



HAL
open science

Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe

Thomas Perrin

► **To cite this version:**

Thomas Perrin. Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe. *Territoire en mouvement. Revue de Géographie et d'Aménagement*, 2012, 16, pp.38-56. 10.4000/tem.1877 . halshs-00771009

HAL Id: halshs-00771009

<https://shs.hal.science/halshs-00771009>

Submitted on 2 Apr 2020

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.

Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe

*Regions and interregional cooperation : institutional dynamics, from France to
Europe*

Thomas Perrin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/tem/1877>

DOI : 10.4000/tem.1877

ISSN : 1950-5698

Éditeur

Université des Sciences et Technologies de Lille

Édition imprimée

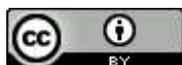
Date de publication : 1 novembre 2012

Pagination : 38-56

ISSN : 1954-4863

Référence électronique

Thomas Perrin, « Régions et coopération interrégionale :
dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe », *Territoire en mouvement Revue de géographie et
aménagement* [En ligne], 16 | 2012, mis en ligne le 01 novembre 2014, consulté le 03 mai 2019. URL :
<http://journals.openedition.org/tem/1877> ; DOI : 10.4000/tem.1877



Territoire en mouvement est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons
Attribution 4.0 International.

Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe.

Thomas PERRIN

Docteur ès science politique de l'Université de Grenoble Institut d'études politique.

Chercheur associé au laboratoire PACTE-CNRS de Grenoble et à l'*Institut Universitari d'Estudis Europeus* de Barcelone.

thomas-perrin@club-internet.fr

<http://www.pacte-grenoble.fr/blog/2012/04/perrin-thomas>

Thomas Perrin a bénéficié d'une bourse post-doctorale de la région Rhône-Alpes

Rhône-Alpes^{Région}

Résumé

Cet article traite de la coopération entre autorités régionales, ou coopération interrégionale, à partir de l'exemple des régions françaises. Il s'agit, notamment, de voir en quoi les arguments géographiques peuvent servir les logiques institutionnelles de coopération et dans quelle mesure ces coopérations impactent le développement régional et contribuent à l'institutionnalisation de nouvelles formes territoriales. Après avoir précisé les ressorts et caractéristiques de la coopération interrégionale, l'analyse de son développement en France, en particulier à travers l'action des services de l'État, permet de souligner que c'est surtout le cadre européen qui donne à la coopération interrégionale sa « raison d'être ». Cela concerne, en particulier, la coopération dans le cadre d'eurorégions, alors même que le droit européen ouvre de nouvelles perspectives de structuration juridique pour les organisations de coopération territoriale.

Mots clés : régions, coopération interrégionale, coopération territoriale, interterritorialité, eurorégions

INTRODUCTION

La première difficulté de l'analyse des régions vient du fait que de manière très générale, le terme renvoie à différentes significations et échelles territoriales, selon que l'on se place à l'échelle d'un État, d'un continent; d'un point de vue géographique, anthropologique, économique ou sociopolitique. La région apparaît comme « *une des notions essentielles, mais aussi les plus polysémiques, voire floues* » de la géographie (Di Méo, 2003 : 776) et comme un « *espace insaisissable* » pour le politiste (Keating, 1998 : 9-15).

Ceci étant, la région est aujourd'hui une réalité dans la plupart des pays européens en tant que

Abstract

This article deals with the cooperation between regional authorities, or interregional cooperation and is based on the case of the French regions. The main questions are : the influence of the geographical arguments on the institutional initiatives of cooperation; the concrete impact of these initiatives on the regional development and on the institutionalisation of new territorial forms. The article first presents the issues and characteristics of interregional cooperation and then focuses on the development of this cooperation in France, in particular through the actions of the State services. The analysis emphasizes that interregional cooperation is most of all relevant within a European framework, as shown by the numerous cooperation projects set up in the frame of euroregions, while European law provides new instruments to structure territorial cooperation organizations.

Keywords : regions, interregional cooperation, territorial cooperation, interterritoriality, euroregions

collectivité territoriale dotée d'un gouvernement organisé, même si elle conserve une dimension politique et institutionnelle à géométrie variable selon les États : fédération des *Länder* allemands, décentralisation fonctionnelle française (Barone, 2011), Espagne des autonomies, Belgique fédérale à la fois régionalisée et communautarisée¹, processus de devolution mis en œuvre au Royaume-Uni à la fin des années 1990 et amenant à la création du Parlement écossais, de l'Assemblée nationale du pays de Galles et de l'Assemblée nord-irlandaise².

« À l'échelle de l'Europe de l'ouest, l'institutionnalisation des régions travaille de l'intérieur la totalité des

États depuis les années 1969-1970 [...] Les aspirations, les logiques sous-tendant ce processus ont évolué dans le temps et selon les pays, voire selon les régions, il reste que la dynamique est là. [...] Finalement, la 'question régionale' illustre les propos de D. Bell sur les transformations des sociétés modernes : l'État est trop grand pour les petits problèmes et trop petit pour les grands problèmes » (Jouve, Spenlehauer et Warin, 2000 : 15, 17).

Ce phénomène est lié à la montée en puissance des régions comme espaces pertinents de localisation des activités économiques, dans le cadre d'un système de production et de consommation post-fordiste (Benko et Lipietz, 2000). Or de telles dynamiques remettent en cause les découpages régionaux administratifs institués : certaines activités régionalisées dépassent les frontières régionales et étatiques pour se déployer à une échelle transfrontalière, d'autres engagent autant voire plus de coopérations à l'extérieur qu'à l'intérieur de leurs frontières nationales. Pour K. Ohmae (1996), les zones transfrontalières sont des territoires stratégiques dans un « monde sans frontières » où le modèle de l'État-nation cède le pas – tout au moins sur le plan économique – à celui des « États-régions », tels que par exemple l'Italie du nord, le Bade-Wurtemberg, ou encore les régions métropolitaines San Diego/Tijuana, ou Hong Kong/sud de la Chine. Plus largement, la coopération territoriale dans son ensemble serait ainsi représentative d'une « *post-modernité territoriale* » témoignant d'une « *remise en cause de l'approche classique des périmètres institutionnels et de l'émergence de recompositions qui répondent à de nouvelles logiques, notamment coopératives* » (Bussi, 2009 : 18-19).

Cet article traite de la coopération interrégionale, c'est-à-dire l'instauration de relations entre des collectivités régionales pour engager des

échanges, des projets communs de développement et d'aménagement. Dans sa grille d'analyse de la coopération territoriale élaborée à partir des concepts de l'économie politique, M. Bussi (2009) distingue trois formes de coopération correspondant à trois logiques d'action que l'on retrouve dans la coopération interrégionale : la coopération communautaire qui met en jeu des logiques identitaires, la coopération stratégique d'ordre économique et la coopération subsidiaire qui répond à des préoccupations politiques : « *nous coopérons au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à notre territoire* ».

L'article s'intéresse en particulier aux régions françaises alors que la coopération interrégionale a été remise en question en France à l'occasion de la réforme des collectivités territoriales de 2009-2010. Un des principaux rapports préliminaires à cette réforme appelle, dans sa première proposition, à ramener le nombre des régions françaises à quinze par fusion de certaines régions³. Si cette proposition n'a pas été reprise telle quelle par le législateur, l'article 28 de la loi de réforme des collectivités territoriales⁴ facilite cependant la fusion entre régions qui le souhaiteraient.

