

Comment l'Europe devient aménagiste : de la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohésion territoriale, plus de 20 ans de déploiement de l'acteur européen.

(chapitre 1 du livre "L'Europe : aménager les territoires ", Armand Colin, à paraître le 16 septembre 2009).

(Patrick Salez)

Introduction

La richesse de l'Europe tient de toute évidence à son caractère composite, à son extrême diversité géographique, institutionnelle et culturelle. Ce caractère composite s'est accru au gré des élargissements successifs et de l'évolution des systèmes d'organisation publique des Etats membres ; c'est dans un tel contexte, ainsi que sur les fondements de la politique régionale, que l'intérêt communautaire pour les territoires et la géographie s'est lentement développé, avec un défi majeur : aménager ensemble cet espace européen sans que disparaissent les identités qui le composent.

Retracer le cheminement de l'aménagement de l'espace européen, c'est en fait raconter deux histoires:

- Celle d'un contournement, d'un évitement permanent par la Commission européenne de l'absence de compétence communautaire en aménagement du territoire. Le terme de cohésion territoriale, qui s'est imposé progressivement, symbolise cette stratégie d'évitement ;
- Celle d'un lent processus de création d'une culture commune de l'aménagement du territoire au sein de l'ensemble des Etats membres.

C'est essentiellement la première histoire qui nous intéressera ici mais sans exclusive, tant ces deux histoires, la communautaire et l'intergouvernementale, interagissent, convergeant à certaines périodes, divergeant à d'autres.

1. 1975 – 1989 : la prise de conscience de la dimension européenne de l'aménagement du territoire tarde à émerger

L'Union européenne (UE) se montre, à ses débuts, peu préoccupée des risques économiques et politiques liés aux inégalités entre régions; ainsi dans le Traité de Rome, l'objectif de réduction de ces inégalités n'est inscrit qu'en préambule. Les Etats membres ne marquent pas non plus d'intérêt particulier pour une politique régionale européenne et il faudra attendre 1975 pour que soit créé le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Celui-ci vise à réduire des déséquilibres régionaux ciblés, créés respectivement par "*la prédominance*

agricole, les mutations industrielles et le sous-emploi structurel". Il opère dans un cadre imposé par les Etats membres, sans participation directe des collectivités territoriales et sans réelle perspective européenne, l'UE fournissant un instrument financier et non une stratégie politique.

C'est à partir de 1985, avec le Grand Marché européen, l'accélération de la construction européenne et l'Acte Unique (1986), que la donne va changer : **la politique communautaire de cohésion (dite régionale)** est lancée officiellement. On prend conscience des implications territoriales du fonctionnement d'une Communauté sans frontières économiques : les questions pertinentes du point de vue des territoires et les logiques d'aménagement ne peuvent plus être abordées uniquement au niveau national ou local, indépendamment de l'échelle européenne.

En 1988, lors de la réforme des Fonds structurels, la coopération transfrontalière devient éligible au financement du FEDER et l'Initiative communautaire de coopération INTERREG-I sera créée deux ans plus tard. L'année 1988 est également importante pour les sept régions ultra-périphériques (RUP)¹ : ces régions éloignées, qui cumulent un retard socio-économique structurel et des handicaps géographiques, n'obtiennent pas, à ce stade, un traitement spécifique au titre de la politique régionale mais reçoivent une compensation sectorielle (agriculture, pêche) sous la forme de "*Programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité*" (POSEI).

Dans cet intérêt naissant de la Commission pour l'aménagement du territoire, il faut souligner le rôle d'inspirateur exercé par le Conseil de l'Europe et le Parlement Européen (cf encadré 1).

Encadré 1: Un rôle d'inspirateur pour le Conseil de l'Europe et le Parlement européen

Le Conseil de l'Europe, organisation pan-européenne créée en 1949, comptant aujourd'hui 47 états membres, est le premier inspirateur d'une prise en compte communautaire de l'aménagement du territoire :

- création de la CEMAT (Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire), organisant une concertation permanente sur l'aménagement du territoire entre états membres, en 1968 ;
- adoption de la *Convention-cadre de Madrid*, fournissant un cadre légal pour la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales en 1980 ;
- et surtout adoption par les ministres de la *Charte européenne de l'Aménagement du territoire* à Torremolinos en 1983. Celle-ci constitue un pas décisif puisqu'elle évoque aussi bien l'élaboration d'un schéma européen d'aménagement du territoire que les besoins spécifiques des territoires (urbains, ruraux, frontaliers, montagneux, insulaires, etc..) et la nécessité de territorialiser

¹ Canaries, Madère, Açores, La Réunion, Guyane, Guadeloupe, Martinique.

les politiques sectorielles. Elle peut être considérée comme le précurseur de la cohésion territoriale.

Au plan communautaire, c'est le Parlement européen qui lance l'initiative (se référant d'ailleurs aux travaux de la CEMAT), à travers en particulier :

- la résolution dite *Gendebien* sur un *Schéma européen d'aménagement du territoire* (SEAT) adoptée en 1983 ;
- la résolution, portant sur *Une politique d'aménagement concerté du territoire*, adoptée en 1990 ;
- la résolution adoptée en 1998, à l'issue de la préparation du SDEC, estimant que la dynamique intergouvernementale a épuisé ses possibilités d'actions et qu'il est indispensable d'introduire l'aménagement du territoire dans le cadre communautaire ;
- le rapport d'Ambroise Guellec (2005) qui milite pour une prise en compte de la cohésion territoriale dans les stratégies (Lisbonne, Göteborg) et les politiques sectorielles de l'UE.

