

**Expertise du rapport ESPON-ARTS**  
**La sensibilité territoriale aux directives européennes**

**Rapport d'expertise**

*Olivier Petit, Maître de Conférences en Economie, Université d'Artois & CLERSE (UMR 8019 CNRS-Univ. Lille 1)*

**Table des matières**

Introduction .....	2
1. Une méthode d'évaluation ambitieuse aux résultats contrastés .....	2
1.1. Un processus d'évaluation en 9 étapes.....	2
1.2. Un exemple d'application : la directive fille sur la qualité de l'air .....	4
1.3. Qualité et pertinence des résultats obtenus.....	6
1.4. Qualité scientifique du projet .....	7
2. Analyse appliquée au territoire français .....	9
2.1. Un complément intéressant à l'application PRESAGE développée par la DATAR.....	9
2.2. La sensibilité des territoires français aux directives européennes : enseignements du projet ESPON-ARTS à partir de quelques exemples.....	9
2.3. Bilan de l'apport du rapport ESPON-ARTS pour les acteurs français de l'aménagement du territoire.....	11
Annexe du rapport d'expertise du projet ESPON-ARTS .....	13

## ***Introduction***

Le projet ESPON-ARTS vise à développer un outil permettant d'évaluer les impacts territoriaux des législations, directives et politiques européennes. L'évaluation conduite permet de quantifier l'impact territorial de 12 directives européennes. En outre, ce projet interroge la vulnérabilité des régions européennes et vise à comprendre comment les modes de gouvernance des territoires influencent la sensibilité territoriale régionale aux directives européennes. Nous proposons dans le présent rapport d'expertise de réaliser une analyse critique transversale qui reviendra plus en détails sur les choix méthodologiques et sur les résultats obtenus. Toutefois, dans la mesure où le rapport expose une méthode d'évaluation et propose 12 cas d'applications, le passage en revue détaillée des implications des résultats sur chacune des directives ne nous a pas semblé opportun. L'analyse des résultats porte donc davantage sur la mise au point de l'outil et sur ses applications. Par suite, nous insisterons plus particulièrement sur les aspects de ce projet susceptibles d'intéresser plus particulièrement le territoire français et les acteurs du développement régional et de l'aménagement du territoire en France.

### ***1. Une méthode d'évaluation ambitieuse aux résultats contrastés***

L'évaluation des politiques publiques constitue depuis une trentaine d'années déjà une thématique en constante évolution et qui focalise désormais une part importante de l'activité des institutions publiques en Europe, à toutes les échelles. Cette évaluation peut se situer *ex-post* (à l'issue de la mise en œuvre d'une politique), *in itinere* (au cours de cette mise en œuvre) ou encore *ex-ante* (avant la mise en œuvre et parfois même avant la conception de la politique elle-même). Ces formes managériales de l'évaluation des politiques publiques n'explicitent cependant pas très clairement la manière dont cette évaluation est menée et surtout, le rapport aux acteurs qu'elle implique. Comment s'assurer en effet de la conduite d'une évaluation qui permette le croisement des points de vue des différents acteurs, voire qui prenne en compte les aspirations des citoyens, en couplant cette évaluation à un processus de type démocratique ? Sur quels indicateurs s'appuyer et quel niveau d'analyse mobiliser, c'est-à-dire quelle granularité adopter ?

D'une certaine manière, le projet ESPON-ARTS rebat les catégories ci-dessus évoquées, en mêlant, dans le cadre d'un processus qui sera explicité ci-dessous, plusieurs dimensions. C'est d'abord la perspective méthodologique adoptée qui fait l'originalité de ce projet car, comme nous le verrons ci-après, les résultats auxquels il parvient demeurent encore largement exploratoires. Le potentiel de développement de l'outil mis au point est important mais son intérêt opérationnel dépendra surtout de l'investissement des personnes en charge, à l'échelle régionale comme à l'échelle nationale et européenne, du suivi de la mise en œuvre des politiques européennes, et plus, largement, des impacts économiques, sociaux et environnementaux des politiques publiques. Avant d'explicitier plus avant ces points, revenons sur le contenu du rapport :

Le projet ESPON-ARTS offre une analyse de la sensibilité territoriale des politiques européennes basée sur un processus d'évaluation sommaire conduit à partir de 9 directives européennes et sur une évaluation approfondie de 3 directives.

#### **1.1. Un processus d'évaluation en 9 étapes**

Le processus d'évaluation proposé repose sur les étapes suivantes :

