

**Colloque ASRDLF-Bruxelles (2004)**

***Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen :  
les politiques régionales à l'épreuve des faits***

**La politique régionale européenne entre convergence et cohésion.  
Insitutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques**

Nicolas GAUBERT  
Doctorant, Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris XII)

Les objectifs de réduction des disparités spatiales constitue l'essence de la politique régionale européenne. La création du FEDER en 1975 et la réforme de la politique régionale ont largement constitué une assise à une politique dont la finalité restait le rattrapage des régions en difficulté. La dérégulation, l'expansion du marché, la globalisation au cours des dernières décennies ont pointé les phénomènes de ségrégation spatiale entre les régions en retard de développement et moteurs de l'Union européenne. Cela s'est traduit par des politiques européennes dédiées au développement des régions en retard. Une nouvelle acception de la solidarité a fait jour avec une prise en charge du développement social par les politiques publiques. La recherche de l'équité et de la justice sociale ont ainsi doté la plupart des pays européens de nombreux instruments d'intervention en faveur des espaces les plus pauvres. C'est ainsi que la notion de cohésion s'est répandue très largement dans le discours des instances européennes au point de constituer un des grands objectifs des politiques de l'Union.

Or la distinction entre problèmes spatiaux et problèmes sociaux n'est pas véritablement définie dans la mesure où les mécanismes de formation sont différents. D'emblée, les ambiguïtés sur la notion de cohésion apparaissent puisque la notion de cohésion renvoie à la politique régionale européenne et à rien d'autres. Sur le plan méthodologique, comme Laurent Davezies l'a montré (Davezies, 2001), il est frappant de constater que la littérature administrative de la Commission européenne portant sur la question de la cohésion rend compte des situations de disparités entre les régions européennes en mettant en œuvre des indicateurs peu appropriés. De plus, la littérature récente de la Commission européenne montrait que les indicateurs utilisés restent d'ordre socio-spatial qui ne renseignent pas statistiquement sur les disparités territoriales (Gaubert, 2003).

En parallèle à ces dispositifs de rattrapage aux régions les plus déshéritées, on observe depuis le début des années 1990, à des développements au sein des milieux européens d'une convergence d'indicateurs territoriaux et de mise sur agenda de problématiques territoriales communes. Au nom du principe de cohésion territoriale, différents organismes et travaux tentent de mettre en place une planification spatiale à l'échelle européenne.

Nous faisons l'hypothèse dans cette communication que deux approches semblent aujourd'hui coexister concernant la politique régionale européenne. Nous faisons en effet la distinction entre d'une part ce que Laurent Davezies appelle des politiques territoriales implicites, consistant à réparer les inégalités sociales considérées comme illégitimes, sans distinguer les caractéristiques spatiales dans lesquelles elles se sont formées. L'autre approche est spatiale, qui ne peut se justifier que si elle vise strictement les seuls handicaps générés par certains types de disposition spatiale. Le terme évoqué sera alors celui de politiques territoriales explicites. Nous partons donc de cette idée que l'action publique formulée par les instances européennes sur les territoires peut prendre deux formes : la première consiste en des politiques spatiales à forts effets spatiaux, la seconde en des actions publiques explicitement discriminantes entre les espaces. Nous faisons l'hypothèse que ces deux orientations renvoient pourtant à des modes de régulation des territoires, voire une conception de l'organisation économique et sociale, profondément différents dans leur formulation et leur cohérence.

L'objet de cette communication autour de cette approche conceptuelle consistera à étudier la coexistence de ces deux types d'action publique en montrant les débats autour de l'avenir de la politique régionale européenne avec en toile de fond ce que l'on pourrait qualifier des mécanismes d'institutionnalisation d'un territoire européen.

Dans une première partie, nous aborderons la question des modes de convergence de la politique régionale européenne dans une finalité de redistribution et de rattrapage social. Dans une deuxième partie, nous mettrons en relief l'émergence d'une planification d'un territoire européen en prenant en compte sa dimension institutionnelle. Dans une troisième partie, nous mettrons en exergue les difficultés politiques au niveau européen de véritablement définir un mode d'organisation territoriale à l'échelon communautaire sans volontarisme politique.