2. 1990 -1999 : après de longues négociations, une stratégie d'aménagement de l'espace européen voit le jour

2.1 La gestation du SDEC, une succession de documents partagés

Le constat de la dimension européenne de l'aménagement du territoire, effectué à la fin des années 80, n'est partagé que par la Commission et quelques Etats membres (Pays-Bas et France en particulier). La plupart des Etats ont une réaction mitigée et la France décide de porter cette idée en en faisant le thème de la première réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire, en présence de Jacques Delors, alors président de la Commission (Nantes, 1989). S'ensuivront dix années d'efforts communs destinés à établir un cadre européen pour les politiques d'aménagement nationales, au travers d'une série de réunions ministérielles et **d'études lancées par la Commission**:

- Le document prospectif *Europe 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire* (CE, 1991) propose une mise en cohérence de l'espace européen autour des grandes dynamiques sectorielles dont l'impact territorial dépasse les frontières nationales : transports, télécommunications, énergie, environnement. L'approche est originale puisque reposant sur une analyse par groupes de régions au niveau européen (urbaines, rurales, frontalières, etc.) et non par Etat membre.
- Ce document est complété par *Europe 2000+, Coopération pour l'aménagement du territoire européen* (CE, 1994), définissant des espaces de coopération macro-régionaux et présentant une vision à long terme et des perspectives de développement concerté du territoire européen.

- Enfin le *Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement du territoire dans l'UE (CE, 1997-2000)* analyse les systèmes institutionnels d'aménagement du territoire et d'utilisation des sols (*land-use*). Il met en évidence la diversité des conceptions et des pratiques existant dans les Etats membres.

Au terme de ces dix années de réflexion prospective et de négociation politique, un texte commun est approuvé, le *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)*. Ce document établit, pour la première fois, un cadre de référence stratégique pour l'aménagement de l'espace et consacre donc la présence de l'UE dans ce domaine. Il relève la dimension européenne des politiques nationales et régionales, les effets territoriaux des politiques sectorielles et la nécessité d'une coordination entre les différents niveaux de l'action publique. L'encadré n°2 détaille son contenu.

Encadré 2: Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)

Le SDEC, adopté par les Etats membres et la Commission européenne à Potsdam en 1999, est le premier document politique européen sur l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un cadre de référence commun de nature non contraignante, fruit d'un long travail d'analyse et de négociations, visant à favoriser une définition concertée à l'échelle européenne des orientations de l'aménagement du territoire et des politiques sectorielles des états membres. Il énonce un objectif partagé de développement durable du territoire européen, combinant cohésion, préservation du patrimoine (naturel et culturel) et compétitivité équilibrée.

Il définit des lignes directrices communes telles que :

- la prise en compte accrue de la dimension européenne dans les politiques nationales et les stratégies de développement au niveau régional et local ;
- le renforcement des coopérations et de la mise en réseau entre les territoires.

Il constitue le vecteur de nouvelles formes de gouvernance: un double mouvement de recomposition des rapports entre Etats et UE ainsi qu'entre Etats et collectivités territoriales doit s'opérer sur le long terme.

Le SDEC fixe en outre trois grandes priorités (ou principes directeurs structurants d'un aménagement durable) :

- développement polycentrique et renforcement des partenariats villes-campagnes ;
- parité d'accès aux infrastructures et au savoir ;
- gestion intelligente des patrimoines naturel et culturel.

Soixante options politiques sont déclinées autour de ces trois priorités et le polycentrisme y occupe une place importante. Il s'agit de soutenir le développement de zones d'intégration mondiale et de constituer des pôles

« moteurs de croissance » dans les régions non centrales de l'UE afin d'assurer un rééquilibrage territorial.

2.2 Le SDEC adopte une terminologie loin d'être anodine

La terminologie adoptée par le SDEC, comme son contenu stratégique, est le résultat d'un compromis politique. Ainsi les notions d'espace et de territoire revêtent des significations différentes selon les cultures et l'interprétation la plus communément admise (en langue française) est celle-ci : *l'espace* renvoie à un milieu où prennent place des phénomènes physiques et économiques (on parle par exemple d'espace aérien, terrestre, maritime) alors que le *territoire* ajoute à la notion d'espace les sociétés et acteurs qui y vivent, les institutions qui l'organisent. Le *territoire* est donc perçu comme un *espace* de vie administré et socialement construit.

Transposer ces notions au niveau européen signifie que *l'espace européen*, qui se compose de la simple addition des territoires des Etats membres, revêt une dimension d'échanges de biens et services et constitue un référent plus économique et social que politique. Le *territoire européen* investirait la sphère politique et institutionnelle, porteuse de conflits entre acteurs. C'est bien la notion plus neutre d'*espace* qui est utilisée pour le SDEC.

Quant à *l'aménagement du territoire*, il consiste à organiser la répartition des activités sur un territoire, à "mettre en système" un territoire et ses acteurs en fonction d'une image prospective du développement souhaité. La notion est issue du modèle français d'organisation publique, qui trouve difficilement son équivalent dans les autres Etats membres, tant est grande la variété des systèmes institutionnels (*spatial planning, land-use planning, physical planning, etc.*). Elle est souvent perçue comme dirigiste et centralisatrice, d'où l'utilisation du terme plus neutre de *développement*.

De la même façon, le *schéma* en français deviendra une *perspective* en anglais (European Spatial Development Perspective, ESDP).

