghreb reste lié et une Europe orientale. Cependant, cette dernière a connu de fortes modifications avec la fin de l'alliance économique des pays socialistes sous la tutelle soviétique. Ainsi entre 1986 et 2006 émerge une Europe centrale à mesure que la puissance économique allemande s'affirme et que l'UE s'élargit justement vers les anciens pays de l'Est. Les Balkans dits occidentaux s'associent à cette dynamique progressivement entre 2006 et 2011, l'ex-Yougoslavie y entre au fur et à mesure. En revanche, sur le versant oriental des pays appartenant à la macrorégion Danube, les relations privilégiées continuent d'associer

[85] La méthode consiste à agréger les pays dont les relations sont plus soutenues qu'attendues selon un modèle qui tient compte de la taille des économies nationales. Les traitements ont été réalisés par l'équipe de l'IGEAT, Université de Bruxelles, coordonnée par Gilles Van Hamme ; le détail figure dans les annexes du programme ESPON ITAN.

l'Europe orientale et le bassin oriental de la Méditerranée, on peut penser ici que les échanges énergétiques pèsent d'un grand poids dans les échanges. La recomposition des appartenances régionales des Balkans occidentaux mais aussi de la Grèce (cette dernière figure dans trois groupes différents sur les quatre années retenues) corrobore ce que nous avions pu observer pour les échanges commerciaux entre les pays des Balkans : la fragmentation en États a généré autant de politiques commerciales différentes. En outre, l'ouverture au marché international après la chute du Rideau de fer a amplement recomposé les flux préférentiels. Il s'agit de voir maintenant si l'intégration européenne, réelle ou attendue, a augmenté les interrelations économiques au sein de l'Europe.

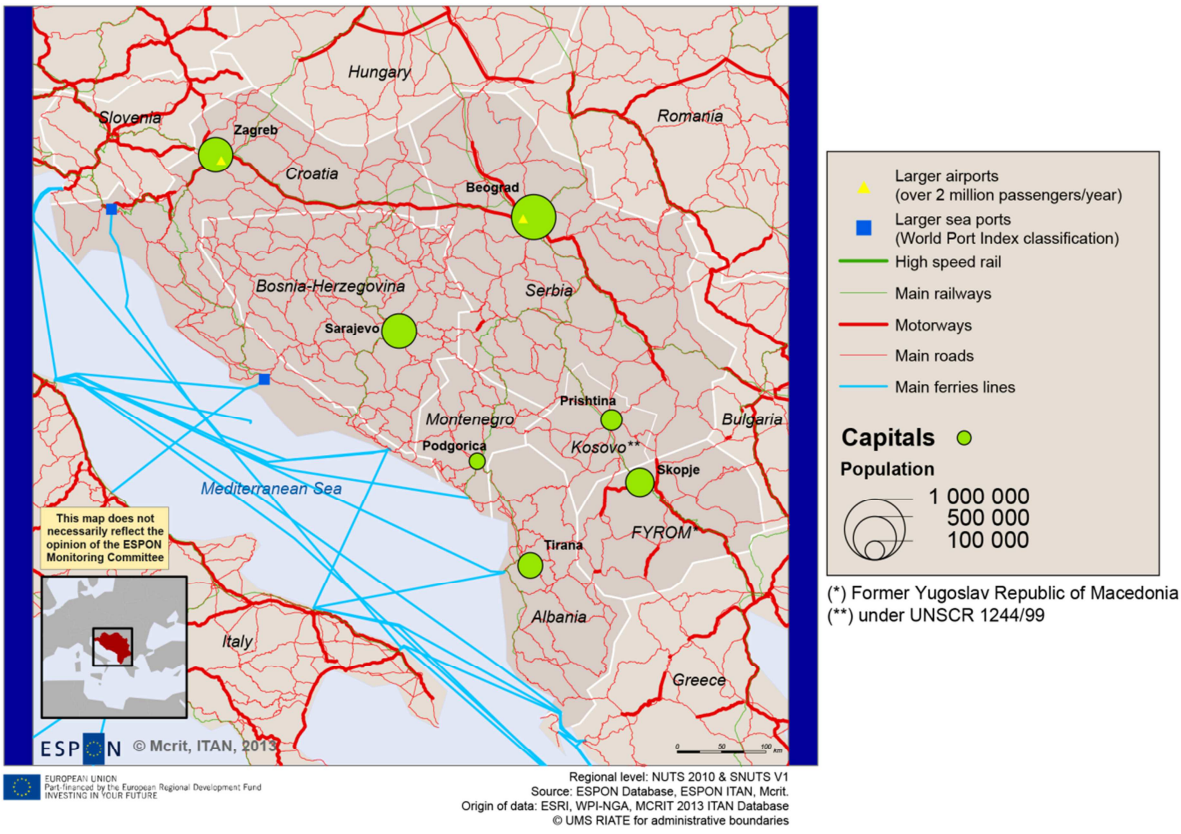
Figure 19 : Intégration économique des pays de la macrorégion Danube



Si l'on s'attache à regarder plus en détail ce qui se passe dans la macrorégion Danube (Figure 19), les relations commerciales entre les pays qui forment la macrorégion ne montrent pas davantage une forte intégration en 2010, au terme d'une décennie de croissance économique en Europe centrale et d'une reconstruction des économies dans les Balkans post-conflits. La carte représente la valeur des échanges réalisés et cette représentation est donc tributaire du poids des économies. L'Allemagne comme l'Ukraine, que l'on peut considérer comme les poids lourds économiques de la zone, la première parce qu'elle est la première puissance économique européenne et la seconde car elle contrôle une grande partie des flux énergétiques, sont les deux seuls pays à ne pas être entièrement englobés dans la macrorégion. Ces deux États réalisent un peu plus de 13% de leurs échanges commerciaux avec les pays inclus dans la macrorégion. Quatre pays seulement réalisent plus de la moitié de leur commerce avec les autres pays danubiens (Autriche 51%, Slovaquie 52%, Bosnie-Herzégovine 58%, Monténégro 72%). La république tchèque, la Hongrie et la Serbie réalise un peu moins de la moitié de leurs échanges avec leurs voisins macrorégionaux. Au total, à peine 25% du

total des échanges commerciaux de tous ces pays est réalisés entre eux. Si l'on compare avec la macrorégion Baltique, on réalise à quel point la macrorégion Danube est peu intégrée : autour de la Baltique, 75% des échanges sont réalisés entre les pays de la macrorégion Baltique, la Russie et l'Allemagne y réalisent entre 10 et 15% de leur commerce (Dubois et al., 2009, p. 33). Un biais est toutefois introduit ici par le fait que l'on raisonne sur les valeurs des produits échangés : pour des économies balkaniques à faible valeur ajoutée, l'insertion dans les flux à haute valeur est en cours. Cela dit, il s'agit d'un des paris des macrorégions : coopérer pour accroître la prospérité et sortir des effets induits par des économies en périphéries.

Figure 20 : Les principaux axes de transports entre les Balkans occidentaux et l'Europe



Source : ESPON ITAN, Scientific report, p. 400.

Ces limites observées dans les échanges commerciaux ont un lien avec les infrastructures de transport. En effet, les réseaux de transports sont un bon indicateur pour évaluer le potentiel d'intégration aux dynamiques européennes. Si l'on raisonne sur les Balkans occidentaux qui nous servent de région de référence dans notre réflexion sur les voisinages entre Adriatique et mer Noire, la question des transports est de toute première importance. Les Balkans occidentaux sont enclavés dans l'Union européenne. Les États membres bordent toutes leurs frontières, or, paradoxalement, le développement des axes de transports transeuropéens les évitent pour l'heure, ou du moins accusent un sérieux retard. La priorité accordée au réseau routier fait que les grands axes européens contournent actuellement les Balkans occidentaux : la route Budapest-Salonique passe désormais par la Roumanie et la Bulgarie, et ignore la route la plus courte en distance, qui est aussi l'axe historique via Belgrade et Skopje. Ce dernier axe cristallise un des points noirs des transports dans les Balkans : la discontinuité des réseaux aux frontières. La priorité est donnée à la desserte intérieure,

au détriment de l'international (Kocsis, 2007). On le voit sur la carte (Figure 20), aucune route transfrontalière n'est achevée à part la liaison Zagreb Belgrade. Côté réseau ferré, sa longueur est restée stable, d'une part, à cause de la priorité accordée à la route et, d'autre part, à cause de la reconstruction des voies détruites pendant les guerres de la décennie 1990. On estime ainsi que 80% des chemins de fer de Bosnie-Herzégovine ont été détruits ou endommagés. Seule la liaison fluviale Rhin-Danube dessert la région mais le manque de routes rapides handicape la rupture de charges.

Ainsi, en matière d'échanges, les ambitions de la macrorégion Danube se heurtent à d'importantes discontinuités dans les Balkans occidentaux. Elles se manifestent par une intégration insuffisante au marché européen mesurée ici par les échanges de biens, et par une insuffisance des infrastructures de transports. Ces discontinuités prennent la forme de ruptures dans les réseaux de transports et de fragmentations des marchés internes ce qui s'accompagne de politiques commerciales nationales diversifiées. L'intégration au cœur européen prend donc des modalités propres pour chaque pays, loin de l'idée d'une unité régionale dont le CEFTA ou les défis communs d'une macrorégion pourraient être les avatars. En ce sens, et une fois encore, les pays balkaniques relèvent bien d'une problématique du voisinage où la faible intégration (voire son recul) prime dans la relation à l'UE et où il y a autant de voisinages que de pays.

4. Les dynamiques démographiques, marqueurs des interdépendances ?

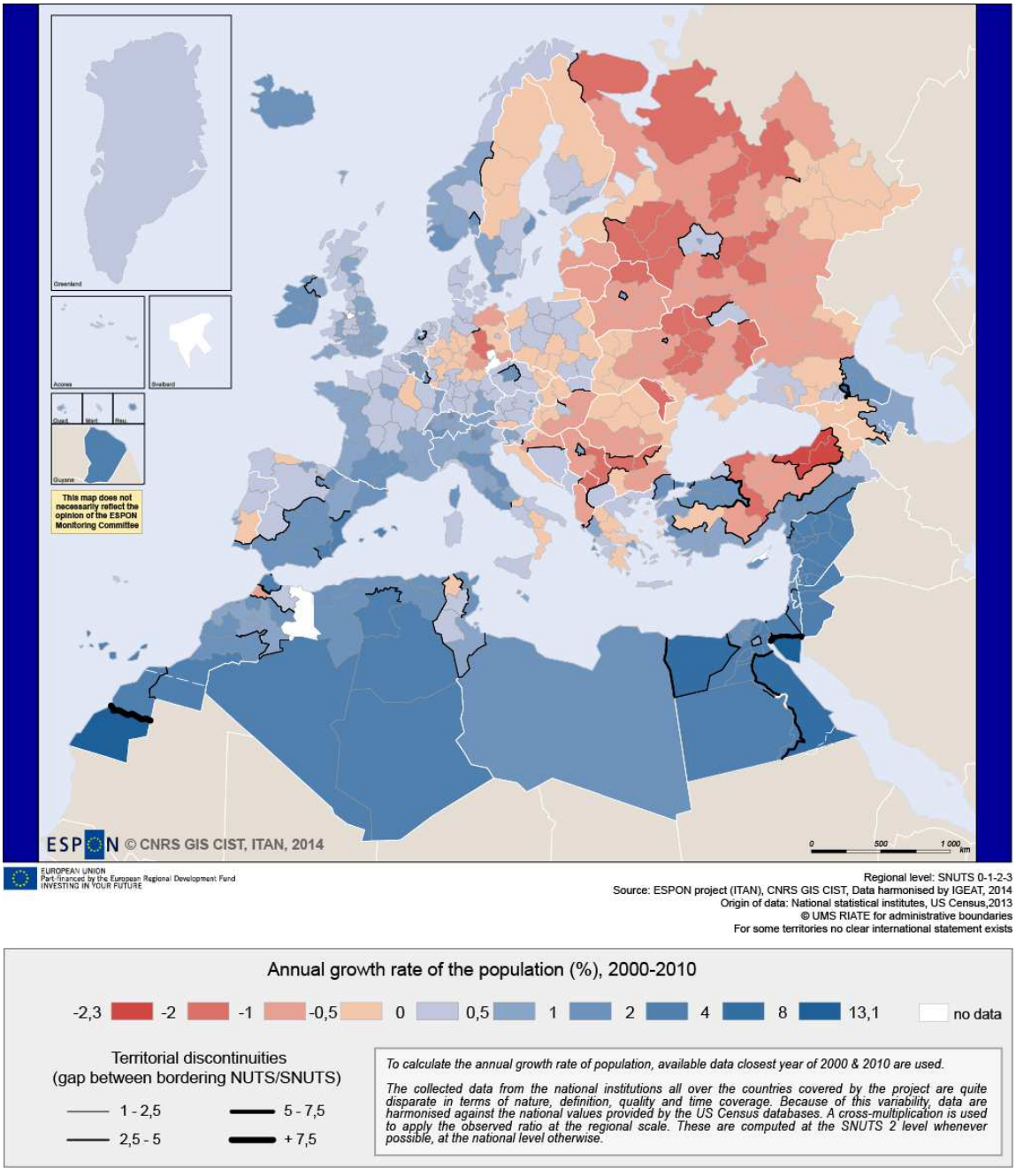
Les macrorégions conçues par l'UE sur ses marges présentent un poids démographique non négligeable, l'équivalent de 22% de la population de l'UE pour la macrorégion Danube et 15% pour la macrorégion Adriatico-ionnienne (Tableau 13). La question de l'emploi est au cœur des plans d'action, comme elle l'est au cœur de l'UE depuis la stratégie de Lisbonne. L'idée étant là encore d'intégrer les espaces du voisinage et des marges internes à la dynamique européenne en termes de perspective d'emplois et de qualification, pour construire la société de la connaissance chère aux économies développées.

La carte de la croissance démographique sur la période 2000-2010 (Figure 21) montre sans surprise que la population progresse plus rapidement sur la rive sud et est de la Méditerranée et, qu'à l'inverse, le déclin démographique est prononcé en Europe orientale jusqu'à la Russie incluse. Dans ce dernier espace, les exceptions de croissance démographique se logent dans les régions capitales, à la faveur ici d'un découpage territorial et statistique qui isole les capitales. Entre la mer Adriatique et la Mer noire, le manteau d'Arlequin de régions en croissance ou en déclin démographique sur la décennie 2000, montre plus qu'ailleurs l'hétérogénéité des configurations démographiques. La Turquie étant en soi un cas d'école entre ses régions méditerranéennes et sud-orientales en croissance démographique et ses régions intérieures et riveraines de la mer Noire en perte de population.
Le tracé des discontinuités interrégionales d'évolution démographique vient souligner les contrastes. On trouve pour toute l'aire balkanique élargie de fortes discontinuités, situées la plupart du temps sur les frontières étatiques, rappelant en cela le poids des systèmes nationaux dans les configurations démographiques[86]. Mais cette représentation cartographique met aussi en évidence

[86] Claude Grasland, dans sa thèse *Espaces politiques et dynamiques démographiques en Europe de 1950 à 1990* (1991), a mis en évidence ce lien grâce à la méthode des discontinuités dont il est l'auteur.

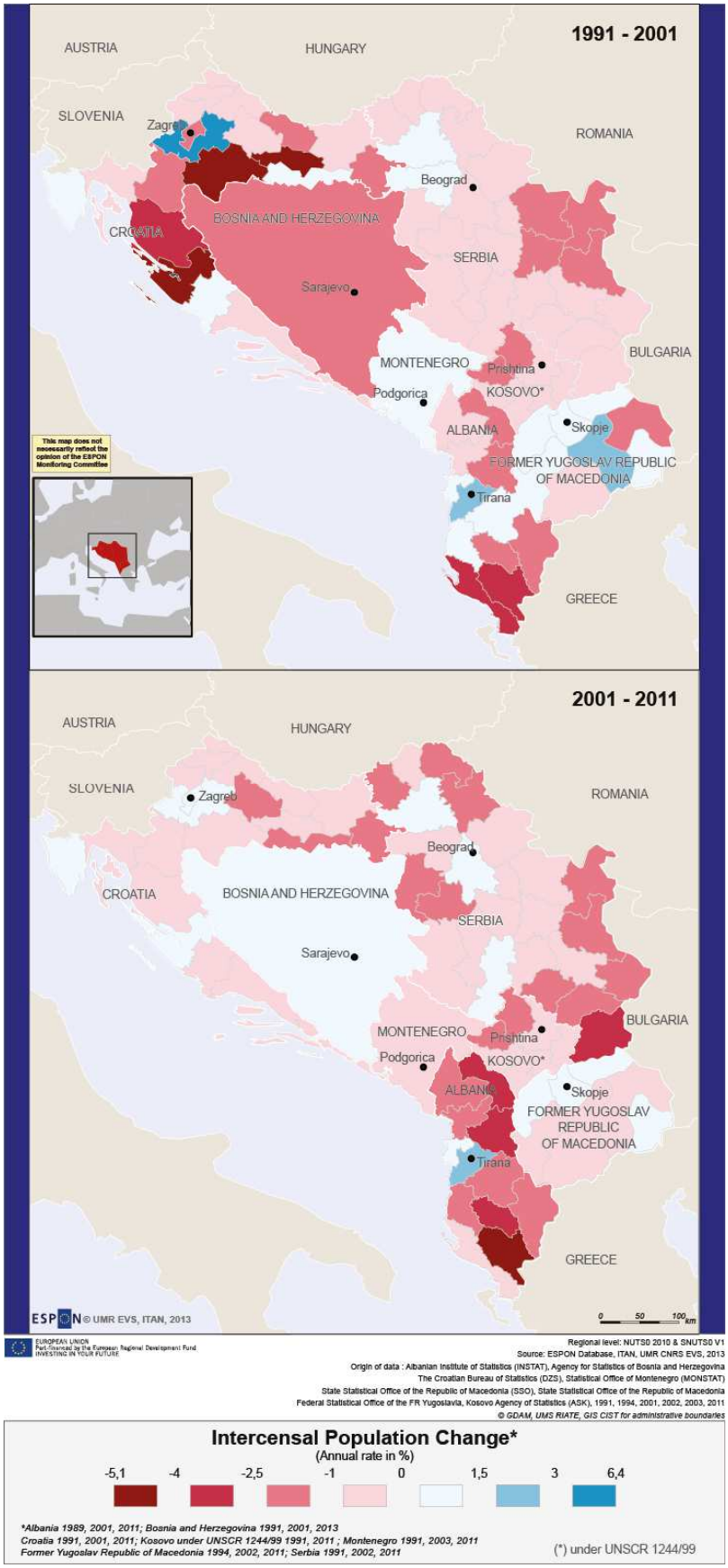
l'hétérogénéité de pays balkaniques apparus depuis 1991 sur la carte de l'Europe à la suite de l'implosion de la Yougoslavie. Pour tous ces pays des Balkans occidentaux, la croissance démographique s'est largement ralentie (pour la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro ou la Macédoine) ou bien l'important déclin, hérité souvent des décennies antérieures à 2000, atteint les valeurs les plus fortes de l'aire européenne élargie représentée. A ces discontinuités entre pays, s'ajoutent les différenciations internes régionales, marquées pour de petits pays.

