



HAL
open science

Parlez-vous l'européen? Enquête sur quelques notions clés de la politique régionale de l'UE auprès d'acteurs français de l'aménagement.

Frédéric Santamaria, Bernard Elissalde

► To cite this version:

Frédéric Santamaria, Bernard Elissalde. Parlez-vous l'européen? Enquête sur quelques notions clés de la politique régionale de l'UE auprès d'acteurs français de l'aménagement.. L'Information géographique, 2015. hal-02486226

HAL Id: hal-02486226

<https://hal.science/hal-02486226>

Submitted on 20 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PARLEZ-VOUS L'EUROPÉEN ? ENQUÊTE SUR QUELQUES NOTIONS CLÉS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DE L'UE AUPRÈS D'ACTEURS FRANÇAIS DE L'AMÉNAGEMENT

Frédéric Santamaria et Bernard Élissalde

Armand Colin | « L'Information géographique »

2015/1 Vol. 79 | pages 55 à 71

ISSN 0020-0093

ISBN 9782200929633

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2015-1-page-55.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Parlez-vous l'europpéen ? Enquête sur quelques notions clés de la politique régionale de l'UE auprès d'acteurs français de l'aménagement

Par Frédéric Santamaria et Bernard Elissalde

Frédéric Santamaria, maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme, université Paris-Diderot Paris 7, UMR CNRS 8504 Géographie-cités (équipe CRIA) – santamaria.f@free.fr

Bernard Elissalde, professeur de géographie, université de Rouen, UMR CNRS Idées – Bernard.Ellisalde@univ-rouen.fr

► Introduction

Initialement conçue pour contrebalancer les différences de développement au sein de l'Union européenne (UE) en aidant financièrement certaines régions à rattraper leur retard, la politique régionale de l'UE, autrement dénommée politique de cohésion, vise désormais également à soutenir le développement des autres régions afin qu'elles jouent un rôle d'entraînement pour l'ensemble de l'Union. Elle participe, complémentaiement, à la coopération entre territoires européens afin de promouvoir des initiatives communes impliquant plusieurs pays. C'est dans le cadre de cette compétence partagée entre les États-membres et l'Union que se déterminent les grandes orientations de cette politique aux niveaux nationaux et régionaux.

Dans ce contexte, les institutions de l'UE, au premier rang desquelles la Commission européenne, apparaissent comme les garantes des orientations générales européennes en matière d'aménagement et de développement des territoires. Ces orientations sont notamment traduites dans des notions qui sont autant de points d'ancrage auxquels les différents intervenants de la politique régionale doivent se référer pour concevoir et mettre en œuvre les politiques qui en découlent. Ainsi, l'UE est particulièrement encline à développer un vocabulaire *ad hoc* constitué de notions clés. Ces dernières constituent une création originale ou transférées à partir d'autres domaines et font l'objet d'une adaptation au champ de la politique régionale. À ce titre, ces notions font le plus souvent référence à une dimension spatiale. Certains auteurs les qualifient de *spatial concepts*. Pour eux, l'intérêt de ces notions réside dans leur capacité à synthétiser des réalités complexes et à renvoyer, dans le même temps, aux

objectifs politiques que se fixe l'Union dans le domaine de l'intervention sur les territoires¹.

Cet article rend compte d'une expérience de recherche appliquée, conduite dans le cadre du programme européen ESPON², qui avait notamment pour objectif d'évaluer la manière dont certaines notions sont utilisées par les praticiens de l'aménagement dans 8 pays de l'UE³. Ce travail a fait l'objet d'un rapport de synthèse qui a notamment permis d'exposer, de manière synthétique, différentes interprétations des notions européennes du développement territorial⁴. Cette approche se voulant résolument transnationale et non comparative, il nous a semblé intéressant, dans le cadre restreint de cet article pour l'*Information géographique*, de présenter les résultats de l'enquête menée auprès d'acteurs français⁵. Il ne s'agit pas ici de prétendre à une quelconque représentativité mais plutôt de soulever des éléments de débats autour de ces notions. Nous avons concentré nos interrogations sur 6 notions importantes : « cohésion territoriale », « impact territorial », « compétitivité régionale », « durabilité », « polycentrisme », « gouvernance territoriale ». L'intérêt de ces notions, au-delà de leur forte mobilisation dans le discours européen dans le domaine étudié ici, est d'illustrer des dimensions différentes de l'action européenne. En effet, alors que les notions de « cohésion territoriale », de « compétitivité régionale », de « développement durable » et de « polycentrisme » correspondent à de grandes orientations européennes, la notion de « gouvernance territoriale » renvoie aux modalités de mise en œuvre des politiques, considérée à différentes échelles

1. Sur les *spatial concepts* voir : Tatzberger G. (2007), « Spatial Visions, Concepts and Metaphors : their Essential Role in European Spatial Development and Policy Discourse », in L. Doria, V. Fedeli et C. Tedesco (dir.), *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram, Actions, Institutions, Discourses*, Londres, Ashgate, p. 278-297

2. ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) est un programme de recherche appliquée financé par l'Union européenne portant spécifiquement sur l'aménagement du territoire européen.

3. Belgique, Espagne, France, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie

4. L'enquête a été menée en 2011 dans le cadre du projet du programme ESPON 2013 intitulé *Capitalization and dissemination of ESPON concepts* (CaDEC). Le rapport final est consultable à l'aide du lien suivant : http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TransnationalNetworkingActivities/cadec.html.

