

L'INCITATION EUROPÉENNE À LA COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

PAR

Jean-François VASSEUR

Assistant à l'Université de Picardie Jules Verne

Il est devenu banal et quasi-obligatoire aujourd'hui, d'introduire une dimension européenne dans l'ensemble des réflexions universitaires. L'Europe sert bien souvent de dogme rationalisant, dès lors que s'éclaircissent, grâce à elle, les difficultés théoriques, ou que s'échafaudent, sur sa prospective, toutes les illusions.

Le "voyage à Bruxelles" constitue un canon de la modernité universelle.

Peut-on dès lors, et sans céder à l'air du temps, tenter un rapprochement entre l'intercommunalité en France et la construction européenne ? La question semble légitime, du moins si on exclut de son principe toute hypothèse d'une réponse mécanique en termes de causes ou conséquences, d'influences ou d'impact. Le cadre international qui se construit, n'échappe pas, dans sa dimension spécifique, aux contradictions et aux difficultés rencontrées par les éléments qui le composent. L'"européanisation" des problèmes et de leurs solutions semble tenir plus d'une convergence des situations dans un cadre relativement homogène, que de la volonté pernicieuse d'un "centre" maléfique tirant les ficelles.

Le terme de "coopération" semble appartenir au vocabulaire essentiel du discours européen. Il y tient même une place de choix, et tout spécialement en matière de politiques territoriales. Monsieur Eneko Landaburu, responsable de la Direction des Politiques régionales de la Commission, appelait de ses vœux il y a peu : *le développement d'un processus itératif de coopération*. Il

semble constant, à la lecture des documents issus des institutions de la Communauté, comme à l'analyse des actions qui s'en inspirent, qu'il existe une réelle incitation, une "provocation" européenne à la coopération entre collectivités locales.

Comment peut-on appréhender le sens de cette démarche volontariste par delà les arguments immédiats : soit celui de la compréhension mutuelle entre les peuples, censée résulter des échanges et de la coopération, soit celui d'un nécessaire rapprochement au titre des "zones éligibles" des Fonds structurels européens à partir de "critères objectifs" d'identification, de qualification ou d'étiquetage ?

L'affirmation d'une volonté de construction de l'Europe n'épargne pas la dimension particulière de constitution de son territoire dans l'espace. L'abolition progressive des frontières, laisse apparaître un ensemble géographique de près de 3,5 millions de kilomètres carrés, à peu près vierge de toute organisation spatiale ou territoriale spécifique à cette échelle¹. Or, le territoire est un travail politique, une construction sociale permanente et évolutive. Ce n'est pas une donnée matérielle ou immanente, un état statique en quelque sorte primitif. *Un territoire se construit et se déconstruit politiquement dans le temps*². Le territoire européen comme les autres. Encore faudrait-il préciser qu'il se construit tout autant qu'il est construit³.

On voudrait ici faire apparaître les composantes du paradigme d'un territoire européen en construction, en mettant en lumière la multiplication et l'originalité des processus relationnels entre collectivités locales, impulsés au niveau international.

L'analyse de cet encouragement appuyé et insistant à la coopération entre collectivités locales, peut s'envisager à partir de trois questions :

- 1) Quel est l'objectif visé, par delà la simple incantation au rapprochement entre les peuples ?
- 2) Quels sont les moyens spécifiques mis en oeuvre à ce titre ?
- 3) Quelle peuvent en être les conséquences, tout spécialement au niveau des territoires particuliers tels qu'ils existent actuellement ?

Nous étudierons successivement le but et les moyens de cette incitation à la coopération européenne entre collectivités locales, pour tenter d'envisager ce que peuvent être ses proximités ou ses similitudes, plus particulièrement au regard du processus français de l'intercommunalité.

1. C. Rieupeyroux, *La Région dans l'espace européen*, Educapôle Gestion, Vuibert, 1995.

2. X. Piolle, "Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territoire" in *L'espace géographique* n° 4, Doin éditeurs, 1990-1991, pp. 349-358.

3. R. Balme, Ph. Garraud, V. Hoffmann-Martinot, E. Ritaine, *Le territoire pour politique : variations européennes*, L'Harmattan, Paris, 1995.

I - LA FINALITÉ DES INCITATIONS EUROPÉENNES À LA COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

La quasi totalité des pays de l'Union européenne se caractérise par des systèmes hiérarchisés et pyramidaux (bien décrits et analysés par Christaller et Colin Clark) dans lesquels l'armature urbaine sert de principe d'organisation spatiale et de constitution du territoire.

A) La transformation des territoires hiérarchisés

L'accentuation des phénomènes de concentration des hommes et des activités renforce les clivages entre les territoires en développement et les territoires en perte de vitesse. L'analyse du phénomène a clairement mis en lumière le principe de polarisation : la domination et la périphérisation des espaces sous obédience profitent principalement aux concentrations urbaines. La logique de croissance des villes repose sur le jeu macabre d'une domination-appropriation de leur hinterland. Pour mettre en place des systèmes de développement sur les territoires dépressifs et périphériques, il convient de renforcer les potentialités locales, de conforter les villes, autrement dit de générer sur place un nouveau modèle de croissance conforme aux principes de la polarisation.

Dans ce cadre, ce sont les relations entre villes qui sont décisives, en tant qu'elles structurent physiquement et socialement l'ensemble du territoire⁴.

Ces relations sont presque exclusivement ascendantes : chaque ville et son territoire captif, dans sa catégorie, tissant des relations avec les villes de catégorie supérieure, au titre d'un accès à des fonctions dont elle ne dispose pas elle-même. Ainsi se constitue l'armature urbaine hiérarchisée qui structure le territoire dans son ensemble.

Cette organisation, tenue pour efficace en termes d'aménagement harmonieux du territoire, développe une structuration particulièrement rigide du territoire, toute entière caractérisée par sa verticalité et son cloisonnement.

4. F. Damette, "La conception générale est fortement marquée par les idées christalleriennes; elle accorde une place privilégiée aux "équipements", dont la hiérarchie fonctionnelle est à l'origine de la hiérarchie urbaine. L'objectif est de classer les villes par catégories hiérarchiques et d'apprécier le résultat en termes de desserte homogène du territoire. C'est de là qu'est né le concept de métropole d'équilibre, c'est-à-dire l'idée de renforcer les grandes villes de province pour "équibrer" le poids jugé excessif de la capitale", *La France en villes*, DATAR, La Documentation française, 1994, p. 10.

