

Innovation et coopération régionale – Régionalisation expérimentale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Innovation and regional cooperation – Experimental regionalization in North Rhine-Westphalia

W. Knapp¹

C'est en tant que voisin de la Région wallonne que Wolfgang Knapp a été invité pour expliquer ce qu'il en est en Rhénanie du Nord-Westphalie de la coopération inter-communale et régionale. Son exposé met d'abord l'accent sur la longue tradition des expériences menées dans sa région. Ensuite, il évoque le programme Regionale en tant qu'instrument stratégique du gouvernement du land pour réinventer la région au travers de projets novateurs et la coopération Ruhr Ville-Région 2030 en tant que régionalisation communale.

Wolfgang Knapp has been invited as a neighbour of the Walloon region to explain how inter-municipal and regional cooperation is conducted in North Rhine-Westphalia. His presentation stresses first the long tradition of experiments in his region. He then deals with the Regionale as a strategic instrument of the Land government to reinvent the region with innovative projects and with the cooperation Ruhr City Region 2030 as a municipal strategy of regionalization.

Mots-clés : Allemagne, Rhénanie du Nord-Westphalie, Ruhr, régionalisation expérimentale, coopération inter-communale et régionale

Key words: Germany, North Rhine-Westphalia, Ruhr, experimental regionalization, intermunicipal and regional cooperation

Une longue tradition « d'expériences » portant sur de nouveaux modèles de coopération régionale

Depuis les années 1990, l'Allemagne connaît, comme d'autres pays, des discussions sur une série d'évolutions que l'on peut ranger sous le dénominateur commun de « régionalisation » ou de « construction régionale », et qui engagent des débats et des processus touchant à l'organisation judicieuse des phénomènes situés entre les niveaux de l'État et des communes : tant dans la discussion scientifique que dans la conduite quotidienne des communes et des Länder, on observe ainsi un essor significatif de concepts d'action basés sur l'idée de région.

Dans les débats, cette évolution est mise en relation avec un grand nombre de causes qui renvoient à des changements structurels tant sociaux qu'économiques. C'est ainsi que sur le plan de l'économie et l'écologie, les évolutions structurelles s'avèrent impossibles à gérer, comme avant, par des interventions du pouvoir central ; dans le même temps, cette tâche semble généralement trop lourde pour le niveau strictement local. Les régions peuvent alors constituer un niveau intermédiaire pour des entités telles que les villes qui, en s'associant, seront en mesure non seulement de mieux résoudre des problèmes de tous les jours, mais également de trouver les forces nécessaires pour leur positionnement dans le contexte d'une concurrence au plan international. D'autre part, le niveau régional prend une importance

¹ Wolfgang Knapp est directeur de Recherches (Senior Researcher) pour les domaines « Métropolisation » et « Régionalisation » à l'Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Institut de recherche en développement territorial et urbain) à Dortmund (Rhénanie-du-Nord-Westphalie).

accrue pour une prise en compte des rapports de cause à effet sociaux, écologiques ou économiques au sein d'espaces de responsabilité commune. Dans le même temps, on peut observer que les entreprises, à côté de leur inscription au niveau international, recherchent des connexions et la formation de clusters au niveau régional afin d'être à même de produire de manière plus souple, plus rentable et mieux répondre aux attentes de leurs clients : à leurs yeux, de telles stratégies décentralisées sont porteuses d'avantages en termes de marchés et de coûts. Sans nul doute, l'explication des performances économiques des régions s'explique également par l'existence de structures spécifiques de communication et de réseaux d'acteurs, c'est-à-dire de cultures régionales historiques avec leurs profils de communication, de conflits et de coopération.

Outre ces causes, une série de raisons d'ordre pratique incitent de nombreux acteurs locaux à participer activement au discours de la coopération communale :

- Les modifications de la structure urbaine et la tendance à l'extension territoriale des entreprises et de l'habitat accentuent la nécessité des coopérations. A cet égard, la suburbanisation croissante a conduit à de nouveaux rapports entre la ville et ses environs : les entreprises s'implantent désormais dans la périphérie ; la différence entre ville et campagne s'estompe ; dans les nouveaux complexes fonctionnels métropolitains, tant les fonctions que l'emploi se trouvent plus nettement séparés. Cette évolution demande elle aussi une concertation plus grande entre les entités.
- A la suite de ces évolutions, et tout particulièrement dans les concentrations urbaines, on constate une discordance de plus en plus accusée entre l'échelle – petite et locale – des structures politiques et administratives et celle – de plus en plus grande – des problèmes et des tâches à entreprendre.
- La concurrence traditionnelle entre communes s'est considérablement accrue ces dernières années, pour atteindre quelquefois des proportions ruineuses, en particulier dans les concentrations urbaines. Des développements clairement défavorables se manifestent aussi sur d'autres plans, comme l'évolution de l'utilisation des sols, les autorisations d'installation de complexes commerciaux ou de loisirs non intégrés, ou encore l'affectation de zones industrielles et économiques. Ce contexte met en évidence la nécessité

de favoriser un développement régional porté par les communes. La concurrence au plan local se voit de plus doublée par une concurrence entre villes-régions, qui pour partie s'exerce également au niveau international. Des stratégies de développement cohérentes au niveau régional peuvent permettre d'exploiter les avantages d'une division du travail territoriale et de mettre au point de commun accord des facteurs d'implantation « souples ».

- Étant donné la crise financière persistante des communes, le financement d'établissements d'enseignement, de centres culturels et d'infrastructures de soins ou d'élimination des déchets ne peut plus s'envisager que dans un cadre coopératif. De même, les coopérations intercommunales ouvrent la possibilité d'une revitalisation concertée et judicieuse et d'une réduction des coûts par une mise en commun des efforts.
- Enfin, l'action de l'Union Européenne constitue elle aussi un moteur non négligeable de la régionalisation, dans la mesure où la collaboration au plan régional constitue une priorité des politiques d'aide des fonds structurels régionaux ou d'initiatives communautaires telles que INTERREG ou LEADER.

La nécessité d'une plus grande présence du niveau régional (en fonction de la conformation et de la cohérence spécifiques de chaque région) est dès lors à la fois justifiée et largement acceptée. Cependant, la question de savoir selon quelles formes cette évolution doit être prise en compte reste controversée. En pratique, on observe une multitude de variantes, allant de coopérations lâches et ponctuelles à divers types de réseaux de villes ou à des formes de coopération davantage institutionnalisées. Ces différences ne s'expliquent pas seulement par des raisons fonctionnelles, propres aux tâches à entreprendre ou à gérer : comme les communes sont constitutionnellement subordonnées aux Länder fédéraux, il n'est pas étonnant que la liberté dont elles disposent dans le cadre de leurs coopérations soit également conditionnée par les intérêts du Land concerné.

La Rhénanie-du-Nord-Westphalie a une longue tradition des expériences portant sur de nouveaux modèles de collaboration au plan régional. C'est ainsi qu'elle a été le premier Land allemand à régionaliser sa politique structurelle dans les années 1980, suivie de l'instauration généralisée de conférences régionales et d'une ré-

gionalisation de la politique culturelle. Pour les années 1990, on citera en particulier l'exposition internationale d'architecture et d'urbanisme *Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher-Park*, dans le cadre d'un programme de revitalisation de la zone septentrionale du bassin de la Ruhr qui a vu dix-sept villes mener pendant une durée de sept ans des expériences sur diverses formes de collaboration au travers de différents projets. En 1997, le gouvernement du Land a lancé le programme REGIONALE, un nouvel instrument de promotion destiné à transposer les principes les plus importants de l'initiative IBA dans d'autres parties du Land.