## 1. Convergence et politique de redistribution spatiale

### a) L'affirmation de la politique régionale européenne comme rattrapage des régions en retard de développement

L'essence de l'action publique communautaire se fonde historiquement sur un attachement à une convergence des politiques nationales. Certaines politiques sectorielles communautaires comme la politique agricole commune (PAC) ou la politique régionale européenne trouvent en effet leur fondement dans l'idée de favoriser, par le biais de dotations financières spécifiques, davantage les régions riches que les régions les plus défavorisées.

Le traité de Rome (1957) institue les communautés européennes mentionnant dans son préambule l'objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions sans prévoir de politique spécifique pour atteindre cet objectif. Ainsi, la politique régionale communautaire devait attendre le milieu des années 70 avec la création du Fonds européen de Développement régional en 1975 pour se développer et s'appuyer par la suite sur trois instruments financiers dits « fonds structurels » (FEDER, FSE, FEOGA section « orientation »). L'Acte Unique (1986) relance la construction européenne et officialise la politique régionale européenne comme compétence communautaire, par l'insertion dans le Traité d'un nouveau chapitre intitulé « cohésion économique et sociale » aux articles 130 A et 130 E, dans le but de promouvoir « un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté ». Pour atteindre cet objectif, l'Acte Unique imposait à la Commission de préparer et de proposer au Conseil une réforme des fonds structurels, destinée à en faire des instruments encore plus efficaces du développement économique et social. Dans cette perspective étaient prévus, d'une part le doublement des ressources affectées à ces fonds et d'autre part une profonde modification de leurs règles de fonctionnement.

L'ensemble de ces mesures avait pour mission de prévoir une série d'instruments susceptibles de compenser les effets dévastateurs du marché à court et moyen terme pour les régions européennes. L'essence de la politique régionale était la réduction des inégalités entre régions riches et régions pauvres.

Le Traité de Maastricht (1992) marque une nouvelle avancée dans les textes puisque la cohésion économique et sociale, au nom de la réduction des disparités régionales, devient une priorité. Ces principes seront rendus effectifs par la réforme des fonds structurels qui sera de nouveau modifiée en 1993. Au final, le budget est multiplié par quatre entre 1986 et 1999 pour atteindre un tiers du budget communautaire. La réforme des fonds structurels a été rééditée à l'occasion du sommet de Berlin de mars 1999, confirmant ainsi l'allocation des ressources allouées à la politique de cohésion, soit 0,45 % du PIB communautaire.

### b) Quelle convergence dans une Europe élargie ?

Les évolutions en matière de politique de cohésion font aujourd'hui l'objet de nombreuses interrogations. Dans le contexte de l'élargissement à dix nouveaux pays, la renégociation de l'enveloppe structurelle fait en effet débat. Les restrictions budgétaires ont été dernièrement vantées par les bailleurs de fonds de l'Union européenne (Allemagne, Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Suède et Autriche) qui demandaient de limiter le prochain budget communautaire à 1 % du revenu national brut, soit à un niveau inférieur à l'actuel plafond de ressources propres fixé à 1,24 %. Ce revirement illustre surtout une conception négative de l'utilité du budget communautaire et l'idée qui progresse d'une re-nationalisation de la politique régionale et agricole<sup>1</sup>. Les propositions du rapport Sapir<sup>2</sup> en 2003 dont l'ambition était de promouvoir une révision des politiques communautaires au Président de la Commission européenne vont également dans un sens restrictif. En effet, selon les experts de ce rapport, les fonds structurels et les autres interventions communautaires ne contribuent pas de manière aisément mesurable à la convergence économique et les résultats obtenus par les pays de l'Union européenne restent tributaires de leur bonne gouvernance. Ce qui amène les experts de ce rapport à écrire la recommandation suivante : « there is a solid argument for the new EU convergence policy to focus on countries, rather than on regions »<sup>3</sup>.

L'adoption du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale<sup>4</sup> en février 2004 propose une nouvelle architecture de la politique de cohésion autour d'une redéfinition des priorités et un système de mise en œuvre de la politique régionale européenne repensé. En effet, trois grandes priorités sont dévolues à une politique de cohésion réformée : la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi, la coopération territoriale européenne. En terme de convergence (« objectif 1 » dont l'ambition est de « soutenir la croissance et la création d'emploi dans les Etats membres et les régions les moins développées »), la Commission préconise un soutien aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Ce programme s'adresserait pour les deux tiers aux nouveaux adhérents. Cependant sur le plan de la pertinence, il est possible de s'interroger sur le choix de se focaliser sur des objectifs d'équilibre régional en direction d'espaces les moins développés, sans une modulation des instruments spécifiques à mettre en œuvre sur ces territoires. Car dans le même temps, l'impasse est faite sur l'ajustement des espaces les plus productifs aux nouvelles conditions de marché qu'ils ont à affronter<sup>5</sup>.

