



HAL
open science

L'UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE

Frédéric Santamaria

► **To cite this version:**

Frédéric Santamaria. L'UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE. Architecture, aménagement de l'espace. Université Rennes 2, 2015. tel-01263159

HAL Id: tel-01263159

<https://shs.hal.science/tel-01263159>

Submitted on 27 Jan 2016

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.



Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches

Présenté et soutenu publiquement le 1^{er} décembre 2015

L'UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE

Frédéric SANTAMARIA

VOLUME 2 : SYNTHÈSE

Jury :

Guy BAUELLE, Professeur à l'Université Rennes 2 (Garant)

Christophe DEMAZIÈRE, Professeur à l'Université François Rabelais de Tours (Rapporteur)

Anna GEPPERT, Professeure à l'Université Paris-Sorbonne - Paris 4 (Rapporteure)

Claude GRASLAND, Professeur à l'Université Paris Diderot - Paris 7

Olivier SYKES, *Lecturer* à l'Université de Liverpool

François TAULELLE, Professeur au Centre universitaire Jean-François Champollion - Albi (Rapporteur)

L'UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE

VOLUME 2 : SYNTHÈSE

À Elsa

Remerciements

Je remercie tout d'abord Guy BAUELLE pour l'intérêt qu'il a porté à ce travail, ses encouragements et ses conseils.

Je remercie également Anna GEPPERT, Christophe DEMAZIÈRE, Claude GRASLAND, Olivier SYKES et François TAULELLE d'avoir accepté de participer au jury et de discuter ces travaux.

Mes remerciements vont également à Bernard ÉLISSALDE avec qui nous partageons, depuis de nombreuses années, des préoccupations communes concernant l'activité de l'Union européenne en matière d'aménagement de l'espace. Elles ont donné lieu à plusieurs travaux et publications communes dans le passé et de nouveaux projets sont d'ores et déjà en cours de réalisation ou envisagés.

Je tiens également à remercier l'ensemble de l'équipe de l'UMS-RIATE dont le haut niveau de compétence technique et la rigueur dans la gestion administrative ont permis le développement de certains de mes travaux. Au-delà de ce contexte professionnel particulièrement solide, j'ai pu également apprécier les qualités humaines et intellectuelles de chacun de ses membres. Les sollicitations de Claude GRASLAND qui fut l'initiateur et le directeur de l'UMS-RIATE ont également été particulièrement propices aux travaux que j'ai engagés sur l'Union européenne et l'aménagement de son espace. Qu'il en soit ici vivement remercié.

Ce contexte de travail a également été l'occasion de développer des relations privilégiées avec certains collègues européens en particulier au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne. Les relations de travail avec ces collègues, Maria PREZIOSO, Olivier SYKES, Joaquín FARINOS DASI, notamment, ont permis de mener à bien des projets communs et ont débouché sur des sollicitations de contributions scientifiques dans des ouvrages ou dans des revues. Ces collègues ont également participé à certains projets que j'ai menés. Ce contexte d'échanges internationaux est particulièrement enrichissant et je tiens à remercier ces collègues à la fois pour leur confiance et pour leur investissement.

Mes remerciements vont également à Gabriel DUPUY et à Xavier DESJARDINS qui, successivement à la tête de l'équipe de recherche d'aménagement (CRIA) de l'UMR Géographie-cités, ont, tout au long de ces années, assuré l'animation de l'équipe dans sa diversité. À ce titre, les séminaires réguliers de l'équipe ont toujours été l'occasion de découvertes et d'échanges et m'ont donné la possibilité d'intervenir ou de faire intervenir des collègues s'intéressant à mes thématiques de recherche, celles relatives à l'Europe et aux villes moyennes. Mes remerciements vont donc également à Isabelle GÉNEAU DE LAMARLIÈRE qui assure l'organisation de ces séminaires.

Enfin, je remercie l'ensemble des collègues français et étrangers qui m'ont permis de nourrir ma réflexion dans le cadre de la réalisation de ce travail.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
PARTIE 1 - L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : DÉFINITION, CONTEXTE, ENJEUX.....	12
INTRODUCTION	12
1. L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : UNE DÉFINITION PAR CONSTRUCTION.....	12
2. UNE ACTION EN RAPPORT AVEC LE PROJET EUROPÉEN	23
3. UN CONTEXTE COMPLEXE	29
4. UN PROJET ANCIEN SOUMIS À UNE VOLONTÉ POLITIQUE VELLÉITAIRE	36
CONCLUSION.....	47
PARTIE 2 - L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE EST-IL EN VOIE D'INSTITUTIONNALISATION ?	49
INTRODUCTION	49
1. LE CADRE THÉORIQUE : JUSTIFICATION ET PERTINENCE D'UNE APPROCHE PAR L'ANALYSE DE DISCOURS	50
2. LES RÉSULTATS DE NOS RECHERCHES : UNE INSTITUTIONNALISATION AMBIGUË	54
3. LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LA DÉMARCHE D'ANALYSE DE DISCOURS POUR MIEUX STATUER SUR L'INSTITUTIONNALISATION	73
CONCLUSION	80
PARTIE 3 - L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE EST-IL EN VOIE D'EUROPÉANISATION ?.....	82
INTRODUCTION	82
1. LE CADRE CONCEPTUEL DE L'EUROPÉANISATION	83
2. UNE EUROPÉANISATION DESCENDANTE PEU CONVAINCANTE.....	88
3. L'ANALYSE DE L'EUROPÉANISATION ASCENDANTE CONFRONTÉE A L'OPACITÉ DU FONCTIONNEMENT EUROPÉEN : L'EXEMPLE DE L'ÉLABORATION DU SDEC.....	96
4. UNE EUROPÉANISATION HORIZONTALE EN MANQUE DE PREUVES : L'EXEMPLE DES COOPÉRATIONS TERRITORIALES	99
CONCLUSION	101
PARTIE 4 - L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : VERS UNE CONNAISSANCE COMMUNE ?	103
INTRODUCTION	103
1. DE L'UNION EUROPÉENNE A L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE : LES RAPPORTS ENTRE SCIENCE ET POLITIQUE	105
2. LE PROBLÈME DE L'INSTABILITÉ DES CONCEPTS	117
3. VERS UNE ONTOLOGIE DE DOMAINE	132
CONCLUSION	138
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	140
BIBLIOGRAPHIE	147
TABLE DES DOCUMENTS.....	160
TABLE DES MATIÈRES.....	161

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'objectif majeur de ce volume est de présenter un domaine, assez peu étudié en France, celui que nous nommerons l'« aménagement européen de l'espace ». Certes, ce domaine a donné lieu à une littérature relativement abondante en langue anglaise et à quelques ouvrages de référence. À ce titre, on peut citer, parmi les ouvrages les plus récents, celui, en anglais, de Stefanie DÜHR, Claire COLOMB et Vincent NADIN intitulé *European Spatial Planning and Territorial Cooperation* (2010) et celui, en français, de Guy BAUELLE, Catherine GUY et Bernadette MÉRENNE-SCHOUMAKER, *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats* (2010). Ces ouvrages sont des manuels qui permettent de présenter aux enseignants, aux chercheurs, aux étudiants et aux professionnels de terrain les différents aspects de l'intervention de l'Union européenne en matière d'aménagement de l'espace.

Bien entendu, le présent volume, réalisé dans le cadre d'une habilitation à diriger les recherches, n'a pas pour vocation de couvrir l'ensemble du domaine présenté de manière très complète dans ces ouvrages. Il ambitionne seulement d'éclairer, à partir de nos propres recherches, certains aspects du domaine étudié pour en tirer des enseignements et positionner nos analyses. En substance, les aspects étudiés ici relèvent de l'analyse des cadres politiques produits, au niveau de l'Union européenne, qui concernent l'aménagement de l'espace. Cependant, selon l'ambition initiale de présenter, au niveau français, le domaine de recherche qui a été celui de l'auteur de ce volume ces dernières années, il conviendra d'explicitier quelques éléments factuels et de contexte permettant de mieux appréhender le rôle de l'Union européenne dans le domaine de l'aménagement volontaire de l'espace.

Deux types d'approches, toutes deux dérivées des sciences politiques, ont longtemps prévalu pour analyser le processus politique européen. Tout d'abord, celle qui relève de l'analyse intergouvernementale. Dans ce cadre, l'Union européenne ne serait qu'un sous-produit des décisions prises par les États dans le cadre de négociations multilatérales. Cette analyse ouvre la voie à des travaux de nature historique faisant de la construction européenne le produit de grandes décisions prises par les chefs d'État et de gouvernements (ROBERT, VAUCHEZ, 2010).

Or, loin de l'image d'Épinal d'une construction européenne alternant crises et avancées provoquées au plus haut niveau (GOBIN, 2002), les résultats des décisions prises s'expliquent, surtout, par les tensions au sein même des gouvernements nationaux, entre les gouvernements nationaux et les institutions européennes, et au sein même de ces dernières (WARTOUZET, 2014). Par conséquent, l'approche intergouvernementale, même si elle reste abondamment utilisée comme mode d'explication de la construction européenne, ne semble pouvoir rendre compte que de la partie la plus visible du fonctionnement européen.

Ensuite, l'approche néo-fonctionnaliste entend analyser le fonctionnement européen selon la pensée initiale des pères fondateurs, celle d'une intégration progressive par effets d'engrenage. « Fonctionnaliste » car l'idée ici est que l'économie crée les cadres politiques et juridiques qui lui sont utiles ; et « néo-fonctionnaliste »¹ pour désigner le processus qui implique les États dans le processus d'engrenage en question. Dans le cadre de cette approche, la dimension économique est privilégiée. L'idée générale étant que la mise en commun d'intérêts économiques, plus ou moins dépolitisés, doit nécessairement conduire à une plus grande intégration dans le futur, les États membres étant de moins en moins enclins, du fait des intérêts croissants qu'ils partagent, à remettre en cause ce qui a été fait et sont, en outre, poussés à poursuivre sans cesse le partage de souveraineté, la dimension économique de l'Europe appelant nécessairement

¹ Approche initialement formulée par le chercheur américain Ernst HAAS dans le cadre d'une analyse de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

à trouver des accords dans d'autres domaines (question monétaire, circulation des personnes, marché du travail, transports...). Cette approche, fortement marquée par les débuts du projet européen, entend comprendre les motivations des États à se placer dans une logique transnationale, c'est-à-dire à abandonner une part de leur souveraineté. Le fait qu'elle renvoie à l'idée d'un processus inéluctable pose cependant problème au moment où la machine européenne se grippe (« crise de la chaise vide », recentrage sur les intérêts nationaux au moment des crises économiques...).

En outre, elle ne permet pas de rendre compte des raisons pour lesquelles certains domaines connaissent de rapides évolutions communautaires alors que d'autres, par ailleurs très importants dans le domaine économique, comme l'énergie et les transports, sont restés bien longtemps des angles morts des préoccupations européennes. Cette remarque est d'une particulière importance dans le cas de l'aménagement puisque ce domaine d'action, au niveau de l'Union européenne, bien qu'il fasse l'objet d'une préoccupation qui remonte aux origines de la construction européenne, n'a pas donné lieu, jusqu'à maintenant, à une consécration sous la forme d'une compétence juridique propre à l'Union.

Du fait des difficultés à rendre compte de certaines caractéristiques de la construction européenne, les chercheurs qui se sont penchés sur la question européenne ont développé d'autres cadres mobilisant d'une part, le concept d'*européanisation* et, d'autre part, celui d'*institutionnalisation*. À nouveau dérivés de la science politique, ces concepts ont été utilisés par les chercheurs s'intéressant à la question de l'aménagement européen de l'espace. Ces concepts découlent de deux grands types d'approches générales du processus politique européen, celui du néo-institutionnalisme et celui de la « gouvernance européenne » (SMITH, 2010). Ce volume se place dans la perspective de ces travaux. Ce faisant, nous nous inscrivons donc dans une approche largement développée ces dernières années. Ce choix s'explique par notre itinéraire de recherche qui nous a conduit à nous familiariser avec des cadres de lecture largement mobilisés dans la littérature en langue anglaise mais peu usités dans la littérature française dans le

domaine de l'aménagement de l'espace². En outre, cette situation permettait de disposer de bases théoriques solides faisant déjà l'objet d'une application à notre domaine d'étude.

Ainsi, du fait de l'absence de compétence juridique dans le domaine de l'aménagement de l'espace, les institutions communautaires, au premier rang desquelles, la Commission européenne, semblent s'être engagées dans un processus incrémental visant à établir des références communes censées influencer les États, les autres institutions, les acteurs de l'aménagement aux niveaux infra-communautaires, pour qu'ils incorporent, dans leur manière d'agir, des objectifs proprement européens en matière d'aménagement. Dans cette perspective, la recherche dans ce domaine considère que l'Union européenne s'est lancée dans un processus d'institutionnalisation de ce domaine d'action. Ce concept correspond à l'idée que s'établit progressivement, en l'absence de compétence juridique, une démarche européenne spécifique. Les institutions de l'Union européenne entendent alors influencer les acteurs, non seulement au niveau européen (par exemple l'orientation des différentes politiques sectorielles), mais également aux niveaux infra-européens. On mobilise alors le concept d'eupéanisation qui correspond à la transformation progressive des manières de faire de l'aménagement au sein de l'Union par incorporation des orientations européennes dans ce domaine.

Le présent volume entend donc étudier ces deux phénomènes et propose, dans la perspective dressée jusqu'alors par la recherche dans ce domaine, les deux hypothèses suivantes :

- L'aménagement de l'espace connaît une institutionnalisation au niveau européen qui renforce la légitimité de l'action européenne dans ce domaine ;

² Cette situation n'est pas la même dans la littérature française en science politique. En effet, si le concept d'institutionnalisation est un concept général, il est largement utilisé pour analyser l'action de l'Union européenne. Par définition, le concept d'eupéanisation, forgé par la science politique, s'applique essentiellement à la construction européenne.

- Ce faisant, l'Union européenne parvient à influencer les différents acteurs de l'aménagement aux échelles infra-européennes qui incorporent dans leurs manières d'agir les grandes orientations européennes en matière d'aménagement.

Pour tester la première hypothèse, la démarche de l'Union européenne s'appuyant essentiellement sur des documents cadres, des documents de suivi des actions conduites, le cadre méthodologique de notre travail emprunte à l'analyse en science politique qui considère que la production de discours politique ou technocratique constitue le cœur de l'activité politique visant à orienter l'action des acteurs. La méthode utilisée sera donc celle de l'analyse du discours afin de repérer, dans le temps, la lente constitution d'un discours normatif stabilisé autour des questions d'aménagement et de développement du territoire.

Pour tester la deuxième hypothèse, toujours dans un cadre analytique dérivé de la science politique, nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure le discours européen influence les niveaux infra-européens.

L'analyse que nous proposons ne porte pas sur l'évaluation des effets des actions européennes ayant trait directement ou indirectement à l'aménagement ; approche qui relèverait d'une démarche d'évaluation des politiques publiques. Nous nous plaçons donc en amont d'un possible processus de constitution d'un cadre européen pour l'aménagement de l'espace.

Le volume reprend, en les explicitant et en les articulant, dans la perspective dégagée par les hypothèses mentionnées ci-dessus, certains des travaux que nous avons menés ces dernières années sur la thématique de l'aménagement européen de l'espace.

Pour ce qui est du test de l'hypothèse concernant la progressive institutionnalisation de l'aménagement au niveau de l'Union européenne, nous utiliserons nos travaux fondés sur l'analyse lexicale des documents de suivi de la mise en œuvre de la politique de

cohésion, les Rapports sur la cohésion, qui correspondent à la fois à des outils technocratiques d'évaluation des tendances d'évolution de l'espace européen mais aussi à des documents d'évaluation de la conformité aux objectifs que fixe l'Union en matière d'aménagement de son espace dans la perspective historique du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Concernant l'hypothèse relative à l'eupéanisation, nous utiliserons les travaux auxquels nous avons participé dans le cadre du programme de recherche appliquée européen ESPON³ traitant de la réception dans les États membres des orientations portées par le Schéma de développement de l'espace communautaire (*Application of the European Spatial Development Perspective in the Member States*) et les apports de la littérature scientifique.

Cependant, il conviendra, dans un premier temps, d'établir le domaine de l'action de l'Union européenne en matière d'organisation volontaire de l'espace et d'en préciser les enjeux politiques, sociaux, économiques et spatiaux. **Cela fera l'objet de la première partie du volume.**

La seconde et la troisième partie présenteront les résultats à partir des hypothèses, exposées ci-dessus, fondées sur les outils conceptuels de l'institutionnalisation et de l'eupéanisation. Ces deux parties portent donc sur les processus politiques potentiellement à l'œuvre.

La quatrième partie de ce volume se distingue des autres dans le sens où l'on entend se pencher sur l'activité scientifique en lien avec les initiatives de l'Union européenne relevant de l'aménagement de l'espace. Cette dimension du sujet apparaît importante eu égard à l'analyse que l'on peut faire de la construction européenne comme processus

³ ESPON est un programme de recherche appliquée financé par la Commission européenne au titre de la politique régionale et dont les différents projets de recherche ont vocation à produire des connaissances sur l'état et les dynamiques spatiales de l'espace européen (les 28 États membres participent au programme ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Suisse et la Norvège).

politico-scientifique (le point 1.1 de la quatrième partie permettra d'expliciter en détail le processus auquel nous faisons ici référence). Nous entendons tester ici l'hypothèse selon laquelle le domaine de l'aménagement européen de l'espace s'inscrit dans une perspective de production politico-scientifique qui contribue à sa légitimité politique. Dans cette partie, nous mobiliserons nos travaux relatifs à l'utilisation des concepts et des notions utilisées par l'Union européenne dans ce domaine et qui servent de cadre pour la recherche, notamment celle conduite dans le cadre de la recherche appliquée du programme ESPON. Cette approche sera complétée par une analyse de certaines postures des chercheurs relevées dans la littérature ainsi que des investigations sur l'utilisation des notions et des concepts dans le cadre des projets de recherche appliquée ESPON. Enfin, à partir d'un questionnement général sur l'intérêt, en aménagement, de disposer de notions et de concepts suffisamment définis afin de permettre aux différents acteurs européens de l'aménagement de mettre en œuvre des actions en rapport avec des objectifs communs au niveau de l'Union européenne, nous proposerons, au titre de nos perspectives de recherche futures, la mise en œuvre d'un outil de compréhension commune des concepts et des notions à travers la réalisation d'une ontologie de l'aménagement européen de l'espace.

PARTIE 1

L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : DÉFINITION, CONTEXTE, ENJEUX

INTRODUCTION

Traiter d'une action de l'Union européenne en matière d'aménagement de l'espace relève de la gageure. En effet, comme on le rappelle souvent, l'Union européenne ne dispose pas de compétences juridiques en matière d'aménagement. Elle développe pourtant un certain nombre de politiques, d'instruments, d'outils qui ont un effet en matière d'aménagement de l'espace à son échelle. Aussi, est-on contraint de présenter l'action en question par construction en passant en revue l'ensemble des initiatives de l'Union européenne qui s'inscrivent dans la perspective d'une démarche aménagiste (1). Cette dernière correspond, par ailleurs, à des enjeux importants de la construction européenne (2). Cependant, cette démarche, soumise aux aléas politiques et économiques (4), s'inscrit dans un contexte transnational complexe sinon problématique (3).

1. L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : UNE DÉFINITION PAR CONSTRUCTION

Tout d'abord, l'action européenne que l'on entend définir pose un problème fondamental d'ordre sémantique ; la dimension transnationale ajoutant un niveau de complexité à une tentative d'identification et de définition du sujet. Par ailleurs, l'utilisation dominante de la langue anglaise, devenue la langue européenne de référence – aussi bien dans les productions institutionnelles que dans le domaine de la recherche sur le sujet – comporte, *a priori*, le risque d'une orientation spécifique des

représentations générales de la réalité que l'on veut identifier (NADIN, STEAD, 2012). Ce constat implique donc, dans un premier temps, de tenter de clarifier l'expression elle-même à partir de celle, en anglais, qui est couramment utilisée dans le contexte européen : l'expression *European spatial planning* (1.1)

Par ailleurs, cette action recouvre un ensemble de politiques et d'initiatives qui ne forment pas, *a priori*, comme cela peut être le cas dans un contexte national, un système d'aménagement reposant sur une doctrine, des orientations politiques, des politiques publiques, des actions, des outils de mise en œuvre et des acteurs indifférenciables avec une certaine précision. Il convient donc de définir, par construction, un champ d'action de l'Union européenne dans le domaine de l'organisation volontaire de l'espace (1.2).

1.1 Un problème d'ordre sémantique lié au contexte transnational

Depuis maintenant une vingtaine d'années, l'expression *European spatial planning*, mobilisée dans la littérature scientifique en langue anglaise, est devenue monnaie courante ; cette expression étant largement utilisée pour intituler des ouvrages, des numéros spéciaux et des articles de revues plus généralistes⁴. Ce domaine de recherche ne porte pas exclusivement sur l'activité de l'Union européenne en matière d'aménagement. Il s'intéresse également à l'ensemble des phénomènes transnationaux qui, à l'échelle de l'Europe, font apparaître une pensée, des modes de faire, des actions, des modalités de mise en œuvre que l'on peut renvoyer à une réflexion transnationale européenne en matière d'aménagement. Cependant, l'action de l'Union européenne en tant qu'institution mobilise de manière substantielle l'intérêt des chercheurs qui traitent de l'*European Spatial Planning*. Pour ce qui nous concerne, c'est également cette dimension du domaine de recherche à laquelle nous nous intéressons ici.

⁴ À titre d'exemples : l'ouvrage précurseur de Richard H. WILLIAMS publié en 1996 intitulé *European Union Spatial Policy and Planning* ou encore l'ouvrage d'Andreas FALUDI publié en 2002 sobrement intitulé *European Spatial Planning* ; ainsi que les revues : *European Planning Studies*, *European Spatial Research and Policy*.

La volonté d'inscrire ce travail dans le champ de la recherche européenne afin d'y apporter notre contribution, nous oblige, dans un premier temps, à préciser le sujet de notre recherche à partir de la terminologie en langue anglaise ce qui nous permettra, en outre, d'explicitier les raisons pour lesquelles nous avons choisi l'expression « aménagement européen de l'espace » pour désigner l'action de l'Union européenne en matière d'organisation volontaire de l'espace.

Tout d'abord, la seule expression *spatial planning* pose la question de sa traduction et de la réalité qu'elle désigne dans d'autres langues⁵, notamment, pour ce qui nous concerne, en français.

Dans la charte de Torremolinos (1983), procédant des travaux de la Conférence des ministres européens en charge de l'aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe, considérée, aujourd'hui, comme le document fondateur d'une approche européenne de l'aménagement, la définition suivante est proposée : *Regional/spatial planning gives geographical expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society* (COUNCIL OF EUROPE, 1983, p. 13). À cette époque, la définition en langue anglaise fait donc concomitamment référence aux expressions *regional planning* et *spatial planning*. L'ambiguïté de la définition témoigne alors de la nouveauté du terme dans son emploi en anglais ; la référence au *regional planning* s'imposant dans certains pays de langue anglaise (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, notamment) pour désigner l'aménagement à petite échelle.

Par la suite, l'expression *spatial planning* deviendra un générique⁶ pour désigner la démarche générale définie ci-dessus incluant notamment, outre l'aménagement

⁵ A ce titre, il ne s'agit pas d'une expression de l'anglais britannique - l'expression plus appropriée dans ce cas serait celle de *Town et Country Planning* (selon le thésaurus multilingue de l'Union européenne : <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=fr>) - mais d'une expression en langue anglaise propre à l'Europe, ce que les Britanniques nomment, avec une certaine ironie, de l'*Euro-English*...

régional, les transports et la planification environnementale. Dans le glossaire du développement territorial publié par la CEMAT en 2007, le *spatial planning* est défini comme suit : *Spatial planning refers to the methods used by the public sector to influence the distribution of people and activities in spaces at various scales as well as the location of the various infrastructures, recreation and nature areas. Spatial planning activities are carried out at different administrative or governmental levels (local, regional, national), while activities of co-operation in this field are also implemented in cross-border, transnational and European contexts* » (CONSEIL DE L'EUROPE, 2007, p. 25).

Les parties en français de ces deux documents de référence utilisent, pour leur part, l'expression « aménagement du territoire » comme un équivalent à l'expression *spatial planning*. Sur cette base, il conviendrait donc de traduire en français l'expression en anglais par « aménagement du territoire européen ». Ce choix paraît cohérent mais pose problème.

En effet, l'expression apparaît très liée au contexte français : celui de l'aménagement volontaire de l'espace conduit par l'État central à destination du territoire national. De ce point de vue, si les mots ont un sens, on ne peut appliquer cette expression à la réalité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de l'aménagement de l'espace. En effet, l'Union européenne n'est pas un État et ne dispose pas de la compétence juridique qui lui permettrait de conduire une action d'aménagement du territoire au sens où on l'entend couramment en France. On pourrait penser résoudre ce problème par la référence à un territoire situé à une échelle supranationale. Cependant, l'examen juridique (CHARLES-LE BIHAN, 2004) des traités et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes montre que la notion de territoire ne peut s'appliquer à l'Union européenne. Tout au plus, peut-on induire de la pratique communautaire et du droit dérivé la notion d'« espace communautaire »,

⁶ À ce titre, le glossaire du développement territorial publié par le Conseil de l'Europe en 2007 distingue cette fois clairement l'expression *spatial planning* des autres expressions mobilisant le terme *planning* (CONSEIL DE L'EUROPE, 2007)

correspondant à des espaces de définition et de mise en œuvre des politiques et des actions de l'Union européenne. Le recours à une définition géographique du territoire européen peinerait, du fait de la forte diversité territoriale au sein de l'Union européenne, à définir les différentes composantes (économique, politique, sociale, institutionnelle, etc.) qui permettraient d'identifier la configuration et le fonctionnement spécifique de cet ensemble.

De ce fait, l'expression *European spatial planning* (que l'on pourrait traduire de manière littérale par « aménagement de l'espace européen ») apparaît plus neutre car, si elle incorpore une dimension politique (selon les définitions ci-dessus, elle concerne les politiques publiques), elle ne renvoie pas explicitement à une tradition nationale ni à une action pilotée par une institution centrale (l'Union européenne dans ce cas) sur son territoire. Elle permet également de considérer l'Union européenne comme un cadre au sein duquel des principes généraux d'aménagement (càd d'organisation volontaire de l'espace) sont fixés pour la mise en œuvre, aux échelles infra-européennes, de politiques de développement territorial (*spatial development policy*⁷) ayant *in fine* pour but un meilleur répartition des personnes et des activités au sein de l'espace de référence (selon les objectifs du *spatial planning*). Ainsi, l'expression *European spatial planning* semble plus fidèle à la réalité institutionnelle et aux modes d'action de l'Union européenne en matière d'aménagement. Elle ménage également la possibilité de faire référence à un espace plus vaste que celui contenu dans les frontières de l'Union européenne, un aménagement qui concernerait potentiellement le continent européen dans la perspective des travaux du Conseil de l'Europe. Cependant, le fait que l'on ne puisse parler d'action consistante à l'échelle continentale dans ce domaine conduit à limiter

⁷ ... a policy promoting the development of space in accordance with general principles. Various public policies (sectoral and non sectoral) should converge for the achievement of these general principles... (CONSEIL DE L'EUROPE, 2007, p. 17). À noter : cette définition et les principes évoqués sont renvoyés ici aux SDEC. Cette précision confère donc à cette expression en langue anglaise une dimension *sui generis*.

le propos ici à l'étude de l'action de l'Union européenne dans le cadre de ses frontières actuelles.

Par conséquent, si l'expression « aménagement du territoire européen » apparaît à la fois excessive et imprécise (à quel territoire fait-on référence ?), nous proposons d'utiliser, dans la suite du volume, et quand cela sera nécessaire, l'expression « aménagement européen de l'espace » qui permet de faire référence implicitement à une action volontaire (« aménagement européen ») et à un espace (et non à un territoire), susceptible d'évolutions, concerné par l'action en question : celui de l'Union européenne.

Cependant, nous mesurons le caractère toujours insatisfaisant de cette dénomination. En effet, en l'absence de compétence juridique, il peut toujours paraître excessif de considérer que l'« aménagement européen » constitue bien une action volontaire de l'Union européenne sur son espace. Nous considérons donc cette expression comme un outil d'analyse qui, à partir du postulat de l'existence d'une telle action, fournit une grille de lecture permettant de repérer tout ce qui, dans l'action européenne, relève effectivement de l'aménagement de l'espace. Il s'agit donc de délimiter le champ de l'aménagement européen de l'espace par construction en exposant les éléments substantiels de cette action.

1.2 Des actions politiques en l'absence de compétence juridique

Certes, l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence juridique générale en matière d'aménagement de l'espace (GADBIN, 2004). La seule référence dans le traité (en français) de l'Union européenne à la notion d'« aménagement du territoire » figure à l'article 175 § 2, alinéa 1, 2^e tiret. Cependant, cette référence s'inscrit dans le cadre des dispositions relatives à la protection de l'environnement ; l'aménagement du territoire est visé comme un domaine où les décisions des États membres doivent respecter le

droit communautaire en matière environnementale. Par conséquent, le territoire visé est celui des États membres et non l'espace couvert par l'Union européenne. Cependant, ce constat ne rend pas compte de la réalité de l'action de l'Union européenne dans ce domaine (DOUCET, 2007).

Certes, dans le domaine d'action qui nous intéresse ici, l'action n'est qu'indirecte puisque, en application du principe européen de subsidiarité⁸, elle passe, pour sa mise en œuvre, par les États membres et par leurs niveaux de responsabilités infranationaux, mais elle correspond à un ensemble d'orientations politiques générales décidées au niveau européen, de cadres de référence politiques concernant plus particulièrement l'aménagement de l'espace, de politiques sectorielles à visée spatiale, d'instruments également forgés au niveau européen, et à des financements substantiels.

Tout d'abord, on peut identifier des orientations politiques générales qui correspondent à des cadres de référence politiques généraux pour la conduite de l'action de l'Union européenne et des États membres. La stratégie de Lisbonne (2000), révisée en 2010 dans le cadre de la stratégie dite *Europe 2020*, ainsi que la stratégie de Göteborg (2001)⁹, négociées entre les États membres selon un processus intergouvernemental, fournissent, pour les premières, les cadres d'une action européenne visant à promouvoir la croissance économique de l'Union européenne et, pour la seconde, les grandes orientations que se fixe l'Union européenne en matière environnementale. Ces grandes orientations politiques s'appliquent indistinctement à l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Elles sont donc censées influencer les politiques sectorielles européennes qui déclinent, à travers leurs propres objectifs, les grandes orientations de ces stratégies, mais aussi les politiques et les actions des États membres qui se sont engagés politiquement à atteindre les objectifs fixés par les stratégies en question. À ce

⁸ Le principe de subsidiarité, consacré dans le traité de Lisbonne (signé en 2007, entré en vigueur en 2009), consiste à réserver à l'échelon supérieur – ici l'Union européenne – uniquement ce que l'échelon inférieur – les États membres de l'Union européenne – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.

⁹ La stratégie de Göteborg comporte des objectifs chiffrés en matière environnementale qui constituent la déclinaison européenne de la lutte contre le réchauffement climatique. Une évaluation régulière est effectuée État par État.

titre, les objectifs fixés sont évalués régulièrement par la Commission européenne, pays par pays. La Commission européenne est alors amenée non seulement à mesurer les progrès accomplis mais également à émettre, à destination des États membres, des préconisations susceptibles de leur permettre d'atteindre les objectifs fixés.

La stratégie *Europe 2020* (2010) fixe aux États membres, à l'horizon 2020, un certain nombre de grands objectifs portant :

- sur l'augmentation des taux d'emploi des populations âgées de 20 à 64 ans ;
- sur la nécessité de consacrer une part d'au moins 3% de leur PIB à la Recherche et développement ;
- sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- sur l'abaissement du nombre de jeunes quittant prématurément l'école ;
- sur la diminution du nombre d'européens vivant sous les seuils de pauvreté nationaux.

Tableau n° 1 – La stratégie Europe 2020 (tableau de synthèse)

GRANDS OBJECTIFS		
<ul style="list-style-type: none"> – Faire passer le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 69 % actuellement à au moins 75 %. – Atteindre l'objectif d'investir 3 % du PIB dans la R&D, en améliorant notamment les conditions des investissements du secteur privé dans la R&D et mettre au point un nouvel indicateur pour suivre l'innovation. – Réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ou de 30 % si les conditions le permettent, faire passer à 20 % la part de l'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie et augmenter de 20 % notre efficacité énergétique. – Faire tomber à 10 %, contre 15 % actuellement, le pourcentage de jeunes qui quittent l'école prématurément et faire passer de 31 % à au moins 40 % la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire. – Réduire de 25 % le nombre d'Européens vivant au-dessous des seuils de pauvreté nationaux, afin de faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté. 		
CROISSANCE INTELLIGENTE	CROISSANCE DURABLE	CROISSANCE INCLUSIVE
<p>INNOVATION</p> <p>Initiative phare de l'UE «Une Union de l'innovation», qui vise à améliorer les conditions cadres et l'accès au financement pour la recherche et l'innovation, de manière à renforcer le processus d'innovation et à doper les niveaux d'investissement dans toute l'Union.</p>	<p>CLIMAT, ÉNERGIE ET MOBILITÉ</p> <p>Initiative phare de l'UE «Une Europe économe en ressources», qui vise à découpler croissance économique et utilisation des ressources, en limitant les émissions de carbone de notre économie, en recourant davantage aux sources d'énergie renouvelables, en modernisant notre secteur des transports et en encourageant l'efficacité énergétique.</p>	<p>EMPLOIS ET COMPÉTENCES</p> <p>Initiative phare de l'UE «Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois», qui vise à moderniser les marchés du travail, en favorisant la mobilité professionnelle et le développement de compétences tout au long de la vie, afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande.</p>
<p>ÉDUCATION</p> <p>Initiative phare de l'UE «Jeunesse en mouvement», qui vise à renforcer les performances des systèmes éducatifs et à consolider l'attractivité internationale de l'enseignement supérieur européen.</p>	<p>COMPÉTITIVITÉ</p> <p>Initiative phare de l'UE «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», qui vise à améliorer l'environnement des entreprises, en particulier des PME, et à soutenir le développement d'une assise industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale.</p>	<p>LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ</p> <p>Initiative phare de l'UE «Une plateforme européenne contre la pauvreté», qui vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dignement et de participer activement à la société.</p>
<p>SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE</p> <p>Initiative phare de l'UE «Une stratégie numérique pour l'Europe», qui vise à accélérer le développement de services d'accès à l'Internet à haut débit et à tirer parti des avantages d'un marché unique du numérique pour les foyers et les entreprises.</p>		

Source : Commission européenne, 2010

Ces grands objectifs sont déclinés en objectifs thématiques de « croissance » respectivement dénommés : « intelligente », « durable » et « inclusive ». Chaque thématique faisant elle-même l'objet de stratégies spécifiques qui servent de guide pour l'action européenne pour les années futures et qui peuvent recouvrir des dispositions réglementaires ou la mobilisation de financements dans le cadre des politiques sectorielles existantes (notamment, au titre de la politique régionale) ou d'initiatives nouvelles.

Comme on peut le constater, les objectifs de ces stratégies ne comportent pas de dimension spatiale. Cependant, elles fournissent les cadres au sein desquels les politiques sectorielles se déploient. À ce titre, les objectifs politiques de la politique régionale (désignée dans le traité de Lisbonne comme politique de cohésion économique, sociale et territoriale) doivent prendre en compte ces grandes orientations.

Selon la même philosophie générale que celle d'établir des stratégies qui constituent, en quelque sorte, des engagements politiques contrôlés à partir d'évaluations régulières, le domaine de l'aménagement a également suscité l'élaboration de stratégies politiques spécifiques à partir des années 1980 sur la base d'un processus intergouvernemental validé par un accord entre les États membres. Suite à un long processus d'élaboration qui débute en 1989, le *Schéma de développement de l'espace communautaire* (SDEC) est validé en 1999. Il constitue la première expression d'une approche européenne de l'aménagement. Ce document dresse les grandes orientations que se fixent les États membres en matière d'aménagement européen. Il comporte, notamment, trois orientations majeures : un développement urbain visant à contrebalancer la concentration démographique et économique au cœur de l'Union européenne ; la promotion de l'accès aux réseaux matériels et immatériels ; la préservation et la mise en valeur de la Nature et du patrimoine.

Ce document d'accord politique non contraignant a servi de base à la réactualisation des orientations de l'Union européenne en matière d'aménagement, notamment à travers

deux documents plus récents : l'*Agenda territorial* (2007) ainsi que l'*Agenda territorial 2020* (2011). Ce dernier réaffirme les grandes orientations du SDEC (développement équilibré et polycentrique, accès aux infrastructures et au savoir, protection et mise en valeur de la Nature et du patrimoine) tout en incorporant les objectifs de la stratégie *Europe 2020* (compétitivité des territoires). Il souligne l'importance de mieux garantir l'accessibilité aux services d'intérêt général¹⁰ (disponibilité, coût, accès aux infrastructures) et au savoir, d'appuyer le développement sur les capacités endogènes des territoires par des stratégies de développement intégrées, de promouvoir les relations des villes en réseau afin, notamment, de permettre l'émergence de véritables territoires fonctionnels répartis au sein de l'espace européen (ZAUCHA, KOMORNICKI, BÖHME, SWIETEK, ZUBER, 2014). De manière générale, ces documents sont l'occasion d'explicitier de grandes orientations, des mots d'ordre ou des concepts (ex. polycentrisme, cohésion territoriale) qui témoignent d'un accord entre les États membres sur les perspectives d'aménagement et de développement de l'Union.

L'Union européenne dispose également d'instruments institutionnels et financiers lui permettant de mettre en œuvre des actions censées déboucher sur une réduction des disparités des niveaux de développement entre pays européens et entre régions, de promouvoir le développement régional ainsi que la coopération et la mise en réseau des territoires européens pour permettre des réalisations communes ou des partages d'expériences en matière d'aménagement et de développement.

Au cœur de cette action, se trouve la politique régionale pilotée, depuis 1967, par l'une des directions de la Commission européenne, la DG Regio ; cette dernière étant à la fois une instance de proposition, de négociation et de suivi des actions, notamment à travers les Rapports sur la cohésion publiés tous les trois ans en moyenne. L'Union européenne dispose, au titre de cette politique, d'un budget relativement important par rapport au

¹⁰ Il s'agit d'un vocabulaire spécifique à l'Union européenne qui désigne de manière générale les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

budget total de l'Union européenne (soit près de 960 milliards d'euros), se montant, pour la période 2014-2020, à plus de 325 milliards d'euros¹¹ répartis dans divers fonds dits structurels (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds de cohésion...). Depuis 2008, il constitue le premier budget d'intervention de l'Union européenne devant celui de la politique agricole commune (PAC). La mise en œuvre des actions financées par l'Union européenne est négociée avec les États membres dans le cadre des orientations générales (*Europe 2020*) de l'Union européenne pour la période de financements (actuellement, 2014-2020) à travers des accords nationaux déclinés aux niveaux infranationaux par des programmes régionaux et des programmes de coopérations transnationales.

Au-delà de la politique de cohésion, d'autres actions de l'Union européenne sont susceptibles de jouer un rôle dans l'aménagement de l'espace européen. Outre les effets indirects de certaines règles européennes (ex. celles relatives à la politique de la concurrence qui encadrent, par exemple, les possibilités d'aides territorialisées aux entreprises), des politiques sectorielles, distinctes de la politique régionale, relèvent d'une action en matière d'aménagement de l'espace. La politique dite des réseaux transeuropéens cofinance, à partir de choix politiques, la réalisation de réseaux matériels et immatériels à vocation continentale dans une perspective d'interconnexion des réseaux. Dans le même ordre d'idée, le second pilier de la PAC se consacre au développement rural en intervenant notamment sur les structures agricoles. Enfin, dans le domaine de l'environnement, des dispositifs de protection s'imposent (à travers des directives) aux États membres (*Natura 2000*, directives sur l'étude d'impact environnemental et « Évaluation environnementale stratégique », directive-cadre Eau) ou leur sont proposés (par exemple, à travers des recommandations accompagnées de financements européens) pour la gestion de certaines zones (Gestion intégrée des zones côtières).

¹¹ Source : Journal officiel de l'Union européenne, règlement n°1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

En bref, on peut donc, par construction, identifier trois types d'initiatives ou d'actions en lien avec l'aménagement de l'espace européen : celles qui relèvent de documents de cadrage politique de nature intergouvernementale ; des politiques sectorielles, au premier rang desquelles la politique de cohésion, qui ont des effets spatiaux ; ainsi qu'un ensemble d'outils juridiques ou opérationnels susceptibles de contraindre ou d'influencer les États membres dans la mise en œuvre d'actions d'aménagement.