Figure 21 : Évolution démographique de l'Europe et de ses voisinages (2000-2010)



Source : ESPON ITAN, Scientific report.

Figure 22 : Dynamique démographique des Balkans occidentaux (1991-2001-2011)



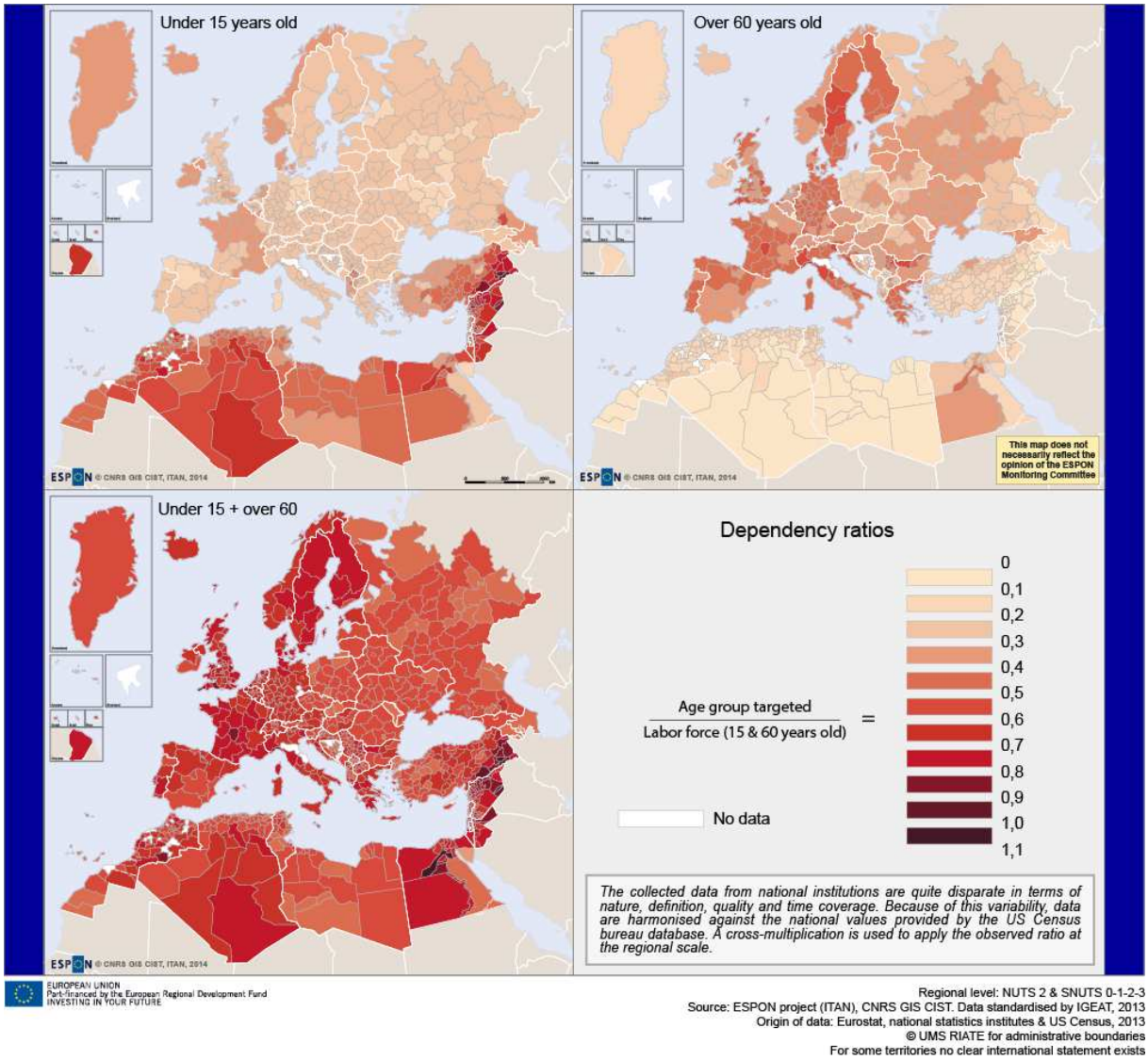
La période intercensitaire 2001-2011 (Figure 22) marque une décennie de stabilisation politique et un retour de la croissance économique dans les Balkans. Mais les tendances démographiques de la décennie précédente changent de rythme. En Albanie, le déclin démographique est accéléré par la double conjonction du déclin de la fertilité et de l'émigration. La Serbie connaît le même processus, alors que le retour des réfugiés ou des déplacés dans le pays se ralentit. En Croatie, le déclin naturel se poursuit, pendant que l'émigration repart. En Macédoine ou au Monténégro, la population se maintient ou baisse légèrement grâce à l'accroissement naturel qui compense l'émigration, mais la population vieillit du fait du départ des jeunes en migration. Dans tous ces pays, on note la fin de la transition démographique, une accélération du déclin naturel et une convergence certaine avec les tendances démographiques observées ailleurs en Europe.

Mais, comparé à l'Europe de l'Ouest, le facteur migratoire reste très prégnant et bien plus complexe : les migrations internationales ont augmenté suite aux guerres et aux crises, les migrations entre pays des Balkans sont encore présentes et complexifiées par de multiples statuts dus aux migrations forcées (le statut de déplacé ou IDP, internal displaced person) aux raisons politiques (réfugiés) ou aux causes économiques (migrations de travail). Ajouter à cela des migrations internes qui affectent le peuplement, dorénavant de plus en plus concentré en ville ou sur les littoraux, et le portrait de Balkans en mobilité reste d'actualité.

Les Balkans alimentent toujours les flux migratoires : dans la crise actuelle des réfugiés, les Kosovars forment 16% de la demande d'asile des primo-demandeurs dans l'UE en 2015, en deuxième position derrière les Syriens (18,5% selon Eurostat). Les Albanais arrivent en quatrième position (6,8%) et les Serbes forment 3% des demandeurs. Ainsi, parmi les dix nationalités les plus représentées pour la demande d'asile dans l'UE, trois proviennent des Balkans occidentaux. Les Balkans sont aussi la plateforme de réception de flux migratoires de plus lointaine provenance comme la « route des Balkans » a pu l'illustrer au cœur de la crise migratoire européenne à l'été 2015. Cette position des Balkans sur les routes migratoires réactivent leur fonction d'espace intermédiaire traversé par l'émigration de leurs ressortissants, des flux de migrants qui sont en transit et des personnes étrangères qui demandent l'asile sur place : Clément Corbineau avait observé dès 2011 en Serbie ce double mouvement mais le relevé des comptes est extrêmement difficile à tenir (Corbineau, 2014). Dans les recompositions récentes des routes migratoires vers l'Europe, la porte de la Mer noire sur le tripoint Bulgarie, Grèce et Turquie a été close par la construction de murs en Grèce et en Bulgarie.

Dans le domaine de l'emploi, les pays des Balkans occidentaux présentent une part de population en âge de travailler bien supérieure à la moyenne européenne où le ratio entre les personnes jeunes et âgées par rapport à la population en âge de travailler est de 50% en 2011. Dans toutes les régions des pays balkaniques cités, le taux de dépendance par âge est inférieur à 41%. Certains pays comme le Kosovo, l'Albanie et la Macédoine montrent des profils de population jeune, héritage d'une fécondité soutenue aujourd'hui largement entrée dans la phase de transition démographique. Ils apparaissent clairement sur la Figure 23, petite tache plus foncée dans la dépression démographique d'Europe orientale. Il est cependant plus difficile d'obtenir des données fiables sur la population en âge de travailler car les migrations temporaires de travail sont peu prises en compte dans le dénombrement des populations.

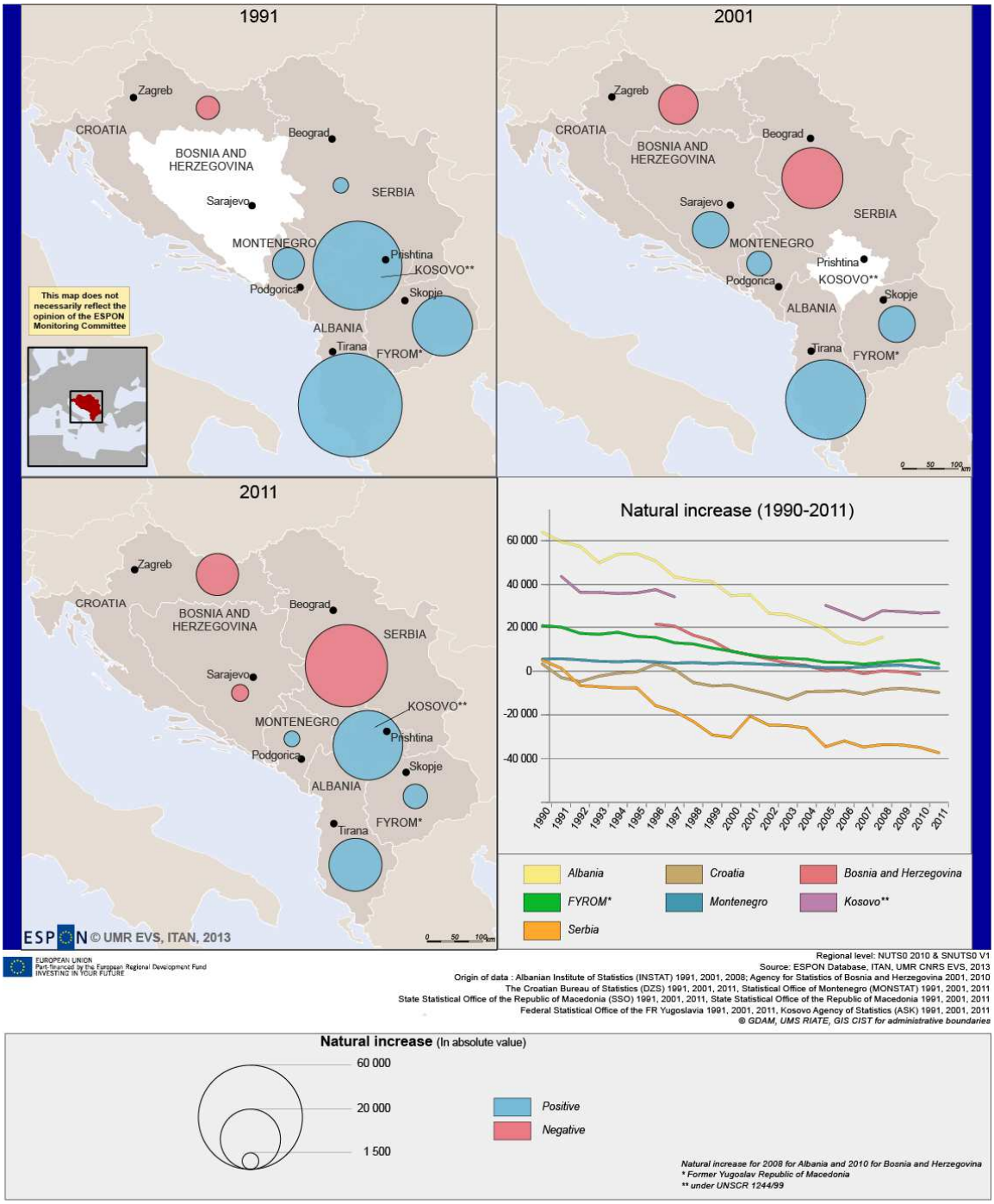
Figure 23 : Taux de dépendance par âges dans les régions d'Europe et des pays des voisinages (2010)



Source : ESPON ITAN, Scientific report.

La part des personnes ayant suivi des études supérieures, selon les standards de comparaison internationale, reste soutenue : en Croatie, en Serbie, et au Monténégro, elle oscille entre 13 et 14% en 2011. L'héritage socialiste yougoslave d'une population bien formée reste un atout. Le problème pour la plupart de ces pays concerne l'inadéquation entre le niveau d'étude et les profils d'emplois offerts, c'est particulièrement vrai pour les pays du sud des Balkans occidentaux. La culture de la mobilité dans ces pays balkaniques alimente ainsi des départs en migrations pour aller travailler à l'étranger.

Figure 24 : La croissance naturelle dans les pays des Balkans occidentaux (1991-2001-2011)

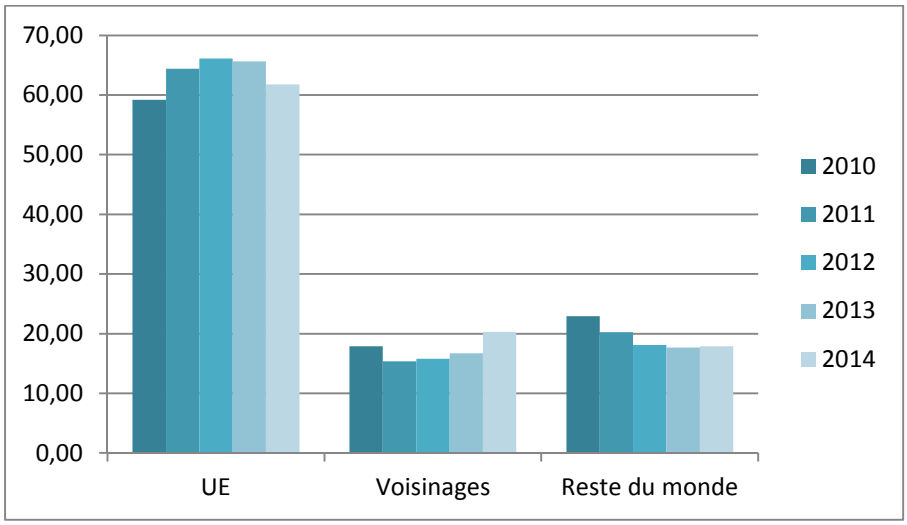


Source : ESPON ITAN, Scientific report.

Tous ces pays possèdent donc une importante population en âge de travailler en proportion relative de leur nombre d'habitants, car il faut aussi rappeler que l'on raisonne sur un peu plus de 22 millions d'habitants au total, soit l'équivalent de la population roumaine dans son entier. Néanmoins, la dynamique du solde naturel (Figure 24) depuis les vingt dernières années montre que le stock de personnes en âge de travailler va se tarir par répercussion sur la pyramide des âges d'une chute de la natalité. Pour les relations entre l'UE et ce voisinage, la question porte donc sur l'opportunité pour l'UE de bénéficier de ce réservoir de main-d'œuvre plutôt qualifiée à ses marges.

La crise migratoire de la fin de l'été 2015 a donc remis en avant la question des migrations internationales vers l'Europe et a révélé un décalage : le besoin de main-d'œuvre en Europe d'un côté, l'image d'une Europe forteresse de l'autre qui retient sur ses marges les migrants. Les conflits aux portes de l'Europe ont cependant jeté sur les routes de la migration une population croissante aspirant au statut de réfugiés. C'est cette tension entre rétention de l'immigration en provenance des pays tiers, nécessité d'accueillir au titre du droit d'asile, besoin de main-d'œuvre qui a fait exploser les accords de Dublin 2.

Figure 25 : Part d'immigrants non Allemands par grande région de provenance dans le total d'immigrants de 2010 à 2014 en Allemagne (%).