En outre, le rapport préconise un budget en augmentation de 30 % sur la période 2007-2013 par rapport à 2000-2006. Ce budget atteindrait ainsi 336,3 milliards d'euros qui bénéficieraient pour 52 % aux nouveaux venus, soit une répartition géographique généreuse. Il reste que l'adoption d'un tel budget reste subordonnée aux contributions des Etats-membres au budget européen. Or les tensions qui s'exercent sur la définition du budget européen depuis le début 2003 mettent en péril l'adoption des préconisations de la Commission. L'élargissement de la politique de cohésion à des objectifs d'intégration des nouveaux Etats membres s'opère dans un contexte budgétaire et institutionnel difficile.

### c) Quelle véritable politique de redistribution ?

---

<sup>1</sup> Voir « La renationalisation est-elle évitable ? », M. Jouen, *Pouvoirs Locaux*, n°60, I/2004.

<sup>2</sup> « An agenda for a growing Europe : making the EU economic system deliver », *Rapport*, Ph. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, A. Sapir, J. Vinals et H. Wallace, juillet 2003.

<sup>3</sup> Ibid, p. 146.

<sup>4</sup> « Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération », *Rapport*, Commission européenne, 2004.

<sup>5</sup> On renvoie ici aux arguments de L. Davezies, « Notes de lecture du deuxième rapport sur la cohésion », *Territoires 2020*, mars 2002, n°5.

Comme le remarquent Sophie Baudet-Michel et Jean Peyrony (Baudet-Michel, Peyrony J., 2003), la convergence des niveaux des niveaux de PIB nationaux, et régionaux dans une moindre mesure, est mise en avant par la DG Regio pour appuyer la pertinence de son action. Or on peut noter que l'impact de la politique de cohésion est difficile à évaluer entre ce qui revient d'une part à l'effet des politiques macro-économiques des Etats, à la diffusion spatiale de la croissance ou à la politique régionale européenne. Selon le deuxième rapport sur la cohésion (janvier 2001), l'augmentation du PIB imputable aux interventions structurelles est particulièrement sensible dans les pays les plus aidés (8,5 % au Portugal, 9 % en Grèce). Le bilan flatteur de la politique de cohésion est rappelé dans le troisième rapport sur la cohésion (février 2004). Ainsi, selon ce rapport, la convergence a été la plus marquée dans les moins prospères des régions bénéficiant de l'objectif 1. Le rapport ajoute que les interventions structurelles ont stimulé la croissance en augmentant la demande et en renforçant le côté dans l'économie. Ainsi, en Espagne, il est estimé que le PIB a été en 1999 supérieur d'environ 1,5 % à ce qu'il aurait été en l'absence d'intervention, supérieur de plus de 2 % en Grèce, de près de 3 % en Irlande et de plus de 4,5 % au Portugal.

Sur le plan méthodologique, ces données sont donc à prendre avec précaution. En effet, la réduction des inégalités sociales et spatiales restent de facto en grande partie liées aux mécanismes nationaux et marginalement aux politiques européennes. De plus, les facteurs conjoncturels restent essentiels pour saisir l'effet de rattrapage des pays de la cohésion. Par ailleurs, ces tendances sont basées notamment sur le PIB régional (pour le deuxième rapport sur la cohésion) dont on peut d'ailleurs remettre en cause la pertinence en terme de juste mesure du niveau de développement territorial. En effet, le PIB régional ne tient pas ou peu compte des transferts publics et privés sur le niveau de développement régional.