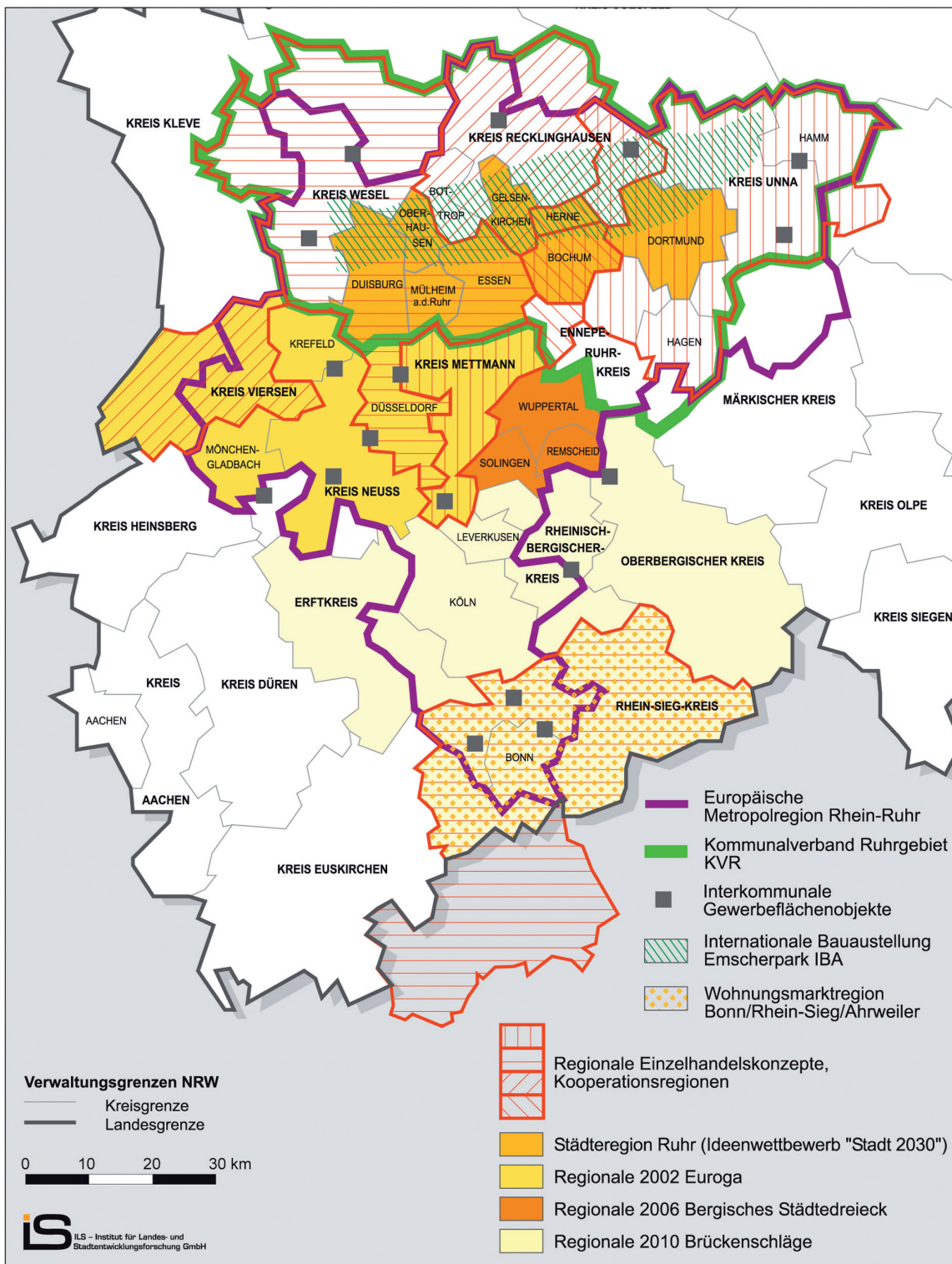
Depuis les années 1980, le souci d'une meilleure gestion de nombreuses tâches de planification, de développement infrastructurel et de politique structurelle a vu naître une multitude de formes de coopération, en particulier dans la conurbation Rhin-Ruhr. La figure 1 résume certaines formes importantes ou exemplaires d'organisation de collaborations translocales ; parmi les initiatives de coopération en cours, on distinguera principalement les initiatives sectorielles, les initiatives thématiques et celles articulées sur des projets spécifiques.

Parmi les formes d'intégration organisationnelle des dernières décennies, la plus intéressante, la plus suivie sur le plan politique et la plus connue du grand public est sans doute le *Kommunalverband Ruhrgebiet* (KVR – Association Intercommunale de la Région de la Ruhr), transformée en janvier 2004 en *Regionalverband Ruhr* (RVR – Union Régionale de la Ruhr) par décision du parlement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Cette structure a permis de prendre en compte les nécessités d'une plus forte connexion régionale du bassin de la Ruhr, qui se sont fait jour à la suite de l'évolution socio-économique et d'un maillage translocal plus poussé de cette région polycentrique qui compte quinze arrondissements (*Kreise*) et villes-arrondissement (*kreisfreie Städte*). Cette réforme permet aujourd'hui l'élaboration d'un plan d'affectation régional, établi par trois villes voisines afin de remplacer les anciens schémas de secteur. En outre, la nouvelle Union Régionale est investie de missions contraignantes pour ce qui touche aux projets d'importance régionale, au développement économique régional et au développement territorial et urbanistique. D'autres formes de coopération à intégration translocale en Rhénanie-du-Nord-Westphalie suscitent ou ont suscité l'intérêt politique et public en Allemagne, mais également en Europe : ainsi, la « po-

litique structurelle régionalisée » (non reprise dans l'illustration) et l'exposition Internationale *Bauausstellung (IBA) Emscher Park* par le passé, ou les différents programmes REGIONALE et le projet « Ruhr ville-région 2030 » aujourd'hui. Cette contribution portera principalement sur ces deux dernières initiatives. La politique structurelle régionalisée avait pour but de permettre, par le biais de quinze conférences régionales installées au travers du Land (dont dix dans la région Rhin-Ruhr), la discussion sur un cadre général de développement futur entre les acteurs concernés de différentes régions définies au préalable, la formulation de projets prioritaires et l'élaboration de concepts de développement régional soutenus par le Land. L'exposition IBA Emscher-Park, organisée de 1989 à 1999, était quant à elle destinée à donner des impulsions pour un renouvellement écologique, économique et social de la partie la plus difficile du bassin de la Ruhr, à savoir un territoire d'environ 800 km² s'étendant sur les rives droite et gauche de la rivière Emscher, de Duisbourg à Bergkamen. Avant tout, cette initiative visait à permettre la création de processus de planification novateurs, allant au-delà des habitudes traditionnelles dans ce domaine.