Les transformations de l'organisation économique et de ses fonctionnements spatiaux ont profondément perturbé ce système⁵. Il semble possible de considérer que la construction européenne soit en passe de la remettre en cause définitivement dans la mesure où la mise en oeuvre de la politique régionale de la Communauté conduit à une structuration embryonnaire originale de son territoire⁶.

Le thème général de cette modification se rapporte au déploiement de forces qui semblent se mettre en place aujourd'hui différemment.

Les transformations des modes de fonctionnement économique et social génèrent une autonomie de plus en plus grande d'instances particulières qui structurent sur l'espace leur propre organisation⁷. Le développement des réseaux d'entreprises est, à ce sujet, édifiant. En s'appropriant de nombreuses fonctions économiques et sociales qui n'étaient pas de leurs compétences (formation, recherche, fonction de marché, fonction financière etc.) les entreprises tendent à s'autonomiser de plus en plus nettement et à agir sur l'espace avec une plus grande liberté et une plus grande flexibilité. Le déploiement des réseaux produits par chacune de ces instances (les grands groupes industriels ou financiers, les fonctions tertiaires supérieures, le "monde" de la recherche et de la technologie, les modes de regroupements humains etc.) développe des logiques de fonctionnement qui obéissent plus directement aux principes d'organisation de leur sphère propre, qu'aux reliefs et aux découpages des géographies institutionnelles classiques⁸.

Les phénomènes de poussée morphologique ou d'éclatement des fonctions urbaines loin des centres⁹, mais aussi de glissement sur de vastes espaces, des hommes et des activités, ainsi que l'apparition de nouveaux sites de croissance, illustrent les formes spatiales que peuvent revêtir ces mouvements de recomposition. Les organisations en réseaux constituent des phénomènes relativement anciens qui restaient pour la plupart caractérisés par des configurations en étoiles tout à fait conformes au modèle des structurations polarisées. L'évolution contemporaine tient probablement à ce que ces mêmes réseaux prennent des formes spatiales moins systématiquement radioconcentriques,

5. "Le changement d'échelle des échanges et des interdépendances économiques remet en cause les régulations politiques forgées dans le cadre des Etats-nations et s'accompagne d'une recomposition des territoires et des réseaux de politiques publiques", M. Keating, "The continental Meso - Regions in the european Community", in L.J. Sharpe (ed), *Between Centre and Locality : Meso Government in Europe*, London, Sage, 1991, pp. 296-311

6. "Le développement de l'Union européenne transforme indéniablement les constructions sociales du territoire dans les Etats membres, selon des effets globaux qui demeurent toutefois difficiles à cerner", R. Balme, "La politique régionale européenne comme construction institutionnelle", in *Politiques publiques en Europe*, (Y. Mény, P. Muller, J-L. Quermonne, dir.), L'Harmattan, 1995, p. 299.

7. P. Virillo, "For a geography of trajectories", *Flux. Cahiers scientifiques internationaux*, Réseaux et territoires, La Documentation française, 1991, n° 5, pp. 50-51.

8. R. Brunet, *Le territoire et ses turbulences*, Montpellier, GIP Reclus, 1990, pp. 87-91.

9. F. Choay, "Le règne de l'urbain et la mort de la ville", in *La ville, art et architecture en Europe: 1870-1993*, Editions du Centre Pompidou, 1994, pp. 26-35.

plus "ouvertes" et développant des forces nouvelles de nature centrifuge. L'incidence est à l'évidence considérable sur les découpages géo-historiques des systèmes spatiaux traditionnels.

Le territoire européen ne peut se satisfaire d'une simple juxtaposition de hiérarchies territoriales dissemblables, à fonctionnement vertical, et, pour cette raison, largement étanches les unes par rapport aux autres¹⁰. De même qu'il est difficile d'envisager la superposition d'une hiérarchie spécifiquement européenne¹¹.

A l'inverse, le territoire européen génère naturellement des relations et des interpénétrations horizontales quasi systématiques¹². Il impose une multiplications des flux de toutes natures (hommes, produits, capitaux, informations, technologies, savoirs, services ...) entre des espaces distincts et distants.

De plus en plus se mettent en relation des zones géographiquement éloignées mais fonctionnellement reliées¹³. On fait bien évidemment ici référence à la figure du réseau comme catégorie générale pour penser le territoire¹⁴.

B) La construction des réseaux

Le modèle réticulaire de l'économie régionale repose sur la constitution "spontanée", l'existence immédiate des réseaux. Leur émergence relève fondamentalement des mutations de la territorialisation de l'économie¹⁵, et "la main de l'homme" n'y joue pas grand rôle.

Il en va différemment des réseaux politiques ou sociaux, réseaux d'action publique, qui associent des entités locales autonomes sur des thématiques nombreuses et variées. On peut avancer l'hypothèse d'une utilisation préméditée de la catégorie du réseau au titre d'une volonté de diversification de l'organisation du territoire. Le réseau constituant alors un élément essentiel de la "boîte à outils" des ingénieurs du réaménagement des territoires.

10 . P. Laborde, *Les espaces urbains dans le monde*, Nathan Université, 3è édition, 1995.

11 . J.P. Balligand, D. Maquart, *La fin du territoire jacobin*, Albin Michel, 1990, pp. 215-217.

12 . C. Martinaux, "Réseaux, service public et territoire européen", in *L'événement européen*, Editions du Seuil, n° 21, pp. 107-118.

13 . M. Polèse, *Economie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques*, Economica, Bibliothèque des sciences régionales, 1994.

14 . P. Claval, "La mise en réseaux des territoires", in *Communications et territoires*, sous la direction de Henry Bakis, La Documentation française, 1990, pp. 41-45.

15 . P. Beckouche, M. Savy, P. Veltz, "La vieille géographie qui liait les entreprises aux sites des matières premières et aux marchés de consommation est progressivement remplacée par des systèmes de production-distribution se déployant le long des réseaux d'infrastructures et de communication à l'échelle nationale et européenne", in *Nouvelle économie, nouveaux territoires*, Supplément à la Lettre de la DATAR, 1988.

La politique des réseaux de territoires constitue une réelle politique de construction d'un territoire, construction en termes de capacités politiques où il s'agit de s'associer par des accords politico-institutionnels délibérés.

La démarche se distingue fondamentalement du processus économique de constitution des réseaux en tant qu'elle repose sur un volontarisme délibéré.