Par ailleurs, la focalisation du gros des aides aux régions européennes les plus pauvres en ne traitant que celles qui se situent en dessous d'un seuil conventionnel de pauvreté a fait l'objet d'un certain nombre de critiques<sup>6</sup> liées à la pertinence des indicateurs utilisés et que la méthode employée qui fait abstraction du fait que ces régions pauvres appartiennent à des cadres nationaux différents. En effet, l'essentiel des politiques de cohésion en Europe sont mises en œuvre par les politiques redistributives nationales dont les intensités peuvent varier fortement entre les Etats. Il arrive ainsi que les régions les plus riches des pays européens les moins développés sont contributrices nettes à leurs budgets nationaux respectifs alors qu'elles sont plus pauvres que la plupart des régions bénéficiaires nettes dans les pays européens plus riches. La question que posent ces remarques à la politique de cohésion est celle de savoir, en l'absence d'un budget européen significatif et devant les réticences croissantes à maintenir celui-ci à son niveau actuel, s'il vaut mieux que la politique régionale européenne aide exclusivement les régions les moins développées, à faible productivité, des pays européens, ou s'il est préférable, du point de vue de la croissance globale, de la convergence entre les économies régionales européennes, d'aider les régions riches de ces pays.

Au final, cette politique régionale, en tant que rattrapage pour les régions les plus pauvres, demeure contestée au sein de l'Union européenne et la dynamique associée sous l'impulsion de Jacques Delors est clairement sur le déclin (Le Galès, 1999). L'affichage en faveur des priorités sociales (emploi, cohésion sociale, égalité entre les hommes et les femmes) vantées dans les Traités et les rapports de la Commission européenne apparaissent en porte à faux avec les instruments financiers qui doivent permettre tout à la fois le développement

---

<sup>6</sup> On renvoie ici à Wishlade F., Davezies L., Yuill D. et Prud'homme R., « L'Agenda 2000 et les orientations de la politique de l'Union européenne », in *L'information régionale au service de la politique régionale en Europe*, Eurostat, série « Etudes et Recherches », Communautés Européennes, Bruxelles, 1999.

économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement...De plus, ces fonds structurels sont répartis sur un territoire finalement relativement large.

En parallèle à ces politiques redistributrices orientées vers des objectifs sociaux de réduction des inégalités, d'autres politiques, spatialement explicites doivent agir sur les inégalités qui sont générées par des caractéristiques territoriales. Cette distinction, à vocation de clarification analytique, entre les politiques sociales à effets territoriaux et politiques territoriales explicites ne se veut pas totalement heuristique dans la mesure où les deux types de politiques se recoupent : la redistribution traite aussi des inégalités générées par les territoires. Mais, alors que les premières ont un rôle de compensation des effets de la pauvreté, où qu'elle se manifeste, les secondes visent à en attaquer les causes proprement spatiales.

## II. Politiques territoriales explicites et planification spatiale

### a) L'amorce des réflexions sur l'organisation d'un territoire européen

Le développement des instruments de politique régionale au niveau communautaire a conduit de façon progressive à s'insérer dans le champ de l'aménagement du territoire. Comme les institutions européennes ne possédaient par de compétences juridiques, il n'y a jamais eu d'intervention explicite à l'échelon communautaire mais la pratique a généré une véritable émergence d'un aménagement du territoire européen. Cependant, hormis les travaux du Conseil de l'Europe, dans le cadre des conférences européennes des ministres de l'aménagement du territoire (CEMAT) qui vont fournir à partir des années 1970 des documents relatifs à une amorce de planification spatiale à l'échelon européen, les avancées dans ce domaine, de façon empirique, seront tardives.

L'article 10 du règlement du FEDER, adopté en 1988 et repris sans modification en 1993, permet à la Commission de rassembler les éléments nécessaires à l'établissement d'un schéma prospectif d'utilisation de l'espace communautaire et de financer les projets pilotes qui constituent des incitations à la réalisation d'infrastructures, d'investissements dans les entreprises, et d'autres mesures spécifiques ayant un intérêt communautaire marqué.