5. 16 personnes ont été interrogées dans le cadre d'entretiens en face à face ou d'entretiens téléphoniques d'une durée d'1 à 2 heures. Pour chaque notion, il fut demandé si la notion était utilisée par notre interlocuteur. Dans le cas d'une réponse positive, nous demandions alors que notre interlocuteur la définisse précisément selon ses connaissances et son expérience. Dans le cas d'une réponse négative, nous demandions pourquoi cette notion n'était pas mobilisée. Suite aux entretiens, un séminaire de travail a été organisé à Paris le 27 janvier 2012 afin de synthétiser et d'approfondir, avec les intéressés, les réponses aux entretiens. Il s'agit de personnes qui occupaient des postes à responsabilités techniques (responsables de structures ou de services, chargés de mission) à l'échelle locale (8), régionale (3) et nationale (5). Les organismes et institutions concernées se situent au niveau ministériel et d'organisme de recherche appliquée, des collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil général), des intercommunalités (communautés de communes, urbaine et d'agglomération), associatif (agence d'urbanisme, association d'élus, de développement territorial), consulaire.

de l'Union ; et celle d'« impact territorial » témoigne du souci de mesurer les conséquences des politiques sur les territoires de l'Union.

La littérature académique qui s'intéresse à la politique régionale de l'UE montre que les notions mobilisées sont souvent définies de manière assez vague et peuvent finalement être sujettes à différentes interprétations. Cette situation s'explique par le contexte dans lequel ces notions se déploient. Tout d'abord, le contexte institutionnel pousse les autorités européennes à gagner en légitimité en développant un discours spécifique relativement stable dans le temps et qui se nourrit de notions récurrentes. Cependant, les changements conjoncturels des orientations politiques négociées avec les États-membres peuvent également conduire, dans le temps, à des modifications de sens de ces notions (Elissalde, Santamaria, Jeanne, 2013). Par ailleurs, ces notions doivent pouvoir s'appliquer à des contextes géographiques et institutionnels forcément variés au sein de l'Europe. Par conséquent, le caractère vague des notions permet également de ménager la possibilité d'adaptation à des situations différentes sans pour autant remettre en cause le vocabulaire mobilisé au niveau de l'Union. Des auteurs⁶ ont émis l'hypothèse que les orientations de l'UE en matière d'aménagement et de développement des territoires avaient moins vocation à être directement appliquées qu'à être mises en œuvre. Pour ce qui concerne l'utilisation des notions, cette hypothèse implique que chaque notion soit adaptée à son contexte d'utilisation - mise en œuvre plutôt qu'application -, ce qui témoignerait de la capacité de l'Union à façonner les esprits et participerait ainsi d'un processus d'institutionnalisation de la politique d'aménagement du territoire européen⁷. Par conséquent, même si l'on considère que des adaptations des notions sont possibles, le processus envisagé est descendant (de l'UE vers les acteurs des territoires infra-européens) et s'inscrit dans la perspective d'une certaine conception de l'eupéanisation, définie comme l'influence que peut avoir l'intégration européenne sur les politiques nationales des États-membres.

Or certains auteurs ont pu démontrer que l'eupéanisation relevait d'un jeu plus complexe, celui d'un va-et-vient entre les autorités européennes d'une part, les autorités et les acteurs infra-européens de l'aménagement, d'autre part (Palier, Surel, 2007). Complémentairement, il apparaît que se constituent différentes arènes de débat impliquant, à différents niveaux géographiques, des acteurs qui développent leurs propres points de vue autour des questions

6. Mastop H. (1997), « Performance in Dutch spatial planning : an introduction. *Environment and Planning* », B : Planning and Design, 24, pp. 807-813 ; Faludi A. (2000), « The European Spatial Development Perspective – What Next ? », *European Planning Studies*, 8, 2, pp. 237-250 ; Faludi A. (2003a), « The application of the European Spatial Development Perspective : introduction to a special issue », *Town and Country Planning Review*, 74, 1, pp. 1-9 ; Faludi, A. (2003b), « Unfinished business : European spatial planning in the 2000s », *Town and Country Planning Review*, 74, 1, p. 121-140.

7. Waterhout B. (2008), *The institutionalisation of European spatial planning*, Delft, Delft university of technology, 240 p.

européennes⁸. Concernant la mobilisation des notions, ces analyses impliquent de s'interroger sur leur valeur puisqu'elles sont susceptibles de connaître des interprétations différentes. En effet, dans le domaine de l'aménagement, des concepts clairement définis peuvent apparaître comme nécessaires pour que les acteurs en charge de la mise en œuvre des actions puissent partager une connaissance professionnelle commune et identifier des objectifs précis. *A contrario*, on peut également considérer qu'une certaine souplesse dans l'interprétation des concepts permet de faciliter leur mise en œuvre sur le terrain⁹.

Cet article propose donc d'éclairer ces débats à partir d'une étude sur le cas français. Nous verrons, notamment, que si les acteurs français interrogés proposent effectivement leurs propres interprétations des notions européennes étudiées, ils ne le font pas systématiquement sur un registre instrumental d'adaptation à leurs contextes d'action spécifiques. En effet, ils s'appuient, également, sur leurs connaissances, leurs compétences et leurs réflexions personnelles qui relèvent de choix politiques voire idéologiques. Leur posture les conduit parfois à discuter les notions elles-mêmes, à proposer des alternatives à ce qu'ils considèrent comme des options uniquement européennes et, se faisant, à adopter parfois des positions critiques mettant l'UE quelque peu à distance. Nous montrerons donc que, loin de s'inscrire exclusivement dans une logique de diffusion descendante, les notions choisies, généralement très utilisées mais aussi parfois également fortement débattues, s'inscrivent dans un continuum intellectuel au sein duquel les acteurs même de l'aménagement ne distinguent guère réflexion conceptuelle et mise en œuvre pratique.