Mais surtout, l'aménagement du territoire en tant que tel n'est aucunement une compétence communautaire. Il n'existe en effet aucune adéquation entre cette notion et celle de cohésion économique et sociale qui fait l'objet de l'Article 158 du Traité CE. L'environnement est le seul domaine où une compétence européenne peut s'exercer en matière d'aménagement du territoire (Article 175 du Traité CE) et encore le terme est-il envisagé sous l'angle de la seule utilisation du sol, ce qui est très restrictif par rapport aux ambitions affichées par le SDEC.

L'UE ne peut donc jouer que sur le registre du cadre incitatif et les limites du SDEC sont posées : des orientations pour une responsabilité partagée à l'égard du développement durable de l'espace européen, un projet d'adhésion progressive, mais sans contenu opérationnel qui s'imposerait aux Etats et

collectivités territoriales. Le document final est ainsi dépourvu d'objectifs quantifiés et les quelques cartes qui y figurent ont un caractère simplement analytique. Il n'en reste pas moins que le SDEC constitue un geste politique fort, rompant avec des décennies de non-dits des Etats membres dans leur volonté de soustraire la maîtrise de leur territoire aux influences supra-nationales.

2.3 Quelques travaux significatifs conduits en parallèle

Parallèlement à la préparation du SDEC, la Commission lance deux initiatives relevant peu ou prou de l'aménagement du territoire :

- L'une, en 1994, concerne la **coopération transnationale** : l'Initiative communautaire INTERREG II.C est ainsi destinée à promouvoir la coopération transnationale et un développement équilibré au sein d'espaces macro-régionaux (Arc Atlantique, Espace Alpin, etc.) tels qu'identifiés dans EUROPE 2000+. Elle est complémentaire des actions de coopération transfrontalière existantes et les questions d'aménagement y prennent une place essentielle : développement durable des aires métropolitaines, gestion de l'eau et des inondations, méthodologie de planification territoriale.
- L'autre, en 1996, concerne **l'aménagement intégré des zones côtières**: le Programme européen de démonstration AIZC (Aménagement intégré des zones côtières) a pour objet de tester le bien-fondé d'une approche intégrée pour gérer les problèmes rencontrés par les littoraux, en particulier les conflits d'usage entre secteurs concurrents : activité touristique, pêche et aquaculture, urbanisme, énergie offshore, protection de l'environnement, etc. Ce Programme débouchera en 2000 sur une stratégie européenne² proposant aux Etats membres un "modèle" territorial intégré d'aménagement des littoraux, fortement inspiré du cadre et des principes du SDEC.

Un autre élément va concourir à l'intérêt croissant des Etats et surtout des collectivités territoriales pour la dimension européenne de l'aménagement du territoire ; il s'agit de la **naissance du concept de cohésion territoriale**, sous l'impulsion de Robert Savy, lors d'une rencontre de l'Association des Régions d'Europe (ARE) en 1995 (rapport *Régions et territoires en Europe*) ; cette cohésion territoriale fera, deux ans plus tard, une entrée discrète dans le Traité d'Amsterdam à la faveur de l'article 16 qui stipulera que les services d'intérêt économique général (SIEG) oeuvrent à *la cohésion sociale et territoriale*. Le soutien à ce concept sera ensuite relayé par le *lobbying* efficace d'un certain nombre d'organisations (CRPM, CCRE, etc.).

² Communication de la Commission "Sur l'aménagement intégré des zones côtières: une stratégie pour l'Europe" COM(2000) 547.

3. 2000-2007 : des évolutions contrastées entre Commission et Etats membres

Le SDEC constitue le point de départ d'une coopération nouvelle entre acteurs et doit inciter à un nouveau mode de réflexion, prenant en compte les territoires lors de la conception des politiques et des actions aux différents niveaux décisionnels (communautaire, national, régional); il en est de même pour la cohésion territoriale. Il paraît dès lors opportun d'examiner leur place dans les stratégies et pratiques au niveau européen.

3.1 Quelle évolution au niveau communautaire?

Au plan stratégique

On doit au commissaire Michel Barnier (2000-2004) d'avoir soutenu le concept de cohésion territoriale, aussi bien dans la préparation de la future Constitution, transformée ensuite en Traité de Lisbonne, que dans les documents stratégiques de la Commission :

- Le 2^{ème} rapport sur la cohésion "*Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires*", publié en 2001, fait ainsi référence au SDEC et met en évidence les principaux déséquilibres territoriaux de l'UE, en particulier entre régions d'un même pays et au niveau infrarégional ; il présente les difficultés des régions frontalières et celles des régions soumises à des contraintes géographiques (RUP, montagnes, îles.). Il consacre un chapitre spécifique à la cohésion territoriale, la présentant comme un moyen de mieux prendre en compte ces déséquilibres que la politique régionale classique n'a pas su corriger.
- Le 3^{ème} rapport sur la cohésion "*Un nouveau partenariat pour la cohésion*", publié en 2004, va plus loin : il met en évidence de nouvelles tendances territoriales (dynamisme des frontières internes de l'Union, péri-urbanisation, etc.), fait référence au développement polycentrique et propose une définition sommaire de la cohésion territoriale.