Source : Destatis, *Bevolkörung and Erwerbstätigkeit, Wanderungen*, Fachserie 1, Reihe 1.2

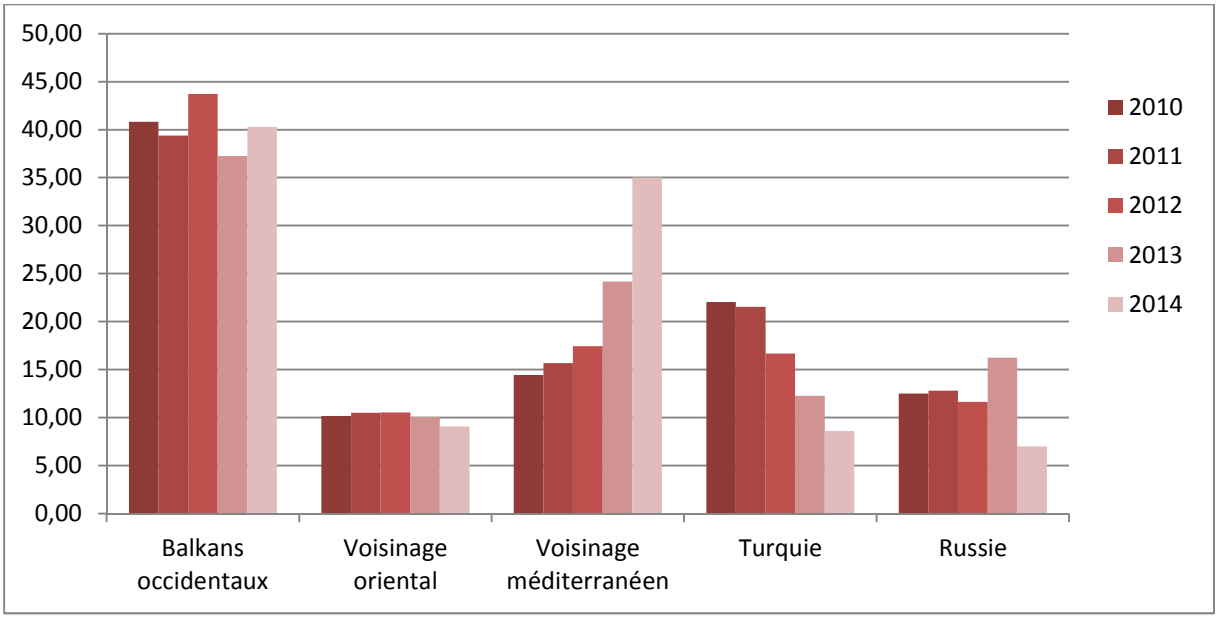
Un pays comme l'Allemagne est emblématique a plus d'un titre : il s'agit d'une économie en croissance qui a besoin de main-d'œuvre, d'autant plus que sa croissance naturelle est négative. Le pays se place désormais comme deuxième pôle d'accueil des migrants parmi les pays de l'OCDE après les Etats-Unis[87], et comme premier pôle européen des flux migratoires en provenance des pays tiers (c'est à dire hors Europe)[88]. Le pays accueille un tiers des demandes d'asile en Europe[89]. Entre 2010 et 2014, le flux d'immigrants a doublé, passant de 680 000 personnes en 2010 à 1 300 000 en 2014 (Figure 25). La part des immigrants en provenance de l'Union européenne reste stable en part relative (entre 60 et 66%) mais augmente en valeur absolue (+322 600 personnes entre 2010 et 2015, soit +21% par an). Cette prépondérance des flux intra-européens montre la force d'attractivité de l'Allemagne sur les autres États membres et la réussite pour ce pays de la libre circulation de la main-d'œuvre communautaire.

[87] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2014.

[88] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

[89] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr

Figure 26 : Part d'immigrants non Allemands par région des voisinages dans le nombre d'immigrants en provenance des voisinages de 2010 à 2014 en Allemagne (%).



Source : Destatis, *Bevolkörung and Erwerbstätigkeit, Wanderungen*, Fachserie 1, Reihe 1.2

Si l'on regarde le poids des voisinages[90] dans l'immigration en Allemagne, il représente entre 15 à 20% du total des migrations, ce qui illustre le poids de la proximité spatiale dans les principaux flux à destination de l'Allemagne. Dans le détail des voisinages (Figure 26), les Balkans occidentaux alimentent de façon importante l'immigration (entre 35% et 44% du total selon les années) pour des effectifs qui ont triplé entre 2010 et 2014 (de 51 000 personnes à 153 000, soit +40% de croissance annuelle). La part du voisinage oriental reste stable et celle du voisinage méditerranéen explose, enregistrant le flux de Syriens passé de 3 600 à 64 700 personnes entre 2010 et 2014. La Turquie quant à elle, traditionnellement pourvoyeuse de flux migratoires vers l'Allemagne, voit sa part et ses effectifs diminuer constamment.

Quelles questions cette brève analyse soulève-t-elle sur les relations entre l'Europe et ses voisinages du point de vue démographique ? On a vu avec la crise de l'été 2015 que les migrations internationales vers l'Allemagne étaient régulées à d'autres frontières, celles de la Hongrie ou de l'Autriche par exemple car les politiques migratoires ont été progressivement européanisées. L'accord de Schengen en 1985 inaugure la libre circulation des hommes dans la zone du même nom et la délocalisation des contrôles migratoires à des frontières non linéaires (les aéroports) ou aux frontières externes de la zone Schengen (la naissance de l'agence Frontex en 2004 en est la manifestation). Les accords de Dublin 2 en 2003 instaurent la gestion harmonisée du droit d'asile entre États membres, et contribuent à l'externalisation des procédures d'obtention du droit à circuler, qui se fait alors dans les consulats des États membres dans les pays tiers ou aux frontières des pays de départ ou de transit ; des accords de réadmission sont signés. Pour les pays des voisinages, qui sont mitoyens de l'UE et qui en commandent donc les routes d'accès terrestres et maritimes, la réadmission fait partie des accords d'association ou des plans d'action (tableau 1).

[90] On a inclus la Croatie de 2010 à 2012 dans le voisinage ainsi que la Turquie et la Russie.

Pour tous ces pays voisins, qu'ils soient reconnus candidats, potentiellement candidats ou inscrits dans les dispositifs de la PEV, c'est bien leur caractère d'espaces intermédiaires qui est à souligner ici : ils fonctionnent comme des sas de rétention de la migration vers l'UE. Pour les Balkans occidentaux (hors Croatie), la situation est devenue particulièrement critique pour ces pays qui sont à la fois d'importants carrefours migratoires, on parle de « route des Balkans » (Corbineau, 2014), et d'importants pôles de départs. Durant l'été 2015, d'importantes rixes ont eu lieu en Macédoine entre migrants et forces de l'ordre. Or, pour ces pays, on observe un durcissement de la position européenne : les accords de réadmission ont été signés plus tôt que les accords de suspension des visas courte durée pour leur ressortissants (pour l'Albanie, respectivement en 2006 et en 2008, pour la Macédoine en 2008 et en 2009). Le droit d'asile de leurs nationaux est aussi réduit peu à peu : ces pays sont progressivement inscrits sur la liste des « pays d'origine sûrs », une catégorie juridique nouvelle introduite dans le droit européen en 2005, qui permet en fait d'accélérer le traitement de la demande d'asile. En Allemagne, la liste comporte actuellement cinq pays dont trois du voisinage : la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et la Serbie, inscrites en 2014. En France, la liste se compose en 2014 de 17 pays dont 9 des voisinages : tous les pays des Balkans occidentaux y figurent, sauf la Croatie sortie de la liste en 2013 à l'occasion de son adhésion à l'UE et le Kosovo. En Allemagne, il est question de réintroduire le Kosovo dans cette liste ; la France l'a fait officiellement le 9 octobre 2015[91]. Au premier semestre 2015, l'Allemagne a enregistré 28 672 demandes d'asiles émanant de Kosovars et 32 472 émanant de Syriens[92].

Cette situation va donc à rebours de la dynamique d'intégration européenne que l'idée de voisinage recouvrait. La libre circulation des hommes, qui compte parmi les quatre libertés fondamentales de l'Union européenne, est pour l'heure entravée. Une fois encore, les Balkans sont renvoyés dans leur position d'intermittents des voisinages : après les avancées sur la route vers l'adhésion à l'UE, la crise migratoire les renvoie à leur statut de pays tiers. Mais plus encore, ce qui se passe dans les voisinages, les crises et l'instabilité consécutive, a contribué à faire voler en éclat les accords de Schengen : la première suspension de la libre circulation dans l'espace Schengen a eu lieu à la frontière franco-italienne en mai 2011, suite à l'arrivée massive de Tunisiens après la révolution de Jasmin (Wihtol de Wenden et Benoît-Guyod, 2012). S'il fallait encore le prouver, l'idée de voisinage qui fut un temps une aporie politique, est désormais le révélateur d'une incapacité à construire l'idée d'Union européenne.

A l'issue de cette section consacrée aux dynamiques spatiales entre l'UE et ses voisinages, il m'est donc possible de confronter le discours européen aux réalités spatiales.

Tout d'abord, le terme de voisinages forgé par l'UE me semble désormais déconstruit par l'analyse géographique. Si le singulier de voisinage a laissé la place au pluriel, le postulat d'un continuum d'espaces intermédiaires, au sens premier du terme, entre l'UE et les pays tiers, a été rejeté par l'analyse des flux et des structures spatiales. Asymétrie, fragmentation et discontinuités, voilà trois traits communs aux voisinages. Si on note quelques complémentarités, l'intensité de certains flux, c'est bien leur asymétrie pourtant qui marque les effets de dépendance de tous ces voisinages à l'UE : l'intégration se fait à sens unique dans la logique centre/périphérie. En retour, l'UE impose des normes comme l'exemple de la crise migratoire l'a montré. La fragmentation est un trait de caractère

[91] Pour la France, *le Monde* du 9 octobre 2015. C'est l'OFPRA (office français de protection des réfugiés et apatrides) qui décide de cette liste.

[92] Données BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

interne aux voisinages : les frontières cloisonnent, les marchés s'ignorent en grande partie, les lignes de force des transports se tracent à l'extérieur des voisinages. Enfin, le continuum attendu entre l'UE et le reste du monde par les voisinages se révèle couturé de discontinuités comme les barrières frontalières ou les discontinuités de compétitivité régionale mesurées par le PIB. Ces dernières montrent que l'intégration aux dynamiques européennes se fait non plus au niveau des États mais au niveau de certaines régions, les régions capitales préférentiellement pour les espaces que j'ai étudiés plus en détail. Ainsi, des discontinuités internes aux États apparaissent, elles traduisent le creusement des disparités régionales et le saut d'échelles entre des régions intégrées aux dynamiques de compétitivité libérale d'une Europe dans la mondialisation et les autres régions. Le discours européen sur les voisinages, avec sa vision des relations internationales entre des États ou des groupements des États, continue de situer les dynamiques politiques et économiques à l'échelle des États et manque donc les dynamiques infra-nationales.

Ensuite, si l'on considère les macrorégions comme des éléments du discours européen sur la coopération territoriale, elles témoignent d'une innovation territoriale bien ambivalente. La nouveauté des macrorégions réside dans le fait qu'elles se logent hors des mailles classiques, ou plus précisément qu'elles les mixent pour se placer à une échelle intermédiaire entre celle des États et celle de l'UE. En cela, elles tiennent de l'innovation sans introduire quoi que ce soit de nouveau : elles se fondent sur des limites naturelles que l'on croyait passées dans les oubliettes d'une mauvaise géographie et ont été adoubées par les États membres en Conseil européen. Si l'on retourne l'argument, dans une vision plus positive, on voit aussi que c'est un bon moyen pour réinvestir les États dans la coopération territoriale transnationale et que ces limites naturelles dans leur neutralité bienveillante permettent de faire passer des ambitions politiques d'une tout autre ampleur en matière de coopération territoriale européenne.

Ces macrorégions sont cependant trop récentes pour que l'on puisse trancher le point suivant : constituent-elles des « maillons faibles » entre deux échelons rivaux, celui des États et celui de l'UE, ou bien ont-elles de l'avenir pour mettre en relations des réseaux d'acteurs préoccupés par les « problèmes et défis communs » de leurs territoires d'action ? Si la crise européenne actuelle parvient à être surmontée, la deuxième proposition paraît envisageable.

Il reste cependant un point crucial, pour lequel la géographie n'est pas la science sociale la mieux armée, mais qu'il me paraît essentiel de mentionner. Il concerne la gouvernance macrorégionale. Les macrorégions sont conçues comme des espaces de coopération territoriale où se dépensent des fonds structurels sur projets, conformément à la politique de cohésion. Or ce sont des espaces dépolitisés à plusieurs titres. Tout d'abord, elles sont des coquilles vides institutionnelles, il n'y a pas d'autorités macrorégionales. Ensuite, conséquence de ce premier point, elles ne constituent pas des lieux de débat politique. Enfin, elles procèdent de stratégies approuvées par les institutions européennes et les États membres par consensus et non compromis. Cette dernière différence est de taille car le compromis suppose un débat politique pour résoudre un conflit ou une opposition. Le consensus au contraire procède d'un *modus vivendi* en amont où les parties prenantes se mettent d'accord ; c'est le mode de fonctionnement de l'UE. Or le déficit de compromis fait que l'UE est toujours perçue comme une institution qui impose par en haut et de l'extérieur ses politiques à ses propres États membres. L'évitement du conflit conduit à des découpages d'experts, de techniciens que la logique fonctionnaliste légitime au détriment d'autres logiques, identitaire par exemple. Comment alors faire adhérer à ces macrorégions s'il n'y a pas de débat démocratique, de voix dissonantes ? Comment donc alors les territorialiser ? La méthode consensuelle européenne a ses limites.

Conclusions et pistes de recherche sur l'européanisation des coopérations territoriales entre l'Union européenne et ses voisinages

Nous avons entamé ce volume de recherche en proposant deux champs d'analyse –la coopération territoriale et les voisinages de l'UE- que nous avons placés au prisme de l'européanisation. Il nous faut revenir sur ces deux champs, en les couplant avec deux autres termes que notre analyse a mis en exergue : l'innovation et l'intermédiarité. Nous conclurons ainsi sur ce que l'examen des macrorégions européennes apportent à la construction conceptuelle et à la validation empirique de ces deux nouveaux champs de l'innovation territoriale comme trait de l'européanisation et de l'intermédiarité comme traducteur scientifique de la complexité que recouvre le terme de voisinages. Nous ne reviendrons pas sur le détail des conclusions de chaque partie ou section, mais nous en retiendrons ici les grandes lignes pour en souligner les limites et ouvrir, dans un second temps de cette conclusion, sur de nouvelles pistes de recherche, aptes à porter des réponses à des appels d'offre scientifiques ou des thèses de doctorat.

I. Conclusions autour de deux mots clés : innovation et intermédiarité

1. L'innovation territoriale

Au cours de ce travail, nous avons envisagé l'européanisation comme un prisme d'analyse, mais le processus est devenu progressivement un objet de recherche : en faisant émerger l'idée d'innovation territoriale portée par les institutions européennes, nous souhaitions sortir du débat sur le transfert de normes par un processus descendant (*top-down*) et les logiques d'apprentissage (*bottom-up*). En effet, dans l'européanisation, qu'elle soit pressions normatives ou adaptatives par en haut ou échanges de bonnes pratiques par les acteurs locaux par en bas[93],

[93] Nous avions vu les tenants et les aboutissants de la MOC, méthode ouverte de coordination, dans les politiques de lutte contre la pauvreté en Europe dans le cadre de l'ANR MAILLE (Boulineau et Bonerandi-Richard, 2014).

ce qui est intéressant à notre sens c'est la fabrique, l'inventivité. Dans tout modèle, ce qui compte, c'est l'écart à ce modèle ou ce qu'il en sort d'inattendu. Nous sommes bien consciente que cette position est optimiste dans un contexte de crise européenne qui tend à anesthésier la capacité d'innovation. Mais la coopération territoriale européenne depuis 2008, si on accepte cette date comme début d'enchaînement de crises multiples, n'a cessé de porter des nouveautés : naissance des premiers GECT en 2008 et des macrorégions en 2009. Et qui plus est, cette innovation est venue du côté auquel on s'attendait le moins : les institutions européennes elles-mêmes ! Pour ne pas céder à un euro-optimisme excessif, on peut cependant souligner le fait que les innovations territoriales ne conduisent pas forcément au succès et que l'échec peut être aussi l'issue de processus trop anticipés ou mal engagés ayant conduit à des oppositions davantage qu'à des adhésions.

Reprenons ici les éléments d'analyse qui répondent à l'hypothèse d'une européanisation comme source d'innovation territoriale.
Si l'européanisation reste une question de convergence au sens d'intégration, elle ne se fait plus désormais par intégration verticale d'adhésion d'un État à un ensemble d'échelle supérieure (par exemple l'UE ou l'OTAN) car la pause de l'élargissement européen a été annoncée. Elle ne se fait pas non plus par intégration européenne de proche en proche : nous avons montré que les discontinuités territoriales peuvent se loger ailleurs qu'aux frontières externes des États et qu'à la logique de gradient interne de la périphérie vers le centre se substitue celle du saut d'échelle de régions capitales performantes et proches des standards européens au détriment des espaces délaissés. Elle se fait désormais dans un mouvement horizontal, de mise en relations des acteurs sans se soucier de la hiérarchie de niveaux et de la nature des fonctions. Et la coopération en est un fer de lance : nous avons regardé la coopération territoriale, mais le pendant pourrait être fait avec la coopération universitaire par exemple, autre chantier investi aussi par les instances européennes.
On serait passé ainsi dans une seconde phase de forme de l'innovation territoriale portée par l'Union européenne. Françoise Gerbaux et Frédéric Giraut soulignaient en 2000 que « l'innovation territoriale contemporaine se focalise sur les modalités partenariales de définition de territoires de mobilisation qui restent cependant étroitement bornés et étrangers les uns aux autres » (Gerbaux et Giraut, 2000, p. 14-15). C'est chose faite : après avoir construit des territoires de coopération (eurorégions, région transfrontalière etc…), L'UE a déployé son action « sur les modalités d'articulation, d'association, de complémentarité et de régulation politique des dynamiques territoriales » (ibidem). Le cadre juridique des GECT, les limites floues de macrorégions fondées autour de défis communs en sont la preuve. Cela ne veut pas dire cependant que cette innovation territoriale a rencontré du succès, ou du moins, il est trop tôt pour le dire.

