

**L'INTERREGIONALITE DE PROJET**

Commission "Finances et Plan "

**Session – 15 et 16 octobre 2007**

89 votants. Adopté par :

<b>Pour :</b>	<b>79</b>
Contre :	8
Abstentions :	2



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

## SOMMAIRE

1	Introduction : Quelle place pour l'interrégionalité dans les reconfigurations territoriales ?	4
2	État des lieux de l'interrégionalité	5
2.1	Une notion en recul ?	5
2.1.1	L'interrégionalité, une préoccupation déjà ancienne...	5
2.1.2	... mais qui peine à se concrétiser	6
2.2	Des coopérations entre Conseils régionaux nombreuses mais le plus souvent circonscrites.	7
2.3	D'autres acteurs de l'interrégionalité s'affirment	10
2.3.1	Les réseaux issus de la société civile organisée.	10
2.3.2	Les réseaux de coopérations métropolitaines	13
3	Les facteurs plaçant en faveur de l'interrégionalité	15
3.1	La dimension pertinente pour agir dans plusieurs domaines	15
3.1.1	Attention à ne pas se focaliser sur la taille des régions	15
3.1.2	Les domaines par essence interrégionaux.	16
3.2	Des problématiques communes et dont l'enjeu dépasse les frontières régionales.	18
3.3	Un moyen pour influencer sur les décisions nationales ou européennes.	19
4	Les obstacles aux coopérations interrégionales	19
4.1	Un État qui a renoncé à porter l'interrégionalité	19
4.2	L'architecture institutionnelle issue de la décentralisation.	20
4.3	La "concurrence" territoriale.	23
4.4	La coopération, une alchimie toujours délicate qui repose sur la volonté des hommes.	23
4.5	Il n'y a pas un seul périmètre interrégional pertinent	23
5	Quels modes de coopération pour quels résultats ?	26
5.1	Partir des besoins et des initiatives des acteurs	26
5.1.1	L'interrégionalité est nécessairement à géométrie et à ambition variables.	26
5.1.2	Les Conseils régionaux ne sont pas toujours les mieux placés pour porter des projets interrégionaux.	27
5.2	Définir des enjeux communs pour aboutir à des projets communs	27
5.2.1	S'inspirer de l'intercommunalité	27
5.2.2	L'importance de porter une réflexion commune pour aboutir à des projets communs	28
5.3	Le levier de l'incitation financière et contractuelle	29
5.3.1	L'État et l'Europe, de puissants moteurs potentiels pour les projets interrégionaux.	29
5.3.2	Le besoin de conclure des contrats de projets interrégionaux (CPIER) et de définir des SIADT	29
5.3.3	La Région peut donner l'exemple	30
5.4	Typologie des coopérations existantes, à approfondir ou à réaliser.	30
6	Rappel des principales préconisations	33

## L'INTERREGIONALITE DE PROJET

Commission "Finances et Plan"  
Rapporteur : M. Philippe YZAMBART

### 1 INTRODUCTION : QUELLE PLACE POUR L'INTERREGIONALITE DANS LES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES ?

Dans le cadre de ses réflexions prospectives sur l'aménagement et l'organisation du territoire, le CESR en 2003 avait appelé de ses vœux la constitution à terme d'une grande Région "Ouest". Le constat qui amenait à cette proposition reste toujours d'actualité. En effet, la mondialisation des échanges, la structuration de l'économie autour des métropoles, l'extension des aires urbaines au-delà des frontières régionales, voire nationales dans le cas des régions frontalières, et l'élargissement de l'Union européenne conduisent à une forme de dissolution des frontières administratives. L'accroissement des mobilités, et en particulier des déplacements quotidiens domicile-travail, participent à l'évolution des périmètres des territoires vécus, rendant parfois obsolètes les délimitations existantes, issues souvent davantage de l'histoire politique et administrative que de la réalité économique ou sociale.

Pour autant, si la dimension interrégionale semble de plus en plus s'imposer pour nombre de domaines, il n'est pas à brève échéance imaginable de fonder une entité administrative nouvelle à cet échelon. La première des raisons est le constat que, depuis quelques années, et à rebours du mouvement d'ampleur qui a présidé depuis plusieurs décennies au niveau du "Grand Ouest", l'interrégionalité semble marquer le pas, tant dans ses réalisations que dans les intentions affichées par les exécutifs régionaux et l'État. La deuxième explication est que ce défaut d'interrégionalité institutionnelle n'a pas empêché les acteurs socio-économiques ou les autres niveaux de collectivités de continuer à réfléchir ou à se structurer à cette échelle. Enfin, au vu de l'évolution récente des coopérations interrégionales, il est également possible que l'avenir de l'interrégionalité ne s'inscrive pas dans un cadre trop formalisé, mais au contraire dans la conduite de partenariats diversifiés, sur des sujets concrets et avec des acteurs différents en fonction des dossiers en question. Autrement dit, c'est sans doute plus par des projets concrets portés par de multiples acteurs que l'interrégionalité sera féconde à moyen terme.

Aussi, le CESR a voulu analyser comment concrètement l'interrégionalité pouvait prendre corps, avec quels acteurs et dans quel intérêt. Pour ce faire, il s'agit tout d'abord de dresser un état des lieux de coopérations interrégionales à l'œuvre ou en panne, afin de cerner les facteurs qui concourent à la réussite ou à l'échec de celles-ci. De ce constat ressortent les éléments plaidant en faveur d'une démarche interrégionale et ceux qui freinent leur mise en œuvre pratique. Convaincu de l'utilité fondamentale des projets interrégionaux, le CESR a voulu mettre en avant quelques propositions pour penser différemment l'interrégionalité, non comme un carcan supplémentaire dans l'architecture institutionnelle française déjà complexe, mais comme un levier souple pour faciliter le développement et la réussite des territoires.

Il ne s'agit donc pas de poser les bases d'une interrégionalité généralisée, car "*le territoire pertinent en tout, fût-il interrégional, n'existe pas*"<sup>1</sup>, ni de proposer les limites d'une nouvelle entité interrégionale pour l'Ouest de la France, mais d'étudier les domaines où cette échelle semble appropriée et de déterminer les partenaires avec lesquels mener ces projets interrégionaux pour chaque domaine.

Par ailleurs, les coopérations interrégionales sur lesquelles le CESR a mené sa réflexion n'incluent pas la coopération décentralisée (les partenariats que le Conseil régional a développé avec l'Émilie-Romagne, le Balaton ou le Schleswig-Holstein par exemple), la continuité territoriale de l'interrégionalité primant dans les développements qui vont suivre.

<sup>1</sup> *Les coopérations interrégionales*, Chantal Mangin, DATAR, La Documentation française, 2002.

## 2 ÉTAT DES LIEUX DE L'INTERREGIONALITE

### 2.1 UNE NOTION EN REcul ?

#### 2.1.1 L'interrégionalité, une préoccupation déjà ancienne...

Avant même que les Régions accèdent au rang de collectivité territoriale, nombre de réflexions portées tant par des géographes que par l'État ont consacré le cadre interrégional comme espace pertinent de projet, souvent retenu sous l'angle des nécessités économiques.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les premiers plans retiendront d'ailleurs un cadre territorial constitué de 11 grandes régions. Si la création des établissements publics régionaux en 1972 institutionnalise le découpage régional tel qu'il nous apparaît encore aujourd'hui, la dimension interrégionale ne disparaît pas pour autant des cadres des politiques publiques. Néanmoins, elle est désormais davantage considérée par l'État comme pertinente pour orienter la prospective liée à la politique d'aménagement du territoire que comme un outil opérationnel.

Dans le même temps, et sous l'impulsion de la DATAR, naissent dans l'Ouest les premières initiatives interrégionales, dans une logique d'assurer le développement économique de cette partie de la France alors que les premières conséquences de la fin des Trente Glorieuses se font sentir. L'association Ouest Atlantique est créée en 1970 et regroupe la Bretagne, les Pays de la Loire et Poitou-Charentes. Dans le même esprit, la MEITO (Mission pour l'Electronique, l'Informatique, et les Télécommunications de l'Ouest, sa dénomination depuis 1997) est lancée en 1984 autour des régions Bretagne et Pays de la Loire.

Suite aux premières lois de décentralisation, le 10<sup>e</sup> plan en 1988 préconise de promouvoir les coopérations interrégionales à grande échelle... sans pour autant être suivi d'effet. De même, les ententes interrégionales facilitées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995 ne trouveront que très peu d'écho. Celles-ci peuvent théoriquement exercer des compétences transférées de plein gré par les régions membres à leur place. Enfin, la nouvelle loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999 insiste sur la possibilité d'une planification à l'échelle interrégionale (les SIADT), mais sans plus de succès.

L'État a également favorisé les projets impliquant plusieurs régions autour d'une préoccupation commune et plus particulièrement les massifs montagneux ou les bassins fluviaux. Le Plan Loire Grandeur nature, dont la 3<sup>e</sup> génération vient d'être adoptée, en est l'illustration la plus marquante concernant les Pays de la Loire. Il convient toutefois de rappeler que ce contrat interrégional dans sa forme actuelle résulte de nombreuses discussions entre l'État, les collectivités et le monde associatif qui s'est fortement mobilisé pour faire prendre conscience de la nécessité d'une approche différente, mais toujours à l'échelle du bassin de la Loire, alors que le Programme d'aménagement de la Loire et de ses affluents de 1986 visait avant tout la construction de barrages.

Depuis le milieu des années 90, l'Union européenne soutient les démarches interrégionales et transnationales au travers du programme INTERREG. Reconduite pour la période 2007-2013 et financée par le FEDER, cette action de coopération territoriale européenne concerne les Pays de la Loire pour deux volets : la coopération transnationale (espace atlantique et espace nord-ouest) et la coopération interrégionale.

La société civile organisée de l'Ouest se mobilise également en faveur de l'interrégionalité dès la fin des années 80, au travers du concept de l'Arc Atlantique, qui trouve un relais politique dans la création de la Commission "Arc Atlantique" au sein de la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM). La logique qui prévaut est d'unir les forces des régions de l'Ouest pour assurer leur

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

accessibilité et leur attractivité face à la "banane bleue" qui constituerait le cœur de l'Europe. Ce réseau connaîtra même des prolongements au sein de réseau transnational atlantique (RTA) soutenu par le programme INTERREG III B Espace Atlantique du FEDER entre 2003 et 2006. Par ailleurs, de nombreuses coopérations voient le jour dans le monde socioprofessionnel (cf. point 2.3.)

## 2.1.2 ... mais qui peine à se concrétiser

### *Du côté de l'État*

Dans le prolongement des réflexions prospectives de la DATAR<sup>2</sup> qui plaidaient pour un polycentrisme maillé, autour des 6 grands bassins fluviaux de la France, l'État a créé 6 Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire (MIIAT) entre 1998 et 2000. Au bout de 3 ans d'exercice, la MIIAT Grand Ouest (ou Ouest Atlantique) a produit un livre blanc qui ne sera finalement pas publié car le Conseil régional de Bretagne a finalement trouvé inopportun cette étude sur un ensemble "Grand Ouest" dont il estimait que la pertinence n'avait pas été assez discutée en amont. De fait, les MIIAT étaient d'abord une démarche de l'État, qui visaient à associer dans un deuxième temps seulement les Conseils régionaux et les CESR.

Ces blocages de la part d'un Conseil régional ne se sont pas produits uniquement dans le "Grand Ouest". En effet, seuls quatre des six livres blancs prévus ont été finalement publiés : Nord, Grand-Est, Sud-Est, Bassin Parisien. En outre, même les MIIAT qui ont pu aller jusqu'au bout de la démarche prospective ont pu rencontrer beaucoup de difficultés au niveau opérationnel, comme le Grand Sud-Est sur la Vallée du Rhône. Il est vrai que la marche est assez haute pour passer de l'étape de l'étude à celle du programme.

Face à ces blocages, le gouvernement et la DATAR en 2003 en ont tiré la conclusion que le périmètre des MIIAT était trop rigide. Elles ont donc été remplacées par les MEDCIE (missions d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes), qui conservent certes le même périmètre de base que les MIIAT, mais avec la possibilité d'une géométrie variable en fonction des sujets. A côté de cette souplesse géographique accrue, les MEDCIE se distinguent des MIIAT par deux autres points : une approche davantage thématique et un aspect pré-opérationnel. Autrement dit, les MEDCIE à leur création en 2004 devaient être en mesure de fournir non pas seulement des études mais d'identifier des actions qui pourraient nourrir les futurs CPER (qui auraient donc dû contenir dans cette logique un volet interrégional). C'est par définition une structure de projets.

Très vite cependant, un blocage assez similaire à celui qu'avait connu la MIIAT est apparu. Il s'en est suivi une réduction de l'ambition de la MEDCIE qui a surtout accompagné des projets relativement consensuels et pragmatiques, comme le développement du Réseau des universités de l'Ouest atlantique (RUOA). Ce faible bilan est encore terni par l'abandon dès le début de la préparation des nouveaux contrats de projets État-région 2007-2013 de l'idée d'un volet interrégional. De fait, pour l'État comme pour les Régions, c'était devenu un non sujet.