1. **Analyse de la manière dont une politique donnée influence le développement régional:** Il s'agit ici de traduire le texte de chaque directive en relations de cause à effet (logique d'intervention). Les effets directs et indirects sont listés, que ceux-ci soient intentionnels ou non. Sur cette base, un schéma récapitulatif est établi, mettant en évidence les relations entre les effets d'une politique donnée (on se réfère ici à l'*exposition*) et la capacité de réception d'une région (on se réfère ici à la *sensibilité territoriale*).
2. **Appréhension de la variété des chaînes de cause à effet :** Dans certains cas, les politiques n'auront qu'une seule chaîne d'effets, mais la plupart du temps, les effets d'une directive seront divers et dépendront des mesures mises en œuvre à l'échelle nationale ou régionale (certaines directives n'établissent que des objectifs et laissent aux Etats le choix des mesures pour atteindre ces objectifs). L'objectif de cette étape de l'analyse est d'identifier l'ensemble des effets d'une directive, afin de tracer différents types d'itinéraires qui seront par la suite étudiés plus en détail.
3. **Identification des types de régions affectées par la directive: (*exposition régionale*) :** Certaines directives n'ont des impacts que sur un nombre limité de régions dont il convient de dresser les caractéristiques. Seules les régions affectées par la directive considérées sont intégrées à cette analyse. La mobilisation de typologies est utile en ce cas et repose sur des catégories génériques (dominante urbaine ou rurale ; présence ou non de certains secteurs économiques clés...).
4. **Intensité de l'exposition au regard de différents champs (*Matrice d'exposition à la directive*) :** Au cours de cette étape, le modèle conceptuel présenté ci-dessus est traduit en une série d'indicateurs qui permettent de décrire l'intensité de l'exposition à une politique donnée (directive dans le cas présent). La liste des champs d'exposition à la directive suit un découpage en trois catégories (l'environnement naturel, l'économie régionale, les dimensions sociales). Chaque catégorie est découpée en suivant 5 sous-entrées. Pour chaque sous-entrée (champ spécifique), le niveau d'exposition est défini à dire d'expert en retenant les classes suivantes :
  - Fort effet positif sur le bien-être territorial (forte hausse)
  - Faible effet positif sur le bien-être territorial (faible hausse)
  - Aucun effet
  - Faible effet négatif sur le bien-être territorial (faible baisse)
  - Fort effet négatif sur le bien-être territorial (forte baisse)
  - Effet inconnu
  - La direction (positive ou négative) des effets est indéterminée.

Ces classes sont ensuite converties de manière numérique afin d'être mobilisées grâce à un outil informatique.

5. **Mesure de l'impact territorial sur les régions (*Matrice d'impact territorial*) :** Une fois que la matrice d'exposition à la directive a été renseignée, les valeurs de l'impact sont calculées sur la base d'ajustements prédéfinis de la sensibilité. La matrice

d'impact territorial calcule l'impact, pour chaque champ d'exposition thématique et pour chacune des 287 régions identifiées à l'échelle de l'Union européenne.

6. **Signification des résultats (vérification de la qualité et de la plausibilité des résultats obtenus) :** cette étape est discutée sur la base de l'expertise du consortium de recherche. Celui-ci examine essentiellement deux questions : Est-ce que la sélection des régions retenues pour l'évaluation offre des résultats plausibles ? Est-ce que les relations entre les différents champs d'exposition est plausible lui aussi ? Le passage par cette étape permet de modifier certains paramètres de choix lorsque des résultats inattendus apparaissent.
7. **Quelles régions sont impactées dans quels domaines ? (représentation cartographique des résultats) :** Cette étape consiste à générer des cartes à partir des résultats obtenus lors des étapes précédentes. Pour chaque directive étudiée, la carte fait apparaître les régions pour lesquelles l'impact est plus ou moins important (positif comme négatif) en fonction des données disponibles.
8. **Les implications politiques des résultats obtenus (discussion sur la capacité adaptative) :** Les cartes générées lors de l'étape précédente peuvent alors servir de point de départ à une discussion sur les implications politiques de ces résultats, en se focalisant tant sur les impacts positifs que négatifs de la directive considérée. La question de la capacité adaptative potentielle est au cœur des discussions à ce stade, tout comme les stratégies de gouvernance permettant de faciliter une mise en œuvre réussie de la directive.
9. **Communication des résultats :** Il s'agit de parvenir à la rédaction d'un rapport comprenant les cartes et le choix des indicateurs sélectionnés pour communiquer les premiers résultats de cette analyse.

Afin de mieux comprendre comment ce modèle générique est mobilisé, nous nous limitons dans les paragraphes qui suivent à une présentation plus détaillée des résultats d'une des trois directives ayant fait l'objet d'une analyse approfondie : la Directive fille sur la qualité de l'air<sup>1</sup>.

## 1.2. Un exemple d'application : la directive fille sur la qualité de l'air

Cette directive est une des directives « fille » de la directive cadre sur la qualité de l'air adoptée en 1996. Elle oblige les Etats membres à une mesure de la qualité de l'air et définit des seuils minimums de qualité de l'air pour un certain nombre de paramètres. Dans la mesure où les Etats membres sont libres de choisir les mesures qui permettent de lutter contre la pollution de l'air dans les régions qui ne répondent pas aux standards établis dans la directive, deux options de mesures phares ont été identifiées, sur la base d'une revue de littérature. Il s'agit des relations de cause à effet indiquées supra dans la méthodologie. Les auteurs du rapport retiennent deux canaux à travers lesquels on peut identifier l'impact de la directive : a) les mesures qui portent sur le trafic dans les zones où les limites établies dans la directive ont

---

<sup>1</sup> Directive 1999/30/CE du 22/04/99 relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant.

été dépassées ; b) la réduction des émissions à la source pour les industries concernées par les émissions polluantes.

Dans le premier cas de figure (a), l'identification des régions affectées par cette directive a été rendue compliquée, car le maillage adopté (échelle régionale) ne reflète pas vraiment la réalité du terrain. Les très fortes disparités existantes au niveau de la qualité de l'air conduisent parfois à présenter une région comme non exposée, alors même que certaines parties de cette région sont particulièrement touchées par de très forts niveaux de pollution. Malgré tout, les régions identifiées sont situées pour l'essentiel au Benelux, dans le Nord de la France, dans le Nord de l'Italie et dans certaines régions de l'Europe de l'Est. La plupart des grandes métropoles sont également concernées par la directive, par exemple Berlin, Madrid et Rome.