Constructions réticulaires qui reposent toutes, par ailleurs, au moins partiellement, sur des objets redevables de l'action publique (des infrastructures de transport à la formation en passant par les services de conseil pour les entreprises ou l'aide à l'exportation ...). L'ensemble des intervenants publics mettent en oeuvre les moyens les plus importants pour susciter dans les domaines les plus divers de leurs compétences les rapprochements et les collaborations de toute nature entre collectivités locales de tous niveaux. Les réseaux de territoires sont le résultat d'un processus décisionnel complexe, de nature politique et mettant en présence des acteurs nombreux.

La politique territoriale européenne relève de cette catégorie et l'incitation communautaire à la coopération peut alors s'analyser comme une volonté de définir une organisation spécifique de son territoire.

Deux objectifs complémentaires la sous-tendent :

- d'une part la volonté de faire participer des territoires particuliers aux processus de développement économique social ou culturel de l'ensemble,
- d'autre part la tentative d'une structuration originale du territoire européen¹⁶.

Il n'est donc pas surprenant que l'on trouve l'essentiel des moyens spécifiques de cette incitation dans le dispositif de la politique régionale européenne.

II - LES MOYENS DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES

L'objectif initial du simple rattrapage des zones géographiques en retard de développement a vite cédé la place à l'affirmation d'une politique d'aménagement du territoire européen¹⁷.

16 . R. Balme, *"Ces relations contribuent à la structuration progressive d'une Communauté politique, par la socialisation de l'ensemble des acteurs impliqués par les fonds structurels. Elles inventent aussi une forme de "gouvernance" européenne, la régulation des réseaux d'action publique devenant la modalité d'interface entre l'Etat post-national et une réalité socio-économique aux configurations territoriales de plus en plus changeantes"*, « La politique régionale comme construction institutionnelle » in *Politiques publiques en Europe*, op. cit., p. 304.

17 . J.C. Leygues, *"Vers un aménagement du territoire européen ?"* in *Revue Après Demain*, Janvier-février 1994, pp. 51-54.

A) L'aménagement du territoire européen

Les politiques régionales de la Communauté ont connu un développement rapide et souvent analysé¹⁸. Cette évolution se caractérise fondamentalement, par delà la croissance des moyens et les réformes successives des procédures¹⁹, par une autonomisation au niveau supranational²⁰. Une dynamique s'est créée en quelques années qui déborde largement son évolution budgétaire²¹ et que les élargissements successifs de la Communauté ne suffisent pas à expliquer. D'autant que les résultats n'apparaissent pas toujours totalement convaincants²². Le produit intérieur brut par tête d'habitant n'a guère évolué dans les zones géographiques les plus massivement aidées et les écarts, s'ils ne croissent pas, restent tout aussi importants aujourd'hui qu'il y a quinze ans²³.

Parallèlement à cette montée en puissance, les finalités ont évolué et le ratissage des zones en difficulté s'accompagne aujourd'hui d'une ambition plus globale d'aménagement du territoire européen. Europe 2000, document présenté en 1991, était intitulé : *Perspectives de développement du territoire communautaire*. Europe 2000+ qui lui succède, a pour sa part comme sous-titre : *Coopération pour l'aménagement du territoire européen*.

Tandis que Monsieur Bruce Millan présentait Europe 2000 comme une *première tentative pour offrir aux planificateurs nationaux certaines informations sous forme d'un cadre de références communautaires*, les ministres de l'aménagement du territoire, réunis à Leipzig les 21 et 22 septembre 1994, décidaient de poser les grands principes d'un *Schéma de développement de l'espace communautaire*.

18 . P. Romus, *L'Europe régionale*, Editions Labor, Bruxelles, 1990. C. Engels, J. Van Ginderachter, *Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, Collection Etudes de droit des Communautés européennes, Editions A. Pedone, 1992. C. Chicoye, "La politique communautaire de cohésion économique et sociale", *AJDA*, décembre 1991, pp. 869-875.

19 . A. Buzelay, *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté européenne*, Editions Economica, 1994.

20 . J. Labasse, *L'Europe des régions*, Collection Géographes, Flammarion, 1991.

21 . G. Marks, "Structural Policy in the European Community", in *Europolitics, Institutions and Policy-making*, The Brooking Institutions, 1992, pp. 191-224.

22 . Commission européenne, "Les évolutions tendanciennes révélées par les différentes études, soulignent que les écarts de développement territorial, qui ne se sont pas fondamentalement modifiés au cours des dernières années, pourraient s'accroître et aggraver les déséquilibres spatiaux entre les territoires les plus compétitifs de l'Union et les autres. Cela pourrait compromettre la cohésion économique et sociale et l'exploitation de la richesse représentée par la diversité de ses territoires dans le contexte international", *Europe 2000+, Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994, p. 15. Cf. également M. Dunford, "Winners and Losers : the new map of economic inequality in the european Union", *European Urban and Regional Studies*, Janvier-février 1995, n° 114.

23 . M. Keating, B. Jones, *Regions in the European Community*, Oxford Carendon Press, 1995.

Enfin les nouvelles réglementations des politiques régionales issues tout à la fois de la ratification du Traité de Maastricht et de la réforme des fonds structurels de mise en oeuvre de la politique régionale²⁴ semblent privilégier un principe de convergence plus directement lié à un interventionnisme public qui prendrait le pas sur la classique conception "nordiste" d'un développement fondé principalement sur les initiatives privées²⁵.

Dès lors, la politique régionale étendue à l'ensemble de la question territoriale, permettrait "horizontalement" la constitution du territoire européen, par un processus ambivalent de promotion des zones en retard de développement par le biais de leur ancrage à un territoire européen pour l'occasion réinventé. Le rattrapage des zones en difficulté ne s'envisage plus seulement dans le cadre restrictif d'une redistribution qui les concernent principalement, voire exclusivement, mais aussi au titre d'une recomposition en profondeur de l'ensemble du territoire européen assurant la participation de tous ses éléments par la constitution de liens nouveaux. Dans le cadre de cette évolution, les programmes d'initiative communautaire prennent une place essentielle.