On adopte ici une lecture essentiellement institutionnelle de la coopération interrégionale, même si une telle analyse ne peut avoir lieu en dehors de considérations géographiques et sans prendre en compte les dynamiques de coopération de l'ensemble des acteurs des territoires concernés. Il s'agit, notamment, de voir en quoi les arguments géographiques servent les logiques institutionnelles de coopération et dans quelle mesure ces coopérations impactent le développement régional et contribuent à l'institutionnalisation de nouvelles formes territoriales : génèrent-elles de nouveaux territoires, voire des

¹ La Belgique est constitutionnellement devenue un État fédéral en 1993, à la suite d'un processus de « fédéralisme évolutif » enclenché par une première réforme constitutionnelle en 1970. Les entités fédérées sont dénommées « Régions » et « Communautés ». À la suite des élections législatives anticipées de juin 2010, qui ont vu la victoire historique du parti séparatiste flamand, un nouveau cycle se profile sur l'agenda du fédéralisme évolutif, et d'aucuns évoquent la perspective d'une confédéralisation de l'État.

² Le Royaume-Uni se définit comme un État unitaire, tout en se caractérisant comme multinational, par la reconnaissance de quatre home-nations en son sein : l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord.

³ Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Georges Balladur : *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, Paris : La Documentation française, Fayard.

⁴ Loi de réforme des collectivités territoriales n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Cet article a modifié l'article L4123-1 du Code général des collectivités territoriales.

organisations a-spatiales ou restent-elles dominées par « *les mailles (vision "géopolitique" ou souverainiste)* » (Bussi, 2009 : 20)?

Après avoir précisé les principaux ressorts et caractéristiques de la coopération interrégionale (1), on revient sur son développement en France à travers des exemples concrets (2). Ce panorama de la situation française montre que c'est surtout le contexte européen qui donne à la coopération sa « raison d'être », ce qui se traduit dans une certaine montée en puissance de la coopération dans le cadre des « eurorégions » (3).

1. RESSORTS ET CARACTÉRISTIQUES DE LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE

1.1. Une motivation à la fois politique et fonctionnelle

Les facteurs de développement de la coopération interrégionale sont principalement de deux ordres :

- la volonté *politique* d'institutions régionales soucieuses d'asseoir leur légitimité, à la fois sur leur capacité d'action dans le système communautaire de gouvernance à niveaux multiples et sur l'attractivité et la compétitivité de leur territoire ;
- le besoin *fonctionnel* de dépasser les limites – au sens propre comme au sens figuré – des découpages régionaux administratifs, notamment dans les actions d'aménagement du territoire.

Les autorités régionales ont trouvé dans la coopération avec leurs homologues un moyen de renforcer leur crédit politique et leur poids socio-économique par l'action collective. Ainsi, la coopération interrégionale s'inscrit dans la dynamique qualifiée de néo-régionalisme qui, à partir des années 1990, a pris le pas sur les réflexes régionalistes antérieurs et qui tient lieu de cadre politique dans lequel va se développer la coopération interrégionale (Balme, 1996 ; Keating,

1998). Le néo-régionalisme a pour principe de légitimité l'internationalisation économique et comme modalités les réseaux d'action collective, privés et publics, aux échelles régionales, nationales et transnationales emboîtées. En Europe, le néo-régionalisme est lié au processus de construction européenne : non seulement les régions tirent avantage de l'intégration européenne pour augmenter leur capacité politique, mais encore elles occupent l'arène européenne en y développant tout un réseau d'actions extérieures, avec par exemple la création de nombreuses organisations représentatives⁵, ou encore l'installation « d'ambassades » régionales à Bruxelles⁶.

Dans le même temps, les stratégies interrégionales s'appuient bien souvent sur les discours et prescriptions d'experts et d'universitaires qui mettent en avant la fonctionnalité de la coopération – principalement d'ordre socio-économique, compte tenu du champ privilégié d'intervention de l'échelon régional. Il s'agit notamment de légitimer une certaine adaptation des espaces régionaux aux flux économiques et aux dynamiques sociopolitiques européennes et mondiales, dans une triple stratégie d'union, de différenciation et de spécification. La coopération interrégionale constitue ainsi, pour les discours qui la promeuvent, une réponse au mouvement constant de recomposition territoriale.

Régulièrement en France, on dénonce l'irrationalité et l'archaïsme de tel ou tel découpage, la complexité des enchevêtrements, la multiplication et l'empilement des échelons territoriaux qui sont autant d'entités administratives – et de prérogatives – supplémentaires. Déjà sous l'Ancien Régime on dénonçait l'empilement des structures sans cohérence d'ensemble, malgré la création de Généralités censées améliorer la gestion des territoires du Royaume (Miossec, 2008). Or, de manière assez ironique, la rationalisation territoriale issue de la départementalisation à la Révolution n'a pas empêché, au cours du temps, la (re)formation d'un « mille-feuille » territorial et administratif. Les derniers échelons territoriaux issus des réformes législatives des années 1990

⁵ L'Assemblée des régions européennes (ARE), la Conférences des régions périphériques maritimes (CRPM), dont les actions ont aussi œuvré pour la création d'un Comité des régions de l'Union européenne (CdR).

⁶ Dont certaines ont adopté un format interrégional : Espace interrégional Bretagne-Pays de la Loire-Poitou-Charentes, Bureau de représentation Bourgogne-Franche-Comté, Antenne interrégionale Auvergne-Centre-Limousin.

avec la multiplication des intercommunalités et l'apparition des Pays – bien que ces derniers n'aient pas vocation à être de nouveaux échelons administratifs – ont sans aucun doute ajouté à cette confusion, particulièrement auprès des populations, entraînant un divorce croissant entre la société civile et le corps politique.

« Il semble donc que les Français soient assez friands de découpages administratifs et de remise en cause de la carte des collectivités territoriales, ou du moins de discussions sur cette carte qui, en définitive, n'a guère évolué depuis deux siècles [...] Si la fusion n'est pas la solution souhaitée par les Français et si le législateur se refuse à opérer des distinctions juridiques entre collectivités d'une même catégorie, la seule possibilité [...] consiste alors à faire coopérer entre elles ces collectivités » (Bodineau et Verpeaux, 1998 : 3, 5).

La coopération interrégionale apparaît ici comme une des manifestations d'un phénomène plus global, l'interterritorialité (Vanier, 2008). D'un point de vue institutionnel, l'interterritorialité signifie que les collectivités, prises dans des ensembles plus vastes auxquels elles doivent contribuer, font de leurs relations contractualisées un moteur de leur action⁷. Ainsi, une telle « *interdépendance territoriale coopérative* » (Saez et Leresche, 1997 : 30) doit permettre de composer avec la complexité et multiplicité des échelles, découpages, appartenances, identités et pouvoirs, en renouvelant l'approche de la notion de frontière. Tout comme le découpage territorial devient organisation des interfaces, les frontières territoriales deviennent membranes plutôt que limites. Reste la question du passage du discours et des motivations de la coopération interrégionale à sa traduction opérationnelle dans l'aménagement et le développement des régions impliquées, car « *un tel succès du territoire [...] ne s'explique-t-il pas par l'artifice d'une collusion d'intérêts entre chercheurs et politiques en quête de légitimité et de pouvoir?* » (Di Méo, 2002 : 289).

1.2. Les modalités de la coopération interrégionale

La mise en œuvre de la coopération interrégionale s'articule autour de trois notions principales : le projet, la coopération et la géométrie variable. Loin d'être exclusives, c'est au contraire l'interaction entre ces trois modalités qui caractérise la coopération interrégionale, rejoignant d'ailleurs en cela les dynamiques interterritoriales dans leur ensemble. De la même façon, sur le plan théorique la coopération combine les logiques communautaire, stratégique ou subsidiaire (Bussi, 2009). La projection extérieure apparaît comme une autre modalité caractéristique et on peut distinguer entre la dimension « interne » ou « externe » de la coopération : soit les relations entre collectivités d'un même État, soit les relations entre collectivités d'États différents.