### *Du côté des Conseils régionaux*

Le 29 juin 2001, le Conseil régional des Pays de la Loire a adopté un vœu qui proposait au Conseil régional de Bretagne et à celui de Poitou-Charentes d'organiser les États généraux du "Grand Ouest". Depuis lors, et malgré le fait qu'un changement de majorité politique soit intervenu dans chacune des régions, d'autres initiatives de ce type ont vu le jour montrant l'intérêt constant que portent les Conseils régionaux à la coopération interrégionale. Le 3 mars 2006, 6 régions du "Grand Ouest" (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Centre, Aquitaine, Limousin) ont signé "un engagement interrégional pour l'avenir". Le Manifeste régional 2005-2015 du Conseil régional des Pays de la Loire souligne que *"les coopérations interrégionales constituent pour la Région des Pays de la Loire une*

---

<sup>2</sup> DATAR, *Aménager la France de 2020*, La Documentation française, 2000.

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

*politique publique en soi*". Dans cette même logique, le Conseil régional affirme, dans son avant-projet de SRADDT de septembre 2007, privilégier "la voie des coopérations interrégionales et des projets partagés pour permettre à l'économie de l'Ouest de la France d'atteindre une dimension européenne et mondiale".

Néanmoins, force est de constater que cette ambition interrégionale a été en partie contredite par les faits. En 2005, le Conseil régional de Bretagne décide de se désengager de l'association Ouest Atlantique et de créer sa propre agence régionale de développement économique pour prospecter les investisseurs à l'international. L'année suivante, c'est au tour du Conseil régional des Pays de la Loire de se retirer de la MEITO. Or, ces deux coopérations interrégionales ont longtemps été citées en exemple, preuve s'il en est que l'interrégionalité ne se décrète pas, ni n'est définitivement assurée de sa viabilité.

Autre exemple des limites rencontrées récemment par l'interrégionalité, l'Espace interrégional européen, qui réunit à Bruxelles les Régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (depuis 2005), doit cohabiter depuis 2006 avec une délégation permanente de la Bretagne.

Ces trois illustrations des difficultés récentes rencontrées par la mise en œuvre de coopérations interrégionales ont la même origine, à savoir la volonté exprimée par les Conseils régionaux d'affirmer davantage leur identité propre, dans une logique de marketing territorial. Dans la mesure où l'émergence de l'échelon régional est encore récente, où les actions de cette collectivité restent encore pour beaucoup de citoyens peu connues, le besoin de promotion du territoire régional est indéniable car il concourt à son attractivité. Ce faisant, ce marketing territorial intervient également sur des champs où la dimension pertinente est davantage interrégionale, voire internationale, comme par exemple la prospection des investisseurs étrangers, la recherche ou l'innovation. Dans ces domaines, on voit ainsi apparaître des agences de développement économique potentiellement concurrentes à l'heure où l'union semblerait plus propice à générer des investissements. De même, plusieurs pôles de compétitivité, sous l'influence des Conseils régionaux et/ou des DRIRE, restent ancrés à un territoire régional ou rencontrent de vraies difficultés à faire labelliser et soutenir des projets interrégionaux, alors que leur périmètre naturel dépasse ces frontières administratives.

Ainsi, en l'espace de quelques années, non seulement le partenariat interrégional ne semble plus aller de soi dans ces domaines, mais il apparaît même comme inopportun par certains aspects, alors que du point de vue des porteurs de projets, ou à l'échelle européenne, il semble plus que jamais judicieux. Certes, la Région des Pays de la Loire multiplie les références aux coopérations interrégionales, comme dans l'avant-projet de SRADDT, mais trop souvent certaines de ses initiatives restent limitées. Preuve en est par exemple la rencontre citée précédemment du 3 mars 2006, qui n'a pas eu à ce jour de suites concrètes.

Ceci est d'autant plus dommageable que le "Grand Ouest" avait depuis longtemps une culture de la coopération interrégionale. Ce qui constituait un indéniable atout par rapport aux autres ensembles interrégionaux français ou européens, connaît donc un recul, qui, même s'il n'est que transitoire, est inquiétant pour la dynamique de l'Ouest à terme.

## **2.2 DES COOPERATIONS ENTRE CONSEILS REGIONAUX NOMBREUSES MAIS LE PLUS SOUVENT CIRCONSCRITES**

Le Conseil régional des Pays de la Loire affiche une ambition forte en matière de coopération interrégionale dans le manifeste régional 2005-2015. Il a d'ailleurs développé des coopérations nombreuses et variées avec l'ensemble des régions limitrophes. En outre, le suivi de ces coopérations interrégionales est assuré avec des outils partagés par les services de chaque région concernée, dans la mesure du possible. La méthode est harmonisée : un séminaire annuel sur les grands dossiers interrégionaux où les arbitrages politiques sont actés, puis des rencontres bilatérales régulières entre élus et/ou entre services pour faire avancer chaque dossier.

# CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

## État des coopérations interrégionales en cours du Conseil régional des Pays de la Loire

Domaines de coopération	Régions concernées			
	Bretagne	Poitou-Charentes	Centre	Basse-Normandie
<b>Transports</b>	Harmonisation tarifaire sur les TER Amélioration des dessertes des trains interrégionaux Ligne grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire Aéroport de Notre-Dame-des-Landes	Harmonisation tarifaire sur les TER Desserte ferroviaire Saumur et Nord Deux-Sèvres Réouverture ligne ferroviaire Fontenay Le Comte – Niort Ligne routière Nantes-Poitiers Projet d'autoroute Fontenay le Comte - Rochefort	Réciprocité tarifaire pour les abonnements TER de plus de 75 km Desserte ferroviaire Saumur et Nord Deux-Sèvres Schémas de transports et prospective sur les déplacements	Harmonisation tarifaire sur les TER
<b>Développement économique</b>	Filière laitière (Herbignac par exemple) Pêche et aquaculture (AGLIA)	Ouest Atlantique Pêche et aquaculture (AGLIA)	Coordination des politiques de promotion des vins de Loire	Filière laitière Filière équine
<b>Europe</b>	Espace interrégional européen de Bruxelles	Espace interrégional européen de Bruxelles		
<b>Formation professionnelle</b>	Maison de la formation professionnelle du Pays de Redon		Interrégionalité de l'accueil dans les dispositifs d'accès à la qualification	
<b>Recherche</b>	Ouest-Génopôle Cancéropôle Grand Ouest Pôle agronomique Ouest Projet INRA Cyclotron	Ouest-Génopôle Cancéropôle Grand Ouest Projet INRA	Ouest-Génopôle Cancéropôle Grand Ouest	Ouest-Génopôle Projet INRA
<b>Enseignement supérieur</b>	RUOA	RUOA		
<b>Environnement</b>	Sécurité maritime (procès Erika)	Sécurité maritime (procès Erika)	Plan Loire grandeur nature	
<b>Culture</b>	Schéma interrégional des enseignements artistiques Espace lyrique interrégional CEFEDDEM Patrimoine archéologique Coopération entre les FRAC	Coopération entre les FRAC	Elaboration du projet culturel de Fontevraud Réciprocité des dispositifs d'accès des jeunes aux pratiques culturelles	Coopération entre les FRAC
<b>Tourisme</b>			"Loire Valley" Loire à vélo Stratégie interrégionale de communication et de promotion touristique	
<b>Coopérations territoriales</b>	CTU Cap Atlantique CTU Pays de Redon Iles du Ponant Réserve naturelle régionale Contrat régional de bassin versant de la Vilaine	Marais Poitevin	Mission Val de Loire PNR Anjou-Loire-Touraine	CTU Pays d'Alençon PNR Normandie-Maine Iles du Ponant

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Source : synthèse CESR à partir des éléments fournis par le Conseil régional des Pays de la Loire.

La rigueur de la méthode adoptée est louable et dénote une prise en considération de l'interrégionalité comme un tout et une démarche spécifique. Néanmoins, au vu des coopérations en cours (cf. le tableau précédent), force est de constater que ces actions ne sont pas suffisantes pour développer une politique interrégionale ambitieuse et structurée. En effet, la plupart des coopérations sont :

- axées sur la résolution de problèmes ponctuels liés à la décentralisation ou au découpage administratif (harmonisation tarifaire sur les TER, dispositifs d'accès à la formation professionnelle, les CTU interrégionaux par exemple) ;
- portées principalement par d'autres acteurs que les Conseils régionaux (le RUOA, Canceropôle Grand Ouest, Projet INRA, maison de la formation professionnelle du Pays de Redon par exemple).

De fait, des dossiers très importants et purement interrégionaux ne concernent les régions qu'à la marge. Ainsi, le partenariat autour du RUOA ne concerne que le financement conjoint de projets à faible impact budgétaire.

Par ailleurs, ces coopérations touchent rarement les domaines stratégiques où l'interrégionalité s'impose, comme les pôles de compétitivité, les autoroutes de la mer avec Poitou-Charentes, la ligne ferroviaire Nantes-Rennes et la desserte du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes avec la Bretagne, le fret ferroviaire avec le Centre, ou plus largement le littoral avec la Bretagne et Poitou-Charentes.

Il convient toutefois de souligner que le manque d'ambition de certaines coopérations peut parfois être imputable à des contraintes réglementaires ou à la réticence des partenaires pour qui la dimension identitaire de certaines politiques est survalorisée. Ensuite, ces coopérations ponctuelles et restreintes, qui créent des habitudes de travail en commun, peuvent aussi s'inscrire dans une démarche plus structurée mais qu'il est difficile d'afficher politiquement, sous peine de remettre en cause ces coopérations. Autrement dit, si ces coopérations peuvent paraître modestes de prime abord, elles sont peut-être actuellement le meilleur moyen d'avancer dans le sens de l'interrégionalité, et elles peuvent être la base à une collaboration plus poussée à l'avenir.

## **2.3 D'AUTRES ACTEURS DE L'INTERREGIONALITE S'AFFIRMENT**

### **2.3.1 Les réseaux issus de la société civile organisée**

Si le rapport insiste sur les coopérations interrégionales institutionnelles, il ne faut pas oublier que les premiers acteurs de l'interrégionalité ont été le monde socio-économique, les entreprises, les chercheurs, les réseaux professionnels et la société civile au sens large. Non seulement ces réseaux ont constitué un puissant aiguillon pour amener les institutions à penser davantage en terme d'interrégionalité mais il reste encore aujourd'hui les plus actifs en la matière. Un inventaire réalisé en 2000 pour le compte de la MIIAT Grand Ouest dénombrait plus d'une centaine de coopérations à l'œuvre. Sans être exhaustif, le tableau suivant donne un aperçu de la variété de ces coopérations, mêlant tout à la fois partenaires institutionnels, chambres consulaires, réseaux professionnels, ou encore acteurs économiques et sociaux.

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

INTITULÉ	CHAMP D'ACTION	RÉGIONS CONCERNÉES
Ouest-Atlantique	Développement industriel	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
Association des CESR de la façade atlantique	Aménagement et développement des territoires	Basse Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine
Réseau des Universités de l'Ouest Atlantique	Développement des neuf Universités et de la recherche	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
Ports du Nord Ouest Atlantique	Développement portuaire face aux grands ports d'Europe du Nord. Conception et mise en place de solutions logistiques communes	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine
Association de la route des Estuaires	Réalisation de l'autoroute des Estuaires	Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute et Basse Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine
Association Interconnexion Sud TGV en Ile-de-France	Logistique (amélioration de la liaison Massy -Valenton)	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Centre, Aquitaine
AGRENA	Recherche et enseignement supérieur en agronomie, économie agricole et alimentaire, environnement rural	Bretagne, Pays-de-la-Loire
Chimie Ouest	Chimie-pharmacie	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Centre
Délégation France de l'Ouest des CRT	Développement touristique	Haute et Basse Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Centre
Les 1000 de l'Ouest	Communication	Basse Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
Réseau des Chambres régionales d'économie sociale	Mutualisme, coopération, vie associative	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
AGLIA	Observatoire des pêches et des cultures marines	Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine
Association des Chambres d'agriculture de l'arc atlantique	Développement agricole et rural	Haute et Basse Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine
Pôle agronomique de l'Ouest (Agrena)	Développement agronomique	Bretagne, Pays-de-la-Loire
Plasti Ouest	Plasturgie	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
Ouest Mode Industrie	Formation et promotion du secteur	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes
MEITO, (Mission pour l'électronique et l'informatique dans l'Ouest)	TIC	Bretagne, Pays-de-la-Loire

Source : Jean-Georges Texier, "Les régions de l'Ouest, terre de coopération", *Territoires 2020*, DATAR, 1<sup>er</sup> trimestre 2003. M. Texier était à cette époque en charge de la MIAT Grand Ouest.

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

### *L'Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique (AC3A)*

L'Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique (AC3A) est née en 1995 après trois années de coopérations informelles en s'inspirant des travaux menés par la commission "Arc Atlantique" de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM). Elle est composée des cinq Chambres régionales de la façade atlantique (Haute et Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine) et des vingt-deux Chambres départementales de la façade atlantique.