Dans le second cas de figure, l'ensemble des régions européennes industrialisées sont affectées par cette directive. Cependant, le choix de l'indicateur mobilisé pour identifier les régions impactées comporte là encore quelques biais, dans la mesure où c'est la part du secteur manufacturier qui sert ici d'indicateur d'exposition. Le maillage régional retenu entraîne quelques résultats surprenants, puisque la région de la Hollande méridionale (Zuid-Holland) n'est pas considérée comme affectée, alors qu'elle est le siège du plus grand port d'Europe - le port de Rotterdam....

S'agissant de l'impact territorial de cette directive, le modèle réalisé montre que l'impact le plus conséquent est au niveau de l'environnement naturel, ce qui n'est pas surprenant compte-tenu de l'objectif de cette directive. Le modèle prévoit des impacts particulièrement significatifs dans certaines villes d'Europe de l'Est comme Bruxelles (Belgique), Bucarest (Roumanie), Slaskie (Pologne). Parmi les effets indirects de cette directive, on note une diminution des polluants dans l'eau et dans les sols. Enfin, la diminution des émissions de CO<sub>2</sub> et la préservation des monuments historiques (du fait du moindre impact lié aux pluies acides) est à noter. Sur le plan économique, l'impact de cette directive sur l'économie régionale est jugé relativement négatif, compte-tenu du coût engendré par les dispositifs à mettre en œuvre (réduction des émissions à la source et limitation du trafic routier). Dans les deux cas de figure retenus, les régions les plus affectées se trouvent chaque fois en Roumanie et en Bulgarie. Les impacts positifs anticipés au plan sociétal concernent la santé et notamment l'espérance de vie. Ces aspects sont surtout forts en Europe centrale et orientale (Lettonie, Estonie, Roumanie), mais aussi en Espagne.

D'un point de vue plus global, on peut remarquer avec les auteurs du rapport que la sensibilité territoriale de cette directive épouse la cartographie des régions affectées par la directive. Ceci s'explique en grande partie car les régions affectées sont celles où la pollution est la plus forte et les impacts de cette directive sont plus importants dans les régions qui sont le plus éloignées des normes minimales de pollution.

Les résultats de ce projet se déclinent donc au cas par cas, pour chaque directive considérée. Compte-tenu du choix méthodologique opéré (s'intéresser uniquement aux directives ayant comme champ d'application l'ensemble des régions européennes), les résultats présentant les régions affectées par chaque directive sont parfois assez surprenants (toutes les régions sont ainsi affectées par la Directive cadre européenne sur l'eau, ce qui semble assez logique).

### 1.3. Qualité et pertinence des résultats obtenus

Les résultats obtenus dans le cadre de ce projet de recherche tiennent davantage à la démarche initiée qu'aux données spécifiques collectées dans chacune des directives ayant fait l'objet d'une évaluation. De fait, par rapport au corpus complet des directives européennes disponibles (il en existait 4396 au moment où le choix a été opéré par les auteurs du rapport), s'intéresser à 12 d'entre elles et mener une analyse plus approfondie pour 3 d'entre elles seulement démontre bien qu'il s'agit ici d'un échantillon qui n'a pas vocation à offrir une vue globale de l'ensemble des champs d'intervention des politiques européennes. Au-delà des « résultats » obtenus sur les directives analysées, c'est donc bien davantage le cadre méthodologique et conceptuel qui constitue le résultat principal de ce projet de recherche, à vocation exploratoire.

Sur ce plan, il faut reconnaître la robustesse du cadre méthodologique sur lequel les auteurs de ce rapport s'appuient. Les notions sur lesquelles la méthodologie est arrimée sont toutes liées au concept de vulnérabilité, tel que défini par le groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC). Les 4 notions en question sont : la sensibilité, l'exposition, l'impact territorial et la capacité adaptative.

- L'**exposition** renvoie à l'intensité avec laquelle les politiques et directives européennes affectent le territoire européen, à travers une double chaîne causale. D'une part, les politiques et directives peuvent affecter des classes de régions spécifiques (par exemple les régions côtières, les régions de montagne...). On parle alors d'« exposition régionale », sans se référer donc à la spécificité de chaque région. D'autre part, ces politiques et directives peuvent affecter des domaines particuliers du territoire, comme par exemple la qualité de l'eau, la production sectorielle... On parlera à ce sujet de « champs d'exposition ».
- La **sensibilité** (territoriale) décrit comment des territoires ou régions, compte-tenu de leurs caractéristiques - géographiques, socio-économiques - et des priorités et valeurs sociales qui leurs sont généralement attribuées, sont sujets à des impacts plus ou moins conséquents, selon les champs d'exposition considérés. Par exemple, une région peut être particulièrement sensible aux impacts sur la congestion routière, compte-tenu de la présence d'une très forte densité de véhicules et de bouchons d'ores et déjà observés. Une autre région fortement touchée par la crise économique pourra être d'autant plus sensible à une variation du taux de chômage ou encore du Produit Intérieur Brut.
- L'**impact territorial** est l'effet probable final d'une politique ou d'une directive européenne donnée. Il est défini comme le produit de l'exposition et de la sensibilité régionale. Cet impact peut être direct ou indirect lorsqu'il se manifeste à travers des chaînes logiques de cause à effet.
- La **capacité adaptative**, pour finir, est la capacité d'un système à s'ajuster à l'impact territorial probable, permettant ainsi de limiter les dommages potentiels, de tirer avantage des opportunités ou de faire face aux conséquences. Ainsi, la capacité d'adaptation est très liée aux questions de

gouvernance. Cette capacité adaptative peut être plus ou moins forte, suivant la souplesse ou la rigidité des systèmes considérés.