La notion de territoire de projet s'illustre par exemple en France à travers la création des Pays, composantes territoriales identifiées selon des critères géographiques, culturels, paysagers, historiques ou autres, au-delà des seuls critères administratifs⁸. Le territoire de projet semble ainsi pouvoir répondre aux besoins d'adapter la carte administrative et les cadres territoriaux aux évolutions économiques et sociopolitiques. Si la multiplication des territoires de projet peut comporter le risque d'un émiettement de l'action territoriale, ce risque doit pouvoir être contrecarré par la mise en place d'un système coopératif, où « *l'enjeu majeur consiste à passer d'une conception verticale du "territoire emboîté" à une conception multiterritoriale ou horizontale de "territoires interdépendants"* » (Virol, 2006 : 340). Le retrait progressif de l'État providence, la projection des économies, des territoires et des sociétés dans un espace mondialisé ont fait émerger l'idée de coopération en tant que rassemblement des capitaux et des potentiels dans un souci de rationalisation des coûts, d'efficacité de l'action, d'économies d'échelle, permettant le traitement

⁷ S'il paraît important de faire référence ici à l'interterritorialité, il est tout aussi important de préciser que cette notion ne se limite pas à des territoires institutionnels et relève d'enjeux et de phénomènes géographiques et sociaux beaucoup plus larges, qu'il n'est pas possible de développer ici, où l'on se concentre sur les aspects plus proprement institutionnels de la coopération régionale.

⁸ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua » ; loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, dite « loi Voynet ».

fonctionnel d'enjeux et de problèmes suprarégionaux ne pouvant être assurés isolément.

La coopération interrégionale inscrit également les régions dans une dialectique spécifique de « coopération », entre convergence et différenciation, entre coopération et compétition. Le rapprochement entre régions a non seulement pour but de faire émerger des solidarités et des convergences d'intérêts mais il permet également, par l'effet « masse critique » qu'il induit, de se positionner dans une optique de différenciation et de compétitivité, face aux autres régions et regroupements régionaux, notamment dans le contexte socio-économique du néo-régionalisme : « *au lieu d'occuper des rôles complémentaires dans une division nationale du travail, les régions sont en compétition (pour l'investissement, la technologie et les marchés) dans un cadre national, européen et global* » (Keating, 2008 : 70). Pour certaines régions riches et puissantes – Lombardie, Flandre, Bavière par exemple – « *l'État et les régions moins développées constituent une contrainte, et l'Europe et la mondialisation une ressource* » (Leresche et Saez, 1997 : 40). Le marché unique européen encourage de ce fait la formation de réseaux interrégionaux concurrentiels. Les politiques nationales relayent cette tendance en mettant l'accent sur la compétitivité plutôt que sur la régulation et la péréquation entre territoires. Ce qui ne va pas sans poser de problèmes en termes de cohésion territoriale, notamment au regard des principes fondateurs de la politique régionale de l'Union européenne.

Le caractère variable, mouvant, des territoires de

coopération interrégionale apparaît comme une condition de leur adaptation à la structuration territoriale et politique préexistante. « *La coopération interrégionale est à géométrie variable, c'est un espace de politiques et de projets communs, construits sur la base des réalités économiques, sociales et culturelles des territoires* » (Virol, 2006 : 335). En 1917, les quinze « régions Clémentel », manifestation liminaire d'un découpage régional du territoire, présentaient des frontières souples, à géométrie variable⁹. La coopération interrégionale induit une variabilité et une souplesse non seulement des échelles territoriales d'action, mais aussi des systèmes d'acteurs – politiques, professionnels, techniques, corporatifs, etc. Dans cet ordre d'idée, le droit à l'expérimentation de nouvelles compétences et domaines d'intervention pour les collectivités territoriales a été constitutionnalisé¹⁰. Ce droit ne garantit pas, mais n'exclut pas, un transfert de compétences suite à l'expérimentation, et ouvre la voie à une décentralisation à géométrie variable, selon les acteurs impliqués et les secteurs concernés. On retrouve dans ce caractère souple, variable de la coopération interrégionale l'idée d'un « *partage des souverainetés territoriales par l'ajustement géographique* », qui conditionne le bon fonctionnement de l'interterritorialité (Vanier, 2008 : 114).

Le dépassement du découpage territorial traditionnel, la remise en cause de la notion de frontière, corrélativement au développement de politiques coopératives, réticulaires, et multiscales, sont autant d'éléments qui inscrivent la coopération interrégionale dans une tendance

Tableau 1 : Systèmes territoriaux : représentation vs. action

Territoires de représentation politique	Territoires d'action publique
<ul style="list-style-type: none"> • Territoires stables • Durée des découpages électoraux et administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Territoires mouvants • Plasticité des réseaux • Relations intergouvernementales à géométrie variable

D'après Balme R., La région française comme espace d'action publique, *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris : La Découverte, 1997, p. 192-195.

⁹ Ces régions, du nom du ministre chargé du Commerce et de l'Industrie de l'époque, furent initiées en 1917 pour coordonner l'action économique des chambres consulaires. Leur nombre pourra varier entre quinze et vingt. En 1938, leur seront substituées des « régions Gentin », également du nom du ministre de l'époque.

¹⁰ Loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

générale à la recomposition des systèmes territoriaux, basée sur l'interaction entre territoires de la représentation politique et ceux de l'action publique :

La coopération interrégionale apparaît ainsi comme une réponse au défi de l'articulation entre continuité et évolution des cadres et des modalités de l'action publique, entre légitimité et fonctionnalité des organisations territoriales, alors même que dès les années 1990, soit une décennie à peine après que les premiers exécutifs régionaux eurent été élus, la région était présentée par la Délégation régionale à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)¹¹ comme le « *maillon faible de nos institutions territoriales* » (Leclerc, Paris et Wachter, 1996 : 31). C'est d'ailleurs principalement sous l'égide de ce service du Premier ministre, créé en 1963, que la coopération interrégionale a été impulsée puis développée en France à la fois en tant que vision du territoire et modalité d'action publique, notamment à travers l'implication en la matière de J.-L. Guigou, qui a été, entre 1990 et 2002, le directeur, puis le délégué de la DATAR.

2. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE EN FRANCE

2.1. L'impulsion de l'État

D'aucuns considèrent que l'idée de coopération interrégionale est apparue – indirectement – au même moment que la géographie moderne, à la fin du XIXe et au début du XXe siècle : É. Reclus abordait le thème de la coopération entre régions composant une entité géographique et sociopolitique cohérente (Mangin, 2002) et P. Vidal de la Blache évoquait neuf grandes régions naturelles dans son *Tableau de la géographie de la France*, dont la première édition date de 1903 (Miossec, 2008 : 312). É. Reclus a aussi proposé dans sa *Nouvelle Géographie Universelle* de 1876, un découpage de l'Espagne en sept régions

naturelles, distinctes de l'organisation politico-administrative actuelle en 17 communautés autonomes. Si de tels faits peuvent être mobilisés pour appuyer telle ou telle dynamique interrégionale et sont données ici à titre illustratif, il faut cependant souligner que la notion de région n'avait, à cette époque, pas du tout le même sens qu'aujourd'hui, en particulier sur le plan institutionnel. En tout état de cause, nombreuses sont les entités socio-économiques et culturelles qui présentent une organisation interrégionale de leurs services : 98 % des cent plus grandes entreprises françaises privilégient un découpage interrégional du territoire en cinq, six ou sept grandes régions (Guigou, 2007). On peut penser également aux « visions » interrégionales proposées par des cartes touristiques, thématiques, par l'organisation de réseaux associatifs (figure 1).