Les macrorégions font montre d'une capacité de traduire des questions sectorielles (comme l'environnement, les transports) en enjeux transversaux aux espaces locaux, régionaux et nationaux et de proposer de nouvelles configurations tant territoriales que politiques. C'est évidemment vers le versant territorial que nous approfondirons **l'innovation territoriale présente dans les macrorégions.**
Tout d'abord, les découpages territoriaux sur lesquels s'appuient les macrorégions sont de trois types : bassin versant, bassin maritime, massif montagnard. Loin de renvoyer à une géographie

classique de 'grand-papa', on a montré que ce retour des périmètres de la géographie physique cachait en fait la mobilisation d'une « ressource symbolique » selon les termes de Bernard Debarbieux : à la fois espace en partage et espace affranchi du politique et de ses limites administratives. C'est donc un espace ouvert à de multiples possibles et non un espace clos par des limites physiques immuables (ligne de crête ou de partage des eaux). A partir de là, l'espace macrorégional devient une nouvelle échelle d'action qui sort des territoires bornés des États et des régions pour renvoyer aux périmètres administratifs uniquement comme lieux d'exercice des acteurs locaux, régionaux ou nationaux. Cette nouvelle échelle d'action est tout-à-fait visible pour les macrorégions Baltique et Adriatico-ionnienne qui ont pour origine deux bassins maritimes, échelles encore inexplorées pour construire de nouvelles coopérations. La première étape en est les stratégies maritimes européennes lancées en 2014. Si en termes d'européanisation, les macrorégions relèvent d'une innovation territoriale à consolider, elles s'éloignent cependant d'une européanisation conçue comme convergence car elles cherchent à s'appuyer sur la diversité des problèmes et des enjeux des espaces qui les composent.
Ensuite, ces espaces d'action macrorégionaux parviennent à être déconnectés des principaux découpages territoriaux. En inventant les macrorégions, l'UE introduit une nouvelle échelle de référence non coextensive de celle des États et des régions : il faut tout ou partie de plusieurs États pour faire une macrorégion, ce qui brouille les échelles de référence traditionnelles que sont les États et les découpages administratifs infranationaux. La question tient à leur articulation avec les cadres hérités de la modernité politique qui demeurent les échelles dominantes de pensée du monde contemporain. Or les macrorégions, comme niveau intermédiaire entre l'UE et l'État tendent à devenir des échelles transnationales de référence. Entre les territoires de la modernité politique et les espaces d'action d'un monde globalisé, l'articulation entre ces échelons est en cours. Il ne s'agit pas de privilégier l'un au détriment de l'autre mais de penser leur relation (complémentarité, subsidiarité etc) dans une perspective multiscalaire. Cette multiscalarité est aussi le propre du monde contemporain aussi bien en termes d'échelles d'appartenance de sociétés de plus en plus mobiles qu'en termes d'échelles d'organisation des relations économiques et politiques. Le paradigme de la complexité territoriale semble l'emporter sur celui de la post-modernité dans cette coexistence entre formes anciennes de la territorialité étatique et formes nouvelles de l'articulation à l'espace mondial.

Le sort des macrorégions n'est pas encore complètement scellé car elles sont trop récentes pour que l'on puisse dégager des points de certitude sur leur réussite. On peut tout autant en **souligner les limites**.
On a souligné dans une conclusion de partie que les macrorégions manquent d'assise démocratique. Le danger techniciste guette, comme dans le cas de trop nombreux découpages impulsés par l'Union européenne, nous l'avions vu par exemple à propos des nouvelles régions de planification en Bulgarie dans notre travail de thèse. Si les macrorégions se réduisent à des questions techniques dans des découpages d'experts sans investissement d'acteurs politiques qui représentent la population, c'est leur légitimité comme échelle de référence entre des territoires de la modernité politique qui sortira affaiblie. Si l'on se réfère en effet à l'idée de légitimité telle que la conçoit Jacques Lévy (Lévy, 1994), tout découpage territorial est un acte de légitimation des acteurs politiques qui le font dans une finalité politique pour transformer les conflits en accords et renforcer ainsi l'unité de la société. Cela doit rester un apanage des

acteurs politiques, et en particulier des élus représentant la population, et non des experts. La légitimité peut ainsi circuler entre des découpages dès lors qu'ils sont porteurs de solutions aux conflits : l'intercommunalité, les macrorégions peuvent en être. On comprend ainsi mieux le soin qu'ont pris les institutions européennes pour organiser des consultations publiques sur les projets macrorégionaux, afin de tenter d'impliquer davantage les citoyens.

On en vient donc à la question de la construction politique du périmètre macrorégional. Les détracteurs des macrorégions y voient une vieille recette, du « vieux vin dans un nouveau flacon », c'est le cas si on raisonne en termes de gouvernance comme le font les politistes. Mais si l'on entre par la question géographique, leur portée change. Les macrorégions répondent à un projet d'intégration spatiale aux dynamiques européennes : le caractère partagé car sécant aux découpages politiques territoriaux des risques environnementaux, des enjeux internationaux de sécurité, des circulations connectées par transports rapides sur le continent européen prime. Les macrorégions définissent donc davantage un espace de prise en compte de ces défis qu'un territoire de décision pour les relever. La définition de la macrorégion induit une géométrie variable d'acteurs et de lieux au gré des problèmes à résoudre qui est ainsi l'antithèse d'un modèle reproductible tel un maillage territorial qui par définition équivaut à tout autre découpage de même niveau. Ici il n'y a pas d'équivalence entre les macrorégions qui s'appuierait sur un statut juridique mais il existe des stratégies *ad hoc,* bien que formulées sur un moule commun. Une nouvelle question émerge donc : faut-il institutionnaliser les macrorégions ? C'est-à-dire leur donner un territoire au sens administratif, des pouvoirs et des acteurs politiques ? La réponse relève de la complexité territoriale observée actuellement : dans la coexistence de plusieurs modèles, faut-il nécessairement privilégier celui de la territorialisation, quand le monde, et la gestion des interdépendances, se fait de plus en plus en réseaux ? Comme l'indique le titre du dernier ouvrage de Martin Vanier, il s'agit bien de penser ensemble un « capitalisme en réseau » et un espace politique que l'on veut démocratique (Vanier, 2015). Les macrorégions font partie de ce débat.

Il manque cependant à notre analyse un pan de démonstration pour pouvoir conclure à l'éventuel succès macrorégional et répondre à la question précédente sur leur territorialisation. Vue de l'UE, les macrorégions fonctionnent, mais vue d'en bas, c'est-à-dire par les acteurs et les sociétés locales, rien n'est moins sûr. Car, au fond, qui s'en saisit ? Qui en connaît l'existence ? A la première question, nous avons montré par une analyse précise des acteurs institutionnels que les États et les régions s'y sont intéressés, de façon plus différenciée pour les régions selon la structure d'organisation étatique et les pouvoirs qui leur sont attribués. Pour la seconde question en revanche, nous n'avons pas exploré en détail la connaissance qu'en avaient les populations locales. Une récente étude eurobaromètre publiée en septembre 2015[94] montre cependant que la politique régionale et les macrorégions ne sont pas complètement inconnues des Européens. Un cinquième des personnes interrogées dans les 28 États membres déclarent connaître les fonds européens dédiés à la coopération territoriale. Pour six d'entre eux, plus d'un tiers de la population connaît ces actions : elle est la plus informée dans l'ordre décroissant en Lettonie (54%), à Malte, en Pologne, en république tchèque, en Espagne et en Croatie (33%). La France et le Danemark sont les bons derniers : seulement 10% de la population interrogée y

[94] Eurobaromètre Flash n° 423, publiée en septembre 2015 (terrain en juin 2015) : http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/1565

connaît ces initiatives européennes. Les macrorégions ont fait l'objet de questions spécifiques dans les pays concernés : un tiers des personnes interrogées dans les pays bordiers de la Baltique ont entendu parler de la macrorégion ; 22% des habitants des 10 pays du bassin versant danubien connaissent la macrorégion Danube et 28% des quatre pays de l'UE concernés par la macrorégion Adriatico-ionnienne ont fait de même. Là encore, les chiffres varient selon les pays : les nouveaux États membres semblent bien plus informés. Restent à savoir dans quelle mesure, les acteurs politiques locaux et régionaux connaissent et approuvent les microrégions. Cette étude reste à faire.

2. L'intermédiarité

Une autre série de conclusions émerge de cette innovation territoriale ; elles font le lien avec la notion d'intermédiarité. L'interrogation sur les marges comme lieux de production d'innovation a été souvent abordée dans la littérature géographique. Le voisinage peut être considéré comme une marge, si l'on se réfère au classique modèle centre/périphérie ; il est aussi saturé de géopolitique tel que le conçoit l'UE. C'est pourquoi nous lui avons préféré la notion d'intermédiarité, partagée par d'autres sciences sociales, pour aller plus loin dans la compréhension des dynamiques européennes. En reprenant la distinction entre une intermédiarité de position et une intermédiarité de fonction, nous ferons ainsi le lien avec le voisinage et avec l'articulation des échelles et des niveaux introduite par les macrorégions.

De l'intermédiarité de position, le voisinage a été notre entrée privilégiée. Nous avons tout d'abord abordé le voisinage comme une construction géopolitique de l'UE introduisant une catégorie spatiale intermédiaire de non-exclusion entre États membres de l'UE et pays tiers à proximité de l'UE. Mais là encore, si on raisonne uniquement en termes de puissance européenne et de *hard power*, les crises géopolitiques actuelles scellent l'échec du voisinage : le retour à une politique des grandes puissances est patent dans la crise syrienne, l'UE étant absente de certaines tables rondes de négociations pour sortir du conflit.
Mais nous avons montré que la notion de voisinage traduit une position intermédiaire de ces espaces par l'analyse géographique de certains flux. Or, pour reprendre le sociologue Jean Foucart (Foucart, 2010), « la logique des flux impose une érosion des unités discrètes qui composent l'espace social (identités, positions, catégories) ». Dans l'espace géographique, cette logique de flux se traduit par de fortes discontinuités qui battent en brèche les unités discrètes, c'est-à-dire dénombrables et continues, des États, des frontières, des territoires bornés au profit des figures du réseau, de l'interface et du multi (-niveau, -scalaire). Ces dernières figures, loin d'abolir les précédentes, viennent s'y substituer dans un rapport davantage dialectique qu'antithétique. Ainsi, notre analyse des voisinages de l'Europe balkanique a-t-elle montré que le voisinage balkanique constitue un espace fragmenté, hétérogène, entretenant de relations très asymétriques avec l'UE, il est traversé de disparités internes et de discontinuités d'échelles entre des espaces riches et bien intégrés au dynamiques externes de développement et des périphéries internes davantage délaissées et en panne de catalyseurs socio-économiques. L'intermédiarité de position de ce voisinage n'est donc pas celle du gradient, du milieu, ou de la position moyenne banale, mais bien celle du médiateur, du commutateur qui fait comprendre les nouvelles logiques qui articulent l'Union européenne à l'espace mondial. Il est donc inutile de

dire combien il y a de voisinages européens, où ils s'arrêtent et où ils commencent, s'ils sont complètement ou incomplètement intégrés à l'Europe.

Par rapport à la notion de marge, celle de l'intermédiarité permet davantage de construire les interrelations. La définition des périmètres macrorégionaux actuels s'appuie justement sur cette notion de marges. Aux marges externes tout d'abord, il s'agit bien de construire la coopération territoriale entre les périphéries de l'UE et leur immédiat voisinage hors UE (macorégion Baltique, Danube et Adriatio-ionnienne). Dans les marges intérieures, les espaces de montagne de la macrorégion alpine rappellent que le focus est placé par les instances européennes sur ces territoires à forte spécificité dans la politique de cohésion. On reste dans une logique fonctionnelle, celles des « géographies fonctionnelles » introduites dans le Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale (2010). Il y a cependant une certitude : l'innovation vient du centre, l'UE ou ses États membres, et non des marges. En cela la formule n'est pas révolutionnaire, mais on a montré que c'est dans les interstices de la hiérarchie classique des niveaux régions, États, UE qui sont pour chacun investi dans les projets macrorégionaux à des degrés divers que se loge la nouveauté.

Le pouvoir du projet européen est aussi là dans l'invention de nouvelles catégories d'espaces : eurorégions, macrorégions, voisinage… Ce découpage des espaces européens cherche à neutraliser le poids du modèle centre/périphérie pour faire émerger dans ces supposées périphéries des laboratoires d'innovations fondées autour de la coopération. Certains auteurs comme le politiste Zaki Laïdi en conclut que l'UE n'est qu'une « puissance narrative », capable d'inventer un grand récit sur son projet, récit en panne dans la série de crises actuelles. Plus pragmatiquement, notre entrée géographique a été de montrer au contraire que le découpage macrorégional de l'espace cherche à répondre, pas à pas et à bas bruit, aux logiques d'organisation d'un monde de flux et de coopérations à étayer.

Si l'on reprend maintenant **l'intermédiarité de fonction** que l'on a explorée avec les macrorégions, plusieurs conclusions peuvent être tirées. Les macrorégions se placent dans des interstices de plusieurs natures :

- Des interstices juridiques : la coopération territoriale s'est développée aux marges des traités sur le ressort des compétences partagées ou exclusives entre l'UE et les États membres.
- Des interstices fonctionnels : entre le niveau étatique et le niveau européen, les macrorégions comblent le vide d'une échelle intermédiaire qui permet de repenser un périmètre d'action infra-européen, apte à faire le lien entre régions, États et voisinages.
- Des interstices organisationnels qui permettent de renforcer la structure des liens forts, ceux des relations entre États, étudiés par les relations internationales et la géopolitique, tout en construisant les liens faibles de la coopération.

Sur le premier point, l'étude de la naissance de la coopération territoriale (partie 2) a montré comment la Commission européenne a gagné des parts d'autonomie et des marges d'expérimentation par rapport à la tutelle des États, tout en restant étroitement liée au contexte économique et politique de l'Union dans son ensemble.

Sur le second point, les macrorégions sont trop récentes pour en apporter une preuve fiable. Sans structure de gouvernance *ad hoc*, sans marge de manœuvre financière et sans statut juridique précis (à la différence des GECT)° -la fameuse règle des trois NO- , il est impossible de dire pour l'heure si les macrorégions exercent une fonction de pivot entre l'infra et le supra. Mais, pour sortir du débat qui verrait s'opposer fixité des maillages de la modernité et flexibilité

de périmètres plus souples, y-a-t-il besoin d'institutionnalisation selon la norme de la cohérence administrative et politique pour promouvoir des espaces de coopération territoriale, en vue de préparer une meilleure intégration et du développement partagé ?
Finalement, le troisième point apporte déjà un élément de réponse que des recherches ultérieures pourront confirmer ou infirmer. Il concerne la force des liens faibles en matière de coopération, l'hypothèse en est la suivante : la structure de la coopération territoriale ne s'effondrerait pas si on retire les liens faibles ; en revanche, si on ôte les liens forts, la structure de coopération s'effondre. On en revient à la force potentielle de la macrorégion : créer des réseaux entre acteurs de territoires différents, les asseoir autour d'une même table pour coopérer.

Enfin, avec les macrorégions comme figure de l'intermédiarité, nous avons **exploré la question de la régionalisation en contexte européen** et la façon de penser une échelle d'ordre méso, entre le micro et le macro. Nous avions étudié dans nos travaux précédents sur l'Europe orientale et balkanique l'introduction d'un niveau régional (NUTS 2) sous impulsion européenne. Ce niveau méso entre le local (le micro) et le niveau étatique (le macro) a achoppé, menant à de nombreux débats internes aux États mais aussi externes, sur la finalité et la portée de ce niveau NUTS 2. Avec les macrorégions, nous avons continué de regarder ce niveau méso, placé dans ce cas entre le micro (les États) et le macro (l'UE) en contexte d'espace mondialisé. Là aussi, il s'agit de niveaux qui peinent à se construire mais qui sont d'ores et déjà des enjeux des nouvelles modalités de gestion des territoires tant en matière d'aménagement que d'administration. Mais à chaque fois, la régionalisation est posée comme un moyen de renforcer la cohésion interne de territoires travaillés par des forces de fragmentation. L'échelle régionale est une figure de l'intermédiarité qui permet d'articuler et de mettre en cohérence deux ordres d'échelles fondamentaux : le micro, comme échelle de la proximité entre les individus, et le macro comme échelle d'organisation des interdépendances entre groupements d'individus. En ce sens, de tels dispositifs intermédiaires remettent en question la glocalisation d'Erik Swyngedouw qui suppose une relation d'échelles binaire entre le local et le global ; deux échelles où viendraient se manifester (par *rescaling*) les processus de la mondialisation (Swyngedouw, 2004).

II. De nouvelles pistes de recherche sur la coopération territoriale en Europe

A l'issue de ce travail, plusieurs pistes de recherche peuvent être envisagées, elles seront plus ou moins détaillées selon l'importance que nous souhaitons leur accorder. Elles concernent toutes de nouvelles formes de coopération territoriale à explorer.

1. Poursuivre l'étude sur les macrorégions : projets, réseaux et espaces transnationaux

Concernant les macrorégions, trois orientations de recherche mériteraient d'être développées pour poursuivre ce travail.

Avec les macrorégions, on est encore dans un dispositif territorial qui prend peu à peu forme. La logique du multiple, de la transversalité et de l'interaction des échelles dans des espaces dont les limites importent peu se substitue peu à peu à celle d'unités bornées, contiguës ou emboîtées. Mais pour que cela fonctionne, il faut pouvoir en lire la structuration dans l'action territoriale. Or, nous n'avons pas pu **regarder en détail les projets développés au sein des macrorégions** dans ce travail. Les procédures contractuelles au travers des projets européens peuvent fournir une information intéressante sur la structuration des réseaux d'acteurs et les financements accordés. Une importante base de données européenne (KEEP : Knowledge and expertise in European programmes)[95] recense les projets financés dans le cadre de la coopération territoriale. Mise en ligne progressivement depuis 2011, elle comprend à ce jour la quasi-totalité des programmes Interreg pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013. Cependant, les données se rapportant aux macrorégions sont encore largement incomplètes : seule la macrorégion Baltique y figure à titre exploratoire, et les programmes 2014-2020 fléchés sur les macrorégions devraient permettre une recherche systématique. Or ces appels à projets sont en cours et ne figurent donc pas encore dans la base de données KEEP. Il s'agit là encore de l'exploitation d'une importante base de données qui, de la part des chercheurs, nécessite un travail dans un programme de recherche d'envergure.