Comme ailleurs, la région Rhin-Ruhr connaît un grand nombre de formes de collaboration axées sur des domaines d'action spécifiques. Parmi les formes de coopération thématique juridiquement organisées et établies depuis longtemps, on citera par exemple la Société coopérative de l'Emscher, chargée de la gestion des eaux usées de la région ainsi que, depuis quelques années, de la renaturation de l'Emscher et du développement du Parc paysager régional de l'Emscher, ou encore le *Verkehrsverbund Rhein-Ruhr*, une structure régionale de coordination des transports publics. Parmi les formes de coopération informelle les plus récentes, on peut citer les *Regionalen Einzelhandelskonzepte* (Concepts régionaux pour le commerce de détail), la *Regionalisierte Wohnungsbauförderung Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler* (Développement régionalisé de l'habitat et de la construction résidentielle Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler) et les *Interkommunalen Gewerbegebiete* (Zones commerciales intercommunales). Depuis le milieu des années 1990, les communes se montrent de plus en plus disposées à mettre en œuvre des concepts régionaux pour le commerce de détail en vue d'une politique d'implantation harmonisée, de façon à réduire ou éliminer les aspects négatifs de la concurrence entre communes dans ce domaine. Outre les communes et les arrondissements concernés, les acteurs principaux

Figure 1: Coopération inter-communale et régionale dans l'agglomération Rhin-Ruhr



de cette concertation sont généralement les autorités cantonales (*Bezirksregierungen*), les organisations du commerce de détail et les chambres de commerce et d'industrie. Misant sur un développement « depuis le bas », le gouvernement du Land se limite jusqu'à ce jour à soutenir les coopérations par des fonds d'encouragement. L'entité Bonn/Rhin-Sieg/Ahrweiler, un groupement volontaire de dix-huit villes et communes, est devenue entre temps une région modèle pour les aspects budgétaires des incitants dans le cadre de la politique de l'habitat et du logement du Land. C'est ainsi que les fonds disponibles pour la politique du logement ne sont plus attribués commune par commune, mais sous la forme d'une dotation budgétaire commune à la région dans son ensemble, qui dispose d'une grande autonomie pour son affectation concertée. Enfin, les collaborations intercommunales deviennent également de plus en plus fréquentes dans le domaine du développement des zones industrielles et économiques, souvent sources de conflits entre communes. C'est ainsi que depuis le début des années 1990, ces dernières développent des zones industrielles et économiques dans un cadre intercommunal.

La complexité des processus de régionalisation – tant « depuis le haut » que « depuis le bas » – apparaît clairement lorsqu'on réalise que ceux-ci engagent de fait une définition « expérimentale » d'un nouveau lien, effectif et légitimé démocratiquement, entre stratégies institutionnelles et formes non institutionnalisées à couplage souple de moyens d'action, de mobilisations et d'auto-organisation au plan local, ce qui implique une reconstruction de la gouvernance par le biais de nouveaux ordonnancements et ordres des relations territoriales et une redéfinition de l'échelle des « théâtres » de la territorialité (Gualini 2004: 331). Ainsi, les tentatives de modification de la nature des politiques territoriales se trouvent confrontées à des défis tant *territoriaux* que

politiques en relation réciproque. En tant que restructuration de la conduite de l'État, les processus de régionalisation impliquent par conséquent des propriétés « expérimentales » caractéristiques : ils visent à une nouvelle définition des relations entre la régulation étatique et l'action locale, et sont ainsi susceptibles de créer de nouvelles sources de légitimation et d'efficacité de l'action publique. "Promoting institutional innovation becomes central to them as they dwell upon an interplay between *institutional design* – as an expression of institutional intentionality – and *institution building* – as an expression of interactive processes of interpretive and negotiated policy definition, enacted within scale-specific arenas" (Gualini 2004:332).

C'est pourquoi Gualini (2004:340) propose, en vue d'une meilleure compréhension des initiatives de régionalisation expérimentale, de prendre en considération deux dimensions d'analyse distinctes mais liées :

- une nouvelle définition de l'échelle territoriale adéquate pour les besoins de la politique régionale en tant que moyen de régulation politique (ceci concerne l'aspect territorial de la régionalisation et les modèles de territorialisation des théâtres d'action et des paramètres impliqués dans les pratiques de gouvernance), et
- le principe institutionnel fondateur de la régionalisation, à savoir les modèles d'accès, d'inclusion et de participation, ainsi que les structures d'influence qui se déploient sur les théâtres d'action et au travers des modes d'interaction et des paramètres de la pratique de la gouvernance – tant pour ce qui concerne les relations intergouvernementales (instances publiques - instances publiques) que pour les relations interorganisationnelles (instances publiques - instances privées).

Tableau 1 : La diversité des initiatives de régionalisation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Fondement institutionnel	Fondement spatial		
	Modelé sur la politique et le développement des projets (Régionalisation des échelles géographiques)	Modelé sur les échelles géographiques (Régionalisation de la politique et des projets)	Modelé sur les acteurs et les réseaux (Régionalisation des réseaux)
Modèle associatif (modelé sur les procédés)	Regionalisierte Strukturpolitik, Regionalkonferenzen in Handlungsregionen, Regionale Entwicklungskonzepte (1988 ff.)		Regionalisierte Strukturpolitik, Projekt Ruhr GmbH, Clustermanagement (2000 ff.)
Méthode de concours (sélection des projets et initiatives)		Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park (1988-1999) REGIONALEN (1997 ff.) Stadt 2030 - Städtereion Ruhr 2030 (2001-2003)	
Concours pour installer des projets-pilotes expérimentaux		Region der Zukunft (1996) (EUREGIO, Modellregion Märkischer Kreis)	Forum Städtenetze (1996) (Bergisches Städtedreieck, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler)

Source: E. Gualini (2004: 342); modifié

Les différentes initiatives de régionalisation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie peuvent être classées dans une matrice associant les dimensions territoriales et politiques des principes institutionnels fondateurs de la régionalisation. Pour ce qui concerne les principes d'ordre territorial, on peut distinguer de façon idéalisée la régionalisation des échelles territoriales, celle des politiques et des projets, et enfin celle des acteurs et des réseaux. Les initiatives de régionalisation des échelles territoriales, généralement engagées « depuis le haut », se focalisent sur des objectifs de développement portant sur des régions définies formellement, même s'il ne s'agit pas nécessairement d'une formalisation juridique. Sur le plan organisationnel, elles s'appuient sur des théâtres informels (conférences, forums ou conseils consultatifs) marqués par un style de décision consensuel. La régionalisation du domaine d'application des politiques et des projets repose généralement sur des initiatives ou projets de développement communs sur lesquels les partenaires s'accordent par consensus, et dont la portée détermine le choix et l'implication d'acteurs politiques considérés comme pertinents. Nés le plus souvent de façon endogène, ils déploient des for-