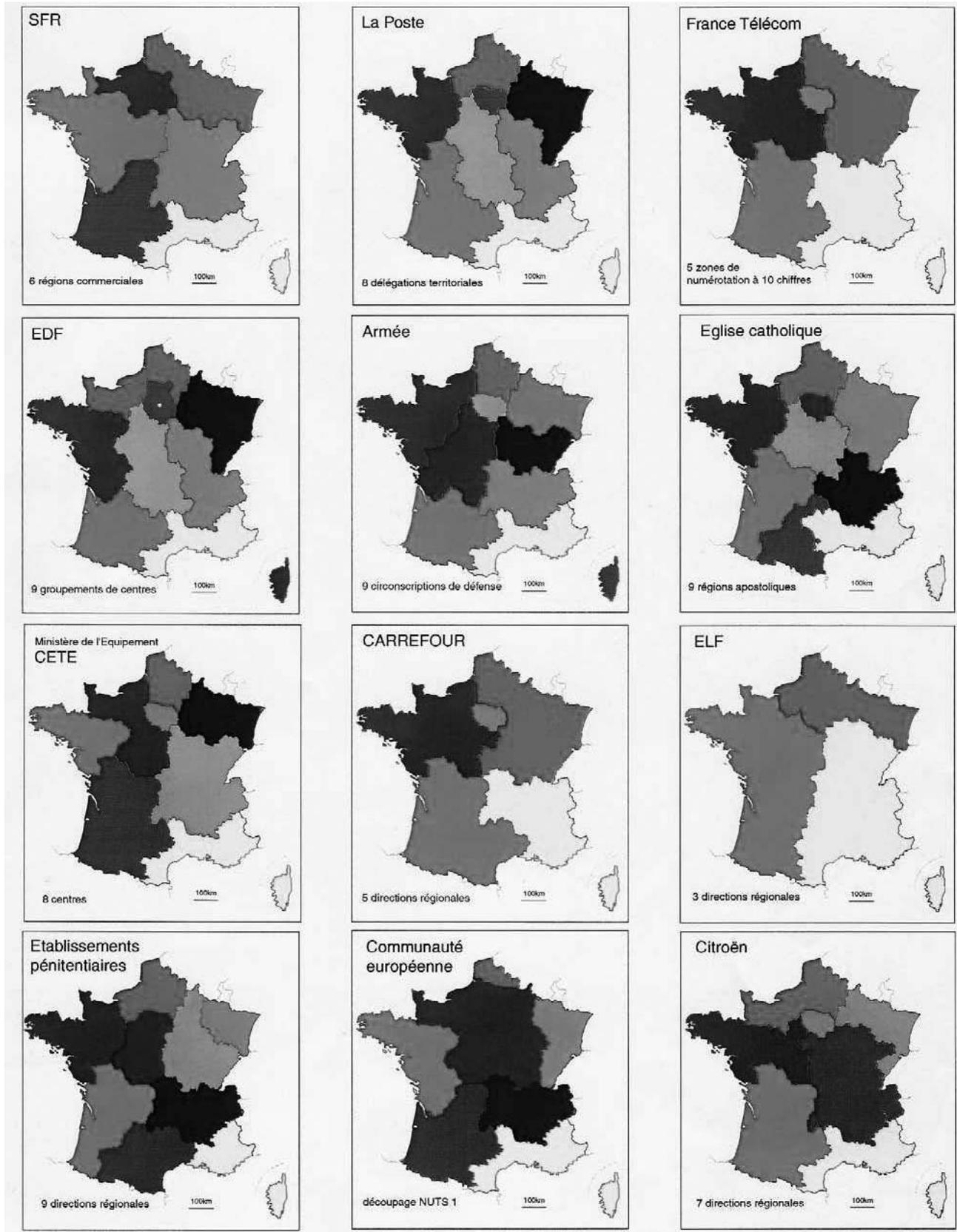
Ceci étant, l'État a joué et garde en France un rôle majeur en matière de coopération interrégionale, à commencer par la répartition adoptée pour plusieurs services de l'État en région : académies, régions militaires, administrations pénitentiaires, ministère de l'Équipement, « *ont tous remis en cause les découpages régionaux arbitraires de 1956* » (Guigou, 2007). Pendant plusieurs décennies, la programmation économique du Plan favorise les mises en perspectives interrégionales du territoire national : onze grandes régions dans les Ier et IIème plans¹², sept dans les IIIème et IVème¹³; présentation en trois grandes zones des objectifs du Vème plan – Bassin parisien, Ouest et Est – rejoignant en cela une vision toute « braudelienne » de la France en trois grands bassins de peuplement : un grand Bassin parisien ouvert sur l'Europe des capitales, le bassin Est/Sud-Est au contact de l'Europe rhénane, alpine et méditerranéenne et le bassin Ouest/Sud-Ouest, plus rural, plus éloigné. En 1970, le rapport de la Commission nationale d'aménagement du territoire, préparatoire au VIème plan, retient huit grands ensembles régionaux qui cor-

¹¹ De 2006 à 2009, la DATAR a été rebaptisée Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Fin 2009, la DIACT a repris l'ancien sigle DATAR, mais sous un nouvel intitulé, tout en gardant les mêmes lignes d'action en matière de mutations économiques, de revitalisation des territoires, de compétitivité et d'attractivité : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

¹² Région du nord, région de l'est, Bourgogne et Franche-Comté, région du Rhône et des Alpes, région méditerranéenne, région du midi et des Pyrénées, région du sud et du centre-ouest, Normandie, région parisienne, Centre et Massif central.

¹³ Paris et Bassin parisien, Nord, Est, Ouest, Massif central, Midi aquitain et pyrénéen, Midi méditerranéen, Bassin rhodanien.

Figure 1 : Divers découpages interrégionaux de la France



Source : Guigou, 2007.

respondent au découpage des huit zones d'équipement et d'aménagement du territoire (ZEAT), créées en 1967 par la DATAR en relation avec l'INSEE et le Commissariat général au plan.

La DATAR a toujours travaillé à l'échelle interrégionale, en déterminant divers territoires significatifs au regard de projets ou thématiques spécifiques : commissariats au développement économique, commissariats de massif montagneux, politique du littoral, de l'environnement et de l'eau, avec la création des agences interrégionales de bassins ou la mise en œuvre des plans fluviaux. Pour la programmation 2007-2013 des contrats de projets États-Régions, cinq conventions interrégionales de massif sont conclues entre l'État et les régions concernées pour l'aménagement des Alpes, du Jura, du Massif central, des Pyrénées et des Vosges. De la même façon existent six plans interrégionaux d'aménagement pour la Garonne, la Loire, le Lot, la Meuse, le Rhône et la Seine¹⁴. Progressivement, la DATAR, notamment par son activité de prospective, a appliqué ce concept à l'ensemble du territoire national.