► La « cohésion territoriale » : une définition conforme mais peu référée au contexte européen

La notion de cohésion territoriale fait référence à un des objectifs historiques de l'Europe : la diminution des disparités (préambule du Traité de Rome)¹⁰, des écarts et des déséquilibres entre les États et entre les régions européennes afin de permettre la réalisation du marché intérieur et l'amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens européens. Cette recherche de cohésion,

8. Cotella G., Adams, N., Nunes, R. (2012), « Engaging in European Spatial Planning : A Central and Eastern European Perspective on the Territorial Cohesion Debate », *European Planning Studies*, 20, 7, pp. 1197-1220.

9. Abrahams G. (2013), « What « Is » Territorial Cohesion ? What Does It « Do » ? : Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts ». *European Planning Studies*. DOI : 10.1080/09654313.2013.819838 (<http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2013.819838>).

10. «...soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées... »

qui s'exprime ici entre les territoires, renvoie à l'idée d'une certaine forme de « justice spatiale » et d'un modèle européen de société qui fut maintes fois réaffirmé dans les différents traités. La création d'un espace sans frontières et la mise en œuvre de l'unité économique et monétaire impliquent que les citoyens européens puissent bénéficier des mêmes opportunités quel que soit leur lieu de vie. De ce point de vue, l'objectif de cohésion territoriale doit permettre, grâce à un souci d'équilibre dans le développement des territoires européens, un développement économique plus harmonieux.

Cependant, alors même que cette notion est utilisée par tous nos interlocuteurs et que certains identifient clairement son origine européenne, la « cohésion territoriale » n'est pas systématiquement définie en référence à l'UE. Une des personnes interrogées précise même que, dans son travail, la cohésion territoriale revêt une définition qu'il convient de distinguer de celle de l'UE... Dans le même ordre d'idée, un de nos interlocuteurs considère, qu'à l'échelle locale, le terme de cohésion sociale est plus pertinent, la cohésion territoriale étant considérée comme un terme plus spécifiquement européen.

Sur le fond, la cohésion territoriale correspond bien, pour les personnes interrogées, à l'objectif européen, celui de contrebalancer les inégalités entre les territoires. On repère également une combinaison d'éléments présents dans l'approche européenne permettant d'atteindre cet objectif. En effet, s'il est question de solidarité (aides, redistribution, péréquation, égalisation des conditions sociales) et d'une meilleure répartition des richesses (atténuation des inégalités, meilleur équilibre des richesses entre les territoires), la cohésion territoriale passe également par des actions en faveur du développement des territoires.

Du point de vue de la mise en œuvre des politiques, les propos recueillis auprès de nos interlocuteurs français sont conformes aux attendus européens : les territoires apparaissent comme les lieux privilégiés d'articulation des politiques sectorielles des différents acteurs. Cela exprime une conception particulière, fondée sur l'idée que la base du développement s'exprime à des échelles territoriales forgées par des fonctionnements concrets. La référence territoriale introduit également l'idée d'un développement adapté aux différents territoires de l'Europe en termes de potentiel endogène et de respect de leur diversité. Les entretiens permettent de préciser certaines de ces idées :

- Pour certains, la cohésion territoriale signifie la coordination des politiques sectorielles et aussi la coopération entre les territoires. À ce titre, est également évoquée la question de la coordination des différentes institutions concernées par les décisions en lien avec les objectifs de cohésion territoriale. C'est donc la cohérence des découpages territoriaux et des périmètres d'actions publiques qui est ici visée. Le choix pertinent de périmètres est alors une condition au développement de politiques allant dans le sens d'une

meilleure cohésion économique et sociale ; la notion de cohésion territoriale servant alors de notion de synthèse dans le cadre d'un territoire correctement délimité.

- Un de nos interlocuteurs propose également de définir la cohésion territoriale à travers la qualité et l'intensité des relations aux seins des réseaux sociaux et économiques d'un territoire.

Dans le contexte européen, la référence à la dimension territoriale de la cohésion permet à chaque acteur d'identifier son territoire privilégié d'action. Il s'agit donc d'une expression permettant d'incorporer une approche multiscale fort utile dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques européennes. C'est donc bien l'ensemble des territoires de l'Union qui sont concernés par la recherche de cohésion territoriale.

Or nos entretiens ont révélé la prévalence d'une approche locale parfois même micro-locale (quartier, intra-quartiers, inter-quartiers) comme échelle privilégiée de la cohésion territoriale. Cette situation peut être expliquée par la composition du groupe de personnes interrogées¹¹ mais pas seulement. En effet, même pour les professionnels travaillant à l'échelle régionale, la recherche de cohésion territoriale s'exprime, de manière privilégiée, à cette échelle, entre territoires infra-régionaux¹². En outre, l'expression « vivre ensemble », qui désigne la capacité des personnes à vivre en bonne entente dans leur environnement de vie, est mobilisée à plusieurs reprises pour définir la cohésion territoriale. Cependant, on peut nuancer ce constat quand nos interlocuteurs considèrent également la cohésion territoriale comme un outil de coopération entre territoires (ex. coopération entre régions) qui correspond à un des moyens de la cohésion territoriale dans le cadre de la politique régionale.

► La « compétitivité régionale » : une approche convergente pour une notion discutée

La notion de compétitivité régionale renvoie à une conception du développement économique qui considère les régions comme des entités en concurrence les unes avec les autres et dont la position concurrentielle repose sur une certaine dotation en facteurs socio-économiques qui concourent à rendre certains territoires plus attractifs et innovants que d'autres.