Une autre façon de cerner les macrorégions et les conceptions qu'en développent les acteurs clés réside dans **l'analyse du discours**. Nous avons eu l'occasion d'avoir recours à ces méthodes dans l'analyse des références spatiales utilisées dans les documents de lutte contre la pauvreté en Europe ((Boulineau et Guy, 2014). Il pourrait en être de même pour affiner la place et le rôle dévolu aux macrorégions dans la coopération territoriale européenne. Il existe une abondante littérature institutionnelle produite par les acteurs investis dans la coopération territoriale. Elle a été abordée en termes de gouvernance, mais les études se sont peu intéressées aux discours développés : les textes des consultations publiques des macrorégions pourraient par exemple faire l'objet d'une analyse textuelle des thèmes de prédilection et des types d'acteurs engagés ; elle poursuivrait ce que nous avons fait (partie 3) et contribuerait à affiner la perspective sur les liens forts et les liens faibles dans la coopération territoriale.

Enfin, une troisième perspective pourrait s'atteler à une **comparaison avec d'autres régions transnationales en formation**, ailleurs dans le monde. Les bassins versants et les bassins maritimes font l'objet d'initiatives similaires, on pense par exemple à l'Amérique centrale abordée dans les travaux de Lucile Medina sur les bassins versants des grands fleuves, ou à l'Asie dont les grands bassins fluviaux sont l'objet d'une régionalisation transnationale (Taillard, 2009). Une telle analyse comparative a été menée pour les espaces de montagne dans le monde par Bernard Debarbieux et Gilles Rudaz (Debarbieux et Rudaz, 2010) et leur approche en termes d'imaginaire politique pourrait être transposée aux bassins maritimes européens en voie de territorialisation politique dans le cadre de vastes stratégies maritimes. L'entrée par les bassins maritimes permettrait par ailleurs de travailler sur l'innovation territoriale en Europe. Dans la bibliographie disponible, la réflexion à l'échelle nationale (territorialisation étatique de frontières maritimes en ZEE) et mondiale (entraves ou développement de la circulation circum-planétaire) guident la plupart des analyses. Il manque là encore l'analyse à une échelle

[95] http://www.keep.eu/keep/ (consulté en novembre 2015)

intermédiaire, celle de la gestion des eaux d'un bassin maritime intermédiaire entre les grands océans globaux et les eaux territoriales nationales. La question est de toute première importance en Europe : Baltique, Adriatique, Mer noire… sont autant d'espaces maritimes qui pourraient faire l'articulation entre plusieurs échelles. Au sein du master AlterEurope, une étudiante de M2 s'est engagée sur ce sujet.

2. Explorer une nouvelle forme de coopération territoriale en Europe : les jumelages de villes

Avec les macrorégions, nous avons travaillé sur une forme de coopération territoriale entre des espaces contigus selon l'hypothèse que la continuité et la proximité spatiale favorisent la coopération. Nous avons donc privilégié la métrique topographique. Nous souhaitons pouvoir engager désormais une **étude de la coopération territoriale en contexte de discontinuité territoriale**, quand les lieux se placent dans une métrique topologique où la proximité entre ceux-ci ne s'inscrit plus dans la distance euclidienne mais dans la distance entre les nœuds du réseau. Les réseaux de villes s'inscrivent dans cette dernière optique : les jumelages de villes, leur adhésion à des associations internationales montrent que les villes développent des stratégies de coopération autonomes.
Nous avons commencé à étudier les jumelages de villes autour de la mer Noire dans le cadre du programme ESPON ITAN et les résultats ont montré que ces jumelages se développaient entre les villes de la mer Noire pour les inscrire dans un double mouvement de régionalisation (autour de la mer Noire) et de mondialisation avec le développement de jumelages avec les grandes villes portuaires mondiales (Boulineau, 2015, article reproduit dans le volume 2 [20]). L'étude des jumelages de villes comme vecteurs de coopération territoriale est un champ émergent de la recherche et plusieurs hypothèses mériteraient d'être explorées pour aller plus loin avec un corpus de villes européennes.

Un champ d'études concerne **la coopération territoriale en contexte de discontinuité territoriale comme figure de l'intermédiarité**. La structuration de réseaux de villes fondées sur des jumelages, des associations internationales de villes a pour l'instant été davantage analysée comme un vecteur d'internationalisation des villes dans une compétition urbaine : « la diplomatie des villes » transpose à l'échelle urbaine l'idée de relations internationales telles qu'elles sont menées par les États (Vion, 2002 ; Viltard, 2008) ou bien les réseaux associatifs de villes ou les jumelages sont vus comme des alliances stratégiques pour mettre en œuvre un saut d'échelles (*rescaling*) d'une unité urbaine locale pour s'arrimer à la compétition internationale dans un jeu d'échelles local/global (Cremer, De Bruin et Dupuis, 2001 ; Bucher et Grillon, 2008 ; Clarke, 2009). Il faudrait pouvoir tester dans ce cadre-là la notion d'intermédiarité : Nicolas Escach en a posé les jalons dans sa thèse soutenue en 2014 à l'UMR EVS, en articulant l'étude des réseaux de villes baltiques avec l'hypothèse qu'ils contribuent à la régionalisation de la mer Baltique au sein de l'ensemble européen (Escach, 2014). Il montre que la construction de ce niveau intermédiaire de structuration en réseaux associatifs de villes est nécessaire à la stratégie de nombreuses villes pour se placer dans la compétition internationale, même si cette échelle intermédiaire de région Baltique est davantage perçue par ces villes comme un moyen que comme une fin (Escach et Vaudor, 2014 ; Escach, 2015). L'intermédiarité paraît avoir, en matière

de coopération territoriale urbaine, un « effet de levier », une hypothèse à tester sur d'autres types de coopération tels les jumelages de villes.

Méthodologiquement, l'analyse des réseaux se développe sur la base des travaux de sociologie et du perfectionnement des méthodes de gestion de base de données importantes. Elle pose la question de la **structuration des liens faibles face aux liens forts** et de leur résistance quand les seconds s'affaiblissent ou cassent. L'étude des individus et de leurs réseaux sociaux (téléphonie mobile, twitter..) tend à vérifier la théorie des réseaux sociaux de Granovetter (1973 ; 1983) sur la force des liens faibles : ce qui se passe entre individus au niveau micro d'un petit groupe fait le lien (« le pont » dit Granovetter) avec le niveau macro de l'organisation sociale ou politique générale. Peut-on transposer cette théorie à des collectivités locales comme des villes, qui sont des individus spatiaux non mobiles ? Il nous faudrait construire un peu mieux ce qui pour l'heure relève de l'intuition.

Enfin, étudier les jumelages de villes peut donner **une modalité autre si ce n'est nouvelle d'envisager l'européanisation** : les jumelages de villes se sont développés en Europe après la Seconde guerre mondiale, dans l'idée qu'ils contribueront à construire la paix (Zelinsky, 1991). Les villes, en s'appuyant sur leur autonomisation politique, en ont repris la logique pour s'insérer dans la mondialisation. L'UE réactive actuellement ces initiatives par en bas dans sa politique d'élargissement : on pense par exemple au programme « l'Europe pour les citoyens » qui encourage les jumelages de communes. Ce volet de coopération territoriale promeut une nouvelle fois une dynamique de réseaux fondée sur un partenariat et non pas sur une asymétrie de relations de pouvoirs. Il y aurait le moyen de construire ici encore l'européanisation comme objet de recherche au travers des jumelages de villes : s'agit-il de transferts de modèles européens ou d'apprentissages mutuels ? Coopère-t-on mieux entre villes de même profil (démographique, économique etc…) ? Autrement dit, cette européanisation encourage-t-elle la diversité des partenariats pour rester « unie dans la diversité » ? Promeut-elle la coopération entre le même, l'identique ou bien celle qui ouvre à l'autre, voire au voisin ? Dans quel but les villes s'en saisissent-elles ? Autant de questions ouvertes par le vaste champ de la coopération territoriale en Europe.

Bibliographie

ACADÉMIE DES SCIENCES, *Geografija na Bălgarija, fizičeska i socialno-ikonomičeska geografija [Géographie de la Bulgarie, géographie physique, économique et sociale*, Forkom, Sofia, 2002, 760 p.

AGNEW John, « How Many Europes? The European Union, Eastward Enlargement and Uneven Development », *European Urban and Regional Studies*, 2001, vol. 8, n° 1, pp. 29‑38.

AGNEW John, « The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory », *Review of International Political Economy*, 1994, vol. 1, n° 1, pp. 53‑80, [http://dx.doi.org/10.2307/4177090].

AGNEW John A., « Arguing with Regions », *Regional Studies*, 2013, vol. 47, n° 1, pp. 6‑17.

ALLAIN Rémy, BAUDELLE Guy et GUY Catherine (dir.), *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, 306 p.

ALLMENDINGER Phil et HAUGHTON Graham, « Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: the New Spatial Planning in the Thames Gateway », *Environment and Planning A*, 2009, vol. 41, n° 3, pp. 617‑633.

AMILHAT-SZARY Anne-Laure et FOURNY Marie-Christine (dir.), *Après les frontières, avec la frontière : nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2006, 169 p.

ANCEL Jacques, *Peuples et nations des Balkans: géographie politique*, Paris, Editions du C.T.H.S, 1992, 220 p.

ANGELIDOU Aliki, « Migrations in the « neighborhood »: Negotiations of identities and representations about « Greece » and « Europe » among Bulgarian migrants in Athens », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires [en ligne]*, 31 décembre 2008, Vol. XI, n° 1-2, mis en ligne le 31 décembre 2008, consulté le 13 janvier 2015.

ANTHEAUME Benoît et GIRAUT Frédéric (dir.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD éditions, 2005, 384 p.

BACHTLER John et MCMASTER Irene, « EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2008, vol. 26, n° 2, pp. 398‑427.

BACVAROV Marin, « Iljuzii i realizăm v percepcijata na geografskoto položenie na Bălgarija [Illusions et réalisme dans la perception de la situation géographique de la Bulgarie] », *in* Marin BACVAROV (dir.), *Geopolitika*, Sofia, Petekston, 1999, pp. 49‑58.

BADIE Bertrand, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 276 p.

BAFOIL François et BEICHELT Timm (dir.), *L'européanisation d'Ouest en Est*, Paris, France, l'Harmattan, 2008, 327 p.

BALZACQ Thierry, « Editorial. Construire le voisin. Pratiques européennes. », *Cultures et Conflits [en ligne]*, 2007, vol. 66, mis en ligne le 12 juillet 2007, consulté le 3 mars 2015.

BALZACQ Thierry, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits [en ligne]*, 2007b, vol. 66, mis en ligne le 12 juillet 2007, consulté le 3 mars 2015.

BAUDELLE Guy, « La géographie sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles », *in* Raymonde SÉCHET et Vincent VESCHAMBRE (dir.), *Penser et faire la géographie sociale : Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 2013, pp. 89‑97.

BAUDELLE Guy, CASTAGNEDE Bernard et GUIGOU Jean-Louis (dir.), *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002, 266 p.

BAUDELLE Guy et ÉLISSALDE Bernard, « L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ? », *L'Information géographique*, 2007, vol. 71, n° 4, pp. 43‑67.

BEAUGUITTE Laurent, GUERIN-PACE France et RICHARD Yann, « L'UE et ses voisinages : acteurs et espaces d'un discours », 2014, pp. 25‑31, [http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00968598/], consulté le : 7 octobre 2014.

BECKOUCHE Pierre, « Atlas des intégrations régionales. Euro-Méditerranée, Asie orientale, Amérique du Nord », sd, [http://www.ipemed.coop/fr/publications-r17/etudes-analyses-c108/atlas- des-integrations-regionales-euro-mediterranee-asie-orientale-amerique-du-nord-a2139.html], consulté le : 28 juillet 2015.

BECKOUCHE Pierre, *Les régions Nord-Sud: Euromed face à l'intégration des Amériques et de l'Asie orientale*, Paris, Belin, coll. « Mappemonde », 2008, 219 p.

BECKOUCHE Pierre, GRASLAND Claude, DIDELON Clarisse, RICHARD Yann et ZANIN Christine, *Europe in the World. Territorial evidence and visions*, ESPON, Final Report, 2008, 90 p., [https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00702719], consulté le : 9 mars 2015.

BECKOUCHE Pierre et RICHARD Yann, *Atlas de la grande Europe : économie, culture, politique*, Paris, Éditions Autrement, coll. « Collection Atlas/monde », 2013, 96 p.

BENNAFLA Karine, « Notion à la une : informalité », 16 avril 2015, Géconfluences, [http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-informalite], consulté le : 15 mai 2015.

BERNARD Paul, « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et Politiques*, 1999, n° 41, pp. 47‑59.

BIALASIEWICZ Luiza (dir.), *Europe in the World: EU Geopolitics and the Making of European Space*, Farnham, Ashgate, coll. « Critical geopolitics », 2011, 226 p.

BIALASIEWICZ Luiza, DAHLMAN Carl, APUZZO Gian Matteo, CIUTĂ Felix, JONES Alun, RUMFORD Chris, WODAK Ruth, ANDERSON James et INGRAM Alan, « Interventions in the New Political Geographies of the European 'Neighborhood' », *Political Geography*, février 2009, vol. 28, n° 2, pp. 79‑89.

BIALASIEWICZ Luiza, GIACCARIA Paolo, JONES Alun et MINCA Claudio, « Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean », *European Urban and Regional Studies*, 2013, vol. 20, n° 1, pp. 59‑76.

BILGIN Pinar et BILGIÇ Ali, « Turkey's « New » Foreign Policy toward Eurasia », *Eurasian Geography and Economics*, 2011, vol. 52, n° 2, pp. 173‑195.

BIOT Valérie, « Les systèmes de gouvernance des territoires transfrontaliers : la mise en œuvre du règlement européen sur les GECT (Groupements Européens de Coopération Territoriale) », *Belgéo [en ligne]*, 2013, n° 1, [http://belgeo.revues.org/10565], mis en ligne le 13 novembre 2013, consulté le : 13 octobre 2014.

BIOTEAU Emmanuel, CRISTESCU Juliette, MICHALON Bénédicte et BOULINEAU Emmanuelle, « Fleuves et frontières en Roumanie », *Méditerranée*, 2008, n° 110, pp. 5-16.

BIOTEAU Emmanuel et FARCASIU Cristina, « La coopération danubienne dans son nouveau contexte européen : nouvelles échelles, nouvelles modalités », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 2011, n° 14, [https://espacepolitique.revues.org/2056], mis en ligne le 11 juillet 2011, consulté le : 27 juillet 2015.

BLANC Pierre, « Crise : les deux versants d'un mot », *Confluences Méditerranée*, 2015, vol. 94, n° 3, pp. 9-16.

BOEDELTJE Freerk et VAN HOUTUM Henk, « Brussels is Speaking : The Adverse Speech Geo-Politics of the European Union Towards its Neighbours », *Geopolitics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 130-145.

BOHAN Charles, « Les stratégies des firmes multinationales de l'automobile dans l'Europe élargie : le modèle centre-périphérie à l'épreuve », *Géocarrefour*, 2009, n° Vol. 84/3, pp. 181-192..

BONERANDI Emmanuelle, « La Thiérache, un espace intermédiaire entre crise et mutation », *Hommes et Terres du Nord*, 1999, n° 2, pp. 85-96.

BONERANDI Emmanuelle et ROTH Hélène, « Campagnes industrielles, campagnes ouvrières : un contre-modèle ? », *in* Geneviève CORTES, Alain BERGER, Pascal CHEVALIER et Marc DEDEIRE (dir.), *Héritages et trajectoires rurales en Europe*, Paris, l'Harmattan, 2009, pp. 225-249.

BONERANDI Emmanuelle et SANTAMARIA Frédéric, « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'européanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, [http://cybergeo.revues.org/23530], mis en ligne le 18 mars 2011, consulté le : 23 juin 2015.

BOULINEAU Emmanuelle, « Les faux-semblants de l'européanisation de la lutte contre la pauvreté en Bulgarie », *in* Emmanuelle BOULINEAU et Emmanuelle BONERANDI-RICHARD (dir.), *La pauvreté en Europe : une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014a, pp. 167-185.

BOULINEAU Emmanuelle, « Des confins aux voisins. Les relations de l'UE avec les Balkans au prisme des espaces intermédiaires », *Géocarrefour*, 2014b, vol. 89, n° 3, pp. 169-181.

BOULINEAU Emmanuelle, « La Bulgarie entre compétitivité et cohésion. IDE, fonds structurels et disparités territoriales dans un PECO », *L'Espace Politique [en ligne]*, 2011, n° 3, vol. 15, [http://espacepolitique.revues.org/2097], mis en ligne le 28 octobre 2011, consulté le : 22 octobre 2014.

BOULINEAU Emmanuelle, « Quelle Europe vingt ans après la chute du Mur ? », *Géocarrefour*, 2009, vol. 84, n° 3, pp. 131-136.

BOULINEAU Emmanuelle, « Fronts et frontières dans les Balkans : les géographes et les enjeux frontaliers sur le Danube en 1919-1920 », *Balkanologie. [en ligne]*, 2008, Vol. X, n° 1-2, [http://balkanologie.revues.org/396], mis en ligne le 3 juin 2008, consulté le : 22 juillet 2015.

BOULINEAU Emmanuelle, « La persistance de la centralisation en Bulgarie: héritage du passé ou effet de crise? », *in* Violette REY, Lydia COUDROY DE LILLE et Emmanuelle BOULINEAU (dir.), *L'élargissement de l'Union Européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, L'Harmattan., Paris, 2004, pp. 39‑49.

BOULINEAU Emmanuelle, *Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie. Une lecture géographique*, Paris, thèse de doctorat de géographie, Université Paris 1, 2003, 462 p.

BOULINEAU Emmanuelle et BONERANDI-RICHARD Emmanuelle (dir.), *La pauvreté en Europe : une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 259 p.

BOULINEAU Emmanuelle et ESCACH Nicolas, « Les macrorégions Baltique et Danube. Réflexions sur l'invention d'espaces intermédiaires par l'Union européenne », *in* Emmanuelle BOULINEAU et Lydia COUDROY DE LILLE (dir.), *Penser les espaces intermédiaires en Europe*, en cours de publication.