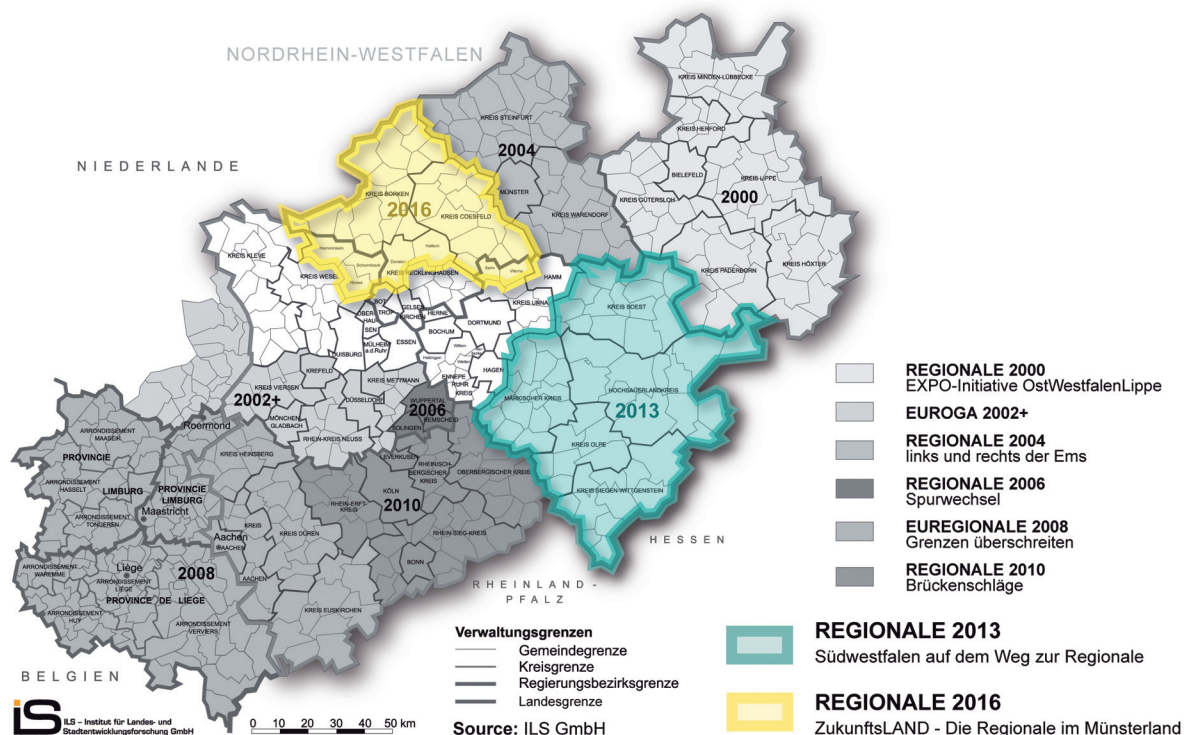
mes d'organisation et de gestion communes. La régionalisation des acteurs ou des réseaux caractérise des initiatives qui prennent la forme de réseaux d'entités (villes) ou d'acteurs territoriaux et reposent sur la prise en considération d'intérêts politiques communs et de ressources communes (elles sont donc par définition sélectives et exclusives). Enfin, pour ce qui concerne le principe institutionnel fondateur des initiatives de régionalisation ou des relations intergouvernementales et interorganisationnelles établies, on peut distinguer un modèle associatif (néo-corporatiste) orienté vers les processus, un modèle concurrentiel tendant à sélectionner par le biais d'une mise en concurrence des initiatives généralement articulées sur des projets spécifiques, et l'émergence de projets modèles expérimentaux – eux aussi sélectionnés selon un processus concurrentiel. Dans cette matrice, les initiatives REGIONALE et STÄDTEREGION RUHR 2030 (« Ruhr, ville-région 2030 ») que nous allons présenter plus en détail se classent par exemple dans la catégorie des modèles concurrentiels orientés vers les échelles territoriales et visant à régionaliser des politiques et des projets.

Le programme REGIONALE en tant qu'instrument stratégique du gouvernement du Land : réinventer la région au travers de projets novateurs

Propres à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les programmes REGIONALE constituent pour ainsi dire une singularité dans le domaine de l'innovation. L'initiative REGIONALE s'appuie sur les expériences accumulées pendant la mise en œuvre de l'exposition IBA Emscher Park des années 1990 pour en développer les éléments novateurs et les mettre au service, dans une forme adaptée, de stratégies de développement dans

d'autres parties du Land. Le gouvernement du Land offre à ses régions la possibilité de réaliser une REGIONALE portant sur des « espaces culturels et naturels en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ». Tous les deux ans, une REGIONALE a lieu dans une région différente du Land. Les objectifs centraux de l'instrument REGIONALE (en allemand, un néologisme faisant mot-valise à partir des termes « Region » et « Biennale ») sont la préparation, la réalisation et la présentation communes de projets, événements et initiatives développés dans la région selon une conception cohérente et destinés à aiguiser le profil en tant que région.

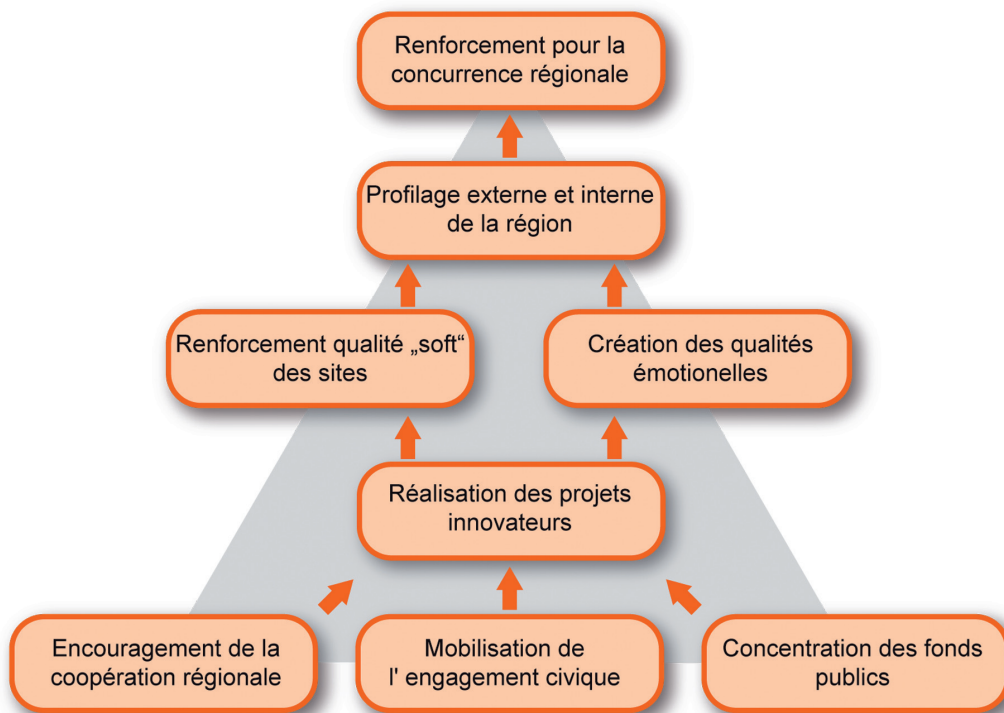
Figure 2 : REGIONALE 2000-2016



Le programme REGIONALE se distingue d'autres coopérations régionales à long terme par une forte orientation sur les projets et leur publicité. D'une part, le choix de projets novateurs permet un renforcement des collaborations régionales : les différentes mesures sont à développer dans un cadre conceptuel défini au niveau régional ; l'impulsion fournie par le Land ne concerne

que des idées de projets destinés à agir sur les potentiels existants et s'intégrant comme autant d'éléments dans une stratégie de développement régionale. Dans le même temps, chaque projet individuel doit mobiliser l'engagement des citoyens et des entreprises en faveur de son lieu d'inscription. Sur le plan promotionnel, les projets REGIONALE se caractérisent par une incitation

Figure 3 : Hiérarchie des objectifs de l'approche « REGIONALE »



Source: ILS GmbH

ILS - Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung GmbH **ILS**

prioritaire et concentrée spatialement. L'objectif supérieur de l'initiative REGIONALE est de renforcer les lieux « faibles » et de créer des « qualités émotionnelles » – c'est-à-dire de renforcer l'identification des citoyens et des entreprises d'un lieu donné avec « leur » région et de renforcer le rayonnement extérieur de celle-ci, de façon à améliorer sa position dans la concurrence inter-régionale.