Dans le cadre de l'UE, la notion de « compétitivité régionale » fait son apparition au Conseil européen de Berlin en 1999. On parle alors de « l'amélioration

11. Prédominance des interlocuteurs travaillant à l'échelle locale ou interlocuteurs travaillant pour des institutions nationales mais à destination de territoires locaux.

12. Une seule fois la dimension nationale de la cohésion territoriale est citée comme une responsabilité de l'État central...

de la compétitivité des économies régionales » en l’associant toujours avec d’autres objectifs tels que « la cohésion sociale et l’emploi ». La montée en puissance de cette notion comme référentiel principal fut ensuite renforcée par la Stratégie de Lisbonne en 2000¹³, document d’orientation politique qui visait à faire de l’UE « l’économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d’ici à 2010 ». Comme précédemment, à cet objectif, s’adjoignent ceux d’une croissance durable et d’une cohésion sociale affermie. La référence à l’idée de compétitivité appliquée aux territoires devient ensuite systématique dans les textes officiels¹⁴ et correspond à des financements censés la soutenir¹⁵.

Au-delà de son institutionnalisation progressive, l’idée de compétitivité régionale doit être lue comme une inflexion dans la politique régionale européenne. Contrairement à une tradition principalement compensatrice de l’usage des fonds de la politique régionale, l’introduction de l’idée de compétitivité fait référence à l’idée que la croissance peut être impulsée de l’intérieur par les ressources internes et les capacités d’adaptation des territoires. L’émergence de la notion de compétitivité régionale doit donc être replacée dans un contexte de réflexion de la part des autorités communautaires sur les moyens les plus efficaces pour redynamiser une économie européenne distancée dans la course à la mondialisation, en considérant que si les origines du problème sont mondiales, leurs répercussions sont locales et régionales.

Les propos recueillis auprès de nos interlocuteurs français sont conformes aux perspectives européennes mais permettent d’en préciser certains aspects. La compétitivité régionale est référée à la concurrence voire à la compétition entre les territoires, liée à la mondialisation, qui s’exprime aux échelles nationale, européenne et mondiale. Le phénomène de métropolisation est également cité comme un élément de cette concurrence entre territoires, soit comme un facteur de compétition entre métropoles, soit comme une exigence d’organisation des territoires régionaux. Dans ce contexte, la référence à la compétitivité régionale implique la prise en compte de la position relative d’un territoire par rapport à d’autres en termes de développement.

Une autre dimension de la définition renvoie la notion de compétitivité régionale à l’action : elle serait alors à rechercher, des actions devraient être développées pour la promouvoir. Dans cette perspective, le but visé est celui d’assurer la croissance économique par l’accès aux marchés. Cependant, cette perspective

13. Notion également reprise dans le document stratégique Europe 2020 (2010) qui prolonge la stratégie de Lisbonne.

14. Par exemple : le troisième rapport sur la cohésion en 2004 intitulé *Cohésion, compétitivité, emploi et croissance* ; l’objectif « Compétitivité régionale et emploi » de la politique régionale (2007-2013).

15. Pour la programmation budgétaire 2014-2020, cette notion est devenue un des postes majeurs (> 11% du total) des dépenses de la politique régionale (« compétitivité pour la croissance et l’emploi »).

strictement économique est également référée à un souci plus large de développement. Les moyens évoqués sont généraux quand nos interlocuteurs se réfèrent à la question de l'attractivité du territoire, à la valorisation des ressources et des spécificités territoriales, à la qualité de vie, à l'attraction d'une main-d'œuvre spécifique. Dans le domaine économique, les moyens évoqués sont ceux de la spécialisation économique (par domaine, sur des créneaux, sur des secteurs), du soutien aux entreprises innovantes, à la recherche et développement (pôles de compétitivité, technopoles, « clusters ») et à la formation (enseignement supérieur).

La notion de compétitivité est généralement référée au niveau régional, comme y invite d'ailleurs le syntagme, mais certains de nos interlocuteurs (au niveau local) utilisent le terme « territoire » (« compétitivité du territoire ») sans évoquer directement la dimension régionale. À deux reprises, la dimension d'échelle de la notion est renvoyée à la capacité des territoires infra-régionaux à participer de la compétitivité régionale par leur capacité d'organisation et par la mise en avant de leurs atouts spécifiques mais complémentaires.

Cependant, de manière récurrente, il faut souligner que les personnes interrogées nous disent préférer employer le terme d'« attractivité » à la place de « compétitivité » car ce dernier leur semble trop orienté vers l'idée de compétition, de mise en concurrence entre les territoires, situation qui leur semble contre-productive en termes de développement. Ainsi, comme indiqué précédemment, ils préfèrent l'idée de mettre en avant les spécificités territoriales. Or l'approche européenne de la compétitivité régionale et les orientations de la politique régionale articulent, sans difficulté apparente, compétitivité régionale et cohésion territoriale alors même que ces deux notions renvoient à des objectifs qui peuvent effectivement apparaître comme difficilement conciliables¹⁶...

Il faut également préciser qu'un nombre important de nos interlocuteurs (6) n'utilise pas cette notion dans leur pratique professionnelle. Certains l'expliquent par leurs appartenances institutionnelles (Conseils généraux) en renvoyant la notion au domaine de compétences des institutions régionales (Conseils régionaux) ; les autres considèrent que la référence à la notion est implicite dans leurs réflexions (études comparées à l'échelle européenne, diagnostics économiques) et au titre des actions qu'ils mènent (projets financés sur fonds structurels, cofinancement de projets économiques, développement de filières...).