L'AC3A a permis à l'ensemble de ces Chambres de travailler en réseau sur :

- l'innovation et la recherche appliquée ;
- le conseil stratégique (évolution des compétences des conseillers) ;
- l'environnement et l'agrotourisme (comment développer l'emploi ?).

Sur la période 2000-2006, 58 projets ont été conduits. Ils ont notamment reçu des soutiens financiers de l'Union européenne dans le cadre des programmes INTERREG et du FSE (ADAP et EQUAL). L'AC3A a permis de développer des contacts avec des partenaires du secteur agricole et rural des régions atlantique d'Irlande, de Grande-Bretagne, d'Espagne et du Portugal. Depuis 2006 l'AC3A porte un outil de formation des salariés et élus des chambres d'agriculture, le CRPA (Centre Régional de Perfectionnement Atlantique) en concertation avec l'échelon national.

### *La coopération interrégionale dans le monde culturel, quelques exemples*

Les musées des régions Bretagne et Pays de la Loire coopèrent depuis plusieurs années et leur rapprochement a permis le montage de projets d'expositions telle que "La mer pour mémoire", coproduite également avec les musées de la région Basse Normandie. Réalisée avec le concours des archéologues, elle présente l'actualité archéologique sub-aquatique sur le littoral atlantique à partir des fouilles entreprises depuis 30 ans. Cette exposition itinérante est passée par Concarneau, Saint-Brieuc, la Vendée (l'Historial), l'île de Tatihou (Basse-Normandie). Après Saint-Malo, elle sera présentée au château des Ducs de Bretagne à Nantes.

Il est à noter que cette exposition a également associé le laboratoire de restauration Arc'Antique, basé sur Nantes. Ce laboratoire, plus spécifiquement tourné vers la restauration de pièces archéologiques, est une initiative de socioprofessionnels à l'origine, qui a trouvé sa concrétisation sous la forme d'un Établissement public de coopération culturelle (EPCC), créé par le conseil général de Loire-Atlantique, les régions Bretagne et Pays de la Loire, la ville de Nantes et le Ministère de la Culture et de la Communication.

Par ailleurs, l'Association générale des conservateurs des collections publiques de France (AGCCPF) a lancé, à l'aide de ses structures régionales, un projet de mise en réseau des musées de l'Arc Atlantique au niveau européen, visant à développer des coopérations de formation, de travail scientifique, ou encore d'élaboration d'une charte déontologique.

## *Le Réseau des universités de l'Ouest Atlantique (RUOA)*

Le RUOA a été créé officiellement en 2001, mais le réseau fonctionnait déjà de manière informelle depuis 1998. Son objet est de favoriser la coopération entre les universités des régions Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes. Les neuf universités concernées regroupent 155 000 étudiants, soit 12 % de l'ensemble des étudiants inscrits dans une université en France.

Structure fédérative et donc composée d'une équipe permanente restreinte, le réseau n'a pas vocation à se poser en opérateur de recherche, ce qui reste l'affaire de chaque université participante. Le principal partenaire financier du RUOA reste le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Le RUOA s'est attaché à des problèmes très concrets que rencontraient aussi bien les étudiants, que les enseignants ou le monde économique face aux universités de l'Ouest :

- l'amélioration de la vie étudiante (harmonisation de l'accès aux bibliothèques universitaires, etc.) ;
- la coordination de l'offre de formation (réalisation d'une plaquette avec l'ensemble des formations disponibles dans les universités du RUOA et leur localisation, d'une carte interrégionale des licences professionnelles "manquantes") ;
- assistance au montage des projets européens.

Par ces réalisations, par le simple fait de faire travailler ensemble les universités, le RUOA transcende les verrouillages locaux (géographiques, mais aussi au sein des universités). De fait, l'objet scientifique par essence ne connaît pas de frontières. Le réseau est un lieu d'échange, de diagnostic et de réflexion.



### **2.3.2 Les réseaux de coopérations métropolitaines**

Depuis plusieurs années déjà, dans le cadre du réseau des Grandes villes de l'Ouest, ou de la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique, les villes du "Grand Ouest" ont opté pour une démarche de coopération métropolitaine qui dépasse les frontières régionales au travers d'échanges d'expériences, de réflexion sur leurs complémentarités possibles, mais aussi d'actions concrètes. L'appel à projets lancé par la DATAR en 2004 en vue de promouvoir les coopérations métropolitaines a été l'occasion de franchir un pallier et de créer l'Espace métropolitain Loire-Bretagne (EMLB), qui réunit les agglomérations de Nantes, Saint-Nazaire, Angers, Rennes et Brest autour de quelques thématiques (cf. encadré) où la dimension pertinente dépasse le seul périmètre d'action de chacune de ces villes. D'ores et déjà, l'EMLB a permis de défendre d'une seule voix la prise en compte du fait urbain dans le cadre des nouveaux CPER et des programmes opérationnels des FEDER 2007-2013, de produire des études opérationnelles, ou encore de répondre à un appel à projets européen (projet ECCE) associant Nantes,

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Rennes, Angers à d'autres agglomérations européennes. Espace d'échanges, qui ne nie pas les concurrences potentielles entre les villes impliquées, l'EMLB se veut d'abord un réseau informel de construction de projets et de lobbying (notamment en direction de l'État et des Conseils régionaux pour défendre la reconnaissance et la prise en compte du fait urbain).

Par essence interrégionale et à vocation européenne, mais sans pour autant être contrainte par les frontières régionales, la dynamique de coopération des principales métropoles ainsi enclenchée rejoint les principaux domaines où voudraient et pourraient œuvrer les Régions ensemble : enseignement supérieur, recherche, accessibilité, rayonnement culturel, touristique et évènementiel, maritime, etc. En ce sens, les métropoles s'affirment comme des compléments, voire des concurrentes des Régions sur des domaines où l'interrégionalité s'impose, même si dans l'esprit de ses concepteurs, l'EMLB défend davantage l'idée d'un couple Villes-Région pour promouvoir l'interrégionalité.

### *L'Espace métropolitain Loire-Bretagne*

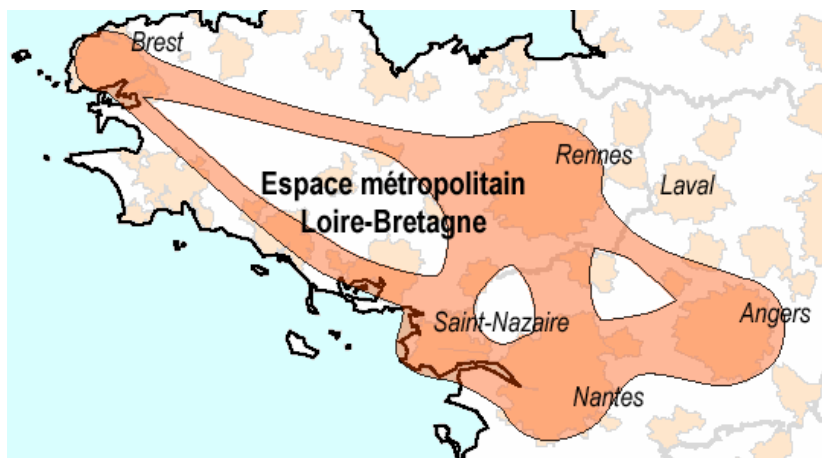
La Diact (ex- DATAR) a lancé, en juin 2004, un appel à coopération métropolitaine, avec pour objectif de favoriser l'émergence de coopérations à l'échelle des métropoles françaises, de conforter celles qui existent déjà, et d'encourager la mise en œuvre de stratégies originales de coopération entre institutions à leur échelle. L'Espace métropolitain Loire-Bretagne (EMLB), qui regroupe les agglomérations de Nantes, Saint-Nazaire, Angers, Rennes et Brest, a été retenu dès mars 2005 parmi les 6 premiers lauréats de cet appel à projets (15 ont été retenus au final).

Les 4 orientations stratégiques de l'EMLB, arrêtées en juillet 2006 par les 5 Présidents des agglomérations sont :

- l'attractivité et l'innovation ;
- l'accessibilité et les mobilités métropolitaines ;
- les solidarités et la cohésion sociale ;
- des métropoles durables respectueuses de l'environnement..

Elles se déclinent en projets concrets d'envergure métropolitaine comme la cité internationale des étudiants et chercheurs étrangers (Rennes métropole), l'extension de la Cité internationale des Congrès (Nantes métropole), l'usine de traitement mécano-biologique et de méthanisation des déchets (Angers Loire métropole).

L'objet de cette coopération est d'atteindre une masse critique pour assurer la visibilité de l'ensemble à l'échelle européenne et valoriser les complémentarités. Le périmètre retenu, à la fois interrégional, discontinu et polycentrique s'articule autour de l'axe moteur Nantes-Rennes, dont le rapprochement constitue un enjeu crucial pour le rayonnement de l'Ouest français.



Source : DIACT

## 3 LES FACTEURS PLAIDANT EN FAVEUR DE L'INTERREGIONALITE

### 3.1 LA DIMENSION PERTINENTE POUR AGIR DANS PLUSIEURS DOMAINES

#### 3.1.1 Attention à ne pas se focaliser sur la taille des régions

La justification la plus courante de l'interrégionalité réside dans la "taille critique" qui serait indispensable dans plusieurs domaines pour répondre à la mondialisation des échanges et assurer le rayonnement européen de l'Ouest. Cette argumentation s'appuie généralement sur une comparaison avec les régions des autres pays européens. Il convient toutefois de ne pas considérer que le critère de la taille est partout et toujours pertinent. Par exemple, dire que les Régions actuelles sont trop petites par rapport aux autres régions européennes n'est pas juste. En effet, la superficie des régions est très variable selon les pays et à l'intérieur même de chaque pays. De même, le PIB et le nombre d'habitants de chaque région européenne ne sont pas intrinsèquement liés à sa superficie ; le PIB et la population se concentrant dans les métropoles régionales, c'est davantage leur nombre et leur capacité à générer de la richesse qui comptent. Par ailleurs, les compétences qui sont dévolues aux Régions sont très variables d'un pays à l'autre, ce qui rend très délicate toute comparaison européenne selon le budget de la collectivité. Invoquer le critère de la taille critique pour considérer que les régions françaises ne sont pas à même de "rivaliser" avec les autres régions européennes, n'est donc pleinement pertinent qu'en terme de compétence ou, autrement dit, de dimension politique. Elles ne possèdent en effet pas de pouvoir législatif (comme les communautés autonomes en Espagne par exemple) ni de compétences exclusives (à l'instar des Lander allemands dans la culture, l'enseignement, l'environnement et la police), et ne peuvent se prévaloir d'une position de chef de file sur les collectivités infrarégionales pour coordonner leurs actions dans des compétences partagées. Même les domaines, sur lesquels les Régions françaises possèdent une compétence obligatoire, restent largement encadrés par les décisions nationales (à l'inverse de la Belgique où les compétences du gouvernement fédéral sont celles qui ne sont pas explicitement attribuées aux régions par la Constitution).

#### *Éléments de comparaison entre régions européennes selon différents critères (1)*

	<b>PIB en 2004 (2)</b>	<b>Population (3)</b>	<b>Superficie (en km<sup>2</sup>)</b>
Ile de France	425 466	11,49	12 011
Lombardie	283 564	9,45	24 000
Inner London	191 305	2,99	319
Catalogne	173 811	6,98	32 114
Communauté de Madrid	163 772	5,96	8 030
<b>Pays de la Loire</b>	<b>74 501</b>	<b>3,43</b>	<b>32 082</b>

(1) Ce classement s'appuie sur les données d'Eurostat qui établit ses comparaisons entre les régions classées en NUTS 2, d'où l'absence des Lander allemands, classés en NUTS 1. La Rhénanie Nord Westphalie, qui a un PIB de 501 milliards d'euros (2006), compte 18 millions d'habitants pour une superficie de 34 085 km<sup>2</sup>, arriverait sinon en tête. La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) est le découpage officiel pour les statistiques régionales de l'Union européenne et se décompose en 3 principaux niveaux (NUTS 1, 2 et 3), correspondant pour la France aux Départements (NUTS 3), aux Régions (NUTS 2) et à des ensembles interrégionaux (NUTS 1).