2. UNE ACTION EN RAPPORT AVEC LE PROJET EUROPÉEN

2.1 Le projet européen et le « modèle européen de société »

La construction européenne relève historiquement d'un processus d'intégration à forte composante économique (marché commun, monnaie unique). Vis-à-vis du reste du monde, l'enjeu économique est celui d'une organisation commune, la plus efficace possible, pour assurer la position économique internationale de l'Europe. À l'intérieur de l'Europe, l'intégration suppose que les freins à la circulation des personnes, des biens et des services soient levés ou du moins atténués. Cela peut se faire par l'harmonisation ou la mise en place de règles communes (celles du marché unique, par exemple), mais également par des actions visant à créer un espace commun en agissant sur son organisation spatiale (ex. systèmes de transports intégrés).

L'Union européenne actuelle procède de valeurs fondatrices qui ont justifié le projet européen : préservation de la paix, égalité et solidarité, développement économique, droits humains politiques et sociaux. La référence à ces valeurs fondatrices et l'ambition de constituer une identité commune européenne impliquent de rechercher une certaine homogénéisation des conditions de vie des européens. Cela passe par la nécessité de réduire les inégalités entre les individus, objectif au cœur du « modèle européen de société » (NEEDHAM, HOEKVELD, 2013 ; FALUDI, 2007). Ce dernier peut se définir, en opposition au modèle nord-américain et, dans une certaine mesure, au modèle britannique, comme celui d'une économie de marché régulée, d'un système de

protection sociale étendu qui offre des garanties importantes contre l'insécurité économique et les inégalités sociales (DAVOUDI, 2009).

Dans le contexte européen, où l'attachement aux lieux est réputé plus fort que dans les sociétés nord-américaines, la dimension territoriale du modèle en question se pose avec une certaine acuité : il ne s'agit donc pas seulement de viser la réduction des inégalités entre individus mais également de faire en sorte que, quel que soit le lieu où ils résident, les Européens puissent bénéficier de conditions de vie et d'accès aux ressources (éducation, emploi, technologies de l'information et de la communication...) comparables. Cette conception s'oppose finalement au modèle libéral où la régulation passe par la mobilité des individus censés se déplacer, notamment vers les régions centrales, pour assurer leur prospérité. Cela renvoie à l'idée d'une solidarité territoriale qui s'exprime à travers la recherche d'un meilleur équilibre spatial et d'une plus grande « cohésion territoriale », expression récemment introduite dans le vocabulaire européen dans le traité d'Amsterdam¹² (1997) et consacrée par le traité de Lisbonne (2010).

2.2 « Développement équilibré », polycentrisme et « cohésion territoriale »

Le développement d'une action de l'Union européenne en matière d'aménagement renvoie à une préoccupation plus générale des autorités européennes portant sur les disparités des conditions socio-économiques et d'égalité des chances des citoyens européens que la concurrence entre territoires au sein du marché unique tend, mécaniquement, à renforcer. L'action en question doit alors permettre d'assurer un « développement équilibré »¹³ de l'espace communautaire (DÜHR, STEAD, ZONNEVELD, 2007), objectif central du SDEC. Afin de réaliser cet objectif, ce document met en avant

¹² La notion de « cohésion territoriale » apparaît à l'article 16 du traité. Elle est uniquement référée à la nécessité de garantir à l'échelle de l'Union européenne un accès comparable aux « services économiques d'intérêt général », c'est-à-dire les activités de services d'intérêt général qui sont, de ce fait, soumises par les États membres à des obligations de service public. Ce n'est que dans le traité de Lisbonne que la cohésion territoriale, à côté de la cohésion économique et sociale, deviendra un principe général de l'Union européenne.

¹³ Nous utilisons ici les guillemets afin d'indiquer qu'il s'agit d'une expression forgée par l'Union européenne. Par la suite, l'expression apparaît sans guillemet.

une acception volontariste du polycentrisme comme une orientation visant à contrebalancer le caractère mono-centrique de l'espace européen organisé autour du « Pentagone » (espace de forte concentration des populations et des richesses délimité par les villes de Londres, Paris, Munich, Hambourg, Milan) en soutenant le développement de pôles urbains alternatifs susceptibles de contribuer, à différentes échelles, à une meilleure structuration des territoires de l'Union européenne (ÉLISSALDE, SANTAMARIA, 2008 ; DATAR, 2010). Dans cette acception, le polycentrisme apparaît donc comme le moyen d'un développement équilibré de l'espace européen.

Cependant, depuis son inscription dans les traités d'Amsterdam (1997) et de Lisbonne (entrée en vigueur en 2009), la « cohésion territoriale »¹⁴ est devenue la notion privilégiée pour désigner l'action de l'Union européenne en matière d'aménagement et de développement territorial. Cette notion de nature politique a fait l'objet d'une abondante littérature visant à en déterminer le sens. Elle se présente à la fois comme un objectif à atteindre et comme un moyen pour parvenir à l'objectif en question.

Ainsi, l'objectif de la cohésion territoriale serait d'assurer une distribution équilibrée des activités et des personnes (FALUDI, PEYRONY, 2011). De ce point de vue, elle est censée répondre au problème, soulevé précédemment, du développement équilibré de l'espace européen. En tant que moyen, elle ferait référence à l'enjeu de la cohérence des politiques sectorielles et non sectorielles, c'est-à-dire à une bonne articulation des politiques européennes au niveau de l'Union européenne elle-même, des politiques menées aux différents niveaux de l'Union européenne et de l'ensemble des politiques qui concernent un même sous-espace ou territoire européen. En l'absence de compétence directement exercée par l'Union européenne dans le domaine de l'aménagement, on comprend l'importance de cet enjeu qui correspond, finalement, à la question de la gouvernance multiniveaux des politiques à visée territoriale (BAUELLE, GUY, MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2011 ; FALUDI, 2010a).

¹⁴ Même remarque que pour « développement équilibré » : cf. *supra* note 13

Enfin, la référence à la dimension territoriale de la cohésion – dans un premier temps l'Acte unique européen de 1986, introduit uniquement la notion de « cohésion économique et sociale » - permet, tout en réaffirmant le souci de renforcer les liens qui unissent les territoires européens (« cohésion »), de prendre en compte la diversité des territoires et des sociétés européennes (ÉLISSALDE, SANTAMARIA, 2008) dans une perspective de mise en valeur de leurs atouts respectifs. Elle entérine donc la prise en compte de la diversité territoriale de l'Union européenne considérée comme un atout pour le développement de l'espace communautaire, argumentation relevant de l'approche du développement endogène.

2.3 La nécessité de penser l'aménagement à une autre échelle

Au-delà des traditions nationales d'aménagement, les différents pays de l'Union européenne ont développé, à des degrés divers, leurs propres outils de compréhension et d'analyse de leurs structures territoriales à l'échelle nationale mais aussi de mesure des dynamiques territoriales à l'œuvre. L'approfondissement de l'intégration européenne, notamment au cours des années 1990, vient cependant interroger le cadre national de cette compréhension.

L'Union européenne est un espace d'intégration régionale offrant un certain nombre de protections vis-à-vis du reste du monde et constitue également une des facettes de la mondialisation qui voit se constituer de grands blocs d'échelle régionale permettant de peser à l'échelle du monde, notamment d'un point de vue économique (ex. négociations commerciales). Dans ce contexte, la position de chaque État est interrogée par l'ensemble qui se constitue dans un double mouvement de renforcement des dispositifs communs de contrôle aux frontières dites « extérieures » et celui d'une atténuation des frontières internes de l'Union européenne. La question générale du sort des États dans le cadre d'un projet à connotation fédérale trouve également son expression dans le domaine de l'aménagement.

À titre d'exemple, le débat français des années 1980-1990 mené sous l'égide de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), portant sur la place de villes françaises en Europe, témoigne d'une préoccupation qui, sans être nouvelle¹⁵, prend alors une acuité particulière. En 1986, Olivier GUICHARD, ancien responsable de la Datar, dans un rapport sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire en France, analyse, dans le contexte européen, la situation des villes françaises, notamment les plus grandes d'entre elles. S'éloignant des préoccupations initiales de l'aménagement du territoire qui faisaient de ces villes des éléments de structuration des espaces régionaux et, par extension, du territoire national (politique des métropoles d'équilibre), l'auteur s'inquiète de la faiblesse de la position relative des villes en question du point de vue de leur attractivité et de leur capacité créative dans le contexte d'une concurrence urbaine qui s'exerce dorénavant au moins à l'échelle européenne (GUICHARD, 1986). Suite à une série de travaux universitaires portant sur le réseau urbain français et sur les villes européennes réalisés sous la direction de Roger BRUNET (1989a, b)¹⁶ à la fin des années 1980, un ouvrage publié par la Datar en 1993 présente même la menace d'une « dislocation » du territoire national dont serait porteur cette situation : les grandes villes françaises situées aux marges du pays (Lille, Strasbourg, Mulhouse, Lyon, Nice) ne pouvant soutenir la concurrence avec des villes européennes proches et puissantes (Bruxelles, Francfort, Stuttgart, Fribourg, Bâle, Genève, Lausanne, Milan et Turin), il existe un risque de voir les périphéries rognées par les systèmes urbains étrangers (GUIGOU, 1993). Ces sombres perspectives justifient donc que l'aménagement du territoire s'intéresse à la manière d'éviter ces évolutions néfastes.

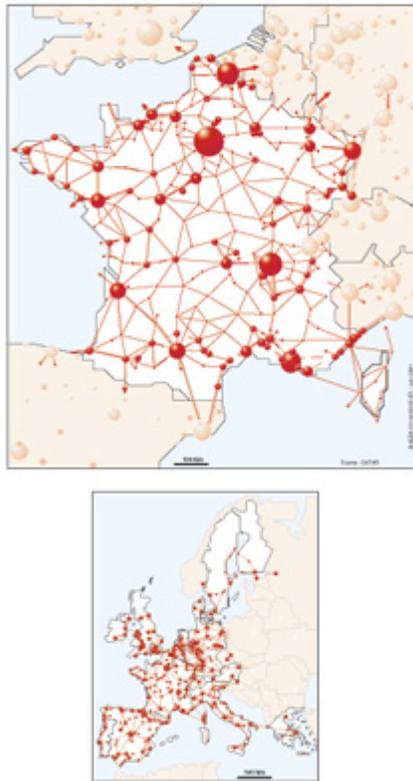
La mobilisation du scénario dit du « polycentrisme maillé » par la Datar dans le courant des années 1990 (BAUDELLE, CASTAGNÈDE, 2002), comme perspective souhaitable d'organisation de l'espace national et, par extension, de l'espace européen, témoigne d'une volonté de contrecarrer l'accomplissement de tendances nationales que l'on

¹⁵ La politique des métropoles d'équilibre fut également en partie justifiée par la faiblesse relative des grandes villes françaises vis-à-vis de leurs homologues européennes.

¹⁶ *La France dans l'espace européen, Les Villes « européennes »*

redoute et permet, dans le même temps, de promouvoir une vision de l'organisation future du territoire européen (Figure n° 1). A travers cet exemple, l'approfondissement de l'intégration européenne dans les années 1980 et 1990, contribue, dans le domaine de l'aménagement, à faire émerger la nécessité, à l'échelle européenne, d'une représentation spatiale de l'espace européen mais, également, pour les acteurs de chaque sous-espace européen, de disposer des cadres de compréhension pour se positionner dans un nouvel espace de référence, celui de l'Union européenne.

Figure n° 1 - Scénario 4 : « le polycentrisme maillé »



Source : DATAR, 2002

L'exemple de cette réflexion menée dans les années 1980-1990 en France par les autorités en charge de l'aménagement national renvoie, dans le champ scientifique, à celle menée par Richard H. WILLIAMS dans son ouvrage précurseur publié en 1996, *European Union Spatial Policy and Planning*. Cet auteur considérait alors que les aménageurs devaient dorénavant incorporer dans leur réflexion une nouvelle échelle, celle de l'Union européenne : ... *most local planners have a clear sense of the location within national space of*

the place for which they are responsible, often without thinking consciously about it. The capacity to conceptualise or think about one's location or situation within the spatial structure of Europe as a whole is a skill which often needs to be developed (WILLIAMS, 1996, p. 97). Ce même auteur proposait alors l'expression en anglais de *spatial positioning* définie comme une démarche permettant d'identifier les caractéristiques d'un espace et ses relations au sein d'un espace plus vaste que l'État-nation ou celui d'une région.

Au-delà de la nécessité de penser les relations dans l'espace à une autre échelle de réflexion, l'intégration européenne pose le problème du « réaménagement » de l'espace puisque un certain nombre d'éléments de sa structuration (ex. les transports) ont été développés dans la perspective d'une organisation strictement nationale (BRUNET, 1997). Par conséquent, afin d'assurer la cohérence du fonctionnement spatial dans un contexte transnational, l'intégration européenne obligerait à partager des perspectives d'organisation volontaire de l'espace à l'échelle de l'Union européenne (WATERHOUT, MOURATO, BÖHME, 2009).

3. UN CONTEXTE COMPLEXE

Au-delà du caractère indirect des actions mentionnées plus haut, la diversité des situations socio-économiques et territoriales, des organisations politico-administratives mais également des traditions nationales d'aménagement sont autant de défis pour une action européenne en matière d'aménagement de l'espace.

3.1 La diversité des problématiques de développement socio-économique

Dès 1957, le traité de Rome mentionne, dans son préambule, la nécessité pour les États fondateurs « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Fondé sur le constat d'importantes différences de développement au sein des pays fondateurs (ex. *Mezzogiorno* italien) et, *a fortiori*, entre régions des différents

pays concernés, cet objectif politique initial fait toujours écho à la situation actuelle, les élargissements successifs ayant accentué les écarts de développement et de richesses constatés entre pays membres.

À l'échelle de l'Union européenne, le développement économique n'est pas homogène. Certaines régions, très actives, concentrent la richesse, présentent une forte productivité, proposent des services de haut niveau et disposent d'activités industrielles de haute technologie ; d'autres, au contraire, sont largement restées en marge de la croissance. Cette situation, en grande partie héritée de l'Histoire de l'Europe, oppose, en schématisant, l'Est et l'Ouest, d'une part, le Nord et le Sud, d'autre part.

Cependant, au-delà de ces grands clivages, s'ajoutent des disparités internes aussi bien au sein des espaces du « Pentagone des villes européennes » qu'au sein des espaces des périphéries est et sud. Ainsi, au sein du « Pentagone » des régions particulièrement dynamiques et fortement intégrées aux relations internationales (ex. le Grand Londres) côtoient des régions en difficulté issues de la première Révolution industrielle (Wallonie, Lorraine, Sarre) ou des régions moins dynamiques (Ruhr, Rhénanie-Westphalie). À l'est, des régions capitales (Prague, Budapest, Varsovie...) profitent de l'ouverture à l'ouest et de leur intégration au marché européen alors qu'ailleurs, la fermeture des industries de la période soviétique plonge certaines régions dans le chômage de masse. Par contraste, certaines régions occidentales de ces pays, qui constituaient autrefois des glacis stratégiques, sont devenues dynamiques grâce aux investissements étrangers. En général, ce qui prévaut dans ces pays, c'est l'importance des déséquilibres spatiaux internes caractérisés par une tendance au monocentrisme et par une opposition entre des périphéries en cours d'intégration et d'autres aujourd'hui délaissées (ex. Pologne orientale, une grande partie de la Roumanie et de la Bulgarie).

Au Sud, au Portugal (Alentejo), en Espagne (Galice, Estrémadure), en Grèce (Épire) mais également dans le Nord-Ouest de l'Union européenne (Highlands, les parties les plus septentrionales de la Finlande et de la Suède), les zones rurales isolées, faiblement

peuplées et en déclin démographique, pâtissent d'infrastructures et de services médiocres et d'une main-d'œuvre peu qualifiée (ÉLISSALDE, 2012).

Si cette situation justifie une intervention visant à contrebalancer les fortes inégalités au sein de l'Union européenne, la diversité des situations de développement ainsi que l'inertie de certaines dynamiques spatiales posent le problème de l'ajustement des initiatives européennes à des réalités spatiales socio-économiques très hétérogènes.

3.2 La diversité des organisations territoriales

L'action de l'Union européenne organisée selon le principe de subsidiarité doit pouvoir s'appuyer sur des relais institutionnels nationaux et sub-nationaux pour la mise en œuvre des politiques et des orientations européennes. Or, dans ce domaine également, l'Union européenne présente des profils nationaux très variés, les quatre grands types d'organisations territoriales de l'État appartenant à l'Union européenne (unitaire décentralisé, fédéral, « régionalisé ») ne rendant que partiellement compte de la diversité des situations nationales.

Ainsi, dans le cas des États unitaires, la décentralisation recouvre des réalités différentes aussi bien du point de vue du nombre de niveaux de décentralisation (de 1 à 3 niveaux) qu'en termes de pouvoirs accordés aux différentes subdivisions du territoire national. Si les différences en termes de nombre de niveaux peuvent s'expliquer par des différences de taille et de population (Malte, par exemple, ne connaît qu'un seul niveau de décentralisation), les différences de responsabilités recouvrent des choix politiques nationaux spécifiques. À titre d'exemple, alors que la Constitution des Pays-Bas autorise les collectivités territoriales à adopter leurs propres lois sur leur territoire de ressort, en France, ces mêmes collectivités restent largement soumises aux dispositions juridiques nationales.

Dans le cas des États fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique) ou « régionalisés » - c'est-à-dire, les États où les régions disposent de pouvoirs importants de nature étatique (Espagne, Italie) -, outre les différences que l'on peut également constater dans les niveaux de subdivision du territoire national (3 niveaux en Allemagne et en Belgique, 2 niveaux en Autriche), les pouvoirs varient d'un pays à l'autre et parfois au sein d'un même pays comme en témoignent, par exemple, les différents niveaux d' « autonomies » en Espagne.

Enfin, la diversité européenne s'exprime également dans le domaine qui nous intéresse ici, celui de la conduite des politiques et des actions d'aménagement de l'espace.

3.3 Des traditions d'aménagement distinctes

Dans le *Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement du territoire dans l'Union européenne* publié en 2000 et réalisé par une équipe de chercheurs européens pour le compte de la Commission européenne (COMMISSION EUROPEENNE, 2001), les différents systèmes nationaux d'aménagement de l'espace sont présentés pays par pays (à la date de publication, il s'agit de l'Union européenne à quinze). Ce travail a également donné lieu à une tentative de classification sous forme de types idéaux qui, certes, réduisent les différences nationales, mais permettent néanmoins de restituer la diversité européenne dans le domaine étudié.

Cette typologie présente quatre approches différentes, dénommées « traditions », (tableau n° 2) de l'aménagement au sein de l'Union européenne :

- celle du développement économique régional. Elle concerne la France et le Portugal.
- celle dite du *comprehensive planning*¹⁷. Elle concerne l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les Pays scandinaves.

¹⁷ Que l'on pourrait traduire en français par « aménagement intégré ».

- celle qui s'intéresse à la gestion de l'occupation des sols (*land use management*). Elle concerne le Royaume-Uni, l'Irlande et la Belgique
- celle de l'urbanisme. Elle concerne l'Espagne, l'Italie et la Grèce.

Tableau n° 2 - Description des « traditions » consignées dans le *Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement dans l'Union européenne*

Regional economic planning	This regional economic planning tradition concerns “the pursuit of wide social and economic objectives, especially in relation to disparities in wealth, employment and social conditions between different regions of the country’s territory. Where this approach to planning is dominant, central government inevitably plays an important role in managing development pressures across the country, and in undertaking public sector investment”
Comprehensive integrated	Under the comprehensive integrated tradition, “spatial planning is conducted through a very systematic and formal hierarchy of plans from national to local level, which coordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial co-ordination than economic development . . . This tradition is necessarily associated with mature systems. It requires responsive and sophisticated planning Institutions and mechanisms and considerable political commitment to the planning process. Public sector investment In bringing about the realization of the planning framework is also the norm”
Land-use management	The land-use management tradition is “closely associated with the narrower task of controlling the change of use of land at the strategic and local levels. In this situation, local authorities undertake most of the planning work, but the central administration is also able to exercise a degree of power, either through supervising the system . . . [or by] setting central policy objectives”
Urbanism	The urbanism tradition has “a strong architectural flavour and concern with urban design, townscape and building control. In these cases regulation . . . [is] undertaken through rigid zoning and codes . . . There is a multiplicity of laws and regulations but the systems are not so well established, and . . . [do not command] great political priority or general public support. As a result they . . . [are] less effective in controlling development”

Source: CEC (1997).

Notes: The contents of the table are the explanations given in the Compendium itself. For a fuller explanation of the four types and a reconsideration of their meaning, see Dühr *et al.*, 2010 (Chapter 13).

Source : NADIN, STEAD, 2012, p. 1 552

Ces quatre traditions correspondent à des objectifs, des modalités et des échelles de mise en œuvre fort différents. Ainsi, alors que la tradition dite du développement économique régional renvoie à une action politique centralisée afin d'assurer le développement des territoires et la convergence des niveaux de vie à l'échelle nationale et entre régions, avec, comme but ultime, d'atténuer les inégalités territoriales, celle dite du *comprehensive planning* se soucie de la cohérence multiscale et multisectorielle des

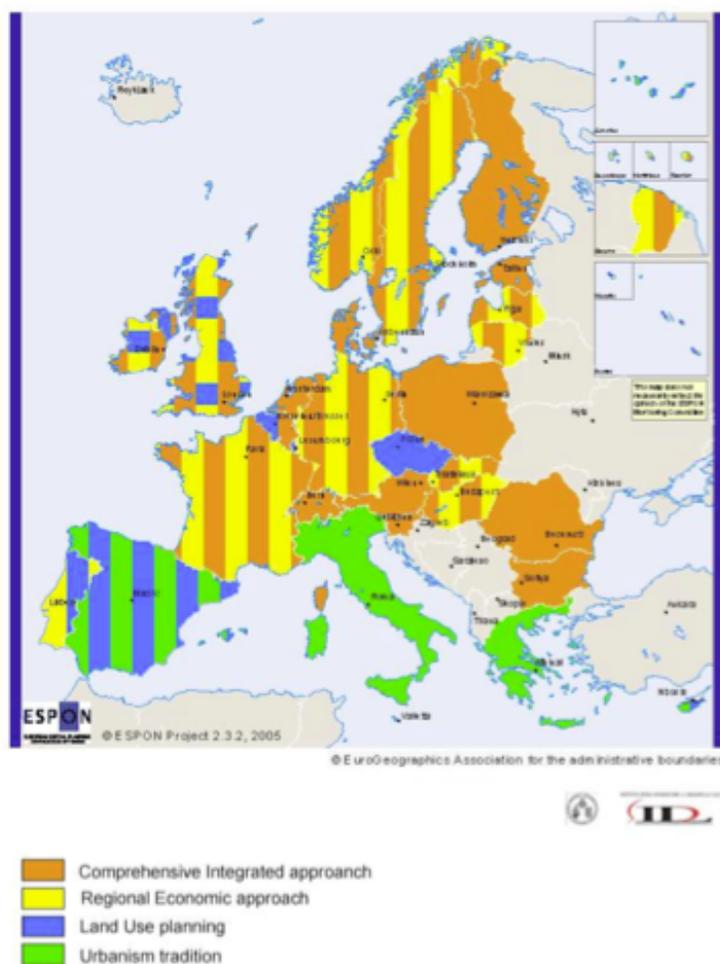
actions menées, consignées dans des plans d'aménagement imbriqués, gage d'efficacité des actions d'aménagement. Au-delà de ces différences de modes de faire, on peut constater que ces deux traditions constituent également des modes de pensée fort différents.

Les deux autres traditions, toutes deux cantonnées à l'échelle locale, se différencient néanmoins entre elles et des autres : la tradition du *Land use management* passe par un contrôle juridique de l'affectation des sols ; celle de l'urbanisme, renvoie à une action de régulation des formes bâties au sein des espaces urbains.

Certes, ces analyses souffrent de lacunes (par exemple, le *Town and Country Planning* au Royaume-Uni ne s'inscrit pas dans une perspective d'aménagement uniquement locale), mais il convient de rappeler qu'il s'agit de types idéaux qui peuvent, par conséquent, recouvrir plusieurs traditions nationales même si certains pays relèvent plus volontiers de telle ou telle tradition. En outre, le *Compendium*, dont l'élaboration est maintenant ancienne, ne concerne que quinze pays de l'Union européenne.

Cependant, d'autres travaux ont été menés depuis, notamment ceux réalisés dans le cadre du projet ESPON intitulé *Governance of territorial and urban policies from EU to local levels* (ESPO, 2007a). Ce travail, qui prend le *Compendium* comme point de départ, laisse apparaître des changements, notamment dans la classification des États membres selon les quatre traditions initialement proposées (figure n° 2). Il apparaît, à travers les études de cas nationales réalisées dans le cadre du projet, une sorte de métissage des traditions en question. Par exemple, dans le cas français, la mise en place des Schémas de cohérence territoriale à partir des années 2000 relève d'une approche de type *comprehensive planning* (GEPPERT, 2008). De la même manière, dans le cas britannique, la mise en place d'agence régionale de développement durant les années des gouvernements travaillistes (1997-2007) renvoie également à une modification de la tradition dite du *land use management* vers l'approche dite du développement économique régional.

Figure n° 2 – Changement dans les « traditions » d’aménagement des pays de l’Union européenne à 15 et caractérisation des « traditions » des nouveaux États membres (+ Suisse et Norvège)



Source : ESPON, 2007a

Cependant, dans le cas français, l’approche *comprehensive* reste cantonnée à l’échelle locale¹⁸. Dans le cas britannique, le nouveau gouvernement conservateur a renoué, à partir de 2010, avec la tradition plus locale de l’aménagement et du développement territorial (O’BRIEN, SYKES, SHAW, 2015).

¹⁸ A noter, cependant, que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 prévoit, au titre de son article L. 4251-3, les dispositions suivantes : « Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d’urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux : 1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires ; 2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables... ». Ces dispositions ouvrent donc la voie à une planification multi-échelle au niveau régional.

Dans tous les cas, même si certaines formes de convergence existent, la diversité persiste. De manière générale, elle s'explique par le fait que les systèmes nationaux d'aménagement sont enracinés dans des contextes sociopolitiques, des langages, des modèles sociaux et culturels (NADIN, STEAD, 2012 ; KNIELING, OTHENGRAFFEN, 2009a). Les « cultures d'aménagement » (BISHWAPRIY, 2005) sont des produits en évolution, certes influencés par des contextes sociaux, politiques et économique externes mais aussi internes, chaque pays ayant ses propres manières de répondre à ces évolutions (FRIEDMAN, 2005).

4. UN PROJET ANCIEN SOUMIS À UNE VOLONTÉ POLITIQUE VELLÉITAIRE

L'aménagement est historiquement une affaire nationale qui peut trouver des expressions différentes selon les contextes socio-économiques, politiques et institutionnels des pays. À ce titre, on fait généralement remonter aux années 1930 les premières mesures nationales qui portent sur une intervention publique prenant l'espace comme objet des actions publiques. Ponctuellement, ces politiques visaient soit à compenser les effets d'évolutions socio-économiques négatives (ex. : création en 1933 de la *Tennessee Valley Authority* aux Etats-Unis, *Special Areas Act* au Royaume-Uni en 1934), soit à contrebalancer des situations d'inégalités régionales marquées (actions en faveur du Sud de l'Italie dès les années du gouvernement fasciste). De manière plus globale, il fut question, en Union soviétique, dès les années 1930, de mettre en place une planification économique impérative (plans quinquennaux) accompagnée d'une traduction spatiale (répartition des activités, des infrastructures, des logements et des équipements). Après la Seconde Guerre mondiale en Europe, plusieurs pays européens, à l'instar de la France, vont développer leur propre politique d'aménagement à l'échelle nationale (« aménagement du territoire »).

Cependant, avant la Seconde Guerre mondiale, l'idée d'un aménagement à l'échelle supra-nationale est également présente dans les débats entre spécialistes européens¹⁹. Elle repose sur la conviction que les problèmes spatiaux nécessitent une certaine coopération car ils ne peuvent plus seulement être traités au niveau national dans un monde où les espaces sont de plus en plus reliés entre eux par des réseaux de communication modernes permettant des flux de personnes et de marchandises qui transcendent les frontières nationales.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la question de la coopération entre pays européens devient un élément important des relations entre États au sein du continent européen (création du Conseil de l'Europe en 1949). Au-delà de la coopération classique entre États, certains États européens manifestent la volonté d'une mise en commun de certaines de leurs politiques, notamment dans le domaine économique (Communauté européenne du charbon et de l'acier, 1952). Ils inaugurent alors ce que l'on nommera dorénavant l'intégration européenne.

Dans ce contexte, le rapport SPAAK (1956), qui pose les bases du futur traité fondateur de la Communauté économique européenne (1958), fait notamment état de la préoccupation de soutenir les régions les moins favorisées de l'Europe à Six (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas). On envisage donc une politique d'aides financières régionales visant à mettre à niveau certaines régions jugées défavorisées *via* des mécanismes de solidarité entre États, futurs membres de l'organisation projetée. S'il s'agit bien ici d'une volonté susceptible de répondre à des objectifs d'aménagement de l'espace, conçue comme une action volontaire visant à rééquilibrer les différences de développement au sein d'un espace donné, la question d'une action commune définie au niveau « communautaire » n'est pas alors envisagée. Tout au plus, le rapport SPAAK

¹⁹ Andreas FALUDI (FALUDI, 2010b, p. 24) cite à ce sujet Joël M. DE CASSERES, universitaire néerlandais qui affirme en 1929 : *From the national to the international plan it is only one step. Much as the regional plan arises from municipal plan, from the national plan will most assuredly spring the international cooperation in the planning field.*

mentionne l'intérêt d'assurer une coordination des plans régionaux d'aides entre les futurs États membres (FALUDI, 2010b).

La Traité de Rome (1958) mentionne pour sa part la nécessité pour la Communauté économique européenne (CEE) nouvellement établie d'assurer un « ...développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés » (préambule) et confère comme tâche à cette organisation « ...de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit » (article 2).

Cependant, alors qu'aucun dispositif opérationnel en rapport avec ces objectifs n'est alors établi, une résolution de l'Assemblée parlementaire européenne²⁰ relance, dès la mise en place de la CEE, le débat sur la mise en œuvre réelle d'une politique régionale et sur la possibilité de développer une action européenne en matière d'aménagement de l'espace communautaire. La résolution en question stipule trois principaux objectifs : aider les régions les moins développées ; parvenir à une meilleure division du travail entre les territoires de la Communauté ; et contrebalancer les tendances à la concentration dans tous les États membres. On peut donc constater que le débat européen s'établit, dès les origines, autour d'objectifs qui mettent significativement en jeu la question d'un meilleur équilibre socio-économique des territoires européens.

En 1961, dans le cadre d'une « Conférence sur les économies régionales » organisée par l'Assemblée parlementaire, Robert MARJOLIN, premier vice-président de la Commission européenne, souligne, dans son rapport introductif (COMMISSION EUROPÉENNE, 1961), que le Marché commun profite plus aux parties de l'espace européen déjà fortement

²⁰ L'Assemblée parlementaire européenne est en quelque sorte l'ancêtre du Parlement européen actuel. Son rôle était alors uniquement consultatif.

développées qu'aux régions défavorisées²¹. Ainsi, alors même que l'on avait initialement pensé que le marché commun pourrait avoir des effets bénéfiques pour l'ensemble des régions européennes, quelles que soient leurs situations socio-économiques initiales, il apparaît, à l'issue des débats que, sans aide spécifique, la marginalisation de ces régions tendrait à s'accroître. Rétrospectivement, cette conférence apparaît comme le point de départ de ce qui permettra de lancer la réflexion sur ce qui deviendra progressivement, à partir de la fin des années 1960, la politique régionale telle que nous la connaissons encore aujourd'hui.

En 1967, c'est à nouveau l'instance parlementaire de la CEE, dénommé Parlement européen depuis 1962 mais toujours doté d'un pouvoir uniquement consultatif, qui adopte une nouvelle résolution invitant le Conseil à demander à la Commission européenne de présenter des « propositions conduisant à la définition d'un plan d'aménagement équilibré du territoire européen » (cité in DREVET, 2008, p. 47). Cependant, cette demande n'est pas suivie d'effet. À la fin des années 1960, le débat entre la Commission européenne soutenue par le Parlement européen, d'une part, et les États membres (le Conseil), d'autre part, tourne autour de la définition d'une politique régionale et de ses moyens financiers. La Commission européenne qui s'est dotée, en 1967, d'une Direction de la politique régionale, fait alors plusieurs propositions visant à dessiner l'architecture d'une véritable politique européenne²². Ces propositions butent alors sur l'hostilité des États membres qui ne souhaitent pas mobiliser des moyens financiers spécifiques pour mener à bien des actions régionales qui seraient de surcroît encadrées au niveau européen. Dans cette période, peu d'avancées sont alors réalisées et ce n'est que suite à de longues négociations que sera créé, en 1975, le Fonds européen de développement régional (Feder) sous la forme d'un fonds commun mis à la disposition

²¹ « ... le résultat net du Marché commun, à défaut d'une politique régionale active, serait probablement pour les régions périphériques un progrès plus rapide que celui qui a été le leur jusqu'à présent, sans que cependant ne se comble l'écart qui les sépare des régions centrales, il n'est pas exclu, en vérité, que cet écart augmente dans certains cas. »

²² Par exemple, en octobre 1969, la Commission européenne soumet un projet de règlement au Conseil proposant, entre autres, la définition de régions prioritaires, la mise en place de plans de développement régional, la création d'un fonds pour le développement régional.

des États membres qui, au niveau national, demeurent les pilotes des programmes régionaux.

Ainsi, malgré l'inscription dans le traité fondateur de la construction européenne de la nécessité de lutter contre les inégalités de développement entre pays et entre régions constituant l'ensemble politique européen, ce n'est que tardivement, suite aux différents blocages des propositions d'intégration européennes par la France (vétos à l'adhésion britannique, politique de la chaise vide) et consécutivement à l'adhésion britannique, qu'un premier pas vers une politique régionale est franchi (FALUDI, 2010b).

En effet, l'agriculture britannique risquant d'être peu bénéficiaire de la politique agricole commune, l'introduction d'une politique régionale d'aides aux régions en difficulté devait permettre de contrebalancer cette situation initialement défavorable pour le Royaume-Uni. Le Feder est donc créé en 1975 suite à de longues négociations (1972-1975). Il constitue un budget commun faisant l'objet d'une répartition nationale selon le principe de solidarité entre États membres. Cependant, comme le note Jean-François DREVET dans son ouvrage *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, ce fonds, piloté par les États ne permet pas, à l'époque, de dégager une véritable politique européenne en la matière, les États membres disposant des financements selon leurs priorités nationales en matière d'aides régionales (DREVET, 2008).

Au début des années 1980, les préoccupations en termes d'aménagement européen sont à nouveau exprimées dans une nouvelle résolution du Parlement européen fondée sur le rapport intitulé *On a European regional planning scheme*²³ (PARLEMENT EUROPÉEN, 1983). Tout d'abord, comme le précise Andreas FALUDI dans son ouvrage de 2010, *Cohesion, coherence, cooperation : European spatial planning coming of age?*, la référence à la dimension régionale ne doit pas laisser penser à un strict cantonnement de la réflexion à cette échelle. En effet, le terme « régional » est alors utilisé comme un générique appartenant au vocabulaire politique européen pour désigner tout espace susceptible de faire l'objet

²³ Autrement connu sous le nom de son auteur, le parlementaire belge, Paul-Henry GENDEBIEN.

de l'aménagement. D'ailleurs, le rapport identifie l'aménagement dit régional comme un domaine distinct de la politique régionale ; la politique régionale étant constituée de diverses mesures soutenues par des financements, l'aménagement régional correspond, pour sa part, à une activité de coordination des actions de la politique régionale, de ces dernières avec les politiques sectorielles et des politiques sectorielles entre elles. Le rapport appelle de ses vœux la mise en œuvre d'une stratégie européenne globale d'aménagement articulée autour de trois objectifs principaux : assurer la cohérence spatiale des actions de la CEE ; promouvoir un développement équilibré et intégré ; permettre la protection de l' « héritage » européen, ce qui recouvre ici les aspects liés à la protection de la Nature et du patrimoine. Au-delà de ces objectifs généraux, un schéma européen d'aménagement régional devrait permettre de déterminer la localisation des infrastructures, des activités, des projets et de définir des zones au sein de l'espace communautaire susceptibles de recevoir des aides financières.

Afin de justifier ces objectifs, le rapport, qui inscrit explicitement sa réflexion dans la perspective de la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Charte de Torremolinos) signée la même année par les membres de la Conférence européenne des ministres en charge de l'aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe, souligne le besoin urgent d'un schéma volontariste afin de conférer cohérence et pertinence aux différentes actions de la Communauté, d'assurer l'harmonisation des actions des États membres et d'établir une politique commune²⁴. Enfin, dans ses conclusions, le rapport va même jusqu'à proposer la nomination d'un commissaire européen à l'aménagement régional s'appuyant sur un service dédié (direction générale ou une unité spécialisée), distinct de la direction générale de la politique régionale.

Cependant, ces propositions resteront, sur le moment, lettre morte et il faudra attendre la fin des années 1980 (réforme de la politique régionale de 1988), pour voir se définir

²⁴ *The aim of our report is to demonstrate the urgent need for a voluntarist scheme to give coherence and purpose to the various Community operations by ensuring the harmonization of State actions and the establishment of a common policy.* (PARLEMENT EUROPÉEN, 1983, p. 21)

une orientation européenne s'inspirant de la réflexion engagée au début de la décennie. Tout d'abord, plusieurs éléments concourent alors à la montée en puissance de la politique régionale : une augmentation significative du budget qui lui est consacré, la définition d'orientations stratégiques à l'échelle de la communauté, déclinées en objectifs, et un zonage européen des espaces destinataires des fonds²⁵. La période de programmation des fonds européens qui s'ouvre en 1989 (1989-1993) inaugure donc une nouvelle conception de la mise en œuvre des aides régionales dont la coloration européenne est plus franche ; le dispositif des zonages permettant à l'Union européenne de prendre, en quelque sorte, le contrôle sur la ventilation spatiale des financements de la politique régionale dans une perspective d'aides aux territoires qui en ont le plus besoin.

Concomitamment, l'article 10 du règlement applicable aux fonds européens de développement régional autorise la Commission européenne à préparer un schéma prospectif pour le développement régional communautaire qui permet d'initier le processus d'élaboration du SDEC (1989). En parallèle à l'élaboration de ce document de référence qui durera 10 ans, la Commission européenne et le Parlement européen publient en 1991, le document politique *Europe 2000* qui traite des perspectives de développement du territoire communautaire, document qui sera suivi en 1994 par *Europe 2000+* portant, plus spécifiquement, sur la question de la coopération en matière d'aménagement de l'espace. Cependant, le SDEC présente un certain nombre de lacunes. Premièrement, il ne comporte aucune représentation cartographique qui permettrait de préciser l'inscription dans l'espace des orientations qu'il porte. Ceci s'explique par le refus initial des États membres de voir réaliser un document à visée prescriptive, comme l'explique Andreas FALUDI et Bas WATERHOUT dans leur ouvrage, *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan* (2002). Deuxièmement, il ne comporte pas non plus d'objectifs chiffrés permettant d'orienter

²⁵ Les zonages d'objectifs étaient délimités en fonction de mesures socio-économiques à l'échelle communale et, selon le niveau de difficultés des zones ainsi définies, chaque zone relevait alors d'un « objectif » différent de la politique régionale.

l'action et de s'assurer, dans le temps, que les objectifs ont été atteints (DOUCET, 2007). Ainsi, s'il constitue une avancée dans le sens de la conception d'un aménagement stratégique à l'échelle de l'Union européenne, il se situe en deçà de l'ambition qui fut celle du Parlement européen à l'orée des années 1980.

Cependant, le SDEC représente, encore aujourd'hui, le document de référence en matière d'aménagement de l'espace de l'Union. En outre, c'est sur la base de ces préconisations que l'Union européenne s'est dotée d'un outil de mesure des tendances d'évolution de l'Europe du point de vue de l'aménagement de l'espace : le programme de recherche appliquée *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON ; en français : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) créé en 2002.

La fin des années 1980 inaugure donc une période qui durera jusqu'au milieu des années 2000 (correspondant à la période programmation 2000-2006) durant laquelle la politique régionale apparaît comme une politique en expansion et dont la nature européenne est plus clairement affirmée.