Deux des professionnels travaillant au niveau régional évoquent l'incompréhension relative voire la méfiance qu'inspire cette notion. Pour l'un d'eux, cette

16. Sur la question de l'articulation des contradictions que porte le discours européen sur l'aménagement du territoire : Jensen O. B., Richardson T. (2004), *Making European Space. Mobility, Power and Territorial Identity*, Londres, New York, Routledge, 287 p.

notion est difficilement mobilisable dans des documents politiques ou à destination des élus car son sens n'est pas immédiatement compréhensible. Il semble également que la référence à l'échelle régionale brouille la compréhension de la notion si bien que, parfois, on préfère utiliser, seul, le terme de compétitivité. La méfiance vis-à-vis de la notion s'explique par son caractère « exogène » : la compétitivité régionale apparaît comme une notion trop marquée par les institutions européennes, comme une notion imposée de l'extérieur et, à ce titre, quelque peu rejetée... On lui préfère alors, et pour les mêmes raisons évoquées précédemment, la notion d'attractivité. En outre, selon l'un de ces interlocuteurs, cette notion serait rendue plus acceptable si elle était moins connotée d'un point de vue économique et si elle renvoyait à une conception plus globale de la compétitivité (en termes sociaux, humains...).

► Le « développement durable¹⁷ » : fortement mobilisée mais critiquée, le paradoxe d'une notion de référence

Le développement durable est, selon la formulation traditionnellement retenue, « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs » (rapport Brundtland, 1987). Compris dans son sens lié à l'environnement, ce concept programmatique donne pour mission à ceux qui le revendiquent, de préserver les possibilités de développement des générations futures par une mise en valeur prudente et réfléchie des ressources actuelles. Mais l'idée de développement durable correspond aussi à une conception plus large du développement qui doit permettre de prendre en compte les relations entre l'écologie, le social et l'économique. Au fil des traités¹⁸ et des règlements, le développement durable est devenu l'un des objectifs majeurs de l'UE insistant davantage sur la dimension environnementale, et faisant d'un niveau élevé de protection de l'environnement l'une des priorités absolues de toute politique européenne. Le développement durable a fait l'objet d'actes communautaires divers, concernant de très nombreux secteurs (énergie, agriculture, pêche, industrie, transports...). L'UE a tenté de transformer des principes ou des concepts en un ensemble cohérent et en un guide pour l'action à travers ce que l'on nomme la « stratégie de Göteborg » (2001). Elle établit des objectifs de développement durable à long terme qui

17. Le guide d'entretien mentionne la notion de « durabilité » et non de « développement durable ». Ce choix relève d'une volonté initiale de notre part de faire directement référence à l'objectif environnemental de la politique de cohésion comme l'un de ses composants essentiels à côté des objectifs de cohésion et de compétitivité. Cependant, l'ensemble de nos interlocuteurs ont systématiquement assimilé la « durabilité » au « développement durable », ce qui peut exprimer une volonté partagée de ne pas dissocier la protection de l'environnement de la question du développement.

18. Le développement durable apparaît pour la première fois comme objectif de l'Union dans l'article 2 du Traité d'Amsterdam en 1997.

visé fondamentalement le changement climatique, les transports, la santé et les ressources naturelles. Cette stratégie est fondée sur trois éléments principaux :

- l'élaboration coordonnée de politiques communes avec une meilleure coordination des démarches de développement durable, tant à l'échelle nationale qu'europpéenne ;
- un ensemble d'objectifs prioritaires pour limiter les effets du changement climatique, en particulier pour viser à réduire les émissions de gaz à effet de serre conformément aux objectifs du protocole de Kyoto ;
- un ensemble d'objectifs pour mettre un frein aux tendances contraires au développement durable : limiter la diminution de la biodiversité, assurer des transports écologiquement viables, limiter les risques pour la santé publique, gérer les ressources de manière responsable.

Afin de rendre effectif ces principes, l'UE, dans ses différents programmes, met en avant la nécessité de prendre en compte les critères du développement durable dans les investissements auxquels elle contribue. L'UE impose ainsi des normes strictes en matière d'évaluation environnementale pour les grands projets d'infrastructures ou pour les documents d'urbanisme.

La notion de développement durable, utilisée par l'ensemble des acteurs interrogés, leur apparaît aujourd'hui comme incontournable pour la conception et la mise en place de politiques d'aménagement et de développement des territoires. Par ailleurs, son emploi couvre un spectre très large. Si les différentes dimensions écologique, sociale et économique sont citées, elles sont spécifiées. Pour la dimension sociale, on parle de « solidarité sociale », de « solidarité territoriale ». Les domaines de l'action publique concernés par le développement durable sont variés et couvrent des spectres différents : les déchets, les transports, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le développement économique, l'habitat, l'environnement. Des actions précises sont évoquées : limiter la consommation d'espaces, favoriser les déplacements respectueux de l'environnement, limiter la consommation d'énergie et l'émission de GES, améliorer les conditions de vie... Sont parfois évoqués des éléments de démarches en rapport avec le développement durable comme celles de la gouvernance, de la concertation, de l'évaluation à travers la mobilisation d'indicateurs quantifiables. Il s'agit donc d'une conception large du développement durable qui, au-delà des exemples de politiques et d'actions, concerne potentiellement toutes les politiques publiques. Cette conception s'illustre également à travers les propos de certains de nos interlocuteurs qui font référence à la démarche de développement durable comme une manière de répondre aux crises économiques, sociales et environnementales en ménageant des capacités d'adaptation et de résilience. De ce fait, la définition donnée implique souvent une référence à la question de l'anticipation, de projection dans l'avenir, de capacité à penser à long terme et de prendre des décisions dans cette perspective. De la même

manière, on retrouve cette conception large quand il s'agit de définir le développement durable comme un modèle de développement ou encore comme une manière de repenser les rapports entre l'environnement, les individus et la société, notamment à travers l'idée d'un déplacement des problématiques de protection de l'environnement vers celles d'une meilleure articulation des sociétés à leur environnement.