Six expériences distinctes de coopération régionale...

Le programme REGIONALE a lieu tous les deux ans dans une région différente du Land. Les six program-

mes REGIONALE de la première phase (2000 – 2010) démontrent le potentiel d'innovation de l'initiative : aucun des projets REGIONALE n'est semblable aux autres. Cette diversité concerne en premier lieu le découpage spatial des régions, déterminé par les acteurs concernés eux-mêmes. Un projet REGIONALE peut se limiter à trois villes (comme le *Bergisches Städtedreieck* – un « triangle de villes » qui regroupe Remscheid, Solingen et Wuppertal) ou s'étendre sur soixante-huit villes et communes totalisant 1,8 millions d'habitants (comme la *Dreiländerregion Aachen*) ; il peut épouser des limites administratives existantes (*Ostwestfalen-Lippe*) ou créer de nouveaux découpages territoriaux (par exemple, les « rives gauche et droit de l' Ems »).

Tableau 2 : Les REGIONALE en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

	REGIONALE 2000	REGIONALE 2002	REGIONALE 2004	REGIONALE 2006	REGIONALE 2008	REGIONALE 2010
Dénomination/ Devise	EXPO-Initiative OstWestfalen-Lippe	EUROGA 2002plus	links und rechts der Ems	Spurwechsel - Bergisches Städtedreieck	EuRegionale 2008 - Grenzen überschreiten	Brückenschläge
Surface Habitants	6.500 km ² 2 Mio.	3.500 km ² 2,7 Mio	3.200 km ² 670.000	330 km ² 670.000	4.850 km ² 1,8 Mio	4.000 km ² 3 Mio
Collectivités territoriales	Districts Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke, Paderborn; ville Bielefeld; 70 villes et communes en tout	Districts Viersen, Mettmann, Neuss; villes Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Geweste Noord et Midden-Limburg (NL); 62 villes et communes en tout	Districts Warendorf, Steinfurt; ville Münster; 38 villes et communes en tout	Villes Remscheid, Solingen, Wuppertal 3 villes et communes en tout	Districts Aachen, Düren, Euskirchen, Heinsberg; Villes Aachen, Parkstadt, Limburg (NL), Maastricht e. M. (NL), Deutsch. Gemeinschaft (B); 68 villes et communes en tout	Villes Köln, Bonn, Leverkusen; Rhein-Erft-district, Rhein-Sieg-district, Rheinisch-Bergischer district, Oberbergischer district 53 villes et communes en tout
Leitmotiv/ Thèmes	technique/ énergie, héritage	eaux, exposition, d'horticulture, héritage, réseau de la piste cyclable	eaux, paysage, agriculture, architecture	développement de l'intérieur de la ville, culture d'entreprise, paysage de l'eau	société de la connaissance, environnement naturel, développement culturel	Rhin, espaces verts, héritage, jeune génération, science, mobilité
Projets	54 projets dont Regionalstation Zukunft - Haller Willem, MARTa Herford, Energie- und Umweltboulevard	110 projets dont Schloss Dyck, Schloss und Park Benrath, Neandertal, Museum Nordkanal-Projekt	32 projets dont EmsAuenWeg, Landschaftspark Bagno, Kulturgut Haus Nottbeck	24 projets dont Brückenpark Müngsten, kompetenzhoch, Südliche Innens-tadt Solingen	14 projets en ce moment dont Vogelsang ip, Indeland, GrünMetropole	33 projets en ce moment dont envihab, Stadt impuls Gummersbach, Masterplan grün

Source: ILS GmbH

L'éventail des thèmes traités va des soins de santé et des modes d'exploitation à faible consommation de ressources naturelles à la culture industrielle et paysagère, au marketing des implantations, à la mobilité du trafic et à l'enseignement. Depuis la REGIONALE 2006, on observe une importance croissante des thèmes liés aux aspects économiques. C'est ainsi que la REGIONALE 2006 s'est axée sur le marketing des implantations au niveau régional et qu'elle a mis en évidence un engagement entrepreneurial pour le site concerné. La REGIONALE 2010, quant à elle, entend associer entreprises et institutions de recherche de la région de Cologne/Bonn dans le cadre de projets de la catégorie *Impulse für den Standort* (Impulsions pour les implantations).

... sous-tendus par une série de principes communs...

Au-delà de leur diversité territoriale et thématique, les programmes REGIONALE posent des principes fondateurs communs pour la collaboration régionale dans toutes les régions : principe de « coopération » (mis en œuvre sous la forme de collaborations volontaires et à durée déterminée), principe « d'innovation » et principe de « publicité » (« concours-expositions » à l'intention des publics internes et externes à la région).

La collaboration régionale est favorisée dès l'appel à propositions. Les acteurs régionaux préparent leur

candidature, délimitent le champ de la coopération et s'accordent sur les objectifs et les thèmes de leur collaboration. La coopération se poursuit par un appel public à projets adressé aux acteurs régionaux et la sélection commune de projets « à valeur régionale ajoutée ». La concrétisation des projets et la présentation des étapes de réalisation permettent elles aussi de donner une plus grande publicité à « l'idée de région » en tant que projet coopératif. Ces trajets se bouclent par un « final » au cours duquel tous les projets font l'objet d'une présentation publique. La volonté de favoriser le « neuf » (principe « d'innovation ») par le biais de la concurrence n'est pas seulement alimentée par un souci de l'innovation au sens large, visant à une qualité nouvelle de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement des paysages et des sites, mais aussi à des évolutions d'avant-garde dans le domaine artistique et culturel, des méthodes novatrices et de nouvelles formes d'engagement entrepreneurial et citoyen ; elle est également renforcée par la sélection de régions présentant des idées et des concepts novateurs et la concrétisation de projets de plus grande taille dans un cadre concurrentiel. Enfin, le principe de « publicité » se manifeste dans la mise en avant de projets-pilotes et de projets-modèles à grande échelle, ainsi que dans l'organisation d'un « final » en conclusion de chaque programme REGIONALE pour en montrer ou en mettre en scène chacun des projets.

... et des agences « REGIONALE », moteurs de la coopération

L'organisation proprement dite des programmes REGIONALE est elle aussi caractérisée par une démarche commune. En règle générale, les villes et arrondissements concernés créent une société à responsabilité limitée dont l'assemblée décidera en dernier ressort des thèmes et de la sélection des projets. L'assemblée est assistée par un groupe de travail composé de « délégués à la REGIONALE » – en majorité des échevins des collectivités et des entités territoriales concernées – qui communique les objectifs et les méthodes. Les demandes de subventions et la mise en œuvre des mesures incombent aux promoteurs des différents projets. Cette dernière fonction est le plus souvent assumée par les villes et les communes, mais peut l'être également par des associations ou des groupes d'initiative, voire, dans le cas de structures collaboratives, de modèles de gestion originaux sur la base d'accords de coopération.

Le moteur concret du processus de coopération est constitué par une « agence » composée d'un ou deux postes de direction et d'un petit nombre de collaborateurs fixes, souvent soutenus dans leur travail par des cabinets d'architecture, des bureaux d'urbanisme et des agences de communication extérieurs. L'agence, financée à 80 % par le Land, initie les projets, veille à la mise en réseau des acteurs de la région, accompagne la sélection des projets et organise la publicité qui leur est donnée. En tant qu'institution temporaire, l'agence existe parallèlement aux structures établies et est généralement bien acceptée.