Pour les experts et chercheurs s'intéressant à l'aménagement européen de l'espace, cette période marque également leur implication dans les initiatives prises alors. Andreas FALUDI, dans un article publié en 1997, évoque *a roving band of planners* à propos de la situation créée par les consultations d'experts et de chercheurs dans le cadre de l'élaboration du SDEC (FALUDI, 1997). Dans le même ordre d'idée, le programme d'étude pour l'aménagement du territoire européen²⁶, projet pilote de préfiguration du programme ESPON, associe alors plus de 200 chercheurs européens.

Cependant, cette situation va peu à peu évoluer dans le courant des années 2000 sous l'effet conjugué du « grand élargissement » de l'Union européenne de 2004 et de 2007 puis de la crise économique et financière de 2008.

²⁶ Programme d'étude sur l'aménagement du territoire européen (PEATE), *Study Programme on European Spatial Planning* (SPESP) en anglais

Déjà, en 2002, le rapport élaboré par l'économiste Jacques SAPIR, commandé par le président de la Commission européenne, Romano PRODI, avait fortement interrogé les principes sur lesquels reposait la politique régionale, notamment celui des aides en faveur des régions en retard de développement. Se plaçant dans la perspective de faire retrouver à l'Europe sa croissance perdue en poursuivant les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne (2000), les auteurs du rapport considéraient alors que l'argent de l'Europe trouverait mieux à s'investir dans les régions les plus susceptibles de le mettre en valeur, c'est-à-dire les plus dynamiques d'entre elles. Ils préconisaient donc une diminution importante des fonds consacrés aux régions en difficultés des pays membres de l'Union européenne à 15 et un investissement plus massif dans les nouveaux États membres tout en leur laissant le choix de leur affectation. Contesté au sein de la Commission européenne elle-même, le rapport n'aura pas, du moins explicitement, de conséquences politiques. Malgré cette situation, on voit bien, à travers cet exemple, que, dès le début des années 2000, s'imbriquent deux préoccupations essentielles, celle de la nouvelle configuration spatiale de l'Europe d'une part, et celle de la recherche d'une meilleure compétitivité de l'Union européenne à l'échelle mondiale, d'autre part.

Cette situation va peser sur les débats relatifs à la réforme de la politique régionale pour la période 2007-2013. Suite à d'âpres négociations sur le budget, les États membres ont finalement convenu d'un plafonnement (0,37 % du PIB de l'Union européenne) puis d'une baisse relative des dépenses (0,35% en 2013 contre 0,46% en 1999) de la politique de cohésion. La réforme se traduit également par une modification des objectifs accompagnée d'une fin des zonages, toute les régions européennes étant dès lors éligibles aux fonds européens ce qui diminue la capacité de ciblage de la politique régionale sur les espaces les plus en retard ou les plus en difficulté. Les trois nouveaux objectifs intitulés respectivement « Convergence », « Compétitivité », « Coopération » apparaissent comme le résultat de choix politiques dans le contexte qui a présidé aux négociations : l'objectif « convergence » qui concerne les pays nouvellement accédants entérine l'importance que l'Union européenne accorde à l'aide au rattrapage économique de ces parties de l'Europe; l'objectif « compétitivité », pour sa part, renvoie

à la préoccupation de pouvoir investir dans toutes les régions des pays de l'Union européenne présentant déjà des niveaux de développement au moins dans la moyenne européenne, faisant ainsi écho à un objectif plus centré sur la compétitivité globale de l'Union européenne que sur le comblement des inégalités régionales ; l'objectif « coopération territoriale » constituant, pour sa part, une nouveauté, en entérinant, dans la cadre des orientations générales européennes, l'expérience d'un des programmes d'intérêt communautaire relevant, auparavant, du programme Interreg de coopération entre territoires européens (transfrontalier, interrégional, transnational).

À l'issue de cette période récente, en dépit du maintien du principe de solidarité régionale avec les pays nouvellement accédants et de la consécration de l'un des piliers de la démarche européenne d'aménagement à travers l'objectif « coopération », la fin des zonages d'objectifs, l'introduction de l'objectif « compétitivité » dans le cadre d'une politique moins ambitieuse financièrement, conduit à s'interroger sur la nature de la politique de cohésion aujourd'hui et sur la position des aménageurs dans ce contexte. Sur ce point, Jacques ROBERT et Moritz LENNERT considéraient en 2012 que *The EU Commissioner for regional policy, Danuta HÜBNER, [...] urges a 'paradigm shift' in the definition of cohesion policy, calling for a dynamic process of empowerment helping overall European economic growth and competitiveness* (ROBERT, LENNERT in EVERS, 2012, p. 13); la Commissaire européenne se distanciant ainsi de l'approche traditionnelle de la politique de cohésion, plus soucieuse d'équité.

Ultérieurement, la crise économique et financière de 2008 a renforcé l'accent mis sur la compétitivité, notamment à travers les grandes orientations de la stratégie de Lisbonne révisée en 2010 (*Europe 2020*). Dans ce contexte, on assiste à la montée d'une approche nouvelle de la politique régionale fondée sur une approche dite *place based*²⁷. Cette

²⁷ Expression que l'on peut traduire en français par « approche territoriale », c'est-à-dire une approche qui s'intéresse aux lieux pour développer des politiques adaptées à leurs ressources et aux difficultés qu'ils rencontrent. À cet égard, on pourrait parler de territorialisation des politiques publiques. Cette approche serait susceptible de permettre une meilleure allocation du budget de la politique régionale tout en répondant à des objectifs économiques et sociaux plus généraux à l'échelle de l'Union européenne : ...

approche, présentée initialement dans le cadre d'un rapport remis en 2009 par l'économiste italien Fabrizio BARCA à la Commissaire européenne en charge de la politique régionale (Danuta HÜBNER), prône un soutien au développement territorial *via* des politiques territoriales intégrées²⁸ ; cette approche reposant sur l'idée que chaque territoire, selon ses capacités, est en mesure d'assurer son développement et de participer ainsi à celui de l'Union européenne dans son ensemble. On s'éloignerait ainsi d'une conception globale de l'espace de l'Union européenne prenant en compte les jeux d'interactions à plusieurs échelles. Certes, l'approche *place based* constitue bien une approche mobilisant l'espace, mais elle correspond, selon Andreas FALUDI, à une réduction de l'ambition dont le SDEC est porteur (FALUDI, 2014), celle d'une vision globale des enjeux d'aménagement à l'échelle de l'Union européenne. Le changement de nom du programme ESPON, rebaptisé *European Observation Network, Territorial Development and Cohesion*, pouvant également être interprété comme un symbole de ces nouvelles orientations ; l'acronyme initial, *European Spatial Observatory Network*, comportait, pour sa part, une référence explicite à la dimension spatiale. Cependant, se voulant tout de même optimiste, le même auteur évoque, pour l'avenir, un scénario *a minima* dans le cadre duquel le processus d'eupéanisation de l'aménagement de l'espace peut tout de même se poursuivre, grâce aux programmes de coopérations transnationales (Interreg), à ESPON, aux diverses stratégies macro-régionales (ex. celles établies pour la mer Baltique ou pour l'espace danubien), voire grâce aux approches territoriales dites intégrées (*place based*) qui permettent de poursuivre la prise en compte de la dimension spatiale du développement.

De manière générale, la difficulté à voir émerger, d'un point de vue institutionnel, une action européenne en matière d'aménagement de l'espace renvoie à une analyse qui voit

there is a strong case, rooted in economic theory and in a political interpretation of the present state of the European Union, for the Union to allocate a large share of its budget to the provision of European public goods through a place-based development strategy aimed at both core economic and social objectives... (BARCA, 2009, p. VII).

²⁸ Les nouvelles règles et la législation régissant le financement de la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020 prévoient un nouvel outil de mise en œuvre des fonds : les « investissements territoriaux intégrés » (ITI), l'objectif étant la mise en œuvre de politiques de développement local sur la base d'un projet global porté par les acteurs locaux mobilisant des « investissements territoriaux intégrés ».

s'opposer les États membres, soucieux de conserver leurs prérogatives en matière d'aménagement, d'une part, la Commission européenne et le Parlement européen, d'autre part. Cependant, alors que le Parlement européen a démontré au cours du temps son attachement à une approche aménagiste de l'espace européen, la Commission est dans une situation différente. En effet, elle doit tenir compte des États membres et arbitrer entre ses différentes directions dont certaines verraient d'un mauvais œil une démarche visant à concevoir leurs actions dans une logique d'articulations intersectorielles car elles perdraient alors une partie de leur indépendance d'action (FALUDI, 2010c).

CONCLUSION

À l'issue de cette partie, on peut constater que, malgré l'absence de compétence juridique dans le domaine de l'aménagement de l'espace, l'Union européenne développe un certain nombre de politiques (dont la politique régionale) ou d'initiatives intergouvernementales (SDEC, *Agenda territorial*, *Agenda territorial 2020*) qui renvoient à une démarche d'aménagement de l'espace européen ; et, qu'en outre, ces éléments font écho à certains objectifs fondamentaux du projet européen dans ses dimensions politiques, économiques, sociales et spatiales.

Cependant, force est de constater qu'une démarche aménagiste peine à s'imposer au niveau de l'Union européenne. Afin de résoudre cette contradiction apparente, bon nombre de chercheurs ont considéré qu'une action européenne en matière d'aménagement, si elle n'était pas encore advenue, était en cours d'émergence et de définition.

Dans cette perspective, on peut distinguer, de manière analytique, deux types d'approche qui ont dominé les débats ces dernières années : celles qui relèvent de l'observation du processus dit d'institutionnalisation, les autres du processus dit

d'européanisation. L'*institutionnalisation* correspond à l'idée que, de manière incrémentale, se constitue un domaine d'action spécifique, celui de l'aménagement européen de l'espace. L'*européanisation*, quant à elle, découle de l'approfondissement de l'intégration européenne à partir des années 1980 et correspond à l'idée que l'Union européenne exerce différentes formes de pression qui conduisent les niveaux infra-européens à incorporer dans leurs réflexions, dans leurs modes de faire, dans leurs actions, les orientations politiques décidées au niveau européen. L'institutionnalisation relevant de la question de la légitimité, l'européanisation de celle de l'influence, ces processus sont liés par une logique circulaire formelle : l'observation d'une montée en légitimité permettant d'accentuer l'européanisation, l'européanisation permettant des avancées en termes de légitimité de l'action européenne.

L'utilisation d'une terminologie renvoyant à l'analyse de processus permet, certes, de résoudre, du point de vue de la recherche, au moins temporairement, le problème de la difficulté à établir une définition, un champ d'action et les canaux de cette dernière. De ce point de vue, avoir recours aux concepts d'institutionnalisation et d'européanisation peut apparaître comme une manière de saisir un objet qui échappe...

À ce titre, dans un article publié en 1999 dans la revue *Regional Studies*, Anne MARKUSEN constate, dans le domaine spécifique des sciences régionales, la prolifération de travaux s'intéressant aux processus - ce qui se traduit par la prolifération des mots terminés en « -isation » - en oubliant aux passages le rôle des structures, des institutions, des acteurs... Ce même auteur dénonce alors une littérature scientifique où les processus deviennent les agents causaux eux-mêmes. L'auteur ne rejette pas pour autant l'idée d'étudier les processus. Cependant, elle milite pour, qu'au-delà de la présentation d'un raisonnement formel, une analyse sérieuse des processus que l'on croit voir à l'œuvre soit proposée (MARKUSSEN, 1999). C'est dans cette perspective que nous mobiliserons nos travaux effectués sur ces processus.

PARTIE 2

L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE EST-IL EN VOIE D'INSTITUTIONNALISATION ?

INTRODUCTION

Notre démarche s'inscrivant ici dans le cadre de l'approche dite du néo-institutionnalisme discursif, nous mobiliserons l'entrée par l'analyse de discours pour discuter de la possible institutionnalisation de l'aménagement européen de l'espace. Il faut préciser ici que notre approche de l'institutionnalisation se place au niveau de l'Union européenne elle-même. Elle ne correspond donc pas à l'analyse de l'incorporation, aux niveaux infra-européens, d'orientations, de procédures, de références stables procédant de l'Union européenne, phénomène qui correspond, finalement, au processus d'europanisation qui nous occupera dans la troisième partie de ce volume. Ce que nous cherchons à établir ici c'est le processus d'autolégitimation de l'Union européenne qui passe par l'institutionnalisation de son discours sur le développement et l'organisation volontaire de l'espace. Nous entendons donc ici par institutionnalisation un processus de structuration et de routinisation, le développement d'un certain niveau de standardisation de codes, de significations participant à l'établissement progressif d'une vision du monde (OLSEN, 2007). Cependant, il convient, dans un premier temps, de justifier le recours à cette approche et d'en établir sa pertinence pour notre objet d'étude.

1. LE CADRE THÉORIQUE : JUSTIFICATION ET PERTINENCE D'UNE APPROCHE PAR L'ANALYSE DE DISCOURS

1.1. Du « vieil institutionnalisme » au néo-institutionnalisme discursif

S'affranchissant du « vieil institutionnalisme » de la science politique classique, centré sur l'étude des institutions au sens formel du terme (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007), les tenants de l'approche néo-institutionnelle insistent sur le rôle des institutions comme cadres rendant possible le développement de certaines politiques publiques²⁹. Elle permet d'expliquer les possibilités d'évolution, ce que n'arrivait pas si bien à faire l'approche classique. Le terme d'institution revêt ici un sens sociologique qu'il convient de préciser : il s'agit d'un ensemble de procédures formelles et informelles, de routines, de normes et de conventions qui encadrent l'action et, notamment, la production de politiques publiques. Il ne s'agit donc pas des institutions au sens où l'on pourrait qualifier, par exemple, les institutions de l'Union européenne.

L'approche néo-institutionnelle correspond à un ensemble d'approches relevant de trois « Écoles » différentes (DÜHR, COLOMB, NADIN, 2010). Tout d'abord, celle du choix rationnel qui s'intéresse à la manière dont les institutions contraignent les choix des acteurs qui, pour leur part, ont tendance à poursuivre leur propre intérêt selon une logique considérée comme rationnelle ; celle de l'institutionnalisme historique qui part de l'idée que l'histoire des institutions permet d'expliquer leurs caractéristiques actuelles (dépendance au sentier) ; enfin, celle de l'institutionnalisme sociologique qui s'intéresse à la création et au développement de modèles de pensées qui influencent l'organisation et les pratiques des individus ou de groupes d'individus (STEINMO, 2006). Ces trois « Écoles » se sont intéressées à l'Union européenne pour en analyser les modes de fonctionnement généraux.

²⁹ De ce fait, les « institutions » constituent également une forme contraignante puisqu'elles limitent le choix des possibles.

Cependant, l'approche sociologique qui insiste sur le contexte culturel et surtout sur les phénomènes d'apprentissage collectif, a été plus particulièrement mobilisée dans le domaine de l'aménagement, aussi bien pour l'analyse de situations nationales qu'au niveau européen. Par exemple, selon Andreas FALUDI, l'élaboration du SDEC fut l'occasion d'institutionnaliser un domaine d'action, celui de l'aménagement au niveau européen, du fait de son long processus d'élaboration qui a permis à de très nombreux acteurs d'entrer en interaction à l'échelle européenne et de dessiner progressivement de grandes orientations pour l'Union européenne en matière d'aménagement (FALUDI, 2002b).

Cependant, une quatrième approche a été mobilisée ces dernières années par les chercheurs en aménagement, celle du néo-institutionnalisme discursif. Le néo-institutionnalisme discursif découle de l'intérêt pour l'analyse de discours qui a suscité, depuis les années 1970, l'attention croissante des chercheurs s'intéressant à l'analyse politique et plus particulièrement à celle des politiques publiques. Dans cette perspective, il est apparu crucial de prendre en compte la manière dont le langage contribuait à la construction des problèmes publics. Aujourd'hui, un véritable courant théorique s'est constitué mettant, au cœur de ses démarches, la dimension discursive comme composante majeure du politique (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Cette approche est censée mieux rendre compte de la dynamique de création institutionnelle que ne le peuvent les trois approches néo-institutionnelles présentées précédemment. Elle propose d'établir le « contexte de sens » (*meaning context*), celui forgé par le discours, qui balise le champ des possibles et la manière dont les acteurs agissent et communiquent (SCHMIDT, 2008). La question du contenu du discours qui permet d'établir le champ du possible est donc, dans le cadre de cette approche, d'une particulière importance.

Ce courant a suscité chez les chercheurs qui s'intéressent à l'aménagement en général et/ou à l'aménagement européen en particulier un vif intérêt qui s'explique par la nature et les évolutions récentes de l'activité d'aménagement mais également par le contexte spécifique de l'aménagement européen.

1.2. Le néo-institutionnalisme discursif appliqué à l'aménagement en général et à l'aménagement européen en particulier

L'intérêt pour le discours dans le domaine de l'aménagement découle d'une remise en cause du mode technocratique de mise en œuvre des actions d'aménagement. Du point de vue de l'action même d'aménagement, il ne s'agit plus de trouver la bonne solution à un problème d'organisation de l'espace mais de permettre l'expression de différentes options dans une logique de dialogue entre acteurs concernés afin de déterminer un choix, finalement consensuel, mais établi à partir de l'expression, voire de la stimulation initiale, des divergences. De ce point de vue, cette manière d'aborder l'aménagement renvoie plus généralement à la philosophie de Jürgen HABERMAS (« L'agir communicationnel ») mais aussi à l'approche de la philosophie pragmatique (STEIN, HARPER, 2012) qui considère qu'il n'existe pas de vérité *a priori* mais que cette dernière se révèle progressivement par l'expérience.

Dans cette perspective, l'aménageur n'est plus un expert susceptible de fournir des solutions clés en main, mais doit produire les cadres de compréhension de la situation initiale d'une part, et baliser le champs des possibles pour les actions à mener, d'autre part. Le discours mobilisant des concepts, une terminologie spécifique, des images... permet alors d'établir un cadre de référence des choix politiques en matière d'aménagement (FISCHER, FORRESTER, 1993 ; HAJER, 1995). Cette approche s'inscrit donc comme un nouveau mode opératoire de l'action d'aménagement. Elle porte généralement sur la question de la définition d'actions dans un contexte concret et elle se focalise sur les relations entre les acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques et les actions d'aménagement, d'une part, et les citoyens, d'autre part.

Cependant, elle sert également de cadre pour analyser le discours des acteurs institutionnels de l'aménagement. Elle correspond alors à des travaux d'analyse du discours, celui qui a vocation à permettre la coordination des acteurs des politiques publiques. C'est cette orientation qui a été utilisée par plusieurs auteurs (*cf. infra* point

2.1) afin de déterminer les caractéristiques du discours européen sur l'aménagement et, partant, les cadres qu'il propose pour l'action dans ce domaine. L'Union européenne n'ayant pas de moyens directs d'intervention en matière d'aménagement de son espace (à ce titre, même les actions de la politique régionale passent, en amont, par une négociation avec les États membres et, en aval, par des opérateurs situés aux niveaux infra-européens), l'analyse du discours dans le cadre de l'approche néo-institutionnelle semble particulièrement adaptée à la situation étudiée.

À titre d'exemple, le document du SDEC a été analysé comme la production d'un discours commun (organisé notamment autour de concepts-clés comme ceux de polycentrisme ou de relations urbain-rural) sur l'aménagement européen forgé à partir des relations entretenues par les différents participants à son élaboration (BENZ, 2002). Analysé comme un discours cadre (FALUDI, 2002b), le « discours du SDEC » (*ESPD discourse*) peut alors être considéré comme un discours hégémonique dans le sens où il est endossé par une communauté d'acteurs et qu'il constitue, du fait de sa validation politique, une adresse à un ensemble d'acteurs plus large que ceux qui ont participé à son élaboration, notamment ceux qui se situent aux niveaux infra-européens (DÜHR, COLOMB, NADIN, 2010). Ce faisant, pour ces auteurs, le discours, en contribuant à l'émergence progressive de références communes, participerait à l'institutionnalisation de l'aménagement européen de l'espace.

Cependant, l'institutionnalisation implique une certaine stabilité du discours puisqu'il doit permettre de mettre en place des règles, voire des procédures qui, en atteignant un certain degré de précision, peuvent alors servir de cadres prescriptifs pour l'action (LASCOURMES, LE GALÈS, 2007). En effet, on voit mal comment un discours serait susceptible de s'imposer et d'apparaître donc comme légitime aux acteurs qui en sont destinataires s'il devait connaître de fortes variations sur de courtes périodes de temps.

2. LES RÉSULTATS DE NOS RECHERCHES : UNE INSTITUTIONNALISATION AMBIGUË

2.1. Des analyses différentes pour un consensus de recherche : l'institutionnalisation est en marche

Nous avons choisi de présenter trois types d'analyse du discours européen sur l'aménagement. Il ne s'agit pas ici d'épuiser l'ensemble des approches de ce type dans ce domaine mais plutôt de tenter, à travers les auteurs mobilisés, qui occupent par ailleurs une place importante dans le domaine étudié, de dégager des éléments d'interprétation du discours européen qui militent en faveur de l'institutionnalisation de l'aménagement européen de l'espace. À ce titre, on peut constater que, selon les auteurs, les interprétations des effets du discours peuvent varier mais qu'ils s'accordent sur le processus d'institutionnalisation lui-même.

Dans un premier temps, un type d'analyse met avant la capacité d'adaptation du discours européen en matière d'aménagement. Nous nous référons ici à certains travaux d'Andreas FALUDI, auteur de référence en la matière, qui montrent comment le discours européen s'adapte dans le temps aux changements de contextes politiques (Stratégies de Lisbonne, de Göteborg) et géographiques (élargissement). L'adaptation à ces évolutions est rendue possible par le caractère même des orientations européennes consignées dans divers documents et dont l'objectif n'est pas une stricte mise en œuvre d'actions mais plutôt une « application » des idées contenues dans les documents en question. L'idée d'application (FALUDI, 2003) permet l'adaptation d'orientations générales à des contextes variés ou changeants. Par conséquent, la « qualité » du discours européen sur l'aménagement est, selon l'expression de l'auteur mobilisé ici, de façonner les esprits (*shaping minds*). Ce point de vue est conforme à l'idée que le discours produit un contexte de sens auquel les acteurs peuvent faire référence sans que pour autant il apparaisse ici contraignant. Cette situation est propice à une institutionnalisation de l'aménagement dans le sens où l'Union européenne peut ainsi exercer une influence dans un domaine qui ne relève pas de sa compétence. En effet, même si l'institutionnalisation se produit par des moyens peu contraignants, le caractère

descendant du processus (de l'Union vers les acteurs infra-nationaux de l'aménagement aux niveaux national, régional voire local) renforce, dans cette interprétation, l'idée même d'institutionnalisation.

Dans son ouvrage de 2008, *The Institutionalisation of European Spatial Planning*, Bas WATERHOUT considère également, comme l'indique le titre même de son ouvrage, que l'aménagement européen est en cours d'institutionnalisation. Cependant, pour lui, ce processus apparaît à la fois complexe – du fait même de la nature politique et des réalités territoriales variées de l'Union européenne – et incertain. Pour développer son analyse, cet auteur adopte un appareillage emprunté à l'analyse du discours adaptée à la thématique de l'aménagement (HAJER, 1995, 2000 ; MARCH, OLSEN, 1989). Le discours est ici défini comme un ensemble d'idées, de concepts et de catégorisations qui est produit, reproduit et transformé en un ensemble particulier de pratiques qui donne du sens aux réalités physiques et sociales et qui imprègne les décisions politiques. L'émergence d'un discours s'appuie sur un ou des groupes produisant le même discours analytique (*discourse coalition*) et proposant les mêmes récits prospectifs (*storylines*).

Sur cette base, l'auteur identifie quatre discours différents :

- celui de l' « équilibre européen » qui se structure autour de l'idée de contrebalancer les inégalités spatiales au sein de l'Union européenne ;
- celui de la « compétitivité européenne » qui correspond à un discours de promotion des potentiels de croissance quel que soit l'endroit où ils se situent en Europe ; l'objectif étant ici d'assurer, à l'échelle de l'Union européenne, une meilleure insertion dans la compétition économique mondiale ;
- celui qui entend promouvoir une Europe « verte et propre » : il correspond au discours soucieux de protéger l'environnement et d'assurer la capacité de l'Union européenne à relever le défi du changement climatique ;
- Et enfin, le discours qui souligne l'importance d'assurer une bonne cohérence à la fois verticale (entre niveaux de décisions), horizontale (entre secteurs) et territoriale

(articulation des politiques aux niveaux de leur mise en œuvre) des politiques et des actions d'aménagement.

- Dans leur ouvrage de 2004, *Making European Space. Mobility, Power and Territorial Diversity*, Ole B. JENSEN et Tim RICHARDSON entendent, pour leur part, démontrer comment le discours européen relatif à l'aménagement constitue ce qu'ils nomment une « monotonie ». Pour ces auteurs, ce terme définit la volonté des autorités européennes de penser le territoire de l'Union comme un espace « sans friction » spatiale (FLYVBERG, BRUZELIUS, ROTHENGATTER, 2003 ; HAJER, 1999), projet rendu possible par le développement de flux logistiques sans entraves, notamment ; cette conception étant alors considérée comme un idéal à atteindre grâce à des actions adéquates permettant l'établissement d'un espace transnational porteur de multiples opportunités en termes de croissance économique et de lutte contre l'exclusion.

S'inspirant des écrits de LEFEBVRE et de FOUCAULT, ces auteurs s'intéressent à la production de l'espace par le discours. Partant, ils proposent une analyse du discours européen dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire de l'Union. Ainsi, pour eux, les documents européens qui concernent l'espace sont les véhicules d'un nouveau discours qui permet de dessiner les changements que l'on attend des relations entre espace et société.

Cependant, dans la perspective d'une approche critique, ils soulignent que ce discours doit également être considéré comme l'expression des logiques de pouvoir, voire des luttes de pouvoir entre différents acteurs : entre les institutions de l'Union européenne, entre acteurs de ces institutions, entre groupes d'intérêt et entre les acteurs des politiques sectorielles.

En dépit de cette situation, les auteurs constatent la capacité de l'Union européenne à produire un discours spécifique dans le domaine de l'aménagement de son espace. Pour eux, ce sont les caractéristiques même du discours qui permettent d'expliquer cette

situation apparemment paradoxale. Ainsi, afin de résoudre les contradictions qui s'expriment, les auteurs considèrent que le discours européen, qui rend compte d'un équilibre des pouvoirs à un moment précis, vise à gérer les contradictions en question en proposant une forme de rationalité, garante de la légitimité du discours et de la pérennité de l'action de l'Union européenne.

Ils fournissent de nombreuses illustrations qui permettent d'expliquer leur point de vue. À titre d'exemple, ces auteurs montrent que l'idée d'un développement urbain polycentrique, consignée dans le SDEC, correspond à la fois à la volonté de rendre les villes plus compétitives et à celle d'assurer un équilibre urbain à l'échelle de l'Union. Pour faire bonne mesure, on considère que la compétitivité des villes est un atout pour assurer le respect de l'environnement et atteindre l'objectif d'inclusion sociale... Dans le même ordre d'idées, les auteurs remarquent que l'expression « relations urbain-rural » a peu à peu laissé place à celle de « partenariat urbain-rural » afin d'escamoter le problème des relations déséquilibrées entre l'urbain et le rural au dépens de ce dernier.

Enfin, ils concluent, conformément à leurs intentions de départ, que ce processus conduit à l'institutionnalisation d'un discours politique dont l'objectif est *in fine* de valider la « monotonie » européenne comme discours hégémonique et légitime.

Sans prétendre à une présentation exhaustive des travaux mobilisant une approche en termes d'analyse de discours de l'aménagement européen, nous avons présenté, ci-dessus, trois approches qui, bien que proposant des interprétations différentes, n'en valident pas moins l'idée d'institutionnalisation de l'aménagement au niveau européen.

Cependant, si les travaux en question s'appuient sur un arrière plan théorique solide, les analyses relèvent de la capacité d'analyse des auteurs et de leur bonne connaissance des initiatives européennes relatives à l'aménagement de son espace. Partant, est-il possible d'objectiver ces analyses en mobilisant une méthode et des outils adaptés ? C'est en

mobilisant l'outil de l'analyse lexicale que nous avons tenté, à travers nos travaux, de répondre à cette question.

2.2. L'analyse lexicale des rapports sur la cohésion : un apport partiel mais qui interroge le processus d'institutionnalisation

Le domaine de l'aménagement s'intéresse à des objets concrets qui trouvent leur expression dans l'espace. Partant de ce constat, l'analyse en termes de discours peut apparaître quelque peu éthérée... Cependant, comme nous l'avons vu, elle repose sur une base théorique solide qui prend son origine dans le champ disciplinaire de la science politique et qui trouve sa source dans certains courants philosophiques. En outre, ce type d'approche a connu d'importants développements dans la littérature aménagiste, notamment en langue anglaise.

Pour ce qui nous concerne, l'analyse de discours est apparue comme un élément important de la littérature portant sur notre objet d'étude. Cependant, si les analyses discursives apparaissent *a priori* pertinentes pour expliquer l'étrange activité de l'Union européenne en matière d'aménagement, elles ne nous semblent pas totalement convaincantes.

En effet, deux problèmes se posent. Le premier concerne la posture : il semble bien que quelles que soient les différences dans les analyses conduites, les auteurs ont à cœur de démontrer l'institutionnalisation, comme si, finalement, le cadre conceptuel préjugait du résultat final... En outre, le lien entre les outils conceptuels mobilisés dans le cadre des recherches proposées et les conclusions établies se présente plus sur le registre d'une rhétorique convaincante que sur celui de l'administration de la preuve.

Aussi, nous est-il apparu important d'objectiver l'analyse de discours en ayant recours à l'analyse de données textuelles et plus particulièrement à l'analyse lexicale³⁰. L'analyse lexicale constitue l'une des approches de l'analyse des données textuelles. Elle permet de décrire de quoi on parle, c'est-à-dire de faire émerger le contenu des textes étudiés (analyse de contenu automatisée), ses structures signifiantes les plus fortes. Fondée sur la statistique fréquentielle (redondances des « formes » lexicales) et la mesure de la proximité des termes employés, il s'agit finalement d'une méthode de lecture « assistée » qui permet l'observation de phénomènes statistiques qui seraient difficiles à percevoir au cours d'une lecture classique.

Du point de vue de l'analyse, elle repose sur le postulat que le discours permet de rendre compte du monde réel ou d'une pensée. Le discours est donc une forme de représentation du monde, soit, dans une perspective sociologique, celle de connaissances stabilisées (paradigmes, énoncés, visions du monde...), soit, dans une perspective psychologique, celle de modélisations contingentes du monde en présence (idées individuelles). L'analyse lexicale n'aborde pas la différence entre ces deux niveaux qui sont donc généralement traités concomitamment (FALLERY, RODHAIN, 2007). Cependant, dans le cas qui nous intéresse ici, la nature des documents mobilisés (les Rapports sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne) qui relèvent de représentations politiques, permet de renvoyer l'analyse lexicale uniquement à la première catégorie de discours présentée ci-dessus.

L'analyse lexicale permet essentiellement deux types d'opérations *via* l'utilisation d'un logiciel informatique spécialisé³¹ :

- la fabrication d'un lexique des mots du corpus de référence. Des traitements peuvent alors être effectués sur ce lexique : calcul des occurrences, mesure de la diversité des formes lexicales utilisées, regroupement des formes lexicales comparables (ex. : compétitif, compétitivité)

³⁰ Ce travail a été mené avec un ingénieur d'études.

³¹ Le logiciel utilisé ici est *Alceste* : http://www.image-zafar.com/index_alceste.htm

- le découpage du texte en unités (phrase, paragraphe, morceau de texte) qui permet un croisement des éléments du lexique avec les ensembles ainsi constitués (matrice des présences/absences des éléments du lexique dans chaque unité). À cette matrice, s'appliquent alors les méthodes de l'analyse des données multidimensionnelles fondées sur la distance au sens du Chi2 (Analyse factorielle des correspondances, classification hiérarchique) pour mettre en évidence les classes du discours (chaque classe contient les mots proches les uns des autres dans le discours) et les oppositions (les mots s'excluant mutuellement); les données étant traitées de manière automatique, les classes ne sont pas déterminées *a priori* par le chercheur ce qui permet de réduire l'arbitraire dans la description et l'analyse du corpus.

Outre, la préparation du corpus exigée pour un traitement informatique (transformation en fichier texte) et les manipulations du logiciel pour effectuer les traitements qu'il propose, l'essentiel du travail du chercheur est alors d'interpréter, en fonction de la connaissance de son domaine d'étude, les occurrences et de nommer et expliciter les classes du discours et de décrire et expliciter les représentations graphiques produites par le logiciel.

Dès ce stade, même si le travail réalisé constitue un apport aux analyses discursives présentées précédemment, il convient cependant d'indiquer que ce travail est partiel. En effet, premièrement, l'analyse lexicale n'épuise pas les différentes manières d'aborder le discours³². De ce point de vue, nous proposerons, au titre des perspectives à donner à ce travail, une approche complémentaire s'inspirant de l'approche par la linguistique dont nous justifierons l'apport au travail d'analyse lexicale déjà réalisé (*cf. infra* point 3.2). Deuxièmement, le corpus que nous avons choisi est limité aux Rapports sur la cohésion (Rapports sur la cohésion économique, sociale et territoriale), produits de manière régulière par la Commission européenne, qui ne sauraient représenter l'ensemble des

³² Par exemple, d'autres approches d'analyse textuelle permettent de comprendre comment on parle (qui dit quoi ? comment ?), comment se structure une pensée (lien entre les idées), quel sens on peut donner à un texte et à ses composantes (analyse de contenu classique).

discours produits au niveau de l'Union européenne sur les questions d'aménagement européen de l'espace : autres types de documents, documents émanant d'autres institutions européennes, par exemple le Parlement.... On pourrait également contester l'idée selon laquelle la politique de cohésion s'inscrit dans la perspective d'une politique d'aménagement. Cependant, si la politique de cohésion s'apparente effectivement plus, dans ses modes opératoires, à une politique de développement territorial, son objectif général est bien de contrebalancer les inégalités de développement au sein de l'Union européenne. On peut donc considérer que, par agrégation au niveau de l'Union européenne, elle permet de poursuivre un objectif d'aménagement dans ses deux composantes principales : la recherche d'équilibre et l'utilisation plus efficace de l'espace. Enfin, les Rapports sur la cohésion constituent une obligation faite à la Commission européenne dans le cadre du suivi des objectifs du SDEC, document fondateur d'une démarche d'aménagement au niveau de l'Union européenne.

Par ailleurs, les Rapports sur la cohésion constituent des documents importants à plusieurs égards. Premièrement, ils émanent d'une institution majeure qui intervient tant au niveau de la conception des politiques (propositions au Conseil des ministres) qu'au niveau de leur mise en œuvre (organe d'exécution des politiques et des actes adoptés par le Conseil des ministres). Elle est également en charge de l'évaluation des actions menées, notamment celles qui relèvent de la politique régionale.

Enfin, pour notre démarche, les Rapports sur la cohésion comportent l'intérêt d'être publiés régulièrement, tous les trois ans en moyenne (*cf.* tableau n° 3), et fournissent donc un corpus fort intéressant pour pouvoir établir l'institutionnalisation par le discours en mesurant sa stabilité (ou non) dans le temps.

Tableau n° 3 - Dates de publication et intitulés des Rapports sur la cohésion

Rapport	Année	Sous-titre
1 ^{er} Rapport	1996	<i>Sans sous-titre</i>
2 ^{ème} Rapport	2001	Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires
3 ^{ème} Rapport	2004	Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération
4 ^{ème} Rapport	2007	Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance
5 ^{ème} Rapport	2010	Investir dans l'avenir de l'Europe
6 ^{ème} Rapport	2014	Investissement dans l'emploi et la croissance. La promotion du développement et la bonne gouvernance dans les régions et les villes de l'Union européenne

En synthèse, les principaux résultats de ce travail³³ peuvent être présentés de la manière suivante (pour plus de détail, se reporter à ÉLISSALDE, SANTAMARIA, JEANNE, 2013a ; 2013b) :

- L'analyse des taux d'occurrence³⁴ ainsi que celle des classes dégagées montrent une certaine constance des principaux termes du corpus et des principales classes utilisés par la Commission européenne dans le temps (1).
- Cependant, au-delà de ces éléments de stabilité, une observation plus précise des classes permet de dégager un certain nombre de changements et une forte variation du sens accordé aux mots utilisés, témoignant de leur utilisation polysémique (2).

(1) Le tableau n° 4 ci-dessous présente les plus fortes occurrences des termes qui apparaissent dans le corpus de chaque rapport sur la cohésion. Il mentionne les termes dont l'occurrence est au moins égale à 0,10 dans l'un des rapports. On constate, à l'exception du terme « chômage », non classé dans le 5^{ème} Rapport, une grande stabilité du vocabulaire employé au cours du temps.

³³ Ne prend pas en compte le 6^{ème} (2014) et dernier rapport sur la cohésion. Dans la perspective du travail d'analyse lexicale, ce rapport fera l'objet d'une prise en compte dans nos travaux futurs.

³⁴ Le taux d'occurrence est calculé comme suit : (Nombre total d'occurrences *divisé* par le nombre total de « formes » dans le rapport) X 100

Tableau n° 4 – Taux d’occurrence des principaux termes dans les Rapports sur la cohésion

Rapport	1 ^{er} rapport	2 ^e rapport	3 ^e rapport	4 ^e rapport	5 ^e rapport
Région	0,63	0,75	0,93	0,85	1,03
Union	0,59	0,60	0,68	0,10	0,09
Politique	0,56	0,32	0,31	0,34	0,43
État	0,47	0,38	0,48	0,47	0,33
Membre	0,44	0,33	0,41	0,41	0,26
Cohésion	0,42	0,30	0,24	0,33	0,35
Emploi	0,41	0,42	0,32	0,44	0,32
Économique	0,39	0,42	0,31	0,32	0,31
Pays	0,38	0,56	0,36	0,36	0,36
Européen	0,33	0,41	0,59	0,12	0,13
Développement	0,26	0,27	0,31	0,22	0,21
Mesurer	0,25	0,23	0,16	0,13	0,22
Niveau	0,24	0,26	0,23	0,33	0,26
Communautaire	0,24	0,18	0,10	0,16	0,06
Action	0,22	0,33	0,21	0,21	0,21
Marché	0,22	0,21	0,10	0,12	0,13
Programme	0,22	0,20	0,20	0,25	0,18
Chômage	0,19	0,10	0,06	0,06	Non classé
Régional	0,19	0,26	0,24	0,25	0,25
Taux	0,18	0,16	0,19	0,35	0,19
Croissance	0,16	0,16	0,23	0,29	0,19
Investir	0,14	0,16	0,15	0,33	0,32
Habitant	0,13	0,16	0,22	0,25	0,20
Environnement	0,14	0,10	0,12	0,04	0,10

Source : ELISSALDE, SANTAMARIA, JEANNE, 2013b, p. 103

De ce tableau, se dégage le terme « région » (que l’on pourrait également rapprocher de l’adjectif « régional ») qui apparaît dominant dans l’ensemble des rapports et dont le « poids » se renforce au cours du temps. Cette situation s’explique aisément puisque l’échelon régional est privilégié par l’Union européenne comme support pour la mise en œuvre de la politique de cohésion mais également pour mesurer les dynamiques du développement au sein de l’espace européen (niveau NUTS 2 de mesure du produit intérieur brut par habitant). Elle peut également apparaître comme une stratégie de contournement partiel de l’échelon national par la Commission européenne pour la mise en œuvre des politiques communautaires. Dans ce sens, cette mesure des occurrences des termes, qui exprime la stabilité du vocabulaire employé dans le

discours européen de la Commission européenne, soutient l'idée d'institutionnalisation par le discours.

Cependant, on peut également constater l'effacement progressif du vocabulaire faisant référence à l'Europe, comme projet et comme institution, à travers le déclasserement important du terme « Union » et dans une moindre mesure des termes « européen » et « communautaire » comme si l'institutionnalisation, fondée sur la stabilité du vocabulaire employé, s'accompagnait d'une mise en retrait des éléments de vocabulaire faisant référence aux institutions comprises, cette fois-ci, au sens commun du terme.

Le tableau n° 5 (page suivante) présente une synthèse originale des résultats produits à l'aide du logiciel utilisé pour l'analyse lexicale (*Alceste*). À partir des classes générées, rapport par rapport, consignées dans notre article collectif pour *l'Espace géographique* (voir tableau n° 3, p. 105), le tableau n° 5 comporte une dénomination des classes fondée sur le recoupement du vocabulaire (mots-clés) de chacune des classes. Il permet une lecture explicite et transversale des classes des cinq rapports analysés et de dégager des thématiques majeures afin d'en évaluer leur persistance relative. Cette opération permet de constater que les Rapports sur la cohésion comportent systématiquement des développements relevant de trois des six dénominations proposées.