A partir de 2004, un infléchissement de l'intérêt communautaire pour la cohésion territoriale est observé :

- Certes les *Orientations stratégiques communautaires pour la cohésion* (OSC), préparées par la Commission en 2004 et adoptées par le Conseil en 2006, contiennent les ingrédients des documents précédents : elles incitent les Etats membres et les régions à « *favoriser un développement équilibré et à tenir compte tout particulièrement des caractéristiques géographiques spécifiques* » et font référence au développement polycentrique. Les *Orientations stratégiques communautaires pour le développement rural* (document stratégique du second pilier de la PAC), allant dans le même sens, mentionnent que « *les programmes peuvent*

contribuer à la cohésion territoriale ». Mais la place de la cohésion territoriale dans le document OSC-cohésion reste marginale par rapport aux trois orientations prioritaires consacrées aux thématiques de compétitivité de l'Agenda de Lisbonne : attractivité, innovation et emploi. De ce fait, la cohésion territoriale aura rarement sa place dans les négociations entre Commission et Etats membres sur les priorités stratégiques nationales et le contenu des programmes. L'heure est clairement à la "Lisbonisation", option qui a permis de sauver la politique de cohésion du couperet de certains pays contributeurs nets au budget européen, particulièrement critiques lors des débats budgétaires de 2004-2006. Cette "Lisbonisation" faisait d'ailleurs son chemin à la Commission depuis la publication, en 2003, du rapport de l'économiste André Sapir "*Agenda pour une Europe en expansion*" qui critiquait fortement les politiques agricole (PAC) et de cohésion, vues comme coûteuses et peu efficaces, à l'inverse des politiques aptes à produire de la compétitivité (recherche, innovation, etc.).

- Enfin le 4^{ème} rapport sur la cohésion *Régions en croissance, Europe en croissance* (2007) confirme ce recul de la place accordée à la cohésion territoriale; elle n'a plus le droit à un chapitre spécifique et est présentée sous l'angle purement analytique du constat des tendances territoriales: concentration de la richesse dans les régions capitales, péri-urbanisation, déclin démographique de certaines zones rurales.

Dans cet infléchissement de l'intérêt communautaire pour la cohésion territoriale, une exception mérite cependant d'être signalée : la **stratégie vis-à-vis des RUP**. La Commission propose en effet une réponse de la politique de cohésion aux handicaps spécifiques affrontés par les RUP, tels que mentionnés dans l'Article 299.2 du Traité CE (*éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits*). Une stratégie européenne pour ces régions est adoptée en 2004 et, qui plus est, une allocation spécifique de compensation des surcoûts liés à ces handicaps est mise en place en 2007.

Au plan opérationnel

La prise en compte du SDEC et de la cohésion territoriale dans la programmation est restée implicite et limitée : pas question en effet de "diriger" les aides européennes à partir du SDEC, puisqu'il n'y a pas de politique européenne d'aménagement du territoire. Tout au plus le SDEC peut-il favoriser une démarche plus qualitative et une réflexion approfondie sur l'usage des fonds structurels, la localisation des investissements et la territorialisation des politiques.

La Commission va toutefois créer deux instruments directement issus du SDEC et de son Plan d'Action (Tampéré, octobre 1999) :

- une **coopération territoriale renforcée** avec INTERREG.III et ses trois volets (transnational, transfrontalier, interrégional) : elle est sans conteste le meilleur vecteur du rapprochement des pratiques nationales d'aménagement du territoire ; véritable levier pour le partenariat, elle impliquera un nombre croissant de collectivités territoriales et montera progressivement en puissance pour devenir, lors de la période 2007-2013, un objectif à part entière (dit « de coopération territoriale européenne ») de la politique de cohésion. La coopération transnationale, issue d'INTERREG II.C (cf précédemment), doit permettre d'élaborer des visions partagées d'aménagement d'espaces macro-régionaux, organisant les thématiques du SDEC autour d'un développement polycentrique.

- **un réseau de recherche européen en aménagement du territoire** : la Commission et les Etats membres mettent en place en 2002, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE/en anglais ESPON), qui vise à améliorer la connaissance des dynamiques des territoires et de l'impact territorial des politiques sectorielles. Il faudra cinq années de négociation avec les Etats membres (la décision date de 1997) et le passage par un programme d'études préalable pour que l'ORATE voie le jour, à partir des propositions de la Commission. Ce réseau s'est considérablement développé depuis lors ; il a développé une approche prospective, donné une dimension européenne aux recherches nationales en aménagement du territoire et favorisé la création d'une culture scientifique commune dans ce domaine ; il a en outre permis que se créent des liens plus étroits entre scientifiques, administrations et décideurs politiques.

3.2 Et du côté des Etats membres ?

Le SDEC s'impose rapidement auprès des spécialistes de l'aménagement du territoire comme un laboratoire d'analyse de concepts communs tels que cohésion territoriale, polycentrisme, gouvernance et approche intégrée. La Présidence française du Conseil en 2000 fait ainsi progresser la réflexion sur le développement polycentrique et la spatialisation des zones dites "d'intégration mondiale".

Le SDEC, malgré son statut et son caractère peu opérationnel, exercera une influence notable sur le renforcement de la dimension européenne de plusieurs stratégies et projets d'aménagement nationaux et régionaux. Citons en particulier la "*Stratégie spatiale nationale*" développée en Irlande (puis plus récemment en Slovaquie et au Portugal), le "*Plan spatial*" d'Irlande du Nord et le "*Schéma de développement de l'espace régional*" de Wallonie. Cette influence reste toutefois inégale : certains Etats seront victimes d'une organisation institutionnelle peu

favorable, d'autres afficheront un manque évident de volontarisme politique, une frilosité à caractère "souverainiste" vis-à-vis de ce schéma supra-national. Enfin le SDEC, si l'on met à part les actions de coopération territoriale, s'impose très difficilement dans les instruments et pratiques d'aménagement du territoire. Il reste ignoré des responsables des politiques sectorielles, alors même qu'il a prouvé combien ces politiques (réseaux de transport, agriculture, environnement) modèlent les territoires de l'UE.

