Les territoires de la modernité politique à l'épreuve de l'ingénierie territoriale européenne

Emmanuelle Boulineau

▶ **To cite this version:**

Emmanuelle Boulineau. Les territoires de la modernité politique à l'épreuve de l'ingénierie territoriale européenne : L'exemple des macrorégions. CIST2018 - Représenter les territoires / Representing territories, Collège international des sciences territoriales (CIST), Mar 2018, Rouen, France. pp.89-93. hal-01854360

HAL Id: hal-01854360
https://hal.science/hal-01854360

Submitted on 6 Aug 2018

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.

Les territoires de la modernité politique à l'épreuve de l'ingénierie territoriale européenne
L'exemple des macrorégions

AUTEURE
Emmanuelle BOULINEAU

RÉSUMÉ
La communication aura pour objectif d'explorer les macrorégions forgées par l'Union européenne (UE) depuis 2009 comme nouvelles modalités de représentations du territoire européen. Les stratégies macrorégionales relèvent de la force de l'ingénierie territoriale européenne et viennent se glisser dans les interstices des territoires issus de la modernité politique : États et régions. Elles révèlent à notre sens, de nouvelles modalités pour découper et gérer les territoires qui viennent se surimposer aux découpages territoriaux classiques mais insuffisants désormais pour rendre compte des territorialités d'un monde de flux et de discontinuités. Le propos abordera les modalités concrètes de découpage territorial des macrorégions – entre espaces flous et territoires d'action –, et illustrera avec les macrorégions les tensions entre découpages d'experts et territoires légitimes, entre périmètre d'action à moyen terme et induration des territoires et de leurs fonctionnements dans le temps.

MOTS CLÉS
Macrorégion, Union européenne, modernité politique, légitimité, représentations, espaces intermédiaires

ABSTRACT
The paper aims at exploring macroregions as new representations of the European territory since they enter into force in 2009. Macroregional strategies exemplify the EU territorial engineering and interplay as intermediate levels between the traditional political tiers such as States and regions. They show new ways of gridding and managing territories that overlap classical administrative structures now inadequate to take into account the new territorialities of flows and discontinuities of our contemporary world. The paper will discuss new ways of gridding spaces into macroregions –between fuzzy spaces and concrete territory. It will address both the debate between managing spaces –done by experts– and living spaces –that of human territoriality–, and the debate of short-term action versus long-term territoriality.

KEYWORDS
Macroregion, European Union, Political modernity, Legitimity, Representations, Intermediate spaces

INTRODUCTION
L'Europe est un continent riche d'expériences variées en matière d'ingénierie territoriale. Nous proposons ici de nous focaliser sur un dispositif mis en œuvre depuis 2009 dans l'Union européenne : les macrorégions. Les institutions européennes sont au cœur de la construction de ces nouveaux découpages spatiaux, au même titre d'ailleurs que d'autres dispositifs dont la littérature scientifique a pu explorer les modalités de territorialisation (voire de déterritorialisation) : la NUTS (nomenclature des unités territoriales et statistiques), les régions transfrontalières ou les tout récents GECT (groupement européen de coopération territoriale). En cela,

les macroégions participent d'un mouvement de prolifération de territoires d'action à l'échelle européenne et consacrent l'expérience de l'UE en matière d'ingénierie territoriale.

En lien avec les hypothèses proposées dans l'appel à communications, on peut donc tenter de répondre à la question suivante : avec les macrorégions, l'UE produit-elle de l'innovation territoriale 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'État-nation, modèle dominant en Europe ? Ou, pour le dire autrement, innovation territoriale en cours ou prolifération stérile de territoires dans l'esprit du millefeuille ?

1. LES MACRORÉGIONS ENTRE TERRITOIRES DE LA MODERNITÉ ET INNOVATION TERRITORIALE

1.1. Définitions des macrorégions

L'Union européenne (UE) a mis en place des stratégies macrorégionales 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 ». Une « fièvre macrorégionale » s'est saisie de l'Europe et, depuis cette date, on compte quatre périmètres macrorégionaux centrés autour de la Mer Baltique (2009), du bassin versant du Danube (2011), des mers Adriatique et ionienne (2014) et du massif alpin (2015).

Comparées aux autres dispositifs de découpage régional tels que les INTERREG ou les GECT, les stratégies macrorégionales apparaissent comme peu formalisées car chaque stratégie consiste en une définition d'actions réputées cohérentes pour atteindre des objectifs dans une vision à long ou moyen terme, mais elle n'a pas de caractère contraignant juridiquement. Leur définition est très lâche, bien que leur adoption présente un haut degré d'officialisation puisque les États sont impliqués, qu'ils soient membres de l'UE ou pays tiers entretenant des relations bilatérales avec l'UE. 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. Les macrorégions constituent le dispositif le plus récent mais elles signent le retour de la démarche descendante et une très faible institutionnalisation contrairement au GECT. En fait, après 25 ans d'INTERREG, la Commission cherche à promouvoir de nouvelles formules de coopération territoriale (Reitel & Wassenberg, 2015). Il s'agit de réinvestir davantage les États dans la coopération territoriale. 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 : 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. On confirmerait donc ici l'hypothèse de recentralisation.