B) L'action des fonds structurels

La cohésion économique et sociale, souvent présentée comme un pilier de l'Union européenne, prend essentiellement la forme d'une politique d'accompagnement du développement des Etats-membres²⁶. Destinés à corriger les disparités régionales, les fonds structurels interviennent principalement sous forme de cofinancement des aides des Etats et des collectivités territoriales dans le cadre de procédures spécifiques (programmes d'initiatives nationales, cadres communautaires d'appui, documents uniques de programmation etc.)²⁷. Sur l'ensemble de la période 1989-1993, la Communauté a engagé plus de 64 milliards d'écus, mis à la disposition des Etats-membres et de leurs collectivités locales²⁸. En décembre 1992, le Conseil européen d'Edimbourg a alloué aux actions structurelles menées jusqu'en 1999, 156 milliards d'écus soit près de 35% du budget communautaire à la fin de l'exercice.

Cette vertigineuse évolution des actions structurelles communautaires s'est accompagnée d'un renforcement du partenariat avec les collectivités locales et d'une simplification des procédures²⁹. Les fonds structurels concentrent leurs

24. F. Célimène, C. Lacour, "La réforme des fonds structurels européens: éléments d'une théorie du développement régional communautaire", *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1991, n° 2, pp. 183-219.

25. Commission des Communautés européennes. Fonds structurels communautaires, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993.

26. J.F. Drevet, *La France, et l'Europe des régions*, Syros Alternatives, 1991.

27. Y. Doutriaux, *La politique régionale de la CEE*, PUF, 1992.

28. Y. Terrasse, *Le budget de la Communauté européenne*, Masson, collection Concours Droit, 1991.

29. S. Plainfossé, "Les structures et les procédures d'aides aux collectivités locales", in H. Portelli (dir.), *La décentralisation française et l'Europe*, éd. Pouvoirs locaux, 1993, pp. 77-91.

interventions sur les besoins prioritaires (six objectifs) et les régions les plus défavorisées (zones éligibles)³⁰. La réforme de 1988 avait instauré la participation des collectivités locales aux interventions des fonds structurels, ce partenariat a été élargi en 1993, à la demande du Parlement européen, pour porter sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions. Ce développement incrémental de la politique régionale des fonds structurels est à l'origine des extrapolations sur "l'Europe des Régions"³¹.

La Communauté européenne et les régions (si tant est qu'elles existent) développeraient une action concertée de promotion des politiques structurelles (en particulier territoriales) au titre de leur intérêt commun à l'effacement des administrations nationales. La plus grande prudence s'impose quant à l'impact des politiques territoriales du niveau européen. Rien ne permet d'affirmer la relation entre le développement de la politique communautaire et les processus nationaux de régionalisation³². La Grèce et le Portugal, pourtant totalement couverts par l'objectif I (ajustement structurel des régions en retard de développement) ne peuvent être considérés aujourd'hui encore, comme des pays dotés d'un réel niveau régional d'administration territoriale. A l'inverse, les réticences des Länder allemands face aux exigences posées par la Commission abondent dans le sens d'une situation particulièrement contrastée d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre³³. La réserve est encore plus fondamentale, dès lors que l'analyse accompagne cette émergence du fait régional européen, d'une prédiction de retrait parallèle des administrations centrales et des gouvernements nationaux: la complexité des évolutions contredit largement cette affirmation³⁴. Les gouvernements et les administrations centrales ne peuvent être considérés en perte de vitesse encore moins marginalisés par la politique communautaire, elles gagnent au contraire très souvent en influence sur les régions. La part de l'Etat dans les dépenses globales est stable, le nombre de fonctionnaires n'a jamais été aussi important; certes, les instruments de contrôle se sont déplacés sur des formes indirectes, mais l'Etat central reste le principal agent d'expertise et le seul vecteur de légitimation.

De ce point de vue, la politique régionale des fonds structurels européens, dans sa forme ordinaire, ne bouleverse pas l'ordonnement des territoires hiérarchisés. Tout au plus élargit-elle les formes traditionnelles de l'action locale. Par des relations coopératives (le partenariat) plutôt que hiérar-

30. J. Charpentier, C. Engel (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Collection Cap Europe, Presses universitaires de Nancy, 1992.

31. C. du Granrut, *Europe, le temps des Régions*, collection Collectivités décentralisées et développement local, LGDJ, 1994.

32. J. Palard, "L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne", in *Annuaire des collectivités locales*, GRAL-CNRS, Litec, 1993, pp. 33-47.

33. Y. Malanczuck, "Les politiques communautaires et les Länder en République fédérale allemande", *Revue française d'administration publique*, 1985, n° 34, pp. 283-302.

34. F. Morata, "Regions and the european Community. A comparative analysis of four spanish regions", *Regional politics and policy*, Volume 2, printemps-été 1992.

chiques, inter organisationnelles (association des acteurs socio-économiques) plutôt que bureaucratiques qu'elle génère, la politique régionale européenne facilite le débordement du fonctionnement des collectivités locales des frontières les plus étiquées³⁵ et socialise une culture administrative relativement innovante³⁶.

L'ensemble de ces remarques ne vaut que pour les politiques budgétaires d'accompagnement européen de territoires infra-nationaux classiquement constitués, mais ces interventions financières partenariales, additionnelles et subsidiaires, n'épuisent pas le champ de la politique régionale des fonds structurels.

C) *Les initiatives communautaires*

Ces premières interventions des fonds structurels européens peuvent se résumer au financement de grandes infrastructures dans le cadre d'une politique de redistribution assez peu originale. Mais si ces actions absorbent près de 90% des crédits de la politique régionale, reste que sont progressivement apparues des mesures d'accompagnement diversifiées que sous-tend une toute autre réflexion sur le développement local³⁷. C'est dans ce cadre que les initiatives communautaires et les projets pilotes jouent un rôle essentiel.

Dans la réforme de 1988, le soutien de la Communauté aux dynamiques relationnelles s'est imposé comme une constante de la politique régionale. De façon désormais systématique, la Commission intervient pour faciliter les échanges et les mises en réseaux des collectivités territoriales de toutes natures. Cette intervention fait aujourd'hui partie des axes stratégiques de la politique régionale, au même titre que les interventions infrastructurales. Elle complète la plupart des interventions ("hardware") de mesures "soft" qui, en mobilisant des fonds modestes, en assurent l'efficacité par l'implication politique des territoires concernés³⁸.