La première dénomination, que nous avons intitulée « gouvernance », recouvre les classes dont les mots-clés renvoient à la gouvernance de l'Union européenne en général et à celle de la politique de cohésion. La seconde, intitulée « économie », recouvre les classes caractérisées par des mots relatifs aux acteurs économiques (ex. entreprises), aux concepts économiques (ex. marché) ou encore au contexte de l'économie (ex. recherche). La troisième couvre le champ du vocabulaire relatif à la mesure socio-économique. Les Rapports sur la cohésion économique, sociale et territoriale se présentant, en partie, comme des documents d'observation des dynamiques spatiales à l'œuvre au sein de l'Union européenne, il est donc peu étonnant de voir apparaître, dans chaque rapport, une classe de ce type.

Tableau n° 5 - Synthèse des classes à partir des classes générées par le logiciel *Alceste*

Dénomination des classes	Mots-clés	Rapport 1	Rapport 2	Rapport 3	Rapport 4	Rapport 5
Gouvernance	Aide, Citoyenneté, Cohésion, Commission, Coopératif, Evaluation, Fonds, Gestion, Initiative, Mise en œuvre, Objectif, Partenariat, Politique, Programme, Projet, Règlements, Solidarité, Stratégie	✓	✓	✓	✓	✓
Économie	Capital, Compétitif, Développement, Entreprise, Formation, Innover, Investir, Marché, PME, Productif, Recherche, Technologie	✓	✓	✓	✓	✓
Mesure socio-économique	Age, Chômage, Diplôme, Emploi, Habitant, Jeune, Occuper, Pays (+ Espagne, Italie, Portugal, Allemagne), Personne, Population, Revenu, Taux	✓	✓	✓	✓	✓
Politique agricole	Agricole, Consommation, PAC, Paiement, Prix, Réforme, Revenu	✓	✓			
Environnement / Urbain	Commercial, Configuration, Coût, Émission, Énergie, Gaz, Périphérie, Pollution, Urbain, Ville			✓	✓	
Réseaux de transport	Distance, Transport, Réseau, Transeuropéen, Aérien, Télécommunications	✓				

Réalisation personnelle. Source : ÉLISSALDE, SANTAMARIA, JEANNE, 2013b

Les termes utilisés dans ces classes combinent des thématiques (ex. chômage), des indicateurs normés (ex. taux) et des noms de pays européens. Dans ce dernier cas, sont mentionnés des pays qui ont fait l'objet d'une attention particulière au titre de la politique régionale depuis le premier Rapport sur la cohésion comme l'Espagne, le Portugal, l'Italie. Il est donc frappant de constater la constance de ces catégories sur une période relativement longue.

Cependant, d'autres classes de termes n'apparaissent que ponctuellement au cours du temps. À ce titre, on peut souligner la particularité du premier Rapport sur la cohésion pour lequel le travail de classification permet de dégager un ensemble de mots relatifs aux réseaux de transport. Ces mots correspondent à des éléments de la problématique des réseaux de transports (ex. distance), de description générale (transport, réseau) et de qualification de secteurs de l'activité des transports, matériel (aérien) et immatériel (télécommunication). Si la classification n'autorise pas à conclure à l'absence totale de préoccupations relatives aux transports dans les autres rapports³⁵, elle permet de souligner l'importance de cette thématique ici, la problématique des réseaux des transports apparaissant, au milieu des années 1990, comme une composante importante de la politique régionale. Cette singularité peut s'expliquer par le contexte dans lequel ce premier Rapport fut élaboré, le traité de Maastricht (1992) ayant prévu la création du fonds de cohésion destiné à financer, en plus des dispositions générales de la politique régionale, des opérations dans les pays membres de l'Europe du Sud considérés alors comme les plus en retard, notamment dans le domaine des transports.

Le tableau n° 5 propose également deux autres dénominations : l'une renvoie à un vocabulaire en lien avec la politique agricole (« Politique agricole »), l'autre rend compte de la combinaison, au sein des mêmes classes, d'un vocabulaire relatif à la ville, d'une

³⁵ D'ailleurs, le terme « transport » apparaît également dans une des classes du 5^{ème} rapport mais il est cette fois articulé à des termes qui renvoient à la question des ressources naturelles et de leur utilisation (énergie, émission, eau).

part, et à des préoccupations environnementales, d'autre part (« Environnement / Urbain »).

Présent dans les deux premiers rapports, le vocabulaire en lien avec la politique agricole ne constitue plus une classe dans les rapports suivants. Il peut paraître surprenant que des rapports dédiés à la politique régionale s'intéressent à ce qui relève de la politique agricole commune (PAC). À nouveau, cette situation peut s'expliquer par le contexte dans lequel ces deux rapports ont été élaborés. Leur rédaction correspond à une période de changement des modalités de distribution des fonds de la PAC engagé dès le début des années 1990 et consacré en 1999 par une réforme qui distingue les aides accordées à la production agricole, d'une part, de celles qui seront consacrées aux actions qualitatives (promotion de la multifonctionnalité, protection de l'environnement...) et au développement rural, d'autre part (2^{ème} pilier de la PAC). En outre, ils sont élaborés dans un contexte influencé par la perspective de l'élargissement (2004) et par le débat consécutif sur la maîtrise des budgets de l'Union européenne. Dans cette perspective, le budget consacré à l'agriculture est sur la sellette car, au-delà du niveau des montants financiers que les États membres sont disposés à consacrer aux interventions européennes, l'effort fait en faveur de l'agriculture semble obérer les possibilités d'investissement dans d'autres domaines, notamment ceux qui sont concernés par la politique régionale. Ceci peut expliquer l'importance accordée, dans ces rapports, à la politique agricole. *A contrario*, la clarification de la situation de la PAC (réforme de 1999) et la disparition de l'objectif 5b (aide aux zones rurales en difficulté) de la politique régionale au titre de la période de programmation 2000-2006 permettent d'expliquer que la politique agricole n'apparaisse plus comme une préoccupation essentielle des rapports sur la cohésion ultérieurs.

Les classes rassemblées sous la dénomination « environnement / urbain » concernent des classes identifiées dans les Rapports 3 et 4. Outre le fait que les questions environnementales apparaissent finalement assez tardivement de manière évidente dans les Rapports sur la cohésion - ce qui peut surprendre quand on se réfère à l'action

politique et juridique de l'Union européenne dans ce domaine -, l'urbain apparaît ici comme un espace à problème (coût, pollution...). Cependant, on constate une forme de « disparition » de l'urbain dans le dernier rapport étudié alors que, dans ce même rapport, la dimension environnementale « persiste » sous un angle nouveau, celui de la disponibilité (qualité) des ressources naturelles (énergie, émission, eau...)³⁶.

L'analyse des principaux éléments de vocabulaire et des thématiques qui ressortent des rapports *via* la mise en classe et les dénominations proposées montre, malgré quelques modifications dans le temps, une certaine stabilité du discours de la Commission européenne mesurée à travers le corpus des Rapports sur la cohésion. Cette conclusion milite donc en faveur d'une forme d'institutionnalisation par le discours d'un cadre de référence de l'action européenne. Néanmoins, une analyse plus précise de la sémantique utilisée laisse apparaître des changements substantiels dans le temps.

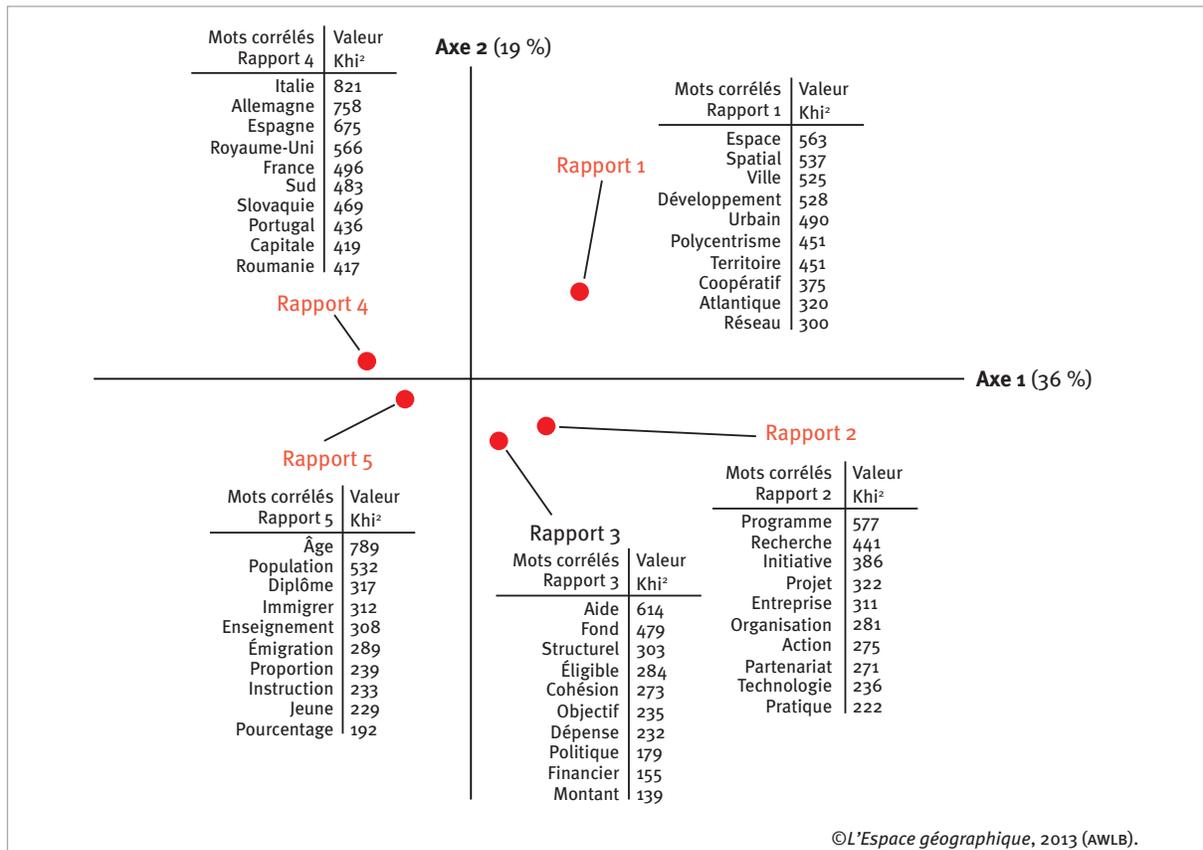
(2) Toujours en référence aux deux articles collectifs présentant les résultats de l'analyse lexicale des rapports sur la cohésion à l'aide du logiciel *Alceste*, on a pu établir, en sélectionnant deux termes centraux du vocabulaire européen, la forte variabilité de leur signification dans le temps. Les deux termes choisis sont, d'une part, celui de « région » et, d'autre part, celui de « cohésion ». Pour le premier, le choix s'imposait en quelque sorte de lui-même du fait de sa forte présence dans l'ensemble du corpus (*cf.* partie 1, point 2.2). Le terme « cohésion », moins bien classé au titre du taux d'occurrence, est cependant au cœur de la rhétorique d'intervention de l'Union européenne.

Il ne s'agit pas ici de reprendre *in extenso* les résultats présentés dans les articles cités en référence mais seulement d'en donner les principaux éléments de résultats. Afin de permettre au lecteur de visualiser le type de production que permet le logiciel *Alceste*, nous proposons, à l'appui de cette synthèse, deux graphiques, l'un directement issu du

³⁶ Cette classe, relevant uniquement du dernier rapport étudié, n'a pas fait l'objet d'une dénomination dans le tableau. En dépit de son apparition récente dans le discours de la Commission européenne, elle pourrait être, à l'avenir, un nouvel élément de stabilité du discours.

logiciel en question (graphique n°2), l'autre retravaillé à partir du graphique initial également produit par le logiciel (graphique n° 1).

Graphique n° 1 - Analyse factorielle des correspondances sur le corpus « région » et projection sur les axes des termes et des Rapports fortement corrélés

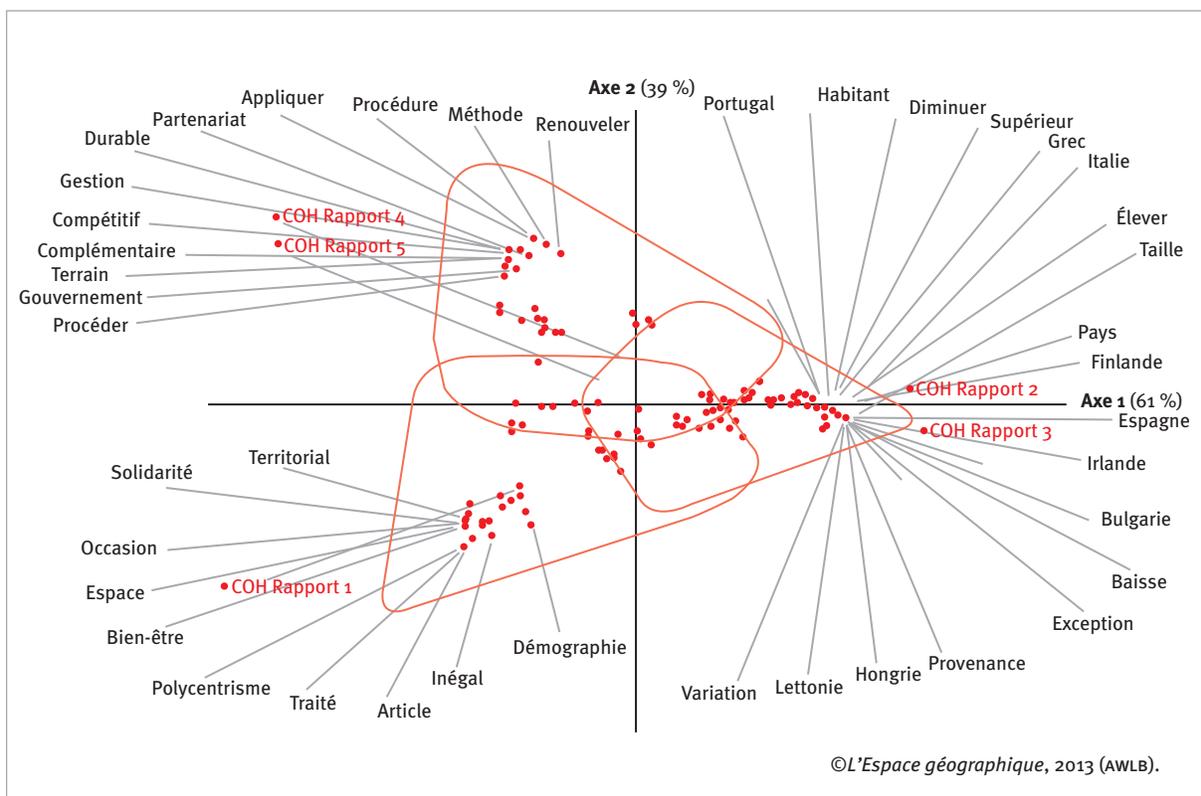


Source : ÉLISSALDE, SANTAMARIA, JEANNE, 2013b

- le mot « région » est associé à des termes différents selon les rapports analysés. On peut classer dans le même univers de sens les deuxième et troisième Rapports, ces derniers liant de manière privilégiée le mot « région » à des orientations directement opérationnelles (« objectif », « éligible », « aide », « fonds »...). Cependant, le deuxième Rapport se distingue du troisième car, s'il mobilise également un vocabulaire renvoyant à la mise en œuvre des actions, il insiste plus volontiers sur des termes qui correspondent à l'expression d'un certain volontarisme régional (« initiative », « projet », « entreprise », « action », « partenariat »...). Le quatrième Rapport associe le mot région

à une représentation toponymique des lieux, les termes privilégiés correspondant ici à des noms de pays. Le cinquième Rapport associe la région à un vocabulaire sociodémographique (« âge », « population », « diplôme », « immigrer », « jeune »...). Le premier Rapport se distingue des autres par la singularité de l'univers de sens lié au mot « région » qui est associé ici à des termes relatifs à l'analyse urbaine et spatiale (« réseau », « ville », « territoire »...), mais également à des concepts de l'aménagement européen (« polycentrisme »). À ce titre, nous avons montré (toujours dans le cadre des articles cités en référence), à travers le calcul des taux d'occurrence des termes contenus dans le SDEC, l'importance du vocabulaire commun entre ce document et le premier Rapport ; ce dernier ayant donc été fortement influencé par le contexte d'élaboration du document de référence en matière d'aménagement européen de l'espace.

Graphique n° 2 - Analyse factorielle des correspondances sur le corpus « cohésion » et projection sur les axes des termes et des Rapports fortement corrélés



Source : ÉLISSALDE, SANTAMARIA, JEANNE, 2013b

- Pour le mot « cohésion », l'analyse permet de distinguer trois groupes sémantiques. Le premier groupe de notions propose une lecture de la notion de cohésion entendue comme le système de valeurs fondateur des politiques structurelles. Insistant sur des mots tels que « solidarité », « inégal », « territorial », ce groupe de notions développe l'idée de cohésion entendue dans le sens d'un lien social, d'une solidarité entre les membres de l'Union européenne. Les proximités de cet ensemble de termes avec le premier Rapport de 1996, confortent l'idée que ce Rapport constitue le socle intellectuel initial - il associe par ailleurs des éléments renvoyant à la dimension spatiale (« espace », « polycentrisme ») - de la politique de cohésion. A l'opposé, émerge une seconde acception de « cohésion », dominante dans les Rapports 2 et 3, et qui renvoie à un contexte marqué par la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) et les élargissements. Autour de l'expression « pays de la cohésion » tels qu'ils furent définis dans le Traité de Maastricht (1992) s'articule un usage privilégiant l'échelon national comme dans le cas du fonds de cohésion mis en place en 1994 pour aider les pays en question à accéder aux critères de l'UEM. Les Rapports 2 et 3 se réfèrent principalement à une compréhension de ce type, en énumérant des listes de pays éligibles aux fonds, et en faisant référence à des situations relatives (« exception », « supérieur »...). Initialement limité à l'Irlande, à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, ce fonds s'est étendu au fil des élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale. Dans les quatrième et cinquième Rapports, on considère la cohésion comme une fonction qui suit des règles administratives spécifiques (« procédure », « méthode », « gestion », « terrain »). Les Rapports 4 et 5, imprégnés par les préoccupations liées aux derniers élargissements ainsi que par les réformes des conditions d'éligibilité, privilégient cette acception. Ils l'associent également avec les mots d'ordre européen « compétitif » et « durable » représentatifs des nouvelles directions de la politique de cohésion dans le courant des années 2000.

Au total, les appartenances sémantiques différenciées d'un rapport à un autre des deux notions clés des politiques territoriales européennes associent de façon complexe des phénomènes de fondation, de trajectoire et de contexte. Centrées au départ sur la

définition de la doctrine (notamment au titre du premier Rapport), elles s'enracinent dans un second temps en délimitant leurs périmètres d'application, pour s'orienter, vers le fonctionnement de leur gestion courante. Cette situation peut tout à fait donner voix à l'idée d'institutionnalisation dans la mesure où cette évolution est finalement celle que suivent généralement les politiques quand elles atteignent un certain niveau de maturité dans leur fonctionnement. Cependant, si la polysémie et la malléabilité de ces deux notions centrales contribuent à donner une impression formelle de pérennité au discours communautaire, elles constituent également des bifurcations importantes dans le discours que l'on peut expliquer par des changements de contexte. C'est en cela que l'institutionnalisation par le discours apparaît ici ambiguë. Il est donc difficile de conclure à une montée en légitimité de cette activité de l'Union européenne qui s'appuierait sur un discours relativement constant et cohérent dans le temps de la part de la Commission européenne.

Cependant, comme nous l'avons précisé précédemment, la démarche d'analyse lexicale mérite d'être étendue afin de considérer les différentes sources du discours européen en matière d'aménagement. En outre, nous proposons de nous intéresser au genre de discours qui est produit, la définition de ce dernier permettant de renseigner sur la posture des producteurs de discours par rapport au système politique et institutionnel auquel ils participent. Les premières intuitions liées à l'analyse du genre de discours – cet aspect faisant l'objet de travaux toujours en cours – permettront, par ailleurs, d'assurer la transition vers notre deuxième point, à savoir l'eupéanisation de l'aménagement.

3. LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LA DÉMARCHE D'ANALYSE DE DISCOURS POUR MIEUX STATUER SUR L'INSTITUTIONNALISATION

3.1. Élargir le champ de l'analyse lexicale

Comme nous l'avons déjà mentionné, les travaux présentés précédemment ne sauraient rendre compte de l'ensemble des discours produits sur l'aménagement européen de l'espace. À ce titre, plusieurs auteurs (WATERHOUT, 2008 ; ADAMS, COTELLA, NUÑES, 2011 ; COTELLA, ADAMS, NUÑES, 2012) considèrent que le discours de l'aménagement européen de l'espace est un champ complexe caractérisé par différents « lieux de débats » (des « arènes »), chacun produisant un discours qui lui est spécifique à partir de l'interaction d'une multitude d'acteurs qui participent, à un moment ou à un autre, aux débats en question. Ces « lieux de débats » correspondent à des processus (élaboration du SDEC, de l'*Agenda territorial...*) ou à des institutions (DG Regio) qui contribuent à faire évoluer le discours sur l'aménagement européen de l'espace dans son ensemble en diffusant des idées, des concepts, des images... qui acquièrent alors une certaine légitimité, notamment à partir du moment où ils sont consignés dans des documents officiels.

Pour le chercheur qui s'intéresse à la production du discours à travers l'étude des documents produits, la diversité des discours possibles implique alors d'étudier les différentes « trames narratives » (*storylines*) proposées dans ces documents³⁷. Selon Maarten HAJER (1995), la fonction essentielle de ces « trames narratives » est de donner de la cohérence à la variété, parfois déconcertante, de discours séparés sur un même sujet. De ce point de vue, les « trames narratives » rempliraient bien l'objectif d'institutionnalisation par le discours leur conférant, sinon une certaine stabilité dans le temps, du moins une certaine cohérence.

³⁷ À titre d'exemple, Bas WATERHOUT (2008) identifie dans son travail présenté au point 2.1 de cette partie quatre « trames narratives » en rapport avec la question de l'aménagement européen de l'espace.

À titre d'exemple, la chercheuse suédoise Lisa VAN WELL (KTH, Institut royal de technologie, Stockholm), dans un article consacré à une tentative de définition de la « cohésion territoriale » (VAN WELL, 2012), identifie tout d'abord quatre « lieux de débats » différents sur la « cohésion territoriale » : l'activité intergouvernementale, la Commission européenne, la mise en œuvre de la politique de cohésion aux échelles infra-européennes et le programme de recherche appliquée ESPON.

Ensuite, d'un point de vue méthodologique, elle utilise les documents de référence produits à travers ces « lieux de débats » pour dégager les « trames narratives » de chacun d'entre eux : l'*Agenda territorial* comme reflet de la réflexion intergouvernementale³⁸ sur l'aménagement européen de l'espace, le *Livre vert* sur la cohésion territoriale³⁹ élaboré par la Commission européenne, les Programmes opérationnels relevant de la coopération territoriale et de l'objectif « convergence » de la politique régionale⁴⁰, un rapport ESPON visant à identifier des indicateurs pour mesurer la « cohésion territoriale » (ESPON, 2013a). L'analyse de ces documents conduite, soit grâce aux propres travaux de l'auteur, soit en reprenant des travaux auxquels elle a collaboré, soit à partir d'analyses déjà conduites par d'autres, lui permet alors de dégager, pour chacun d'entre eux, les principales « trames narratives » et, par la suite, d'établir la typologie consignée dans le tableau n° 6 (le tableau reprend également une référence aux travaux de Bas WATERHOUT concernant l'identification des « trames narratives » du SDEC). Les travaux mobilisés ici relèvent de méthodes différentes allant de l'analyse de contenu à un modèle de mesure identifiant des catégories de discours⁴¹

³⁸ L'*Agenda territorial* de 2007 ainsi que l'*Agenda territorial 2020* (2011) réaffirment les grandes orientations du SDEC tout en incorporant les objectifs de la stratégie *Europe 2020*. Ils furent élaborés par les ministres des États membres en charge de l'aménagement.

³⁹ Le *Livre vert* sur la cohésion territoriale fut publié par la Commission européenne en 2008. Il avait pour objet de définir la cohésion territoriale et a servi de base à une consultation des acteurs européens et nationaux de l'aménagement.

⁴⁰ L'objectif dit de « convergence » est l'un des trois objectifs de la politique régionale. Il concerne, pour l'attribution des fonds structurels, les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne européenne.

⁴¹ L'analyse des Programmes opérationnels est fondée sur une méthode développée par les chercheurs de l'Institut suédois *Nordregio*. Dans un premier temps, elle consiste à repérer, dans les documents étudiés, quatre grandes catégories d'éléments : des objectifs, des thèmes principaux, des intentions, des actions puis, dans un deuxième temps, d'en fournir une mesure absolue ou relative.

en passant par des méthodes par questionnaire⁴². Ces travaux ne mobilisent donc pas l'analyse lexicale telle qu'elle a été présentée précédemment. Cependant, il nous semble que l'utilisation de cette dernière aurait pour avantage d'homogénéiser la méthode et donc de permettre des comparaisons entre documents.

Tableau n° 6 – Synthèse des différents discours et « trames narratives » (*storylines*) sur la cohésion territoriale

Normative storylines	European Policy (ESDP) <i>(Waterhout 2007)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Europe in Balance • Coherent European Policy • Competitive Europe • Green, Clean Europe 	ESPON/ Indicators (Europe 2020) <i>(ESPON INTERCO 2010)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Smart Growth, competitiveness • Inclusive Growth, balanced development • Local conditions, geographic specificities • Environmental Growth, sustainable development • Territorial Governance, coordination
Territorially-focused storylines	Territorial Agenda / Kiruna <i>(CEC 2009)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperation among territories • Liveable urban and rural communities • Coordination of policies, policy coherence • Evidence-based policy-making 	Green Paper / Peripherality <i>(Luukkonen 2010)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion of cooperation • Exploiting territorial potentials, territorial capital • Region-based development • Participatory processes • Territorial dimension • Harmonisation of policies with territorial impact
Cohesion Policy Instruments storylines	Territorial Cooperation <i>(Mirwaldt et al 2009)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Polycentric development and growth poles • Sustainable development and energy • Addressing territorial imbalances • Accessibility • Equitable living conditions 	RCE and Convergence Operational Programmes <i>(Nordregio 2009)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Reduction of regional imbalances • Regional cooperation • Exploiting regional potentials • Coherence of policy (horizontal and vertical coordination)

Source : VAN WELL, 2012, p. 1 561
 (pour la source « *ESPON INTERCO, 2010* », la référence en bibliographie est : ESPON, 2010a)

En outre, d'un point de vue pratique, les logiciels d'analyse lexicale produisent finalement ce que la chercheuse souhaite ici faire apparaître : des unités cohérentes de discours. Loin de considérer que l'analyse lexicale constitue une panacée (comme nous l'avons indiqué, elle comporte également un certain nombre de limites), elle offre des

⁴² Dans ce dernier cas, on demande par exemple à des acteurs institutionnels d'interpréter des notions clés contenues dans le document de référence choisi.

perspectives intéressantes de traitements croisés des différents discours selon les « lieux de débats » où ils sont produits, comme en témoigne d'autres travaux d'analyse de discours réalisés par des chercheurs dans d'autres domaines que celui qui nous intéressent dans ce volume (cf. encadré n° 1).

**Encadré n° 1 - De l'intérêt de l'analyse lexicale :
des exemples d'analyse lexicale concernant le discours économique européen**

Corinne GOBIN, chercheuse en science politique (Université libre de Bruxelles) a proposé plusieurs travaux d'analyse lexicale du discours européen en matière économique et sociale. Dans un article publié en 2002 dans la revue *Sciences de la société* (GOBIN, 2002), elle analyse les discours d'« investiture » des présidents de chaque nouvelle Commission depuis 1958 à l'aide de méthodes lexicométriques. Elle dégage, de son analyse, une rupture dans le discours européen à partir de 1985 qui incorpore de manière croissante un champ lexical en lien avec la libéralisation de l'économie. Les discours étudiés mobilisent donc, à partir de la seconde moitié des années 1980, de nouveaux concepts tels que « employabilité », « stabilité monétaire », « politiques actives »... et des mots auparavant peu mobilisés comme « marché », « entreprises », « adaptation », « obstacle », « circulation », « formation »... Par ailleurs, elle note une modification dans le temps d'un certain nombre de mots. A ce titre, le mot « travail », qui désignait auparavant essentiellement celui interne à la Commission, est dorénavant utilisé dans une perspective tout à fait différente, celui du « marché du travail »... De manière plus générale, elle constate la forte progression des termes économiques, l'utilisation d'indicateurs, de taux...

Dans un article daté de 2005 (GOBIN, 2005), la même auteure propose à nouveau une analyse lexicale proche de celle que nous avons conduite ici : calcul des occurrences, relations entre les mots (co-occurrences), analyse des formes verbales. Cette analyse porte cette fois sur un corpus de texte portant sur les grandes orientations de politiques économiques de l'Union européenne de 1993 à 2003. Si les notions liées à la gestion rigoureuse des finances publiques apparaissent assez bien placées, elles le sont moins que les notions à connotation sociale : emploi, travail, marché, croissance... Cependant, l'analyse lexicale révèle que ces notions sociales forment régulièrement des « couples » qui font sens dans le discours. Ainsi, « emploi » est-il associé à « croissance » et « travail » à « marché ». Ce dernier « couple » s'inscrit dans un discours plus général concernant la « réforme du marché du travail ». Élément également intéressant qui recoupe certaines de nos observations sur la nature du « pouvoir » qui s'exerce au niveau de l'Union européenne : on ne sait pas qui parle ; les références aux institutions européennes arrivant très loin dans le classement des occurrences. Si l'auteur n'en tire pas de conséquence particulière, on peut tout de même penser que cet effacement des institutions européennes est une manière de donner au discours sur ce thème, une certaine neutralité. Enfin, comme nous le soulignons au titre des perspectives relatives à l'analyse du genre du discours (cf. *infra* point 3.2), l'auteure relève la forte utilisation du verbe « devrait » qui correspond à un énoncé performatif adressé aux États membres, sujets apparemment passifs, qui devraient donc s'engager dans la voie des réformes (celle du marché du travail est particulièrement visée ici).

Le parallèle avec nos analyses conduites jusqu'à présent est particulièrement frappant. Le discours européen, quel qu'il soit, semble donc ici suivre les mêmes logiques discursives même si, comme nous l'avons souligné, celui relevant de l'aménagement apparaît beaucoup plus incertain dans ses intentions. Cela peut s'expliquer par le fait que les enjeux étudiés par Corinne GOBIN renvoient à des choix politiques, voire idéologiques, beaucoup plus généraux et cruciaux que ceux de l'aménagement européen de l'espace, domaine qui n'est ni au cœur du fonctionnement institutionnel de l'Union européenne, ni peut être au centre des préoccupations politiques de l'Union européenne et des États membres...

En outre, l'analyse lexicale permettrait vraisemblablement de statuer sur la convergence ou la divergence des discours et sur l'identification d'un ou de discours dominants. Constatant les convergences (voire les complémentarités), on pourrait alors distinguer les principales caractéristiques de cette activité de l'Union européenne ou, dans le cas contraire, on pourrait statuer sur les tensions voire les contradictions des positions relatives des différentes institutions ou organisations de l'Union européenne en matière d'aménagement. Cette opération permettrait alors de questionner de manière plus complète et surtout, plus objective, la question de l'institutionnalisation par le discours. Il s'agit donc de systématiser les travaux d'analyse lexicale entrepris au sujet des Rapports sur la cohésion.

Enfin, nous proposons également, au titre des perspectives de recherche envisagées, de prolonger l'analyse lexicale par des travaux qui auront pour objectif d'identifier un « genre » de discours spécifique. À partir de certains éléments de l'analyse lexicale, nous présentons, en suivant, une analyse sommaire du genre de discours qui permet toutefois de fournir une première approche de la manière dont un locuteur (ici, la Commission) s'adresse à un ou des destinataires (les États membres).

3.2. Analyse du genre de discours : de quelques intuitions pour un approfondissement des recherches engagées

Au-delà de l'analyse lexicale, aujourd'hui utilisée dans de nombreuses démarches méthodologiques en sciences humaines et sociales, nous nous sommes également intéressés à l'identification d'un « genre » de discours qui serait propre au document de l'Union européenne dans le domaine de l'aménagement. À nouveau, cet intérêt s'inscrit dans la perspective d'identification des possibles ressorts d'une institutionnalisation de l'aménagement européen par le discours.

En nous appuyant sur les écrits du sociolinguiste BAKHTINE (1979), l'analyse du « genre » de discours nous paraît particulièrement prometteuse. Cet auteur considère

que chacun des « ...domaine[s] de l'activité humaine, aussi variés soient-ils, se rattachent toujours à l'utilisation du langage [...]. L'utilisation de la langue s'effectue sous forme d'énoncés concrets, uniques (oraux et écrits) qui émanent des représentations de tel ou tel domaine de l'activité humaine. L'énoncé reflète les conditions spécifiques et les finalités de chacun de ces domaines, non seulement par son contenu (thématique) et son style de langue, autrement dit par la sélection opérée dans les moyens de la langue - moyens lexicaux, phraséologiques et grammaticaux -, mais aussi et surtout par sa construction compositionnelle. Ces trois éléments (contenu thématique, style et construction compositionnelle) fusionnent dans le tout que constitue l'énoncé, et chacun d'eux est marqué par la spécificité d'une sphère d'échange. Tout énoncé pris isolément est, bien entendu, individuel, mais chaque sphère d'utilisation de la langue élabore ses types relativement stables d'énoncés, et c'est ce que nous appelons les genres du discours » (BAKHTINE, 1979, p. 265 ; c'est nous qui soulignons).

Dans le cas qui nous intéresse ici, l'objectif serait donc de définir un genre de discours spécifique portant sur l'aménagement européen afin de déterminer la représentation que les producteurs du discours se font du domaine d'activité en question.

En outre, l'analyse du genre de discours permet également de relier ce dernier aux conditions et aux finalités du domaine d'activité étudié⁴³. En référence à ce que BAKHTINE nomme « une sphère d'échange », nous devrions être capable de faire apparaître des éléments de stabilité du discours (« ... types relativement stables d'énoncés... »), ce qui justifie la tentative d'identification d'un genre pour permettre de statuer sur l'institutionnalisation par le discours.

⁴³ À noter, cette formulation peut être rapprochée de celle de *meaning context* proposée par Vivien A. Schmidt (*op.cit.*).

Ce travail nécessite les compétences du linguiste et doit donc s'inscrire dans le cadre d'une recherche interdisciplinaire⁴⁴. Cependant, dès ce stade, l'analyse lexicale réalisée à partir des Rapports sur la cohésion peut donner des pistes de réflexion sur le genre du discours de la Commission européenne en matière d'aménagement.

Ainsi, dans notre article pour *European Planning Studies*, nous présentons l'analyse lexicale effectuée sur les verbes des cinq rapports étudiés (ELISSALDE, SANTAMARIA, JEANNE, 2013a, pp. 11-12). Outre la relative stabilité des principales formes verbales employées et le repérage d'une forte polysémie de ces dernières dans le temps, résultats qui renforcent nos précédents développements sur le caractère ambigu du discours européen, on peut également observer que les verbes utilisés correspondent à un vocabulaire performatif, en lien avec des domaines concrets de l'action (« aménager », « protéger », « préserver », « investir », « programmer »...), et que leur sens correspond, pour certains, à un vocabulaire qui incite à l'action relevant d'un style perlocutoire⁴⁵ : « améliorer », « encourager », « tendre », « renforcer », « stimuler », « viser », « poursuivre », « augmenter »... Les verbes apparaissent alors comme des marqueurs langagiers de la sphère d'échange spécifique que constitue le discours de la Commission européenne. À travers ces rapports, la Commission européenne entendrait donc exercer, en combinant actes de langage performatifs et perlocutoires, *une influence* sur ceux qui mettent concrètement en œuvre la politique régionale : les États membres et les acteurs politico-administratifs sub-nationaux.

Bien entendu, cette analyse est très partielle et relève à ce stade plus de l'intuition que d'une analyse approfondie du discours qui doit être développée à partir d'autres

⁴⁴ À ce titre, voir le volume 1 présentant notre collaboration avec un collègue linguiste.

⁴⁵ Les notions de performativité et d'acte perlocutoire du langage ont été développées par le philosophe John Langshaw AUSTIN dans son ouvrage de 1962 (pour l'édition en Anglais) *Quand dire, c'est faire* (1991). La performativité est le fait pour un signe linguistique (énoncé, phrase, verbe, etc.) de constituer lui-même ce qu'il dénote, c'est-à-dire que produire (prononcer, écrire) ce signe réalise l'action qu'il décrit. Un acte de langage est dit perlocutoire quand il produit chez le destinataire un effet psychologique qui correspond au sens de l'acte de langage en question. À titre d'exemple, les enseignants utilisent souvent des actes de langage perlocutoire quand ils entendent encourager leurs élèves à mieux faire (ex. : « peut mieux faire »).

éléments d'analyse des documents comme, entre autres, les autres marqueurs langagiers (adjectifs, connecteurs logiques, etc.). Cependant, on peut constater qu'elle fait écho aux analyses qui s'intéressent à la manière dont l'Union européenne influence les actions et les politiques menées ailleurs en Europe et qui mobilisent le concept d'eupéanisation.

CONCLUSION

Les résultats présentés dans cette partie permettent de nuancer sérieusement et de donner un sens plus précis à l'une de nos hypothèses de départ : celle d'une institutionnalisation progressive du domaine de l'aménagement de l'espace au niveau de l'Union européenne.

Ainsi, alors que la littérature relative à l'aménagement européen de l'espace s'accorde, en dépit de nuances d'analyse, sur le processus d'institutionnalisation de l'aménagement au niveau européen, nos travaux montrent que la situation à cet égard semble beaucoup plus incertaine. L'institutionnalisation telle qu'elle a été présentée ici à travers l'analyse lexicale se traduit de manière ambiguë dans le sens où, à une persistance formelle du discours, on peut opposer une série de changements sémantiques. Tout se passe comme si la Commission européenne, tentée de justifier sa légitimité dans le domaine étudié ici, maintenait les apparences de la continuité tout en articulant, à travers le discours qu'elle produit, des évolutions sensibles qui sont vraisemblablement liées aux changements politiques voire idéologiques qui interviennent au cours du temps. On retrouve ici, du point de vue de l'analyse de discours, l'effet du contexte de sens qui influence la manière dont le discours est construit dans le temps.

Cependant, les premiers éléments de repérage d'un genre de discours européen (performatif / perlocutoire) semblent indiquer que l'Union européenne (certes, ici réduite à la Commission) s'inscrit, en l'absence de pouvoir formel, dans une logique

d'influence vis-à-vis des acteurs infra-européens destinataires de son discours. Dans cette perspective, la troisième partie de ce volume tentera de repérer cette influence en mobilisant l'outil conceptuel de l'eupéanisation.

PARTIE 3

L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE EST-IL EN VOIE D'EUROPÉANISATION ?

INTRODUCTION

Dans le cadre des études portant sur l'intégration européenne, le concept d'*européanisation* apparaît comme une grille de lecture pour penser les interactions entre l'Union européenne et les structures nationales (FEATHERSTONE, RADAELLI, 2003). Forgé par des chercheurs en science politique (LADRECH, 1994), il est, depuis les années 1990, abondamment mobilisé dans la littérature portant sur l'aménagement européen de l'espace (DÜHR, NADIN, 2007). Dans ce domaine, il fournit, *a priori*, un cadre d'analyse pertinent car il permet de s'intéresser, non au pouvoir formel de l'Union européenne, mais à la capacité d'influence de cette dernière.

Dans un premier temps, nous présenterons le cadre conceptuel de l'européanisation. Ensuite, à partir de nos travaux, nous proposerons un test de l'européanisation considérée comme un processus descendant (l'influence de l'Union européenne sur les niveaux infra-européens). Ces analyses porteront sur le document fondateur d'une approche aménagiste au niveau de l'Union européenne : le SDEC. Enfin, à partir de la littérature, nous tenterons d'évaluer les autres formes d'européanisation, celles qualifiées d'ascendante et d'horizontale.

1 – LE CADRE CONCEPTUEL DE L’EUROPÉANISATION

1.1. De l’européanisation en général...

Dans une première approche, l’européanisation est un champ de recherche qui s’intéresse spécifiquement aux effets de l’Union européenne dans le domaine politique⁴⁶ au niveau national (RADAELLI, 2006). Il se distingue des travaux portant sur la convergence ou l’harmonisation européenne dans le sens où il ne présuppose pas les formes de régulations mobilisées, économique dans le cas de la convergence, juridique dans le cas de l’harmonisation.