BOULINEAU Emmanuelle et GUY Fleur, « La dimension spatiale des politiques de lutte contre la pauvreté en Europe : les mots pour le dire », *in* Emmanuelle BOULINEAU et Emmanuelle BONERANDI-RICHARD (dir.), *La pauvreté en Europe : une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 59‑79.

BOULINEAU Emmanuelle, MERCHEZ Luc, ROTH Hélène et DELAGE Aurélie, « Les espaces du vote en Europe. La participation aux élections du Parlement européen de 2004 », *Cybergeo : European Journal of Geography [en ligne]*, 2009, document 448 [http://cybergeo.revues.org/22165], mis en ligne le 7 avril 2009, consulté le : 23 juin 2015.

BOULINEAU Emmanuelle et SUCIU Marius, « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'européanisation », *L'Espace géographique*, 2008, vol. 37, n° 4, pp. 349‑363.

BOUQUET Christian et VELASCO-GRACIET Hélène (dir.), *Regards géopolitiques sur les frontières*, Paris, France, l'Harmattan, 2007, 231 p.

BOURDIN Sébastien, LE THIEC Anaïs et ELISSALDE Bernard, « Le changement spatial dans l'industrie automobile en Europe centrale et orientale : entre effets d'héritage, cycles de vie et transition », *Géocarrefour*, 2009, Vol. 84/3, pp. 193‑204.

BRAUN Gabor et LASZLO KOVACS Zoltan, « Macro-Regional Strategies. Experiment for the Renewal of Economic Policy of the European Union. », *Public Finance Quaterly*, 2011, n° 56, pp. 79‑93.

BRENNER Neil, « Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 1999, vol. 36, n° 3, pp. 431‑451.

BRENNETOT Arnaud, EMSELLEM Karine, GUERIN-PACE France et GARNIER Bénédicte, « Dire l'Europe à travers le monde », *Cybergeo : European Journal of Geography [en ligne]*, 2013, document 630, [http://cybergeo.revues.org/25684], mis en ligne le 24 janvier 2013, consulté le : 20 mars 2015.

BROWNING Christopher S. et CHRISTOU George, « The Constitutive Power of Outsiders: the European Neighbourhood Policy and the Eastern Dimension », *Political Geography*, 2010, vol. 29, n° 2, pp. 109‑118.

BRUNET Roger, « L'espace, règles du jeu », *in* Frank AURIAC et Roger BRUNET (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fondation Diderot-Fayard, 1986, pp. 299‑315.

BUCHER Kuno et GRILLON Nathalie, « Les jumelages stratégiques au service de la compétition entre les villes », *Revue Géographique de l'Est [en ligne]*, 2008, vol. 48, n.° 3-4, [http://rge.revues.org/1729], mis en ligne le 2 mars 2010, consulté le : 23 octobre 2014.

BUSSI Michel, « La coopération territoriale : un déficit théorique », *in* Michel BUSSI (dir.), *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, pp. 11-29.

BUSSI Michel, *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, 316 p.

BUSSI Michel, « Pour une géographie de la démocratie : la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ? », *L'Espace Politique [en ligne]*, 2007, n.° 1, [http://espacepolitique.revues.org/243], mis en ligne le 11 mai 2007, consulté le : 5 mai 2015.

CAPDEPUY Vincent et JESNÉ Fabrice, « Balkanisation : Histoire d'un concept », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2012, vol. 107, n.° 3, pp. 3-12.

CAPUL Jean-Yves et GARNIER Olivier, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Hatier, 2005, 576 p.

CATTARUZZA Amaël et SINTES Pierre, *Atlas géopolitique des Balkans : un autre visage de l'Europe*, Paris, Éditions Autrement, coll. « Collection Atlas/monde », 2013, 96 p.

CHARLEUX Laure, *La politique régionale de l'Union européenne : des régions à l'espace ? Essai d'analyse statistique et spatiale*, thèse de doctorat de géographie de l'Université Joseph-Fourier Grenoble, 2003, 245 p, [http://www.diffusiontheses.fr/lang-en/42737 -these-de-charleux-laure.html], consulté le : 9 juin 2015.

CHAVENEAU Emmanuelle et CATTARUZZA Amaël, « Ni voisins, ni membres. La «périphérisation» des Balkans occidentaux via le processus d'adhésion à l'UE », *L'Espace Politique [en ligne]*, 2007, n.° 2, [http://espacepolitique.revues.org/619], mis en ligne le 3 août 2007, consulté le : 1 octobre 2014.

CLARK Julian et JONES Alun, « Europeanisation and Its Discontents », *Space and Polity*, décembre 2009, vol. 13, n.° 3, pp. 193-212.

CLARK Julian et JONES Alun, « The Spatialities of Europeanisation: Territory, Government and Power in 'EUrope' », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2008, vol. 33, n.° 3, pp. 300-318.

CLOCHARD Olivier, BLANCHARD Emmanuel, MAILLARY Caroline, MORICE Alain, RODIER Claire et SAINT-SAËNS Isabelle, *Atlas des migrants en Europe : géographie critique des politiques migratoires européennes*, Paris, A. Colin, 2009, 142 p.

CORBINEAU Clément, « Migration et asile en Serbie : une européanisation des politiques publiques et associatives ? », *Géocarrefour*, 2014, vol. 89/3, pp. 183-191.

CORTES Geneviève et PESCHE Denis, « Territoire multisitué », *L'Espace géographique*, 2013, vol. 42, n.° 4, pp. 289-292.

COUDROY DE LILLE Lydia, *Métropolisation et habitat. Mutations urbaines en Europe centrale et orientale*, Mémoire d'HDR de l'Université Lumière Lyon 2, 2007, 204 p.

COUDROY DE LILLE Lydia et BOULINEAU Emmanuelle, « L'aménagement du territoire au défi de l'élargissement vers l'Est », *in* Yves JEAN et Guy BAUDELLE (dir.), *L'Europe : aménager les territoires*, Paris, A. Colin, 2009, pp. 162-179.

COUPLEUX Sylvie, RENARD Jean-Pierre et DUHAMEL Sabine (dir.), « Éditorial : frontières, mobilités et effets spatiaux », *Espace populations sociétés [en ligne]*, n° 2005/2, [http://eps.revues.org/3178], mis en ligne le 1 juin 2005, consulté le : 9 juin 2015.

COWLES Maria, CAPORASO James et RISSE-KAPPEN Thomas (dir.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, 272 p.

CREMADES Virginie, ÉLISSALDE Bernard, LEMOINE Ludivine et LUCCHINI Françoise, « Recompositions territoriales, formes de coopération et gouvernance en Europe », *in* Michel BUSSI (dir.), *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, pp. 159‑173.

CUGUSI Battistina et STOCCHIERO Andrea, « Macro–regions, « la nouvelle vague » of Transnational Cooperation : the Geopolitical Case of the Mediterranean Basin », *EU border regions Working Paper*, sd, n°4, [http://www.academia.edu/download/31123873/WP_series_4._Macro-regions_CeSPI.pdf], consulté le 9 décembre 2014.

DASKALOV Rumen et ELENKOV Ivan (dir.), *Zaŝto sme takiva ? : v tărsene na bălgarskata kulturna identičnost [Pourquoi sommes-nous ainsi ? A la recherche de l'identité culturelle bulgare]*, Sofia, Prosveta, 1995, 495 p.

DAVEZIES Laurent, « Notes de lecture du deuxième rapport sur la cohésion : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires », *Territoires 2020*, 2002, n° 5, pp. 69‑74.

DEBARBIEUX Bernard, « La nature inconstante des relations entre nature et frontière », *in* Hélène VELASCO-GRACIET et Christian BOUQUET (dir.), *Tropisme des frontières. Approche pluridisciplinaire*, Paris, l'Harmattan, 2005, pp. 77‑81.

DEBARBIEUX Bernard, PRICE Martin F. et BALSIGER Jörg, « The Institutionalization of Mountain Regions in Europe », *Regional Studies*, 2013, pp. 1‑15.

DEBARBIEUX Bernard et RUDAZ Gilles, *Les faiseurs de montagne : imaginaires politiques et territorialités, XVIIIe-XXIe siècle*, Paris, CNRS éditions, 2010, 373 p.

DIARRA Gaoussou et PLANE Patrick, « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, 2012, n° 2, p. 51-70.

DIDELON Clarisse, *Le Monde comme territoire. Pour une approche renouvelée du Monde en géographie.* Mémoire d'HDR en géographie, Volume 1, Université de Rouen, 2013, 321 p., [https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00871654], consulté le : 9 mars 2015.

DIDELON Clarisse, GRASLAND Claude et RICHARD Yann, *Atlas de l'Europe dans le monde*, Paris, La documentation française, coll. « Dynamiques du territoire », 2008, 260 p.

DOUCET Philippe, « Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition? », *European Planning Studies*, novembre 2006, vol. 14, n° 10, pp. 1473‑1485.

DREVET Jean-François, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin, 2008, 285 p.

DUBOIS Alexandre, HEDIN Sigrid, SCHMITT Peter et STERLING José, « EU Macro-regions and Macro-regional Strategies - A Scoping Study », *Nordregio electronic working paper*, 2009, n° 4, [http://www.nordregio.se/Publications/Publications-2009/EU-macro-regions-and-macro-regional-strategies/], consulté le : 16 juin 2015.

DÜHR Stefanie, « Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales : un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? », *Notre Europe. Etudes et recherches*, 2011, n° 86, p. 61.

DÜHR Stefanie, COLOMB Claire et NADIN Vincent, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, London, Routledge, 2010, 452 p.

DÜHR Stefanie, STEAD Dominic et ZONNEVELD Wil, « The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation », *Planning Practice and Research*, août 2007, vol. 22, n° 3, pp. 291‑307.

ÉLISSALDE Bernard, SANTAMARIA Frédéric et JEANNE Philippe, « L'affirmation du rôle de la Commission européenne : de l'importance du discours sur la cohésion », *L'Espace géographique*, 2013, vol. 42, n° 2, pp. 97‑114.

ESCACH Nicolas, « Les réseaux de villes baltiques : la dimension spatiale de la recomposition des niveaux », *L'Information géographique*, 2015, vol. 79, n° 3, pp. 34‑53.

ESCACH Nicolas, *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique*, thèse de doctorat de géographie de l'École normale supérieure de Lyon, 2014, 456 p., [https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01101194/document], consulté le : 15 mai 2015.

ESCACH Nicolas et VAUDOR Lise, « Réseaux de villes et processus de recomposition des niveaux : le cas des villes baltiques », *Cybergeo*, *European Journal of Geography* [En ligne], document 679, [http://cybergeo.revues.org/26336], mis en ligne le 5 juillet 2014,consulté le : 6 novembre 2014.

FALL Juliet J., « Des Etats artificiels ? Le retour des frontières naturelles et autres mythes géographiques et géométriques », *in* Stéphane ROSIERE, Kevin COX, Céline VACCHIANI-MARCUZZO et Carl DAHLMAN (dir.), *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2009, pp. 197‑211.

FALL Juliet J. et EGERER Harald, « Construire les Carpates : la Convention des Carpates et la recherche d'un idéal spatial », *Revue de géographie alpine*, 2004, vol. 92, n° 2, pp. 87‑97.

FALUDI Andreas, « Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying », *Regional Studies*, 2013, vol. 47, n° 9, pp. 1‑13.

FALUDI Andreas, « European Territorial Cooperation and Learning: Reflections by the Guest Editor on the Wider Implications », *disP - The Planning Review*, 2008, vol. 44, n° 172, pp. 3‑10.

FALUDI Andreas, « Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society », *European Planning Studies*, 2007, vol. 15, n° 4, pp. 567‑583.

FALUDI Andreas, *Territorial cohesion and the European model of society*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 240 p.

FALUDI Andreas, « Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective. Introduction to the Special Issue », *The Town Planning Review*, 2005, vol. 76, n° 1, pp. 1‑13.

FALUDI Andreas, « Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? », *Urban Studies*, juin 2004, vol. 41, n° 7, pp. 1349‑1365.

FALUDI Andreas, « Spatial Planning Traditions in Europe: their Role in the ESDP Process », *International Planning Studies*, 2004, vol. 9, n° 2-3, pp. 155‑172.

FORREST Ray, « Le voisinage ? Quelle importance ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2007, vol. 191, n° 1, pp. 137‑151.

FOUCART Jean, « Entre-deux et passages. Essai de conceptualisation à partir de la complexité et de la transaction », *Pensée plurielle*, 2010, vol. 24, n° 2, pp. 7-12.

FOUCHER Michel, « Europe : anciens et nouveaux enjeux du voisinage », *Question d'Europe [en ligne]*, n°326,[http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0326-europe-anciens-et-nouveaux-enjeux-de-voisinage], mis en ligne le 29 septembre 2014, consulté le 5 mars 2015.

FOUCHER Michel, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007, 248 p.

FOUCHER Michel, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », *Esprit*, 2006, Novembre, n° 11, pp. 86-114.

FOUCHER Michel (dir.), *Géopolitique du Danube*, Paris, Ellipses, 1999, 94 p.

FOUCHER Michel, *Fragments d'Europe : atlas de l'Europe médiane et orientale*, Paris, Fayard, 1993, 327 p.

FOUCHER Michel et LEPESANT Gilles, « Pour une nouvelle politique des voisinages », *Question d'Europe [en ligne]*, n°357, [http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0357-pour-une-nouvelle-politique-des-voisinages], mis en ligne le 18 mai 2015, consulté le : 20 mai 2015.

FOURNY Marie-Christine, « La frontière comme espace liminal », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 2013, n° 101-2, [https://rga.revues.org/2115].

FOURNY Marie-Christine, « De la frontière naturelle à la nature comme lien transfrontalier. Du rôle et de la place de l'environnement et du milieu dans la coopération transfrontalière. », *in* Hélène VELASCO-GRACIET et Christian BOUQUET (dir.), *Tropisme des frontières. Approche pluridisciplinaire*, Paris, l'Harmattan, 2005, pp. 97-116.

FOURNY Marie-Christine, *Volume 1 : Identités et dynamiques territoriales. Coopération, différenciation, temporalité*, Grenoble, Mémoire d'HDR de l'Université Joseph-Fourier, 2005, 326 p.

GAUNARD Marie-France (dir.), « Dossier : Les dynamiques des frontières en Europe », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2003, vol. 80, n° 2, pp. 111-180.

GAUTHEY Jean-Marie, « La coopération internationale sur le Danube : Géopolitique de l'intégration du fleuve au continent européen », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires [en ligne]*, 27 mai 2008, Vol. X, n° 1-2, [http://balkanologie.revues.org/409], mis en ligne le 9 juin 2008, consulté le : 27 juillet 2015.

GERBAUX Françoise et GIRAUT Frédéric, « Introduction : l'innovation territoriale, références, formes et enjeux », *Revue de géographie alpine*, 2000, vol. 88, n° 1, pp. 13-15.

GHIOTTI Stéphane, *Les territoires de l'eau : gestion et développement en France*, Paris, CNRS éditions, 2007, 246 p.

GHIOTTI Stéphane, « Le bassin versant en question. Le modèle français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban », *in* Benoît ANTHEAUME et Frédéric GIRAUT (dir.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD éditions, 2005, pp. 247-267.

GIRAUT Frédéric, « Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? », *L'Espace géographique*, 2013, vol. 42, n° 4, pp. 293-305.

GIRAUT Frédéric, « Innovation et territoires : les effets contradictoires de la marginalité », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 26 mai 2009, n.° 97-1, [http://rga.revues.org/783].

GIRAUT Frédéric, *Fabriquer des territoires. Utopies, modèles, projets*, Mémoire d'HDR de l'Université Paris 1, 2005, 308 p.

GIRAUT Frédéric, « L'exception territoriale française sous influence européenne? », *L'Information géographique*, 2002, n.° 2, pp. 133-161.

GIRAUT Frédéric et VANIER Martin, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », *in* Françoise GERBAUX (dir.), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Éditions de l'Aube., Paris, 1999, pp. 143-172.

GOMEZ-MESTRES Sílvia et MOLINA Jose Luis, « Les nouvelles migrations dans l'Europe : chaînes migratoires, établissement et réseaux sociaux des Bulgares en Espagne et en Catalogne », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires [en ligne]*, Vol. XII, n° 2, [http://balkanologie.revues.org/2211], mis en ligne le 31 décembre 2010, consulté le : 19 mars 2015.

GORZELAK Grzegorz, BACHTLER John et SMĘTKOWSKI Maciej (dir.), *Regional Development in Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Londres, Routledge, 2010, 338 p.

GOSSIAUX Jean-François, *Pouvoirs ethniques dans les Balkans*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Collection « Ethnologies » », 2002, 217 p.

GOUJON Alexandra, « L'Europe élargie en quête d'identité », *Politique européenne*, 2005, vol. 15, n.° 1, pp. 137-163.

GOWER Jackie et TIMMINS Graham, « Introduction: The European Union, Russia and the Shared Neighbourhood », *Europe-Asia Studies*, décembre 2009, vol. 61, n.° 10, pp. 1685-1687.

GRABBE Heather, « Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU accession Process », *in* Claudio RADAELLI et Kevin FEATHERSTONE (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University press, 2003, pp. 303-327.

GRADVOHL Paul, « Europe centrale, Europe de l'Est, « terres de sang » et autres « éclats d'empires » au XXE siècle. De l'ombre portée des puissances À une existence en soi de l'Europe médiane ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, juin 2014, vol. 45, n.° 02, pp. 175-214.

GRADVOHL Paul (dir.), *L'Europe médiane au XX^e^ siècle : fractures, décompositions, recompositions, surcompositions*, Prague, CEFRES, 2011, 285 p.

GRADVOHL Paul (dir.), « Réflexion sur la mise en région(s) de l'histoire de l'Europe centrale et médiane », *in* Paul GRADVOHL (dir.), *L'Europe médiane au XX^e^ siècle : fractures, décompositions, recompositions, surcompositions*, Prague, CEFRES, 2011, pp. 239-268.