En coopération avec les Etats membres qui l'ont encouragée au cours des réunions ministérielles, la Commission a développé depuis 1989 une analyse prospective du territoire communautaire dans le programme « Europe 2000 ». Les résultats du programme ont fait l'objet d'une communication de la Commission<sup>7</sup> en 1991. Ce programme définit notamment l'utilisation souhaitable de l'espace européen au regard des distances spontanées susceptibles de conduire à des concentrations jugées excessives dans la partie centrale de la Communauté. On constate la reconnaissance dans l'exercice que constitue ce document d'une entité que l'on pourrait appeler « territoire communautaire ». L'idée mise en avant est qu'une communauté économique ne peut être effective que si tous les éléments sont solidaires et harmonisés. Il illustre le processus selon lequel les relations économiques et sociales doivent se développer entre les Etats et qu'il est ainsi nécessaire de concevoir le « territoire communautaire » de façon globale. Il apparaît nécessaire d'adopter une approche d'ensemble des actions relatives à l'aménagement du territoire : l'Europe doit apparaître comme un ensemble cohérent et non juste un ensemble d'entités hétérogènes.

---

<sup>7</sup> Commission des Communautés européennes, « Europe 2000. Les perspectives du développement du territoire communautaire », *Rapport final*, 1991.

## b) Intergouvernementalisme et mise en place d'un schéma d'aménagement européen

C'est à l'initiative de la DATAR, sous la présidence française, qu'est née la volonté d'un schéma de planification à l'échelon européen qui aboutira au schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). En effet, la réunion informelle de Nantes en 1989 lance la série de réunions qui débouchera sur l'adoption d'un document stratégique de planification spatiale. La réunion de Turin qui suit la présidence française retient l'idée d'une planification territoriale. On observe alors une profonde confusion sur la nature du projet. Les conflits potentiels sont innombrables ; ils se situent notamment entre la Commission et les Etats, entre les départements ministériels. C'est en novembre 1993, à Liège, que les ministres décident d'élaborer un schéma de développement de l'espace communautaire. Le Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire réuni à Leipzig en octobre 1994 est une étape préliminaire au SDEC. Il débouche sur le rapport « Europe 2000 + ». Après avoir procédé à l'état des lieux, ce document propose une série d'actions prioritaires parmi lesquelles l'accélération de la mise en place des grands réseaux transeuropéens de transport, d'énergie, de télécommunications et d'information ; le renforcement des infrastructures d'éducation et de formation professionnelle ou encore l'accélération de la coopération transfrontalière. A Venise, en mai 1996, les principales options politiques à inclure dans le SDEC ont été définies. Tous ces efforts ont abouti à la production du premier projet officiel de SDEC, qui a été approuvé par les ministres à Noorwijk en juin 1997. Ensuite, lors de la réunion de Luxembourg, en décembre 1997, un débat public est organisé à l'échelle de toute l'Europe sur le document. La présidence française qui suit la présidence allemande et l'adoption du document en 1999, définit un programme d'actions concrètes telles que la prise en compte des orientations politiques des documents dans les programmes des fonds structurels.

On le voit, l'élaboration d'une réflexion stratégique sur le territoire européen illustre bien comment le territoire se définit dans un ensemble de relations externes. Les motivations dans l'élaboration du document sont profondément différentes selon les acteurs. Etant donné leur multiplicité, l'enjeu est en fait « le pouvoir d'imposer une vision du monde social à travers des principes de di-vision qui (...) font sens et le consensus sur le sens » (Bourdieu, 1980, p.65).

Le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) fait l'objet d'une publication à la suite du sommet de Potsdam en mai 1999. La lecture du document<sup>8</sup> frappe par sa dimension normative : on parle de développement « polycentrique », ce schéma ayant « un rôle crucial à jouer pour contribuer à un développement équilibré et durable en Europe » (p. 11), de « villes et régions urbanisées dynamiques attrayantes et compétitives », en mettant en avant la « diversification dans l'ensemble constitué par la ville et la zone environnante, en particulier pour améliorer la qualité des paysages urbains et ruraux et la qualité du cadre de vie » (p. 23), de « développement endogène, diversité et performance des espaces ruraux... On se situe ici dans ce que Michel Lussault appelle la « monstration euphorique » (Lussault, 1996) : il s'agit d'une présentation des lignes de force du projet vertueux qui permettra de guérir les maux que l'on s'attache à dénoncer.