Même si le terme peut faire penser à un processus qui pourrait s’appliquer en dehors de l’Europe (il se confondrait alors avec celui d’ « occidentalisation »⁴⁷), il est employé, en science politique et en sociologie politique, uniquement en référence à l’Union européenne. Ainsi, au-delà de l’influence historique, politique et culturelle, de l’appartenance à l’Europe sur les États qui la compose, il permet de mettre l’accent sur la dimension contemporaine de l’intégration européenne.

En outre, l’européanisation fait également référence à un renversement des facteurs dont l’intégration européenne est porteuse : au lieu de s’interroger sur la contribution des États à la définition des relations internationales, on s’intéresse ici à la question des effets d’une construction politique internationale sur la politique nationale et, par extension, sur les capacités d’action publique des gouvernements nationaux.

Sur cette base, deux principaux modèles de recherche sur l’européanisation peuvent être dégagés : l’un considérant l’européanisation comme un processus descendant ; l’autre comme un processus ascendant.

⁴⁶ Cela recouvre à la fois les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*).

⁴⁷ Processus d’acculturation lié à la colonisation

Comme processus descendant, les initiatives de l'Union européenne créent une certaine pression sur les systèmes nationaux qui peuvent alors se retrouver en décalage avec les orientations européennes. Cette pression peut s'exercer directement et de manière relativement coercitive quand il s'agit de décliner, dans le droit national, des dispositions juridiques (ex. : directives)⁴⁸. Elle peut également prendre des formes plus indirectes quand des orientations politiques, sans expression juridique, sont définies au niveau européen, notamment à travers les négociations intergouvernementales (ex. : les différents « stratégies »). L'eupéanisation est alors un processus d'ajustement plus ou moins intense selon la nature de la pression exercée qui s'enclenche au moment où un décalage existe entre la situation politique, juridique, socio-économique d'un pays et les conséquences des différentes formes et niveaux d'influences exercés par l'Union européenne ; les systèmes nationaux tentant alors de prendre en compte, dans leur mode de fonctionnement et dans leurs actions, les orientations européennes.

L'analyse ascendante part de l'idée que l'eupéanisation s'exprime également dans l'interaction entre les niveaux nationaux, voire sub-nationaux, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part. Dans ce cas, l'analyse cherche à établir la capacité des acteurs infra-européens à orienter ou à modeler les options européennes (HASSENTEUFEL, SUREL, 2000). L'eupéanisation se joue alors ici à deux niveaux : celui de l'incorporation par les acteurs infra-européens de la dimension européenne elle-même et celui de leur capacité à rendre européennes des orientations initialement pensées à leur niveau d'action. Finalement, dans ce cas, l'eupéanisation peut se traduire par la capacité des acteurs en question à définir des règles, des politiques, des actions qui s'appliqueront au niveau européen (LENSCHOW, 2006 ; SMITH, 2010)⁴⁹.

Cependant, l'eupéanisation ne relève pas uniquement d'une lecture verticale des relations entre l'Union européenne et les niveaux infra-européens. En effet,

⁴⁸ Les normes environnementales européennes constituent un exemple de cette pression qu'exerce l'Union européenne sur les États membres.

⁴⁹ Dans ce dernier cas, une variante de cette approche ascendante peut être distinguée : on parle alors d'« eupéanisation circulaire ».

l'eupéanisation, en tant qu'outil conceptuel, n'est pas considérée comme un processus balisé par des éléments normatifs mais comme l'expression d'une situation singulière, celle qui, en l'absence de dispositifs formalisés et contraignants, fait de l'Union européenne un contexte, un « espace » de diffusion (d'idées, de façons de faire...) voire un « lieu » de socialisation (GUALINI, 2008). Dans cette acception, l'eupéanisation ne se réduit pas à une conception verticale, qu'elle soit d'ailleurs descendante ou ascendante : elle permet également d'envisager des relations horizontales de diffusion, d'imitation et d'émulation entre acteurs et institutions (RADAELLI, 2006 ; HACHMANN, 2011).

Les travaux sur l'eupéanisation s'inscrivent de manière plus générale dans ceux relatifs à l'étude de la « gouvernance européenne » (SMITH, 2010). Ils ont donné lieu à une série d'études de cas portant sur des domaines différents de l'activité de l'Union européenne, notamment ceux relatifs aux politiques environnementales. À partir des années 2000, ils vont également susciter l'attention des chercheurs qui s'intéressent à l'aménagement européen de l'espace (DÜHR, COLOMB, NADIN, 2010).

2.2. ... à l'eupéanisation appliquée à l'aménagement de l'espace

L'eupéanisation est affaire d'influence, celle du contexte européen sur les États membres. Du point de vue de la recherche, les preuves de cette influence sont à identifier car, au-delà de la grille de lecture que fournit le concept d'eupéanisation, il s'agit de repérer les effets réels de cette influence.

Dans le domaine de l'aménagement, l'attention grandissante relative à une possible eupéanisation de l'aménagement découle de la reconnaissance de l'influence croissante des politiques européennes en matière d'aménagement au sein des États membres, du soutien accordé par l'Union européenne aux coopérations transnationales et aux effets d'apprentissage qui sont censés découler de ces coopérations (échanges de « bonnes pratiques », par exemple) (DÜHR, STEAD, ZONNEVELD, 2007).

Bas WATERHOUT, Joao MOURATO et Kai BÖHME distinguent quatre principaux ressorts de l'influence européenne dans ce domaine (WATERHOUT, MOURATO, BÖHME, 2009) :

- les politiques et les dispositifs juridiques (directives) ;
- les coopérations territoriales, notamment celles qui se déroulent dans le cadre des projets de type Interreg ;
- la nécessité de penser la position de chaque espace infra-européen en fonction de son positionnement au sein d'un espace plus vaste (*spatial positioning, benchmarking...*) ;
- le discours produit (comme celui du SDEC, de l'*Agenda territorial*, de l'*Agenda territorial 2020* ; du *Livre vert sur la cohésion territoriale*) par l'Union européenne sur les perspectives d'évolution et d'organisation du territoire européen ainsi que sur les mesures à prendre pour accompagner ces évolutions (notamment, celles liées à la politique régionale et à son suivi *via* les Rapports sur le cohésion).

Concrètement, cette typologie correspond à diverses politiques européennes sectorielles ou territorialisées ayant un impact spatial ou un effet sur les dispositifs nationaux d'aménagement. Elle recouvre, également, des initiatives européennes qui sont susceptibles d'avoir un effet sur les actions menées aux échelles infra-européennes sans pour autant avoir, *a priori*, la force des politiques propres de l'Union européenne – celles qui relèvent des compétences exclusives, par exemple. De ce point de vue, le tableau n° 7 présente un état de l'ensemble des politiques / initiatives susceptibles d'être analysées sous le prisme de l'eupéanisation dans le domaine de l'aménagement européen.

À travers cette typologie et l'état des politiques / initiatives en lien avec l'aménagement européen, les politiques et actions menées dans les différents États membres apparaissent fortement influencées par l'Union européenne. On devrait donc assister à une montée incrémentale de l'eupéanisation de l'aménagement.

Tableau n° 7 – « Typologie des politiques communautaires contribuant à l'eupéanisation du développement territorial dans les États membres de l'Union européenne »

Types de politiques de l'UE	Mécanismes et mode opératoire	Exemples de politiques
Politiques territorialisées ou politiques sectorielles à fort impact spatial	Délimitation de zones éligibles	Politique régionale et de cohésion Politique de concurrence réglementant l'intensité et le zonage des aides d'État (zonage)
	Amélioration des infrastructures	Politique de transports : projets prioritaires au titre des RTE
	Programmes expérimentaux de renforcement d'une approche intégrée dans des zones spécifiques	PIC URBAN I et II puis instrument JESSICA Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) et Politique maritime intégrée
Politiques non territorialisées à fort impact spatial	Aides au revenu et à la production	Politique agricole commune
	Programmes et initiatives spécifiques (culture, éducation, recherche)	Politiques d'apprentissage tout au long de la vie (Comenius...), programmes d'échanges étudiants (ERASMUS) Programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement technologique (PCRD) (projets de recherche sur le développement urbain durable, la cohésion sociale en ville, etc.)
	Politiques réglementaires	Marché unique et Union économique et monétaire (UEM) : modifie la géographie des investissements et des migrations et donc le développement des territoires, d'où de nouveaux enjeux d'aménagement Politique de concurrence réduisant la marge de manœuvre des acteurs publics dans l'exercice de leurs prérogatives de développement territorial Concurrence : fort impact territorial de la libéralisation sur les réseaux et les services
Politiques sectorielles à impact direct sur les dispositifs d'aménagement	Restrictions foncières ou modifications de l'usage des sols	Politique environnementale de l'UE : Directives Oiseaux et Habitat, désignation de zones protégées (Natura 2000) Directive Seveso contraignante pour la localisation des installations industrielles à risques
	Influence sur le contrôle de l'aménagement	Directives Étude d'impact environnemental et Évaluation environnementale stratégique pleinement intégrées dans les législations de la plupart des États membres
	Influence sur l'échelle de l'aménagement	Directive-cadre Eau : obligation de plans de gestion des eaux par bassin hydrographique
Initiatives spécifiques en aménagement à impact sur les politiques et les pratiques de développement territorial	Création de nouvelles bases de données et de sources d'information sur l'évolution de l'espace européen et son aménagement	ORATE/ESPO Rapports périodiques sur la cohésion économique et sociale AUDIT urbain
	Coopération entre États membres (orientations stratégiques, visions spatiales)	Au niveau de l'UE : SDEC, Agenda territorial de l'Union Entre États membres : territoires de coopération transnationale
	INTERREG et autres formes de coopération territoriale	INTERREG A, B et C Réseaux de villes

Doc. 77. – *Typologie des politiques communautaires contribuant à l'eupéanisation du développement territorial dans les États membres de l'UE*. Source : d'après DÜHR S., COLOMB C. et NADIN V., 2010.

Source : BAUELLE, GUY, MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2011, p. 152

Cependant, l'absence d'un cadre institutionnel et politique clair pour l'aménagement européen de l'espace rend l'Union européenne dépendante non seulement des cadres institutionnels nationaux mais également de la perception et des besoins que les acteurs aux niveaux national, régional et local peuvent avoir.

De ce point de vue, à travers nos propres travaux ainsi que ceux réalisés dans le cadre du programme ESPON sur les effets du SDEC dans les États membres, nous proposons d'évaluer le processus d'eupéanisation dit descendant. Puis, nous nous pencherons, à partir de la littérature sur le sujet, sur les approches ascendante et horizontale de l'eupéanisation.

2. UNE EUROPÉANISATION DESCENDANTE PEU CONVAINCANTE

Afin de mesurer les effets de l'eupéanisation dite descendante, nous proposons, en suivant, deux éléments d'analyse :

- le premier porte sur l'évaluation de la diffusion du SDEC dans les États membres à partir de nos propres travaux et de ceux réalisés dans le cadre du projet de recherche appliquée ESPON *Application and Effects of the ESDP in the Member States* (2006) ;
- Le deuxième s'appuie sur la littérature s'intéressant à la capacité de l'Union européenne à influencer les systèmes nationaux d'aménagement.

2.1. Des preuves ténues d'application des grandes orientations politiques de l'Union européenne en matière d'aménagement : le cas de l' « application » du SDEC

Les recherches sur l'eupéanisation privilégient généralement une conception descendante (CAITRIONA, PASQUIER, 2010; DÜHR, COLOMB, NADIN, 2010). Dans le domaine de la recherche sur l'aménagement européen de l'espace, l'utilisation du concept d'eupéanisation a donné lieu à des démarches visant à repérer les effets, aux niveaux national et sub-national, des politiques et des initiatives européennes. On a notamment cherché à savoir dans quelle mesure les orientations européennes,

consignées dans des documents politiques, avaient été prises en compte par les acteurs nationaux de l'aménagement. Certes, ce type de recherche ne permet pas de mesurer les effets des politiques sectorielles et territorialisées ou de dispositions juridiques ; celles-ci relevant de démarches différentes, celles de l'évaluation des effets des politiques publiques (ex. les évaluations de la politique régionale à l'échelle des territoires concernés et, par agrégation, à l'échelle de l'Union) ou encore de l'évaluation d'impact (ex. évaluation des effets de telles ou telles directives européennes, notamment celles qui concernent l'environnement).

Cependant, porter l'attention sur les effets de documents politiques comporte l'intérêt de se placer en amont de la démarche européenne afin d'évaluer dans quelle mesure une idée commune de l'aménagement européen de l'espace se diffuse dans les différents pays membres. À ce titre, Bas WATERHOUT, Joao MOURATO et Kai BÖHME distinguent la dimension discursive de l'europanisation de l'aménagement qui peut être étudiée à partir des documents politiques tels que le SDEC ou l'*Agenda territorial* d'une part, de l'europanisation par la mise en œuvre des politiques (les différentes politiques sectorielles, la politique régionale) de l'Union européenne, d'autre part (WATERHOUT, MOURATO, BÖHME, 2009).

Dans cette perspective, le SDEC a fait l'objet d'une importante littérature s'intéressant aux effets qu'il pourrait avoir dans les États membres. Document politique certes non contraignant, il a cependant fait l'objet d'un programme d'actions (programme d'actions de Tampere, octobre 1999) dont l'objectif était de décliner ses orientations générales (promotion d'un système urbain polycentrique et équilibré, accès équivalent aux infrastructures et au savoir, protection et mise en valeur de la Nature et du patrimoine) afin qu'elles trouvent une traduction dans la définition et la mise en œuvre des actions financées au titre de la politique régionale de l'Union européenne et des politiques menées par les États membres.

Cependant, considérant la nature même du SDEC, qui dépend pour les effets qu'il pourrait produire de relais politiques, juridiques ou techniques à différentes échelles, il est évident que les orientations qu'il contient ne peuvent pas faire l'objet d'une stricte mise en œuvre. Le SDEC est alors considéré comme un document d'aménagement stratégique (ALBRECHTS, 2004) qui doit influencer et devenir le cadre de référence des décideurs publics à d'autres échelles spatiales (RICHARDSON, JENSEN, 2000 ; BÖHME, 2002). Ainsi, alors que l'idée de mise en œuvre renverrait à une claire relation de cause à effet entre les objectifs du SDEC et leur réalisation à travers des actions et des politiques identifiées, voire des dispositifs déclinant en termes juridiques certains de ses choix, l'idée d'application fait référence à une idée d'influence sans contrainte.

Dans ce sens, Andreas FALUDI (FALUDI, 2001) propose, comme nous l'avons déjà mentionné (*cf.* partie 2, point 2.1), d'avoir recours à la notion d'« application » qu'il oppose à celle de « mise en œuvre » (*implementation*)⁵⁰. Selon lui, un tel document doit permettre de façonner les esprits (*shaping minds*)⁵¹, c'est-à-dire d'influencer les acteurs infra-européens au moment de définir les politiques d'aménagement à leurs niveaux. L'idée d'application correspond alors à la fois à la prise en compte, par les acteurs de l'aménagement, du contexte européen dans lequel s'inscrit leur territoire d'action, mais aussi à l'idée d'une nécessaire adaptation des orientations du SDEC à des contextes nationaux, régionaux et locaux forcément variés ; ces orientations ayant une pertinence plus ou moins grande et se révélant plus moins ou moins applicables selon les contextes. C'est sur la base de cette définition de l'application du SDEC que le projet de recherche du programme ESPON intitulé *Application of the ESDP in the Member States* a développé une méthodologie de mesure des effets potentiels du document politique européen (ESPON, 2007b).

⁵⁰ Le SDEC, lui-même, présente la conformité aux orientations en question en termes d'« application » et non de « mise en œuvre »

⁵¹ [...] *applying any strategic planning document aims at shaping the minds of actors involved in spatial development. The consequence is that, wherever the ESDP helps these actors in making sense of their situations, there it is being applied.* (FALUDI, 2001, p. 664).

Dans le cadre de ce projet, j'ai réalisé une étude sur l'application du SDEC en France en étudiant les références à ce document dans les documents d'aménagement français aux niveaux national et régional. Une revue systématique a été réalisée en mobilisant les documents suivants :

- les comptes-rendus des Comité interministériel d'aménagement du territoire sur la période 1997-2005 qui comprend donc les années de finalisation (1997-1999) du SDEC⁵² jusqu'à l'année de réalisation de l'étude ;
- les 9 Schémas de services collectifs validés en 2002 ;
- 12 Schémas régionaux d'aménagement du territoire validés entre 1999 et 2003⁵³ ;
- Les 26 Contrats de plan États-Régions pour la période 2000-2006.

Le tableau n° 8 (page suivante) présente les principaux résultats de cette analyse. Comme on peut le constater, dans le cas français, le nombre de références au SDEC dans les principaux documents considérés est très faible. Cette conclusion générale rejoint celle du rapport ESPON qui porte sur les 29 pays impliqués dans le programme de recherche appliquée. En effet, ses principaux résultats témoignent d'une application limitée du SDEC à l'échelle de l'Union européenne et dans les pays ayant fait l'objet de l'étude (ESPON, 2007b). Si l'on peut repérer l'existence d'idées comparables à celles du SDEC, on ne relève généralement pas de références explicites au document européen.

Par ailleurs, il est encore plus difficile d'identifier des effets tangibles et significatifs sur la définition des actions et des politiques qui découleraient du SDEC. Par conséquent, en s'appuyant sur les travaux réalisés, on ne peut que constater la faiblesse de la prise en compte du document européen dans les États membres. Cette situation pose donc la question de la capacité politique de l'Union européenne à façonner les esprits, selon l'expression d'Andreas FALUDI. Par ailleurs, du fait de l'importance politique que revêt ce document au niveau européen, on peut en déduire la faiblesse du processus

⁵² En 1997, un premier projet de SDEC a été présenté et soumis aux États-membres.

⁵³ Les autres SRADT n'ont pas été pris en compte pour les raisons suivantes : 5 SRADT validés avant l'approbation du SDEC (1999), 7 SRADT en cours d'élaboration ou de renouvellement et 2 SRADT non obtenus au moment de l'enquête en 2005.

d'européanisation voire une forme de remise en cause d'une conception européenne de l'aménagement...

Tableau n° 8 - Les références au SDEC dans les documents d'aménagement français étudiés

Échelles	Actes/Documents (corpus)	Références au SDEC
Échelle nationale	Comité interministériel d'aménagement du territoire (Comptes-rendus de 1997 à 2005).	<ul style="list-style-type: none"> - du 15 décembre 1997 : manifestation d'intérêt pour la démarche d'élaboration, consultation nationale <i>via</i> la DATAR. - du 13 décembre 2002 : appel à une meilleure coordination des politiques nationales d'aménagement avec les orientations prévues par le document européen.
	9 Schémas de services collectifs (SSC) , validés en 2002.	<ul style="list-style-type: none"> - SSC des transports (annulé par ordonnance en juin 2005...) : évoque brièvement le SDEC pour en faire un cadre d'élaboration du schéma («L'élaboration des schémas de services collectifs de transports s'inscrit dans un ensemble de textes ou de documents de planification des actions à différents niveaux : ... - au niveau européen : le Schéma de développement de l'espace communautaire...», p. 677). - SSC des paysages naturels et ruraux : présente une exégèse visant à identifier ce qui concerne la France dans les dispositions européennes développées et à repérer ce qui est déjà fait et ce qui pourrait être fait dans le domaine du schéma, notamment au titre de la coopération européenne. Cependant, ce SSC présente le SDEC comme un outil parmi d'autres (SRADT, CPER...) qui permet d'orienter la réflexion proposée. - Aucune référence dans les autres SSC.
Échelle régionale	12 Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Guyane, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie, Poitou-Charentes validés entre 1999 et 2003).	<ul style="list-style-type: none"> - Régions Bretagne, Guyane : pas de référence. - Régions Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie et Poitou-Charentes : références très générales au document sans déclinaison systématique de ses principes et de ses propositions et sans relation précise avec les actions régionales envisagées.
	26 Contrats de plan État-Régions (2000-2006)	Pas de référence à l'exception des CPER de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (le SDEC est cité pour aborder la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire visant à renforcer l'intégration et la compétitivité économiques de l'espace Sud européen) et de la région Limousin (le SDEC est considéré comme un document prospectif de référence).

Source : SANTAMARIA, 2009

2.2. Une européanisation sans homogénéisation des systèmes nationaux d'aménagement

Dans la perspective d'une conception descendante de l'européanisation, Claudio M. RADAELLI a proposé l'idée d'isomorphisme institutionnel (RADAELLI, 2000). Pour cet auteur, les institutions tendent à s'adapter à leur environnement de manière à gagner en légitimité. Les institutions ont tout intérêt à se rapprocher d'un modèle commun qui facilite leurs transactions avec d'autres organisations afin de se faire reconnaître comme légitime, d'assurer leur réputation dans un système où opèrent d'autres institutions et de développer des procédures qui leur assurent un meilleur accès aux fonds publics et privés.

L'isomorphisme institutionnel relève de la littérature s'intéressant aux phénomènes de « transferts politiques » (*policy transfer*), c'est-à-dire à la question de l'importation et de l'exportation de modèles de politiques publiques sous tendues par une interdépendance accrue des systèmes politiques, économiques et sociaux nationaux et supranationaux du fait de la mondialisation (DUMOULIN, SAURUGGER, 2010). L'isomorphisme institutionnel peut procéder de la simple coercition, une institution étant poussée à devenir semblable par celle qui la commande, ou bien du mimétisme. Dans ce dernier cas, un contexte institutionnel incertain pousse une institution ou une organisation à ressembler aux autres afin d'assurer sa légitimité, sinon son existence, dans un système d'institutions ou d'organisations. Du fait du système de pouvoir de l'Union européenne qui dépend, pour ses principales décisions, des États membres, l'isomorphisme coercitif ne peut être retenu. On retient donc, pour les relations qu'entretiennent l'Union européenne et les États membres, une conception mimétique de l'isomorphisme institutionnel.

Dans le cas de l'aménagement, valider cette approche conceptuelle consisterait donc à repérer la manière dont les systèmes d'aménagement nationaux se conforment à un certain nombre de cadres politiques, de procédures et de règles européens en les déclinant au niveau national. Finalement, on assisterait donc, certes à des degrés divers

et selon des rythmes différents, à une homogénéisation tendancielle des systèmes nationaux d'aménagement s'inspirant des cadres forgés au niveau européen.

Or, un consensus de recherche se dégage pour constater que, dans ce domaine, on ne peut parler d'homogénéisation (HAMEDINGER, BARTIK, WOLFFHARDT, 2008) car, au-delà du phénomène de pression adaptative exercée par l'Union européenne sur les États membres, les politiques, les programmes, les règles sont filtrés (*filtering*) par les institutions, les cultures, la distribution des compétences, les procédures légales des États (KNIELING, OTHENGRAFFEN, 2009b ; STEAD, COTELLA, 2012 ; ADAMS, COTELLA, NUÑES, 2011). En outre, les « filtres » nationaux n'étant pas les mêmes, il est difficile d'envisager la convergence des systèmes nationaux d'aménagement et encore moins leur homogénéisation. Il existe plutôt des réponses différenciées aux politiques et initiatives européennes. Cela peut se traduire, comme nous avons pu le voir dans la première partie de ce volume (*cf.* partie 1, point 3.3), par des formes de métissages des traditions nationales d'aménagement sans pour autant que l'on puisse parler de convergence. En outre, les évolutions en question, si elles peuvent présenter une certaine constance (cas du développement de la planification multi-échelle en France) sont également sujettes à des contingences politiques nationales (ex. : démantèlement de la planification spatiale régionale en Angleterre) (O'BRIEN, SYKES, SHAW, 2015).

À titre d'exemple, des travaux récents, présentés en 2011 dans le cadre d'un numéro spécial de la revue *disP - The Planning Review*, portant sur les possibles changements des cadres légaux et institutionnels, des discours et des pratiques, dans cinq pays européens (Finlande, Grèce, Italie, Lettonie, Portugal), montrent que si l'on a assisté, sous l'effet de la politique régionale, à une montée en puissance institutionnelle et politique de la maille régionale en Grèce, en Finlande et en Lettonie, peu de changements majeurs ont été relevés de ce point de vue au Portugal et en Italie (COTELLA, STEAD, 2011). Concernant les changements intervenus dans les discours, les études de cas révèlent une forte influence de l'Union européenne sur les discours en matière d'aménagement en Lettonie, pays dont les documents d'aménagement mobilisent une argumentation en

lien implicite avec la notion de cohésion territoriale en soulignant l'importance de promouvoir l'accessibilité aux services de toute nature pour les populations locales (KÜLE, STEAD, 2011). En Finlande, c'est plutôt la notion de polycentrisme qui est retenue. Étendue aux pays de la mer Baltique et adaptée à la réalité territoriale du pays⁵⁴, elle est devenue le mot-clé du discours des institutions ayant en charge l'aménagement (FRITSCH, ESKELINEN, 2011). Le même constat peut être fait dans le cas du Portugal qui a par ailleurs également développé de nouvelles logiques de gouvernance territoriale afin d'assurer la programmation des fonds européens (OLIVEIRA, BREDVAZQUEZ, 2011 ; MEDEIROS, 2014). *A contrario*, dans le cas de l'Italie, les auteurs constatent la faiblesse de la reprise du discours et des pratiques en lien avec l'approche stratégique européenne, l'aménagement prescriptif, s'appuyant sur des régulations techniques et juridiques, restant largement dominant dans ce pays (COTELLA, JANIN RIVOLIN, 2011).

Qu'elle relève des grandes orientations politiques (SDEC, *Agenda territorial, Agenda territorial 2020*) ou de l'adaptation des systèmes nationaux d'aménagement à la donne européenne, l'europanisation dans sa conception descendante apparaît pour le moins incertaine sinon disparate dans ses effets. Dans la mesure où la grille de lecture que constitue le concept d'europanisation ne se réduit pas à une conception descendante de l'influence européenne sur les niveaux infra-européens, nous proposons, en suivant, d'explorer deux conceptions complémentaires, celle de l'europanisation ascendante et celle de l'europanisation horizontale.

⁵⁴ ... *polycentricity is seen as a strategy to foster a city's networking activities based upon professional, institutional and political competencies rather than networking based upon territorial proximity.... This assumption implies that partners of strategic relevance can be found from anywhere in the world, regardless of physical distance. This provides an indication for how the notion of polycentricity can be adapted to simultaneously fit, on the one hand, the increasingly aspatial structures brought about by globalization and, on the other hand, the constraining nature of local/regional conditions, such as sparse population and long distances* (ESKELINEN, FRITSCH, 2009, p. 612)

3. L'ANALYSE DE L'EUROPÉANISATION ASCENDANTE CONFRONTÉE A L'OPACITÉ DU FONCTIONNEMENT EUROPÉEN : L'EXEMPLE DE L'ÉLABORATION DU SDEC

L'eupéanisation ascendante fait référence à la capacité de certains acteurs infra-européens à faire en sorte que des options nationales puissent être reprises à leur compte par les institutions européennes (*uploading*). Afin d'illustrer ce processus, nous utiliserons l'analyse des modalités de prises de décisions politiques qui ont conduit aux choix des grandes orientations en matière d'aménagement dans le cadre de l'élaboration du SDEC.

Plusieurs auteurs ont montré comment l'élaboration du SDEC avait été l'occasion de faire prévaloir des conceptions nationales au niveau européen (FALUDI, WATERHOUT, 2002; ZONNEVELD, WATERHOUT, 2007). Ainsi, ce document n'aurait pas existé sans l'action des gouvernements français, néerlandais et allemand (FALUDI, 2004). Dans ce contexte, ces gouvernements ont joué un rôle à la fois convergent et complémentaire. En Allemagne et aux Pays-Bas, la question de l'emboîtement des échelles du local au national, voire à l'international, constitue un élément clé de l'action d'aménagement du territoire de ces pays. Mais, alors qu'au moment de l'élaboration du SDEC, les Pays-Bas disposent de dispositifs centrés sur la question de la coordination spatiale des actions publiques sectorielles qui assurent la complémentarité et la déclinaison des orientations d'aménagement à différentes échelles, l'Allemagne s'appuie sur un modèle d'orientations générales définies par la loi fédérale, à charge pour les régions et les investisseurs privés de définir librement les normes et les plans d'aménagement au niveau qui est le leur, cette situation s'expliquant par le contexte fédéral. Ainsi, les responsables de ces pays ont vu dans le SDEC la version européenne de l'emboîtement d'échelles proposant, dans une perspective qui est aussi la leur, des orientations indicatives en matière d'aménagement.

Le gouvernement néerlandais a également, lors de sa présidence de l'Union européenne en 1991, présenté un document intitulé *Urban Networks in Europe* dont l'effet s'est traduit

dans le SDEC par l'accent mis sur le concept, partagé par les Allemands, de polycentrisme. Néanmoins, si l'influence technique et conceptuelle des responsables politiques néerlandais est importante lors du processus d'élaboration, leur souhait de voir la Commission européenne jouer un rôle plus central en matière d'aménagement du territoire européen⁵⁵ les a conduits à un certain isolement politique. C'est ainsi que l'Allemagne a joué un rôle politique complémentaire en soutenant le processus du SDEC tout en le cantonnant au champ des relations intergouvernementales afin d'éviter un conflit avec les *Länder* (FALUDI, 2004).

Pour ce qui est de la France, le processus du SDEC a été considéré par les autorités françaises comme l'opportunité de projeter une certaine idée de l'aménagement du territoire au niveau européen ; la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ayant ainsi trouvé, au tournant des années 1990, un nouveau rôle. Elle a notamment poussé la Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne à élaborer le document *Europe 2000 : les perspectives de développement du territoire communautaire* (1991). C'est d'ailleurs dans ce contexte, qu'en 1989, sous présidence française, est lancé le processus d'élaboration du SDEC.

Dans le même ordre d'idée, dans un article intitulé *Territorial cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?*, Andreas FALUDI affirme que l'introduction ultérieure de la notion de cohésion territoriale dans le débat européen n'aurait été que la formulation européenne de la politique française d'aménagement du territoire (FALUDI, 2004).

De manière générale, l'influence des États membres peut s'expliquer par leur tendance naturelle à exporter leurs propres organisations et idées politiques au niveau de l'Union européenne (BÖRZEL, 2002) mais également à faire valoir, indirectement, leurs propres intérêts. De ce point de vue, Bas WATERHOUT considère que l'insistance des

⁵⁵ ...the Fourth National Spatial Planning Report of the late-1980s and early 1990s argued for the European Community to assume a planning role, a position that, albeit briefly, Dutch ministers were willing to defend at Brussels (FALUDI, 2004, p. 162).

gouvernements néerlandais pour introduire un discours spécifique sur la compétitivité en lien avec une action d'aménagement européen de l'espace témoigne de l'espoir implicite de voir les financements européens de la politique régionale réorientés vers les régions pouvant jouer le rôle de « moteurs » pour l'économie européenne, situation qui serait potentiellement plus favorable aux régions du cœur de l'Union européenne et, par conséquent, aux régions néerlandaises (WATERHOUT, 2007)...

Ce type d'analyse comporte l'intérêt de proposer une conception réaliste du fonctionnement européen au moment de la définition des grandes orientations relatives à l'aménagement. Réaliste, tout d'abord, car elles témoignent clairement que les grandes orientations politiques de l'Union européenne restent entre les mains des États membres (MAGNETTE, 2006). Réaliste, également, car elle n'escamote pas la diversité des conceptions et des intérêts nationaux.

Cependant, ce type d'analyses pose deux problèmes importants : premièrement, elles font la part belle aux États et s'inscrivent, de ce fait, dans la perspective d'une lecture intergouvernementaliste ; deuxièmement, elles naturalisent en quelque sorte les postures nationales en les expliquant par leurs éléments les plus visibles : les conceptions nationales de l'aménagement, les contextes institutionnels nationaux ou les orientations politiques conjoncturelles nationales. Même si ces analyses incorporent la réalité de la négociation européenne faite d'alliances fondées sur des conceptions communes (ex. Allemagne et Pays-Bas dans le cadre de l'élaboration du SDEC), d'incertitudes (ex. introduction de la compétitivité dans les débats sur la politique régionale) et de compromis, elles semblent valider, au moins implicitement, l'idée que les décisions européennes ne seraient que le produit d'un rapport de force entre États entériné au niveau européen. De ce fait, elles n'expliquent pas les mécanismes précis qui autorisent le transfert de certaines idées du niveau national au niveau européen. Certes, on peut toujours renvoyer les décisions finalement prises au poids relatif des États dans la négociation européenne. Cependant, même si cette explication peut permettre de rendre compte du résultat final, elle ne dit rien du processus de négociation au sein de

différentes instances européennes. Ces analyses réduisent le choix des orientations européennes en matière d'aménagement à une explication raisonnable des causalités sans véritablement pouvoir entrer dans une logique d'explication des mécanismes qui amènent telle ou telle idée, telle ou telle orientation politique à connaître un transfert du niveau national au niveau européen. Ici, toute tentative d'explication butte finalement sur l'opacité du fonctionnement européen.

En outre, le fait que certaines positions soient portées du niveau national au niveau européen par des États membres disposant d'un pouvoir relatif important au sein de l'Union européenne, ne garantit pas la complétude du processus d'eupéanisation puisque, comme nous l'avons vu précédemment, cette situation ne s'est pas traduite par une reprise significative et explicite des orientations du SDEC au niveau national, même dans un pays comme la France qui fut pourtant l'un des principaux soutiens à la démarche d'élaboration du document européen relatif à l'organisation volontaire de l'espace.

4. UNE EUROPÉANISATION HORIZONTALE EN MANQUE DE PREUVES : L'EXEMPLE DES COOPÉRATIONS TERRITORIALES

L'eupéanisation horizontale renvoie, pour sa part, à l'idée que le contexte européen conduit les acteurs de l'aménagement à élaborer et à partager (*mutual learning*) de nouveaux cadres et de nouveaux modes d'action prenant en compte la dimension européenne (RICHARDSON, 2012 ; DÜHR, STEAD, ZONNEVELD, 2007). Ce type d'eupéanisation correspond concrètement, de manière privilégiée, aux diverses formes de coopérations territoriales promues par l'Union européenne depuis la fin des années 1980 dans le cadre des programmes Interreg.

À ce titre, trois différentes formes de coopération territoriale existent : celles qui concernent les espaces situés de part et d'autre d'une frontière ou de plusieurs frontières (coopération transfrontalière), celles qui s'appliquent à de vastes espaces régionaux

couvrant plusieurs pays et régions (coopération transnationale) et celles qui correspondent à des réseaux de coopération entre partenaires parfois éloignés et qui partagent, dans ce cadre, des solutions à des problèmes communs ; ces dernières pouvant s'appuyer sur des coopérations interrégionales ou des réseaux de villes (ex. : Urbact). Ces différentes formes de coopérations constituent, *a priori*, des formes d'eupéanisation horizontale.

Cependant, la littérature scientifique souligne l'impact limité des programmes de coopération territoriale européen sur les systèmes d'aménagement des territoires impliqués dans ces coopérations. L'analyse individuelle des programmes et des projets montre un fort contraste entre les ambitions initialement affichées au titre de la coopération territoriale et les effets concrets en termes de transferts de politiques, d'actions, de modes de faire, de repositionnement de la réflexion en matière d'aménagement à l'échelle des coopérations, de convergence des systèmes, des politiques et des stratégies d'aménagement (TAULELLE, 2010 ; BAUELLE, GUY, MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2010).

Ces stratégies peuvent même apparaître comme de simples opérations de marketing par lesquelles les autorités engagées dans ces coopérations, en utilisant certains éléments du vocabulaire européen et en satisfaisant aux attentes formelles en matière de coopération (documents stratégiques, schéma d'organisation spatiale volontariste), cherchent uniquement à convaincre les autorités européennes qu'elles sont dignes d'intérêt et qu'elles justifient, de ce fait, d'être soutenues par des financements provenant de l'Europe.

À titre d'exemple, la coopération transfrontalière autour de la mer de Botnie associant plusieurs régions et municipalités de Finlande, de Suède et de Norvège serait, selon les chercheurs Juho LUUKKONEN et Helka MOILANEN, un bon exemple de cette situation. En effet, ces auteurs font le constat suivant (LUUKKONEN, MOILANEN, 2012) : si cet espace se présente comme un espace de coopération, notamment en produisant une stratégie

commune de développement, cette dernière n'est pas vraiment mise en œuvre du fait de la prééminence des agendas politiques et des différences dans l'organisation institutionnelle des partenaires. Ainsi, s'il y a bien la production d'une vision commune d'aménagement de l'espace concerné par la coopération, aucun système de gouvernance ne permet de la mettre effectivement en œuvre. Partant, les auteurs concluent que les acteurs sont en quelque sorte forcés de produire des stratégies qui jouent comme des réalités parallèles pour pouvoir, en somme, rester sur la carte européenne afin d'attirer l'attention et les financements européens...

Dans ces circonstances, on peut considérer que l'europanisation n'est pas un processus facile et que le développement de stratégies et d'actions partagées entre territoires, par delà les frontières, ne peut émerger spontanément mais plutôt au cours d'un long processus de maturation (DÜHR, COLOMB, NADIN, 2010).

Dans tous les cas, quelles que soient les approches de l'europanisation (ascendante, descendante, horizontale), il semble difficile d'identifier, à partir des exemples et des travaux mobilisés, une influence claire et significative de l'Union européenne dans la définition d'un aménagement européen de l'espace.

CONCLUSION

À l'issue de cette troisième partie, notre hypothèse initiale relative à l'europanisation croissante de l'aménagement semble, comme l'avait été notre hypothèse relative à l'institutionnalisation, quelque peu ébranlée. Certes, à nouveau, les résultats présentés sont partiels. Cependant, ceux que nous avons enregistrés tendent à montrer que l'europanisation conçue dans sa perspective descendante, celle d'une pression adaptative sur les systèmes nationaux produit des effets de faible intensité ; dans tous les cas, l'influence repérée est partielle et ne peut en aucun cas permettre de conclure à une tendance à une homogénéisation des manières d'intervenir au niveau national en

matière d'aménagement. Les éléments présentés concernant les deux autres formes d'eupéanisation (ascendante, horizontale) sont pour leur part encore plus partiels. Cependant, dans le cas d'une eupéanisation ascendante, si elle peut avoir un intérêt analytique afin d'étudier comment certains acteurs européens influencent les décisions européennes en matière d'aménagement de l'espace (ici les États membres, mais on pourrait penser à des groupes de pression divers, notamment ceux qui relèvent des organisations européennes de collectivités locales), l'influence de ces derniers ne garantit pas le processus d'eupéanisation de l'aménagement (*cf.* les effets limités du SDEC). Enfin, pour ce qui est de l'eupéanisation horizontale, même si l'on peut toujours considérer, *a priori*, qu'elle encourage, à long terme la coopération transnationale en matière d'aménagement, la littérature consultée montre que les résultats effectifs en termes d'eupéanisation sont minces du fait des différences et des inerties politiques et institutionnelles de part et d'autre des frontières.

Les parties deux et trois de ce volume se sont penchées sur les processus politiques d'émergence à l'échelle européenne d'une démarche d'organisation volontaire de l'espace pilotée au niveau de l'Union européenne. Comme nous avons pu le voir, au-delà du problème de la compétence de l'Union européenne en matière d'aménagement (*cf.* partie 1), on peut, à ce stade, sérieusement s'interroger sur la possibilité même d'une démarche d'aménagement dans le contexte étudié. À ce titre, d'autres travaux sur l'eupéanisation montrent que ce que l'on pourrait, au premier abord, considérer comme une diffusion par l'Union européenne de modèles d'organisations territoriales en rapport avec la mise en œuvre de politiques d'aménagement et de développement territorial (ex. : régionalisation) relèvent soit d'une logique formelle - cas de la Bulgarie (BOULINEAU, SUCIU, 2008) -, celle de donner l'apparence d'une conformité aux cadres de gestion privilégiés par l'Union européenne, soit font l'objet de résistances sur le terrain - cas de la Roumanie (VON HIRSCHHAUSEN, GUEST, 2008) -, soit répondent finalement à des enjeux essentiellement nationaux - cas de la Turquie dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de pré-adhésion (MONTABONE, 2011) -.

PARTIE 4

L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : VERS UNE CONNAISSANCE COMMUNE ?

INTRODUCTION

Comme précisé dans l'introduction de ce volume, cette quatrième partie se distingue des précédentes dans le sens où elle entend se pencher sur la manière dont l'activité de recherche s'articule à l'activité politique de l'Union européenne en matière d'aménagement de son espace. Elle entend tester l'hypothèse selon laquelle l'aménagement européen de l'espace s'inscrit dans la perspective d'une production politico-scientifique qui constitue, comme nous le verrons, un des traits caractéristiques de la construction européenne.