La notion est donc utilisée selon un spectre très large de l'action publique à tel point qu'elle peut même apparaître comme la pierre angulaire de toute réflexion concernant les choix relatifs à l'organisation de l'espace et au développement des territoires.

Cependant, on peut constater un certain scepticisme vis-à-vis de cette notion. En effet, à plusieurs reprises, la définition s'accompagne d'une posture critique de la part des acteurs interrogés. On considère cette notion comme peu stabilisée, comme un mot-valise relevant plutôt de la communication que d'une approche scientifique (quid de la mesure ?) et technique.

► La « gouvernance territoriale » ou l'Europe par défaut

La « gouvernance territoriale » constitue la déclinaison territoriale d'une des préoccupations majeures de l'Union, celui de la gouvernance européenne. La notion de gouvernance apparaît dans le débat européen au moment où se développent les critiques sur le fameux « déficit démocratique » de l'Union au tournant des années 2000. Ce débat a donné lieu à la publication, en 2001, par la Commission européenne, du Livre Blanc de la gouvernance européenne¹⁹. Selon la Commission, les principes sur lesquels doit s'appuyer la gouvernance sont les suivants : l'« ouverture » doit correspondre à un souci de transparence du fonctionnement des institutions tant vis-à-vis des États-membres que des citoyens ; la « participation », celle des citoyens, doit permettre leur implication dans la conception et la mise en œuvre des politiques ; la « responsabilité » correspond à un souci de clarification du rôle de chacun dans les processus législatifs et exécutifs ; l'« efficacité » implique l'évaluation des politiques mises en œuvre ; la « cohérence » doit faciliter la coordination des actions entre les différents niveaux de prise de décisions, notamment entre l'UE et les collectivités territoriales.

Or l'enjeu du recours à la gouvernance s'exprime spécifiquement dans le cadre de la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union. En effet, alors que

19. Commission of the European Communities (2001), *European Governance. A white paper*, Bruxelles, Commission of the European Communities, 35 p.

cette dernière ne dispose pas d'une compétence spécifique en matière d'aménagement du territoire, compétence qui relève des États-membres, la version territorialisée de la gouvernance – la gouvernance territoriale – exprime, du point de vue européen, l'importance d'une bonne coordination des différents acteurs aux différentes échelles (coordination verticale) et au sein des territoires de mêmes échelles, notamment entre différentes politiques sectorielles (coordination horizontale).

L'analyse des propos recueillis fait apparaître que l'idée de gouvernance territoriale est au cœur de la pratique professionnelle des personnes interrogées. À une seule exception près²⁰, tous utilisent cette notion. À travers les définitions proposées, on voit se dégager, malgré des nuances d'une définition à l'autre, des éléments convergents qui semblent fortement articulés à une pratique ordinaire, selon deux axes forts :

- La gouvernance territoriale correspond à une manière de réfléchir, de concevoir et de mettre en œuvre des actions concernant un territoire à partir d'un travail en commun entre les différents acteurs (publics et privés) de ce même territoire. Elle suppose l'implication des acteurs concernés et des méthodes de prise de décisions (concertation, négociation) qui la rapproche de la notion de développement durable. Elle constitue alors une méthode d'aide à la prise de décision et de suivi de la mise en œuvre des actions.
- La gouvernance territoriale incorpore également l'idée d'une bonne organisation des relations entre institutions publiques territorialisées – articulation horizontale (partage de compétences, pilotage, désignation d'un chef de file...), articulation verticale (contractualisation) –, celle d'une bonne organisation des relations au sein de ces dernières (collectivités territoriales, intercommunalités) et entre celles-ci et d'autres acteurs collectifs ou individuels (acteurs économiques, universitaires, « société civile », experts, techniciens...). Elle permet, grâce à un accord des acteurs concernés sur les actions à mener, de transcender, si nécessaire, les limites administratives. La gouvernance territoriale met donc en jeu l'idée de coordination et d'articulation des différents niveaux de décisions et de compétences et l'établissement de règles de relations entre acteurs dans la perspective d'un travail en commun, de projets partagés et de mise en cohérence et de coordination des actions. Elle constitue donc un enjeu de nature politique. De ce point de vue, l'usage de la notion de gouvernance territoriale peut également être compris comme une réponse à la complexité de l'organisation territoriale.

La gouvernance territoriale, même si elle correspond, dans ses grandes lignes, aux orientations européennes, semble avant tout constituer un élément central

20. Il explique cette situation par la très forte réticence des personnels de son organisation à utiliser la notion même de gouvernance qu'ils considèrent comme une des figures du capitalisme et de la mondialisation.

de la pratique professionnelle des acteurs interrogés ; à aucun moment, nos interlocuteurs ne se réfèrent à une approche européenne de la gouvernance territoriale... Ceux qui évoquent l'Europe dans ce domaine émettent des appréciations critiques : cette notion, trop générale, relèverait uniquement du langage officiel de l'UE sans prise en compte réelle au moment de la mise en œuvre de la politique régionale de l'UE. D'autres, au contraire, y verraient une intrusion inopportune de l'UE dans leur mode de gouvernance...

