



HAL
open science

L'aménagement du territoire dans la mise en œuvre de l'Agenda Territorial 2030 de l'Union européenne

Anna Geppert

► To cite this version:

Anna Geppert. L'aménagement du territoire dans la mise en œuvre de l'Agenda Territorial 2030 de l'Union européenne: Allocution d'ouverture pour la conférence " Putting the Territorial Agenda 2030 into practice Local and regional pilot activities and their supporting framework conditions " 6 Mai 2021 -German Association for Housing, Urban & Spatial Development. Mettre en pratique l'Agenda territorial 2030. Les activités pilotes locales et régionales et les conditions-cadres qui les soutiennent., Association allemande pour le logement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire., May 2021, Berlin, Allemagne. hal-04038975

HAL Id: hal-04038975

<https://hal.science/hal-04038975>

Submitted on 21 Mar 2023

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.

Allocution d'ouverture pour la conférence
« Putting the Territorial Agenda 2030 into practice
Local and regional pilot activities and their supporting framework conditions »
6 Mai 2021 - German Association for Housing, Urban & Spatial Development

**L'aménagement du territoire
dans la mise en œuvre de l'Agenda Territorial 2030 de l'Union européenne**

Prof. dr. Hab. Anna Geppert, Sorbonne Université

*

Résumé

Au cours des 20 dernières années, l'aménagement du territoire s'est progressivement effacé devant les objectifs économiques et environnementaux de l'UE: changement climatique, transition énergétique, économie numérique. L'Agenda Territorial 2030 de l'UE en est une nouvelle illustration.

Cependant, ce sont les acteurs nationaux et locaux qui, dans le concret de leurs choix, aménagent leur territoire. La pandémie devrait nous faire réfléchir. Il est temps de remettre en cause le paradigme de la mondialisation heureuse, d'investir dans nos villes, nos campagnes et nos régions à l'écart des grandes métropoles.

De ce point de vue, les propositions de la présidence Lettone (déclaration de Riga sur les villes petites et moyennes, 2015) et de la présidence portugaise (pour le développement des territoires ruraux, 2021) sont bienvenues. Renouons avec l'aménagement du territoire!

Mots clés

Aménagement du territoire ; aménagement de l'espace européen ; Agenda Territorial de l'Union européenne ; Schéma de Développement de l'espace communautaire ; changement climatique ; transition énergétique ; économie numérique ; villes petites et moyennes ; développement des territoires ruraux.

*

J'adresse mes sincères remerciements aux organisateurs de la présente conférence, qui m'ont invitée à réfléchir sur la relation entre l'Agenda territorial de l'Union européenne, qui en est déjà à sa seconde révision, et sa raison d'être : l'aménagement de l'espace européen, ou tout au moins, l'aménagement du territoire en Europe.

Je remercie particulièrement le dr. Jonas Scholtze, qui m'a adressé trois questions très pertinentes concernant l'Agenda Territorial 2030 et sa mise en œuvre dans sa relation à l'aménagement du territoire : je suivrai leur ordre.

La présente allocution, retravaillée, fera l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

1. L'Agenda Territorial de l'Union Européenne 2030 va-t-il renforcer l'aménagement du territoire en Europe ?

Pour répondre à cette question, je commencerai par un bref rappel historique – non pour le seul plaisir de l'histoire, mais parce que cela permet de comprendre la situation présente. À l'origine, la Communauté Économique Européenne construisait un marché commun et n'avait aucune compétence en aménagement du territoire. Cependant, à partir 1975, le CEE a mis en place une politique régionale, afin de soutenir les régions qui souffrent du modèle économique très libéral qu'elle instaure – c'est à dire les régions les moins riches, les moins développées. S'agit-il d'aménagement du territoire sous une autre dénomination?

Pour un Français, la réponse est oui. À ses débuts, la politique française d'aménagement du territoire voulait rééquilibrer le territoire national, en réduisant les disparités entre les régions industrialisées et celles qui l'étaient moins, et entre le région parisienne et les autres. Il n'est donc pas étonnant que ce soit un Français, Jacques Delors, qui a donné une impulsion majeure à la politique régionale lorsqu'il présidait la Commission européenne (1985-1995). Cependant, dans d'autres états-membres de l'union européenne, l'aménagement du territoire s'appuie sur d'autres traditions. Aujourd'hui encore, il n'y a pas de consensus sur ce qu'est l'aménagement du territoire, sur ses objectifs, ses instruments ou ses acteurs.