(2) en millions de standard de pouvoir d'achat

(3) en millions d'habitants

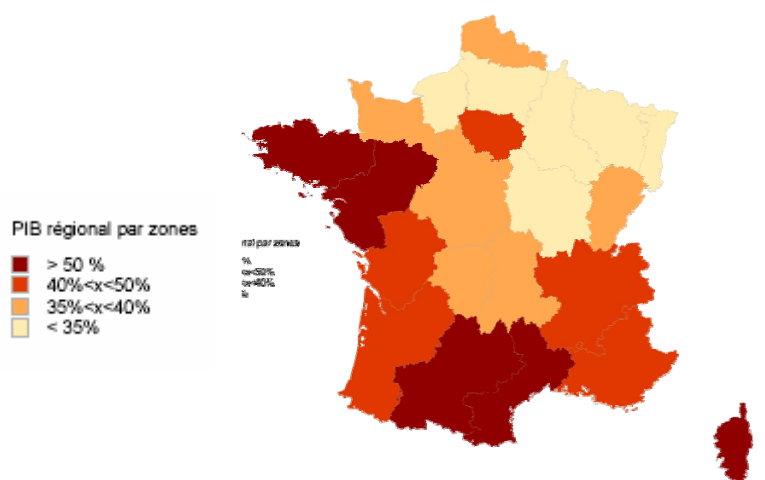
Source : Eurostat

Au-delà de ces questions de taille, l'un des problèmes majeurs des régions françaises réside dans les profondes inégalités de développement entre elles, l'Ile-de-France concentrant la majeure partie de la population française et du PIB national. En outre, on assiste à un creusement des inégalités entre les régions, certaines cumulant faible croissance économique, démographique et ressources financières limitées. L'Ouest est à cet égard plutôt préservé (voir la carte suivante), mais son dynamisme économique depuis 1990 semble au moins autant provenir du dynamisme de filières bien implantées

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

dans la région (aéronautique, construction navale et de plaisance, IAA, etc.) que d'un phénomène de rattrapage sur longue période (tertiarisation croissante, arrivée massive de retraités et accroissement du poids de l'économie résidentielle, etc.). De plus, les inégalités territoriales se creusent à l'intérieur même des régions. Compte tenu des faibles moyens budgétaires à leur disposition, celles-ci ne sont pas en mesure de peser sur ces inégalités territoriales. Renforcer leur assise territoriale pourrait être un moyen de leur donner plus de marges de manœuvre pour assurer plus de redistribution et de solidarité à l'intérieur d'un espace interrégional.

## Croissance du PIB par régions entre 1995 et 2005



### 3.1.2 Les domaines par essence interrégionaux

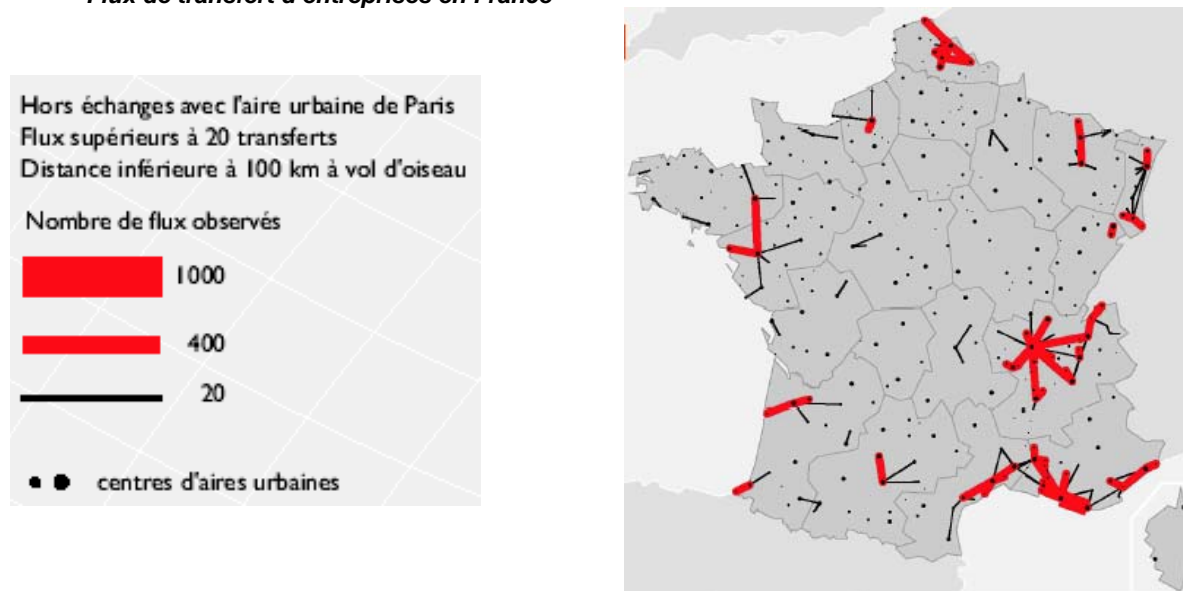
Il faut rappeler que l'organisation régionale du territoire français telle qu'elle a été entérinée par la loi du 5 juillet 1972 est d'abord le fruit d'une logique administrative soutenue par la volonté de déconcentrer les services de l'État, tout en maintenant la légitimité du découpage départemental. Même si les bouleversements liés à l'évolution économique justifiaient le passage à une échelle plus vaste de programmation et d'aménagement du territoire, ce ne sont pas les logiques économiques ou humaines qui ont prévalu pour le découpage des régions telles qu'elles existent aujourd'hui. La définition de 8 métropoles d'équilibre en 1964 s'inscrivait davantage dans cette logique.

Si, donc, la question de la taille ne suffit pas à justifier le redécoupage des régions, il n'en demeure pas moins que de nombreux domaines se prêtent mieux à une stratégie interrégionale, au regard des enjeux économiques et sociaux. Le premier d'entre eux est certainement la réorganisation de l'économie pour répondre aux défis de la mondialisation des échanges et de la production. Qu'il s'agisse des pôles de compétitivité ou de l'attraction des investissements porteurs de valeur ajoutée, il est difficile de concevoir leur développement à l'échelle d'une seule région, lorsque les acteurs de cette économie globalisée raisonnent à l'échelle au moins européenne dans la plupart des secteurs à fort potentiel de croissance et d'emplois qualifiés. Ceci n'obère pas l'intérêt d'une politique régionale forte en matière de développement économique, afin de soutenir l'appareil productif local, et tout particulièrement le tissu dense de PME, ainsi que les filières bien représentées en Pays de la Loire par exemple. Cependant, l'avenir des activités fortement implantées tout comme celui de celles dont il convient de favoriser l'essor dans l'Ouest s'écrit souvent à une échelle suprarégionale. Les exemples récents de la filière aéronautique, de celle de la construction navale ou encore celle de l'agroalimentaire en apportent des illustrations saisissantes. Fédérer et unir les forces des régions de l'Ouest, dont les spécialisations économiques sont très liées, paraît incontournable à plus ou moins long terme. Les pôles de compétitivité présents dans le "Grand Ouest" sont quasiment tous confrontés à cette problématique. Le fait que le ministère de l'Agriculture ait diligenté une mission sur les conditions de faisabilité d'un élargissement du label Valorial (pôle breton) à des entreprises ligériennes, avec le soutien du Conseil régional des Pays de la Loire, souligne bien qu'il peut être plus judicieux de

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

s'inscrire dans des périmètres qui ne soient pas exclusivement régionaux. Cette réalité économique de plus en plus interrégionale se reflète dans l'organisation des entreprises en grandes régions. Dès 1996, une étude menée pour le compte de la DATAR montrait ainsi que la plupart des grandes entreprises s'organisaient en grandes régions. Il est par ailleurs instructif de constater que l'importance des flux de transfert d'entreprise entre Rennes et Nantes ne trouve pas d'équivalent ailleurs en France entre deux capitales régionales (cf. carte suivante). La réalité des flux économiques interrégionaux dans l'Ouest trouve là une illustration saisissante.

### *Flux de transfert d'entreprises en France*



Source : FNAU, *Des aires urbaines... aux systèmes métropolitains, une première approche*, 2006.

Visibilité à l'échelle internationale et force de frappe à la hauteur des enjeux dans le cadre de la compétition mondiale, ces deux problématiques se rencontrent de la même manière dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche. Le processus de Bologne, qui est un engagement pour construire un espace européen de l'enseignement supérieur avant 2010, tout comme les programmes cadre pour la recherche et le développement (PCRD) de l'Union européenne et l'Espace européen de la recherche, sont de puissants moteurs à l'échelle européenne qui poussent au rapprochement des équipes de chercheurs et d'universitaires. De même, le classement international de l'université Jiao Tong de Shanghai a créé un choc psychologique en faisant voir la trop faible taille des établissements français pour concourir avec leurs homologues étrangers (même si le critère de la taille n'est pas le seul pour juger de la qualité d'une université). Ces faiblesses sont d'autant plus criantes à l'échelle de l'Ouest qui ne compte pas encore d'universités d'un poids équivalent aux plus grandes universités de France. A titre d'illustration, parmi les établissements de l'Ouest, seule l'université de Rennes 1 figure au classement international de l'université de Shanghai, pour la 1<sup>ère</sup> fois en 2007, mais au 22<sup>e</sup> rang français et 198<sup>e</sup> rang européen. Il apparaît donc nécessaire, dans la logique des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) en cours de constitution, ou du RUOA, d'aller à terme vers un rapprochement, sinon institutionnel, du moins plus formel qu'actuellement, des différents sites de recherche de l'Ouest travaillant sur les mêmes thématiques, afin d'atteindre une masse critique en nombre d'étudiants comme de publications scientifiques.

En matière de transports, la connexion aux grands réseaux ne peut se concevoir qu'à une échelle interrégionale, dans la mesure où les investissements nécessaires sont beaucoup trop importants pour être supportés principalement par une seule entité régionale et où ces infrastructures irriguent bien au-delà des territoires où elles sont implantées. Les autoroutes de la mer, le fret, l'interconnexion des TGV au sud de l'Ile-de-France ou encore l'aéroport de Notre-Dame des Landes dépassent de loin le seul cadre local et doivent faire l'objet d'une position commune de l'ensemble des acteurs politiques et socio-économiques de l'Ouest, les frontières administratives infranationales étant de bien peu de

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

poids dans la mobilité des biens et des personnes. En outre, c'est leur inscription dans les réseaux transeuropéens ou dans les grands projets nationaux de transport qui assurent la réalisation des grandes infrastructures. A cette échelle, il est souvent plus aisé d'obtenir gain de cause quand plusieurs collectivités parlent d'une seule voix.

## 3.2 DES PROBLEMATIQUES COMMUNES ET DONT L'ENJEU DEPASSE LES FRONTIERES REGIONALES

Au-delà des domaines où l'interrégionalité est évidente, et ce quelles que soient les régions de France, certains facteurs propres aux régions du "Grand Ouest", amènent à considérer que plusieurs domaines relèvent davantage de l'interrégionalité. Les problématiques partagées par les Régions de l'Ouest de la France tiennent tout autant à des données géographiques et naturelles qu'à des évolutions récentes et communes. En premier lieu, l'omniprésence de l'eau sous toutes ses formes (littoral, estuaire, marais, fleuves et rivières) conduit à des politiques similaires qui gagneraient en cohérence à être davantage partagées au niveau local pour favoriser une approche partagée au niveau national ou européen.

La mer comme élément fédérateur, tel est par exemple la base du programme de coopération transfrontalière franco-britannique (volet A du programme INTERREG IV) sur 2007-2013 qui vise à développer les échanges entre les collectivités locales de part et d'autre de la Manche. Côté français, cette coopération implique tout autant le Conseil régional de Bretagne par exemple que trois des quatre Conseils généraux de la région (les Départements étant les zones éligibles à ce programme pour l'Union européenne).

Par ailleurs, on observe des similitudes de comportements et d'évolutions démographiques. En effet, le vieillissement de la population combiné à un dynamisme démographique, accroît la pression humaine et économique sur le littoral et l'environnement en général. Certes, la tendance à la concentration de la population dans les aires urbaines et sur le littoral est un phénomène européen et mondial (la moitié de la population européenne se trouvent concentrée à moins de 100 km des côtes), mais ce phénomène intervient à l'Ouest dans un contexte où l'armature urbaine est tout à fait originale en France, avec un réseau dense de villes moyennes relativement bien implantées sur l'ensemble du territoire. A cela s'ajoute des comportements migratoires similaires : départ important de jeunes étudiants et de jeunes actifs vers l'Ile-de-France (avant tout) et arrivée massive d'actifs âgés ou de retraités.

Le faible poids relatif de l'innovation et des dépenses en recherche et développement, ainsi qu'une proportion encore restreinte des emplois métropolitains supérieurs sont également des phénomènes qui affectent tout autant la Bretagne que les Pays de la Loire par exemple, tout comme le rattrapage économique rapide qui se traduit pour les régions de l'Ouest par les meilleures croissances annuelles moyennes du PIB depuis 1990.

Le poids du secteur agricole (production de base et industries agroalimentaires) est un autre point commun entre régions de l'Ouest qui les distingue nettement des autres régions françaises. Les chiffres de la production laitière sont éloquentes à cet égard. A elles seules, les régions Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire représentaient 46 % de la production nationale de lait en 2004, soit l'équivalent de la production laitière de l'ensemble des Pays Bas ou encore le double de celle du Danemark<sup>3</sup>.