35 . R. Balme, "L'apport de l'analyse comparative est de montrer le caractère mesuré de la convergence. Il y a bien création, au delà des procédures, d'une représentation commune du territoire en Europe. Mais cette représentation se superpose plus qu'elle ne substitue à celles qui sont spécifiques à chacun des pays considérés, et elle est loin d'avoir aboli aujourd'hui les dynamiques nationales endogènes. La question européenne recompose les paradigmes du territoire mais elle est dans chaque pays importée, traduite et appropriée selon des modalités qui présentent plus de différences que de similarités. Le processus de convergence n'infirmes pas l'état encore prévalent de divergence dans les politiques territoriales. L'"Europe des régions" comme catégorie générique du territoire européen", in *Le territoire pour politique : variations européennes*, op. cit., p. 32.

36 . F.W. Scharpf, *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*, Frankfurt, Campus Verlag, 1993.

37 . Fonds structurels 1993 : 1° bilan de la période 1989-1993. 88% des crédits engagés au cours de l'année 1993, soit 16873,7 millions d'écus, sont allés aux programmes d'initiative nationale ; 10%, soit 1931,3 Mécus, aux programmes d'initiative communautaire et 1,8%, soit 342,6 Mécus, aux projets pilotes et actions novatrices. *Info Régio*, Fiche d'information 31-10-1995. Commission européenne, Direction générale, Politique régionale et cohésion.

38 . A. Smith, "La Commission, le territoire et l'innovation : La mise en place du programme Leader", in *Politiques publiques en Europe*, op. cit., pp. 305-318.

Les programmes d'initiative communautaire sont des actions de développement menées à l'initiative et par la Commission elle-même. Celle-ci dispose à cette fin de 9 % des crédits des fonds structurels (soit pour la période 1994-1999 : 13,46 milliards d'écus). L'article 11 du règlement de coordination permet à la Commission d'agir de son propre chef, le § 2 prévoit de plus que ces initiatives puissent porter sur des zones non éligibles, ce qui laisse une très grande latitude dans le choix de la destination des crédits³⁹.

La réforme des programmes d'initiative communautaire de 1994⁴⁰, concentre les moyens sur quelques treize initiatives dont la première caractéristique, quels que soient leurs objets, est de promouvoir le soutien au développement de *coopérations transnationales, transfrontalières et interrégionales*⁴¹.

L'illustration la plus explicite de ce particularisme, trouve sa concrétisation dans le Programme d'initiative communautaire Interreg⁴². Adopté en juillet 1990 et doté d'un budget de plus de un milliard d'écus, Interreg est la plus importante des initiatives communautaires lancées par la Commission. Son objectif touche aux problèmes spécifiques de développement économique des régions frontalières intérieures et extérieures de la Communauté⁴³. La particularité des 35 programmes décidés dans le cadre d'Interreg est que leurs budgets n'ont pas été alloués aux Etats membres individuellement, mais par frontières. Des relations étroites de coopération poussée s'instituent ainsi sur une base qui demeure tout à la fois la proximité géographique et fonctionnelle,

39 . Commission européenne. *Guide des initiatives communautaires. 1994-1999*, 1^o édition, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994.

40 . Commission des Communautés européennes, *Fonds structurels communautaires. 1994-1999*. Textes réglementaires et commentaires, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1993.

41 . Les communications aux Etats-membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels recèlent toutes des dispositions visant à :

- encourager la création et le développement de réseaux de coopération - Interreg II
- articuler autour d'un réseau européen du développement rural les différentes composantes, Leader II
- soutenir les réseaux européens de coopération mutuelle et d'échanges d'informations en partageant les expériences..., Urban

Commission européenne, *Guide des initiatives communautaires*, op. cit.

42 . Direction générale Politique régionale et cohésion. *L'initiative Interreg II sera complétée par un volet doté de 415 millions d'écus et destiné :*

... à contribuer à la formation d'un espace européen plus équilibré en matière d'aménagement du territoire (100 millions d'écus). Ceci se fera notamment par le financement d'actions visant à accroître l'impact territorial des réseaux trans européens ..., *InfoRégio News*, Lettre d'information n° 21, octobre 1995.

43 . Commission de l'Union européenne et Assemblée des Régions d'Europe (dir.), *Le droit appliqué à la coopération inter-régionale*, LGDJ, Collection Décentralisation et développement local, 1995.

mais qui jouent un rôle non négligeable dans la stimulation d'une identité européenne⁴⁴ qui place des territoires particuliers dans la situation non plus d'allocataires mais d'acteurs du développement local. Interreg, comme les autres Programmes d'initiative communautaire, rompt, tant dans sa finalité que dans les modalités de sa mise en oeuvre, avec le traditionnel processus additionnel et descendant des interventions européennes transitant par l'Etat-membre pour aboutir (ou échouer) aux territoires locaux. Le modèle vertical cède la place à un fonctionnement horizontal encore cependant, largement tributaire d'une proximité physique étroite.

L'expérience extrême d'une coopération "méta-territoriale" trouve son aboutissement dans les actions novatrices du projet pilote RECITE (Regions and Cities of Europe). C'est au titre de l'article 3 du règlement FEDER que les fonds structurels peuvent contribuer au financement, au niveau communautaire, à la fois d'études à l'initiative de la Commission (Europe 2000, Europe 2000+ ...) et de projets pilotes particulièrement consacrés à l'échange d'expériences et à la coopération en matière de développement entre régions de la Communauté⁴⁵.

Le programme RECITE a été lancé par la Commission dès 1991. Il englobe près de 50 réseaux de coopération qui bénéficient des services d'un bureau de coordination et d'assistance technique et d'un budget de plus de 50 millions d'écus. Les réseaux RECITE impliquent des autorités locales d'au moins 50000 habitants et portent sur des thèmes relevant au moins en partie de leurs compétences⁴⁶.

44 . Commission européenne, "La coopération transfrontalière interne et externe est un moyen essentiel d'intégration et d'harmonisation des territoires européens. En matière de coopération interne, des actions de coopération entre les grandes agglomérations urbaines - y compris entre les entités qui les composent- renforceraient les complémentarités entre celles-ci ou favoriseraient l'émergence de mesures concertées d'aménagement du territoire ... La coopération externe ... s'avère particulièrement importante pour les régions périphériques de l'Union ... Cette coopération s'impose d'autant plus que, dans la majorité des cas, les effets tendanciels du marché unique y ont des impacts opposés à ceux observés aux frontières internes; ils accentuent les disparités au lieu de les réduire", Europe 2000+, op. cit., pp. 19-20.

45 . Règlement Feder, Titre III, Développement régional au niveau communautaire, article 10, Définition des interventions, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 1, 193/38, 31 juillet 1993, p. 78.