Au niveau européen, l'histoire montre la difficulté, sinon l'impossibilité, de mettre d'accord les états-membres sur une politique européenne d'aménagement du territoire. Il a fallu dix ans de négociations (1989-1999) pour accoucher du SDEC. Le Conseil informel des ministres en charge de l'aménagement du territoire adopta alors, non pas un schéma d'organisation de l'espace communautaire, visible sur une carte – mais un ensemble de principes, que chaque état pourrait interpréter et mettre en œuvre ses propres spécificités.

Avec le SDEC, le niveau européen adopte une méthode qui est encore d'actualité dans l'agenda territorial de l'union européenne : gouverner par le discours. Les vingt dernières années ont montré le succès rencontré par certains concepts disséminés par le SDEC, comme le polycentrisme, repris dans beaucoup de documents nationaux et régionaux, ou encore le partenariat rural-urbain. Ainsi, un certain rapprochement, de vocabulaire et de pensée, a été opéré entre les nations. Les politiques d'aménagement du territoire ont été influencées, particulièrement par les règles d'affectation des fonds structurels. L'aménagement du territoire en est sorti renforcé, particulièrement dans les pays où il n'avait pas une grande importance.

L'Agenda territorial 2020 a ajouté une méthode pour sa mise en œuvre : cette concertation régulière des acteurs, coordonnée par les troikas des états assurant la présidence du conseil de l'UE. De cette manière, les politiques mises en œuvre sont mieux connues, suivies, et la « pression des pairs » peut jouer un rôle pour les promouvoir. Cependant, les priorités ajoutées au cours des vingt dernières années ont modifié profondément cette politique – parallèlement à l'évolution des objectifs généraux de l'UE.

Puisque nous parlons de gouvernement par le discours, jetons un œil aux adjectifs qui qualifient la vision du territoire européen poursuivie dans les documents successifs : dans le SDEC (1999), il est *équilibré et durable*. Dans la première version de l'Agenda Territorial 2020 (2007), l'Europe devient *compétitive et durable*. Dans la mise à jour de 2011, nous trouvons une Europe *inclusive, intelligente et durable*, en adéquation parfaite avec la stratégie Europe 2020 du Conseil européen. Chemin faisant, la question des disparités régionales a perdu son importance. En d'autres termes, la politique économique l'a emporté sur l'aménagement du territoire.

L'Agenda Territorial de 2030 continue dans cette direction. Son sous-titre, *Un avenir pour tous les territoires*, est un attrape-tout. Ses deux objectifs principaux, une Europe juste et une Europe verte, relèvent de politiques sectorielles, économique, social, environnementale. Ils sont déclinés en « priorités territoriales », dans lesquelles la dimension spatiale est enfin évoquée. Dans ce cadre stratégique, la dimension propre de l'aménagement du territoire occupe une position faible.

Cependant, et c'est heureux, la mise en œuvre dépendra des acteurs nationaux et locaux. Une recherche que nous avons menée sur les investissements territoriaux intégrés (ITI) dans la région Île-de-France a montré que c'est dans le concret des choix locaux que se dessine l'équilibre entre injonctions sectorielles et territorialisation des politiques publiques. Il importe donc, plus que jamais, que nations, villes et régions se saisissent de l'aménagement de leur territoire et agissent. Aussi, en demeurant très réservée, et même critique, sur l'évolution du cadre stratégique de l'agenda territorial, je vois plus d'espoir dans les projets pilotes menés dans le concret de l'action, en particulier dans le sujet des régions en retard porté par nos amis allemands.

La question suivante m'invite à entrer dans le débat en proposant des orientations pour l'action.

2. Aménager le territoire européen hors de la mondialisation.

Permettez-moi de livrer une réflexion personnelle. Quelles sont les régions « en retard » ? Aujourd'hui, ce sont les perdantes de la mondialisation. Ce sont les régions éloignées des métropoles, où des villes petites et moyennes – l'essentiel des villes européennes ! - peinent à soutenir la concurrence économique mondiale.

Nous avons cru que nous devions raccrocher ces régions et ces villes à la mondialisation. La pandémie devrait nous faire réfléchir. Nous ne connaissons pas la cause du virus, mais nous avons vu sa diffusion : Corona est un virus de la mondialisation. Il a fleuri dans les lieux brassant des personnes du monde entier, aéroports, stations de ski, grandes manifestations. Il a frappé très fort les grandes métropoles, ces métropoles qui sont, par excellence, les lieux de la mondialisation : Milan, New York, Londres, Paris...

En France, à chaque nouvelle annonce de confinement, nous assistons à un véritable exode urbain. En Île-de-France, un million de personnes, soit 10 % de la population, partent se confiner en province. Sur le marché de l'immobilier, villes moyennes et localisations péri-urbaines gagnent en attractivité. La pandémie a fonctionné comme un catalyseur, mais en réalité le mouvement était déjà amorcé chez les populations les plus aisées car, en dépit de leurs performances sur le marché mondial, nos mégapoles sont devenues invivables.