Enfin, la forte tradition de solidarité et l'habitude des coopérations territoriales, dont l'essor précoce de l'intercommunalité est une illustration marquante (cf. carte suivante), tout comme l'implantation de l'économie sociale, est un atout partagé par les régions de l'Ouest. De même, on peut citer l'attachement à certaines valeurs et le pragmatisme dans l'action, hors des clivages politiques, et une

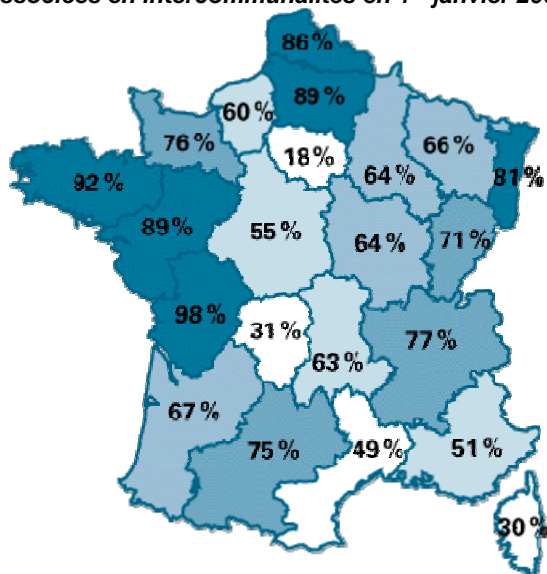
---

<sup>3</sup> *Filière laitière des régions de l'Ouest : comment maintenir, demain, le plus grand nombre d'exploitations et d'actifs ?*, rapport des CESR de Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire, décembre 2006.

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

habitude ancrée du travail en réseau, qui se caractérise par le développement des groupements d'employeurs ou de la vie associative.

## *Part des communes associées en intercommunalités en 1<sup>er</sup> janvier 2000*



Source : MINEFI, 2001.

### **3.3 UN MOYEN POUR INFLUER SUR LES DECISIONS NATIONALES OU EUROPEENNES**

La réunion de plusieurs régions permet d'atteindre une force de frappe bien plus importante, tant au niveau national (pour peser sur les décisions de l'État), qu'au niveau européen (pour faire prendre en compte sa position sur une problématique commune dans le cadre d'un Livre vert sur une politique donnée) ou international (pour assurer sa visibilité pour des investisseurs étrangers). Cette capacité réelle et efficace de lobbying de l'interrégionalité est essentielle pour faire valoir des positions communes, ou pour obtenir la reconnaissance de la légitimité de certaines demandes.

La question de l'accessibilité de l'Ouest au reste de l'Europe, tout comme celle de la politique agricole commune, font partie de ces sujets où, faute d'être un interlocuteur officiel reconnu par la Commission européenne, il est indispensable pour les Conseils régionaux de parler d'une seule voix pour peser sur les décisions qui auront un impact stratégique sur le devenir des régions de l'Ouest, quelles qu'elles soient.

C'est sans doute sur ce type de projets que les partenaires régionaux doivent pouvoir s'entendre au plus vite pour ne pas subir les conséquences d'une absence de coordination à plus ou moins brève échéance. En ce sens, l'Espace interrégional européen de Bruxelles est un outil potentiellement très efficace de rapprochement des intérêts des différentes régions parties prenantes.

## **4 LES OBSTACLES AUX COOPERATIONS INTERREGIONALES**

Si les arguments ne manquent pas en faveur d'une démarche de projets au niveau interrégional, les raisons qui limitent leur nombre et leur portée ne sont pas moins nombreuses. Au-delà des logiques particulières qui ont pu conduire à freiner l'interrégionalité là où elle préexistait, il y a en effet plusieurs obstacles objectifs à leur extension dans le contexte actuel.

### **4.1 UN ÉTAT QUI A RENONCE A PORTER L'INTERREGIONALITE**

Force est tout d'abord de constater que la réflexion portée par la DATAR dès les années 70 sur le périmètre de grandes régions a été abandonnée, malgré la tentative amorcée à la fin des années 90

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

pour donner corps à ce concept dans le prolongement des lois de décentralisation intervenues depuis. Les instruments mis en place pour faciliter l'interrégionalité "vivotente", comme les MEDCIE, et l'État n'a pas souhaité lancer de vrais contrats de projets interrégionaux pour la période 2007-2013, hormis ceux déjà existants, comme le Plan Loire ou les contrats de massifs montagneux.

Plus largement, l'État ne semble plus porter une politique d'aménagement du territoire ambitieuse à l'échelle du pays. Même s'il continue à cofinancer de nombreuses opérations d'aménagement du territoire, il a plutôt délégué cette compétence à chaque échelon de collectivité. Ainsi, les Régions mènent une politique d'aménagement du territoire via, par exemple, des dispositifs comme les Contrats territoriaux uniques (CTU) en Pays de la Loire, qui font l'objet d'une dotation modulable selon les territoires pour corriger certains déséquilibres économiques, géographiques ou démographiques. Les Conseils généraux pratiquent également cette politique avec, comme par exemple en Loire-Atlantique, des contrats de territoires en direction des intercommunalités et un fonds d'aménagement communal pour les communes qui ont pour but d'atténuer les déséquilibres existants sur l'ensemble d'un département. Enfin, les intercommunalités le font en leur sein via la dotation de solidarité communale. Ces actions de péréquation croisée amènent d'ailleurs souvent de la complexité pour le citoyen qui constate que pour financer un équipement sur sa commune interviennent souvent de concert la Commune, l'intercommunalité, le Conseil général, le Conseil régional et l'Union européenne. En outre, aucune collectivité n'ayant une compétence obligatoire en matière d'aménagement du territoire, chacune y consacre une part limitée de ses ressources financières. C'est ainsi que les Régions ont affecté en moyenne 5,2 % de leurs dépenses à leur politique d'aménagement du territoire en 2005 (DGCL, 2007). Il convient de relativiser ce très faible pourcentage par le fait que nombre d'autres dépenses des Régions ont un impact sur l'aménagement du territoire (transports, etc.). Au final, ce manque d'implication de l'État dans l'aménagement du territoire se traduit par un accroissement sensible des écarts de PIB entre territoires, compensé encore en large partie par les revenus de transfert pour les régions les moins bien dotées (retraites, prestations sociales diverses). Par ailleurs, le département reste l'échelon déconcentré prépondérant de l'État, comme en témoigne le rôle toujours incontournable des préfets. Ceci a conduit logiquement dans les lois de décentralisation qui se sont succédé à accorder au Conseil général des compétences étendues.

De fait, l'État ne peut plus désigner de manière autoritaire les métropoles d'équilibre comme il avait tenté de le faire jadis. Il n'est plus ce grand ordonnateur de l'activité industrielle des Trente Glorieuses, même si la spécialisation économique des territoires en garde sensiblement la trace. A l'heure de la mondialisation, il doit avant tout accompagner les projets susceptibles d'engendrer un développement endogène des territoires. Or, de par son organisation territoriale trop figée, il peut encore être un frein à l'adoption de stratégies cohérentes avec les mutations économiques. Ainsi, le découpage régional des administrations de l'État (DRIRE, DRAF, etc.), ou le simple fait que les dossiers de labellisation de ces pôles devaient être déposés à la Préfecture de région et non à la DIACT par exemple, n'est pas sans responsabilité dans le très faible nombre de pôles de compétitivité d'emblée interrégionaux.

## 4.2 L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ISSUE DE LA DECENTRALISATION

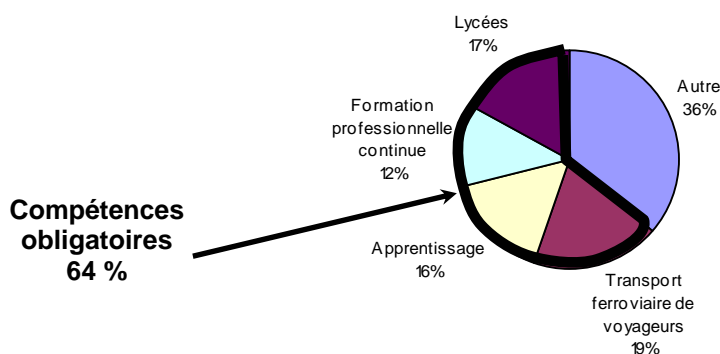
Les grandes lois de décentralisation intervenues depuis 1982 ont sans conteste répondu à une forte attente des décideurs locaux et ont permis une amélioration substantielle du service rendu aux citoyens. Au niveau régional, la progression du trafic des TER est en grande partie imputable aux budgets que les Régions y ont accordé depuis le début des années 2000, de même que les investissements réalisés depuis 20 ans dans les lycées ont nettement amélioré l'accueil des élèves.

Néanmoins, le transfert de compétences que ces lois ont opérées n'a pas impliqué une coopération élargie entre les collectivités d'un même niveau. En effet, les principales compétences obligatoires des Régions ne nécessitent pas une coopération interrégionale d'ampleur, si l'on songe aux lycées, au TER, ou encore à l'apprentissage ou la formation professionnelle, qui pèsent pourtant à elles seules 64 % du budget régional (cf. graphique suivant, non inclus les charges de personnel travaillant sur ces compétences). Par conséquent, il est logique que la plupart des coopérations entre Conseils régionaux

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

se bornent à régler des problèmes ponctuels issus de la décentralisation et des frontières administratives qu'elle a instaurée : harmonisation tarifaire pour les TER, accord de réciprocité pour la formation professionnelle, contrats territoriaux avec des pays ou intercommunalités à cheval sur plusieurs régions, etc.

### **Poids respectif des différentes compétences obligatoires dans le budget du Conseil régional**



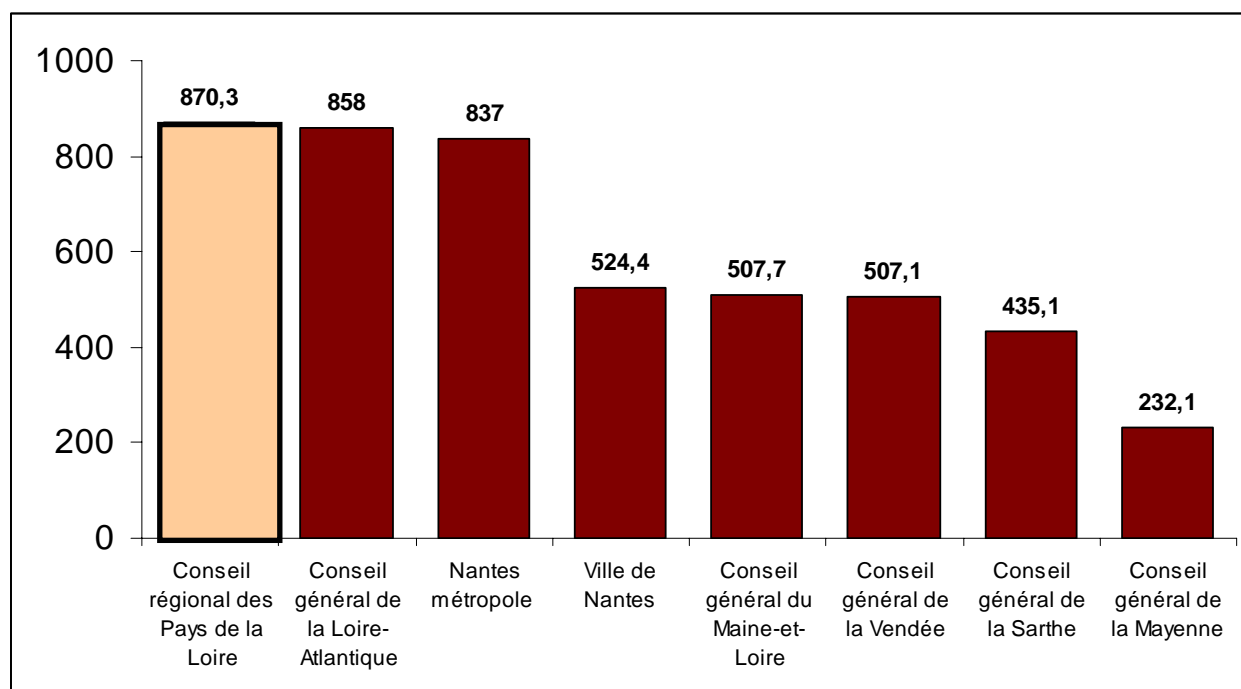
Source : Compte administratif 2006 du Conseil régional des Pays de la Loire

De plus, les compétences où l'interrégionalité semble s'imposer restent partagées entre plusieurs niveaux de décision, sans que l'un de ces niveaux puisse en revendiquer la conduite exclusive, rendant par conséquent très complexe toute démarche partenariale. Parmi les compétences citées précédemment comme relevant logiquement d'une démarche interrégionale, citons le développement économique par exemple, pour lequel chaque acteur public, de la commune à l'État, intervient de manière plus ou moins coordonnée. Pour les autres, comme l'enseignement supérieur, la recherche, les transports ou l'environnement, l'acteur prépondérant reste l'État. Or, il est également compréhensible que les Conseils régionaux ne s'investissent pas outre mesure dans des projets dont ils ne sont pas les architectes, et dont ils n'auront pas, in fine, la maîtrise. Pour autant, ceci n'empêche pas le Conseil régional des Pays de la Loire d'avoir fortement soutenu financièrement des projets tels le Cancropôle Grand Ouest ou le cyclotron. Mais cela peut aussi expliquer le fait que les autres Conseils régionaux ne s'y investissent pas à la même hauteur, puisque ces équipements ne sont pas construits sur leur territoire et qu'ils ne bénéficieront donc pas des mêmes retombées.