46 . On peut citer :

CAR (Cooperation between Automobile Regions) qui vise à aider les régions affectées par l'impact socio-économique de la restructuration du secteur de l'industrie automobile. Sont associés : Anvers (B), Aveiro (P), Coventry (UK), Guarda (P), Haute-Normandie (F), Piemont (I), Stuttgart (D), Valladolid (E).

COAST (CO-ordinated Action for Seaside Towns) Neuf zones à vocation balnéaire se sont regroupées afin de chercher des solutions à leurs besoins spécifiques en matière d'emploi et d'environnement.

Baléares (E), Blackpool (UK), Campanie (I), Corse (F), Down District (UK), East Sussex (UK), Lancaster (UK), Loutraki-Perahora (GR), Rügen (D).

L'ensemble de ces incitations à la constitution de relations durables de coopération dans les domaines les plus divers de l'aménagement du territoire commence à produire des résultats tangibles mais difficilement appréciables compte tenu de l'absence de données chiffrées précises. On peut avancer le chiffre de 350 projets organisés dans une cinquantaine de réseaux principaux.

Une quinzaine d'entre eux concernent près de 100 régions (NUTS II), une vingtaine sont des réseaux de villes qui regroupent plus de 250 villes de plus de 50000 habitants, certains sont mixtes qui associent villes et régions, universités et centres de recherche, chambres de commerce et d'industrie ou agences de développement. En prenant en considération les doubles ou triples appartenances, on arrive à un total de coopérations internes ou externes à la Communauté de plus de 1000 collectivités locales impliquées dans un ou plusieurs réseaux spécialisés mais étroitement imbriqués et qui concernent la totalité des pays de l'Union.

Résultat non négligeable, qui change les termes du débat, dans la mesure où la Commission dispose d'une toile tissée méthodiquement et qui quadrille l'ensemble du territoire européen. "Fabrication" démiurgique initiale du territoire qui permet de révéler les préoccupations essentielles du continent immédiat de l'Union, pour les prendre en charge, les traiter et faire mettre en oeuvre les solutions retenues, par ceux-là mêmes qui sont à l'origine de leur perception.

La pratique se fait jour d'un processus préparatoire innovant des politiques publiques européennes à partir du fonctionnement des réseaux d'ores et déjà constitués. Le soutien sélectif à des réseaux divers apparaît de plus en plus comme un préalable prémédité à la constitution de programmes européens plus ambitieux, éléments fondamentaux de la politique régionale et de cohésion, en même temps que la mise sur pied d'un appareil spécifiquement européen de mise en oeuvre des décisions prises, et qui ne dépende pas des cheminements organisationnels nationaux largement dominés par les Etats centraux.

46 . (suite)

COMPOSTE LA FORET. Zone verte du sud de l'Europe. Ensemble continu de 10 régions. 300.000 km². 20 millions d'habitants. 25% des forêts de la Communauté.

DYONISOS. Réseau de 10 régions viticoles.

Quartiers en crise. Réseaux de 25 villes confrontées à une crise urbaine.

ECOWAT. réseaux de huit régions pour la protection des ressources hydriques et une utilisation des énergies renouvelables.

ENVIRONET. 25 villes. Planification urbaine et protection de l'environnement.

OUVERTURE et ECOS. Coopération avec l'Europe centrale et orientale.

SEALINK. Réseau européen de 12 villes portuaires.

EURISLES. Réseau particulier des îles de la Communauté.

L'initiative communautaire KONVER puise son origine dans le programme DEMILITARISED du réseau RECITE⁴⁷. Tout comme l'initiative communautaire URBAN trouve sa filiation dans les projets pilotes urbains⁴⁸.

Un laboratoire expérimental se met en place qui conçoit les prototypes de la politique régionale à partir d'un foisonnement d'expériences et de revendications locales en forme de réseaux spécialisés, transnationaux. L'émergence thématique des politiques publiques européennes, comme nationales, relève aujourd'hui beaucoup plus de ces révélateurs réticulaires horizontaux que des traditionnels processus verticaux de négociation formelle. De même que leur concrétisation dépend pour une part non négligeable, démonstrative et croissante, d'acteurs originaux associés selon des formules souvent inattendues.

Ce maillage serré se caractérise par des relations "horizontales" de territoires divers, mais fondamentalement urbains, transnationaux mais sans proximité géographique impérative⁴⁹. Des territoires autonomes prennent l'initiative, avec l'encouragement de la Commission, d'engager entre eux, des relations suivies qui sont autant de liens solides, innervant l'espace communautaire dans son ensemble⁵⁰. Ces initiatives, si elles ne sont pas conçues contre l'Etat central, n'en

47. DEMILITARISED est le sigle adopté pour le réseau *Decrease in Europe of Military Investment, Logistics and infrastructures and the Tracing of Alternative Regional Initiatives to Sustain Economic Development*. Les villes et régions du réseau DEMILITARISED partagent toutes une caractéristique commune : leur développement économique a été largement tributaire de la présence d'installations militaires; la tendance actuelle au désarmement y a entraîné la fermeture ou la réduction de nombreuses bases militaires faisant désormais planer le spectre d'une crise économique pour nombre d'entre elles. Voir sur ce sujet, H. Nasraoui, *L'initiative communautaire KONVER : illustration de l'évolution des politiques régionales européennes*, Mémoire pour le DEA de Droit européen, 1996, Faculté de droit et des sciences politiques d'Amiens, ronéoté. Voir *Annuaire des collectivités locales* 1997, p. 259.

48. Pour la période 1989-1993, le FEDER a apporté un concours de 100 millions d'euros à 32 projets pilotes urbains dont le budget total dépasse 200 millions d'euros. Les centres urbains des différentes régions de l'Union rencontrant les mêmes types de problèmes, la Commission contribue, par un engagement direct, à mettre en valeur les pratiques idéales, à promouvoir l'innovation et à encourager la diffusion et l'échange d'expériences entre villes. Les critères de sélection des propositions soumises par les villes comportaient notamment l'exigence que les projets abordent un aspect urbain d'intérêt européen, aient un caractère novateur, ainsi qu'une réelle valeur démonstrative qui permette le transfert d'expériences vers d'autres villes.