Pour faire le point : aspects positifs et problématiques du programme REGIONALE

Une évaluation définitive des REGIONALE serait actuellement prématurée, car seuls trois programmes ont été menés à terme ; trois autres se trouvent en phase de concrétisation et l'on vient seulement de désigner que les REGIONALE 2013 et 2016 auront lieu dans les régions de Südwestfalen et du Münsterland. Une analyse d'impact s'avère elle aussi une tâche très difficile : des objectifs tels que l'amélioration de la collaboration au plan régional ou le positionnement de la région vis-à-vis de l'extérieur sont de nature qualitative, et de ce fait « mesurables » de façon approximative seulement ; de plus, sur le plan méthodologique, les impacts éventuels sont difficiles à distinguer des tendances qui sont à la base de la nouvelle évolution vers la dimension régionale. On peut néanmoins avancer quelques propositions générales sur la base des estimations des acteurs impliqués ou exclus.

C'est ainsi que l'initiative des REGIONALE semble avoir accéléré les collaborations dans les régions concernées, même s'il convient d'attendre encore pour vérifier si elle aura amélioré la démarche collaborative de façon fondamentale et durable. Par rapport aux régions administratives, les territoires d'action délimités sur la base de critères fonctionnels offrent de meilleures conditions à la coopération. Les identités territoriales historiques facilitent la collaboration. Les régions trop grandes empêchent une gestion efficace du cercle des acteurs concernés, et entravent par conséquent l'effort de coopération ; de plus, elles compliquent l'identification régionale. Les agences externes aux administrations et

agissant en tant que modérateurs favorisent la coopération ; il faut cependant faire remarquer aussi que la collaboration entre agences et administrations établies ne se déroule pas toujours sans conflits, du fait de chevauchements thématiques et organisationnels.

Le recours à un cadre concurrentiel et à des mesures d'accompagnement à la qualification a permis la mise sur pied de projets de grande qualité, susceptibles de faire office de points d'identification régionaux. La limitation des dotations dans le temps et l'exigence d'une présentation publique des projets lorsqu'ils sont réalisés favorisent le souci du concret et la disposition aux compromis – une dimension importante de la coopération. D'autre part, la « coopération limitée dans le temps » rend plus difficile l'orientation programmatique à long terme et conduit à faire l'impasse sur des thèmes potentiellement conflictuels. La pression du temps s'exerce plus d'une fois au détriment de la phase de concrétisation des projets. On observe que toutes les initiatives ne parviennent pas à garantir la poursuite de leurs objectifs sur toute la durée du projet et de son financement. Par ailleurs, des marges financières plus étroites nécessitent de bons accords et une bonne attribution pour les projets d'importance régionale. Enfin, l'engagement de la part des entreprises et de la société civile reste à ce jour très limité ; dans la plupart des cas,

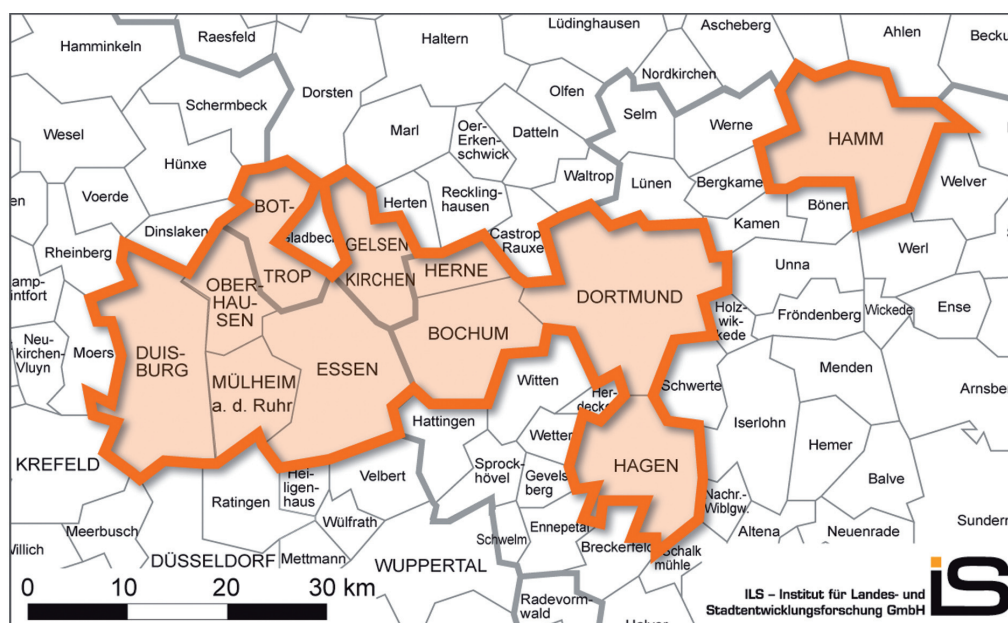
les projets sont financés et portés (exclusivement) par l'autorité publique.

Au total, on peut affirmer que l'initiative REGIONALE constitue une contribution non négligeable à un mix régional spécifique entre formes de gouvernance « douces » et « dures » ; ajoutons à cela que des réseaux de gouvernance informels tels que les programmes REGIONALE sont à considérer comme des compléments, et non comme des substituts aux structures fixes de collaboration régionale.

« RUHR VILLE-RÉGION 2030 » : la régionalisation en tant que stratégie communale

« RUHR VILLE-RÉGION 2030 » était à l'origine un des 21 partenariats de recherche soutenus par le Ministère fédéral de l'Enseignement et de la Recherche dans le cadre du projet « La ville en 2030 » [« Stadt 2030 »]. En 2000, les huit villes de Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim-sur-le-Rhin et Oberhausen se sont réunies pour engager ensemble une réflexion sur l'avenir de la région à l'horizon 2030, en collaboration avec l'Université de Dortmund (faculté d'Aménagement du territoire). A la mi-2001, les partenaires ont matérialisé leur accord de coopération

Figure 4 : Städtereion Ruhr 2030



en signant la « convention de Herne », dans laquelle ils décrivaient également le contenu du projet qu'ils allaient poursuivre pendant dix-huit mois à partir du 1er novembre 2001. Leur objectif était de développer un cadre directeur à long terme, partant des attentes, des intérêts et des moyens d'action des villes et greffé sur le potentiel de la ville-région de la Ruhr ; ce cadre devant intégrer des visions d'avenir desquelles pourraient être dérivées des tâches communes au niveau des collectivités. Par les biais de négociations entre les villes, celles-ci se sont accordées sur des règles du jeu pour ce qui concerne la concrétisation de ces visions d'avenir. La préparation de la transposition du cadre directeur en réalisations concrètes au travers de projets-pilotes a permis d'en éprouver les mérites et de lui donner une visibilité auprès d'un large public.

Dans le prolongement de ce projet de recherche initial, « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » est *aujourd'hui* un cadre collaboratif qui réunit onze villes de la région de la Ruhr sur la base d'un contrat métropolitain signé à la mi-2003, après délibération des conseils des villes concernées, par les plus hautes instances des huit partenaires initiaux. En 2007, les villes de Bottrop, Hagen et Hamm ont elles aussi signé le contrat métropolitain et ont rejoint la communauté des villes. Le contrat a permis d'entériner les objectifs communs et de jeter les fondements politiques d'une coopération future. Depuis lors, la collaboration entre les villes participantes s'est manifestée en particulier dans des domaines d'action tels qu'un « plan directeur pour la Ruhr » (portant sur les thèmes suivants : habiter dans la ville-région de la Ruhr ; projets urbanistiques d'intérêt particulier ; la Ruhr, une région au bord de l'eau), le « développement coopératif », les « rives nouvelles (la vallée de la Ruhr, Habiter au bord de l'eau) » et un « plan d'affectation commun » au niveau de la région.