C'est que pour parvenir à un tel consensus, les réunions aboutissant à la mise en place du SDEC fonctionnent d'abord dans une logique de compromis. Il n'y a en effet jamais eu réellement d'objectifs définis. Le document s'est constitué par strates successives au fur et à mesure des réunions intergouvernementales. Pour caractériser ce que l'on entend par

---

<sup>8</sup> « SDEC. Une stratégie pour le développement équilibré et durable en Europe. La dimension européenne dans les débats », *Rapport*, Commission européenne, 1999.

compromis, il faut revenir aux trois dimensions explicitées par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig (Mény, Thoenig, 1989). La première dimension est l'existence de normes, de valeurs, de visions qui sont objectivement contradictoires entre elles, ou qui sont vécues comme conflictuelles. C'est notamment la dimension conflictuelle sur le sens de l'aménagement du territoire dans les différents états européens. On entend par là à la fois la place attribuée à ce type de politique dans l'organisation politico-administrative au sein de l'Etat concerné mais aussi son inscription dans un « agenda européen de politiques publiques ». La deuxième dimension est la nécessité par les décideurs de ménager par avance ou de gagner à leur cause des acteurs et des intérêts qui vont occuper un rôle clé lors de la mise en œuvre. C'est notamment au moyen d'une consultation avec les autorités régionales et les groupes de pression concernés que le SDEC a été validé (CRPM, Eurocités...). La troisième dimension est le fait d'accorder des concessions, de lever les oppositions éventuelles d'assujettis sur lesquels la mise en œuvre a un impact et qui sont susceptibles de faire du bruit « politique ». C'est ce qui explique sa nature profondément consensuelle, uniquement orientée vers ce qui devrait être.

### c) De la politique régionale à la politique de cohésion

On le voit, la politique de planification spatiale à l'échelon communautaire reste à ses balbutiements à défaut de réelle volonté politique. Il s'agit là pourtant de ce qui différencie une politique régionale qui se base sur des crédits européens destinés à rattraper les régions en retard de développement à une politique plus globale dans ses ambitions et ses fins. Pour reprendre les réflexions de Claude Husson (Husson, 2002, p. 82), la « politique régionale part d'un territoire pour le conformer à une politique qui s'impose à lui » tandis que « la politique de cohésion territoriale ambitionne de modeler les politiques générales aux territoires particuliers ». La politique régionale adapte des territoires à la Communauté, celle de la cohésion territoriale adapte la Communauté à ses territoires.

Le glissement vers une véritable politique de cohésion territoriale implique une plus grande coordination des politiques sectorielle. Cela exige une concertation entre tous les niveaux de l'action publique. En effet, comme le constate Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig dans le cas de la gestion publique territoriale, « la segmentation et la hiérarchisation ne permettent plus à l'Etat de se positionner au-dessus de la mêlée : il devient un partenaire, plus ou moins fort » (Duran, Thoenig, 1996, p. 598). Cela est lié au fait qu'il existe des enjeux communs, ce qui implique un minimum de coopération. En effet, l'action publique est co-construite de manière collective ; or l'activité de coordination passe par la création de cadres de référence communs entre les intérêts concernés sans lesquels des efforts ultérieurs n'aboutissent pas. Elle doit se justifier par des arguments collectivement endossés, elle ne s'impose pas de son seul fait et s'alimente par la mise en commun d'expériences. C'est par ces mécanismes de coordination collective que l'on passe des « territoires en catégories » à des « territoires intégrés », de leur traitement social à leur traitement structurel, de la cohésion recherchée par la redistribution à la cohésion par l'organisation.

Le travail de coordination requiert une mise à plat des indicateurs territoriaux. Car l'expression « aménagement du territoire » appartient à la terminologie française et ne trouve pas d'équivalent linguistique satisfaisant dans les autres pays. En Allemagne, l'expression « raumordnung » pourrait être un équivalent linguistique satisfaisant mais le contenu de la notion est différent. Aucune de ces deux expressions ne trouvent en anglais de traduction satisfaisante ; les expressions avoisinantes, telles que « regional planning » ou « regional development policy » ou encore « country planning » correspondent à des concepts

scientifiques, proches mais cependant différents. En fait, ces expressions ne désignent pas des politiques ou des modes d'action qui seraient dans chaque pays la réponse rationnelle à des problèmes de même nature qui s'y poseraient. Ces réponses sont déterminées non seulement par la nature mais aussi par la conception dominante de l'Etat dans l'économie, par l'importance que l'on attache à certaines valeurs, ainsi que dans l'organisation politique et administrative dont dépend la distribution des pouvoirs normatifs et des pouvoirs d'action en ce domaine. En fait, il n'y a qu'en France que l'aménagement du territoire tend à englober toutes les politiques à impact spatial, bien que l'intensité avec laquelle il s'impose varie selon les priorités politiques du moment. Mais dans les autres pays d'Europe, il n'y a qu'au Royaume-Uni qu'elles ne sont soumises à aucune coordination. Dans les autres pays, la politique régionale et la planification physique forment des secteurs politiques distincts. Le cadre institutionnel de l'aménagement du territoire apparaît donc important pour comprendre la différence de conceptions.