Après un effort particulier de la Présidence Belge du Conseil sur la question des politiques sectorielles et la mise en œuvre du Plan d'Action du SDEC, les années 2001-2004 sont marquées par un ralentissement du débat dans les Etats membres : celui-ci s'explique sans doute par leur investissement dans la mise en œuvre des programmes INTERREG et ORATE.

Les choses reprennent leur cours avec la Présidence néerlandaise du Conseil (Rotterdam 2004) et un dialogue élargi s'instaure: il associe les institutions européennes et divers représentants européens des collectivités territoriales et permet de reprendre la réflexion intergouvernementale sur les suites du SDEC. Il est permis de constater que cette reprise de la dynamique intergouvernementale intervient justement au moment où le soutien communautaire marque quelques signes d'essoufflement.

Ce processus culmine avec l'adoption par les ministres de l'aménagement du territoire (mai 2007, Leipzig) de l'Agenda Territorial. Ce document définit un cadre de travail intergouvernemental jusqu'en 2011, relance le SDEC en reprenant ses objectifs (développement équilibré et durable) et ses principes (coopération territoriale, cohérence entre politiques) et lui ajoute deux priorités :

- promouvoir des "*clusters*" régionaux à des fins d'innovation et de compétitivité européenne ;
- promouvoir la gestion transnationale et transfrontalière des risques, notamment en ce qui concerne les effets du changement climatique.

L'Agenda Territorial avance en outre l'idée d'axer les politiques de développement territorial sur la valorisation des potentiels spécifiques (capital territorial). Enfin l'Agenda Territorial est complété par la *Charte de Leipzig sur le développement durable des villes*, adoptée au même moment par les Ministres en charge des politiques urbaines. Un lien entre politiques d'aménagement du territoire et politiques urbaines est ainsi officialisé au niveau européen.

En novembre 2007 aux Açores, les mêmes ministres font un pas de plus en adoptant un Programme d'Action pour la mise en œuvre de l'Agenda Territorial, dont il faut retenir deux lignes d'action principales:

- influencer les "grands dossiers" européens et les politiques sectorielles communautaires pour leur conférer une dimension territoriale et urbaine ;
- renforcer la gouvernance territoriale dans l'UE et les Etats membres.

Le SDEC trouve ici sa prolongation ainsi qu'un début de traduction concrète.

Cependant si le dialogue intergouvernemental permet de progresser lentement vers une culture commune de l'aménagement du territoire, au gré de

quelques pays "locomotives", il faut reconnaître que l'aspect opérationnel reste décevant. Les décisions prises par le Conseil font crûment apparaître aux ministres de l'aménagement du territoire les limites de leur rôle dans les négociations sur la politique de cohésion : un excellent exemple est l'amputation du budget consacré à la coopération transnationale par rapport aux propositions de la Commission soutenues par lesdits ministres. Autre difficulté : les lignes d'action définies aux Açores engagent pour la plupart d'autres ministères que ceux en charge de l'aménagement du territoire et ces ministères sectoriels rechignent à s'associer au processus.

4. 2008-2009 : le retour d'un intérêt communautaire, vers une vision convergente entre Commission et Etats membres ?

4.1 Le Livre vert sur la cohésion territoriale, les questions portées au débat

Sous la pression du Parlement européen et à la demande, formulée dans l'Agenda territorial, d'un rapport de la Commission sur la cohésion territoriale, celle-ci adopte en octobre 2008 un Livre vert sur le sujet. Ce Livre vert ³, dont le sous-titre "*Faire de la diversité territoriale un atout*" est éloquent, lance un débat de cinq mois sur la cohésion territoriale et les possibilités de sa mise en pratique.

Au-delà du rappel des principales tendances territoriales, le Livre vert identifie trois leviers d'action :

- gommer les écarts de densité de peuplement par une concentration raisonnée,
- maîtriser les distances en connectant les territoires,
- surmonter les divisions par la coopération.

Il identifie 22 questions, regroupées en **6 ensembles** pour structurer le débat:

- définir la cohésion territoriale: un développement équilibré et durable du territoire européen mais aussi la nécessité d'aider tous les territoires à valoriser leurs potentiels spécifiques, à inverser les dynamiques non durables (étalement urbain, urbanisation côtière, etc.), à prévenir les effets du changement climatique ;
- préciser l'ampleur et les échelles de l'intervention européenne : faut-il prendre en compte de façon spécifique les territoires à handicap géographique (montagnes, îles, régions septentrionales très faiblement peuplées) ? Comment adapter l'échelle de l'intervention (classiquement régionale, le niveau NUTS 2) à la nature et à l'échelle des besoins de développement ?

³ Communication de la Commission "Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout", COM (2008) 616.

- améliorer la coopération territoriale européenne (par delà les frontières);
- renforcer la coordination entre politiques territoriales et politiques sectorielles ayant un impact territorial (coordination "horizontale") ;
- identifier de nouveaux partenariats (ex: place des acteurs locaux);
- améliorer la connaissance de la cohésion territoriale (ex : la mesurer).

4.2 Les points saillants du débat et les réflexions à poursuivre par la Commission

Le débat, lancé sur un site internet de la Commission, suscite un engouement dépassant les espérances puisqu'il rassemble environ 390 contributions. Il touche des institutions et citoyens dépassant largement le public habituel des experts et acteurs institutionnels de l'aménagement du territoire.