En 1971, l'un des premiers travaux de prospective menés par la DATAR, *une image de la France en l'an 2000* et son fameux « scénario de l'inacceptable »¹⁵, appréhende le territoire en six grands ensembles interrégionaux : région parisienne, région lyonnaise, région méditerranéenne, le Nord, l'Est et l'Ouest. Pendant les années suivantes, toute problématique territoriale semble être absorbée par le processus historique de décentralisation amorcé par les lois de 1982-1983, si ce n'est un plan Grand-Sud-Ouest entre Midi-Pyrénées, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, lancé à la fin des années 1970 dans la perspective de l'entrée de l'Espagne et du Por-

tugal dans la Communauté européenne, mais dont les résultats furent jugés médiocres. En mars 1990, F. Mitterrand déclare : « ce qui peut ne pas sembler satisfaisant dans la décentralisation, c'est peut-être le nombre excessif et la spécificité peut-être insuffisante des régions françaises ». Il avance l'idée d'une « dizaine de grandes entités régionales, évitant toute concurrence entre la région et le département » (Leclerc, Paris et Wachter, 1996 : 45). Dans cet ordre d'idée, la décennie 1990 voit une relance voire une certaine normalisation de la coopération interrégionale. Deux grands jalons vont marquer cette évolution :

- *Mise en chantier et en débat* : sept Grands Chantiers d'animation interrégionale de prospective sont mis en œuvre de 1990 à 1994¹⁶. Dans l'ensemble, les travaux sont restés de l'ordre de la prospective, sans que des réalisations concrètes fassent suite aux idées proposées, comme par exemple celle de créer, pour l'espace Midi-Méditerranée, une « Université méditerranéenne française, ainsi que plusieurs Universités frontalières : une franco-italienne à Nice, une franco-espagnole à Toulouse, une franco-catalane à Montpellier et une franco-arabe à Aix-Marseille »¹⁷. Cependant ces travaux ont nourri le débat national sur l'aménagement du territoire piloté par la DATAR en 1993-1994¹⁸, débat qui n'a pas été sans critiques ni réserves quant à ses finalités et à ses ambitions¹⁹;
- *Structuration ad hoc* : en 1997 sont créées des Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire (MIAT), composées de « régions primitives » auxquelles peuvent être associés d'autres territoires au gré des problématiques abordées et placées sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur. Cette décision intervient

¹⁴ Cf. figure 2.

¹⁵ C'est-à-dire le scénario d'une France déchirée entre zones dynamiques (Île-de-France, région lyonnaise, Sud, Est et Nord) et zones délaissées (Ouest et Centre).

¹⁶ Grand Nord, Grand Est, Sillon Saône-Rhône, Midi-Méditerranée, Façade atlantique, Espace central, Grand bassin parisien.

¹⁷ Compte-rendu de la réunion du Club d'échanges et de réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, le 20 février 1992. Document de travail.

¹⁸ En 1994, la DATAR publie un Schéma national de développement du territoire dans lequel les sept espaces interrégionaux sont légèrement reconfigurés en Nord, Loire-Armorique, Bassin parisien, Grand-Est, Sud-Ouest, Centre-Est, Midi-Méditerranée.

¹⁹ Cf. par exemple « Zones d'ombre dans le débat sur l'aménagement du territoire en France ». *Le Monde diplomatique* de juin 1994.

dans une période d'intense réflexion en matière de planification régionale, à savoir, entre 1998 et 2000, la préparation des schémas de services collectifs²⁰, des contrats de plan État-Régions et des programmes de la politique régionale communautaire pour la période 2000-2006. Les MIIAT Grand Sud-Est et Grand Sud-Ouest sont mises en place en 1998, la MIIAT Bassin parisien en 1999, suivies en 2000 des MIIAT Ouest, Est et Pays du Nord²¹. Ces services ont réalisé des documents d'orientation, proposant un diagnostic territorial, soulignant les enjeux majeurs d'aménagement et les chantiers opérationnels à construire²². De nature expérimentale à leur création, ces missions sont devenues des dispositifs permanents, reconfigurés en 2003-2004 en Missions d'étude et de développement des coopérations interrégionales et européennes (MEDCIE), hors la MIIAT Bassin parisien (tableau 2).

Dans le texte de synthèse issu des travaux de prospective des années 1990, *Aménager la France de 2020*, la DATAR réaffirme l'importance de la coopération interrégionale et fait des propositions de recomposition territoriale, à partir de trois déterminants essentiels : l'histoire, l'économie et l'écologie, incarnées à travers les identités régionales, les systèmes urbains et les bassins versants. La coopération interrégionale est considérée comme une des modalités de la recomposition polycentrique de l'espace national. À la même période, le rapport sur l'avenir de la décentralisation produit en 2000 par une commission présidée par P. Mauroy trouve dans la coopération interrégionale une voie de dépassement des lacunes du découpage régional et préconise aussi une réorganisation interrégionale de certains services extérieurs de l'État. On retrouve dans ce rapport les deux termes usuels du débat sur le découpage de la carte administrative française, entre discordance et permanence. Si le découpage de nature technocratique des régions

françaises est présenté comme un désavantage, la commission ne retient pas pour autant l'idée d'un changement ou d'une modification de la carte régionale. Le rapport s'appuie en cela sur les résultats d'une enquête²³ avec 60 % des Français qui se prononcent pour le maintien du découpage en vigueur contre 35 % pour le regroupement en 7 ou 8 régions. Cependant le rapport Balladur de mars 2009 fait de la reconfiguration du découpage régional sa première proposition : « *favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine* », proposition inspirée d'un rapport de l'Observatoire des territoires de janvier 2009 qui souligne les avantages compétitifs qui pourraient résulter de regroupements interrégionaux (figure 2). Cela n'a d'ailleurs pas manqué d'attiser la polémique, auprès notamment des exécutifs territoriaux, dans une moindre mesure auprès du public, avec la mise en place de pétitions, de sites et de forums internet dédiés, où l'on reproche à l'État de vouloir affaiblir les autorités décentralisées et dessiner une carte territoriale à visée électorale et où d'aucuns y vont de leurs propositions quant au redécoupage des régions.

Si ces débats témoignent de l'importance de la question de la carte régionale et des projections interrégionales du territoire, le cœur des négociations État-collectivités semble néanmoins porter sur des questions de capacité financière : transferts de financements suite aux nouvelles compétences territoriales issues de l'Acte II de la décentralisation, devenir de la taxe professionnelle.

2.2. Un bilan en demi teinte

Les débats et controverses sur l'organisation territoriale de la République n'ont pas empêché les autorités régionales de progressivement relayer « l'impulsion interrégionale » de l'État en développant des projets et dispositifs de coopération interrégionale, dont quelques exemples sont

²⁰ Institués par la loi « Voynet » de 1999.

²¹ Parallèlement, suite au recensement de 1999, la DATAR propose une vision de six grands ensembles de peuplement, structurés autour des métropoles, des grands fleuves et des estuaires : le Grand Delta, l'Ouest Atlantique, le Val de Garonne, le Grand Est, le Bassin Parisien, le Nord. À ces dénominations succéderont les dénominations adoptées pour les aires d'action des MIIAT.