Du partenariat de recherche au contrat métropolitain

Au rebours des discussions récurrentes à propos d'une nouvelle organisation politique de la région de la Ruhr, le projet « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » a cherché non à prendre comme point de départ des nécessités immédiates et des points d'action urgents, mais à l'inverse, à s'appuyer sur des visions positives de l'avenir de la région pour en déduire les priorités de l'action, mettre à jour les possibilités de collaboration intercommunale et développer une identité régionale décomplexée et sûre

d'elle. Le projet voulait s'articuler ainsi sur des visions d'avenir, des règles du jeu dans le cadre métropolitain et la préparation de projets-pilotes communs de développement régional.

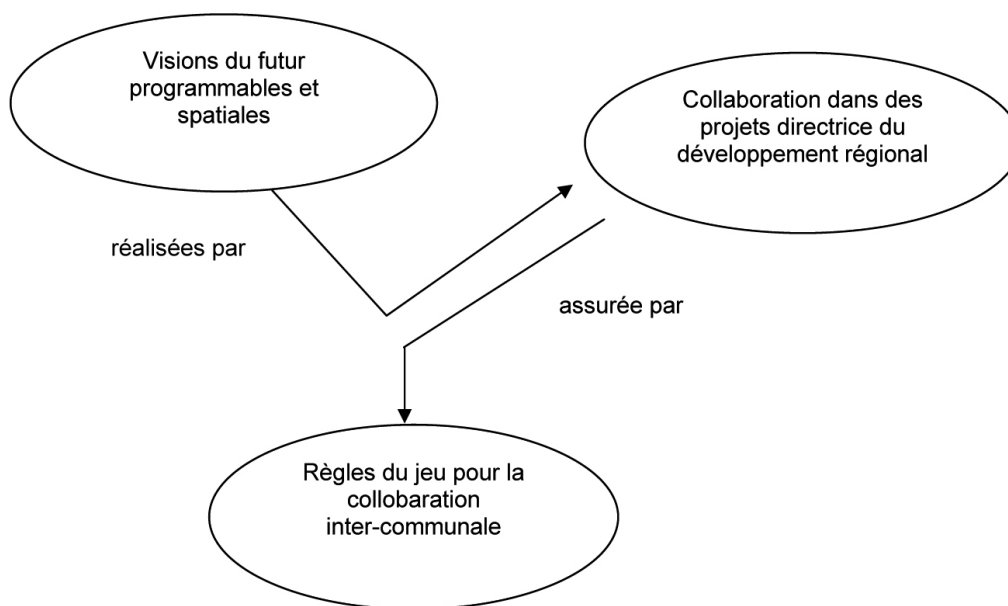
La région de la Ruhr est traversée par de nombreuses frontières qui dessinent des espaces politiques, économiques, sociaux et culturels distincts. Elles façonnent l'identité et les intérêts des acteurs régionaux. Comme l'ont montré plus d'une fois les discussions du passé, la modification formelle de ces frontières n'est pas de nature à améliorer le positionnement et les perspectives de la région de la Ruhr ; il importe dès lors d'engager un travail actif sur elles pour dégager des possibilités nouvelles. L'instrument le plus important pour un tel travail actif s'est avéré la coopération « métropolitaine », dans le cadre de laquelle la ville-région polycentrique est considérée comme un laboratoire pour des expériences portant sur les frontières et les espaces.

Pour développer un cadre directeur commun, les partenaires au projet ont mis en place un espace d'action dialogique dans lequel les visions, les points de vue et les intérêts des uns et des autres puissent être mis en présence. Un groupe de recherche a été créé à l'Université de Dortmund pour établir les fondements scientifiques de ce cadre directeur. D'importants domaines thématiques ont fait l'objet de discussions avec les acteurs politiques, administratifs, économiques et sociaux lors d'événements et de manifestations publiques. Un « salon du cadre directeur » a été organisé afin d'inciter les habitants de la région à contribuer à l'élaboration des principes directeurs et à leur concrétisation.

Les résultats obtenus par le biais de l'espace d'action dialogique ont permis d'élaborer les visions d'avenir programmatiques et spatiales, les règles du jeu des collaborations intercommunales et les projets-pilotes pour la « RUHR, VILLE-RÉGION EN 2030. »

La réflexion sur les principes directeurs était placée sous la devise « coopération et autonomie », de façon à souligner qu'une collaboration n'est pertinente que lorsqu'elle s'avère utile aux intérêts de chaque ville qui y prend part. Le principe de la coopération entre villes garantit que chacune d'elles améliore son positionnement et ses perspectives en se joignant à la réalisation de potentiels au niveau métropolitain. L'autonomie des villes n'est par conséquent pas un obstacle aux collaborations, mais tout au contraire une condition de souplesse

Figure 5 : Éléments des modèles de la « Städteregion Ruhr 2030 »



et de réussite des efforts engagés dans le cadre de la ville-région. Les autres principes directeurs dégagés étaient la « coopération par tâches », la « concurrence des idéaux », la « mise en valeur des espaces de possibilités métropolitaines » et la « culture de la différence ».

- La ville-région de la Ruhr a ainsi été comprise comme un espace de partenariats pour la mise en place de projets balisés par des règles du jeu. La coopération a été considérée comme un instrument de transposition de projets-pilotes dont les villes conviennent dans leur contrat métropolitain.
- En l'absence de modèles de solutions pour la maîtrise des nombreux défis qui se posaient, il importait de poursuivre différentes stratégies de coopération, dans lesquelles la diversité des conceptions, la variation des perspectives et l'appétit des expérimentations puissent contribuer à la recherche de la meilleure solution pour la réalisation de tâches communes. Par cette « concurrence des idéaux », les villes ont créé des liens mutuels de partenariat et mis en place les fondements nécessaires à leur développement futur.
- Le paysage urbain de la région de la Ruhr est marqué par d'innombrables superpositions de frontières et d'espaces fonctionnels, qui créent ce que l'on peut appeler des « espaces de possibilité ». Périphéries, structures fragmentées et équivoques spatiales sont, dans la région de la Ruhr, les traits caractéristiques d'une multitude de lieux désordonnés, abandonnés, « in-signifiants », « in-définis » (friches industrielles, friches agricoles, routes et cours d'eau au trajet trans-frontière, ...). Agissant ensemble au niveau métropolitain, les acteurs peuvent mettre en valeur ces lieux, les redéfinir et leur donner une signification et une importance nouvelles.
- Par sa « culture de la différence », la ville-région de la Ruhr favorise la rencontre et la coopération d'habitants sûrs de leur identité et de leur avenir. Les différences d'âge, de sexe, d'expérience ou d'attentes, d'origine culturelle ou de couche sociale constituent des motifs de valorisation et de respect.