Les **priorités** mises en avant varient bien entendu selon les interlocuteurs : développement durable, conciliation entre cohésion territoriale et compétitivité, mécanismes de solidarité entre territoires, accès équitable aux services, places respectives des territoires ruraux et urbains, enjeux pour les territoires « spécifiques », coordination des politiques.

Des positions majoritaires s'expriment sur trois points :

- les **territoires à handicap géographique dits "spécifiques"**: si la géographie compte incontestablement, la situation socio-économique de ces territoires reste déterminante pour la prise en compte politique et des analyses doivent préciser dans quelle mesure les handicaps géographiques se traduisent par des difficultés socio-économiques.
- la **coopération territoriale** (en particulier transfrontalière et transnationale): elle est essentielle et le rôle de l'échelon européen y est considéré comme fortement légitime. Elle constitue un excellent laboratoire de l'intégration européenne ; le caractère stratégique de cet instrument doit être accru et ses périmètres pourraient être plus flexibles ;
- la **connaissance des territoires** : la caractérisation de la diversité et des dynamiques territoriales, l'élaboration d'indicateurs exprimant des réalités territoriales (accessibilité, densité de peuplement, vulnérabilité aux risques, etc..) sont nécessaires, à partir des travaux de l'ORATE.

Le débat invite également la Commission à poursuivre une réflexion approfondie sur **trois questions essentielles** :

- la définition de la cohésion territoriale :

Si une distinction est établie avec l'aménagement du territoire, dont la compétence reste nationale ou régionale, le rôle dévolu à l'échelon européen en ce qui concerne la cohésion territoriale varie selon les interlocuteurs. Une définition communautaire univoque de la notion de cohésion territoriale "figerait le débat" et aurait peu de sens, étant donné la diversité d'interprétation existant dans les Etats membres. Nous

proposons toutefois une lecture personnelle de ce concept, destinée à progresser vers une compréhension commune (cf encadré 3).

Encadré 3: cohésion territoriale: vers une compréhension commune
(tentative de définition personnelle de l'auteur)

Par cohésion territoriale, il faut entendre d'une part un objectif politique en gestation de l'UE, un état idéal du territoire européen et d'autre part quelques principes de gouvernance permettant d'atteindre cet objectif.

Trois priorités:

1. œuvrer à un développement plus équilibré, plus solidaire et plus durable à toutes les échelles, valorisant la diversité des territoires (y compris les conditions spécifiques issues de la géographie) ;
2. assurer une intégration plus forte des territoires, entre ceux-ci et au sein de l'ensemble européen, confortant l'adhésion des citoyens au projet européen ;
3. donner à tous les citoyens des chances équivalentes, du point de vue des conditions de vie et d'un accès équitable aux biens essentiels et aux services d'intérêt général.

Trois principes de gouvernance fondés sur une approche intégrée:

1. coordination "verticale" qui consiste à produire plus de fluidité et de hiérarchisation des décisions entre les échelles territoriales (gouvernance multi-niveaux) ;
2. coordination "horizontale" entre politiques territoriales et politiques sectorielles ayant un impact sur les territoires ;
3. élaboration de stratégies intégrées de coopération entre territoires à des échelles "fonctionnelles" dépassant les périmètres administratifs.

Pour résumer la cohésion territoriale,

On retiendra : la volonté d'assurer un développement équilibré, solidaire et durable des territoires et de valoriser leurs potentiels spécifiques, en organisant, à travers une approche partenariale et intégrée, la coopération entre territoires à toutes les échelles et la coordination des politiques s'appliquant à ces territoires.

- l'intérêt des « nouvelles géographies fonctionnelles » :

Les découpages administratifs ne correspondent pas toujours aux échelles de structuration des dynamiques de développement ou aux échelles de mise en jeu des partenariats et il est constamment nécessaire d'inventer des périmètres plus pertinents car plus fonctionnels : agglomérations transfrontalières, régions urbaines fonctionnelles, massifs montagneux, bassins d'emploi, *territoires vécus*, *pays*, *intercommunalité* français,

Metropolregionen en Allemagne, *sustainable communities* au Royaume-Uni, etc.

La politique de cohésion pourrait offrir une plus grande flexibilité d'intervention, lui permettant de répondre plus efficacement aux besoins des territoires, dans le respect de la subsidiarité (ex : programmes pluri-régionaux).

Les **relations entre zones rurales et urbaines** relèvent également d'une logique de périmètres fonctionnels : le rural et l'urbain s'imbriquent dans de nouvelles configurations parmi lesquelles les zones péri-urbaines, par exemple, ont pris une importance considérable. Ces relations se posent également en termes de gouvernance commune entre des territoires voisins en interaction permanente. Repenser les relations rural-urbain n'est pas une idée neuve puisqu'elle est présente à la fois dans le SDEC, les travaux de l'ORATE et l'Agenda territorial. La Commission lance à partir de fin 2008 une série de séminaires permettant d'aller plus avant dans la réflexion : les exemples de gouvernance commune de ces territoires dans les Etats membres constituent des terrains d'analyse privilégiés.

- et la coordination des politiques communautaires, question beaucoup plus délicate :

Le Livre vert confirme, s'il en était besoin, que la cohésion territoriale ne peut être appréhendée sous le seul prisme de la politique régionale mais qu'elle revêt un caractère transversal et concerne également les politiques sectorielles ayant un impact sur les territoires. Les prises de position en ce sens de certains ministres de l'aménagement du territoire (telle Dominique Voynet en 2000, sous présidence française du Conseil), restent malheureusement sans effet. La culture politique des Etats membres est excessivement cloisonnée et seuls de rares pays, tels le Luxembourg et les Pays-Bas, ont su organiser une coordination transversale des compétences sectorielles au sein de leur système institutionnel.