La politique régionale européenne conditionne suppose une coopération entre les institutions européennes, avec un mode de relation adapté aux institutions et à la conception de l'aménagement du territoire de chaque pays. C'est dans cet esprit que des outils ont été développés pour déterminer une culture scientifique commune dans le domaine du développement territorial et de fournir des réponses opérationnelles aux attentes des décideurs politiques et des acteurs de l'aménagement du territoire. C'est la mission dévolue à l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE)<sup>9</sup>. Programme Interreg III financé à 50 % par les Etats de l'Union et à 50 % par la Commission européenne, les travaux, rassemblant des chercheurs des différents Etats membres doivent alimenter et éclairer le débat politique entre les Etats membres et la Commission. Depuis 2000, ces travaux débouchent sur la mise en place d'un dictionnaire évolutif des principaux concepts de l'aménagement du territoire avec un objectif commun à l'ensemble des thématiques développées dans le cadre de l'ORATE. En recourant à l'expertise académique, cet observatoire européen participe à l'institutionnalisation de l'espace européen et par là à faire exister un territoire communautaire. De même nature que les statistiques dont Alain Desrosières (Desrosières, 1993) a montré qu'elles trouvent leur justification dans le processus d'objectivation lui-même et dans ses exigences d'universalité, les représentations spatiales impliquent la mise en place de formes générales, de nomenclatures, transcendant les singularités, à travers des normes et des standards. La construction d'un espace politique implique et rend possible celle d'un espace de commune mesure, à l'intérieur duquel les choses sont comparables parce que les catégories et les procédures de codage sont identiques.

Il reste que la construction d'un territoire politique européen reste soumis à un volontarisme politique en panne sur le sujet d'une politique de cohésion territoriale.

### III. La délicate définition de la politique de cohésion

#### a) Une politique de cohésion non aboutie

La littérature de la Commission européenne met aujourd'hui en avant l'intérêt de mettre en œuvre un véritable aménagement du territoire européen. Ainsi, la Commission a développé en 2001 le concept de « gouvernance multi-niveaux » dans son Livre Blanc sur la Gouvernance<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Pour plus de renseignements à ce sujet, on renvoie vers l'article « ORATE/ESPO : un réseau de coopération pour un meilleur aménagement du territoire européen », Cattan N., Grasland C., *Territoires 2020*, janvier 2003, n°7.

<sup>10</sup> Livre Blanc sur la Gouvernance, Commission européenne, mai 2001.

qui appelle à une meilleure coordination entre l'Europe, les Etats et les régions. Par ailleurs au plan politique, la notion de cohésion territoriale figure au rang des principes dans le projet de constitution européenne qui reste à ratifier au sein des Etats membres.

Il reste que la politique de cohésion fonctionne encore sur le mode de l'apprentissage. Comme on l'a vu dans le cas du SDEC, c'est au fil des réunions intergouvernementales que le sujet sur les perspectives d'un aménagement du territoire au niveau européen s'est complexifié. En effet, c'est au cours de ces réunions que les soucis territoriaux des Etats membres ont pris plus de prégnance. Les gouvernements obéissent à des logiques à la fois sectorielles et institutionnelles mais restent dans un contexte d'apprentissage en raison de l'absence de références sur le passé, le processus étant récent. Cette dimension d'apprentissage s'opère dans un contexte d'incertitudes et les Etats divergent alors plus largement sur les contours des objets, sur la façon de les classer, de se les représenter. Le SDEC ou encore les travaux de l'ORATE ont pour mission de réduire l'indétermination d'une politique de cohésion non aboutie : une fonction d'affichage et une fonction d'information réciproque des Etats membres.