GRANOVETTER Mark, « The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited », *Sociological Theory*, 1983, vol. 1, pp. 201-233.

GRANOVETTER Mark, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n.° 6, pp. 1360-1380.

GRASLAND Claude, « Les inégalités régionales dans une Europe élargie », *in* Bernard CHAVANCE (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement: l'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. « Pays de l'Est », 2004, pp. 181-214.

GRASLAND Claude et HAMEZ Grégory, « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace géographique*, 2005, vol. 34, n° 2, pp. 97-116.

GRASLAND Claude et VAN HAMME Gilles, « La relocalisation des activités industrielles : une approche centre-périphérie des dynamiques mondiale et européenne », *L'Espace géographique*, 2010, vol. 39, n° 1, pp. 1-19.

GRAWITZ Madeleine, LECA Jean et THŒNIG Jean-Claude, *Traité de science politique. Tome 4 : les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, 558 p.

GROZA Octavian et REY Violette, « Bulgarie et Roumanie, une affaire d'européanisation », *L'Espace géographique*, 2008, Tome 37, n° 4, pp. 289-296.

GUIRAO-ESPIÑEIRA Tamara, « L'Arc Atlantique : une macro-région inachevée ? », *L'Information géographique*, 2015, vol. 79, n° 3, pp. 79-93.

HAJDINJAK Marlo, KOSEVA Marija et ŽELIAZKOVA Antonja, *Modernost i tradicija: evropejskoto i nacionalnoto v Bălgarija [Modernité et tradition: l'européen et le national en Bulgarie]*, Sofia, IMIR, 2012, 284 p.

HUSSON Claude, SAVY Robert et BARNIER Michel, *L'Europe sans territoire : essai sur le concept de cohésion territoriale*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2001, 202 p.

JEANDESBOZ Julien, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures & Conflits [en ligne]*, 2007, vol. 66, [http://conflits.revues.org/2441], mis en ligne le 05 juillet 2007, consulté le 27 mars 2014.

JEANDESBOZ Julien et PARMENTIER Florent, « Politique de voisinage : appel ou substitut d'élargissement ? », *Regard sur l'Est [en ligne]*, 2006, [http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=690], mis en ligne le 15 novembre 2006, consulté le : 27 mars 2014.

JEANDESBOZ Julien et PARMENTIER Florent, « Politique de voisinage : Face aux risques, demandez au voisin de palier! », *Regard sur l'Est [en ligne]*, 2006, [http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=689], mis en ligne le 15 novembre 2006, consulté le : 1 octobre 2014.

JEAN Yves et BAUDELLE Guy (dir.), *L'Europe : aménager les territoires*, Paris, A. Colin, 2009, 424 p.

JOENNIEMI Pertti, « Turning into a Sovereign Actor? Probing the EU through the Lens of Neighbourhood », *Geopolitics*, 2012, vol. 17, n° 1, pp. 25-46.

JOENNIEMI Pertti et SERGUNIN Alexander, « When Two Aspire to Become One: City-Twinning in Northern Europe », *Journal of Borderlands Studies*, août 2011, vol. 26, n° 2, pp. 231-242.

JOENNIEMI Pertti et SERGUNIN Alexander, « Another Face of Integration: City Twinning in Europe », *Research Journal of International Studies*, 2011, vol. 22, pp. 120-131.

JOHNSTON Robert J. (dir.), *The Dictionnary of Human Geography*, Chichester, Wiley-Blackwell, 2009, 5th edition, 1052 p.

JONES Alun et CLARK Julian, « Europeanisation and Discourse Building: The European Commission, European Narratives and European Neighbourhood Policy », *Geopolitics*, 2008, vol. 13, n° 3, pp. 545-571.

JOUEN Marjorie, *La politique européenne de cohésion*, Paris, La documentation française, 2011, 188 p.

JOUVE Bernard, « Le « political rescaling » pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe », *in* Alain FAURE (dir.), *Action publique et changement d'échelle, les nouvelles focales du politique*, Paris, l'Harmattan, 2007, pp. 45‑55.

KOCSIS Károly (dir.), *South Eastern Europe in maps*, 2nd, revised & expanded edition., Budapest, Geographical research Institute, Hungarian Academy of sciences, 2007, 136 p.

KOLOSSOV Vladimir, « « High » and « Low » Geopolitics: Images of Foreign Countries in the Eyes of Russian Citizens », *Geopolitics*, 2003, vol. 8, n° 1, pp. 121‑148.

KOLOSSOV Vladimir (dir.), *La Russie : espaces, villes, réseaux*, Nantes, Éditions du Temps, 2007, 319 p.

KRAMSCH Olivier et HOOPER Barbara, *Cross-Border Governance in the European Union*, Abingdon, Routledge, 2004, 240 p.

KRASTEVA Anna, « L'idée de l'Europe, lectures bulgares », *in* Violette REY et Thérèse SAINT-JULIEN (dir.), *Territoires d'Europe : la différence en partage*, Lyon, ENS éditions, 2005, pp. 31‑42.

LAÏDI Zaki, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 291 p.

LANDEL Pierre-Antoine, FEYT Grégoire, REY Andréas, BOULINEAU Emmanuelle, BERTÉ Constance et GIRAUT Frédéric, « Les logiques territoriales de l'intercommunalité en France : les enseignements des villes petites et moyennes en Rhône-Alpes », *Territoires en mouvement*, 2015, (article soumis).

LARUELLE Marlène, *La quête d'une identité impériale : le néo-eurasisme dans la Russie contemporaine*, Paris, Pétra, 2007, 314 p.

LARUELLE Marlène, « Le néo-eurasisme russe », *Cahiers du monde russe*, 2001, vol. 42, n° 42/1, pp. 71‑94.

LE GALL Julie et ROUGE Lionel, « Oser les entre-deux ! », 2014, *Carnets de géographes [en ligne],* 2014/7,
[http://www.carnetsdegeographes.org/carnets_debats/debat_07_01_Le_gall_Rouge.php], mis en ligne le 7 janvier 2014, consulté le : 23 mars 2015.

LEPESANT Gilles, *La Politique européenne de voisinage à l'épreuve de la crise ukrainienne*, 2014, *Question d'Europe [en ligne]*, n°327, [http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/ 0327-la-politique-europeenne-de-voisinage-a-l-epreuve-de-la-crise-ukrainienne], mis en ligne le 6

LEPESANT Gilles, *Géographie économique de l'Europe centrale : recomposition et européanisation des territoires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 351 p.

LEPESANT Gilles, « La politique européenne de voisinage : une intégration par les normes de l'Ukraine à l'espace européen ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2006, vol. 37, n° 4, pp. 213‑242.

LEPESANT Gilles, « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, 2004, vol. 69, n° 4, pp. 767‑780.

LEPESANT Gilles, BESTERS-DILGER Juliane, BOYKO Natalya et SHEER James, *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris, CNRS éditions, 2004, 199 p.

LEVY Jacques, *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, 442 p.

LEVY Jacques, *Géographies du politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991, 221 p.

LORD Alex et DEAS Iain, « From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganization of the State », *Urban Studies*, 2006, vol. 43, n° 10, pp. 1847-1877.

LORY Bernard, « Le tour de Bulgarie », *Outre-Terre*, 2004, n° 7, n° 2, pp. 301-317.

MACLEOD Gordon et GOODWIN Mark, « Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance », *Progress in Human Geography*, 1999, vol. 23, n° 4, pp. 503-527.

MAMADOUH Virginie et VAN DER WUSTEN Herman, « The European Level in EU Governance: Territory, Authority and Trans-scalar Networks », *GeoJournal*, 2008, vol. 72, n° 1-2, pp. 19-31.

MARCOU Gérard, « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, 2000, pp. 69-86.

MARTY Pascal et LEPART Jacques, « Le réseau Natura 2000. Vers une gestion intégrative de l'espace rural européen », *Géocarrefour*, 2009, Vol. 84/3, pp. 173-180.

MASSARDIER Gilles et TEK Hande, « L'européanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongements des pratiques domestiques », *Pôle Sud*, 2005, vol. 23, n° 1, pp. 25-43.

MAUREL Marie-Claude (dir.), *Recomposition de l'Europe médiane*, Paris, SEDES, 1997, 221 p.

MAUREL Marie-Claude, CHEVALIER Pascal et LACQUEMENT Guillaume, *Transfert et apprentissage du modèle Leader en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 2014, 288 p.

MAUREL Marie-Claude, « Différenciation et reconfiguration des territoires en Europe centrale », *Annales de Géographie*, 2004, vol. 113, n° 636, pp. 124-144.

MEDEIROS Eduardo, « Euro–Meso–Macro: The New Regions in Iberian and European Space », *Regional Studies*, 2013, vol. 47, n° 8, pp. 1249-1266.

METZGER Jonathan et SCHMITT Peter, « When Soft Spaces Harden: the EU Strategy for the Baltic Sea Region », *Environment and Planning A*, 2012, vol. 44, n° 2, pp. 263-280.

MICHALON Bénédicte, « La périphérie négociée. Pratiques quotidiennes et jeux d'acteurs autour des mobilités transfrontalières entre la Roumanie et la Moldavie », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 2007, n° 2, [http://espacepolitique.revues.org/902], mis en ligne le 1er avril 2007, consulté le : 4 mars 2015.

MIRWALDT K. et BACHTLER John, *Theory and Practice of Territorial Co-operation: Review of Literature and Previous ESPON Projects*, 2012, pp. 5-38., [http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/terco.html].

MOISIO Sami, BACHMANN Veit, BIALASIEWICZ Luiza, DELL' AGNESE Elena, DITTMER Jason et MAMADOUH Virginie, « Mapping the Political Geographies of Europeanization: National Discourses, External Perceptions and the Question of Popular Culture », *Progress in Human Geography*, 2013, vol. 37, n° 6, pp. 737-761.

MOISIO Sami et PAASI Anssi, « Beyond State-Centricity: Geopolitics of Changing State Spaces », *Geopolitics*, 2013, vol. 18, n° 2, pp. 255-266.

MOLLE Willem, *European Cohesion Policy*, London, Routledge, 2007, 347 p.

MONTABONE Benoît, *L'Union européenne et la Turquie : les enjeux d'un développement régional*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, 235 p.

MORIN Edgar, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1990, 265 p.

OSMONT Annick, « La « governance » : concept mou, politique ferme », *Annales de la Recherche urbaine*, 1998, n° 80/81, pp. 19-26.

PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références. Gouvernances », 2011, 584 p.

PASQUIER Romain et PERRON Catherine, « Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, septembre 2008, vol. 39, n°3, pp. 5-18.

PEYRONI Jean, « L'avenir de la politique de cohésion », *Territoires 2040*, 2010, n° 2, pp. 119-136.

POPOV A. et SLAVEJKOV P. (dir.), *Enciklopedija Bălgarija : rajoni, oblasti, obštini [Encyclopédie de la Bulgarie : régions et communes]*, Sofia, Presses de l'Université St Clément d'Ohrid, 2010, 527 p.

PREVELAKIS Georges, « La crise grecque. Un poignard dans le dos de l'Europe ? », *Confluences Méditerranée*, 2015, vol. 94, n° 3, pp. 155-166.

PREVELAKIS Georges, « La Grèce : trois décennies d'anesthésiant européen », *Géostratégiques*, 2011, n° 31, pp. 97-110.

PREVELAKIS Georges, « Balkans ou Europe du Sud-Est ? Une énigme pour la géographie régionale », *in* Michel FOUCHER (dir.), *L'Europe, entre géopolitiques et géographies*, Paris, Sedes/CNED, 2009, pp. 137-158.

PREVELAKIS Georges, *Géopolitique de la Grèce*, Bruxelles, Complexe, 2006, 143 p.

PREVELAKIS Georges, *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Paris, Nathan université, 1994, 192 p.

PRINCE Russell, « Policy Transfer, Consultants and the Geographies of Governance », *Progress in Human Geography*, 1 avril 2012, vol. 36, n° 2, pp. 188-203.

RADAELLI Claudio, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 2001, vol. 5, n° 1, p. 105-136.

RAFFESTIN Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980, 249 p.

RAGARU Nadège, « Imaginaires et itinéraires migratoires bulgares en Europe. Une introduction », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires [en ligne]*, 2008, Vol. XI, n° 1-2, [http://balkanologie.revues.org/873], mis en ligne le 31 décembre 2008, consulté le : 19 mars 2015.

RAGARU Nadège, « Bibliographie - Les migrations bulgares contemporaines », *Balkanologie. Revue d'études pluridisciplinaires[en ligne]*, 2008b, Vol. XI, n° 1-2, [http://balkanologie.revues.org/1792], mis en ligne le 31 décembre 2008, consulté le : 19 mars 2015.

REGHEZZA-ZITT Magali, « Territorialiser ou ne pas territorialiser le risque et l'incertitude. La gestion territorialisée à l'épreuve du risque d'inondation en Île-de-France. », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 2015, n° 26, [https://espacepolitique.revues.org/3543], mis en ligne le 22 juillet 2015, consulté le : 4 septembre 2015.

REITEL Bernard et WASSENBERG Birte, *La coopération territoriale en Europe - Une perspective historique*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2015, 177 p.

REVAULT D'ALLONNES Myriam, *La crise sans fin : essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2012, 196 p.

REY Violette, « Les Balkans, lecture d'un espace « d'entre-deux » », *Anatoli*, 2010, n° 1, pp. 45-56.

REY Violette, « Le défi de la différenciation géographique, ou l'Europe à l'épreuve de ses diversités », *in* Thérèse SAINT-JULIEN et Violette REY (dir.), *Territoires d'Europe : la différence en partage*, Lyon, ENS éditions, 2005, pp. 11-21.

REY Violette (dir.), *Les territoires centre-européens : dilemmes et défis*, Paris, La découverte, 1998, 263 p.

REY Violette, *Géographie universelle : Europes orientales, Russie, Asie centrale*, Paris, Belin/Reclus, 1996, 480 p.

REY Violette, « L'Europe centre orientale, un « entre-deux » », *in* Denise PUMAIN, Robert FERRAS et Antoine BAILLY (dir.), *Encyclopédie de la géographie*, Paris, Economica, 1995, pp. 813-826.

REY Violette, « Tristes richesses de l'Europe balkanique », *Historiens-Géographes*, 1992, n° 337, pp. 53-61.

REY Violette, « Après l'Europe de l'Est ? », *L'Espace géographique*, 1991, vol. 19, n° 1, pp. 79-90.

REY Violette, « Feu l'Europe de l'Est ? », *Annales de Géographie*, 1990, vol. 99, n° 555, pp. 564-578.

REY Violette, COUDROY DE LILLE Lydia et BOULINEAU Emmanuelle, *L'élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, l'Harmattan, 2004, 246 p.

REY Violette et GROZA Octavian, « Bulgarie et Roumanie, un « entre-deux » géopolitique dans l'Union européenne », *L'Espace géographique*, 2008, vol. 37, n° 4, pp. 365-378.

REY Violette, GROZA Octavian, IANOS Ioan, PATROESCU Maria (dir.), *Atlas de la Roumanie*, Montpellier, France, CNRS-GDRE S4, 2007, 208 p.

REY Violette, POULOT-MOREAU Monique, LE GALL Julie et ROUGE Lionel, « Chercheures d'entre-deux. Entretien croisé entre Violette Rey et Monique Poulot-Moreau », *Carnets de géographes* [en ligne], 2014/7, [http://www.carnetsdegeographes.org/carnets_debats/debat_07_02_Poulot_Rey.php], mis en ligne le 7 janvier 2014, consulté le : 23 mars 2015.

REY Violette et SAINT-JULIEN Thérèse (dir.), *Territoires d'Europe : la différence en partage*, Lyon, ENS éditions, 2005, 334 p.

RIBARDIERE Antonine, BONERANDI-RICHARD Emmanuelle, MARTIN Mélodie et MERCHEZ Luc, « La pauvreté dans l'espace européen : grilles de lecture », *in* Emmanuelle BOULINEAU et Emmanuelle BONERANDI-RICHARD (dir.), *La pauvreté en Europe : une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 17-32.

RICHARD Yann, *L'Union européenne et ses voisins orientaux. Contribution à l'étude des intégrations régionales dans le monde*, Mémoire d' HDR de l'Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2010, 440 p., [http://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00812887/].

RICHARD Yann, CATTARUZZA Amaël, BORDES Claire et DARBOT-TRUPIANO Stéphanie, « Les voisinages de l'UE sont-ils les périphéries de l'UE ? », *L'Espace Politique [en ligne]*, 2007, n° 2, [http://espacepolitique.revues.org/989], mis en ligne le 3 août 2007, consulté le : 1 octobre 2014.

RICHARD Yann et GAUBERT Nicolas, « Politique de cohésion et coopération territoriale avec le voisinage. À la recherche d'une plus grande coordination ? », *Strates [en ligne]*, 2008, n° 15, [http://strates.revues.org/6528], mis en ligne le 25 janvier 2013, consulté le : 7 octobre 2014.

RICHARD Yann, « L'Union européenne et ses voisinages. Organiser la relation pour construire une région mondiale », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 2008, n° 15, n° 15, [http://strates.revues.org/6528], mis en ligne le 25 janvier 2013, consulté le : 7 octobre 2014..

RICHARD Yann et VAN HAMME Gilles, « L'Union européenne, un acteur des relations internationales », *L'Espace géographique*, 2013, vol. 42, n° 1, pp. 15-31.

ROLLAND Denis et ROMER Jean-Christophe, « Éditorial : espaces du voisinage », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, vol. 97-98, n° 1-2, pp. 1-2.

ROMER Jean-Christophe, « La politique du voisinage est-elle l'étranger proche de l'UE ? Des voisins en commun », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, vol. 97 - 98, n° 1-2, pp. 29-32.