Il en est de même pour la Commission qui, consciente de cette lacune, dresse un état des lieux de la dimension territoriale des politiques communautaires dans son rapport interne *Politiques communautaires et aménagement du territoire* (1998). Ce constat se voit confirmé lors de la préparation du Livre blanc sur la gouvernance (2000-2001), qui mentionne la nécessité d'analyser l'impact territorial de politiques telles que celles des transports, de l'énergie ou de l'environnement : c'est bien en analysant cet impact territorial que l'on met en évidence les contradictions et effets antagoniques entre les politiques. Les réseaux de transport européen illustrent parfaitement cette lacune : alors que ces réseaux devraient contribuer à la cohésion territoriale en reliant les régions

enclavées et périphériques au centre de l'Europe, les projets choisis visent presque exclusivement à décongestionner les principaux axes de ce centre sur la base du seul critère d'intensité du trafic. Un autre exemple est celui des aides d'Etat (dites à finalité régionale) aux entreprises règlementées par la politique de concurrence : celle-ci influence fortement la localisation des entreprises et l'évolution des territoires et devrait donc être élaborée en étroite coordination avec la politique de cohésion. Ainsi ces politiques sont le plus souvent dépourvues de cohérence d'ensemble, du fait de l'absence de mécanismes de coordination.

L'objectif de cohésion territoriale impose de sortir du seul champ des politiques territoriales et d'assurer leur articulation avec les politiques sectorielles ayant un impact territorial (PAC, transports, concurrence, environnement..), le territoire constituant le cadre opératoire d'une telle articulation. La réflexion commune, amorcée à ce sujet en 2008 entre plusieurs Directions Générales de la Commission, mériterait d'être amplifiée. Ce chantier est sans doute le plus important des années à venir.

4.3 Deux stratégies communautaires intégrées s'inspirant de la cohésion territoriale

La planification stratégique de l'espace maritime

La Commission adopte en novembre 2008 une *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime*⁴, faisant de la planification stratégique le principal instrument de la politique maritime européenne intégrée adoptée l'année précédente. Cette feuille de route préconise une approche intégrée des relations entre territoires (y compris l'interface terre-mer) et une articulation des actions aux différentes échelles (local, régional, bassin maritime).

Elle fournit un cadre intégré pour que les politiques sectorielles touchant au domaine maritime (transport, énergies renouvelables, environnement, recherche et observation, tourisme, pêche et aquaculture) agissent de manière coordonnée et arbitrent les conflits d'usage.

La politique maritime intégrée pour L'UE, avec son ambitieux plan d'action et ce "guide" de la planification, représente à ce jour **l'exemple communautaire le plus ambitieux d'une tentative de coordination des politiques** s'appliquant à un espace. La mise en œuvre de cette planification relève bien entendu de la responsabilité des Etats membres mais l'échelon communautaire assure la mise en cohérence globale du processus.

Enfin la feuille de route identifie **10 principes, dont la plupart rappellent ceux de la cohésion territoriale** : en particulier intervention à l'échelle la plus adaptée, planification stratégique, partenariat élargi, coopération

⁴ Communication de la Commission "Feuille de route pour la planification de l'espace maritime: élaboration de principes communs pour l'UE", COM (2008) 791.

territoriale, coordination des politiques, cohérence entre instruments, connaissance scientifique, etc. Ces principes et leurs modalités d'application font actuellement l'objet d'intenses discussions avec les Etats membres.

La stratégie de l'UE pour l'espace Mer Baltique

L'espace Mer Baltique, qui comprend aujourd'hui huit Etats membres ainsi que la Norvège et une partie de la Russie est l'un des plus anciens espaces de coopération de l'UE et son actualisation s'avérait nécessaire. C'est ainsi que le Conseil européen invite la Commission en décembre 2007 à élaborer une stratégie européenne pour cet espace et à l'adopter au plus tard en juin 2009⁵.

Cette stratégie établit un cadre intégré permettant aux territoires de cet espace d'affronter ensemble les grands défis qui se posent à eux, dont en particulier ceux à caractère environnemental (ex : pollution marine). Son élaboration a associé aussi bien différents services de la Commission que les Etats, régions et pouvoirs locaux concernés et la société civile a été consultée. La stratégie identifie quatre priorités de développement: améliorer l'état environnemental, assurer la prospérité, augmenter l'accessibilité et l'attractivité, accroître le niveau de sécurité. Elle confère à la Commission un rôle de coordination et de suivi du processus, les autres acteurs territoriaux portant la responsabilité de la mise en œuvre des actions.

C'est la première fois que l'UE élabore une stratégie de coopération pour un espace macro-régional de façon aussi partenariale et approfondie. Il n'est ici question ni de nouvelles compétences, ni de nouvelle législation, institution ou financement. L'exercice revient plutôt à **mettre en pratique les principes de la cohésion territoriale** : vision stratégique du développement d'un espace macro-régional, création de synergies entre une multiplicité d'acteurs, gouvernance commune des territoires, coordination des politiques sectorielles à différentes échelles, mise en œuvre d'instruments d'observation. Pas question non plus d'un modèle standard, mais une expérience pilote, engagée sur le long terme, mettant à l'épreuve un dispositif stratégique pouvant servir d'exemple pour d'autres espaces. Lors du sommet de juin 2009, le Conseil européen, satisfait de ce premier travail, invite la Commission à présenter une stratégie pour l'espace Danube d'ici la fin 2010.