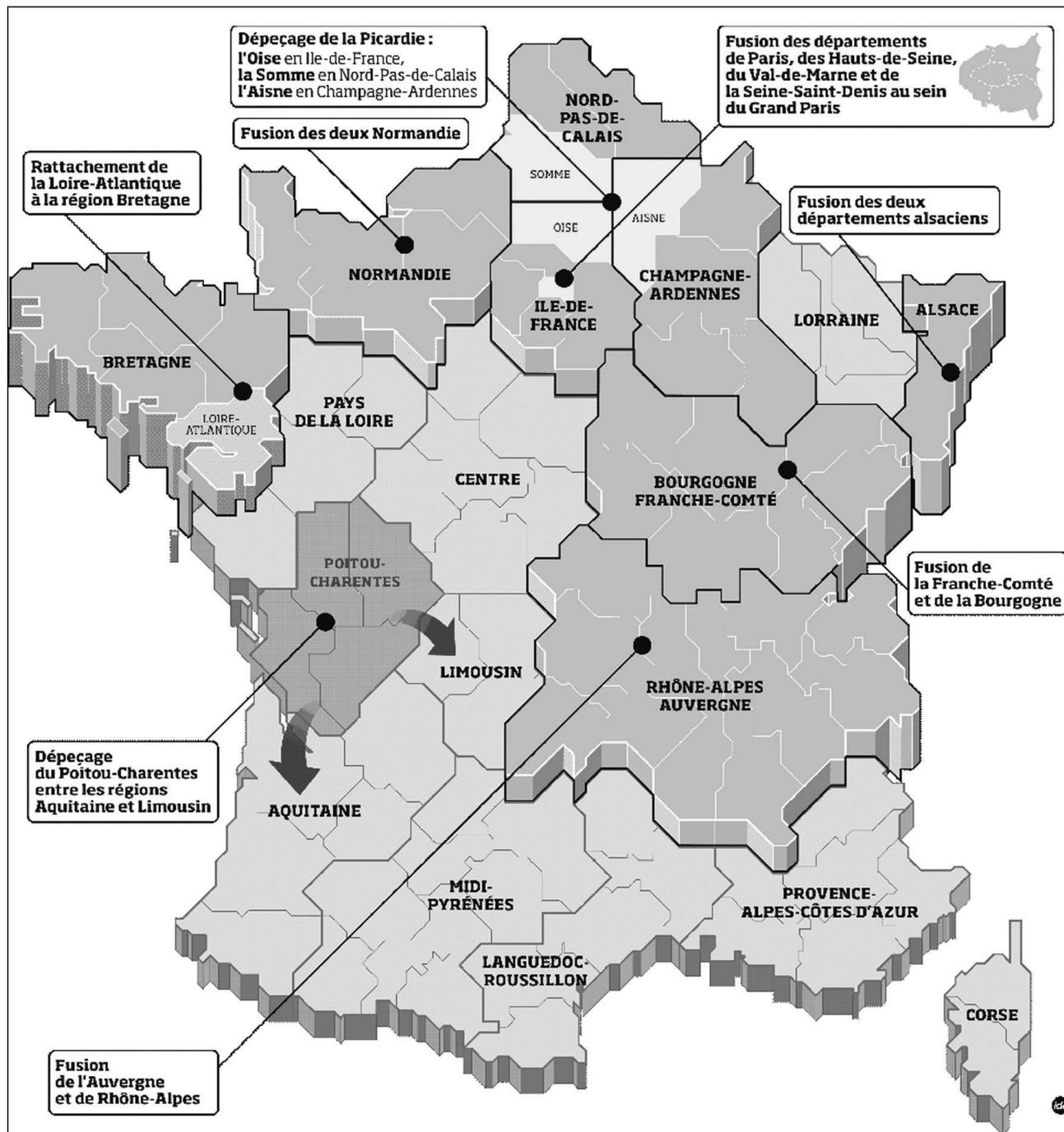
²² Certains ont été publiés à la Documentation française en 2002 : Pays du Nord, Grand Est, Sud-Est et Bassin parisien.

²³ Sondage « Les Français et l'avenir de la décentralisation » réalisé par la SOFRES en août 2000.

Tableau 2 : La coopération interrégionale en France : dispositifs et espaces institutionnels mis en place sous l'égide de la DATAR

Dispositif	Espace de coopération	Régions concernées et/ou parties prenantes
Missions d'étude et de développement des coopérations interrégionales et européennes (MEDCIE)	Pays du Nord	Nord-Pas-de-Calais, Picardie.
	Grand Ouest	Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes.
	Grand Est	Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine.
	Grand Sud Est	Auvergne, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes.
	Grand Sud Ouest	Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées auxquels est associé le Languedoc-Roussillon.
Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire (MIAT)	Bassin parisien	Ile-de-France, Centre, Haute et Basse Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne auxquelles peuvent être associées les Régions Bourgogne (notamment Yonne) et Pays de la Loire (notamment Sarthe).
Conventions interrégionales de Massif des Contrat Etat-Régions	Alpes	Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.
	Jura	Franche-Comté, Rhône-Alpes.
	Massif central	Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes.
	Pyrénées	Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon.
	Vosges	Alsace, Franche-Comté, Lorraine.
Plans interrégionaux d'aménagement de bassins hydrographiques des Contrat Etat-Région	Garonne	Aquitaine, Midi-Pyrénées.
	Loire	Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.
	Vallée du Lot	Aquitaine, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
	Meuse	Champagne-Ardenne, Lorraine.
	Rhône	Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Franche-Comté.
	Seine	Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Picardie.

Figure 2 : La France envisagée par le comité Balladur de 2009... et autres propositions



Source : Equy L., Ecoiffier M., Vinedon S. & Virot P. « L'Hexagone version Balladur se profile » [en ligne]. Libération du 25 février 2009. Disponible sur <http://www.liberation.fr> (consulté le 22/07/10).

donnés ici à titre illustratif :

- contrat de plan interrégional du Bassin parisien avec l'État de 1994 à 1999, et création d'une conférence interrégionale du Bassin parisien en 2006 ;
- coopérations avancées entre les deux régions normandes, particulièrement concernées par les nouvelles perspectives de fusion de régions ouvertes par la réforme de 2009-2010²⁴ ;
- coopération entre Centre et Pays de Loire sur la valorisation touristique du Val de Loire, inscrit en 2000 au patrimoine de l'UNESCO ;
- partenariats anciens et structurés entre régions du Grand Ouest ou du Grand Est, avec par exemple le Réseau des universités de l'Ouest Atlantique et l'association des régions françaises du Grand Est (Rolland-May, 2004) ;
- pôle mondial de compétitivité *Aerospace Valley* entre Aquitaine et Midi-Pyrénées qui ont mis en place depuis 2010 un appel à projets commun dans les domaines de la recherche et du transfert de technologie ;
- lancement, en 2008, du premier Groupement d'intérêt public interrégional entre Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes pour coordonner leurs politiques en faveur de l'aménagement du Massif central ;
- dispositif commun entre Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, de programmation de la danse contemporaine au centre de développement chorégraphique d'Avignon, pendant le festival : « Quand les régions s'en mêlent... » ;
- partenariat entre Rhône-Alpes et Basse-Normandie pour des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'Inventaire du patrimoine avec la région Atsinanana à Madagascar ;
- coopérations entre Bourgogne et Franche-Comté dans différents domaines : pôle de compétitivité Vitagora nutrition-santé, secteur de l'automobile, rapprochement des centres hospitaliers universitaires, etc.²⁵

Si ces quelques exemples montrent que les régions françaises s'engagent dans des coopérations avec leurs homologues, cela ne s'est pas fait du jour au lendemain. Pendant longtemps les régions, « dernières nées » des autorités territoriales, ont paru plus préoccupées d'asseoir leur identité et leur image propres en labellisant des actions dans les limites de leur territoire, ou en développant des politiques de communication autocentrées. En 2001, la DATAR dressait un bilan mitigé des projets interrégionaux :

*« En matière de coopération interrégionale, tous les CPER 2000-2006 ont leur volet de coopération interrégionale mais c'est très différent selon les régions et globalement limité, voire pas réalisé en raison de freins d'ordre politique [...] Les élus régionaux ne sont pas motivés par la démarche, même s'ils sont sensibilisés et il ne faut pas sous-estimer les concurrences régionales, les jeux politiques et les atavismes avec plus d'identité que d'identité »*²⁶.

Une décennie plus tard, la coopération interrégionale revêt toujours, de l'avis même des professionnels, une dimension plus prospective qu'empirique et ne représente une priorité ni pour l'État ni pour les collectivités. Les MEDCIE disposent de budgets faibles, et peu de projets sont développés en dehors par exemple de contrats cadres sur le court ou moyen terme tels que les plans fluviaux. Même si la question des regroupements interrégionaux, voire des fusions de régions reste à l'ordre du jour, la majeure partie des élus régionaux est toujours réfractaire à toute remise en question de leur autorité territoriale.