ROSIERE Stéphane, BUSSI Michel, DUSSOUY Gérard et SANGUIN André-Louis (dir.), *Dictionnaire de l'espace politique : géographie politique et géopolitique*, Paris, Colin, coll. « Dictionnaire », 2008, 319 p.

ROUX Emmanuel, LANDEL Pierre-Antoine et BONERANDI Emmanuelle, « Les espaces intermédiaires, forme hybride : ville en campagne, campagne en ville ? », *Revue de géographie alpine*, 2003, vol. 91, n° 4, pp. 65-77.

RUPNIK Jacques (dir.), *Géopolitique de la démocratisation : l'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 331 p.

RUPNIK Jacques (dir.), *Les banlieues de l'Europe : les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 203 p.

SAMECKI Pawel, *Macro-regional Strategies in the European Union*, 2009, [http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/working-papers/2009/macro-regional-strategies-in-the-european-union], mis en ligne le 9 janvier 2009, consulté le : 16 juin 2015.

SANGUIN André-Louis, « Les nouvelles perspectives frontalières de l'Union européenne après l'élargissement de 2004 », *L'Espace Politique [en ligne]*, 2007, n° 1, [http://espacepolitique.revues.org/437], mis en ligne le 11 mai 2007, consulté le : 1 juin 2015.

SANTAMARIA Frédéric, « Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défaillante ou élaboration problématique ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne], 2009, document 458, [http://cybergeo.revues.org/22354], mis en ligne le 20 mai 2009, consulté le : 11 mai 2015.

SANTAMARIA Frédéric et ÉLISSALDE Bernard, « Parlez-vous l'européen ? Enquête sur quelques notions clés de la politique régionale de l'UE auprès d'acteurs français de l'aménagement », *L'Information géographique*, 2015, vol. 79, n° 1, pp. 55-71.

SCHIMMELFENNIG Frank et SEDELMEIER Ulrich (dir.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, 256 p.

SCHYMIK Karsten, « Blueprint for a Macro-Region », *SWP Research Paper*, 2011, vol. 10, 31 p.

SCOTT James W., « The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation? », *Geopolitics*, 2005, vol. 10, n° 3, pp. 429-454.

SCOTT James W., « Bordering and Ordering the European Neighbourhood: a Critical Perspective on EU Territoriality and Geopolitics », *Trames. Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2009, vol. 13, n° 3, pp. 232-247.

STASZAK Jean-François, « Représentation de l'espace », *in* Jacques LEVY et Michel LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 2013, pp. 792-793.

STEAD Dominic, « Policy & Planning Brief. European Macro-Regional Strategies: Indications of Spatial Rescaling? », *Planning Theory & Practice*, 2011, vol. 12, n° 1, pp. 163-167.

STOCCHIERO Andrea, « Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle? », *CESPI Working Papers*, avril 2010, n° 65, pp. 1-12.

STRATENSCHULTE Eckart D. et SETZEN Florian H. (dir.), *Der europäische Fluss: die Donau und ihre Regionen als Strategieraum*, Berlin, BWV, Berliner Wiss.-Verl, coll. « Europa-Analysen », n° 2, 2011, 250 p.

SWYNGEDOUW Erik, « Globalisation or « glocalisation »? Networks, territories and rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, 2004, vol. 17, n° 1, pp. 25-48.

SWYNGEDOUW Erik, « Authoritarian Governance, Power, and the Politics of Rescaling », *Environment and Planning D: Society and Space*, 2000, vol. 18, n° 1, pp. 63-76.

SZUCS Jenő, *Les trois Europes*, Paris, l'Harmattan, 1985, 127 p.

TAULELLE F., « Dépasser les frontières : la coopération en Europe », *in* Yves JEAN et Guy BAUDELLE (dir.), *L'Europe : aménager les territoires*, Paris, France, A. Colin, 2009, pp. 145-161.

TINGUY Anne de, « La Russie et son ancien empire : le difficile apprentissage d'une nouvelle vie internationale », *in* Marie-Pierre REY, Alain BLUM et Martine MESPOULET (dir.), *Les Russes : de Gorbatchev à Poutine*, Paris, A. Colin, 2005, pp. 45-62.

TODOROVA Maria, *Imagining the Balkans*, New York, Oxford University Press, 1997, 257 p.

TODOROVA Maria, *L'imaginaire des Balkans*, Paris, éditions de l'EHESS, 2011, 352 p.

TÜYSÜZOLU G., « Strategic Depth: A Neo-Ottomanist Interpretation of Turkish Eurasianism », *Mediterranean Quarterly*, 2014, n° 2, pp. 85-104.

VAN HAMME Gilles, *ESPON TIGER, Final Report*, 2012, 72 p., [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TIGER/FR/TIGER_Final_Report.pdf], consulté le 9 mars 2015.

VAN HOUTUM Henk, KRAMSCH Olivier et ZIERHOFER Wolfgang, *B/Ordering Space*, Aldershot, Ashgate, 2005, 251 p.

VANIER Martin, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann, 2015, 216 p.

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica/ Anthropos, 2008, 160 p.

VANIER Martin, « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique », *Revue de géographie alpine*, 2000, vol. 88, n° 1, pp. 105-113.

VELASCO-GRACIET Hélène et BOUQUET Christian (dir.), *Tropisme des frontières*, Paris, L'Harmattan, coll. « Géographie et cultures. Culture et politique », 2005, 292 p.

VERGNAUD Guillaume, *A la recherche de la maille territoriale intermédiaire: approche comparée des recompositions et de l'aménagement des territoires en Rhône-Alpes et en Catalogne*, Thèse de doctorat de géographie, de l'ENS de Lyon, 2011, 329 p.

VILTARD Yves, « Conceptualiser la « diplomatie des villes » », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 3, pp. 511-533.

VION Antoine, « Europe from the Bottom up: Town Twinning in France during the Cold War », *Contemporary European History*, 2002, vol. 11, n° 4, pp. 623-640, [http://dx.doi.org/10.2307/20081863].

WALSH Cormac, JACUNIAK-SUDA Marta, KNIELING Jörg et OTHENGRAFEN Frank, « Soft spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues », Conference paper, 2013, [http://www.regionalstudies.org/uploads/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf], consulté le : 10 juin 2015.

WASSENBERG Birte, *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière : les jalons pour un travail de recherche interdisciplinaire*, Paris, l'Harmattan, 2014, 173 p.

WASSENBERG Birte, « Le voisinage de proximité : les eurorégions « géopolitiques » aux frontières externes de l'UE (1993-2009) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010, n° 1-2, pp. 45-49.

WASTL-WALTER Doris (dir.), *The Ashgate Research Companion to Border Studies*, Farnham, Ashgate, 2011, 710 p.

WIHTOL DE WENDEN Catherine et BENOIT-GUYOD Madeleine, *Atlas des migrations dans le monde : réfugiés ou migrants volontaires*, Paris, France, Éditions Autrement, 2012, 96 p.

YERASIMOS Stéphane, « L'Europe vue de la Turquie », *Hérodote*, 2005, vol. 118, n° 3, pp. 68-81.

YERASIMOS Stéphane (dir.), *Le retour des Balkans, 1991-2001*, Paris, Editions Autrement, 2002, 192 p.

ZELINSKY Wilbur, « The Twinning of the World : Sister Cities in Geographic and Historical Perspective », *Annals of the Association of American Geographers*, 1991, vol. 81, n° 1, pp. 1-31.

ZIELONKA Jan, *Europe as Empire : The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 312 p.

Tables

Table des figures

Figure 1 : les relations de l'UE et ses pays voisins: entre élargissement et voisinage 22
Figure 2 : Variantes du périmètre géographique des voisinages de l'UE en 2002 28
Figure 3 : Variantes du périmètre géographique des voisinages de l'UE entre 2003 et 2004 29
Figure 4 : l'UE et ses voisins selon l'eurobaromètre (mai-juin 2006)..... 37
Figure 5 : L'Europe vue par les étudiants turcs et russes 41
Figure 6 : Ventilation du commerce international des pays balkaniques (2012) 54
Figure 7 : Part des biens importés en provenance de l'UE dans les Balkans occidentaux 57
Figure 8 : Origine géographique des IDE (2008-2012) 59
Figure 9 : les discontinuités du PIB régional dans les Balkans occidentaux 61
Figure 10 : Typologie des relations entre l'UE (27+2) et le reste du monde 68
Figure 11 : INTERREG A et B (2014-2020)..... 110
Figure 12 : les GECT en Europe (en 2015) 111
Figure 13 : Les stratégies macrorégionales en Europe (en 2015)..... 115
Figure 14 : Les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne : périmètre géographique et chronologie de leur mise en œuvre 134
Figure 15 : les périmètres des INTERREG B et des macrorégions Danube et Adriatico-ionnienne ... 150
Figure 16 : Hétérogénéité économique des régions du Danube (PIB/hab) 160
Figure 17 : Évolution de la part (en %) des imports de biens en provenance de l'UE27 dans les importations des voisinages définis dans le projet ESPON ITAN 161
Figure 18 : Groupes de pays selon leurs relations commerciales privilégiées à différentes dates ... 162
Figure 19 : Intégration économique des pays de la macrorégion Danube 163
Figure 20 : Les principaux axes de transports entre les Balkans occidentaux et l'Europe 164
Figure 21 : Évolution démographique de l'Europe et de ses voisinages (2000-2010) 166
Figure 22 : Dynamique démographique des Balkans occidentaux (1991-2001-2011) 167
Figure 23 : Taux de dépendance par âges dans les régions d'Europe et des pays des voisinages (2010) 169
Figure 24 : La croissance naturelle dans les pays des Balkans occidentaux (1991-2001-2011) 170
Figure 25 : Part d'immigrants non Allemands par grande région de provenance dans le total d'immigrants de 2010 à 2014 en Allemagne (%). 171
Figure 26 : Part d'immigrants non Allemands par région des voisinages dans le nombre d'immigrants en provenance des voisinages de 2010 à 2014 en Allemagne (%). 172

Table des encadrés

Encadré 1 : le voisinage dans quelques textes européens 27
Encadré 2 : Verbatim : le voisinage vue de Russie et de Turquie 45
Encadré 3 : la fragmentation des marchés dans les Balkans occidentaux, l'exemple du lait 58
Encadré 4 : Quelques définitions de la cohésion territoriale dans des textes européens officiels 96
Encadré 5 : Carnet de terrain : une journée de séminaire sur la coopération territoriale au Comité des régions 105
Encadré 6 : Quel espace pour les macrorégions : définitions de la Commission européenne 128
Encadré 7 : le rôle du comité des régions dans la macrorégion Adriatico-ionnienne 136
Encadré 8 : Une histoire de la macrorégion Adriatico-ionnienne 139
Encadré 9 : Avis de quelques pays concernés par la macrorégion du Danube 141
Encadré 10 : la macrorégion adratico-ionnienne : l'avis du point de contact national grec 142
Encadré 11 : les structures intergouvernementales dans la macrorégion adriatico-ionnienne 142
Encadré 12 : Verbatim : construire la coopération entre les régions 146
Encadré 13 : le lien entre INTERREG B SEE et la macrorégion Danube 151

Table des tableaux

Tableau 1: Politiques et documents cadres des relations de l'UE avec ses pays voisins, situation en janvier 2015 23
Tableau 2 : les acceptions du terme de « voisin* » dans les rapports sur la cohésion de l'UE 32
Tableau 3 : Les Européens et les pays voisins selon l'eurobaromètre 38
Tableau 4 : Les formes de coopération territoriale selon Michel Bussi 87
Tableau 5 : présentation générale des programmes INTERREG 90
Tableau 6 : Longueur des frontières continentales de l'UE (+ Suisse et Norvège) avant et après élargissement 99
Tableau 7 : Tableau comparatif des dispositifs INTERREG, GECT et macrorégion 108
Tableau 8 : Plan d'action de la macrorégion Danube (2010) 130
Tableau 9 : Plan d'action de la macrorégion Adriatico-ionnienne (2014) 131
Tableau 10 : Résultats des consultations publiques par types d'acteurs et thèmes d'intervention 144
Tableau 11 : Part de l'UE, des voisinages et du reste du monde dans différents flux à destination de l'UE (en %) 157
Tableau 12 : Part pour les voisinages de différents flux en provenance ou à destination de l'UE (en %) 157
Tableau 13 : Données générales sur les macrorégions Danube et adriatico-ionnienne (situation UE-27 en 2010) 159

Table des matières

Remerciements **5**

Sommaire **7**

Introduction générale **9**

La coopération territoriale 11

Le voisinage de l'Europe orientale et balkanique 12

L'européanisation comme prisme d'analyse 14

Partie 1 : Faire la géographie du voisinage européen : approche conceptuelle et méthodologique **19**

I. Le voisinage de l'UE : la construction politique d'un cadre opérationnel 21

1. Le voisinage, une catégorie spatiale intermédiaire 24

2. Petite géographie du voisinage selon les acteurs européens 26

2.1. Les périmètres géographiques associés aux différentes acceptions du voisinage 26

2.2. Des voisins au voisinage, paroles des acteurs institutionnels européens 31

II. Les voisinages vus par les Européens…et les voisins 35

1. Les Européens et leurs voisins : délimitations et perceptions 36

1.1. Les Européens et leurs voisins selon l'eurobaromètre 2006 36

1.2. Une lecture en creux des voisinages de l'Europe par les étudiants 38

1.3. Le traitement médiatique des voisinages dans la presse européenne 42

2. La notion de voisinage chez les voisins russe et turc 43

2.1. Vue de Russie : voisinage et « étranger proche » 43

2.2. Vue de Turquie : voisinage et komşuluk 44

3. Le voisinage vu d'un État membre de l'UE au contact des voisins : la Bulgarie 47

3.1. L'expérience du voisinage par l'émigration et l'immigration 48

3.2. Identité territoriale bulgare et voisinage, un complexe balkanique 49

III. Les voisinages de l'UE : une mise à l'épreuve dans les Balkans occidentaux 52

1. Des confins aux voisins : des lectures européanocentrées des Balkans 52

2. Les échanges commerciaux : quelle unité des Balkans occidentaux ? 54

3. Les IDE dans les Balkans occidentaux : l'UE concurrencée 58

4. Le PIB régional et ses discontinuités : le jeu perturbé des échelles spatio-temporelles 61

IV. Du voisinage à l'intermédiarité : éléments pour une démarche géographique 63
1. Les voisins et le voisinage : approches géographiques 64
1.1. Penser l'autre de l'Europe 64
1.2. L'Union comme puissance normative et prescriptive du voisinage 65
1.3. Le voisinage comme supplétif à une Europe compétitive dans le monde 67
2. L'entrée par les espaces intermédiaires : pour quoi faire ? 71
2.1. Intérêts et limites de la notion de voisinage en géographie 71
2.2. L'entre-deux de l'Europe centrale et balkanique 74
2.3. L'intermédiarité pour une géographie politique de l'Europe 78

Partie 2 : Une géographie politique de l'Europe et de ses voisinages renouvelée par la coopération territoriale 81

I. États des lieux sur la coopération territoriale en Europe 82
1. Approches scientifiques de la coopération territoriale 83
1.1. La coopération, un enjeu économique de longue date 83
1.2. La coopération territoriale en science politique 83
1.3. Aménagement du territoire européen et coopération territoriale, un couple fusionnel 85
1.4. La coopération territoriale en géographie, un déficit théorique ? 86
2. INTERREG : 25 ans de coopération territoriale en Europe 89
2.1. La coopération territoriale : un laboratoire d'innovation pour les acteurs européens (1990-1999) 91
2.2. La coopération territoriale en contexte d'élargissement : entre cohésion et compétition (2000-2006) 95
2.3. La coopération territoriale en temps de crise, panser les revers de la compétitivité ? (2007-2015) 102
2.4. Les macrorégions, nouvel outil de la coopération territoriale européenne 107
II. Repenser la coopération territoriale en géographie politique : l'exemple des macrorégions européennes 116
1. La coopération territoriale dans les interstices des territoires de forte légitimité 116
2. La coopération territoriale au prisme de l'intermédiarité 120

Partie 3 : Construire la coopération territoriale entre l'Union européenne et ses voisinages par les macrorégions 125

I. Les territoires des macrorégions : matrices, acteurs et limites 126
1. Questionner la pertinence des macrorégions en Europe 126
1.2 Quels espaces pour les macrorégions ? 127

1.3 Comment articuler espace macrorégional et politiques sectorielles ? 129
1.4 Des stratégies pour garantir de meilleurs résultats ?..... 132
2. Les acteurs des stratégies macrorégionales 133
2.1. Les institutions européennes et la coordination des macrorégions 133
2.2. Les États dans les macrorégions : l'intergouvernemental à la manœuvre..... 138
2.3. Les instances régionales : un investissement différencié dans l'UE et dans le voisinage 143
3. Les limites des macrorégions : une question de régionalisation 148
3.1. D'interreg aux macrorégions : les régionalisations transnationales 149
3.2. Les limites naturelles : la nature politisée 152
II. Les voisinages dans les macrorégions : structures et dynamiques spatiales 155
1. L'asymétrie des flux entre l'UE et ses voisinages 156
2. Les niveaux de compétitivité entre l'UE et ses voisinages : le PIB 158
3. Les échanges de biens : quel degré d'intégration commerciale ?..... 161
4. Les dynamiques démographiques, marqueurs des interdépendances ? 165

Conclusions et pistes de recherche sur l'européanisation des coopérations territoriales entre l'Union européenne et ses voisinages 175

I. Conclusions autour de deux mots clés : innovation et intermédiarité 175
1. L'innovation territoriale 175
2. L'intermédiarité..... 179
II. De nouvelles pistes de recherche sur la coopération territoriale en Europe 181
1. Poursuivre l'étude sur les macrorégions : projets, réseaux et espaces transnationaux 181
2. Explorer une nouvelle forme de coopération territoriale en Europe : les jumelages de villes.... 183

Bibliographie 185

Tables..... 203

Table des figures 203
Table des encadrés..... 204
Table des tableaux 204
Table des matières 205