Néanmoins, le dernier élément qui pourrait potentiellement intéresser le plus les décideurs n'est qu'à peine abordé, ce qui limite la portée de l'exercice.

Au regard des résultats affichés dans le rapport lui-même, revenons point par point sur ce qui constitue, aux yeux des auteurs du rapport, les avancées du programme de recherche ESPON-ARTS :

- **Ce projet a démontré l'absolue nécessité d'une méthodologie qui combine des données qualitatives et quantitatives, surtout lorsqu'il s'agit de traiter de l'ensemble des régions européennes, dans une variété de domaines d'intervention.** Le poids prépondérant des dimensions quantitatives est à relever cependant et le choix opéré, pour les questions qualitatives, de s'en remettre au seul jugement des experts (sans que les critères de choix ne soient particulièrement justifiés) peut apparaître comme problématique. Parce que le projet ESPON-ARTS s'appuie sur une démarche d'analyse multi-critères, il est dommage que dans la méthode élaborée, le choix des critères et la pondération des critères les uns vis-à-vis des autres ne soit pas le support d'une délibération plus large avec les bénéficiaires des politiques. S'intéresser à l'application des politiques européennes du point de vue des seuls opérateurs de politiques publiques, sans impliquer les bénéficiaires de ces politiques contribue à faire de l'outil développé un outil d'aide à la décision, certes, mais réservé aux décideurs...
- **Ce projet démontre la possibilité, même pour traiter de questions aussi complexes que la sensibilité territoriale des directives européennes, de mobiliser et mettre en application une méthodologie simple qui s'applique potentiellement à toutes les directives ou politiques européennes et qui dresse une première liste des champs d'impacts potentiels.** Sur ce point, il est intéressant de noter la mise en garde des auteurs du rapport pour ceux qui souhaiteraient mobiliser la méthodologie développée ici pour l'appliquer à d'autres directives (cf. p. 73). La quantité et la qualité des informations requises pour 'alimenter' le modèle apparaissent ainsi comme assez exigeantes, tout autant que le temps nécessaire pour collecter toutes ces informations. La simplicité de mise en œuvre de cette méthode et sa possible réplique sont donc sujettes à caution.
- **L'application de la méthodologie développée à 12 directives est l'illustration de la flexibilité de l'outil mis au point.** Sur ce point, il faut reconnaître que la méthodologie développée est suffisamment générique pour s'adapter à toutes les situations, mais il convient de noter toutefois que l'exercice ne pourrait sans doute pas être conduit pour toutes les directives, du fait de l'absence de données exhaustives dans certains cas (voir *supra*).

#### 1.4. Qualité scientifique du projet

Comme mentionné ci-dessus, le projet ESPON-ARTS s'appuie sur des concepts et une méthodologie éprouvée à partir de 12 études de cas. L'environnement conceptuel et théorique

qui sert de sous-bassement à l'ensemble de la méthodologie est celui de la systémique, des systèmes complexes et de l'évaluation intégrée. De ce point de vue, la cohérence épistémologique du projet est forte puisque tous ces cadres d'analyse sont compatibles et vont dans le même sens : celui d'une compréhension des systèmes complexes fondée sur une méthode d'évaluation intégrée qui prend acte du caractère multidimensionnel des enjeux ici étudiés.

Dans la mesure où la méthode d'évaluation s'appuie sur une batterie importante d'indicateurs dont les unités de mesure ne sont pas comparables, une discussion intéressante est engagée par les auteurs du rapport sur la question de la commensurabilité et de l'incommensurabilité (possibilité ou non d'identifier une unité commune de mesure). Le choix opéré par les auteurs du rapport de laisser les champs d'exposition séparés les uns des autres résulte de cette prise de conscience du caractère incommensurable des données mobilisées. Ce positionnement explicite justifie également le recours aux analyses multicritères.

On peut donc dire que le rapport s'appuie sur des théories et concepts adaptés aux enjeux du projet. Le projet n'innove pas particulièrement au plan conceptuel, mais il transpose un vocabulaire et une démarche mobilisée essentiellement dans le champ des impacts du changement climatique, à une variété d'autres domaines. En somme, le rapport prend en compte les avancées récentes du domaine de l'évaluation intégrée en se focalisant sur la question de l'impact territorial.

La partie strictement analytique du projet en revanche apparaît comme assez faible, dans la mesure où l'ensemble des résultats obtenus pour chaque directive ne sont pas confrontés aux travaux existant dans chacun des domaines considérés, ce qui est sans doute regrettable mais pas incompréhensible au vu de l'étendue des champs d'application considérés. Pour parler du domaine que je connais le mieux – celui touchant à l'eau et donc de la directive cadre européenne sur l'eau, il aurait été sans conteste intéressant de confronter les résultats obtenus sur la sensibilité territoriale de cette directive aux travaux scientifiques les plus récents dans ce domaine (Hering *et al.*, 2010 ; Moss, 2012)<sup>2</sup>.