Cependant, l'accroissement de la compétitivité et de la différenciation territoriales fait que, pour de nombreuses collectivités, « l'interdépendance coopérative » relève autant de la nécessité que du choix, afin de trouver de nouvelles formes de so-

²⁵ Cf. La coopération interrégionale et la relation avec la France-Comté : un enjeu pour la Bourgogne. Rapport présenté par MM. Pierre-Yves du Fou et Michel Mailet, conseil économique et social régional de Bourgogne, 25 novembre 2010.

²⁶ Cf. La dimension interrégionale de l'aménagement du territoire, compte rendu du Séminaire Prospective-Info du 6 novembre 2001, DATAR, p. 6.

lidarité et d'attractivité (Vanier, 2008). Dans ce contexte, un des principaux facteurs favorables au développement de la coopération interrégionale est l'inscription des régions françaises dans l'espace géopolitique européen et de fait, le développement d'« eurorégions » aux frontières européennes apparaît comme la forme de coopération interrégionale qui rencontre le plus de succès.

3. L'EUROPE EN TOILE DE FOND

De la même façon que les politiques d'aménagement et la prospective territoriale sont de plus en plus liées au contexte communautaire, le développement de la coopération interrégionale apparaît comme un corollaire de l'intégration européenne. Elle apparaît notamment comme une préparation des territoires nationaux aux dimensions du territoire communautaire, et comme une échelle de structuration et de performance adaptée aux projets à dimension européenne et internationale.

Si la Picardie souhaite développer des coopérations interrégionales, c'est dans l'idée d'une intégration active à la macro-région du nord-ouest européen²⁷. Les actions interrégionales à l'échelle des deux régions normandes présentent certes une pertinence historico-identitaire, mais elles ont aussi – et surtout – pour objectif de positionner ce(s) territoire(s) à l'échelle européenne, notamment à la jonction des espaces maritimes Atlantique-Manche-mer du Nord. La coopération interrégionale dans le Grand Ouest se définit presque entièrement par rapport à l'espace européen « Arc atlantique ». La transformation des MIIAT en MEDCIE est un signe supplémentaire que toute problématique interrégionale comporte une dimension européenne²⁸. Un travail d'articulation doit d'ailleurs être mené pour harmoniser les données des MEDCIE avec celles de la Mission Opérationnelle Transfronta-

lière (MOT), structure interministérielle – Intérieur, Aménagement du territoire, Equipement, Affaires étrangères, etc. – créée en 1997 pour favoriser une coopération transfrontalière structurante. Comme le rappelle un expert des coopérations territoriales²⁹, « on ne peut pas faire de la coopération interrégionale sans l'Europe ». La vision « Grands Chantiers » des années 1990 apparaît alors comme autarcique, « c'était dramatique, il y avait les frontières et on vivait à l'écart, cela ne pouvait pas durer ». Aussi, même si les MEDCIE opèrent dans un cadre national, le but est bien de « positionner la France à l'échelle européenne ».

Cependant, nombreuses sont les actions de coopération qui restent cantonnées au niveau d'un discours, d'une logique de marketing territorial plutôt que de se traduire en une véritable dynamique de développement et d'aménagement. C'est ce que souligne Jean-Marie Miossec (2008) à l'issue d'une analyse géo-historique de la régionalisation française, alors même que sa proposition de « macro-structure » en 6 super-régions et 16 régions est précisément motivée par la donne européenne en fonction de laquelle les régions doivent s'organiser :

« [...] non pas en s'y inféodant, mais au contraire en se structurant avec suffisamment de force et d'astuce pour pouvoir relever les défis et se positionner correctement dans le nouvel agenda des territoires d'Europe et de Méditerranée [...] Si les interrelations entre régions sont, déjà, d'une extrême médiocrité, il n'existe [...] aucune vision 'grande région', aucun lieu d'élaboration d'une politique de grande ampleur des regroupements régionaux dans un contexte européen » (Miossec, 2008 : 459, 575).

Dans ce contexte, la forme la plus récurrente de coopération est celle qui s'est développée à l'échelle transfrontalière et transnationale des eurorégions. La construction européenne, en modifiant la perception et la « pratique » des frontières étatiques, a influé sur l'organisation et le fonctionnement des espaces frontaliers, où la

²⁷ Cf. le rapport du conseil économique et social de la région Picardie : Identité picarde et interrégionalité en Europe, 1er juillet 2004.

²⁸ Par exemple, la préfecture de la Région PACA évoque le développement des travaux de la MEDCIE Grand Sud-Est par l'ouverture « sur l'arc méditerranéen (Est-Ouest), de la Catalogne à l'Italie, avec un pilotage d'études spécifiques par Provence-Alpes-Côte d'Azur sur cet espace » Cf. le rapport d'activité 2005 de la préfecture de la région PACA, « L'État se prépare aux nouveaux enjeux », p. 8.

²⁹ Entretien, enquête de terrain de ma thèse de doctorat Culture et Eurorégions : enjeux institutionnels de l'action culturelle eurorégionale, soutenue le 13 décembre 2010 à l'Institut d'études politiques de Grenoble, sous la direction de M. Guy Saez.

Figure 3 : Grandes métropoles régionales et regroupements régionaux



Source : Miossec, 2008 : 460.

Figure 3bis : Métropoles régionales et régions



Source : Miossec, 2008 : 460.

coopération interrégionale peut constituer une voie de régulation de ces espaces. Denis de Rougemont, chantre du fédéralisme européen, voyait dans la coopération transfrontalière de nature fonctionnelle et « terre à terre », un moyen de dépasser les revendications régionalistes visant à former de grandes régions européennes sur une base ethno-culturelle et qui risqueraient de reproduire la logique d'un « mini État-nation », à laquelle il tentait justement de proposer une alternative. Ceci étant, il paraît aussi important de trouver un équilibre entre légitimité historico-culturelle et construction territoriale artificielle car, comme le rappelle J. Lévy, « si l'on institutionnalisait des entités à cohérence hasardeuse, on risquerait de produire les mêmes effets de fétichisation du territoire que ceux qu'on rencontre parfois dans les découpages administratifs des États-nations »³⁰.

Si les premières eurorégions ont été créées le long de la frontière germano-néerlandaise, avec pour point de départ l'Euregio en 1958, c'est surtout à partir des années 1990, grâce aux financements du programme INTERREG de l'Union européenne (UE), que ces organisations de coopération territoriale se sont multipliées en Europe. Dans ce programme, l'Union européenne distingue trois formes de coopération : transfrontalière, interterritoriale ou interrégionale entre territoires non contigus, et transnationale au sein de macrorégions prédéfinies telles que l'arc atlantique, le sud-ouest européen³¹. Ainsi, la coopération transfrontalière a été progressivement élargie à une échelle macrorégionale, qui concerne de grands espaces ayant à faire face à des enjeux communs de développement. Pour la programmation budgétaire 2007-2013, la coopération territoriale, toujours déclinée selon trois axes, est devenue un objectif à part entière de

la politique régionale de l'UE³² et depuis 2009 l'UE a initié des stratégies macrorégionales en mer Baltique et dans la région du Danube (Dürh, 2011).

D'une trentaine au début des années 1990, on est passé aujourd'hui à plus d'une centaine d'organisations qui peuvent être considérées comme des eurorégions. Leur nombre a même quasiment doublé en moins de dix ans, de 1999 à 2007. Le succès et la multiplication de ces organisations vont cependant de pair avec des statuts institutionnels généralement précaires qui peuvent grandement compliquer le déroulé de la coopération.