L'ensemble des 32 projets est axé sur quatre thèmes urbains :

- l'amélioration de l'environnement à des fins économiques (Athènes, Belfast, Gibraltar, Madrid, Neunkirchen, Stroke-on-Trent)

- le développement économique dans des zones à problèmes sociaux (Anvers, Alborg, Bilbao, Brême, Bruxelles, Copenhague, Dresde, Groningen, Liège, Londres, Lyon, Marseille, Paisley, Rotterdam)

- la revitalisation des centres historiques (Berlin, Cork, Dublin, Gênes, Lisbonne, Porto, Thessalonique)

- l'exploitation des atouts technologiques de la ville (Bordeaux, Montpellier, Toulouse, Valladolid, Venise)

49. A. Amin and N. Thrift, *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford University Press. 1994.

sont pas moins largement extérieures et étrangères à sa volonté⁵¹. Elles perturbent les relations classiquement hiérarchiques et bureaucratiques qui prévalent ordinairement dans les processus internationaux de la politique régionale régulés par les administrations centrales de l'Etat. Elles dissolvent le mariage morgantique des Etats et de leurs autorités locales, toujours et partout présent dans les politiques d'aménagement du territoire à dominante redistributive⁵².

Ces réseaux de flux entrecroisés présentent par ailleurs deux caractéristiques originales :

- D'une part, ils se particularisent par leur transversalité et leur mixité. L'ensemble des réseaux européens repose sur une dimension inter organisationnelle qui associe systématiquement les autorités locales et des acteurs socio-économiques.

- D'autre part, ils se situent à des niveaux intermédiaires, variables et inégalitaires, de territoires composites divers. Ils associent aussi bien des villes que des régions aux contours très contrastés, mais qui constituent une esquisse des "régions métropolitaines" susceptibles de constituer les éléments de base d'un méso-gouvernement⁵³. En refusant systématiquement (cf. la parité quasi parfaite entre réseaux de villes, réseaux de régions et réseaux mixtes du programme RECITE) toute référence à une catégorie exclusive ou privilégiée, la Commission, outre qu'elle pose les termes d'une compétition entre villes et régions, tente une constitution politique originale du territoire européen, non seulement dans son principe d'élaboration mais aussi dans le particularisme de ses composantes.

Leurs caractéristiques originales et la diversité des réseaux européens, liées à leur nombre sans cesse croissant, favorisent une connexité et une connectivité fortes, sans commune mesure avec les moyens (tout spécialement financiers) déployés pour leur achèvement⁵⁴.

Si la connexité se rapporte à l'intensité des relations entre les sous-systèmes d'un réseau territorial : on peut affirmer, pour ce qui concerne le territoire européen, et à l'expérience des relations diversifiées qui unissent un nombre particulièrement important d'éléments, que sa connexité est ardente. Constatation qui a une signification immédiate : elle est l'indicateur de la cohésion d'un territoire dont les réseaux solidarisent efficacement ses particules constitutives. De même, la connectivité des réseaux européens renforce leur intérêt. La diversité, la

50 . K. Morgan, « Innovation by networking : new models of corporate and regional development », In M. Dunford et G. Kafkalis, *Cities and regions in the new Europe*, Londres, Belhaven, 1992.

51 . M. Michel, *L'aménagement régional en France. Du territoire aux territoires*, Masson Géographie, 1994.

52 . M. Keating, *Comparative Urban Politics Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991.

53 . J. Beauchard, "Réinventer la Cité" in A. Salles (dir.), *Les villes, lieux d'Europe*, DATAR, Editions de l'Aube, Collection Monde en cours, 1993.

54 . G. Dupuy, *Systèmes, réseaux, territoires*, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 1985, pp. 68-72.

superposition et l'entrecroisement des flux institués ménagent une multiplicité de liaisons directes ou alternatives qui enrichit tous ses abonnés en même temps qu'elle identifie les places nodales de ces chaînes d'échanges⁵⁵.

*L'enjeu est de taille, si l'on admet que c'est probablement par la fabrication du territoire que se constitue l'espace politique d'un temps institutionnel qui serait en l'occurrence spécifiquement et proprement européen*⁵⁶.

CONCLUSION

Les processus qui affectent le territoire français depuis plus de quinze ans sont souvent présentés comme une conséquence de la construction européenne⁵⁷.

Des lois de décentralisation à la loi aménagement du territoire, l'essentiel de l'inspiration des réformes intervenues en matière d'administration locale et d'aménagement du territoire, trouverait son origine dans le renforcement de l'intégration européenne⁵⁸.

Une relation grossière de causes à effets semble vouloir être instituée, qui déterminerait quasi mécaniquement les politiques nationales⁵⁹. Rien ne permet de démontrer cette hypothèse et les exemples de particularismes ou de contradictions révélés par l'analyse comparative, relativisent le postulat même d'une convergence des systèmes nationaux d'administration locale et d'aménagement du territoire en même temps qu'ils infirment assez catégoriquement le schéma d'un processus autoritaire communautaire qu'il soit dicté par des considérations d'efficacité administrative ou d'intérêts financiers⁶⁰.

Peut-on pour autant considérer comme exclusivement nationaux et spécifiques les mouvements qui travaillent en même temps les territoires dans les différents pays de l'Union ? l'ensemble de ces transformations n'ayant rien à voir avec les interventions propres de la Communauté ?

55 . J. Agnew, *Place and Politics. The geographical mediation of state and society*, Allen and Unwin, 1987.

56 . P. Musso, "... le réseau instaure l'espace dans lequel il faut circuler", *Economie politique des réseaux*, CinemAction, n° 63, mars 1992, pp. 155-159.

57 . Y. Madiot, "Si les Etats membres de la Communauté continuent de disposer d'une large décision dans l'aménagement de leur territoire; il n'en reste pas moins que cette liberté est de plus en plus surveillée et dépendante des autorités de Bruxelles", *L'aménagement du territoire*, Masson, 1993, p.25.

58 . J. C. Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire. IV : Dimension européenne de l'aménagement du territoire*, Economica, 1994.

59 . J. Anderson, "Septical reflection on a Europe of Regions. Britain, Germany and the European development Fund", *Journal of public Policy*, volume 10.4, 1990.

60 . A. Delcamp, "Décentralisation et Europe", in *Pouvoirs*, n° 60, Presses universitaires de France, 1992.

Quelles que soient les différences et les divergences, des comparaisons peuvent être tentées qui permettent de révéler des points communs qui sont autant de constantes ou d'invariants dans la perception de l'insuffisance des situations initiales, dans les buts recherchés et dans les méthodes de l'intervention qui mettent le territoire à l'oeuvre⁶¹.