De même, le contexte de ce travail est clairement positionné, puisqu'il mobilise à la fois les dynamiques d'intégration régionale européenne et de cohésion territoriale (cf. p. 77 et 177 du rapport). Toutefois, les résultats pour les 12 directives qui sont passées en revue ne mentionnent à aucun moment cette question de la cohésion territoriale. Il serait sans doute intéressant de compléter cette analyse des résultats à partir de l'expertise développée par les centres de recherche du consortium RISC (*Regional Integration and Social Cohesion*) dont les animateurs sont basés à l'Université du Luxembourg (<http://www.risc.lu>).

---

<sup>2</sup> Hering, Daniel; Borja, Angel; Carstensen, Jacob; **Carvalho, Laurence**; Elliott, Mike; Feld, Christian K.; Heiskanen, Anna-Stiina; Johnson, Richard K.; Moe, Jannicke; Pont, Didier; Solheim, Anne Lyche; van de Bund, Wouter. 2010 The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future, *Science of the Total Environment*, 408. 4007-4019. [10.1016/j.scitotenv.2010.05.031](https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2010.05.031)

Moss, T. 2012. Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive, *Ecology and Society* 17(3): 2, <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04821-170302>



## ***2. Analyse appliquée au territoire français***

### **2.1. Un complément intéressant à l'application PRESAGE développée par la DATAR**

La DATAR s'est équipée depuis plus de dix ans d'une application informatique appelée PRESAGE (cf. <http://www.presage-info.org/>) destinée à assurer le suivi des programmes européens et des politiques publiques de l'Etat en région. Cette application permet d'apprécier l'impact territorial des projets régionaux<sup>3</sup>. En outre, l'application PRESAGE a pour objectif de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

Au regard de l'ensemble de ces objectifs, le projet ESPON-ARTS pourrait potentiellement intéresser la plupart des utilisateurs de PRESAGE. Cependant, le projet PRESAGE n'a pas, pour le moment, l'objectif de mesurer l'impact territorial des politiques européennes, ce qui est en revanche la vocation du projet ESPON-ARTS.

### **2.2. La sensibilité des territoires français aux directives européennes : enseignements du projet ESPON-ARTS à partir de quelques exemples**

Les résultats des cas d'étude mobilisés dans le cadre du projet ESPON-ARTS ne permettent pas d'effectuer pour chaque pays, ou pour chaque région, un recensement exhaustif de la sensibilité territoriale des différentes directives, vis-à-vis notamment de l'ensemble des paramètres identifiés dans le rapport. D'ailleurs, le rapport lui-même ne fournit pas d'analyse exhaustive des résultats obtenus pour chaque directive, concernant chaque type de mesures (ce que le rapport appelle les branches) au regard de l'ensemble des paramètres à prendre en compte.

Les résultats sont présentés et cartographiés dans le rapport à l'échelle de l'Union Européenne, mais on peut relever, pour les régions françaises, quelques éléments disséminés ici et là dans le rapport. Compte-tenu du caractère limité des données finalement disponibles, le passage en revue de chacune des 12 directives identifiées ne nous paraît pas indispensable. Nous avons préféré opter pour un exposé rapide des enseignements de ce travail pour les territoires français, enseignements qui, on le verra, sont au demeurant limités. On notera au passage que même si les territoires d'outre-mer sont bien pris en considération dans les données collectées par les auteurs de ce rapport, à aucun moment, la représentation cartographique ne les mentionne

#### **Directive n° 2002/49/CE du 25/06/02 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement**

L'objectif premier de cette directive est de réduire le nombre de personnes exposées au bruit. La mise en œuvre de la directive conduit à la mise en place de zones où la vitesse de circulation est limitée, l'interdiction de la circulation de certains véhicules générant le plus de

---

<sup>3</sup> Le projet PRESAGE s'intéresse aux programmes suivants (source : site web du projet PRESAGE) : Compétitivité régionale et Emploi (FEDER / FSE) ; Convergence ; Coopération territoriale européenne ; Assistance technique nationale Europ'Act ; Fonds Européen pour la Pêche.

bruit (poids lourds par exemple) à certains moments. L'ensemble de ces mesures de gestion du trafic sont regroupées sous une seule et même catégorie (branche A). Les mesures touchant à l'occupation des sols (distance entre les sites industriels et les habitants par exemple) sont regroupées dans une seconde catégorie (branche B). Les mesures structurelles (barrières anti-bruit le long des autoroutes par exemple) figurent comme une dernière catégorie (branche C). Toutes les régions françaises sont considérées comme impactées par le bruit, à des degrés divers, à l'exception de la Guyane. Les régions dont la densité de la population est la plus forte (Ile de France, Nord-Pas-de-Calais notamment) sont évidemment les plus exposées. Selon les résultats de l'évaluation, les impacts des mesures de la branche A sur l'environnement sont globalement positifs mais limités pour l'ensemble des régions françaises. Les mesures de la branche B ont surtout un impact positif sur l'Ile de France et les régions du Nord-Ouest de la France. L'impact positif le plus fort des mesures de la branche C se retrouve en France dans les régions du Nord qui concentrent une forte densité de population.