Or les organisations européennes ont renouvelé les perspectives d'évolution institutionnelle, et partant de renforcement structurel, des eurorégions : création du statut juridique de Groupement européen de coopération territoriale par l'Union européenne (GECT)³³, mise à la signature au sein du Conseil de l'Europe d'un protocole pour l'établissement d'un instrument juridique de coopération commun, le Groupement eurorégional de coopération (GEC)³⁴. Cinq ans après la création du GECT, une vingtaine de groupements de ce type ont été mis en place en Europe et autant sont en préparation³⁵.

Un des atouts de ce nouvel instrument juridique est de couvrir les différentes échelles de la coopération eurorégionale :

- échelle spatiale : il est utilisable sur l'ensemble du territoire de l'Union et sur ses frontières ;
- échelle de gouvernance : largeur du spectre possible des partenaires ;
- échelle de pratique et de modalités : diversi-

³⁰ Cité par B. Vayssière dans « La frontière franco-espagnole et l'Europe : le dépassement des limites? », *Annales du Midi*, tome CXIX, n°259, Toulouse : Privat, p. 366.

³¹ Ces macrorégions européennes sont notamment définies dans le Schéma de développement de l'espace communautaire adopté en Postdam en 1999 et dont les préconisations correspondent « presque mot à mot » avec celles de la DATAR (Mangin, 2002 : 21, 25).

³² Auparavant, le programme INTERREG était mis en œuvre à la marge de la politique régionale, en tant que programme d'initiative communautaire.

³³ Règlement CE n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

³⁴ Protocole présenté lors de la réunion ministérielle d'Utrecht en novembre 2009. Ce protocole est un des seuls document officiel d'une organisation européenne à utiliser le vocable « eurorégion ».

³⁵ Selon les données du portail consacré aux GECT mis en place par le Comité des régions de l'Union européenne : <http://portal.cor.europa.eu/egtc> (consulté le 4/4/12).

Tableau 3 : La coopération interrégionale en France : dispositifs et espaces institutionnels mis en place dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne

Dispositif	Espace de coopération	Régions concernées et/ou parties prenantes
Programmes opérationnels de coopération territoriale – volet coopération transnationale (INTERREG IV B)*	<i>Europe du Nord Ouest</i>	Haute et Basse Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace, Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Ile-de-France, Bourgogne, Franche-Comté.
	<i>Espace atlantique</i>	Haute et Basse Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine.
	<i>Espace alpin</i>	Alsace, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur.
	<i>Europe du Sud-Ouest</i>	Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon.
	<i>Méditerranée</i>	Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur.
	<i>Caraïbes</i>	Guadeloupe, Martinique et Guyane.
Programmes opérationnels plurirégionaux du FEDER (niveau national)	<i>Alpes</i>	Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.
	<i>Loire</i>	Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.
	<i>Massif central</i>	Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes.
	<i>Rhône</i>	Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Franche-Comté.
Volets plurirégionaux des programmes opérationnels régionaux du FEDER (niveau national)	<i>Garonne</i>	Aquitaine, Midi-Pyrénées.
	<i>Jura</i>	Franche-Comté, Rhône-Alpes.
	<i>Pyrénées</i>	Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
	<i>Seine</i>	Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Picardie.
	<i>Vosges</i>	Alsace, Franche-Comté, Lorraine.

*Ne sont prises en compte, dans ces programmes, que les régions françaises. Par ailleurs, bien qu'il soit aussi porteur d'interrégionalité, le volet transfrontalier n'est pas inclus dans le tableau, car il concerne plutôt des espaces infra-régionaux, à savoir les départements en France.

té des contenus possibles de la coopération ; projets ad hoc, programmes communautaires, administration d'un partenariat plus durable, etc.

En ce sens, le GECT constitue une réponse à la demande sociale et un progrès du droit, mis au service de la simplification et de l'intelligibilité des processus d'action communautaire. Aussi ce type d'initiative peut servir à combler le déficit de lisibilité et de légitimité démocratique dont souffre l'Union. Il ne s'agit pas cependant de croire que le droit positif détermine la réalité. Le GECT constitue certes un progrès, mais n'est pas une fin en soi. Malgré une dimension inédite et novatrice, le GECT peut n'être qu'un vecteur, parmi d'autres, de l'institutionnalisation des eurorégions et il peut y avoir autant de GECT que d'initiatives de coopération. Ainsi, alors que le statut de GEC vient compléter la structuration institutionnelle de la coopération territoriale européenne, la question reste posée de l'émergence, à travers ces dynamiques de coopération, d'un « être institutionnel nouveau » (Virol, 2006 : 341).

CONCLUSION

L'exemple des régions françaises montre que les coopérations interrégionales aux échelles nationale et européenne sont des mouvements convergents et complémentaires. D'une part, l'échelon interrégional donne aux régions nationales plus de visibilité et plus de poids dans l'espace européen. D'autre part, la coopération interrégionale apparaît comme un des fers de lance non seulement des dynamiques néo-régionalistes adoptées par les autorités régionales pour se projeter dans l'espace européen, mais encore de l'aménagement et du développement des territoires tel qu'il est promu par les actions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. L'interaction entre coopération « interne » et coopération « externe » est d'ailleurs inscrite dans un des textes fondateurs de la coopération territoriale adopté dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention dite de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Son article 5 établit que les États accordent aux autorités ou aux collectivités territoriales engagées à coopérer « les mêmes

facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne ». Ainsi, la multiplication d'initiatives et d'organisations eurorégionales illustre les interactions entre la coopération interrégionale et l'eupéanisation des territoires, même si la question reste posée de la capacité des dynamiques de coopération à générer de nouvelles formes d'organisation et d'aménagement des territoires, voire de nouvelles institutions territoriales.

En effet, si l'on constate une certaine montée en puissance des initiatives institutionnelles de coopération, on constate également un décalage entre la rhétorique attachée à ces coopérations et la réalité de leur impact tant en termes de capacité politique que de développement territorial. Les régions françaises, même « projetées » dans le cadre européen, restent une échelle de gouvernement plutôt mineure et les organisations et réseaux interrégionaux dépassent rarement le niveau d'action du *lobbying*, en partie d'ailleurs à cause de la réticence des autorités régionales à trop partager leur prérogatives et pouvoirs avec des homologues. Plus généralement, bien que des disparités fortes de capacité politique des régions existent entre États unitaires classiques ou décentralisés, États composés régionaux ou fédéraux, les gouvernements centraux gardent la main sur la gouvernance communautaire, à travers notamment le Conseil européen, surtout dans un contexte « post-élargissement » de remontée de l'intergouvernementalisme en Europe

Par ailleurs, en dehors des discours politiques et scientifiques sur son importance stratégique et géo-économique, la coopération interrégionale reste un élément *parmi d'autres* du développement et de l'aménagement concrets des territoires, qui peine parfois à dépasser le niveau du marketing territorial ou de la construction politique plutôt abstraite. Nombre d'actions se font en dehors de toute logique de coopération.

Ceci étant, on ne peut que constater une certaine évolution de l'engagement institutionnel en faveur de la coopération interrégionale, dont on aurait tort de nier un certain impact métagéographique.

« Certaines illustrations, notamment prospectives, modifient en effet notre regard sur l'espace européen,

ce qui leur confère une portée mobilisatrice voire auto-réalisatrice en guidant les stratégies de développement des acteurs. Nous avons donc intérêt à imaginer des visualisations géographiques plurielles, attentives à la diversité des lieux et des représentations mentales » (Baudelle, 2005 : 28).

Ainsi, à l'heure où l'interterritorialité apparaît

comme une tendance de fond de l'action publique contemporaine, la coopération territoriale - et *a fortiori* interrégionale - reste une des principales dynamiques à la fois du positionnement géopolitique des régions en Europe et de la construction d'une Europe *des territoires* et *par les territoires*.