1.2. Des espaces intermédiaires entre les découpages de la modernité

et les nouvelles spatialités d'un monde de flux

Pourtant la grille d'analyse en termes de décentralisation ou de déficit de légitimité, empruntée à une conception de découpages de la modernité politique emboîtés, hiérarchisés et contigus, nous paraît insuffisante pour saisir la dynamique macrorégionale (Boulineau, 2017). Il faut en effet placer cela dans les nouvelles spatialités, celles de l'entrée dans l'ère des espaces flous, multidimensionnels, discontinus, dans un monde de mobilité et de flux interconnectés

de toutes parts où la logique du trans-national l'emporte sur le national. Le rescaling, notion forgée par la géographie critique de Swyngedouw (2000), traduit cette difficulté à saisir des sauts d'échelles ou des échelles enchevêtrées.

De la même façon, les temporalités des découpages macrorégionaux ne sont pas identiques à celles des régions qu'ils recouvrent : à l'invention du territoire, inscrit dans la durée de l'administration du territoire et de ses découpages, dont procèdent les régions, se superposent les espaces macrorégionaux, définis pour répondre à des défis précis dans le laps de temps impartis par les durées de programmation des financements européens. Le cycle territorialisation–déterritorialisation–reterritorialisation tel que Claude Raffestin (1980) a pu le théoriser pour expliquer les changements de maillage trouve aussi sa limite heuristique ici.

1.3. Les macrorégions comme espaces flous

On peut ainsi interpréter le recours à des repères territoriaux classiques comme les bassins versants fluviaux ou maritimes comme un retour à une géographie inscrite de toute éternité dans la nature. Ce retour des périmètres de la géographie physique cache en fait la mobilisation d'une « ressource symbolique » selon les termes de Bernard Debarbieux (2005) : 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). À 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. On en vient alors aux modalités de la représentation symbolique et politique des macrorégions et des modalités de sensibilisation à ces nouveaux découpages de l'espace déployées par l'UE.

CONCLUSION – DE QUELLES REPRÉSENTATIONS TERRITORIALES LES MACRORÉGIONS SONT-ELLES LE NOM ?

En guise de conclusions, on peut tenter de discuter les 3 hypothèses proposées pour cette session, avec l'exemple des macrorégions.

1. La prolifération territoriale est à l'origine de la faible légitimité de ces cadres territoriaux et joue contre l'efficacité politique pourtant visée par ces découpages

Le danger techniciste guette, comme dans le cas de trop nombreux découpages impulsés par l'Union européenne : 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 (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.

2. Cette faible légitimité pousse – paradoxalement – à plus de centralisation du pouvoir

La quête de légitimité encore inachevée pour les récentes macrorégions ne signifie pas pour autant une centralisation du pouvoir. 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. Elle s'accompagne d'une nouvelle ventilation des pouvoirs où l'État a un rôle parmi d'autres.

3. La « dé-prolifération » ne permet pas de « re-légitimer » les territoires

Avec les macrorégions, on ne se situe pas dans un contexte de simplification territoriale mais bien dans l'introduction d'une autre conception de gestion des territoires, est-ce alors stérile ou contre-productif ? On en vient donc à la question de la construction politique du périmètre macrorégional. Les détracteurs des macrorégions y voient 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 d'une maille territoriale qui par définition équivaut à tout autre découpage de même niveau. Ici il n'y a pas d'équivalence entre les macrorégions qui s'appuieraient 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 pour leur donner une légitimité politique ? 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 Martin Vanier, il s'agit bien de penser ensemble un « capitalisme en réseau » et un espace politique que l'on veut démocratique (2015). Les macrorégions font partie de ce débat.

RÉFÉRENCES

Boulineau,E., 2017, « Les macrorégions en Europe, une nouvelle régionalisation pour renforcer la cohésion territoriale? », *in* G. Baudelle et D. Charles-Le Bihan (dir.), *Les régions et la politique de cohésion*, Rennes, PUR, p. 95-107.

Debarbieux B., 2005, « La nature inconstante des relations entre nature et frontière », *in* H. Velasco-Graciet et C. Bouquet (dir.), *Tropisme des frontières. Approche pluridisciplinaire*, Paris, L'Harmattan, p. 77-81.

Lévy J., 1994, *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques.
Reitel B., Wassenberg B., 2015, *La coopération territoriale en Europe. Une perspective historique*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
Swyngedouw E., 2000, « Authoritarian Governance, Power, and the Politics of Rescaling », *Environment and Planning D: Society and Space*, 18(1), p. 63-76.
Vanier M., 2015, *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann.

L'AUTEURE

Emmanuelle Boulineau
Université de Lyon–ENS de Lyon–CNRS
EVS
emmanuelle.boulineau@ens-lyon.fr