### **Directive 2009/33/CE du 23/04/09 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie**

Cette directive vise à l'introduction de mesures spécifiques dans le secteur des transports, pour intégrer les politiques de transport et énergétique (réduction des émissions de CO<sub>2</sub>). Plus précisément, cette directive vise à stimuler le marché pour les véhicules économes en énergie (automobiles, camions) mais aussi pour le développement des transports en commun. La mise en œuvre de cette directive dépend de deux facteurs : du côté de la demande, des incitations sont mises en place pour l'adoption de véhicules propres et économes en énergie (branche A) ; du côté de l'offre, les investissements réalisés dans le développement des véhicules propres et économes en énergie sont censés alimenter la croissance verte (branche B). Les régions affectées par cette directive au regard des deux options mentionnées ci-dessus sont les régions très fortement denses et urbanisées (branche A) et les régions où se concentre la production automobile (branche B). Les impacts positifs de cette directive seront donc typiquement localisés dans les régions où les phénomènes de pollution et de congestion due au trafic routier sont les plus importants (branche A) et dans les régions de production automobile, c'est-à-dire en France la Franche Comté, la Basse Normandie et le Nord-Pas-de-Calais.

L'analyse de la sensibilité territoriale de la directive permet, du côté de la demande, d'identifier un faible impact sur la consommation de carburants notamment dans les régions du pourtour méditerranéen comme la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en France (baisse de la consommation) et du côté de l'offre, un impact mineur mais positif sur le PIB en Basse Normandie, Franche Comté, Provence Alpes Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais. Les mêmes régions sont impactées positivement, mais toujours modérément, au plan du développement de l'innovation et au niveau de l'emploi dans le secteur secondaire.

### **Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive cadre sur l'eau).**

Cette directive cadre vise l'atteinte d'un bon état qualitatif et quantitatif de l'ensemble des masses d'eau de l'Union européenne, à l'horizon 2015. Compte-tenu de cet objectif, l'ensemble des 27

pays de l'Union européenne est affecté par cette directive et donc l'ensemble des régions françaises, par voie de conséquence, même si la directive ne raisonne pas à l'échelle régionale, mais à l'échelle des bassins hydrographiques. Les résultats de l'évaluation ex-ante de cette directive sont particulièrement décevants car l'analyse conduite par les auteurs du rapport ne fournit aucune donnée nouvelle et significative sur l'impact potentiel de la directive sur les territoires français (pas plus que sur le reste des territoires européens). Ceci est d'autant plus surprenant que cette directive a été sélectionnée pour figurer parmi les trois directives pour lesquelles une analyse approfondie a été conduite. Au total, les auteurs du rapport ne font qu'énumérer, sur la base du texte de la directive, les impacts potentiels alors que les données sur l'état d'avancement de la directive dans les différents pays membres de l'union sont déjà en grande partie disponibles. Cela témoigne donc d'une limite importante de cet exercice d'évaluation ex-ante, pour une directive adoptée il y a plus de dix ans et dont les effets devaient potentiellement se faire ressentir à l'horizon 2015.

### **Directive n° 96/82/CE du 09/12/96 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Directive Seveso II)**

Cette directive a pour objectif de prévenir les accidents qui impliquent des substances dangereuses pour l'homme comme pour l'environnement. Elle insiste notamment sur la nécessité d'informer le public sur les dangers potentiels des sites existants classés à risque, et sur les installations/sites en projets. Elle impose la mise en place d'une autorité chargée de l'inspection des sites potentiellement dangereux et d'informer le public et les autres Etats de l'Union en cas d'accident. Les conséquences de cette directive, se font surtout sentir au niveau sanitaire et environnemental. De surcroit, les auteurs du rapport estiment que des effets sont identifiables au niveau du système de gouvernance (coopération transnationale accrue notamment) et au niveau économique (la réglementation entraînant des contraintes qui pèseraient finalement sur les ménages qui seraient contraints de payer des marchandises plus cher<sup>4</sup>...). Au-delà du caractère contestable de l'analyse conduite par les auteurs du rapport sur ce dernier point (on ne mesure pas finalement l'impact économique positif sur la santé, le coût d'opportunité si la directive n'avait pas été mise en œuvre), les régions affectées par cette directive se trouvent, pour la France, localisées dans les régions de tradition industrielle : PACA, Languedoc Roussillon, Rhône-Alpes, Alsace, Lorraine, Ile de France, Nord-Pas-de-Calais et Basse Normandie.

Au niveau de la sensibilité territoriale, les régions mentionnées ci-dessus subiraient un léger impact négatif de cette directive sur le revenu disponible des ménages, mais l'impact de cette directive sur l'espérance de vie à la naissance serait légèrement positif pour les mêmes régions. Le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace et la Lorraine connaîtraient de leur côté un très fort impact de cette directive au plan de la coopération transnationale.

## **2.3. Bilan de l'apport du rapport ESPON-ARTS pour les acteurs français de l'aménagement du territoire**

---

<sup>4</sup> « it complicates operations, leading to increased consumer prices and consequently a decline in household disposable income” (p. 151).

Comme on a pu le voir tout au long de ce rapport d'expertise, le projet ESPON-ARTS est ambitieux et répond à un besoin important de la part des acteurs de l'aménagement du territoire aussi bien au niveau européen qu'aux niveaux national et régional. Identifier les régions potentiellement impactées par une politique européenne, en listant les domaines dans lesquels ces impacts sont prévisibles est de fait une donnée essentielle pour qui veut posséder une vision pluri-dimensionnelle des enjeux d'aménagement du territoire.

Toutefois, comme la précédente section a permis de le souligner, la perspective très macroéconomique choisie par les rédacteurs de ce rapport n'offre finalement que des éléments d'analyse très limités lorsque l'on s'intéresse à un territoire ou une région donné(e).

