

Les macrorégions en Europe, des territoires comme les autres ?¹

AUTEURE

Emmanuelle BOULINEAU, EVS-Biogéophile (France)

RÉSUMÉ

Cette communication vise à explorer les macrorégions en Europe comme nouveaux périmètres de mise en œuvre de la cohésion territoriale par l'Union européenne (UE). Ni échelon administratif nouveau, ni échelle d'identification territoriale, les macrorégions européennes définissent des périmètres territoriaux largement indexés sur les nouvelles acceptions de la régionalisation dans le cadre de la mondialisation libérale et sur les ambitions des instances européennes pour le futur politique et économique du territoire européen. Développées depuis 2009, à quels nouveaux besoins de territoires en Europe répondent les macrorégions ? Autrement dit, avec les macrorégions, l'UE produit-elle de l'innovation spatiale dans sa façon de gérer et développer le territoire européen ou bien reproduit-elle du contrôle classique du territoire à la manière de l'État-nation, modèle dominant en Europe ?

MOTS CLÉS

Union européenne, macrorégion, régionalisation, européanisation, transnational

ABSTRACT

This paper aims at assessing macroregional strategies in Europe as new spatial patterns for implementing EU territorial cohesion. Macroregions are neither a new administrative tier nor a new scale of identification but they are supposed to fulfill new acceptions of regionalization in the context of globalization where the EU has to redefine its place in accordance with its own strategies. Implemented since 2009, what are the spatial visions enclosed into the European macroregions? In other words, does the EU appear as an innovative political power with a new way of thinking and doing Europe or does it recall the traditional control of territory by the State?

KEYWORDS

European Union, Macroregion, Regionalization, Europeanisation, Transnational

INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) a mis en place depuis 2009 des stratégies macrorégionales pour répondre au principe de cohésion sociale, économique et territoriale avec la coopération territoriale comme principal moyen. Une « fièvre macrorégionale » s'est saisie de l'Europe et, depuis cette date, on compte cinq périmètres macrorégionaux, définis chacun 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 », qui sont centrés autour de la mer Baltique (2009), du bassin versant du Danube (2011), des mers Adriatique et Ionienne (2014) et du massif alpin (2015).

¹ Cette communication n'a pu faire l'objet d'une présentation lors du colloque CIST2016 en raison de l'indisponibilité de son auteur.

Majoritairement associées à la politique de cohésion, les macrorégions expriment le rôle moteur de l'UEe dans une ingénierie territoriale spectaculaire de nouveaux périmètres d'action telles que les régions NUTS 2, les INTERREG transfrontaliers ou les GECT (groupement européen de coopération territoriale), et plus récemment les macrorégions.

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 (Dubois *et al.*, 2009 ; Stocchiero, 2010 ; Schymik, 2011). Il s'agit 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 en matière de politique régionale. Nous étudierons ici les macrorégions par une approche géographique en tant que nouvelles modalités de découpages de l'espace européen (Boulineau, 2016). Autrement dit, avec les macrorégions, l'UE produit-elle de l'innovation spatiale dans sa façon de gérer et de développer le territoire européen ou bien reproduit-elle du contrôle classique du territoire à la manière de l'Etat-nation, modèle dominant en Europe ? À quels besoins (nouveaux ?) de territoires répondent donc ces macrorégions ?

1. UNE AFFAIRE D'EUROPÉANISATION

La coopération territoriale comme origine

Après 25 ans d'INTERREG, la Commission cherche à promouvoir de nouvelles formules de coopération territoriale auxquelles participent les macrorégions.

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 fixe des objectifs thématiques, 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.

Les macrorégions sont souvent présentées comme des structures relevant de la politique de cohésion ou elles ressortissent d'un spectre plus large. 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. Elles visent à définir des lieux d'articulation entre des politiques sectorielles européennes (transport, environnement, etc.) et une politique extérieure européenne en gestation dont la politique européenne de voisinage est un avatar encore imparfait.

La cohésion territoriale comme objectif (géographie fonctionnelle)

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 acquise, les États et l'UE, dotés eux de territoires continus bornés et uniques ? 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 gouvernance européenne par la stratégie et le plan d'action

Les macrorégions s'appuient sur des stratégies déclinées en plans d'action qui développent des objectifs clairs et limités en nombre. Emprunté au vocabulaire militaire, le terme « 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 « 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 ses politiques doivent dorénavant aboutir.

À 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 ». 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 qui en grève la compétitivité. Par exemple, dans le cas de la macrorégion Danube, le pilier III vise à construire la prospérité. Mais ces problèmes ne sont pas ciblés en tant que tels au nom d'une cohésion sociale, économique et territoriale européenne qui rejeterait les inégalités, mais bien parce qu'ils constituent des freins à la compétitivité de ces régions et de l'Europe en général.

2. UNE AFFAIRE DE RÉGIONALISATION

La régionalisation par l'espace d'action

Les multiples définitions des macrorégions au fil des textes européens laissent des non-dits. La définition liminale de 2009 propose 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 par l'UE, 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 ». 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.

La régionalisation dans la mondialisation

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 de construction des espaces supranationaux tels que l'UE, 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. 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 peuvent être gérés de façon adéquate au seul niveau local, régional ou national » (Dühr, 2011). 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.

Repenser les centres et périphéries en Europe

Le mouvement d'intégration « néo-régionale » 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 (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 par rapport aux périphéries internes. Périphéries 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.

3. CONCLUSIONS : UNE AFFAIRE DE TERRITOIRE... SANS TERRITORIALISATION

Les macrorégions s'inscrivent donc dans une régionalisation induite par l'europanisation. D'abord parce qu'à notre connaissance elle a lieu de façon aussi poussée uniquement en Europe, même si la recombinaison en grands ensembles régionaux s'observe ailleurs. Ensuite parce qu'elle 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, si les macrorégions toutes récentes parviennent à s'imposer par la suite comme espaces de transaction entre ces deux logiques territoriales, c'est bien que l'europanisation est un processus donnant lieu à de l'innovation et non à de la convergence.

La question de la co-construction reste en suspens : d'une part parce que les macro-régions sont récentes et donc pas encore bien saisies par les populations, d'autre part parce qu'elles permettent d'ouvrir un nouveau débat sur ce que certains ont appelé la post-modernité : la territorialisation est-elle nécessaire (telle qu'elle est entendue comme ancrage, identification, appropriation) face aux espaces des flux et de la mobilité tels qu'ils tendent à être conçus dans et par l'UE?

RÉFÉRENCES

- Beckouche P., Richard Y., 2013, *Atlas de la grande Europe : économie, culture, politique*, Paris, éd. Autrement.
- Boulineau E., 2016, *La coopération territoriale entre l'Union européenne et son voisinage oriental et balkanique. Contributions à une géographie politique de l'eupéanisation*, HDR, vol. 1.
- Bussi M., 2009, *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, PURH.
- Dubois A., Hedin S., Schmitt P., Sterling J., 2009, *EU macro-regions and macro-regional strategies - A scoping study*, Nordregio electronic working paper, n° 4.
- Dühr S., 2011, *Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales: un modèle de coopération transnationale dans l'UE ?*, Notre Europe. Études et recherches, n° 86.
- Schymik K., 2011, *Blueprint for a Macro-Region*, SWP Research Paper, n° 10.
- Stocchiero A., 2010, *Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?*, CESPI Working Paper, n° 65

L'AUTEURE

Emmanuelle Boulineau
EVS-Biogéophile
Université de Lyon, ENS de Lyon
emmanuelle.boulineau@ens-lyon.fr