► La « polycentrisme » : une notion assimilée mais en déclin

À un niveau élémentaire de définition, le polycentrisme désigne un espace structuré par plusieurs pôles. Dans le contexte européen, le terme polycentrisme prend non seulement un sens descriptif mais renvoie également à une approche volontariste, celle d'une organisation souhaitable du territoire de l'UE.

Dans son acception descriptive, parler de polycentrisme c'est non seulement faire référence à la morphologie du système urbain qui relève de la distribution spatiale des aires urbaines, mais aussi aux relations que ces dernières entretiennent à travers les réseaux, par l'intermédiaire de flux et grâce à leurs coopérations. On peut alors, en fonction de ces éléments, dégager des formes d'organisation différentes de l'espace et statuer sur la structuration plus ou moins polycentrique des espaces considérés. De ce point de vue, la synthèse des propos recueillis montre une conception congruente de cette notion : le polycentrisme désigne l'existence de plusieurs pôles sur un territoire dont les rapports hiérarchiques sont au moins atténués.

Le polycentrisme est présenté dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)²¹ comme une orientation visant à contrebalancer le caractère mono-centrique du territoire européen organisé autour du Pentagone Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg qui concentre une bonne part de la population et des richesses de l'Europe. Cet objectif général, à l'échelle de l'UE, trouve également sa déclinaison aux échelles infra-européennes. Le polycentrisme, dans sa version européenne, est donc décliné à différentes échelles : européennes, nationales, régionales voire infrarégionales quand il s'agit d'observer les éléments de base d'une organisation polycentrique (mailles du développement local, réseaux de transports secondaires...). De même, pour

21. Document indicatif et non contraignant, le SDEC (1999) est un document d'orientation en matière d'aménagement du territoire européen. Il présente les principaux objectifs que s'assignent les pays membres afin d'assurer un développement équilibré et durable du territoire européen. Il a été prolongé par le document intitulé Agenda territorial (2007) et par l'agenda territorial 2020 (2011).

nos interlocuteurs, l'évocation du polycentrisme permet de se référer à une sorte d'impératif d'organisation multiscaleaire.

À l'échelle locale, on parle de métropole polycentrique quand il s'agit de désigner des formes d'organisation urbaine qui impliquent des centres de rang inférieur dans le fonctionnement d'une métropole régionale ou de rendre compte de la capacité d'organisation de centres de second rang à constituer, à plusieurs, des ensembles urbains plus conséquents. Toujours à cette échelle, est évoquée la question de la structuration d'un territoire (un département) par ses pôles secondaires afin de maintenir l'animation d'un espace et d'éviter un développement à deux vitesses (métropole régionale *versus* reste du territoire).

De même, à l'échelle régionale, le polycentrisme est renvoyé à la question de la structuration de l'espace selon différentes modalités, les différences s'expliquant ici par des structurations régionales elles-mêmes différentes :

- Soit qu'il permette de souligner la présence, à côté de la métropole régionale, de centres nombreux et de bonne taille animant le territoire régional.
- Soit qu'il désigne la perspective d'une meilleure structuration du territoire régional à la fois au niveau métropolitain mais aussi dans le cadre d'autres types d'espaces (territoires ruraux) ou d'autres espaces de référence au sein desquels la question de la centralité s'exprime également par la capacité à organiser la gouvernance locale (bassin de vie, territoire de projets).
- Soit, encore, qui l'y soit fait référence comme outil de contrôle d'évolutions considérées comme problématiques (ex. : étalement urbain)²².

À l'échelle nationale, la référence au polycentrisme correspond à l'expression d'une volonté : celle de contrebalancer le « monocentrisme » du territoire français. À l'échelle transnationale, le polycentrisme désigne l'idée d'une participation à un réseau de centres à l'échelle européenne.

Comme nous pouvons le constater, le polycentrisme est à la fois, pour nos interlocuteurs, une catégorie descriptive de la situation des polarités au sein d'un espace et sert également de référence pour l'action (dimension volontariste).

Du fait de sa mention dans le SDEC²³, le polycentrisme apparaît comme une des notions de référence de l'organisation du territoire européen même si elle est aujourd'hui moins mobilisée dans le discours de l'UE. Ceci peut s'expliquer par l'intérêt, mais aussi par les débats, suscité par l'émergence de la notion de cohésion qui tend à devenir la notion pivot de l'action européenne

22. Au-delà de l'organisation urbaine des territoires, le SDEC fait également référence au polycentrisme quand il s'agit des rapports villes/campagnes. On peut noter ici la prise en compte par nos interlocuteurs des territoires ruraux, des bassins de vie, des territoires de projets et des questions relatives à l'étalement urbain.

23. *Supra* note 21.

(cf. rapports sur la cohésion). Parfois, on constate, notamment dans les travaux de l'ESPO²⁴, l'absence de référence au polycentrisme. On semble lui préférer l'expression « développement polycentrique ». On pourrait y voir la marque d'une orientation plus récente de la politique régionale vers des enjeux de développement plutôt que d'aménagement au sens d'une action visant à contrebalancer les inégalités territoriales. À partir de nos entretiens, on constate également le reflux de cette notion, la moins utilisée parmi celles soumises aux personnes interrogées (9 sur 16). On peut expliquer cette situation par la posture critique adoptée par nos interlocuteurs : cette notion leur apparaît tour à tour trop descriptive (donc, peu en rapport avec l'action), trop théorique, trop technocratique (difficilement compréhensible par les élus²⁵), voire quelque peu idéaliste du fait de sa dimension excessivement volontariste.