Enfin, la décentralisation n'a pas encore conduit à donner un poids budgétaire suffisant aux Régions pour en faire de véritables décideurs dans les domaines cruciaux pour leur développement. L'enjeu des CPER, la grogne régulière contre les dotations de l'État considérées comme insuffisantes, la bataille pour l'obtention de fonds européens conséquents ou leur recherche continuelle de cofinancements pour leurs grands projets sont aussi la conséquence des maigres moyens financiers des Régions pour agir. De fait, le budget du Conseil régional n'est pas très différent de celui du Conseil général de Loire-Atlantique ou encore celui de la Communauté urbaine de Nantes. Exprimées en euros par habitant concerné, les dépenses du Conseil régional apparaissent même comme très inférieures à celles des collectivités infrarégionales (cf. graphiques suivants).

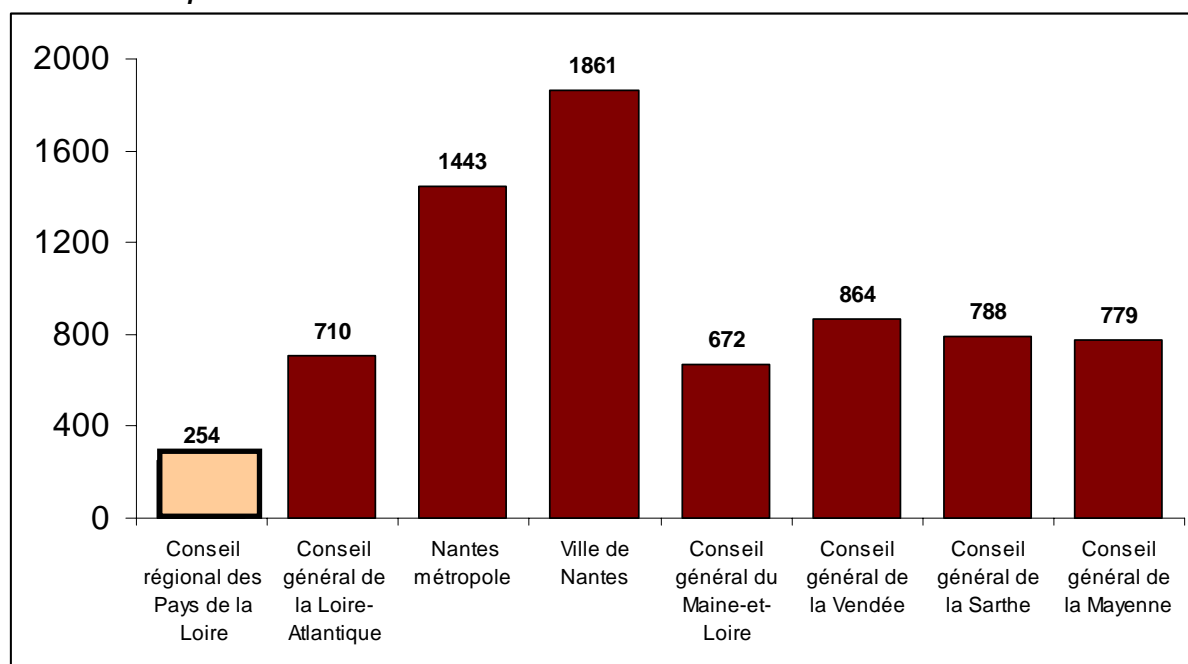
# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

## Budget du Conseil régional et d'autres autres collectivités des Pays de la Loire en millions d'euros



Sources : DGCL pour la Région et les Départements (dépenses réelles totales en 2005), les rapports annuels 2006 pour la ville de Nantes et Nantes métropole

## En euros par habitant



Source : idem, et INSEE pour les estimations de population (2005 et 2006).

## 4.3 LA "CONCURRENCE" TERRITORIALE

Du fait du morcellement des compétences, et de la relative jeunesse de certains échelons de décision, la Région tout particulièrement, les collectivités locales et leurs élus se préoccupent davantage d'asseoir la légitimité de leur territoire à exister en tant que tel plutôt qu'à se projeter dans des projets qui dépassent leur terre d'élection. Cette faiblesse intrinsèque des régions, liée au fait qu'il s'agit de collectivités territoriales encore "jeunes" explique le souci de légitimer d'abord cet échelon de la part des élus plutôt que de se projeter dans un ensemble plus large dès à présent. La logique de marketing territorial semble ainsi primer tant pour attirer des investisseurs étrangers que pour exister au niveau national, comme l'atteste la recherche d'une identité régionale affirmée par le biais notamment de campagnes de communication d'envergure. Le fait de vouloir porter une identité lisible à l'échelle internationale est tout à fait compréhensible, mais cette démarche nuit par définition à l'ardente obligation de se fédérer pour porter des dossiers communs dont la réussite et la pertinence repose sur la coopération interrégionale.

Cependant, les exécutifs régionaux ont sans doute tendance à accorder trop d'importance à leur action économique pour fonder leur légitimité et leur identité aux yeux des citoyens, pour qui l'échelle régionale peut aussi paraître éloignée des enjeux économiques mondiaux. Le fait régional se construit au contraire davantage à travers les politiques publiques qui tissent ou renforcent des solidarités sociales et territoriales, comme les lycées ou les transports ferroviaires régionaux.

Un autre problème concret auquel sont confrontés les acteurs économiques ou les chercheurs lorsqu'ils portent des dossiers interrégionaux est que leurs interlocuteurs publics sont organisés au mieux au niveau régional. Qu'il s'agisse des collectivités locales ou de l'État, ils préfèrent agir à ce niveau car cela permet une gestion plus simple et qui ne nécessite pas de multiples coordinations.

## 4.4 LA COOPERATION, UNE ALCHEMIE TOUJOURS DELICATE QUI REPOSE SUR LA VOLONTE DES HOMMES

Dans tous les projets interrégionaux, et plus largement dans toutes les coopérations qui ont abouti à des réalisations structurantes pour leur territoire, on retrouve toujours l'implication et la volonté farouche de quelques hommes. C'est en effet parfois de l'entente de quelques responsables que se concrétisent les grandes idées. Ouest Atlantique et la MEITO auraient-elles existé sans la conviction profonde d'hommes tels Gilles Bouyer, Paul Delouvrier, Jacques Voisard ou Olivier Guichard ?

Mais si la coopération interrégionale est souvent portée par quelques hommes, ce sont aussi quelques hommes qui peuvent tout remettre en cause. Le volontarisme et la vision de certains fondent l'interrégionalité, c'est aussi ce qui peut la faire reculer. Dès lors en effet que la coopération est portée par l'entente de quelques chefs, celle-ci peut tout autant s'effondrer si ceux-ci ne trouvent pas des remplaçants mus par le même idéal. Ainsi, la volonté politique est indispensable aux projets interrégionaux, mais l'entente et la vision partagée l'est également. Sans elle, la coopération interrégionale peut se révéler bien fragile et éphémère.

## 4.5 IL N'Y A PAS UN SEUL PERIMETRE INTERREGIONAL PERTINENT

Depuis le début du vingtième siècle, plusieurs périmètres de grandes régions ont été imaginés, se superposant rarement. L'Europe a défini des grandes régions pour la coopérations interrégionales, ou pour des regroupements statistiques (les NUTS décrits en note précédemment), mais sans faire consensus. Plusieurs ministères et la plupart des entreprises ont opté pour une organisation en 7-8 grandes régions... sans aucune coordination et sans périmètre indiscutable. Les quelques découpages interrégionaux de la France, plus ou moins récents, prouvent s'il en est besoin que le périmètre interrégional pertinent pour tous et en tout reste encore à créer.

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

En conséquence, les coopérations interrégionales auront donc tendance à impliquer un nombre de partenaires variable, au gré des projets en question (la Région Centre sera ainsi l'interlocuteur naturel pour tout projet interrégional concernant la Loire, de même que le sera la Bretagne lorsqu'il s'agira d'une politique maritime), mais aussi au gré de l'entente qui s'opère entre les présidents de région. Ce constat relève de l'évidence, mais complique aussi singulièrement la tâche dès lors qu'il faudra concevoir chaque projet avec des partenaires et des limites différentes.

Par ailleurs, dans la plupart des pays européens, il existe trois niveaux de collectivités locales : un niveau local, un niveau régional et un niveau intermédiaire ; ceux n'ayant pas de collectivités de niveau régional étant des pays de faible dimension (le plus grand d'entre eux étant le Portugal). L'échelon interrégional n'a donc pas de sens en soi au sein de l'Union.

## Quelques découpages interrégionaux de la France

**ZEAT**  
(zones d'études et d'aménagement  
du territoire)  
repris par l'Union européenne pour sa  
classification des grandes  
régions NUTS 1



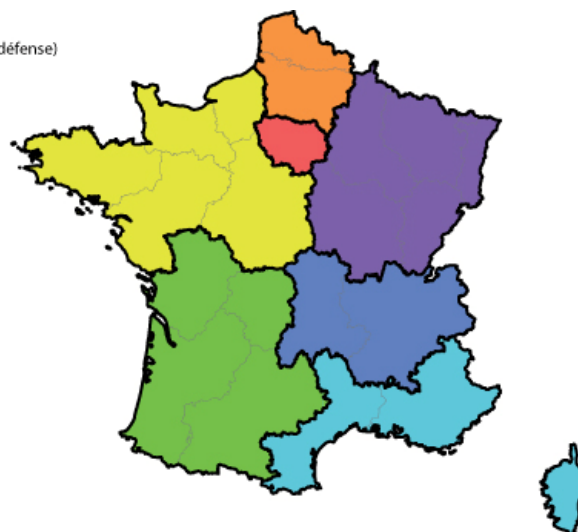
**Elections européennes**  
(circonscriptions électorales  
adoptées depuis 2004)



**MIAT**  
(Missions interministérielles et interrégionales  
d'aménagement du territoire)  
  
(certaines régions étaient associées  
aux travaux de plusieurs MIAT)



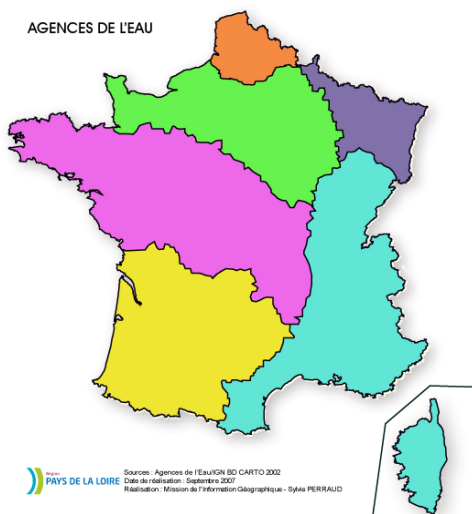
**Armée**  
(zones de défense)



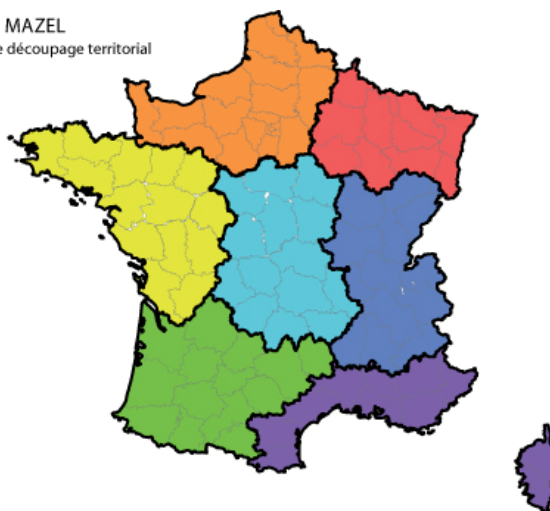
Sources : CESR/IGN BD CARTO 2002  
Date de réalisation : Septembre 2007  
Réalisation : Mission de l'Information Géographique - Sylvie PERRAUD

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

AGENCES DE L'EAU



Projet Henri MAZEL  
(proposition de découpage territorial de 1909)



EDF  
(groupement de centres)



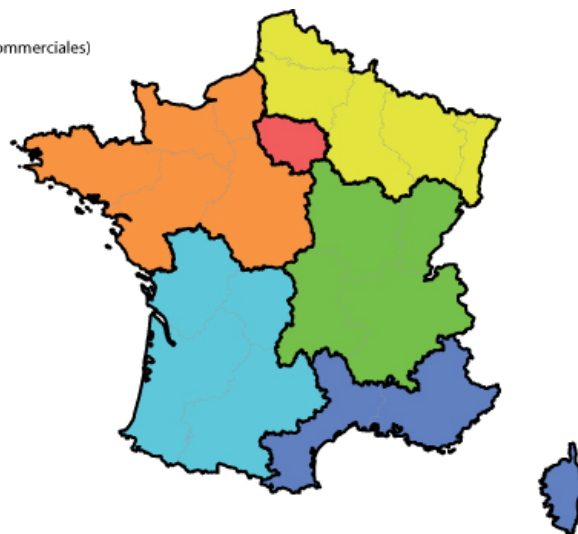
France Télécom  
(zones des préfixes depuis 1996)



Banques populaires



SFR  
(régions commerciales)



Source : compilation CESR Pays de la Loire

## 5 QUELS MODES DE COOPERATION POUR QUELS RESULTATS ?

Le présent rapport ne vise pas à cerner l'ensemble des projets interrégionaux existants, possibles ou souhaitables, mais il cherche à mettre en lumière l'action que les pouvoirs publics peuvent mener pour soutenir les projets à vocation interrégionale. C'est dans cette logique qu'il faut comprendre que les préconisations qui vont suivre s'adressent essentiellement aux collectivités et non au monde socio-économique, qui n'a pas attendu la puissance publique pour faire de l'interrégionalité, mais dont les actions peuvent être contraintes par des logiques régionales trop rigides.