D'une part, la démarche engagée semble postuler que seuls les effets potentiels d'une directive sont pris en considération, sans qu'aucune analyse des politiques effectivement conduites à l'échelle nationale ou régionale depuis l'adoption de la directive ne soit menée. S'appuyant sur une démarche d'évaluation ex-ante, ce choix méthodologique est assez cohérent, mais il apparaît comme surprenant lorsque les directives concernées ont parfois été adoptées il y a plus de 10 ans (comme la directive cadre européenne sur l'eau), voire bientôt 20 ans (comme la directive Seveso II par exemple).

De surcroît, les résultats bruts auxquels les auteurs du rapport parviennent (lorsqu'ils entrent dans le détail des régions affectées ou des domaines dans lesquels elles sont précisément affectées), demeurent d'un intérêt limité pour les acteurs régionaux, du moins à la lecture du rapport<sup>5</sup>. Le cas de la directive Seveso II déjà mentionnée est assez éloquent, puisque les régions affectées sont celles pour lesquelles on a une forte présence de sites Seveso. On apprend sur cette base que ces régions auraient (dans des proportions à peu près similaires) un effet positif de cette directive sur l'espérance de vie à la naissance, sans que les ressorts de cet effet soient explicités et surtout sans qu'une analyse des données disponibles sur les variations de l'espérance de vie à la naissance dans ces régions ne soit menée. On pourrait arguer que la confrontation de l'évolution de l'espérance de vie à la naissance dans ces régions et les résultats de l'évaluation ex-ante des effets de cette directive n'aurait que peu de sens, puisque on ne pourrait isoler, dans les données brutes sur l'évolution de l'espérance de vie à la naissance, l'influence de la directive Seveso II au regard d'une multitude d'autres paramètres pouvant impacter cette espérance de vie.

Pour l'ensemble de ces raisons, il nous semble que l'apport essentiel du travail conduit est d'ordre méthodologique et c'est cette démarche qui pourrait sans doute le plus intéresser les acteurs français de l'aménagement du territoire. La dimension multi-critères de l'évaluation conduite devrait en effet aider les acteurs de l'aménagement du territoire à s'intéresser à l'ensemble des impacts différenciés mentionnés dans ce rapport, lorsqu'ils conduisent une analyse des effets d'une politique ou d'un programme donné.

---

<sup>5</sup> Il est tout à fait possible en effet que l'exploitation des données du logiciel, fournissant les résultats complets de l'évaluation conduite, pour chaque région, soient bien plus intéressante.

## *Annexe du rapport d'expertise du projet ESPON-ARTS<sup>6</sup>*

### **Bibliographie détaillée des références jugées les plus pertinentes**

Allio, L., M-H. Fandel (2006) Making Europe work: Improving the transposition, implementation and enforcement of EU legislation, EPC Working Paper No. 25, Brussels: European Policy Centre.

Barca, F. (2009) An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a place based approach to meeting European Union challenges and expectations; Independent Report, Brussels.

Beunen, R. (2006) European nature conservation legislation and spatial planning: For better or for worse?, *Journal of Environmental Planning and Management* 49(4): 605-619.

Böhme, K. & T. Eser (2008) Territorial Impact Analysis of EU policies, in: A. Faludi (ed.) *European Spatial Research and Planning*, Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy: 43-66.

Borghetto, E., Franchino, F. (2010) The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*, 17: 6, 759 – 780.

Camagni R. (2006) "Territorial Impact Assessment (TIA): a methodological proposal", in *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science* no. 2/2006, pp. 135-146.

Camagni R. (2007) "Territorial development policies in the European Model of Society", in Faludi A., *Territorial cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge MA., pp. 129-144.

Camagni R. (2009) "Territorial Impact Assessment for European regions: a methodological proposal and an application to EU transport policy", *Evaluation and program planning*, 32, 342-350.

Capello R., Camagni R., Chizzolini B., Fratesi U. (2008) *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*, Springer, Berlin.

CEC – Commission of the European Communities (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Regional Development Studies 28. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CEC – Commission of the European Communities – DGXI (1998) *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds programmes*, Environmental Resources Management, London.

CEC – Commission of the European Communities (2002) *Impact Assessment (COM (2002) 276)*. Communication from the Commission, Brussels.

CEC – Commission of the European Communities (2004) *Impact Assessment: next steps (SEC (2004) 1377)*. Commission Staff Working Paper, Brussels.

CEC – Commission of the European Communities (2005) *Cohesion policy in support of growth and Jobs: Community strategic Guidelines, 2007-2013*, communication from the Commission, COM(2005) 0299, 5 July, Brussels.

---

<sup>6</sup> L'annexe ne comporte que des éléments de bibliographie car aucun tableau statistique de synthèse qui pourrait s'avérer vraiment pertinent n'est disponible dans le rapport. Tous les tableaux et toutes les cartes produites sont vraiment focalisés sur une directive donnée et un impact particulier donné, ce qui rend son extraction du rapport de peu d'intérêt si on veut conserver une perspective large.