► « Impact territorial » : les acteurs interrogés, entre malentendu et force de proposition

Peu à peu introduite dans le contexte européen, l'idée d'évaluation d'impact apparaît dans le SDEC²⁶ en référence à la volonté d'équilibrer les avantages et les inconvénients de choix politiques : par exemple, dans le domaine des transports, quels arbitrages doit-on faire entre accessibilité et protection de l'environnement ? Quel équilibre peut-on trouver entre protection des ressources naturelles et développement ?

Dans le cadre de la mise en œuvre du SDEC²⁷ (programme dit de Tampere, 1999) et, plus tard, à travers le guide européen pour l'évaluation d'impact (Impact Assessment Guidelines, 2005²⁸), il est proposé de prendre en compte « la dimension spatiale des politiques européennes ». Il s'agit d'une approche des impacts qui se veut multisectorielles (indicateurs socio-économiques, environnementaux, culturels) applicables à l'échelle de l'UE mais aussi au niveau régional en prenant en compte les types d'espaces concernés (rural, urbain).

Cependant, c'est dans le cadre du programme ESPON²⁹ (programmes 2000-2006 et 2007-2013) que la notion d'impact territorial (*Territorial impact assessment*) a été développée. Plusieurs méthodologies ont été proposées dans le cadre

24. *Supra* note 2.

25. Dans ce cas, on lui préférera des périphrases du type : « mise en réseau des pôles urbains ».

26. *Supra* note 21.

27. *Supra* note 11.

28. Document de la Commission européenne régulièrement révisé depuis 2005, la dernière version date de 2009

29. *Supra* note 2.

de différents projets de recherche appliquée³⁰ en vue de mesurer les impacts des politiques européennes à différentes échelles territoriales. Ces études ont eu pour objectif d'ajuster les méthodes de manière à prendre en compte les effets potentiellement différents selon les territoires (caractéristiques, situation, taille...). Ces méthodes sont, le plus souvent, conçues pour évaluer en amont des choix politiques et doivent donc servir comme des outils d'aide à la décision.

Aujourd'hui encore, si l'on peut constater l'intérêt de l'UE pour la question de la mesure des effets des politiques européennes, on peut difficilement dire qu'il existe une méthode de référence pour évaluer l'impact territorial et une définition stabilisée de cette notion.

Pour nos interlocuteurs, même si une majorité déclare utiliser cette notion (11 sur 16), on constate plusieurs points de divergence avec l'approche européenne. Tout d'abord, elle porte sur le terme d'« impact » lui-même. Les professionnels interrogés sont souvent gênés par ce terme, traduit de l'Anglais, qui comporte en Français une connotation négative. De ce fait, ils préfèrent parler d'« effets » (qui peuvent par ailleurs être positifs, négatifs ou neutres, de nature environnementale ou socio-économique), terme jugé plus neutre³¹.

Ensuite, la notion d'impact territorial apparaît trop univoque. En effet, selon eux, on ne saurait réduire les effets des politiques publiques à une seule chaîne de causalité. L'évaluation des effets implique d'isoler les effets propres de chaque action.

Enfin, nos interlocuteurs placent la mesure de l'impact territorial au sein d'un continuum : elle peut se situer en amont des projets dans une logique prospective, de prise de décision, mais également en aval, afin d'évaluer les effets avérés de telle ou telle initiative (action, projet, politique sectorielle, politique territoriale) sur les territoires concernés. La mesure de l'impact territorial peut également permettre d'accompagner la mise en œuvre de projets d'aménagement en tentant d'évaluer comment un territoire peut tirer partie d'une nouvelle infrastructure de transport, par exemple ; ou en soutenant des projets susceptibles de produire des effets d'exemplarité ailleurs que sur les lieux où ils sont initialement développés.

Dans un autre registre, certains critiquent directement la conception européenne de l'impact territorial et de sa mesure, trop centrée sur les effets organisationnels et les données quantitatives et insuffisamment soucieuses de repérer des effets plus « qualitatifs ».

30. Entre autres, on peut citer les travaux de recherche appliquée suivants tous disponibles sur le site de l'ESPON (www.espon.eu/main) : Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies (TIPTAP) ; Assessment of Regional and Territorial Sensitivity (ARTS) ; ESPON and Territorial Impact Assessment (EA-TIA).

31. On parle aussi des conséquences des actions publiques sur les territoires.

► Conclusion

Sans prétendre généraliser le propos, les résultats présentés montrent que les notions européennes de l'aménagement et du développement des territoires sont connues et utilisées par les acteurs interrogés. Cependant, s'il existe bien des influences européennes sur la manière de concevoir les notions, les réponses montrent la capacité des personnes interrogées à s'approprier ces notions en les adaptant à leur pratique professionnelle et à leurs territoires d'action mais aussi à les préciser, à les approfondir, à les critiquer sans pour autant systématiquement les référer aux conceptions européennes. Ainsi, non seulement une européanisation via l'influence de notions clés ne saurait être réduite à un processus exclusivement descendant, mais on peut également souligner la capacité propre des acteurs à proposer des interprétations générales des notions sélectionnées.

► Bibliographie

- Élissalde B., Santamaria F. et Peyralbes A. (2008), *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Paris, Edition Tec & Doc, Lavoisier.
- Élissalde B., Santamaria F. et Jeanne Ph. (2013), « L'affirmation du rôle de la Commission européenne ? : de l'importance du discours sur la cohésion », *L'Espace géographique*, 2, t. 42, p. 97-114
- Palier B., Surel Y. et al. (2007), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.