### 5.1 PARTIR DES BESOINS ET DES INITIATIVES DES ACTEURS

Durant les Trente Glorieuses, les bases du modèle de développement de l'Ouest étaient fortement liées à l'intervention de l'État en matière de délocalisations industrielles ou de commande publique. Cela a concerné autant le secteur automobile, les télécommunications, l'aéronautique que la construction navale. Aujourd'hui, les pouvoirs publics ne peuvent plus peser sur la localisation de ces secteurs, sauf à créer les conditions de l'attractivité de leur territoire, en termes d'infrastructures, de qualité de vie et de services publics à disposition. Il est donc d'autant plus important qu'élus et décideurs économiques locaux unissent leurs efforts car c'est de leur action conjointe et concertée que dépend la réussite de l'Ouest aujourd'hui. En ce sens, le projet interrégional ne peut se concevoir comme un but en soi, mais comme un instrument au service des acteurs et des besoins de nos territoires, sans préjugés en fonction de frontières administratives régionales.

Contrairement à ce que l'on a pu souvent laisser entendre, le développement économique du territoire reste d'abord endogène et porté par la capacité à coopérer et à s'allier des acteurs économiques, sociaux et politiques du territoire autour de projets créateurs de richesse et d'intelligence collective. Ainsi, Technocampus illustre la dynamique territoriale où les entreprises ont vu leur projet relayé de manière efficace et volontaire par l'ensemble des acteurs politiques et socioprofessionnels de la région, ce qui a permis d'ancrer cette activité. Cette logique doit encore davantage prévaloir à l'échelle interrégionale.

#### 5.1.1 L'interrégionalité est nécessairement à géométrie et à ambition variables

Il faut partir de projets à dimension interrégionale à géométrie variable, portés par des collectivités ou des acteurs socio-économiques qui ont trouvé un intérêt à cette coopération. Il faut souligner que c'est le cas actuellement du Conseil régional des Pays de la Loire, qui ne limite pas ses partenariats avec une ou deux régions limitrophes seulement, mais développe des coopérations plus ou moins ambitieuses, avec une ou plusieurs régions. Dès lors qu'il permet de répondre à une attente forte des territoires et qu'il est susceptible de servir de levier au développement, un projet interrégional doit pouvoir être soutenu, même s'il ne rentre pas dans la catégorie des grands projets interrégionaux à visibilité internationale. Cette interrégionalité à ambition variable, pragmatique, est non seulement plus efficiente, mais elle est plus facile à mettre en musique entre l'ensemble des partenaires locaux car elle ne porte pas en germe les craintes d'une remise en cause du fait régional, craintes qui sont souvent à la source de blocages regrettables.

Par ailleurs, cette interrégionalité de projet ne pourra se développer de manière pertinente que si les domaines où le niveau interrégional semble judicieux sont davantage partagés entre l'État et les Régions. En effet, la plupart d'entre eux, comme cela a déjà été souligné, reste de la compétence principale de l'État. C'est donc d'un commun accord que l'on pourra progresser en la matière. Dans la même optique, il convient d'associer au maximum l'ensemble des collectivités dans une démarche qui doit être partagée, de par la répartition des compétences entre niveaux institutionnels. Néanmoins, les trois acteurs incontournables de l'interrégionalité de projet restent l'État, les Régions et les Villes, car les domaines où ce niveau est pertinent les concernent en priorité, si l'on songe à l'enseignement supérieur ou la recherche.

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Le CESR note avec satisfaction que l'avant-projet de SRADDT présenté en septembre 2007 affirme la volonté du Conseil régional de "*favoriser le développement interrégional autour de projets et thématiques ciblés*". Le CESR partage en effet l'idée avancée par la Région que "*pour que cette coopération soit efficace, elle doit porter en priorité sur quelques thèmes de coopération qui suscitent un intérêt partagé entre les Régions*". Il appartient donc à la Région de mettre en place dans un proche avenir des moyens supplémentaires pour concrétiser ses intentions et réellement changer de braquet en matière d'interrégionalité.

## **5.1.2 Les Conseils régionaux ne sont pas toujours les mieux placés pour porter des projets interrégionaux**

Il faut accepter l'idée que l'interrégionalité ne passe pas inéluctablement par les Régions, car ces collectivités peuvent y voir une atteinte à leur légitimité, alors que les projets interrégionaux n'interfèrent souvent qu'à la marge avec leurs compétences exclusives.

Pour que les coopérations interrégionales françaises aient une véritable vocation européenne, elles doivent s'appuyer davantage sur des métropoles puissantes et le réseau des villes qui les entourent. En effet, mondialisation et métropolisation sont deux phénomènes intimement liés. Les métropoles sont les points centraux du nouveau système territorial, la densité des réseaux urbains (matériels ou humains) sont un atout à valoriser dans la compétition mondiale. Ce sont les aires urbaines qui sont en mesure de capter les flux internationaux de biens, de services et de savoir. Or, afin de distribuer les richesses de manière équitable sur un territoire, ce qui est la vocation légitime des Régions dans une optique d'aménagement du territoire, encore faut-il d'abord se mettre en situation de créer ces richesses, en soutenant le développement des moteurs de l'économie régionale ou interrégionale que sont les aires urbaines. Les réseaux de coopérations métropolitaines, tels l'EMLB ou le réseau des villes de l'Ouest, doivent être soutenus car ils portent en germe la possibilité d'accroître les échanges et les complémentarités entre la métropole Nantes – Saint-Nazaire et Rennes, dont l'association à terme est indispensable pour doter l'Ouest d'une métropole à dimension véritablement européenne. Parallèlement, il est nécessaire d'accompagner les autres villes de la région et de préserver le maillage territorial propre à l'Ouest français.

Si le Conseil régional n'est donc pas l'acteur unique et obligé des coopérations interrégionales, il peut en revanche jouer un rôle d'interface pour l'ensemble des acteurs, public ou privé, s'inscrivant dans ce type de démarche. Le CESR propose que soit créé un secrétariat permanent aux coopérations interrégionales, sous l'égide du Conseil régional, et qui aurait un rôle d'animation pérenne de l'ensemble des coopérations impulsées par des organisations de l'Ouest. Il ne s'agit pas de faire du Conseil régional un point d'ancrage inévitable pour les initiatives locales, mais on peut regretter qu'il n'existe pas à ce jour de structure d'informations ou d'échanges d'expérience sur les projets interrégionaux. En outre, le maintien de certains réseaux interrégionaux socioprofessionnels tient souvent aux quelques personnes qui les ont créés. Ce secrétariat pourrait être la « balise », pour référencer et supporter ces réseaux.

## **5.2 DEFINIR DES ENJEUX COMMUNS POUR ABOUTIR A DES PROJETS COMMUNS**

### **5.2.1 S'inspirer de l'intercommunalité**

La logique de projets, de coopérations ponctuelles afin de régler des problèmes concrets, même s'ils peuvent paraître non décisifs de prime abord, crée une habitude de travailler ensemble. C'est ce qui permet in fine de mieux percevoir les complémentarités et de dépasser les concurrences, à l'instar de ce qui s'est produit pour les intercommunalités, qui sont par essence le fruit de la coopération.

L'Ouest est traditionnellement une terre de coopération, comme l'a encore démontré l'essor précoce de la coopération intercommunale ou la constitution des pays, porteuse d'une certaine conception de la

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

société, plus solidaire et ouverte au monde, où la volonté politique s'est souvent accordée avec des hommes et des projets. L'interrégionalité de projet doit s'inscrire dans cette dynamique historique.

Avoir pour modèle les intercommunalités, cela signifie s'inspirer de ses réussites incontestables, à savoir la mise en commun de compétences qui ont pu longtemps paraître comme consubstantiels à la commune (traitement des eaux, transports en commun, habitat, petite enfance pour les communes rurales, etc.). Ces succès, dont le symbole marquant est la généralisation rapide de l'intercommunalité, ont également reposé sur des incitations financières fortes de l'État, qu'il est peut-être nécessaire de renouveler dans le cadre de l'interrégionalité de projet.

Cela signifie aussi d'en éviter les failles. En effet, les intercommunalités ont parfois souffert de découpages trop rigides ou politiques, que les Préfets ont parfois avalisé sans jouer leur rôle de régulateur. Il en est résulté quelques périmètres discutables au regard des bassins de vie ou des aires urbaines. Les coopérations interrégionales ont donc tout intérêt à continuer pour le moment à s'inscrire dans un cadre souple qui ne contraigne pas de manière trop forte les exécutifs locaux afin de ne pas brider leur périmètre et leur efficacité.

## 5.2.2 L'importance de porter une réflexion commune pour aboutir à des projets communs

Le fait d'avoir identifié ensemble des forces et/ou des faiblesses communes peut permettre de jouer la carte de la complémentarité pour les résorber, dans un contexte de ressources rares, plutôt que d'aboutir à une concurrence stérile. De fait, l'interrégionalité est un espace-projet pertinent dans le cadre de la mondialisation et de l'Europe pour développer des visions stratégiques communes.

C'est pourquoi le CESR souhaiterait que les Régions du "Grand Ouest" se réunissent au moins une fois par an dans le cadre d'un séminaire de réflexion pour échanger sur les champs d'action qui leur paraissent d'une ampleur interrégionale, où les intérêts communs l'emportent sur les concurrences. Ce séminaire pourrait donner l'occasion aux exécutifs régionaux de mieux se connaître, de construire progressivement une forme de consensus sur ces domaines, tout en permettant de mettre en lumière ceux où la majorité considère que les Régions n'ont pas vocation à s'entendre totalement. Parmi ces thèmes qui devraient faire l'objet d'échanges entre les Présidents de Région, le CESR estime que la compétitivité internationale des entreprises, la recherche, l'enseignement supérieur, la gestion intégrée des zones côtières, l'approvisionnement énergétique, le transport multimodal (le fret, le port, etc.), la gestion de l'eau ou des ressources naturelles y occupent une place importante. Tous ces domaines couvrent des enjeux communs et où les Régions ne sont pas à même, seules, de peser sur les décisions.

Dans ce cadre, la production d'écrits communs et partagés sur des thèmes précis, qui dépassent le seul engagement pour davantage d'interrégionalité à l'avenir, sera un premier pas significatif pour développer des coopérations concrètes. Cette production aura également l'avantage d'afficher auprès des autres niveaux institutionnels la volonté de coopérer et de peser sur les décisions nationales et européennes.

Les CESR des Régions du "Grand Ouest" doivent être associées à ce séminaire, voire être en mesure, de par leur travail commun, d'initier ce type de démarche, pour aboutir à un travail mixte qui refléterait la vision partagée non seulement des élus de chaque Région mais aussi de l'ensemble de la société civile. Définir les modalités concrètes du montage de projets interrégionaux pourra d'ailleurs être au cœur de la démarche de l'étude que vont mener de concert les CESR de la façade atlantique en 2008 sur la dimension interrégionale des politiques des Conseils régionaux pour passer de l'incitation aux actes.

La mise en place d'un observatoire interrégional sur des questions où les problématiques rencontrées à l'Ouest sont similaires (littoral, agriculture, migration des jeunes actifs ou étudiants, etc.) pourrait être une concrétisation de cette démarche. L'Institut Atlantique de l'Aménagement du Territoire (IAAT),

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

créé en 1994 par la région Poitou-Charentes et l'État pourrait remplir ce rôle en le renforçant et en l'ouvrant davantage aux régions limitrophes.

## 5.3 LE LEVIER DE L'INCITATION FINANCIERE ET CONTRACTUELLE

Qu'il s'agisse des exemples réussis de coopération interrégionale, ou des succès des groupements de collectivité comme l'intercommunalité, l'incitation financière a souvent été une condition nécessaire (mais pas suffisante) pour faire prendre corps au projet partagé. Si parfois c'est l'effet d'aubaine qui a primé dans la constitution de l'entente, celle-ci a pu, par la preuve, démontrer à ses membres l'intérêt de coopérer, outre l'avantage financier de court terme. L'opportunité financière peut également amener les collectivités à davantage se poser la question des projets interrégionaux, tout comme la négociation du dernier contrat de projets État-Région a été l'occasion dans les Pays de la Loire d'une large concertation avec l'ensemble des collectivités infrarégionales et de faire émerger des projets qui méritaient d'être soutenus.