Conclusion et perspectives

La marche communautaire et intergouvernementale vers la cohésion territoriale est longue et chaotique. Depuis 1986, date de naissance officielle de la politique de cohésion, la Commission et les autres institutions européennes, sans chercher

⁵ Communication de la Commission "Une stratégie de l'UE pour l'Espace Mer Baltique, COM (2009) 248.

à uniformiser les cultures de l'aménagement du territoire, contribuent au développement d'une responsabilité partagée dans ce domaine. Si les progrès accomplis dans la conscience des enjeux et l'analyse territoriale sont évidents, ceux concernant l'identification d'actions concrètes restent décevants. De nombreux contributeurs au débat ouvert par le Livre vert sur la cohésion territoriale n'ont pas manqué de le signaler en réclamant un Livre blanc de la Commission visant à élaborer de telles actions.

Tout nous invite pourtant à une réelle ambition politique :

- Les grands défis globaux (globalisation et effet amplificateur de la crise économique et financière, changement climatique, chocs démographiques, dépendance énergétique) ainsi que les excès d'un développement polarisé (métropolisation, pressions urbanistiques sur les littoraux, etc.) ont des effets fortement asymétriques sur les territoires ;
- Le manque de cohésion territoriale est coûteux pour la société (coûts d'agglomération, de désertification, etc.) et les bénéfices à tirer de politiques plus « localisées » ne sont plus contestés ;
- Les attentes sociétales vis-à-vis d'un développement plus équilibré, plus solidaire, plus durable des territoires, assurant à la fois aux citoyens une égalité des chances et les standards du "bien vivre", se font plus pressantes ; plus pressant également le besoin de lisibilité des politiques publiques, telles qu'elles se manifestent dans les territoires.

C'est dans le sens d'un besoin de réponse politique à ces défis et attentes qu'il faut interpréter l'insertion dans le **Traité de Lisbonne** - quels que soient les aléas de sa ratification - de la cohésion territoriale aux côtés des dimensions économique et sociale de la cohésion, en tant qu'objectif et compétence partagée de l'UE. Le Traité nous rappelle en outre que la géographie et les territoires comptent en stipulant qu'une attention particulière devrait être accordée à une série de zones explicitement mentionnées dont celles *souffrant de handicaps naturels et démographiques sévères et permanents*.

A court terme, du point de vue de la politique de cohésion, cela nécessite des propositions concrètes lors de l'élaboration du "paquet législatif" communautaire 2014-2020, à partir des réflexions de la Commission issues du Livre vert.

Sur le long terme, l'enjeu est tout autre et devrait consister à élaborer une stratégie intégrée, sous forme d'un document-cadre, qui s'appliquerait à l'ensemble du territoire européen : une stratégie ambitieuse, dont le développement durable constituerait le principe fédérateur, qui concilierait les objectifs de cohésion territoriale et de compétitivité et pourrait imposer une conditionnalité territoriale au soutien communautaire destiné aux politiques sectorielles ; une stratégie qui assurerait le décloisonnement entre acteurs, entre échelles d'intervention publique, entre secteurs ; une stratégie qui déclencherait chez les décideurs et praticiens du développement une sorte de "réflexe" territorial, consistant à donner sa place au territoire dans toutes les étapes de la

programmation (diagnostic, choix des priorités, méthodes, suivi, évaluation des résultats et de l'impact). Les espaces macro-régionaux de coopération transnationale constituent d'excellents laboratoires de gouvernance et peuvent préfigurer une telle stratégie : l'exemple de l'espace Mer Baltique est, à ce titre, éloquent.

Si l'aménagement du territoire européen en tant que compétence juridique n'est pas d'actualité, la cohésion territoriale, bientôt officialisée comme un objectif partagé de l'UE, peut répondre aux mêmes ambitions : elle représente, nous l'avons vu, un enjeu important de gouvernance territoriale, d'approche intégrée, de coordination des politiques.

Reconnaître l'existence d'un *espace* européen et traiter de son organisation, comme on l'a fait jusqu'ici, ne suffit plus : il faudra "faire le saut" vers un aménagement concerté du *territoire* européen, à partir d'une vision globale et partagée de son devenir. Une telle volonté (un volontarisme politique ?) ne pourra s'appuyer que sur un véritable projet de solidarité politique, qui fait encore défaut à l'UE ; un projet où l'ensemble des politiques communautaires oeuvrerait à plus d'intégration entre les peuples et entre les territoires.

Eléments de bibliographie:

BAUELLE G., CASTAGNEDE B. (2002). *Le polycentrisme en Europe*, éditions de l'Aube.

COMMISSION EUROPEENNE (2001, 2004, 2007). *Deuxième, Troisième et Quatrième rapports sur la cohésion économique et sociale*.

DOUCET P. (2007). *Cohésion territoriale de l'Union européenne- La gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique*, in Les cahiers de l'Urbanisme n°64, Ministère de la Région wallonne DGATLP, p 6-11

DREVET J.F. (2008). *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, éditions Belin.

FALUDI A. (2008), *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

HUSSON C. (2002). *L'Europe sans territoire*, éditions de l'Aube.

NONN H. (2001). *L'aménagement du territoire en Europe occidentale*, éditions Ellipses.

SALEZ P. (2008). *Aménagement du territoire: la France vue d'Europe*, in *La France, aménager les territoires*, Jean Y., Vanier M., éditions Armand Colin.