#### b) Une politique régionale dépolitisée

En dépit de l'utilisation récurrente de la notion de cohésion territoriale dans le vocabulaire des instances européennes, l'heure des choix politiques n'est pas encore venue. Tandis que l'action régionale traite de la question du rattrapage et doit donc conduire des actions très ciblées et spatialement limitées, le développement spatial au contraire doit prendre en compte l'ensemble du territoire de l'Union, en visant des actions d'intérêt général. Les deux démarches, comme on l'a vu, sont complémentaires mais sur des bases et avec des méthodes totalement différentes.

En termes de débouchés budgétaire et opérationnel, cela conduit à l'idée selon laquelle les actuels crédits à finalité territoriale (les fonds structurels), devraient être répartis entre deux grandes enveloppes : une enveloppe proprement régionale, gérée sur la base du principe de solidarité, à destination des régions défavorisées des états pauvres (et plus particulièrement des nouveaux venus) et une enveloppe de développement spatial applicable à l'ensemble du territoire de l'Union, mais sur une base thématique et transversale (planification spatiale à l'échelon communautaire de type SDEC). La grande question est évidemment celle de la clé de répartition entre les deux enveloppes. Or la première option est à ce jour remise en cause : les aides directes aux entreprises admises de manière dérogatoire par les traités communautaires lorsqu'elles contribuent à l'implantation d'activités dans les zones défavorisées, sont de plus en plus remises en cause au nom du respect de la libre concurrence. Mais en parallèle, les contraintes budgétaires suscitent une politique régionale européenne restrictive qui ne privilégie pas pour autant une politique territoriale globale. A titre d'exemple, le nouvel objectif 3 (coopération transfrontalière) préconisé dans le troisième rapport sur la cohésion ne représentera pas plus de 4 % du montant total du budget alloué à la politique de cohésion.

#### c) La question difficile d'un modèle européen d'organisation économique et sociale

Entre la portée généreuse des documents tels que le SDEC et la volonté de diminuer les politiques d'aides, la politique de cohésion européenne se pose donc une véritable question politique qui n'est pas résolue. Au-delà des arbitrages budgétaires, c'est l'architecture de la politique de cohésion qui reste à définir et de façon plus large la question compliquée d'un

modèle européen d'organisation économique et sociale : que veut dire la cohésion sociale en Europe, et dans l'Europe élargie ? Faut-il encourager un rôle plus actif de redistribution pour la Commission ? Quelle place attribuer aux échelon infra-régionaux ? Quelles priorités politiques pour un développement territorial européen ?

Les grands choix sont repoussés entre des priorités sociales (maintien d'aides structurelles aux régions en retard de développement dans l'Europe des Quinze), le renforcement et la coordination des politiques communautaires, notamment le lien avec la politique agricole commune, et des politiques régionales de facto de plus en plus limitées.

L'élargissement aux nouveaux pays membres se déroule donc à la fois dans un contexte budgétaire délicat, avec la contrainte politique, en termes d'allocation de fonds structurels, de prévoir une phase transitoire pour les actuelles régions bénéficiaires sans que soit véritablement choisi l'avenir d'une politique de cohésion qui se cherche.

Tout porte donc à croire que les prochaines négociations, à l'instar de celles qui avaient eu lieu à Berlin lors de la mise en place de l'Agenda 2000 en 1999, seront décisives sur l'orientation de la politique de cohésion. Mais au-delà des tractations en matière budgétaire ou de répartition des fonds, c'est bien la définition d'un modèle de développement économique et social dans les pays de l'Union qui est au cœur d'une définition préalable de la politique de cohésion.

## Bibliographie

- Bourdieu P., « L'identité en représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, novembre 1980.
- Baudet-Michel S., Peyrony J., « Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006 », *Territoires 2020*, janvier 2003, N°7.
- Davezies L., « Les fondements d'une intervention publique en faveur du développement territorial » in *Territorial Outlook*, OCDE, 2001.
- Desrosières A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
- Duran P., Thoenig J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, 4, 1996.
- Gaubert N., « Quel avenir pour la politique de cohésion européenne ? », *Pouvoirs Locaux*, septembre 2003.
- Husson C., *L'Europe sans territoire*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002.
- Le Galès P., « Politique régionale et cohésion sociale, la fin de la dynamique Delors ? », papier CEVIPOF, 1999.
- Lussault M., « La politique territoriale (trans)figurée », *EspacesTemps*, 62/63, 1996.
- Mény Y., Thoenig J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.