### 5.3.1 L'État et l'Europe, de puissants moteurs potentiels pour les projets interrégionaux

L'État et l'Union européenne sont les deux acteurs suprarégionaux les mieux placés pour faire prendre conscience de l'intérêt de sortir de clivages locaux. Pour ce faire, ils disposent de plusieurs instruments. Parmi ceux-ci, la distribution des fonds européens pourrait très bien s'imaginer, non pas sur une base régionale, mais interrégionale par exemple. Ce serait d'ailleurs logique avec la volonté de privilégier les investissements dans l'économie de la connaissance et les transports qui, on l'a vu, se prêtent davantage à des projets interrégionaux que d'autres domaines de la compétence des Régions.

Le CESR plaide pour que les moyens consacrés à la coopération territoriale dans les crédits européens soient beaucoup plus importants que ceux prévus pour la période 2007-2013. Il convient dans cet esprit d'étendre la possibilité de création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT)<sup>4</sup> à plusieurs régions d'un même pays et de lancer un appel à projets de coopération interrégionale, notamment sur des sujets d'évidence interrégionaux, type recherche, enseignement supérieur, environnement.

De même, l'État doit, dans l'optique de lancer des contrats de projets interrégionaux (CPIER) à l'échéance de 2010, dès à présent, lancer un appel à projets de coopération interrégionale, comme il l'a fait pour les coopérations métropolitaines, afin d'inciter les Régions limitrophes à réfléchir ensemble à leur avenir.

### 5.3.2 Le besoin de conclure des contrats de projets interrégionaux (CPIER) et de définir des SIADT

L'État doit donc revenir à son ambition de lancer des CPIER à l'occasion de la révision prévue des CPER en 2010, sur le modèle de ceux conclus pour les grands fleuves (Loire, Rhône) ou les massifs montagneux, mais en incitant d'abord les Régions à s'entendre entre elles sur les sujets qu'elles souhaiteraient y voir inclus. A titre d'exemple, le CESR considère que les Pays de la Loire gagneraient à s'engager avec les Régions voisines dans un CPIER littoral atlantique, ou bien dans un CPIER énergie Ouest. Ce type d'appel à projets serait doté de crédits conséquents et devrait concerner au minimum deux régions, sur le modèle de celui des pôles de compétitivité, à la différence près que le nombre total de projets retenus devrait être arrêté avant le lancement de l'appel à projets afin d'inciter les porteurs de projets à présenter des dossiers solides et dont la labellisation ne serait pas automatique.

L'État doit également impulser l'adoption de SIADT (Schéma interrégionaux d'aménagement du territoire), via un bonus financier pour les régions les plus avancées en la matière (à l'instar de ce qu'il

---

<sup>4</sup> Nouveau dispositif créé par le règlement CE n°1082/2006 du 5 juillet 2006.

## CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

a fait pour la constitution des EPCI), en leur donnant en outre une valeur normative, comme pour le SDRIF (Schéma directeur de la Région Ile-de-France) ou la DTA (Directive territoriale d'aménagement). Simples documents d'orientation jusqu'à présent, les SRADT ou SIADT ne peuvent pas en effet pour le moment constituer des outils forts pour les Régions et se limitent trop souvent à des déclarations d'intention. Il est en outre inévitable qu'il y ait une différence de nature entre le SDRIF et les SRADT, laissant encore planer une différence de traitement entre « Paris » et la « Province ».

### 5.3.3 La Région peut donner l'exemple

A plusieurs reprises, le Conseil régional a affirmé sa volonté de développer les coopérations interrégionales. Dans cette logique, il pourrait lui-même lancer des appels à projets interrégionaux ouverts à l'ensemble du monde économique et social des Pays de la Loire. L'idée serait de proposer de cofinancer un projet porté par des ligériens impliquant également des acteurs provenant de régions voisines sur des thématiques où l'interrégionalité fait sens. Cela pourrait en effet constituer une méthode pragmatique pour enclencher une dynamique d'ouverture vers nos voisins qui pourraient amener les autres Conseils régionaux à rejoindre un mouvement porté par les milieux socioprofessionnels.

Une autre voie envisageable serait d'attribuer un prix de la coopération interrégionale chaque année pour récompenser les projets qui auront fait leurs preuves (soutenus ou non par la Région) et auront permis de nouer des relations pertinentes avec les autres régions du "Grand Ouest".

### 5.4 TYPOLOGIE DES COOPERATIONS EXISTANTES, A APPROFONDIR OU A REALISER

Le tableau suivant vise à résumer de manière simple et non exhaustive les différentes modalités de coopération interrégionale existantes ou que le CESR estime envisageables selon les domaines où le Conseil régional intervient. Ces diverses modalités reflètent une intensité très variable de coopération pour la Région. Certaines d'entre elles sont d'ores et déjà employées par le Conseil régional des Pays de la Loire, mais le CESR considère qu'il est non seulement possible mais souhaitable d'aller encore plus loin dans cette voie.

Par ailleurs, les compétences concernées ne relèvent pas du seul registre d'action du Conseil régional, mais implique également d'autres acteurs publics, au premier rang desquels figure l'État. Toutefois, ce tableau ne mentionne que les coopérations où la Région peut être l'initiateur ou jouer un rôle de premier plan. C'est pourquoi, par exemple, n'y figurent pas le RUOA ou l'EMLB, qui sont des coopérations portées principalement par d'autres acteurs que le Conseil régional.

Entre parenthèses sont précisés quelques exemples d'actions concrètes de coopérations possibles (en gras et italique sur fond orangé) ou déjà menées. Enfin, la coopération interrégionale mentionnée est caractérisée selon son degré de pertinence pour le CESR (++ : très pertinent ; ou + : assez pertinent).

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

## Intensité de coopération

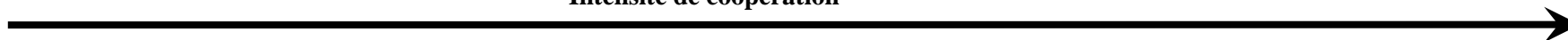


	Echange d'expériences	Coordination souple, lieu commun d'information	Elaboration commune d'une proposition en direction de l'État, de l'Europe	Défense coordonnée d'une position commune en direction d'acteurs suprarégionaux (État, Europe, etc.)	Règlement de problèmes frontaliers	Accords de coopération étendue sur politiques existantes	Harmonisation de politiques régionales	Définition d'un projet commun	Contrat de projet interrégional	Délégation de compétence à une entité interrégionale
Développement économique	++	+				+		+		+
Agriculture			++ (PAC)	++ (PAC)			+			
Transports ferroviaires	+		+	++	++		++	++	++	
Port			+	++				++		
Energie	++	+	++				+	++	++	
Recherche et enseignement supérieur		++	++	++			++	++	++	

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

	Echange d'expériences	Coordination souple, lieu commun d'information	Elaboration commune d'une proposition en direction de l'État, de l'Europe	Défense coordonnée d'une position commune en direction d'acteurs suprarégionaux (État, Europe, etc.)	Règlement de problèmes frontaliers	Accords de coopération étendue sur politiques existantes	Harmonisation de politiques régionales	Définition d'un projet commun	Contrat de projet interrégional	Délégation de compétence à une entité interrégionale
Formation	++ (apprentissage, formations sanitaires et sociales, agents des EPLE)		+		++ (continuité du financement de formation professionnelle)	+ <i>(gestion prévisionnelle des emplois et compétences)</i>				
Santé	+ <i>(maisons de la santé)</i>									
Environnement	+ <i>(maîtrise de la ressource en eau)</i>	++ <i>(risques de submersion marine)</i>	+	+	++ (gestion des parcs naturels interrégionaux)		++		++ (Plan Loire)	
Littoral	++ <i>(aménagement du littoral)</i>	++ (AGLIA)	++	++ (politique maritime)			++	++ <i>(gestion intégrée des zones côtières)</i>	++ <i>(CPIER Littoral atlantique)</i>	
Tourisme	+	+					++ (tourisme fluvial autour de la Loire)	++ <i>(Val de Loire, valorisation du littoral atlantique, circuits touristiques à forte fréquentation étrangère)</i>		
Culture	+	+					+ <i>(évènementiel)</i>			++ (CEFEDEM)

**Intensité de coopération**



(++) ou (+) : degré de pertinence de la coopération entre Conseils régionaux  
Cases orangées : coopérations souhaitables.

L'interrégionalité de projet

## 6 RAPPEL DES PRINCIPALES PRECONISATIONS

### **Partir des besoins et des initiatives des acteurs**

L'interrégionalité est nécessairement à géométrie et à ambition variables

*Partir de projets à dimension interrégionale à géométrie variable, portés par des collectivités ou des acteurs socio-économiques qui ont trouvé un intérêt à cette coopération. Tout projet interrégional doit être soutenu, même si ce n'est pas un grand projet interrégional à visibilité internationale.*

*Associer au maximum l'ensemble des collectivités dans la démarche, même si les trois acteurs incontournables de l'interrégionalité de projet restent l'État, les Régions et les Villes.*

*Mettre en place des moyens supplémentaires pour que le Conseil régional change réellement de braquet en matière d'interrégionalité.*

Les Régions ne sont pas toujours les mieux placés pour porter des projets interrégionaux

*S'appuyer davantage sur les grandes agglomérations et le réseau des villes qui les entourent. Les réseaux de coopérations métropolitaines doivent être soutenus.*

*Créer un secrétariat permanent aux coopérations interrégionales, sous l'égide du Conseil régional, et qui aurait un rôle d'animation pérenne de l'ensemble des coopérations impulsées par des organisations de l'Ouest. Ce secrétariat pourrait être la « balise », pour référencer et supporter ces réseaux.*

### **Définir des enjeux communs pour aboutir à des projets communs**

S'inspirer de l'intercommunalité

*Renouveler les incitations financières que l'État a mis en place pour le développement de l'intercommunalité dans le cadre de l'interrégionalité de projet.*

*Continuer à inscrire les coopérations interrégionales dans un cadre souple qui ne contraigne pas de manière trop forte les exécutifs locaux afin de ne pas brider leur périmètre et leur efficacité.*

L'importance de porter une réflexion commune pour aboutir à des projets communs

*Organiser une fois par an un séminaire de réflexion réunissant les Régions du "Grand Ouest" pour échanger sur les champs d'action qui leur paraissent d'une ampleur interrégionale, comme la compétitivité internationale des entreprises, la recherche, l'enseignement supérieur, la gestion intégrée des zones côtières, l'approvisionnement énergétique, le transport multimodal, la gestion de l'eau ou des ressources naturelles. Produire des écrits communs et partagés sur des thèmes précis.*

*Associer les CESR des Régions du "Grand Ouest" à ce séminaire pour aboutir à un travail mixte qui refléterait la vision partagée des élus et de l'ensemble de la société civile. Définir les modalités du montage de projets interrégionaux.*

*Mettre en place d'un observatoire interrégional sur des questions où les problématiques rencontrées à l'Ouest sont similaires (littoral, agriculture, migration des jeunes actifs ou étudiants, etc.).*

## **Le levier de l'incitation financière et contractuelle**

L'État et l'Europe, de puissants moteurs potentiels pour les projets interrégionaux

*Distribuer les fonds européens sur une base interrégionale. Augmenter les moyens consacrés à la coopération territoriale dans les crédits européens par rapport à ceux prévus pour la période 2007-2013.*

*Etendre la possibilité de création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) à plusieurs régions d'un même pays et de lancer un appel à projets de coopération interrégionale dans la recherche, l'enseignement supérieur, ou l'environnement.*

*L'État doit lancer un appel à projets de coopération interrégionale, à l'image de celui lancé sur les coopérations métropolitaines.*

Le besoin de conclure des contrats de projets interrégionaux (CPIER) et de définir des SIADT

*L'État doit revenir à son ambition de lancer des CPIER à l'occasion de la révision prévue des CPER en 2010, sur le modèle de ceux conclus pour les grands fleuves (Loire, Rhône) ou les massifs montagneux. Par exemple : un CPIER littoral atlantique, un CPIER énergie Ouest.*

*Impulser l'adoption de Schéma interrégionaux d'aménagement du territoire (SIADT), via un bonus financier pour les régions les plus avancées en la matière (à l'instar de ce qui a été fait pour la constitution des intercommunalités), en leur donnant en outre une valeur normative.*

La Région peut donner l'exemple

*Lancer des appels à projets interrégionaux ouverts à l'ensemble du monde économique et social des Pays de la Loire. L'idée serait de proposer de cofinancer un projet porté par des ligériens impliquant également des acteurs provenant de régions voisines sur des thématiques où l'interrégionalité fait sens.*

*Attribuer un prix de la coopération interrégionale chaque année pour récompenser les projets qui auront fait leurs preuves (soutenus ou non par la Région).*