Pour des raisons pratiques, mais aussi plus fondamentales, nous avons choisi ici de limiter l'étude de l'activité scientifique à l'utilisation des concepts et des notions proposés par l'Union européenne et mobilisés dans le champ de la recherche appliquée ou académique. Les raisons pratiques renvoient aux travaux que nous avons déjà réalisés sur la mobilisation des concepts et que nous proposons de prolonger par de nouveaux apports dans le cadre de cette partie. D'un point de vue plus fondamental, l'étude des notions et des concepts de l'aménagement européen de l'espace constitue un objet tout à fait intéressant car ces derniers se situent, de fait, à l'interface entre le champ scientifique et le champ politique. En effet, si dans le domaine de l'aménagement de l'espace, il est courant de voir s'imbriquer ces deux dimensions, le contexte de l'Union européenne apparaît particulièrement propice à l'articulation entre recherche et activité politique.

En effet, historiquement, on peut faire le constat d'une utilisation spécifique de la science de la part de l'Union européenne afin de contrebalancer son manque de légitimité politique voire démocratique. L'activité scientifique lui donne alors l'occasion de créer des cadres adaptés à sa spécificité politique et à son contexte territorial.

Cependant, dans le cas de l'aménagement européen de l'espace, force est de constater, qu'au-delà de mots d'ordre politiques qui s'expriment à travers un certain nombre de notions et de concepts - soit directement produits au niveau politique (ex. : cohésion territoriale) soit transférés de la sphère scientifique au champ politique (ex. : polycentrisme) -, la difficulté à définir ces derniers d'un point de vue scientifique pose un problème majeur : celui d'explicitier exactement ce dont on parle... Finalement, cela renvoie à un enjeu plus général, celui de tenter de réduire la confusion terminologique dans un contexte transnational par définition complexe⁵⁶. En fait, il s'agit du problème d'un langage commun pour permettre une analyse partagée des réalités et des dynamiques spatiales de l'Union européenne.

Ainsi, après avoir exposé la spécificité de l'Union européenne dans son rapport au champ scientifique en général et à celui de l'aménagement de l'espace en particulier (1), nous présenterons, à travers certains rapports ESPON, comment deux concepts majeurs de l'aménagement européen de l'espace, celui de *cohésion territoriale* et celui de *compétitivité régionale*, sont mobilisés par les chercheurs (2). Enfin, nous proposerons, comme perspective de recherche, le recours à un outil qui permettrait, sans réduire les différentes acceptions potentielles des outils généraux de lecture d'une réalité (concepts), d'explicitier ces derniers, aussi bien à destination des chercheurs que des acteurs infra-européens de l'aménagement ; c'est dans cette perspective que nous justifierons, en l'accompagnant de propositions méthodologiques, une démarche visant à établir une ontologie du domaine de l'aménagement européen de l'espace (3).

⁵⁶ Dans ce sens, des outils comme des glossaires multilingues, des concepts susceptibles de parler à tous ont été développés ainsi que des nomenclatures : voir à ce sujet DÜHR, COLOMB, NADIN, 2010, pp. 30-38.

1. DE L'UNION EUROPÉENNE À L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE : LES RAPPORTS ENTRE SCIENCE ET POLITIQUE

1.1. L'Union européenne comme production politico-scientifique

Dès ses origines, la construction européenne a mobilisé la sphère académique pour établir sa légitimité, notamment vis-à-vis des États membres. Cécile ROBERT et Antoine VAUCHEZ⁵⁷, dans un article publié dans la revue *Politix* en 2010, intitulé « L'académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », analysent cette situation historique en constatant que, dans un premier temps, la construction européenne a plutôt suscité l'hostilité de certains universitaires, notamment des juristes et des économistes (ROBERT, VAUCHEZ, 2010). Pour les premiers, l'opposition à la construction européenne dans les années 1950, notamment au moment de la création de la CECA, se fonde à la fois sur la contestation d'un ordre supranational qui viendrait s'imposer aux États, seuls détenteurs de la Souveraineté, mais également sur le fait que la construction européenne ne pouvait justifier d'aucune analyse en rapport avec les catégories juridiques du droit international alors connues. Pour les seconds, le marché commun ne peut être qu'une construction économique sous-optimale dans la mesure où ses contours, déterminés par la diplomatie, ne s'appuient pas sur des logiques économiques permettant de dessiner l'espace réel des relations économiques⁵⁸.

La difficulté à justifier le projet européen du point de vue scientifique, qui s'exprime alors de manière très concrète, notamment sur le plan juridique⁵⁹, obligent les responsables européens, notamment ceux de la Commission européenne, à aller

⁵⁷ Cécile ROBERT est maîtresse de conférences en science politique à l'Institut d'études politiques de Lyon. Antoine VAUCHEZ est directeur de recherche CNRS au Centre européen de sociologie et de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

⁵⁸ Cette réflexion s'appuie sur la théorie, très en vogue dans les années 1960, de la « zone monétaire optimale ». Il s'agit de travaux d'économistes censés établir l'espace au sein duquel des pays ont intérêt à établir une monnaie unique...

⁵⁹ Les auteurs de l'article cité donnent comme exemple les premiers conflits qui ont opposé, au sein de la Cour de justice de la CECA, les institutions européennes naissantes à certains juristes internationaux de renom.

chercher ailleurs une source de légitimité scientifique, notamment en construisant un ensemble d'« avatars scientifiques » définies comme « ...des constructions savantes construites par, avec et pour la pratique » (ROBERT, VAUCHEZ, 2010, p. 89) et qui constitue *in fine* autant de doctrines⁶⁰ *sui generis*. Les institutions de la construction européenne et leurs acteurs agissent alors comme des « entrepreneurs d'Europe » en favorisant des espaces de discussion académique transnationaux qui servent alors de réservoir de ressources intellectuelles pour forger les institutions et les politiques européennes.

Aujourd'hui, l'Union européenne trouve encore dans la science, et dans la perspective de son caractère technocratique, une manière de légitimer son action. Si cette analyse peut être appliquée à plusieurs domaines de l'action européenne, le recours à la science et à l'expertise peut être d'autant plus important dans des situations où la démarche de l'Union européenne reste incertaine, ce qui est le cas du domaine de l'aménagement européen de l'espace. En outre, du fait du peu de personnels compétents en matière d'aménagement de l'espace au niveau de la Commission européenne, les experts extérieurs, mobilisés d'une manière ou d'une autre par l'Union européenne, jouent un rôle important dans ce domaine (FALUDI, 2000).

Dans ce contexte, nous reprenons ici l'idée d'« avatars⁶¹ scientifiques » pour l'appliquer à l'utilisation, par l'Union européenne, d'un certain nombre de notions et de concepts en lien avec l'aménagement de l'espace. Bien entendu, il s'agit d'une réduction de la perspective qui est celle des auteurs cités plus haut (Cécile ROBERT et Antoine VAUCHEZ) puisque leur propos peut s'appliquer, par exemple, à des créations juridiques propres à l'Union européenne. Cependant, dans le cas de l'aménagement européen de l'espace, la faiblesse institutionnelle de ce domaine d'action au niveau de l'Union européenne,

⁶⁰ Au sens d'un ensemble de conceptions d'ordre général considérées comme vrai.

⁶¹ Selon le dictionnaire *Le Robert*, l'une des définitions du terme « avatar » désigne un processus de métamorphose, de transformation. C'est cette définition que nous retenons ici.

conduit à s'intéresser aux éléments de création politico-scientifiques qui sont facilement identifiables : les concepts et les notions.

1.2. Les notions et les concepts de l'aménagement européen : des « avatars scientifiques »

Tout d'abord, il convient de préciser la distinction que nous avons introduite, jusqu'ici implicitement, entre « notion » et « concept ». Pour nous, les notions recouvrent l'ensemble des termes qui sont directement produits au niveau politique puis, éventuellement, repris dans le champ scientifique (ex. : *cohésion territoriale*). *A contrario*, parler de concept renvoie au processus inverse : celui de termes, initialement forgés dans le champ scientifique, puis utilisés dans le domaine politique (ex. : *polycentrisme*). Cependant, dans les deux cas, même si l'origine et le processus politico-scientifique ne sont pas similaires, il s'agit de permettre à ces termes de s'adapter à la réalité politique et territoriale de l'Union européenne en désignant des objectifs et des processus qui soient suffisamment généraux pour être utilisés comme des références pour l'analyse et l'action. C'est dans ce sens que ces termes (notions ou concepts) constituent des « avatars scientifiques ».

Nous utiliserons ici, à titre d'exemples, deux notions importantes du vocabulaire européen (cf. partie 1, point 2.2) qui permettent d'illustrer ce processus : celui de « *polycentrisme* » et celui de « *cohésion territoriale* ». L'analyse du « parcours » du premier concept permet de comprendre le passage d'un concept scientifique à son utilisation par l'Union européenne ; la notion de *cohésion territoriale* illustrant le processus inverse (SANTAMARIA, ÉLISSALDE, à paraître).

Le concept de *polycentrisme* renvoie historiquement aux réflexions sur la morphologie urbaine. En effet, au tournant du siècle dernier le débat scientifique s'intéresse aux effets attendus des innovations technologiques sur la réorganisation de l'espace urbain. Il s'agit alors de savoir si le développement de l'industrie, des réseaux de chemin de fer,

de l'électricité et de l'automobile joueront comme des forces de concentration urbaine ou, au contraire, comme des éléments encourageant la dispersion des espaces urbanisés. Au modèle classique de développement urbain en auréole autour d'un centre, on oppose alors un modèle de développement polynucléaire (modèle de HARRIS et ULLMAN, 1945) mais qui ne couvre que l'espace intra-urbain. Plusieurs décennies plus tard, dans le recueil de synthèse qu'il consacre à la ville en 1981, Paul CLAVAL (CLAVAL, 1981) continue de circonscrire le développement du polycentrisme, attribué à l'essor de l'automobile, à l'espace intra-urbain.

Ce n'est que dans le courant des années 1990, et dans le contexte du débat européen sur l'aménagement de l'espace, que le terme de polycentrisme va connaître une extension de son champ d'application spatiale (ÉLISSALDE, SANTAMARIA, PEYRALBES, 2008). L'origine de ce nouveau sens se situerait en Allemagne dès 1991 (BAUELLE, PEYRONY, 2005), dans une étude sur les villes européennes où figure la première image de la « grappe de raisins » censée représenter la structure polycentrique du système urbain en Europe (KUNZMANN, WEGENER, 1991) ; l'idée ayant par la suite été reprise dans des documents stratégiques du Ministère fédéral de l'aménagement relatif aux nouveaux *Länder* (FALUDI, WATERHOUT, 2002). Sans employer explicitement le concept, le document communautaire *Europe 2000* a alors repris une idée qui rejoignait de surcroît les conclusions d'une étude du ministère néerlandais de l'aménagement pointant l'intérêt pour l'Europe d'un développement polycentrique. Le principe a ensuite cheminé *via* le gouvernement danois qui soutient cette idée en 1992 à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne ; puis, un guide de l'aménagement du territoire, publié en 1993 par le gouvernement fédéral allemand, l'évoque à nouveau. Lors de la conférence de Leipzig, en 1994, un document de principes (*Leipzig Principles*), approuvé par les ministres européens en charge de l'aménagement, qui porte certains des principes sur lesquels le SDEC sera établi, mentionne la nécessité pour l'Union européenne de s'orienter vers « un système urbain plus équilibré et polycentrique » comme l'un des « principes pour une politique de développement spatial » (COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT, 1994). Cette orientation sera par la suite reprise comme l'un

des principaux objectifs du SDEC (« Développement spatial polycentrique et équilibré dans l'Union européenne »). Est donc entérinée, au niveau européen, la conception d'un polycentrisme concernant les relations inter-urbaines. On assiste donc ici à un processus de transfert du débat scientifique à la sphère politique et, à cette occasion, à une modification de la signification du concept par élargissement du sens initial⁶².

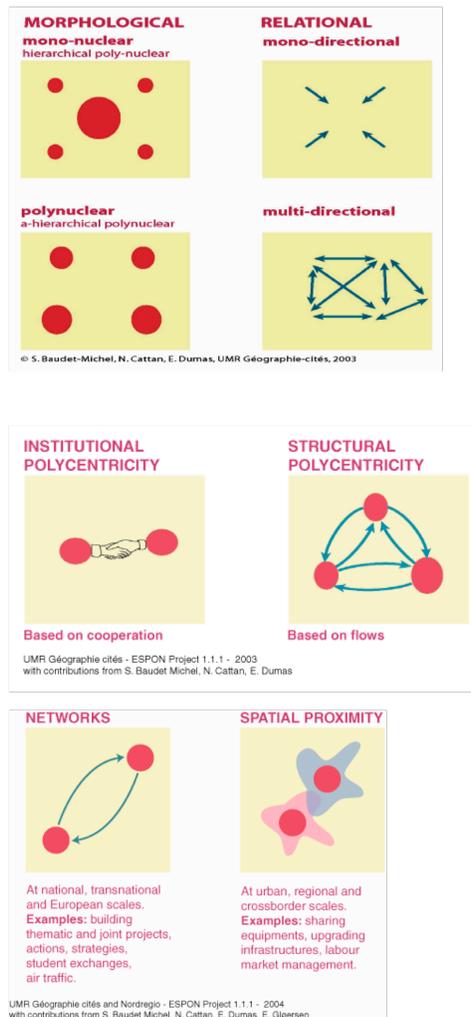
Enfin, l'Union européenne dispose également d'un outil scientifique spécialisé dans le domaine de l'étude de l'aménagement de l'espace : le programme ESPON, financé par la Commission européenne, qui va jouer le rôle d'interface entre le projet politique et la sphère scientifique. C'est ainsi que le rapport final du projet ESPON intitulé *Potentials for polycentric development in Europe* (ESPON, 2005) va notamment s'appliquer à proposer un cadre général permettant de décliner le concept à différentes échelles mais va également lui accorder des sens nouveaux qui font au-delà de l'observation des relations inter-urbaines.

Ainsi, les schémas ci-dessous proposent différentes interprétations du terme polycentrisme qui lui confèrent un caractère quelque peu hégémonique bien en rapport avec le statut qu'il a alors acquis au début des années 2000. Tout d'abord, le concept est raffiné : au-delà du constat de la présence de plusieurs centres dans un espace donné, il comporte une dimension à la fois morphologique et une dimension relationnelle. Ensuite, il incorpore de nouveaux phénomènes qui lui sont dorénavant imputés : la coopération institutionnelle (*institutionnal polycentricity*), la structuration des flux (*structural polycentricity*), la mise en réseaux (*networks*), le développement de complémentarités (*spatial proximity*). Ainsi, les déclinaisons multiples de l'idée de polycentrisme renforcent son statut politique tout en ménageant des possibilités d'interprétations multiples (ex. : hiérarchique *versus* a-hiérarchique), validées scientifiquement, permettant aux destinataires potentiels (les praticiens, les responsables politiques des États membres à différents niveaux de responsabilités) d'interpréter le

⁶² Dans le SDEC, le polycentrisme fait également l'objet d'une extension de sa signification à travers son application aux relations villes-campagnes (ÉLISSALDE, SANTAMARIA, PEYRALBES, 2008).

concept en fonction de leurs contextes et de pouvoir donc, *a priori*, se l'appropriier plus aisément.

Figure n° 3 – Polycentrisme : deux principaux aspects (morphologique, relationnel) et deux principaux processus (polycentrisme institutionnel et polycentrisme structurel)



Source : ESPON, 2005, pp. 46-48

Dans le cas de la *cohésion territoriale*, le processus politico-scientifique est inversé dans le sens où la notion est tout d'abord proposée au niveau politique pour ensuite être discutée dans le champ scientifique.

Cette notion a fait l'objet d'une lente émergence politique. En effet, avant l'Acte unique européen de 1986 qui introduit la « cohésion économique et sociale » dans son article 23⁶³, il n'est nulle part fait explicitement référence au terme de cohésion. Dans le Traité de l'Union européenne de 1992, la cohésion économique et sociale est consacrée comme un des piliers de l'Union européenne et vise à « répondre à la nécessité d'un développement harmonieux et équilibré, une meilleure compétitivité et la solidarité entre les États membres » (article 2). Toutefois, le traité ne fait pas référence à la cohésion territoriale. En 1993, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam, l'Assemblée des régions d'Europe décida de conduire un débat sur le futur de l'Europe. Le rapport du groupe de travail chargé d'examiner l'impact des politiques communautaires sur les territoires fut approuvé par l'Assemblée dans une résolution votée à l'unanimité en 1995. Elle exposait l'impact important mais différencié des politiques européennes et le risque de déstructuration territoriale qui pouvait en résulter. Par conséquent, elle proposait d'étendre, dans le traité, la notion de cohésion économique et sociale aux territoires en proposant d'y ajouter la notion de cohésion territoriale. En 1997, le Traité d'Amsterdam introduisit pour la première fois la « cohésion territoriale » comme priorité de l'action communautaire. Cette référence est liée, dans son article 16, aux « Services économiques d'intérêt général » qui désignent les activités de services soumises, par les États membres, à des obligations de service public. Les « services économiques d'intérêt général » sont présentés comme une valeur commune de l'Union européenne devant jouer un rôle important dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale à cette échelle. En 2004, le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe mentionne la cohésion territoriale à plusieurs reprises, notamment dans sa partie définissant les objectifs de l'Union européenne (partie I, titre I, article I-3). En 2007, « la cohésion économique, sociale et territoriale », comme compétence partagée entre l'Union et les États membres, fait l'objet du titre 17 du Traité de Lisbonne (entré en vigueur en 2009) sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶³ « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire les écarts entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. »

En septembre 2008, la Commission européenne adoptera un *Livre vert sur la cohésion territoriale*. Il aura notamment pour but d'amorcer le débat sur la meilleure façon de tenir compte de la dimension territoriale au sein des politiques et des programmes de l'Union européenne.

Aujourd'hui, comme nous l'avons mentionné dans la première partie de ce volume (*cf.* partie 1, point 2.2), le terme « cohésion territoriale » est devenu le maître mot de l'action de l'Union européenne en matière d'aménagement de l'espace. Cependant, la question est de savoir si une notion politique a vocation à être définie ou si, au contraire, sa « qualité » est de ménager des interprétations différentes et ajustables. Bien entendu, dans le contexte politique et territorial de l'Union européenne, et plus particulièrement dans le domaine qui nous intéresse ici, la cohésion territoriale apparaît bien comme une notion politique qui permet de mettre un mot sur une réalité complexe et sur un objectif difficile à atteindre. Ainsi, la notion de « cohésion territoriale », au-delà de l'objectif de renforcer les liens entre territoires européens, permet également de faire référence à la réalité territoriale et à celle du fonctionnement de l'Union européenne. En effet, la mention de la dimension territoriale de la cohésion apparaît bien utile car elle permet de prendre en compte la diversité territoriale européenne tout en renvoyant aux territoires eux-mêmes le soin d'articuler les différentes politiques sectorielles (celles de l'Union européenne mais également celles mises en œuvre aux échelles infra-européennes) afin de contribuer à l'objectif de cohésion.

En outre, la référence à la dimension territoriale permet à chacun d'identifier son espace privilégié d'action : l'espace de l'Union européenne pour la Commission, les territoires nationaux pour les États membres, les espaces transnationaux pour les acteurs institutionnels impliqués dans des projets de développement, les territoires régionaux voire locaux pour les acteurs situés à ces niveaux. Il s'agit donc d'une expression permettant d'incorporer une approche multi-scalaire et de gouvernance multiniveaux bien ajustée à la définition et à la mise en œuvre des politiques européennes. C'est donc bien l'ensemble des territoires de l'Union européenne qui sont concernés par la cohésion

tandis que la référence territoriale introduit également l'idée d'un développement adapté aux potentiels endogènes et à la diversité des différents territoires de l'Union. Par conséquent, ce qui fait la « qualité » politique de cette notion c'est son caractère flexible et adaptable. La cohésion territoriale constitue un « concept spatial » défini par Gabrielle TATZBERGER comme un générique qui permet de simplifier une réalité complexe en la désignant par un mot qui renvoie à un objectif politique désirable, mais qui reste peu défini, permettant ainsi de ménager plusieurs interprétations afin d'autoriser la diffusion de la notion politique en question et ainsi d'éviter les impasses opérationnelles qui pourraient découler d'une définition trop précise (TATZBERGER, 2007).

Cependant, le caractère politique de cette notion s'accompagne d'une production scientifique directement (à travers ESPON) ou indirectement (les chercheurs s'en saisissant de leur propre initiative) suscitée par l'Union européenne. Elle donne alors lieu à différents types d'interprétation de la part des chercheurs qui entendent lui donner une signification spécifique. De ce point de vue, sans prétendre épuiser toutes leurs approches, nous proposons une sorte de typologie des tentatives de définitions proposées.

Tout d'abord, nous distinguons ce que nous nommerons ici une approche « exégétique ». Il s'agit d'une exégèse consistant à analyser le contexte européen de déploiement de la notion et à tenir compte de l'évolution du discours politique sur la notion elle-même. Cette posture relève à la fois d'une démarche analytique et contribue également à préciser et à enrichir le sens de la notion. Dans cette perspective, la notion de cohésion territoriale est interprétée à la fois comme la recherche historique d'un développement plus équilibré de l'espace européen d'une part, mais également comme une référence à la nécessité de mieux assurer la cohérence des décisions politiques à différentes échelles, d'autre part. La cohésion territoriale ferait alors référence à l'une des problématiques centrales de la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'Union européenne, celle d'assurer la cohérence multi-échelle des actions et des politiques

(FALUDI, PEYRONY, 2011). Ainsi, elle incorporerait implicitement le souci d'une meilleure gouvernance territoriale des politiques au sein de l'Union, notamment dans le domaine de l'aménagement de l'espace, domaine dans lequel les autorités européennes ne disposent pas de pouvoir juridique. Par ailleurs, certains, à l'instar de Bas WATERHOUT (2011), analysent les principaux éléments du discours européens sur l'aménagement de l'espace (à travers l'*Agenda territorial*, par exemple) comme la promotion de la dimension territoriale des politiques. L'idée de cohésion territoriale s'inscrirait alors dans la perspective d'un discours où les territoires sont censés s'appuyer sur leurs propres capacités de développement (capital territorial) pour assurer, chacun à leur niveau, leur propre développement et contribuer, par agrégation au niveau européen, à une meilleure cohésion de l'espace de l'Union européenne.

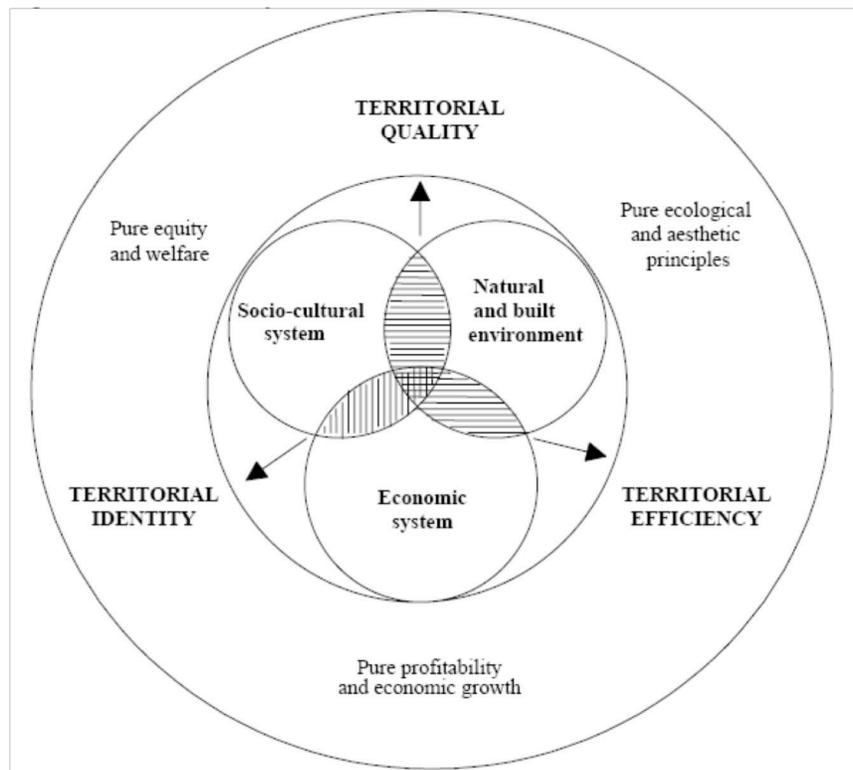
Un autre type d'approche que nous nommerons ici « normative » consiste à fournir une définition de la cohésion territoriale fondée sur une proposition de mesure chiffrée de ce qu'elle pourrait être. À titre d'exemple, le projet ESPON intitulé *Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies* (TIP TAP) propose un modèle d'évaluation de la cohésion territoriale fondé sur trois composantes générales (ESPON, 2010b) : « la qualité territoriale » (qualité de vie et de travail, niveau de vie, accès aux services d'intérêt général et à la connaissance), « l'efficacité territoriale » (efficacité des ressources, compétitivité et attractivité, accessibilité interne et externe)⁶⁴, « l'identité territoriale » (capital social, savoir-faire, spécificités et spécialisations, avantage comparatif).

Chacune de ces composantes prend en compte une large palette d'éléments qui permettent de qualifier un territoire et de déterminer, par la mesure, pour chaque territoire, sa position relative par rapport à l'objectif de cohésion territoriale. Dans cette étude, la cohésion territoriale fournit le cadre théorique de la mesure de l'impact territorial de politiques européennes sectorielles (dans le cadre de l'étude, celles des

⁶⁴ Il s'agit ici de mesurer les effets économiques des choix politiques et financiers européens (ex. : effets sur la croissance, sur l'emploi, sur certains secteurs économiques) en prenant en considération les caractéristiques initiales des territoires européens.

transports et de l'agriculture). Les trois composantes générales de la cohésion territoriale, telles que définies par le projet sont décomposées en critères. Pour chacun de ces critères, des indicateurs sont constitués en vue d'une mesure quantitative. Par agrégation ascendante des résultats pour chaque indicateur, puis pour chaque critère et enfin pour chaque dimension de la cohésion territoriale, on est alors capable de statuer, en fonction de scénarios d'évolution, sur les effets de telle ou telle politique en matière de cohésion territoriale.

Figure n° 4 - Les composantes de la cohésion territoriale⁶⁵ dans le projet ESPON TIP TAP



Source : ESPON, 2010b, p. 10

Un autre type d'approche peut être qualifiée de « wébérienne ». Dans cette perspective, il s'agit, en quelque sorte, de retourner, *in fine*, la notion à son « producteur » en lui en

⁶⁵ Ce titre correspond à la traduction littérale du titre en anglais figurant dans le rapport TIP TAP : *The components of territorial cohesion*.

proposant une interprétation alternative. Nous qualifions ici cette posture de wébérienne dans le sens où elle entend, *a priori*, poser une séparation entre sphère académique et sphère politique tout en renvoyant à cette dernière la question du choix (DENQUIN, 1985). À titre d'exemple, Claude GRASLAND et Grégory HAMEZ⁶⁶ ont proposé deux mesures différentes de la cohésion territoriale en se référant aux objectifs de deux documents majeurs de l'Union européenne : le SDEC et la stratégie de Lisbonne (2000) (GRASLAND, HAMEZ, 2005). Les auteurs montrent que les attendus de ces documents renvoient à un choix de variables de mesure différentes qu'ils combinent dans un indicateur de cohésion territoriale. Ils composent ainsi deux indicateurs distincts en utilisant, pour le SDEC, le PIB en parité de pouvoir d'achat, le taux de chômage et le pourcentage de jeune dans la population ; et, pour la stratégie de Lisbonne, le PIB en parité de pouvoir d'achat, le pourcentage d'activité tertiaire et le pourcentage de personnes avec une qualification élevée. La mesure s'effectuant ensuite au niveau NUTS 2 (niveau régional), ils aboutissent à deux résultats de mesure de la cohésion territoriale relativement contrastés spatialement. Outre leur souhait de faire prendre conscience que les mesures sont relatives aux cadres politiques et intellectuels dont elles découlent, ils exposent également une proposition alternative de mesure des inégalités spatiales (et, par conséquent, de la plus ou moins forte cohésion entre les territoires de l'Union) à travers une mesure des discontinuités spatiales.

Enfin, les chercheurs sont amenés à donner des définitions différentes de la notion ou à renvoyer aux acteurs politiques le soin d'effectuer des choix en fonction de différentes propositions scientifiques.

À travers cette typologie sommaire, nous pouvons constater qu'une notion politique devient l'objet d'un travail scientifique, ce qui contribue, à travers les travaux scientifiques qu'elle suscite, à l'instituer comme une notion pertinente pour l'analyse des objectifs et des dynamiques territoriales de l'Union européenne.

⁶⁶ Les auteurs évoquent explicitement l'approche wébérienne des rapports entre science et politique.

Cependant, malgré l'effort des chercheurs, ces dernières années, pour adapter leurs catégories d'analyse au flou des notions politiques, soit par extension de la compréhension de ces dernières (ex. du polycentrisme), soit en proposant de leur donner corps (ex. de la cohésion territoriale), on constate, encore aujourd'hui, comme nous le verrons à travers l'étude de certains travaux récents de recherche appliquée du programme ESPON 2006-2013, la persistance de la relativité du sens des concepts de l'aménagement européen de l'espace. Cette situation pose le problème, dans la perspective d'une construction politico-scientifique, de la contribution de la recherche à l'établissement du domaine de l'aménagement européen de l'espace. En outre, cela interroge la capacité du message européen à être compris par les acteurs infra-européens de l'aménagement, sachant qu'une partie des financements du programme ESPON est destinée à des opérations de diffusion (*Transnational networking activities*) des résultats des projets du programme auprès des acteurs de l'aménagement aux niveaux infra-européens, notamment aux niveaux national et régional.

2. LE PROBLÈME DE L'INSTABILITÉ DES CONCEPTS⁶⁷

La lecture de plusieurs rapports de recherche du programme ESPON 2006-2013 nous a permis d'étudier les définitions proposées, par les chercheurs auteurs de ces études, de deux concepts majeurs de l'aménagement européen de l'espace : celui de « cohésion territoriale » et celui de « compétitivité régionale ». Le recours aux rapports ESPON, notamment ceux qui relèvent de la catégorie de la recherche appliquée du programme, permet d'utiliser des sources qui combinent une approche scientifique et une approche orientée par les attendus des commanditaires ; autrement dit, des attendus politiques. À ce titre, nous avons montré, dans un article paru en 2011 (BONÉRANDI, SANTAMARIA, 2011), à travers l'exemple d'un projet du programme ESPON 2006 portant sur la gouvernance territoriale en Europe, comment les résultats du projet de recherche étaient

⁶⁷ Dans cette section, nous employons uniquement le terme de « concepts » dans la mesure où l'on considère que les notions acquièrent ce statut du fait de leur utilisation dans un cadre de recherche.

influencés par les attendus normatifs de la commande passée par les instances du programme⁶⁸.

L'intérêt des deux concepts étudiés ici, au-delà de leur forte mobilisation dans le discours européen, est de renvoyer aux deux objectifs principaux de l'aménagement européen de l'espace : une plus grande solidarité entre les territoires et la promotion du développement économique territorial. Le choix des rapports a été effectué, *a priori*, sur la base de leur présentation synthétique sur le site ESPON quand les projets semblaient mettre en jeu les concepts choisis et présenter un rapport direct (par exemple, le projet TANGO dont l'un des objectifs principaux est d'identifier des processus de gouvernance territoriale généralisables et transférables à la mise en œuvre de la politique de cohésion et à l'aménagement de l'espace aux niveaux nationaux, régionaux et locaux) ou indirect (quand il s'agit de mesurer les conséquences sur l'organisation de l'espace de phénomènes spatiaux et d'en tirer des préconisations : ex. TIGER, présenté ci-dessous) avec les questions d'aménagement de l'espace. Nous avons donc effectué une première sélection de 12 rapports finaux disponibles sur le site d'ESPON au moment où nous avons entamé cette démarche (octobre 2014). Puis, la lecture des rapports nous a conduit à ne retenir que ceux qui mobilisaient effectivement dans leur texte, les deux concepts que nous entendions étudier, soit les 8 rapports⁶⁹ présentés en suivant. Finalement, si cette sélection est relativement limitée, puisque le programme ESPON 2006-2013 comporte vingt-cinq projets de recherche appliquée, elle permet de couvrir différents types d'espaces et plusieurs échelles d'observation et, comme nous le verrons, de révéler la diversité des appréhensions des concepts choisis.

⁶⁸ Rappelons que les cahiers des charges des études du programme ESPON sont négociés par les représentants des États membres dans le cadre d'une instance spécifique : le *Monitoring Committee*.

⁶⁹ Parmi les 12 rapports initialement retenus, les rapports finalement non utilisés sont les suivants : *Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors (ATTREG)*, *Knowledge, Innovation, Territory (KIT)*, *Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis (SIESTA)*, *European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life (TERCO)*.

Les projets choisis sont donc les suivants⁷⁰ :

- SeGI : *Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development* (ESPON, 2013b). Ce projet apparaît comme central du point de vue de l'étude de la cohésion territoriale ; les « services d'intérêt généraux » étant historiquement (Traité d'Amsterdam) considérés comme des éléments devant jouer un rôle important dans la promotion de la cohésion territoriale.
- TIGER : *Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions* (ESPON, 2012). Ce projet s'intéresse à la place des régions européennes dans le cadre de la globalisation et notamment à leur position et à leurs atouts en termes de compétitivité relative.
- TANGO : *Territorial Approaches for New Governance* (ESPON, 2013c). Ce projet, comme son intitulé l'indique, porte sur la gouvernance territoriale. De fait, il renvoie à une des dimensions importantes de la cohésion territoriale, celle qui se soucie de la cohérence des politiques grâce à la coordination verticale et horizontale des politiques publiques, des programmes et des projets.
- FOCI : *Future Orientations for Cities* (ESPON, 2010c). Ce projet porte sur le rôle moteur des villes pour permettre d'atteindre les buts de la stratégie de Lisbonne en termes de croissance et d'emploi (compétitivité).
- EDORA : *European Development Opportunities in Rural Areas* (ESPON, 2011). Ce projet, qui porte sur les zones rurales, s'intéresse à la question de la création d'emplois et à la croissance économique de ces espaces. Il ambitionne de repérer les différentes opportunités de développement des espaces ruraux et d'identifier des possibilités d'amélioration de leur compétitivité.
- GEOSPECS : *Geographic Specificities and Development Potentials in Europe* (ESPON, 2012b). Ce projet porte sur les territoires de l'Union européenne dits spécifiques, c'est-à-dire des territoires jugés « fragiles » (espaces ruraux, espaces affectés par des transitions industrielles, des régions peu peuplées...). Il entend notamment interroger les raisons pour lesquelles les régions étudiées ici, en dépit de leurs

⁷⁰ Nous avons utilisé les rapports finaux (*main final reports*) qui présentent les principaux éléments de méthodologie et de résultats de la recherche appliquée.

ressources spécifiques, ne rattrapent pas leur retard de développement. Les espaces étudiés constituent donc un enjeu en termes de cohésion territoriale européenne.

- ESaTDOR : *European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks* (ESPON, 2013d). Ce projet s'intéresse à l'articulation entre les espaces maritimes et les espaces côtiers. Il entend notamment présenter la contribution de ces espaces au développement économique de l'Europe dans un contexte de globalisation.
- SGPTD : *Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe; Performance, Policies and Prospects* (ESPON, 2012c). Ce projet porte sur les villes de second rang, qui ne sont pas capitales, à l'échelle nationale⁷¹. Il s'intéresse, notamment, aux facteurs de compétitivité de ces villes et à leurs évolutions économiques vis-à-vis des villes capitales et du reste du territoire national ; la mesure de ces évolutions permettant de statuer, en fonction de la mesure des PIB par habitant, sur la plus ou moins grande convergence économique entre les villes étudiées et le reste du territoire afin d'en déduire les évolutions nationales en termes de cohésion territoriale.

2.1. La diversité du sens et de l'utilisation des concepts : l'exemple de la cohésion territoriale et de la compétitivité régionale

- *La cohésion territoriale dans les rapports ESPON étudiés.* Tout d'abord, certains rapports (TANGO, ESaTDOR, EDORA) utilisent bien le concept de cohésion territoriale sans pour autant en donner une définition précise.

Dans le projet TANGO, par exemple, un lien formel est établi entre l'objet central du projet, l'étude de la gouvernance territoriale, et la cohésion territoriale : une bonne gouvernance territoriale serait alors un moyen d'atteindre l'objectif de cohésion territoriale. Si cela renvoie à une idée développée par ailleurs dans la littérature - la

⁷¹ À titre d'exemples, les villes en question retenues dans le cas de la France sont : Lens, Lille, Metz, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Nice, Toulon, Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Rouen.

cohésion territoriale relèverait notamment de la bonne articulation entre les politiques sectorielles au niveau territorial -, il n'est pas proposé, dans le cadre de ce projet, de définition précise de ce concept.

Le projet EsaTDOR évoque la cohésion territoriale en renvoyant aux documents européens qui y font référence. L'approche de la cohésion territoriale est générale, comme en témoigne la citation suivante, p. 56 : « *ESatDOR is based upon the concept of territorial cohesion and the role of the maritime space within this agenda* ». Cette posture peut s'expliquer par l'idée générale du projet : la cohésion territoriale concerne ici l'interaction entre les espaces maritimes et les espaces terrestres et, de ce point de vue, c'est plutôt la question de la gouvernance (territoriale) de ces espaces mais aussi de leurs relations qui est ici privilégiée. Une « bonne » gouvernance de ces espaces doit permettre de mettre en place des stratégies intégrées de développement combinant les enjeux des espaces terrestres et des espaces maritimes. Cette situation devrait, naturellement, déboucher sur une meilleure cohésion territoriale.

Dans la même perspective, le projet EDORA, centré sur son objet, celui du développement des espaces ruraux, introduit une notion *sui generis*, celle de « cohésion rurale ». Cependant, dans ce cas, comme le souligne la chercheuse Nathalie BERTRAND de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture dans son rapport d'expertise⁷² du projet commandé par l'Unité Mixte de Service - Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen (UMS-RIATE), il est difficile de savoir ce que les auteurs visent exactement : est-ce la « cohésion » entre les espaces ruraux, entre les espaces ruraux et les autres espaces, ou encore au sein même des espaces ruraux ? Dans ces trois projets, au-delà des similitudes que l'on peut repérer (lien entre cohésion territoriale et gouvernance territoriale), le concept de cohésion territoriale reste donc peu défini.

⁷² Le rapport d'expertise est consultable à l'aide du lien suivant : http://www.ums-riate.fr/Webriate/wp-content/uploads/2014/05/EDORA_Expertise.pdf.

D'autres projets (GEOSPECS, SeGI) présentent une définition générale du concept qui renvoie à l'approche qualifiée précédemment d'exégétique : la cohésion territoriale étant définie comme un but à atteindre, celui d'un développement équilibré et celui de la réduction des inégalités régionales, en utilisant le moyen d'une meilleure coordination des politiques sectorielles sur les territoires. Dans cette perspective, le projet GEOSPECS propose la définition suivante : *Territorial cohesion is about ensuring a balanced spatial distribution of activities and people* (p. 68) ; ou encore, *The goal of territorial cohesion is to reduce regional disparities by increasing the coherence of sectoral policies with spatial impacts, and regional policy*⁷³ (p. 68). Pour sa part, le projet SeGI propose une définition qui reprend, en élargissant quelque peu la perspective (incorporation de la dimension environnementale, référence au contexte politique de mise en œuvre), ce même type de définition en l'adaptant à son objet d'étude (les « services d'intérêt généraux »). La cohésion territoriale est lors définie à travers les quatre éléments suivants :

- la cohésion territoriale serait d'abord affaire de rééquilibrage, c'est-à-dire d'une stratégie visant à contrebalancer l'importance économique et la compétitivité de certaines régions grâce à un accès plus large des citoyens et des entreprises d'autres régions, moins bien dotées, aux « services d'intérêt généraux » en relation avec la performance économique : l'énergie et les communications ;
- elle permettrait de combiner l'amélioration de la capacité des territoires en matière de développement économique (compétitivité) tout en adoptant des stratégies visant à préserver l'environnement (développement durable) ;
- elle renverrait également à une méthode où le territoire, au sens général, jouerait le rôle d'un espace d'intégration des différentes politiques (*territorialy-oriented*) ;
- enfin, la cohésion territoriale correspond également à un but à atteindre (*future-oriented*) en prenant en compte les contraintes externes (ex. : changement climatique) et internes (ex. : choix politiques et idéologiques de chaque État membre, notamment par rapport aux « services d'intérêt général »).