Les diverses mesures rattachées aux politiques de l'intercommunalité en France, ne constituent pas des sous-produits dérivés de la politique régionale européenne, sans pour autant lui être totalement étrangères. On peut avancer l'idée selon laquelle ces tâtonnements réformistes sont parallèles, dans la mesure où ils reposent sur un même constat initial et participent de la même inspiration politico-idéologique⁶².

Partout en Europe apparaît aujourd'hui, l'inadéquation des armatures urbaines verticales aux transformations qui ont affecté l'environnement socio-économique contemporain⁶³. La "démolition" des territoires est patente et l'urgence de leur reconstitution politique partout prise en considération dans des termes similaires⁶⁴. Sur cette base, l'idée s'impose d'une construction plus fondamentalement horizontale de liens librement acceptés entre territoires plus proches fonctionnellement que géographiquement⁶⁵. L'obligation disparaît petit à petit, de territoires comparables dans leur cohérence (quelque soit le critère retenu : population, superficie ou potentiel fiscal), disposant des mêmes compétences limitées et sous tutelle, exercées dans un cadre juridique uniforme à l'encontre de "sujets" captifs au titre d'un droit du sol totalement aveugle. La trilogie est brisée qui associait indéfectiblement le territoire, la population et l'autorité démocratique légitime, dans la catégorie sacrée de collectivité décentralisée.

61 . P. Le Galès, *Politique urbaine et développement local*, L'Harmattan, 1993.

62 . P. Beckouche, M. Savy, P. Veltz, *Nouvelle économie, nouveaux territoires*, CERTES, Colloque CDC, Economie et territoire, Paris 1986, repris en 1988 dans une *Lettre de la DATAR*.

63 . J. Beauchard, "... la mondialisation du marché provoque aussi la montée en puissance des flux d'échanges, qui induisent une déterritorialisation constante, une obsession générale de la mobilité et finalement le triomphe de l'esprit nomade contre l'esprit sédentaire. On sait qu' en 2010, les trois-quarts des logements de la Communauté européennes seront ceux d'aujourd'hui. Par contre, l'espace sera bouleversé par l'expansion des réseaux de communication rapide: déjà les euro-cités se rapprochent; pour elles, l'espace se contracte tandis que les effets de tunnel marginalisent des pays entiers, coincés au sein d'espaces à petite vitesse... Tous ces aménagements, réseaux de villes, nouveaux territoires métropolitains, communautés ville-campagne tendent à réinventer aujourd'hui le fondement politique des sociétés", "Prospective et aménagement du territoire" in G. Baudelle (dir.), *La façade atlantique. Stratégies et perspectives de développement*, Presses universitaires de Rennes, 1993, p. 5 et p. 7.

64 . A. Smith, M. Smyrl, "A la recherche d'interlocuteurs. La Commission européenne et le développement territorial", *Sciences de la société*, n° 34, février 1995, pp. 41-58.

65 . R. Balme, S. Brouard, F. Burbaud, "Coopération interrégionale et genèse de l'espace public européen. Le cas de la façade atlantique", *Sciences de la société*, n° 34, février 1995, pp. 79-96.

S'imposent à l'inverse, la flexibilité des territoires et leur fluidité relationnelle. Le "découpage" territorial traditionnel (sans considération de forme ou de critère quantitatif de constitution) n'épuise plus à lui seul l'objet local⁶⁶.

C'est à cette coupure et à cette inadéquation entre les espaces renouvelés de l'action publique et les territoires de la représentation démocratique que se trouvent confrontés les différents Etats de l'Union européenne et l'Union elle-même. Et de la progressive émergence de réponses comparables à une même interrogation, tant au niveau national que communautaire, on ne peut déduire le diktat de l'une sur l'autre. La convergence tient en la matière, au foisonnement des tentatives de constitution d'un tissu complexe de réseaux de politiques publiques transnationales, infra-étatiques et sectorielles comme modalité novatrice de construction sociale des territoires.

On pourrait illustrer ce propos par deux exemples tirés de la politique territoriale et d'aménagement du territoire de la France : la coopération décentralisée⁶⁷ et l'invention des pays⁶⁸.

Dans les deux cas, le législateur a codifié des pratiques d'inspiration comparable. Posant le cadre juridique d'un maillage de réseaux associant des territoires dans un ensemble susceptible de reconstruire politiquement le territoire national dans le cadre européen, autrement.

On ne peut que constater la symétrie et le parallélisme de démarches nationales et européennes complémentaires et convergentes, dont la cohérence se trouve fortement renforcée du fait même de cette association.

La coopération décentralisée, les réseaux de villes et les pays de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1995, s'affirment comme l'écho des modifications fondamentales qui affectent l'organisation du territoire à l'échelle la plus vaste. Ils constituent la réponse à la question brutale et urgente du devenir de ces territoires que la constitution à marche forcée, de réseaux de coopération, laisse sur le bord du chemin. Territoires non métropolitains, interstitiels, débranchés, déconnectés et particulièrement fragilisés⁶⁹.

La transformation des environnements qui a cassé les armatures urbaines verticales, classiques, obligent partout à la reconstruction politique des territoires. Des processus comparables, largement imbriqués, esquissent aux niveaux national et européen, des caractéristiques gémellaires d'une structuration novatrice des territoires concernés.

66 . L.J. Sharpe, *The rise of meso-government in Europe*, London, Sage, 1993.

67 . B. Dolez, "Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire", *Revue française de droit administratif*, n° 11, septembre-octobre 1995, pp. 936-945.

68 . F. Lefebvre, "Les pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire", *RFDA*, n°11, 1995, pp. 884-892.

69 . N. May, "L'aménagement du territoire et le système national urbain: de l'armature urbaine aux réseaux de villes", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, 1993.

Un espace topographique de places cède la place à un espace topologique de flux, dont la perception la plus immédiate réside dans la crainte d'une déconnexion entre le territoire de l'action publique et le territoire habituel et apaisant de la représentation démocratique, tant il s'avère que s'annonce une administration "métaterritoriale", ou sans terre, comme il existe aujourd'hui déjà une agriculture sans terre.

L'intégration européenne est un phénomène qui s'étend jusqu'au niveau local de construction du territoire, et pose de façon pertinente la question de l'ordre légitime des ordres locaux dans l'espace transnational.