- CEC – Commission of the European Communities (2009a) Impact Assessment Guidelines, SEC (2009) 92, Brussels: 15.1.2009.
- CEC (2009) 26th annual report on monitoring the application of EU law. [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_26\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_26_en.htm)
- Dallhammer, E. (2008) “Territorial Impact Assessment” in Österreich, Ergebnisse einer Stakeholderbefragung als Grundlage für einen Beitrag zur Aktion 2.2 “Territorial impact” des Aktionsprogramms zur Territorialen Agenda der EU.
- Dühr, S., C. Colomb & V. Nadin (2010) European Spatial Planning and Territorial Cooperation, London: Routledge.
- ECTP/CSD – European Council of Town Planners & Committee on Spatial Development (2001) Proceedings of the one-day conference on Territorial Impact Assessment, 26 October 2001, Louvain-la-Neuve, Belgium
- EEAC Working Group on Governance (2006) Impact Assessment of the European Commission Policies: Achievements and Prospects, Statement of the EEAC Working Group.
- Eggenberger M., Partidario M. R., (2000) “Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning”, in Impact Assessment and Project Appraisal, 18(3).
- Evers, D. (2011/forthcoming) Territorial Impact Assessment: a critical examination of current practice, in: Farinós, J. (eds.) From Strategic Environmental Assessment to Territorial Impact Assessment: Reflections about evaluation practice, Valencia, Publicacions de la Universitat de València (Valencia, Valencia University Publications Office).
- Evers, D. et al. (2009) Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion, Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.
- Faludi, A. (2003) Unfinished business: European spatial planning in the 2000s, in: A. Faludi (ed.) Special Issue on the Application of the European Spatial Development Perspective, Town Planning Review, 74(1), 121-140.
- Farinos Dasi, J./ESPON 2.3.2 (2007) Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, [www.espon.eu](http://www.espon.eu).
- Golobič, M. and Marot, N. (2008) Territorial Impact Assessment: A policy development tool for territorial cohesion. Presentation at EASY-ECO Vienna Conference, 11-14 March, Governance by Evaluation.
- Hague, C. (2010) European Perspectives on Territorial Impact Assessment. A Background paper for the ESPON EATIA Project (available from: <http://www.rtpi.org.uk/download/9133/European-Perspectives-on-Territorial-Impact-Assessment-April-2010.pdf>).
- Hague, C., J. Crawford & K. Gracie (2008) UK Experience of using Territorial Impact Assessment – Report to Communities and Local Government by the ESPON UK Contact Point, June 2008.
- Haverland, M., B. Steunenberg & F. Van Waarden (2011) Sectors at different speeds: Analysing the transposition deficits in the European Union, Journal of Common Market Studies 49(2): 265-291.
- Heritier, A., Kerwer D., Knill C., Lehmkuhl D., Teutsch M., Douillet A.-C., (Eds.) (2001) Differential Europe: the European union impact on national policymaking, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

- IPCC (2007) Fourth Assessment Report: Climate Change, 2007. Cambridge, United Kingdom and New York.
- Janssen, R. and G. Munda, (1999) Multi-Criteria Methods for Quantitative, Qualitative and Fuzzy Evaluation Problems, in: J.C.J.M. Van den Bergh (ed.), Handbook of Environmental and Resource Economics, Aldershot: Edgar Elgar.
- Lee, N. & C. Kirkpatrick (2006) Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24(1), pp. 23-33.
- Lenschow, A. (2006) Europeanisation of public policy, in: J. Richardson (Ed.) European Union: Power and Policy Making, Third Edition, Abingdon: Routledge: 55-71.
- Martinez-Alier, J., G. Munda and J. O'Neill (1997), Incommensurability of Values in Ecological Economics, in M. O'Connor and C. Spash (eds), *Valuation and the Environment – Theory, Method and Practice*, Cheltenham, UK and Lyme, USA: Edward Elgar.
- Nadin, V., D. Stead (2008) European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning, *disP* 172.1/2008: 35-47.
- Nijkamp P., Rietveld P., Voogd H. (eds.), (1990) *Multicriteria evaluation in physical planning*, North Holland Publ., Amsterdam.
- Nijkamp, J, Ouwersloot, J. (1997) Multidimensional Sustainability Analysis: the Flag Model, in: J.C.J.M. van den Bergh and M.W. Hofkes (eds.), *Theory and Implementation of Economic Models for Sustainable Development*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, 255-273.
- OECD (2005) Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide, OECD Statistics Working Paper, STD/DOC(2005)3.
- ÖIR (2000) Territorial Impact Analysis (TIA) Raumwirksamkeitsanalyse (RWA), Vorstudie zu einem INTERREG IIIb Projekt. ÖIR, Wien.
- Ravesteyn, N. van & D. Evers (2004) *Unseen Europe: A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, The Hague: Ruimtelijk Planbureau.
- Rietveld, P. (1980) *Multiple Objective Decision Methods and Regional Planning*. Amsterdam: North-Holland.
- Robert, J., M.A. Figueiredo, M. Hollanders, C.J. Reincke, T. Stumm & J.M. de Vet (2001) *Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination*, European Commission, Brussels
- Schindegger, F. (2001) Prospects for further work on TIA, in: European Council of Town Planners & Committee on Spatial Development. Proceedings of the one-day conference on Territorial Impact Assessment, 26 October, Louvain-la-Neuve, Belgium.
- VROM, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2009) Report EU Seminar on Territorial Impact of EU policies; Thursday 5 March 2009, Amsterdam, Action 2.2 of the Action Programme for the implementation for the EU Territorial Agenda [unpublished report], The Hague: VROM.
- Waterhout, B. (2008) *The Institutionalisation of European Spatial Planning*, Amsterdam: IOS press.

Williams R., Connolly P., Healy A. (2000) Territorial impact assessment: a scoping study, Final Draft submission to the Committee on Spatial Development, CREUE, Newcastle and ECOTEC.