La coopération sans règles est impossible ; c'est pourquoi les participants se sont engagés, pour chaque pro-

jet-pilote, au respect de règles du jeu comme fondement des expériences de coopération communes. Ces règles du jeu régissent la conduite des projets dans leurs différents aspects, l'échange d'informations, les mesures destinées à favoriser la confiance et la compréhension réciproques, les efforts communs en vue de la réalisation des avantages de la coopération, la compensation des avantages et des inconvénients, les engagements et obligations réciproques et l'affirmation des intérêts communs vis-à-vis des interlocuteurs extérieurs.

Ajoutons que le projet « RUHR, VILLE RÉGION » n'a pas été – et n'est pas – seulement marqué par des accords sur des visions d'avenir communes et par une meilleure connaissance réciproque entre les villes et leurs représentants, mais aussi par un vécu concret, qu'il s'agisse de l'aboutissement de solutions créatives, du constat commun de conséquences moins souhaitables, ou d'une confiance gagnée lors de la progression d'un projet au travers de ses différentes étapes. La concrétisation des visions directrices programmatiques et spatiales s'est faite au travers d'une série de projets-pilotes : élaboration de plans directeurs thématiques, développement de plans d'affectation et d'aménagement régionaux, développement territorial coopératif, politique métropolitaine commune en matière de migrations, ou encore, consolidation des budgets communaux par le biais de coopérations de gestion intercommunales.

Après l'achèvement du projet de recherche proprement dit, les villes participantes ont décidé de poursuivre leur collaboration afin de concrétiser les idées et les projets accumulés et de mettre à profit la communication installée entre elles pour le développement futur de la région. C'est ainsi qu'à la mi-2003, après que les conseils des différentes villes eurent pris les décisions nécessaires en ce sens, un contrat métropolitain a été conclu par les plus hautes instances d'un groupe initial de huit villes (Bochum, Dortmund, Duisbourg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim-sur-la-Ruhr et Oberhausen) afin d'entériner leurs objectifs communs et jeter le fondement politique de leur coopération future. Les villes de Bottrop, Hagen et Hamm se sont jointes au contrat en 2007.

Le préambule du contrat métropolitain stipule de façon programmatique que les villes coopèrent en toute autonomie et en fonction de leur intérêt propre à l'objectif de renforcer l'attractivité de la région et de contribuer à l'appropriation de son identité et de ses valeurs dans le but d'améliorer sa compétitivité par rapport aux autres

régions métropolitaines et cela, dans le respect des principes du développement durable, de l'égalité entre hommes et femmes et de la polycentricité. La coopération est ouverte aux autres communes et à d'autres acteurs régionaux. Les cinq courts articles qui suivent développent une stratégie de compétitivité dans la mesure où ils prévoient la concrétisation des principes énoncés dans le préambule au travers de projets-pilotes dont le mérite relatif est évalué à l'aide de critères de concurrence. Les articles qui précisent la conclusion d'accords d'exécution en vue de la concrétisation des projets et annoncent la création de structures de collaboration durable se caractérisent par une grande réserve vis-à-vis d'une éventuelle institutionnalisation d'une ville-région de la Ruhr. L'élément le plus remarquable est sans doute la liste des domaines d'action des premiers projets-pilotes tel qu'elle figure à l'article 5, où l'on trouve un grand nombre de thèmes, dont les uns semblent naturels, tels que le développement coopératif et la consolidation des budgets par des coopérations de gestion intercommunales, alors que d'autres sont plus surprenants : politique communale active en matière de migrations, développement d'une ville-région interculturelle, « Habiter au bord de l'eau », « Rives nouvelles dans la vallée de la Ruhr », plans d'affectation et d'aménagement régionaux, ou encore un plan directeur métropolitain. Entre temps, la concrétisation des visions directrices a commencé, en particulier pour ce qui concerne les plans directeurs thématiques et le plan d'affectation commun des villes de Bochum, Essen et Gelsenkirchen.

La régionalisation en tant que voie d'émancipation des communes

La pensée régionale comme voie d'émancipation des communes, telle qu'elle est élaborée dans le cadre du projet « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » et qu'elle a été fixée dans le « contrat métropolitain », se distingue sur plusieurs points essentiels des formes plus répandues de construction régionale « depuis le haut » (impulsée par le Land). Contrairement aux formes de décentralisation politique au sens d'une dérégulation de l'action de l'État, il s'agit en l'occurrence d'une stratégie de coopération intercommunale qui émane des communes elles-mêmes. Au lieu d'une discussion sur l'organisation et la gouvernance politiques au niveau régional dans le contexte de nouvelles formes de conduite de l'État, on voit se dessiner un équilibre entre coopération et autonomie, une auto-organisation au plan régional et

un élargissement des moyens d'action des communes. Alors que la régionalisation « depuis le haut » vise en fin de compte des formes « dures » de coopération et des régions unitaires et institutionnalisées comme telles, « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » remet en question les frontières et les découpages territoriaux et cherche, par des réseaux « peu serrés » et des formes de coopération « souples », à apporter des solutions à la non-correspondance croissante entre divisions politiques et administratives et espaces fonctionnels.

Par ailleurs, en tant que solution contractuelle globale entre villes engagées dans une coopération mutuelle, le projet « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » se distingue également des formes de coopération communale déployées « à l'ombre de la hiérarchie », qui intègrent dans leur démarche la main tutélaire du Land. Doutant de leur capacité à s'autoréguler, ces dernières comptent sur le niveau d'autorité supérieur pour la résolution des conflits en cas d'échec de leurs formes de coopération « souples », au lieu que « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » affirme sa confiance dans les capacités d'autorégulation des participants coopérateurs et rejette les influences régulatrices venant « de l'extérieur » (par le biais d'institutions régionales) ou « d'en haut » (par le biais du Land). Le contrat métropolitain ne définit pas seulement un cadre souple, projet par projet, pour la collaboration et la concurrence (intérêt propre), mais fournit également les mécanismes d'incitation et de sanction aux

formes de collaboration juridiquement contraignantes, ainsi qu'une compensation des avantages et des inconvénients au niveau régional.

Remarque additionnelle

La coopération intercommunale et régionale est à l'ordre du jour. Comme bien d'autres ensembles territoriaux, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie mène depuis deux décennies des expériences portant sur diverses formes de régionalisation « depuis le haut » et « depuis le bas ». Dans notre contribution, nous avons en particulier mis en évidence le programme REGIONALE en tant qu'instrument stratégique du gouvernement du Land et l'initiative « RUHR VILLE-RÉGION 2030 » en tant que stratégie communale de régionalisation. Ce faisant, notre intention n'est pas de proposer des « prêts-à-penser » pour les développements dans d'autres régions. Il n'existe pas de modèle général qui puisse s'appliquer à toutes les coopérations régionales, et on a à bon droit pu critiquer les tentatives consistant à exporter tels quels des modèles ayant fait leurs preuves dans une région donnée. Néanmoins, les considérations qui précèdent auront atteint leur but si elles peuvent contribuer à ouvrir de nouvelles pistes de coopération régionale et à inciter le lecteur à réfléchir, dans son contexte, sur la possibilité d'expériences novatrices de collaboration régionale, hors et au-delà des sentiers battus.

Références bibliographiques

- DAVY B. (2004) *Die neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030*. Müller + Busmann KG, Wuppertal.
- GUALINI E. (2004). Regionalization as 'Experimental Regionalism': The rescaling of territorial policy-making in Germany. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, 329- 53.
- ILS NRW/MBV NRW (2006) (Hg.). *Die REGIONALEN in NRW. Impulse für den Strukturwandel*. ILS NRW, Dortmund/Aachen.
- <http://www.staedtereion-ruhr-2030.de>