⁷³ Cette dernière citation est empruntée à : COPUS A., HÖRNSTRÖM L. (dir.). (2011), *The New Rural Europe : Towards Rural Cohesion Policy*, Stockholm, Nordregio.

Cependant, une fois définie, les auteurs du rapport bâtissent leur méthodologie sur des concepts semble-t-il plus adaptés au sujet qu'ils traitent, celui des « services d'intérêt généraux » : disponibilité (*availability*), accessibilité physique, accessibilité financière (*affordability*), qualité. Ce n'est finalement que dans les conclusions du travail que la cohésion territoriale est évoquée pour constater les fortes différences en matière de fourniture de « services d'intérêt généraux » à travers l'Europe qui posent donc, de ce fait, un problème de cohésion territoriale à cette échelle.

Enfin, la cohésion territoriale fait l'objet de tentatives de mesures qui varient naturellement avec les thématiques étudiées mais qui témoignent cependant de la variété dans la manière d'aborder la question par ce prisme. Les projets FOCI et TIGER ont pour point commun une approche sociale de la cohésion, mais alors que le premier se cantonne à la « cohésion sociale », qu'il propose de mesurer à travers un certain nombre de catégories et d'indicateurs, le projet TIGER présente une acception générale de la cohésion considérée comme un des objectifs principaux de l'Union européenne (avec ceux de compétitivité et de développement durable) mais distingue la cohésion sociale de la cohésion territoriale. Comme dans le cas de FOCI, le rapport TIGER entend mesurer, à l'aide d'indicateurs, d'une part, la cohésion sociale et, d'autre part, la cohésion territoriale. Par conséquent, si le projet FOCI apparaît un peu en décalage par rapport à l'objectif de définition de la cohésion territoriale, il nous paraît cependant intéressant de le mettre en perspective avec le projet TIGER pour souligner les différences relatives aux propositions des auteurs concernant la mesure de la cohésion dite sociale.

Ainsi, le projet FOCI propose une mesure de la cohésion sociale à partir de plusieurs catégories chacune reliées à un indicateur :

- il propose de mesurer l' « autosuffisance » (*self sufficiency*) des villes à partir de leur capacité à fournir du travail sur place à la population. L'indicateur choisi est celui du taux de chômage ;

- le niveau de santé de la population des villes est mesuré grâce à la mortalité infantile ;
- le projet propose également une catégorie visant à mesurer la « vie sociale et l'exclusion sociale » à travers la mesure des homicides et des suicides ;
- une catégorie concerne les inégalités sociales et l'exclusion sociale ; elle est mesurée, notamment, par la comparaison entre les niveaux de diplôme et le chômage et par les inégalités de revenus ;
- une catégorie intitulée « inégalités socio-spatiales » est mesurée notamment grâce à la comparaison des taux de chômage entre les différents quartiers des villes ;
- enfin, une catégorie « perception » doit permettre d'évaluer des facteurs « qualitatifs » de perception des citoyens en matière de logement, d'aisance financière, de santé, de sécurité...

Dans le projet TIGER, la cohésion sociale de l'Union européenne (mesurée au niveau de l'Union européenne et au niveau NUTS 1) est définie à partir des indicateurs suivants comparés aux grandes zones régionales du monde (NAFTA, ASEAN+3) : l'espérance de vie, la mortalité infantile, le taux d'alphabétisation. L'Indice de développement humain est également considéré comme un indicateur à prendre en compte même s'il incorpore deux (espérance de vie, taux d'alphabétisation) des trois aspects précédemment utilisés (le quatrième étant le PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat).

Ces différences peuvent s'expliquer par l'échelle de travail des projets qui n'est pas la même : celle des villes pour FOCI et celle des pays et du monde pour TIGER⁷⁴. Néanmoins, on peut constater que la même expression recouvre finalement des propositions de mesure différentes.

Pour en revenir à la cohésion territoriale proprement dite, et en s'en tenant donc au projet TIGER, elle est mesurée, toujours dans le cadre de grandes comparaisons internationales avec les espaces d'intégration régionale mentionnés ci-dessus, par le

⁷⁴ Même si TIGER s'intéresse également à l'insertion des régions et des villes dans la globalisation.

coefficient de variation du PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat et par celui de la mortalité infantile entre États constituant ces grands regroupements.

Les deux rapports, FOCI et TIGER, partagent certes une analyse de la cohésion territoriale qui renvoie à la mesure des inégalités, notamment en termes d'emploi, de santé, d'éducation, de revenus. Mais les variables choisies diffèrent d'un rapport à l'autre.

- *La compétitivité régionale*⁷⁵ dans les rapports ESPON étudiés. L'analyse des projets ESPON montre que le concept de compétitivité régionale fait l'objet d'utilisations fort différentes qui font non seulement écho à des différences de définition mais également à des différences de conception et d'approche.

Tout d'abord, la compétitivité peut être envisagée à travers sa mesure. À ce titre, les rapports TIGER, FOCI et SGPTD proposent des mesures différentes de la compétitivité. Ainsi, TIGER présente, toujours dans le cadre d'une comparaison entre grands ensembles d'intégration économique internationaux, sept indicateurs de compétitivité pour comparer celle de l'Union européenne à celle des deux autres espaces de coopérations économiques : le PIB par habitant, le taux d'utilisateurs d'Internet, le taux d'utilisateurs de téléphones mobiles, la part des dépenses de Recherche et développement dans le PIB, le pourcentage d'étudiants dans la population, le taux d'emploi et l'âge médian de la population. Dans le cadre du projet FOCI, les auteurs du

⁷⁵ Il convient de préciser que les projets étudiés ne font pas toujours référence à l'expression « compétitivité régionale » mais utilisent parfois le seul terme de « compétitivité ». Cependant, dans le cadre du programme ESPON, même si la dimension régionale n'est pas explicitement mentionnée dans les projets, la compétitivité est toujours étudiée sous un angle spatial voire territorial (sous l'angle spatial, car les résultats produits sont présentés dans le cadre des découpages statistiques de l'Union européenne (NUTS) ; sous l'angle territorial, notamment dans certaines études de cas). De surcroît, comme nous l'avons déjà précisé (cf. partie 1, point 4), la référence à la dimension régionale dans le cadre de l'Union européenne doit être considérée comme un générique pour désigner des espaces infra-européens, même si, souvent, c'est bien la maille régionale (niveau NUTS 2) qui est utilisée dans les rapports ESPON. Finalement, l'expression « compétitivité régionale » constitue la déclinaison en termes d'aménagement européen de l'espace de l'objectif de compétitivité portée par la stratégie générale *Europe 2020*.

projet considèrent que la compétitivité des villes se reflète, en premier instance, dans leur PIB par habitant et par la croissance de leur PIB. Ils identifient ensuite des « facteurs de base » (*basic factors*) de la compétitivité : l'importance des services aux entreprises et à l'industrie, le niveau de qualification de la main-d'œuvre, la mesure de l'accessibilité (notamment l'accessibilité multimodale) ; ainsi que des « facteurs modernes » (*modern factors*) définis à travers le nombre de travailleurs indépendants (mesure de la capacité entrepreneuriale), la part de la Recherche et développement dans le PIB des villes considérées, le nombre de personnes employées dans les domaines de la recherche et des sciences et le nombre de brevets déposés ; et, enfin, des « facteurs spécifiquement urbains » (*Urban specific factors*), ceux relevant des fonctions de commandement mesurées à travers le nombre des sièges sociaux d'entreprises. Le projet SGPTD entend, pour sa part, mesurer la compétitivité des villes secondaires (càd, les grandes villes qui ne sont pas capitales) en prenant en compte les éléments suivants : l'évolution de la population, le PIB total, le PIB par habitant, le PIB par actif occupé, l'emploi total, l'emploi par secteur, le taux d'emploi, le niveau d'éducation, le taux de chômage, les dépôts de brevet, l'accessibilité potentielle, le taux de migration nette.

À travers ces trois projets qui proposent une mesure de la compétitivité, on constate certains éléments de convergence dans le choix des indicateurs. Les trois projets mobilisent, d'une manière ou d'une autre, la mesure du PIB. Ils incorporent également dans leurs analyses, à travers plusieurs indicateurs (FOCI) ou un indicateur unique (SGPTD, TIGER), la question de l'investissement dans le Recherche et développement. On peut également relever un ensemble de mesures qui concernent le niveau de qualification de la main-d'œuvre. Les projets TIGER et SGPTD proposent également des mesures relatives à la structure de l'emploi (taux d'emploi dans les deux cas, emploi total et emploi par secteur dans le cas de SGPTD). FOCI et SGPTD s'intéressent à l'accessibilité comme composante de la compétitivité. Enfin, sans que les indicateurs choisis soient identiques, TIGER et SGPTD partagent des préoccupations relevant des évolutions démographiques à travers la mesure de l'âge médian de la population (TIGER) et à travers l'étude de l'évolution de la population et des taux de migration

nettes (SGPTD). Cependant, chaque projet incorpore des éléments de mesure qui lui sont spécifiques sans que l'on puisse expliquer ces choix par la spécificité de l'objet traité (les villes dans les cas de FOCI et de SGPTD et les pays, les régions et les villes pour TIGER) : l'utilisation d'Internet et des téléphones mobiles dans le cas de TIGER, les services aux entreprises, la part de travailleur indépendant, le nombre des sièges sociaux d'entreprises dans le cas de FOCI, le taux de chômage dans le cas de SGPTD.

Les projets présentés ci-dessus proposent, d'une manière ou d'une autre, d'objectiver le concept de compétitivité régionale à travers sa mesure. En revanche, d'autres projets se positionnent sur un autre registre : celui d'une explicitation des attendus de la compétitivité régionale. Les auteurs de ces rapports sont amenés à prendre position et à discuter le concept lui-même. L'exemple le plus significatif de cette posture se trouve dans le projet SeGI. Ce projet qui développe notamment des scénarios d'évolution des « services d'intérêt généraux » en fonction de choix politiques, utilise la notion de compétitivité (régionale) pour définir la conception d'une Europe libérale qui aurait fait le choix d'une intégration dans le marché mondial en renforçant les territoires déjà bien placés dans la compétition internationale (p. 44 : ... *competitiveness lends itself to a proactive strategy aimed at the enhancement of regional performance even among the most advanced region*), sans se soucier des conséquences territoriales de ce choix, notamment en termes de fourniture de « services d'intérêt généraux » et plus particulièrement des « services sociaux d'intérêt généraux »⁷⁶.

Le projet GEOSPECS, bien que sur un autre registre, interroge également le concept de compétitivité régionale à partir d'un cadre théorique, celui du développement territorial. Certes, ce cadre théorique n'est pas explicitement présenté dans le projet mais le sujet du projet lui-même (la définition, les caractéristiques et les enjeux des territoires

⁷⁶ Le projet distingue deux catégories de « services d'intérêt général » : les « services sociaux d'intérêt général » relatifs au marché du travail, à l'éducation, à la santé, à l'enfance, au logement social, à l'assistance sociale... et, en référence à la catégorie forgée par l'Union européenne, les « services d'intérêt économique général » (SIEG) soumis à la concurrence. Il s'agit, dans ce dernier cas, des services de l'énergie, des transports, des communications, de l'eau, des déchets...

dits spécifiques qui recouvrent notamment certains espaces considérés comme fragiles : les îles, les montagnes, les territoires d'outre-mer, les régions à faible densité) amène les auteurs à s'intéresser à la situation de ces espaces en regard de l'injonction à la compétitivité. Ils développent alors une posture critique : *European debates on cohesion and competitiveness therefore need to focus on models of growth and development within regions, rather than on the convergence or divergence of regional levels of performance* (p. 47). Opposant deux stratégies pour promouvoir la compétitivité de ce type d'espaces, celle de l'aide directe à ces espaces pour leur permettre de compenser leurs difficultés et celle de l'aide à la promotion de leurs ressources spécifiques, les auteurs proposent l'approche suivante : *An alternative approach would be to promote assets ('territorial capital') without focusing on external trade. This would imply that one focuses on how regional resources can help to generate a more robust internal economy, and on this basis increase the sustainability of local communities* (p. 46).

Dans la même perspective, le projet EDORA qui porte sur le développement des espaces ruraux, emploie le terme de compétitivité non pas en référence à l'Union européenne mais de manière plus générale pour proposer de soutenir financièrement les espaces ruraux considérés au-delà de leur dimension agricole pour développer des « pôles de compétitivité »⁷⁷ ruraux. Cela passe, pour les auteurs, par le dépassement du débat sur l'arbitrage entre le premier et le deuxième pilier de la PAC et par une action visant à redistribuer les fonds importants consacrés à la « compétitivité agricole » (axe 1 du deuxième pilier de la PAC : aide à l'investissement) et aux mesures agro-environnementales (axe 2) vers l'économie rurale en général, l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural (axe 3) et l'aide à l'organisation des acteurs ruraux (axe 4)⁷⁸.

Outre les différences repérées dans les mesures de la compétitivité régionale, malgré certains éléments de convergence, on peut également faire le constat que, soit de manière directe (SeGI), soit de manière plus indirecte (GEOSPECS, EDORA), le concept

⁷⁷ Cette appellation ne renvoie pas ici à la politique publique française homonyme.

⁷⁸ Exemple : Programme *Leader*

lui-même est discuté par les chercheurs qui entendent finalement s'affranchir d'une conception qui leur semble peu adaptée aux territoires qu'ils étudient. Dans ce cas, c'est le concept européen lui-même qui est sur la sellette même s'il reste un concept clé du vocabulaire européen, notamment si l'on se réfère à la stratégie *Europe 2020* mais également aux orientations actuelles de la politique régionale.

Encadré n° 2 - De la difficulté des chercheurs avec les concepts européens : l'exemple des « services d'intérêt généraux » (*Services of general interest, SGI*) dans le cadre du projet SeGI

Les auteurs du projet SeGI proposent, en amont de leur travail d'étude, un développement particulièrement éclairant sur la difficulté pour les chercheurs de mobiliser des concepts politiques dans le cadre de leurs investigations. Ainsi, on peut lire, p. 11 du rapport final : *SGI, as a concept, lacks scientific precision; it has no 'generally accepted' definition, it displays multiple political aspects and implications, and has a rather indistinct evolutionary path. In reality, however, this is not perhaps as surprising as it initially seems, given the politicised nature of the EU with its partly intergovernmental, partly supranational, governance structure. The EU is not a 'monolithic' actor, rather it is often better understood as a site of 'power struggle' – a process - between various groups. In this context, concepts like SGI and 'European Social Model' remain essentially fluid and intangible because their definition represents the actual site of the conflict. Ultimately, few 'battles' are won decisively by one side or the other so 'compromises' occur which sees ostensibly 'scientific' concepts like those above, or 'polycentricity' etc., politicised to the extent that they can potentially mean 'all things to all men'. This is why, at the political level, no clear definition exists and thus why the residual legal formulation is viewed as inadequate. One potential path to definitional clarity here is to view SGI in relation to its circumscribed EU legal context as outlining potential national exceptions to EU competition policy (the negative integration approach), another is to more pro-actively assign the concept of SGI with EU-wide importance in respect of enhancing quality of life, overcoming social exclusion, ensuring Fundamental Rights, and achieving social and economic cohesion (the positive integration approach). The gaping chasm between these already 'politicised' concepts however makes it very difficult to operationalise and thus affords little in the way of guidance in respect of the empirical study of territorial patterns and implications* [c'est nous qui soulignons].

Les auteurs de ce rapport témoignent ainsi des difficultés non seulement scientifiques mais aussi opérationnelles liées à l'absence d'une définition suffisamment claire des concepts utilisés au niveau européen. Cette situation s'explique à la fois par la manière dont les concepts sont mobilisés dans le discours politique, « ... qui tolèrent les contradictions et les inconséquences » (DENQUIN, 1985, p. 17), mais aussi dans le droit européen qui peine à définir clairement les services en question. En effet, dans le droit primaire de l'Union européenne deux catégories de SIG sont consacrés : les Services économiques d'intérêt général et les Services non économiques d'intérêt général sans que pour autant une claire distinction puisse être faite entre services « économiques » et services « non économiques »... (BAUBY, 2011).

Certes, nous avons pu repérer, à travers l'exemple de la cohésion territoriale et de la compétitivité régionale, certains points de convergence dans leur interprétation scientifique à travers l'étude des rapports ESPON mobilisés. Cependant, nous avons pu également faire le constat de la diversité des interprétations et, parfois, des utilisations

voire des postures des chercheurs vis-à-vis de ces deux concepts clés. Partant, la capacité à établir un domaine, celui de l'aménagement européen de l'espace, en s'appuyant sur des définitions conceptuelles sinon suffisamment claires du moins partagées, semble incertaine. Si cette situation pose parfois problème aux chercheurs (cf. encadré n° 2), elle pose également un problème pour la pratique. En effet, un débat existe aujourd'hui, aussi bien dans le champ général de l'aménagement que dans celui de l'aménagement européen de l'espace, pour savoir dans quelle mesure il est pertinent de disposer de concepts clairement définis pour pouvoir, sur cette base, élaborer des actions en rapport avec les objectifs européens.

2.2 Un problème pour la pratique ?

Pour Cécile ROBERT et Antoine VAUCHEZ (cf. *supra* point 1.1), la production politico-scientifique de l'Union européenne renvoie également à des catégories produites pour la pratique. Dans le cas de l'aménagement européen de l'espace, cette idée peut être rapprochée d'un débat scientifique sur les effets que produisent la diffusion des concepts sur la pratique des acteurs infra-nationaux de l'aménagement. Les termes du débat en question sont les suivants : faut-il, afin de concevoir et mettre en œuvre des actions en conformité avec les objectifs communautaires, disposer de concepts clairement définis auxquels pourraient se référer les acteurs ? Ou, au contraire, le caractère incertain des concepts au niveau européen permet-il de générer des effets adaptés à des situations territoriales différentes ?

Ainsi, se fondant sur des études empiriques en matière d'aménagement de l'espace européen, certains auteurs (FALUDI, WATERHOUT, 2002) considèrent que les notions jouent un rôle dans l'élaboration de plans d'action en dépit de leur manque de clarté conceptuelle. Pour Andreas FALUDI, les notions mobilisées par l'Union européenne ont une « capacité créatrice » (*generative capacity*) à l'intérieur de cadres politiques existants ou dans le cadre de l'élaboration de nouvelles politiques. Dans le même ordre d'idée, David SHAW et Olivier SYKES considèrent que le concept qu'ils ont étudié, celui de

polycentrisme, *performs in different ways in different planning processes and contexts* (SHAW, SYKES, 2004, p. 300). Dans un article récent, reprenant le débat présenté ci-dessus, Gareth ABRAHAMS conclut que, pour ces auteurs, il est moins important de déterminer avec exactitude ce que recouvre une notion que d'identifier ce qu'elle produit comme résultats (ABRAHAMS, 2013). Dans le même article, l'auteur élargit le débat à l'aménagement en général en faisant référence aux théoriciens d'un aménagement « pragmatique » (*pragmatic planning*) au nombre desquels il compte des auteurs comme Stanley M. STEIN et Thomas L. HARPER (STEIN, HARPER, 2012). Pour ces derniers, les outils développés à partir de définitions « normatives »⁷⁹ imposent une série de règles à suivre plutôt que d'encourager des réponses innovantes adaptées à des contextes toujours singuliers. Ces auteurs militent donc plus volontiers pour des concepts disposant d'une certaine fluidité ouvrant la voie à des utilisations plus ajustées à leurs contextes de déploiement.

A contrario, certains auteurs (MARKUSSEN, 1999) considèrent que les notions floues ou ambiguës sont difficiles à mettre en pratique et compromettent la cohérence d'ensemble des actions menées. Pour qu'un concept soit utile, il conviendrait donc de le relier à un ensemble d'objectifs précis, ce qui permettrait qu'il soit compris de la même manière par les personnes qui le mobilisent (chercheurs, élus, praticiens...).

Si l'approche « pragmatique » permet ainsi de prendre acte du caractère adaptable des concepts selon les contextes⁸⁰, elle peut donner l'impression aux praticiens situés aux différents échelons territoriaux de la relativité fondamentale du discours européen sur l'aménagement de l'espace, ce qui pose à nouveau le problème de la constitution d'un domaine d'action suffisamment identifié au niveau de l'Union européenne.

⁷⁹ Nous utilisons ici le terme « normatif » car il rend mieux compte de l'idée développée par les auteurs cités. En effet, même si ces derniers emploient, en anglais, le terme *essentialist*, dont la traduction littérale pourrait laisser penser qu'il renvoie à l'analyse conceptuelle, il s'agit bien, pour les auteurs mentionnés, de désigner, par ce terme, un ensemble de règles qui guident l'action d'aménagement. Dans leur interprétation, ces règles sont considérées comme des contraintes.

⁸⁰ Les résultats du projet CaDEC valident d'ailleurs cette analyse : pour plus de détail sur ce point, se reporter au volume 1.

Pour ce qui nous concerne, nous considérons que la dichotomie entre « normativité » et « pragmatisme » ne permet pas de rendre pleinement compte de la réalité plus complexe de l'activité de l'Union européenne dans le domaine de l'aménagement de l'espace qui renvoie à des dimensions à la fois politique, scientifique et opérationnelle qui combinent des éléments de « normativité » et des éléments de « pragmatisme ». En effet, même mal définis, les concepts relèvent d'une approche politique et scientifique « normative » mais leur caractère vague, et donc adaptable, renvoie à une dimension « pragmatique ». Par conséquent, on ne peut que prendre acte de cette situation qui ne contribue certes pas à la cohérence du domaine étudié.

C'est sur la base de ce constat que nous proposons d'avoir recours à la mise en place d'une ontologie de domaine. Ce projet, présenté ici comme une perspective de recherche est à la fois modeste et ambitieux ; modeste car il ne vise pas à réduire la complexité du domaine ; ambitieux car il permettrait aux différents acteurs de l'aménagement européen de l'espace, mais aussi aux chercheurs, d'y voir plus clair et pourrait ainsi contribuer à une vision plus cohérente (*cf.* note 56) du domaine.

3. VERS UNE ONTOLOGIE DE DOMAINE

Tout d'abord, il convient de préciser que la perspective de recherche que nous entendons présenter ici à travers l'utilisation d'une démarche dite d'ontologie de domaine correspond à un travail qui n'est ni accompli ni même commencé aujourd'hui.

Nous avons toutefois engagé, dans le cadre de l'UMS-RIATE⁸¹, une réflexion mobilisant à la fois des collègues de six pays européens mais également des collègues français informaticiens spécialisés dans le montage d'ontologies. Ce qui suit correspond donc à une présentation de l'état de notre réflexion et vise à préciser l'intérêt de ce type de

⁸¹ Ce projet figure d'ailleurs dans le programme d'action de l'Unité dans le cadre du contrat quinquennal 2014-2018.

démarche dans la perspective de la clarification du domaine de l'aménagement européen de l'espace à partir de l'entrée choisie dans cette partie, celle des concepts.

3.1. Définition et intérêt d'une ontologie de domaine pour l'aménagement européen de l'espace

Définie de manière élémentaire une ontologie est un ensemble structuré des termes et des concepts représentant le sens d'un champ d'informations. La démarche ontologique s'appuie sur des outils informatiques (logiciels) qui permettent d'organiser, selon une certaine logique, les informations que l'on entend traiter.

Il existe différents types d'ontologies selon le niveau d'abstraction des termes utilisés. L'ontologie de domaine, à laquelle nous nous référons ici, est celle qui utilise les concepts d'un domaine tels qu'ils sont manipulés par les professionnels (considérés au sens large : chercheurs, praticiens, responsables politiques) du domaine en question.

Selon Tom GRUBER (1993), chercheur en informatique qui fait autorité en la matière, une ontologie est la « spécification » d'une « conceptualisation » ; le terme « conceptualisation » renvoyant au choix que les concepteurs de l'ontologie vont opérer quant à la manière de décrire un domaine ; le terme « spécification » renvoyant à la description formelle de cette conceptualisation. Partant, une ontologie permet de formaliser une connaissance sur un domaine.

En premier lieu, la démarche ontologique correspond à la sélection des concepts les plus pertinents (STUDER, BENJAMINS, FENSEL, 1998). Les concepts sont rassemblés et constituent ainsi les briques élémentaires permettant d'exprimer les connaissances du domaine qu'ils recouvrent. Les concepts sont ensuite organisés en fonction des types de liens logiques qu'ils entretiennent. Ces liens peuvent être par exemple des liens dits d'« héritage » quand des concepts sont liés à un ou des concepts plus généraux, de « composition » quand un concept peut être défini par plusieurs termes ou concepts,

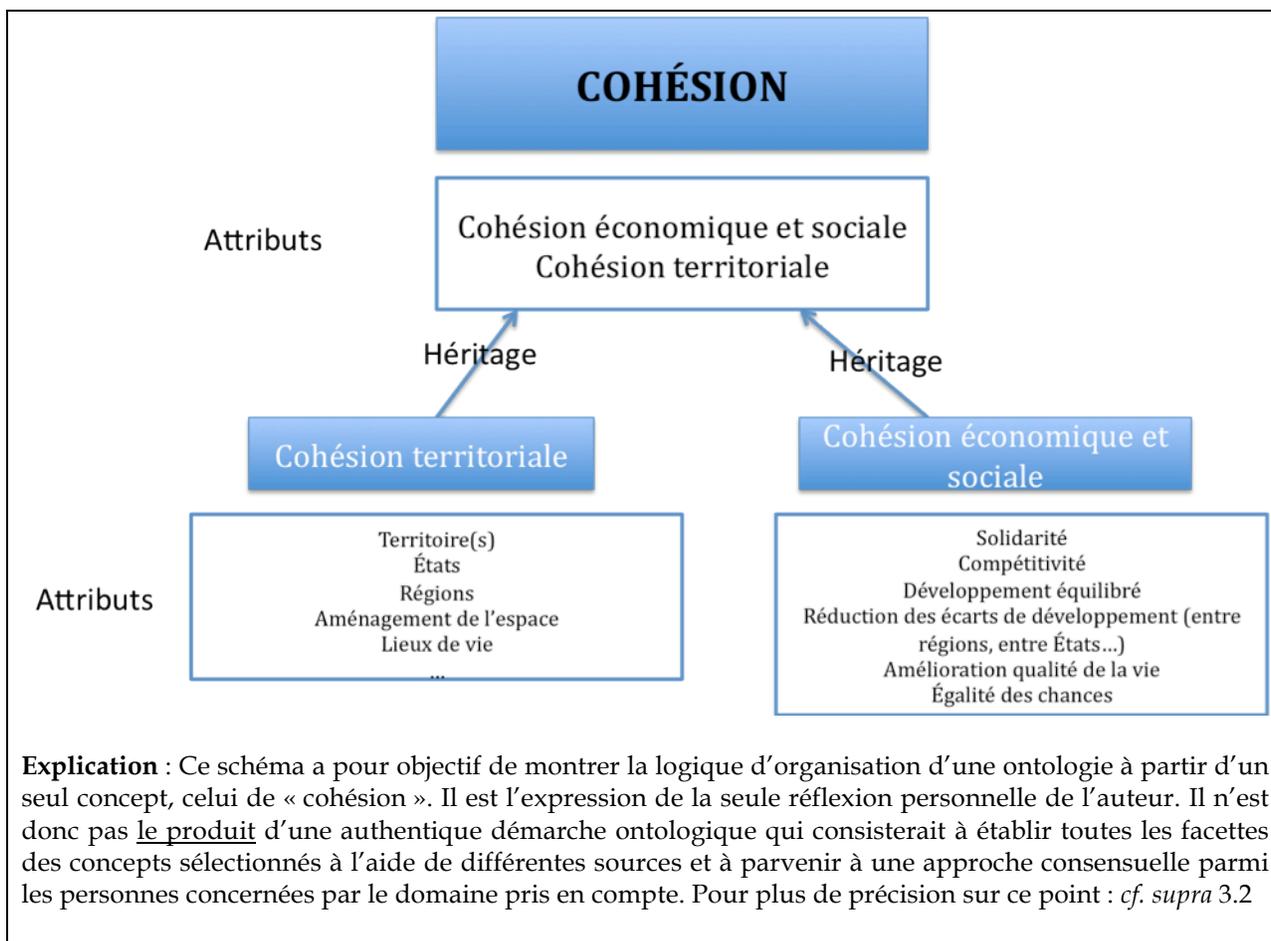
voire d' « exclusion » quand on considère que deux concepts s'excluent mutuellement. Par conséquent, l'ontologie permet d'aboutir à un ensemble structuré de concepts et de termes. En résumé, elle constitue un réseau sémantique décrivant un domaine.

Chaque concept d'une ontologie doit posséder une définition précise. Cependant, au-delà du caractère normatif de la démarche initiale qui oblige la communauté des spécialistes du domaine à se mettre d'accord sur la signification des mots à partir d'hypothèses implicites (GUARINO, 1998), la démarche ontologique permet, à travers les choix effectués sur les types de relations (cf. figure n°4) entre les concepts, d'étendre la signification des termes. En ce sens « *An ontology defines the basic terms and relations comprising the vocabulary of a topic area as well as the rules for combining terms and relations to define extensions to the vocabulary* » (NECHES et alii, 1991, p. 40).

Finalement, l'intérêt d'élaborer une ontologie est de forger des références et une connaissance communes grâce à l'utilisation d'un vocabulaire commun pour un ensemble de personnes ayant besoin de partager de l'information (NOY, MC GUINNESS, 2001 ; USCHOLD, GRUNINGER, 1996) dans le domaine qui les concerne. L'intérêt d'une ontologie est donc le suivant : « *... the manifestation of a shared understanding of a domain that is agreed between a number of agents. Such agreement facilitates accurate and effective communication of meaning, which in turn leads to other benefits such as inter-operability, reuse and sharing* » (USCHOLD, 1998, p. 8).

Il s'agit donc d'une vision d'un domaine donné conçue comme un ensemble de concepts, de définitions et d'interactions et débouchant sur la création d'un artefact informatique rendant compte, sous la forme d'un graphe, des différents types de relations entre les concepts du domaine (CHARLET, BACHIMONT, TRONCY, 2004). Au cours de sa construction, la démarche ontologique sert également à raisonner à propos des concepts du domaine concerné.

Figure n° 5 - Logique de composition d'une ontologie à travers l'exemple du concept de « cohésion »



Source : réalisation personnelle

Les éléments de définition générale présentés ci-dessus nous semblent particulièrement bien convenir au domaine peu stabilisé de l'aménagement européen de l'espace et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, une ontologie de domaine ne correspond pas à la représentation que les seuls chercheurs se font d'un domaine. En effet, elle est orientée vers le partage d'une connaissance entre les différents acteurs concernés. Dans le cas de l'aménagement européen de l'espace, il s'agit à la fois des acteurs au niveau de l'Union européenne, des acteurs infra-européens de l'aménagement et des chercheurs. L'intérêt d'une ontologie de domaine serait également de tenter de clarifier les concepts sur lesquels repose l'aménagement européen de l'espace. Ici, il y a une convergence entre l'outil qui mobilise des concepts pour décrire un domaine et la capacité de l'Union européenne à produire des concepts en rapport avec les objectifs de l'Union européenne

en matière d'aménagement. Cependant, comme nous avons pu le constater, le flou des concepts ne permet pas, aujourd'hui, de définir avec clarté le domaine d'action de l'Union européenne étudié ici. Une démarche ontologique pourrait donc y contribuer. D'un point de vue plus général, la logique d'une ontologie étant de partager une information, elle correspond bien au contexte transnational de l'aménagement européen de l'espace. Enfin, d'un point de vue pratique, elle permet de restituer, sous une forme simplifiée (graphe), une information complexe et peut faire l'objet d'une interface en ligne consultable.

Une fois défini et explicité l'intérêt général du recours à la démarche ontologique pour établir l'ontologie du domaine de l'aménagement européen de l'espace, il convient, afin de rendre notre proposition plus concrète, de formuler la méthodologie qui permettrait de faire aboutir un tel projet.

3.2. Une proposition méthodologique

Pour constituer une ontologie, la première étape consiste à établir l'ensemble des expressions sur la connaissance que l'on entend étudier. Ces expressions peuvent se trouver dans des textes (documents officiels, ouvrages) et des propos d'acteurs (entretiens avec des experts, groupe de travail de *brainstorming*). Le recueil de ces différentes expressions doit permettre de disposer des différentes explicitations d'usage des concepts du domaine (BACHIMONT, 2000 ; HERNANDEZ, 2005).

Par la suite, on utilise, sur la base du corpus ainsi constitué, une démarche d'extraction terminologique mobilisant des outils informatiques d'analyse linguistique qui permettent de faire ressortir les principaux termes du corpus. À ce stade, un travail d'analyse de ces résultats doit permettre au chercheur de retenir ou de rejeter les termes proposés en fonction de l'idée qu'il se fait de la capacité des termes à décrire le domaine en question. C'est dans ce contexte que la collaboration entre des informaticiens et des spécialistes du domaine est centrale pour l'élaboration du travail. Les spécialistes du

domaine doivent être capables de confirmer, infirmer, suggérer les concepts qui sont importants pour structurer la connaissance de leur domaine. Les termes ainsi sélectionnés deviendront la base sur laquelle l'ontologie sera établie. Une fois cette opération effectuée, on entre dans la phase de définition des termes qui permettra d'établir les relations entre eux et de structurer le domaine. La dernière étape de l'ontologie consiste à la rendre utilisable par une exploitation informatique. Un site web peut être constitué permettant des entrées multiples, par exemple par les concepts ou par le graphe conceptuel de l'ontologie.

Sur la base de cette démarche générale, nous proposons, tout d'abord, d'identifier le corpus. Au niveau européen, il s'agit des principaux textes relatifs à l'aménagement européen de l'espace. Sans que cette liste soit à ce stade limitative on peut citer : le SDEC, l'*Agenda Territorial* (2007), l'*Agenda territorial 2020* (2011), les Rapports sur la cohésion, les rapports de synthèse du programme ESPON. Dans la mesure où il s'agira également de pouvoir intégrer les différentes compréhensions nationales des concepts sélectionnés, le corpus documentaire devra inclure également les principaux documents d'aménagement national et régional⁸². Le corpus documentaire comportera également une sélection de la littérature relative à l'aménagement européen de l'espace. Enfin, des entretiens avec des experts et des acteurs aux niveaux européen et infra-européens seront conduits afin de recueillir leurs discours sur l'aménagement européen de l'espace.

Compte tenu du volume abondant du corpus final (textes officiels, entretiens, rapports), un traitement quantitatif des sources est nécessaire. On peut alors utiliser, comme nous l'avons déjà fait sur le corpus des Rapports sur la cohésion, un logiciel du type *Alceste* (cf. partie 2, point 2.2). À la suite de la réalisation du graphe conceptuel décrivant la structure des relations entre les concepts, on utilisera des éditeurs de structure de base de connaissances qui permettent, à partir d'une visualisation, d'introduire des données

⁸² Que nous envisageons dans un premier temps de limiter aux documents d'aménagement des pays des collègues partenaires du projet.

textuelles ou graphiques et de les structurer (en appliquant des règles). Le plus utilisé d'entre eux est le logiciel en accès libre, *Protégé*⁸³.

Les ontologies offrant la possibilité de décrire et partager des informations agréées par une communauté de personnes, le but ultime est la mise en place d'un outil de consultation de l'ontologie sous la forme d'un site Web multilingue, en libre accès pour les différents utilisateurs : professionnels de l'aménagement, universitaires, citoyens, décideurs politiques, etc. Au-delà de la mise en place initiale de l'ontologie, la mise en ligne peut également être l'occasion d'échanges entre les utilisateurs dans le sens d'une compréhension sinon commune du moins mutuelle à l'échelle de l'Union européenne. S'il s'agit de répondre à un besoin de compréhension et de clarification, le site dédié peut également être le lieu de partage d'expériences et de débats à partir d'approches différentes selon le statut des utilisateurs.

CONCLUSION

« *European spatial planning...is far from being a coherent field of study* ». Tel est le constat que Stefanie DÜHR, Claire COLOMB et Vincent NADIN (2010, p. 393) établissent dans la conclusion de leur ouvrage de référence, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Le constat que nous faisons dans cette partie est convergent. Cependant, au-delà de l'étude de l'aménagement européen de l'espace, on peut également constater que la démarche de construction politico-scientifique qui caractérise la construction européenne reste très incertaine dans le domaine qui nous intéresse ici. Si l'on voit bien se dessiner des processus de co-construction politico-scientifique, notamment à travers l'utilisation, dans le champ scientifique, des concepts produits et mobilisés au niveau politique, ce processus n'aboutit pas à une connaissance commune, dimension qui semble importante pour la constitution d'un domaine de connaissance et d'action transnational. Pour cette raison, nous avons fait, dans cette dernière partie, au titre des

⁸³ voir le lien : <http://protege.stanford.edu/>

perspectives de recherche mais également de notre contribution plus opérationnelle au domaine, une proposition : l'élaboration d'une ontologie de domaine qui ambitionnerait de clarifier un domaine de connaissance et d'assurer le partage d'information dans un contexte transnational.

D'un point de vue théorique, surtout dans la phase de conception de l'ontologie, il ne s'agit pas de simplifier la compréhension possible des concepts mais plutôt de donner à voir, sous une forme logique et systématique, un domaine de connaissance structuré par des concepts et par leurs relations. D'un point de vue pratique, l'ontologie permettrait des échanges sur la base d'un vocabulaire partagé et de lier les entrées conceptuelles aux pratiques à différents niveaux de mise en œuvre. Finalement, elle pourrait servir de centre de ressources pour la mise en œuvre aux niveaux infra-européens des orientations et des financements de l'Union.

La mise en place de cette ontologie nécessite, en amont de sa structuration, un important travail visant à identifier, notamment dans les documents officiels, les concepts clés de l'aménagement européen de l'espace au niveau des institutions de l'Union, d'analyser les différentes déclinaisons infra-européennes des mots d'ordre européens (notamment dans les documents d'aménagement nationaux, régionaux voire locaux) et de mobiliser des experts (universitaires et praticiens) du domaine dans différents pays afin de recueillir leurs analyses et leurs discours sur les concepts choisis.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce volume de l'habilitation à diriger des recherches a été l'occasion de mettre en perspective certains travaux que nous avons conduits ces dernières années dans le domaine que nous avons dénommé « aménagement européen de l'espace ». En outre, il a permis d'enrichir nos connaissances et nos analyses à l'aide d'une revue actualisée des références bibliographiques sur le sujet. Enfin, il approfondit certaines analyses, notamment sur la mobilisation des concepts de l'aménagement européen de l'espace, et ouvre des pistes d'investigation pour l'avenir.

Afin d'explicitier ce cheminement, cette conclusion générale présente, de manière synthétique, l'évolution de la réflexion conduite tout au long de ce volume en rappelant, dans un premier temps, notre projet initial, puis, dans un second temps, en présentant les résultats auxquels nous sommes parvenus, ouvrant la voie à une perspective nouvelle de recherche.

Rappel du projet initial : définir le domaine de l'aménagement européen de l'espace

L'ambition générale de ce volume était de présenter le domaine de l'aménagement considéré du point de vue de l'Union européenne. Pour ce faire, la première partie de ce volume a été consacrée à la définition de notre domaine de recherche. Faisant le constat du caractère disparate des initiatives de l'Union européenne susceptibles d'avoir des conséquences en matière d'aménagement de l'espace, nous avons proposé d'utiliser l'expression « aménagement européen de l'espace » qui nous semble la mieux à même de rendre compte de l'activité étudiée dans ce volume. En effet, d'un point de vue juridique mais également géographique, l'action de l'Union européenne porte bien sur un espace et non sur un territoire. L'« aménagement européen » constitue un cadre

d'analyse qui permet d'identifier l'ensemble des actions européennes qui relèvent de l'aménagement de l'espace.

Cependant, dès cette première partie, nous constatons qu'une démarche aménagiste à l'échelle de l'Union européenne, sous l'effet de différents facteurs, peinait à s'imposer dans le temps alors même que les préoccupations en termes d'aménagement européen se sont exprimées dès l'origine de la construction européenne. Prenant en compte cette situation et en nous appuyant sur la littérature, essentiellement en langue anglaise, nous avons fait nôtre l'idée que nous étions en présence d'un processus : celui de la constitution progressive d'un domaine d'action et de réflexion relatif à l'aménagement européen de l'espace.