Dans l'anonymat de nos grandes villes, nous ne voyons plus les personnes mais les masses, et les slogans de tolérance, justice, fraternité, sonnent creux. Dans les films de science fiction, des silhouettes sans visage habitent les métropoles

dystopiques : des travailleurs athlétiques et anonymes dans la Metropolis de Fritz Lang, des policiers et des gangs de malfaiteurs dans la ville de Gotham, des répliquants androïdes dans Blade Runner de Ridley Scott. Ce dernier prend pour décor Los Angeles en... 2019. En sommes-nous arrivés là ? Par l'intelligence artificielle et par l'eugénisme, nous essayons bien de produire des androïdes. Et notre société est en train de devenir de plus en plus dure. Sur mon trajet quotidien, au cœur de Paris, je croise des personnes hurlant dans le métro, des comportements agressifs, des personnes sans domicile dormant à même le pavé, des rats courant en plein jour dans les rues. Il y a seulement cinq ans, ce n'était pas ainsi. C'est tout cela que les élites ont déjà commencé à fuir.

Le temps est venu de remettre en cause la mondialisation, d'aménager des villes et des régions capables de fonctionner localement. Lorsque nous parlons de polycentrisme, n'oublions pas cela ! Car, aujourd'hui, même avec nos régions fonctionnelles, notre économie circulaire et nos circuits courts, nous sommes très loin du compte. Il est temps de réduire notre dépendance aux échanges mondiaux qui font de nos territoires des géants aux pieds d'argile, de renouveler notre approche de l'économie régionale.

Le temps est venu de bâtir des villes à taille humaine, où l'on peut vivre et travailler. Des villes aux distances courtes, aux rues invitant à la déambulation, aux jardins accueillants ; des villes préservées des panneaux publicitaires criards, des hauts-parleurs hurlants et de l'Internet ; des cités en harmonie avec leur arrière-pays ; des cités riches de toute leur histoire ; des cités bâties autour d'une église, et non d'une usine, d'une banque, d'une attraction touristique ou d'un centre commercial.

Ceci m'amène à la dernière question : le débat actuel.

3. Revenir aux fondements de l'aménagement du territoire

En France, les politiques d'aménagement sont dominées par les sujets impulsés par les organisations internationales, Union européenne et Nations Unies : adaptation au changement climatique, transition énergétique, digitalisation. Ce trio est porteur d'une contradiction interne majeure. Si Internet était un pays, il serait le 3ème plus gros consommateur d'électricité au monde avec 1500 TWH par an, derrière la Chine et les Etats-Unis. Au total, le numérique consomme 10 à 15 % de l'électricité mondiale. Cette consommation double tous les 4 ans. Les économies d'énergie réalisées dans les autres secteurs ne suffiront pas à compenser les effets désastreux de cette fuite en avant.

Pendant que nos politiques publiques accompagnent la transition numérique, nous abandonnons des secteurs traditionnels de l'aménagement du territoire. En France, les réseaux ferrés sont en décroissance et les lignes régionales sont abandonnées : nous avons perdu 30 % de nos lignes par rapport aux années 1950. Le réseau routier se dégrade faute d'un entretien suffisant. Selon un audit mené en 2018, sans changement de politique majeur sur les infrastructures dans les prochaines années, plus de 60% des chaussées seront très dégradées d'ici 2037, sans compter les ouvrages d'art. Les territoires les plus en difficulté en seront les premières victimes, et alors, être équipés en Internet ne les aidera pas.

Au niveau européen, en 2015, la présidence lettone a promu la déclaration de Riga qui appelait à une politique de revitalisation des villes petites et moyennes. Cependant, force est de constater que les suites ont manqué. La proposition de la présidence portugaise concernant le soutien aux territoires ruraux apparaît particulièrement bienvenue et pertinente. Ces deux aspects, villes petites et moyennes et territoires ruraux, pourraient faire l'objet d'une réflexion commune et d'actions coordonnées, voire intégrées.

Il est urgent de repenser nos priorités en prenant ces éléments en compte. Comme à la veille de la chute l'Empire Romain, nous sommes à un tournant. Sans politique d'aménagement volontaire, en termes d'emploi, d'infrastructures, de soutien aux services, beaucoup de villes petites et moyennes vont dépérir – et pourtant, aujourd'hui encore, elles existent. Héritage bimillénaire, nous avons un réseau unique de villes et de bourgs qui est un substrat territorial pour un aménagement harmonieux du territoire. N'attendons pas qu'il soit trop tard !