D'un point de vue analytique, les travaux des chercheurs mobilisent deux concepts centraux pour rendre compte du processus à l'œuvre : celui d'*institutionnalisation* et celui d'*européanisation*. Partant, à l'aide de nos propres travaux mais également en actualisant nos connaissances par une revue de la littérature récente, le projet initial de ce volume, outre l'objectif général de définir le domaine de l'aménagement européen de l'espace (partie 1), fut d'évaluer l'orientation et l'intensité du processus en formulant deux hypothèses dont la validation permettrait de démontrer la pertinence des deux concepts généraux appliqués ici au domaine étudié :

- « *L'aménagement de l'espace connaît une institutionnalisation au niveau européen qui renforce la légitimité de l'action européenne dans ce domaine* » ;
- « *Ce faisant, l'Union européenne parvient à influencer les différents acteurs de l'aménagement aux échelles infra-européennes qui incorporent dans leurs manières d'agir les grandes orientations européennes en matière d'aménagement* ».

Dans la perspective de bon nombre de travaux de recherche qui relèvent, d'un point de vue méthodologique, de certains développements récents de la science politique, nous avons utilisé l'approche par l'analyse de discours pour tester l'institutionnalisation. Dans le champ de la science politique, le discours permet de baliser le champ des

possibles. Le discours détermine alors la manière dont les questions politiques, économiques et sociales sont abordées et, finalement, le comportement des acteurs. Cette approche s'appuie également sur des travaux de linguistes qui considèrent que le langage balise le champ des possibles en établissant un contexte de sens spécifique à chaque domaine de l'action humaine. Dans le domaine qui nous intéresse ici, les chercheurs sont donc amenés à analyser les discours politiques qui portent sur l'aménagement européen de l'espace. Ils proposent donc une analyse des discours contenus, notamment, dans des documents officiels censés déterminer le champ possible de l'action. Dans la mesure où l'institutionnalisation correspond à l'établissement progressif de règles qui s'imposent aux acteurs, on tente donc d'établir des constantes dans le discours qui témoigneraient de l'institutionnalisation en question. Cependant, les analyses proposées n'utilisent pas de méthodes systématiques d'analyse de discours ; les analyses relevant de la sagacité des auteurs qui se penchent sur le discours européen en matière d'aménagement de l'espace. Aussi, en mobilisant nos travaux, nous avons proposé de recourir à l'analyse lexicale en utilisant l'outil informatique.

Pour ce qui est de l'eupéanisation, nous avons eu recours, outre aux travaux que nous avons déjà effectués, à une revue de la littérature récente afin de repérer, à travers les analyses proposées par différents auteurs, les éléments de l'eupéanisation de l'aménagement de l'espace.

À l'entame de ce volume, les hypothèses ont donc été formulées en fonction de ce que l'on pouvait établir de manière générale à partir de la littérature. Pour ma part, je n'avais pas d'idées préconçues quant aux résultats auxquels je pouvais parvenir en mettant en perspective les différents éléments de recherche mobilisés. Certes, ma posture personnelle, plutôt favorable au projet européen, me conduisait plus volontiers à penser que les hypothèses seraient validées. Or, le travail effectué dans ce volume est venu remettre en cause sérieusement les hypothèses de départ.

Les principaux résultats : une institutionnalisation ambiguë, une européanisation en manque de preuves

Concernant le processus d'institutionnalisation, l'analyse lexicale, certes limitée aux Rapports sur la cohésion, montre qu'au delà d'éléments récurrents du discours, le sens de ce dernier varie dans le temps. À ce titre, les mêmes mots correspondent, selon les moments, à des univers de sens différents. De ce point de vue, il est donc difficile de valider l'hypothèse de l'institutionnalisation qui pour être tout à fait convaincante devrait s'appuyer sur un discours montrant plus de constance. C'est dans ce sens que nous avons qualifié cette institutionnalisation d'ambiguë. Cependant, outre le caractère partiel de notre analyse qui ne prend en compte que certains éléments du discours européens, les premiers résultats de l'analyse en termes de genre de discours laissent penser que, comme d'autres organisations internationales, l'Union européenne développe son propre genre de discours pour exercer son influence sur les États. En effet, certains éléments de l'analyse lexicale montrent que le genre employé renvoie à un style perlocutoire qui semble bien correspondre à la situation des institutions européennes (ici la Commission européenne) vis-à-vis des États membres : les institutions européennes étant à la fois dépendantes des États membres tout en disposant de pouvoirs propres (pouvoir de propositions et de mise en œuvre des politiques communautaires de la Commission, « gardienne des traités »).

Concernant le processus d'européanisation, les travaux menés et auxquels nous avons participé sur le SDEC, document fondateur d'une démarche aménagiste européenne, montrent, aussi bien en France qu'à l'échelle de l'Union européenne, que ses effets sont restés limités sur les programmes, les projets et les actions d'aménagement aux échelles infra-européennes. Le concept d'européanisation justifie également que l'on étudie d'autres effets de l'influence européenne au sein de l'Union, distincts de ceux procédant d'une diffusion des orientations établies au niveau européen. On s'intéresse alors à l'européanisation ascendante, c'est-à-dire à celle qui procède de l'influence des acteurs infra-européens sur les décisions prises au niveau européen. Cependant, il semble

difficile, du fait de l'opacité du fonctionnement européen de faire la part entre ce qui relève d'une véritable européanisation – c'est-à-dire l'expression finalement européenne d'influences multiples – et ce qui relèverait plus simplement de l'influence relative des différents acteurs, notamment des États membres les plus importants, dans leur capacité à faire prévaloir leurs conceptions : peut-on dès lors parler d'européanisation ?

Enfin, certains travaux s'intéressent aux phénomènes d'européanisation dits horizontaux, c'est-à-dire ceux qui s'expriment à travers les échanges entre acteurs européens aux échelles infra-européennes. De ce point de vue, les espaces de coopérations territoriales semblent particulièrement propices à l'épanouissement de cette forme d'européanisation. À nouveau, les sources consultées tendent à montrer que les résultats des coopérations sont souvent maigres et qu'il s'agit même parfois de simples effets d'affichage visant à apparaître sur la carte européenne pour mieux capter l'attention des institutions européennes et leurs financements...

De manière générale, les résultats obtenus nous ont donc conduit à nuancer très sérieusement nos hypothèses de départ relatives à l'institutionnalisation et à l'européanisation du domaine d'action étudié ici. Finalement, ces résultats constituent l'apport scientifique de ce travail.

Ce dernier fournit finalement une image emprunte d'un certain scepticisme quant à l'objet d'étude lui-même. Pour cette raison, nous avons proposé de nous pencher, dans la dernière partie de ce volume (partie 4), sur la contribution de la recherche à la constitution d'un domaine de connaissance mais aussi, dans la perspective d'un travail en aménagement de l'espace, d'action. L'idée d'une construction progressive de nature politico-scientifique, outre qu'elle renvoyait à des mécanismes connus de la construction européenne, nous est apparue séduisante afin de tester la contribution de la recherche à l'émergence du domaine de l'aménagement européen de l'espace. Sans négliger l'important apport que peut constituer la recherche visant à une meilleure connaissance de l'espace européen, notamment à travers la production du programme ESPON, le

processus de construction politico-scientifique que nous avons testé à travers une analyse de l'utilisation et de la définition de certains des principaux concepts – considérés comme des productions politico-scientifiques - de l'aménagement européen de l'espace ne permet pas, en définitive, de donner une image claire du domaine de connaissance et d'action étudié.

Une perspective de recherche pour un enjeu politique : une contribution à l'émergence d'un domaine de réflexion et d'action

L'ensemble de ces résultats interroge donc l'objet lui-même, non pas en tant qu'objet d'étude mais en tant qu'objet d'action. Ceci s'explique par le contexte actuel de la construction européenne, celui du reflux de la dynamique fédéraliste du début des années 1990 marquées, notamment, par le traité sur l'Union européenne aussi appelé Traité de Maastricht (1992). Or, si la plupart des chercheurs qui travaillent sur l'Union européenne et l'aménagement de son espace semblent être des Européens convaincus, il semble que la volonté politique de voir se développer une action d'aménagement à l'échelle européenne ne s'inscrive plus dans la dynamique de la construction européenne actuelle. Comme l'indiquait Philippe DOUCET dans un article déjà ancien (2007), les avancées dans le domaine d'une action de l'Union européenne en matière d'aménagement de son espace ne ressortissent pas à un problème technique (celui, par exemple, qui relèverait d'un manque de connaissance de l'espace européen, ESPON y pourvoyant) mais bien d'un problème politique. Dans ce contexte, s'il n'appartient pas à la recherche de résoudre un problème de cet ordre, nous avons néanmoins cru utile d'achever ce travail par une proposition, ambitieuse du point de vue de sa faisabilité, mais qui, du fait du contexte politique actuel de l'Union européenne, reste modeste dans ses attendus : tenter de clarifier, grâce à la mise en place d'une ontologie informatique, un domaine de connaissance en parvenant à un consensus entre les acteurs du domaine en question, ce qui pourrait constituer un apport de la recherche à l'émergence d'un domaine de connaissance et d'action : celui de l'aménagement européen de l'espace.

Encadré n° 3 - En guise d'épilogue...

En guise d'épilogue, nous proposons au lecteur la citation suivante extraite d'un article de Philippe DOUCET :

« Polluer les eaux de surface ou souterraines d'un pays en amont d'un bassin fluvial ou simplement y altérer leur débit, c'est souvent pénaliser plus gravement encore un pays situé en aval. La compétitivité extrême des ports de la Mer du Nord y concentre les flux internationaux de trafic maritime ; si la marchandise à destination de Milan passe par Rotterdam au lieu de Gênes, il n'est pas étonnant que les traversées alpines soient engorgées. Pour se positionner dans l'économie mondialisée, les villes rivalisent en marketing urbain. Y ont-elles toutes à gagner, le jeu est-il à somme positive ? Ne feraient-elles pas mieux de créer des hanses modernes, en développant des stratégies coordonnées de mise en valeur de leurs atouts complémentaires ? Les exemples illustrant la nécessité de ne plus concevoir l'aménagement du territoire dans le confinement des frontières nationales sont légion... »

Source : DOUCET, 2007, p. 6

BIBLIOGRAPHIE

ABRAHAMS G. (2013), "What "Is" Territorial Cohesion? What Does It "Do"?: Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts", *European Planning Studies*, vol. 22, n° 10, pp. 2134-2155

ADAMS N., COTELLA G., NUÑES R. (dir.) (2011), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning. Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*, Londres, New York, Routledge, 457 p.

ALBRECHTS L. (2006), « Bridge the Gap: from Spatial Planning to Strategic Projects », *European Planning Studies*, vol. 14, n° 10, pp. 1487-1500

ALBRECHTS L. (2004), « Strategic (Spatial) Planning Reexamined », *Environment and Planning B*, vol. 31, n° 5, pp. 743-758.

AUSTIN J. L. (1991), *Quand dire, c'est faire*, Paris, Éditions du Seuil, 202 p.

BACHIMONT B. (2000), « Engagement sémantique et engagement ontologique : conception et réalisation d'ontologies en ingénierie des connaissances », in CHARLET J., ZACKLAD M., KASSEL G., BOURIGAULT D. (dir.), *Ingénierie des connaissances, évolutions récentes et nouveaux défis*, Paris, Eyrolles, 610 p.

BAKHTINE M. (1979), « Les genres de discours », in BAKHTINE M., *Esthétique de la création verbale*, Paris, Gallimard, 400 p.

BARCA F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, 244 p.

BAUBY P. (2011), *L'eupéanisation des services publics*, Paris, Presses de Science Po, 198 p.

BAUELLE G., CASTAGNÈDE B. (dir.) (2002), *Le polycentrisme en Europe*, Paris, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, DATAR, 266 p.

BAUELLE G., GUY C., MÉRENNE-SCHOUMAKER B. (2011), *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 281 p.

BAUELLE G., PEYRONY J. (2005), « Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept », *Territoires 2030*, n° 1, mai, pp. 89-102

BENZ A. (2002), « How to Reduce the Burden of Coordination in European Spatial Planning », in FALUDI A. (dir.), *European Spatial Planning*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, pp. 139-155

BISHWAPRIY S. (dir.) (2005), *Comparative planning cultures*, New York, Londres, Routledge, 415 p.

BÖHME K. (2002), *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*, Stockholm, Nordregio, 367 p.

BONÉRANDI E., SANTAMARIA F. (2011), « De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'eupéanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) », *Cybergeo: European Journal of Geography*, Aménagement, Urbanisme, article 522, URL : <http://cybergeo.revues.org/23530>

BÖRZEL T. A. (2002), « Pace-setting, foot-dragging, and fence sitting: Member state responses to Europeanisation », *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 193-214

BOULINEAU E., SUCIU M. (2008), « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'eupéanisation », *L'Espace géographique*, n° 4, pp. 349-363

BRUNET R. (1997), *Territoires de France et d'Europe*, Paris, Belin, 320 p.

BRUNET R. (dir.) (1989a), *La France dans l'espace européen*, Montpellier, Reclus, 31 p.

BRUNET R. (dir.) (1989b), *Les Villes «européennes»*, Paris, La Documentation française, 79 p.

CAITRIONA C., PASQUIER R. (2010), « The Europeanization of Regions as 'Space for Politics': A Research Agenda », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n° 3, pp. 295-314

CHARLES-LE BIHAN D. (dir.) (2004), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 260 p.

CHARLET J., BACHIMONT B., TRONCY R. (2004), « Ontologies pour le Web sémantique », *Revue I3 Interaction, Intelligence, Information*, Hors Série Web sémantique, 31 p. URL : http://www.irit.fr/journal-i3/hors_serie/annee2004/revue_i3_hs2004_01_04.pdf

CLAVAL P. (1981), *La logique des villes*, Paris, LITEC, 633 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010), *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles, Commission européenne, 40 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg, Commission européenne, 126 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (1961), *Conférence sur les économies régionales*, Luxembourg, Services des publication des Communautés européennes, 459 p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009), *Territorial cohesion: Unleashing the territorial potential, Background document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential!*, 10-11 Decembre, Kiruna (Suède), 26 p.

COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (1994), *Principles for a European Spatial Development Policy*, Leipzig

CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE (2002), *Étude sur la construction d'un modèle de développement polycentrique et équilibré pour le territoire européen*, Santa Maria da Feira, CRPM, 238 p.

CONSEIL DE L'EUROPE (2007), *Glossaire du développement territorial*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 76 p.

CONSEIL DE L'EUROPE (1984), *Charte européenne de l'aménagement du territoire*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 16 p.

COTELLA G., ADAMS N., NUÑES R. (2012), « Engaging in European Spatial Planning: A Central and Eastern European Perspective on the Territorial Cohesion Debate », *European Planning Studies*, vol. 20, n° 7, pp. 1197-1220

COTELLA G., JANIN RIVOLIN U. (2011), « Europeanization of Spatial Planning through Discourse and Practice in Italy », *disP - The Planning Review*, vol. 47, n° 186, pp. 42-53

COTELLA G., STEAD D. (2011), « Spatial Planning and the Influence of Domestic Actors: Some Conclusions », *disP - The Planning Review*, vol. 47, n° 186, pp. 77-83

DATAR (2002), *Aménager la France en 2020. Mettre les territoires en mouvement*, 2^{ème} édition, Paris, La Documentation française, 112 p.

DATAR (2010), *La cohésion territoriale en Europe*, Paris, La documentation française, 102 p.

DAVOUDI S. (2009), « Territorial Cohesion, European Social Model and Transnational Cooperation », in KNIELING J., OTHENGRAFEN F. (dir.), *Planning culture in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Aldershot, Ashgate, pp. 269-279

DENQUIN J.-M. (1985), *Science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 453 p.

DOUCET Ph. (2007), « Cohésion territoriale de l'Union européenne. La gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », *Cahiers de l'urbanisme*, n° 64, Bruxelles, Pierre Mardaga Éditeur SA, pp. 6-11

DREVET J.-F. (2008), *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin, 285 p.

DUMOULIN L., SAURUGGER S. (2010), « Les *policy transfers studies* : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, Paris, Presses de sciences po, pp. 9-24

DÜHR S., COLOMB Cl., NADIN V. (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londres, New York, Routledge, 452 p.

DÜHR S., NADIN V. (2007), « Europeanization through Transnational Territorial Cooperation? The Case of INTERREG IIB North-West Europe », *Planning Practice and Research*, vol. 22, n° 3, pp. 373-394

DÜHR S., STEAD D., ZONNEVELD W. (2007), « The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation », *Planning Practice and Research*, vol. 22, n° 3, pp. 291-307

EK R., SANTAMARIA F. (2009), « Meanings for Spatial/Geographical Visions » in FARINOS DASI J., ROMERO GONZALEZ J., SALOM CARASCO J. (dir.), *Cohesion e inteligencia territorial. Dinamicas y procesos para una mejor planificacion y toma de decisiones*, Publication de l'Université de Valence, pp. 105-120

ÉLISSALDE B. (dir.) (2012), *Géopolitique de l'Europe*, 3^{ème} édition, Paris, Nathan, 399 p.

ÉLISSALDE B., SANTAMARIA F., JEANNE Ph. (2013a), « Harmony and Melody in Discourse on European Cohesion », *European Planning Studies*, vol. 22, n° 3, pp. 627-647

ÉLISSALDE B., SANTAMARIA F., JEANNE Ph. (2013b), « L'affirmation du rôle de la Commission européenne? De l'importance du discours sur la cohésion », *L'Espace Géographique*, n° 2, Tome 42, p. 97-114

ÉLISSALDE B., SANTAMARIA F., PEYRALBES A. (avec la collaboration de), 2008, *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Lavoisier, Paris, 249 p.

ESKELINEN H., FRITSCH M. (2009), « Polycentricity in the North-Eastern Periphery of the EU Territory », *European Planning Studies*, vol. 17, n° 4, pp. 605-619

ESPON (2013a), *INTERCO. Indicators of Territorial Cohesion, Final report*, Luxembourg, ESPON, 70 p.

ESPON (2013b), *SeGI. Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development, Final report, Main Report*, Luxembourg, ESPON, 58 p.

ESPON (2013c), *TANGO. Territorial Approaches for New Governance, Final report, Main Report*, Luxembourg, ESPON, 59 p.

ESPON (2013d), *ESatDOR. European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks, Final report, Main Report*, Luxembourg, ESPON, 64 p.

ESPON (2012a), *TIGER. Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions, Final report, Main Report*, Luxembourg, ESPON, 68 p.

ESPON (2012b), *GEOSPECS. Geographic Specificities and Development Potentials in Europe, Final report, Main report*, Luxembourg, ESPON, 121 p.

ESPON (2012c), *SGPTD. Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe; Performance, Policies and Prospects, Final Report*, Luxembourg, ESPON, 63 p.

ESPON (2011), *EDORA. European Development Opportunities in Rural Areas, Final report, Part B : Report*, 58 p.

ESPON (2010a), *INTERCO. Indicators of Territorial Cohesion, Interim Report*. Luxembourg, ESPON, 325 p.

ESPON (2010b), *TIPTAP. Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies, Final report, Part C, Scientific report*, Luxembourg, ESPON, 133 p.

ESPON (2010c), *FOCI. Future Orientations for Cities, Final report*, Luxembourg, ESPON, 62 p.

ESPON (2007a), *ESPON 2.3.2 Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Levels*, Luxembourg, ESPON, 1 328 p.

ESPON (2007b), *ESPON 2.3.1 Application of the ESDP in the Member States*, Luxembourg, ESPON, 290 p.

ESPON (2005), *ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe. Final report*, Luxembourg, ESPON, 348 p.

EVERS D. (2012), « A Solution in Search of a Problem: A 'Garbage Can' Approach to the Politics of Territorial Cohesion », *European Journal of Spatial Development*, n° 45, février, 24 p.

FALLERY B., RODHAIN F. (2007), « Quatre approches pour l'analyse de données textuelles : lexicale, linguistique, cognitive, thématique », XVIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Montréal, AIMS, 16 p.

FALUDI A. (1997), « A Roving Band of Planners », *Built Environment*, vol. 23, n° 4, pp. 281-287

FALUDI A. (2000), « The European Spatial Development Perspective - What Next? », *European Planning Studies*, vol. 8, n° 2, pp. 237-250

FALUDI A. (2001), « The application of the European Spatial Planning Perspective: Evidence from the North-West Metropolitan Area », *European Planning Studies*, Vol. 9, n° 5, pp. 663-675

FALUDI A. (dir.) (2002a), *European Spatial Planning*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, 235 p.

FALUDI A. (2002b), « The European Spatial Development Perspective (ESDP): An Overview », in FALUDI A. (dir.), *European Spatial Planning*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, pp. 3-36

FALUDI A. (2003), « The application of the European Spatial Development Perspective: introduction to a special issue », *Town and Country Planning Review*, vol. 74, n° 1, pp. 1-9

FALUDI A. (2004), « Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process », *International Planning Studies*, n° 2-3, pp. 155-172

FALUDI A. (2007), « Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society », *European Planning Studies*, vol. 15, n° 4, pp. 567-583

FALUDI A. (2010a), « Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning », *disP - The Planning Review*, vol. 46, n° 182, pp. 14-24

FALUDI A. (2010b), *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, Londres, New-York, RTPI, Routledge, 207 p.

FALUDI A. (2010c), « The Process Architecture of EU Territorial Cohesion Policy », *European Journal of Spatial Development*, août, n° 39, pp. 3-18

FALUDI A. (2014), « Europeanisation or Europeanisation of Spatial Planning? », *Planning Theory and Practice*, vol. 15, n° 2, pp. 155-169

FALUDI A., PEYRONY J. (2011), « Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion - Future Scenarios », *European Journal of Spatial Development*, n° 43, septembre, 21 p.

FALUDI A., WATERHOUT B. (2002), *The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, Londres, Routledge, 204 p.

FEATHERSTONE K., RADAELLI Cl. M. (dir.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, New York, Oxford University Press, 351 p.

FISCHER F., FORESTER J. (dir.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Londres, UCL Presse, 352 p.

FLYVBERG B., BRUZELIUS N., ROTHENGATTER W. (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Power*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 207 p.

FRIEDMAN J. (2005), « Globalization and the Emerging Culture of Planning », *Progress in Planning*, 64, pp. 183-234

FRICTSCH M., ESKELINEN H. (2011), « Influences from and Influences on Europe: the Evolution of Spatial Planning and Territorial Governance in Finland », *disP - The Planning Review*, vol. 47, n° 186, pp. 22-31

GADBIN D. (2004), « Les fondements juridiques de l'action communautaire sur les territoires », in CHARLES-LE BIHAN D. (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 21-48.

GEPPERT A.(2008), *Vers l'émergence d'une planification stratégique spatialisée*, volume 1, Habilitation à diriger les recherches, Université de Reims-Champagne-Ardenne, 230 p.

GOBIN C. (2002), « Le discours programmatique de l'Union européenne. D'une privatisation de l'économie à une privatisation du politique », *Sciences de la société*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 156-169

GOBIN C. (2005), « L'Union européenne : où est passé l'acteur ? », *Cahiers Lillois d'Économie et de Sociologie*, Paris, L'Harmattan, pp. 65-88

GRASLAND Cl., HAMEZ G. (2005), « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace Géographique*, n° 2, tome 34, pp. 97-116

GRUBER T. R. (1993), « A Translation Approach to Portable Ontology Specifications », *Knowledge Acquisition*, vol. 5, n° 2, pp. 199-220

GUALINI, E. (2008). « 'Territorial Cohesion' as a Category of Agency: the Missing Dimension in the EU Spatial Policy Debate », *European Journal of Spatial Development*, mars, 28, 22 p.

GUARINO N. (1998), « Formal Ontology and Information Systems », in GUARINO N. (dir.), *Formal Ontology in Information Systems. Proceedings of FOIS'98*, Trente, 6-8 juin, Amsterdam, IOS Press, pp. 3-15

GUICHARD O. (1986), *Propositions pour l'aménagement du territoire : rapport au ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports*, Paris, La Documentation française, 61 p.

GUIGOU J.-L. (1993), *France 2015 (Recomposition du territoire national)*, Paris, La Tour d'Aigues, Datar, Éditions de l'Aube, 79 p.

HACHMANN V. (2011), « From Mutual Learning to Joint Working: Europeanization Processes in the INTERREG B Programmes », *European Planning Studies*, vol. 19, n° 8, pp. 1537-1555

HAJER M. (2000), « Transnational networks as transnational policy discourse: Some observations on the politics of spatial development in Europe », in SALET W., FALUDI A. (dir.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, pp. 135-142

HAJER, M. (1999), « Zero friction society », *Urban Design Quarterly*, 71, pp. 29-34.

HAJER M. A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse : Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press, 332 p.

HAMEDINGER A., BARTIK H., WOLFFHARDT A. (2008), « The Impact of EU Area-Based Programmes on Local Governance: Towards a 'Europeanisation'? », *Urban Studies*, 45, pp. 2669-2687

HARRIS C. D., ULLMAN E. D. (1945), "The nature of cities", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 242, novembre, pp. 7-17

HASSENTEUFEL P., SUREL Y. (2000), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, n° 1, avril, pp. 8-24

HERNANDEZ N. (2005), *Ontologies de domaine pour la modélisation du contexte en Recherche d'information*, Université Paul Sabatier - Toulouse III, Thèse de doctorat, 248 p.

JENSEN O. B., RICHARDSON T. (2004), *Making European Space. Mobility, Power and Territorial Diversity*, Londres, New York, Routledge, 287 p.

KNIELING J., OTHENGRAFFEN F. (dir.) (2009a), *Planning cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, Burlington, Ashgate, 328 p.

KNIELING J., OTHENGRAFFEN F. (2009b), « Spatial Planning and Culture – Symbiosis for a Better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices », in KNIELING J., OTHENGRAFFEN F. (dir.), *Planning cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, Burlington, Ashgate, pp. XXIII-XXXV.

KULE L., STEAD D. (2011), « The Development of Territorial Cohesion Policies in Latvia », *disP - The Planning Review*, vol. 47, n° 186, pp. 54-63

KUNZMANN K., WEGENER M. (1991), « The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990 », *Ekistics*, 350-351, septembre-octobre, novembre-décembre, pp. 282-291

LADRECH R. (1994), « Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32, pp. 69-88.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 126 p.

LENSCHOW A. (2006), « Europeanisation of public Policy », in RICHARDSON J. (dir.), *European Union – Power and Policy Making*, 3^{ème} édition, Londres, Routledge, pp. 55-71

LUUKKONEN J. (2010), « Territorial cohesion policy in the light of peripherality », *Town Planning Review*, vol. 81, n°4, pp. 445-466

LUUKKONEN J., MOILANEN H. (2012), « Territoriality in the Strategies and Practices of the Territorial Cohesion Policy of the European Union: Territorial Challenges in Implementing 'Soft Planning' », *European Planning Studies*, vol. 20, n° 3, pp. 481-500

MAGNETTE P. (2006), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Les presses de Science po, 310 p.

MARCH J. G., OLSEN J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York, The Free Press, 211 p.

MARKUSSEN A. (1999), « Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies », *Regional Studies*, vol. 33, n° 9, pp. 869-884

MASTOP H. (1997), "Performance in Dutch spatial planning: an introduction", *Environment and Planning, B: Planning and Design*, 24, pp. 807-813

MEDEIROS E. (2014), « The europeanization of spatial planning processes in Portugal within the EU cohesion policy strategies (1989-2013) », *Revista de Geografia e Ordenamento do Território* (GOT), n° 6 (décembre), Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 201-222

MIRWALDT K., MCMASTER I., BACHLTER J. (2009), « Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion », *European Policy Research Paper*, n° 66, Glasgow, European Policies Research Centre, 52 p.

MONTABONE B. (2011), *La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne : les enjeux du développement régional en Turquie*, Université Rennes 2, Thèse de doctorat, 341 p.

NADIN V., STEAD D. (2012), « Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies », *European Planning Studies*, vol. 21, n° 10, pp. 1542-1561

NECHES R, FIKES R., FININ T., GRUBER T., PATIL R., SENATOR T., SWARTOUT W. R. (1991), « Enabling technology for knowledge sharing », *AI Magazine*, vol. 12, n° 3, pp. 16-36

NEEDHAM B., HOEKVELD G. (2013), « The European Union as an Ethical Community and What This Means for Spatial Planning », *European Planning Studies*, vol. 22, n° 5, pp. 1010-1026

NORDREGIO (2009), *Evaluation of the Potential for Regional Policy Instruments, 2007–2013, to Contribute to the Lisbon and Göteborg Objectives for Growth, Jobs and Sustainable Development for DG Regio*, Stockholm, Nordregio, 138 p.

NOY N. F., MCGUINNESS D. L. (2001), « Ontology Development 101: A Guide to Creating Your First Ontology », Stanford Knowledge Systems Laboratory Technical Report et Stanford Medical Informatics Technical Report, 25 p. URL : <http://www.ksl.stanford.edu/people/dlm/papers/ontology-tutorial-noy-mcguinness.pdf>

O'BRIEN P., SYKES O., SHAW D. (2015), « The evolving context for territorial Policy and governance in Europe », *L'information géographique*, vol. 79, mars, pp. 72-97

OLIVEIRA C., BREDVAZQUEZ I. (2011), « Territorial Governance in Portugal: Institutional Change or Institutional Resilience? », *disP - The Planning Review*, vol. 47, n° 186, pp. 64-76

OLSEN J. P. (2007), *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*, Oxford, New York, Oxford University Press, 331 p.

PARLEMENT EUROPEEN, 1983, *Report on a European Regional Planning Scheme*, Strasbourg, Parlement européen, 61 p.

RADAELLI Cl. M. (2006), « Européanisation », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (2^{ème} édition), Paris, Les presses de Science po, pp. 193-201

RADAELLI Cl. M. (2000), « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n° 1, janvier, pp. 25-43

RICHARDSON J. (2012), « Supranational state building in the European Union », in RICHARDSON J. (dir.), *Constructing a policy-making state? Policy dynamics in the EU*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-28

RICHARDSON T., JENSEN O. B. (2000), « Discourses of Mobility and Polycentric Development: A Contested View of European Spatial Planning », *European Planning Studies*, Vol. 8, n° 4, pp. 503-520

ROBERT C., VAUCHEZ A. (2010), « L'académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, n° 89, pp. 9-34

SALET W., FALUDI A. (dir.) (2000) *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 300 p.

SANTAMARIA F. (2009), « Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défailante ou élaboration problématique ? », *Cybergeo: European Journal of Geography*, article 458, URL : <http://www.cybergeo.eu/index22354.html>

SANTAMARIA F., ÉLISSALDE B., (à paraître), « The circulation of concepts and how they are received by those involved in planning: the instance of the concepts of European Spatial Planning », in Joaquín FARINOS DASI (dir.), *Essentials for coordination of spatial planning policies. Achieving territory becomes matter of State importance*, Tirant Lo Blanch, Valence

SHAW D., SYKES O. (2004), « The concept of polycentricity in European spatial planning: Reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning », *International Planning Studies*, 9, 4, pp. 283-306

SCHMIDT V. A. (2008), « Discursive institutionalism: the explanatory power of discourse », *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326

SMITH A. (2010), *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ, 241 p.

STEAD D., COTELLA G. (2012), « Differential Europe: Domestic Actors and their Role in Shaping Spatial Planning Systems, *disP – The Planning Review*, vol. 186, n° 3, pp. 14-22

STEIN S. M., HARPER T. L. (2012), « Creativity and Innovation: Divergence and Convergence in Pragmatic Dialogical Planning », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 32, n° 5, pp. 5-17

STEINMO S. (2006), « Néo-institutionnalismes », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (2^{ème} édition), Paris, Les presses de Science po, pp. 193-201

STUDER R., BENJAMINS V. R., FENSEL D. (1998), « Knowledge engineering: principles and methods », *Data and Knowledge Engineering*, Vol. 25, n° 1-2, mars, pp. 161 - 197

TATZBERGER G. (2007), « Spatial Visions, Concepts and Metaphors: their Essential Role in European Spatial Development and Policy Discourse », in DORIA L., FEDELI V., TEDESCO C. (dir.), *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram, Actions, Institutions, Discourses*. Londres, Ashgate, pp. 278-297.

TAULELLE F. (2010), « Dépasser les frontières : la coopération en Europe », in JEAN Y., BAUDELLÉ G., *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, pp. 145-161

USCHOLD M., GRUNINGER M. (1996), « Ontologies : Principles, Methods and Applications », *Knowledge Engineering Review*, vol. 11, n° 2, pp. 93-136

VAN WELL L. (2012), « Conceptualizing the logics of Territorial Cohesion », *European Planning Studies*, vol. 20, n° 9, pp. 1549-1567

VON HIRSCHHAUSEN B., GUEST M. (avec la collaboration de) (2008), « Intégrer les campagnes bulgares et roumaines : le défi de leurs différences », *L'Espace géographique*, n° 4, pp. 297-312

WARTOUZET L. (2014), « Dépasser la crise de l'histoire de l'intégration européenne », *Politique européenne*, 2, n° 44, pp. 98-122

WATERHOUT B. (2011), « European spatial planning. Current state and future challenges » in ADAMS N., COTELLA G., NUÑES R. (dir.), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning. Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*, Oxon, New York, Routledge, pp. 84-102

WATERHOUT B. (2007), « Episodes of Europeanisation of Dutch National Planning », *Planning Practice and Research*, vol. 22, n° 3, pp. 309-327

WATERHOUT B. (2007), « Territorial cohesion: The underlying discourses », in FALUDI A. (dir.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, pp. 37-59

WATERHOUT B. (2008), *The institutionnalisation of European Spatial Planning*, Delft, Delft University Press, 244 p.

WATERHOUT B., MOURATO J., BÖHME K. (2009), « The Impact of Europeanisation on Planning Cultures », in KNIELING J., OTHENGRAFEN F. (dir.), *Planning culture in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Aldershot, Ashgate, pp. 239-254

WILLIAMS R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Londres, Paul Chapman Publishing, 285 p.

ZAUCHA J., KOMORNICKI T., BÖHME, K., SWIETEK D., ZUBER P. (2014), « Territorial keys for bringing closer the territorial agenda of the EU and Europe 2020 », *European Planning Studies*, 22, pp. 246-267

ZONNEVELD W., WATERHOUT B. (2007), « Polycentricity, equity and competitiveness: The Dutch case », in CATTAN N. (dir.), *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*, Montrouge, John Libbey Eurotext, pp. 93-103

TABLE DES DOCUMENTS

Encadré n° 1 – De l'intérêt de l'analyse lexicale : des exemples d'analyses lexicales concernant le discours économique européen	76
Encadré n° 2 – De la difficulté des chercheurs avec les concepts européens : l'exemple des « services d'intérêt généraux » (<i>Services of general interest, SGI</i>) dans le cadre du projet SeGI ...	129
Encadré n° 3 - En guise d'épilogue.....	146
Figure n° 1 – Scénario 4 : « le polycentrisme maillé ».....	28
Figure n° 2 – Changement dans les « traditions » d'aménagement des pays de l'Union européenne à 15 et caractérisation des « traditions » des nouveaux États membres (+ Suisse et Norvège).....	35
Figure n° 3 – Polycentrisme : deux principaux aspects (morphologique, relationnel) et deux principaux processus (polycentrisme institutionnel et polycentrisme structurel).....	110
Figure n° 4 – Les composantes de la cohésion territoriale dans le projet ESPON TIP TAP	115
Figure n° 5 – Logique de composition d'une ontologie à travers l'exemple du concept de « cohésion »	135
Graphique n° 1 – Analyse factorielle des correspondances sur le corpus « région » et projection sur les axes des termes et des rapports fortement corrélés	69
Graphique n° 2 – Analyse factorielle des correspondances sur le corpus « cohésion » et projection sur les axes des termes et des rapports fortement corrélés	70
Tableau n° 1 – La stratégie <i>Europe 2020</i> (tableau de synthèse)	19
Tableau n° 2 – Description des « traditions » consignées dans le <i>Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement dans l'Union européenne</i>	33
Tableau n° 3 – Dates de publication et intitulés des rapports sur la cohésion.....	62
Tableau n° 4 – Taux d'occurrence des principaux termes dans les rapports sur la cohésion.....	63
Tableau n° 5 – Synthèse des classes à partir des classes générées par le logiciel <i>Alceste</i>	65
Tableau n° 6 – Synthèse des différents discours et « trames narratives » (<i>storylines</i>) sur la cohésion territoriale	75
Tableau n° 7 – « Typologie des politiques communautaires contribuant à l'eupéanisation du développement territorial dans les États membres de l'Union européenne »	87
Tableau n° 8 – Les références au SDEC dans les documents d'aménagement français étudiés.....	92

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
PARTIE 1 - L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : DÉFINITION, CONTEXTE, ENJEUX.....	12
INTRODUCTION	12
1. L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : UNE DÉFINITION PAR CONSTRUCTION.....	12
1.1 Un problème d'ordre sémantique lié au contexte transnational.....	13
1.2 Des actions politiques en l'absence de compétence juridique.....	17
2. UNE ACTION EN RAPPORT AVEC LE PROJET EUROPÉEN	23
2.1 Le projet européen et le « modèle européen de société »	23
2.2 « Développement équilibré », polycentrisme et « cohésion territoriale ».....	24
2.3 La nécessité de penser l'aménagement à une autre échelle	26
3. UN CONTEXTE COMPLEXE	29
3.1 La diversité des problématiques de développement socio-économique	29
3.2 La diversité des organisations territoriales	31
3.3 Des traditions d'aménagement distinctes.....	32
4. UN PROJET ANCIEN SOUMIS À UNE VOLONTÉ POLITIQUE VELLÉITAIRE	36
CONCLUSION	47
PARTIE 2 - L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE EST-IL EN VOIE D'INSTITUTIONNALISATION ?	49
INTRODUCTION	49
1. LE CADRE THÉORIQUE : JUSTIFICATION ET PERTINENCE D'UNE APPROCHE PAR L'ANALYSE DE DISCOURS.....	50
1.1. Du « vieil institutionnalisme » au néo-institutionnalisme discursif.....	50
1.2. Le néo-institutionnalisme discursif appliqué à l'aménagement en général et à l'aménagement européen en particulier	52
2. LES RÉSULTATS DE NOS RECHERCHES : UNE INSTITUTIONNALISATION AMBIGUË	54
2.1. Des analyses différentes pour un consensus de recherche : l'institutionnalisation est en marche.....	54
2.2. L'analyse lexicale des rapports sur la cohésion : un apport partiel mais qui interroge le processus d'institutionnalisation	58
3. LA NÉCESSITÉ DE COMPLÉTER LA DÉMARCHE D'ANALYSE DE DISCOURS POUR MIEUX STATUER SUR L'INSTITUTIONNALISATION	73
3.1. Élargir le champ de l'analyse lexicale	73
3.2. Analyse du genre de discours : de quelques intuitions pour un approfondissement des recherches engagées.....	77
CONCLUSION.....	80

PARTIE 3 - L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE EST-IL EN VOIE D'EUROPÉANISATION ?	82
INTRODUCTION	82
1 - LE CADRE CONCEPTUEL DE L'EUROPÉANISATION	83
1.1. De l'eupéanisation en général... ..	83
2.2. ... à l'eupéanisation appliquée à l'aménagement de l'espace.....	85
2. UNE EUROPÉANISATION DESCENDANTE PEU CONVAINCANTE	88
2.1. Des preuves ténues d'application des grandes orientations politiques de l'Union européenne en matière d'aménagement : le cas de l' « application » du SDEC	88
2.2. Une eupéanisation sans homogénéisation des systèmes nationaux d'aménagement	93
3. L'ANALYSE DE L'EUROPÉANISATION ASCENDANTE CONFRONTÉE À L'OPACITÉ DU FONCTIONNEMENT EUROPÉEN : L'EXEMPLE DE L'ÉLABORATION DU SDEC.....	96
4. UNE EUROPÉANISATION HORIZONTALE EN MANQUE DE PREUVES : L'EXEMPLE DES COOPÉRATIONS TERRITORIALES	99
CONCLUSION.....	101
PARTIE 4 - L'AMÉNAGEMENT EUROPÉEN DE L'ESPACE : VERS UNE CONNAISSANCE COMMUNE ?	103
INTRODUCTION	103
1. DE L'UNION EUROPÉENNE A L'AMÉNAGEMENT DE SON ESPACE : LES RAPPORTS ENTRE SCIENCE ET POLITIQUE	105
1.1. L'Union européenne comme production politico-scientifique	105
1.2. Les notions et les concepts de l'aménagement européen : des « avatars scientifiques »	107
2. LE PROBLÈME DE L'INSTABILITÉ DES CONCEPTS	117
2.1. La diversité du sens et de l'utilisation des concepts : l'exemple de la cohésion territoriale et de la compétitivité régionale	120
2.2 Un problème pour la pratique ?	130
3. VERS UNE ONTOLOGIE DE DOMAINE	132
3.1. Définition et intérêt d'une ontologie de domaine pour l'aménagement européen de l'espace.....	133
3.2. Une proposition méthodologique	136
CONCLUSION.....	138
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	140
BIBLIOGRAPHIE	147
TABLE DES DOCUMENTS	160
TABLE DES MATIÈRES	161