

ESPON-ARTS

La sensibilité territoriale aux directives européennes

Fiche de synthèse

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

Mars 2013

1. Objectifs du projet et questions clés posées

Ce projet interroge la manière dont les politiques conduites à l'échelle européenne influencent le développement régional. Plus concrètement, le projet vise à développer un outil permettant d'analyser les impacts des législations, directives et politiques européennes prenant en compte explicitement la sensibilité territoriale des régions de l'Union. L'outil s'appuie sur une méthode reposant sur l'évaluation ex-ante de l'impact territorial (*territorial impact assessment*). Cette évaluation permet de quantifier l'impact des politiques européennes et a pour champ d'application l'évaluation de l'impact de 12 directives européennes. Ce projet interroge plus fondamentalement la vulnérabilité des régions européennes et vise à comprendre comment les modes de gouvernance des territoires (à travers la notion de capacité adaptative) influencent la sensibilité territoriale régionale aux directives européennes.

2. Intérêt opérationnel potentiel pour les acteurs de l'aménagement du territoire

Ce projet a une vocation opérationnelle très clairement affichée et l'utilisation de l'outil peut concerner aussi bien les acteurs européens que nationaux et régionaux de l'aménagement du territoire. Il peut en outre adresser les dimensions transfrontalières pour un certain nombre de politiques dont les effets ou les modes opératoires dépendent d'une coopération transnationale.

Les auteurs du rapport reviennent sur chacun de ces niveaux et avancent que :

Au niveau européen, l'outil mis au point permet d'évaluer l'impact des politiques européennes et d'identifier dès lors les régions/pays pour lesquels un effort supplémentaire devra être entrepris.

Au niveau national, l'outil doit permettre aux Etats membres de l'Union de tester différentes approches pour la mise en œuvre des politiques européennes et de comparer les résultats de ces approches concurrentes afin de parvenir au compromis le plus satisfaisant.

Au niveau régional, cet outil permet le partage de l'information entre les différentes parties-prenantes. L'évaluation des effets territoriaux des politiques européennes permet les comparaisons inter-régionales ce qui permet à chaque région de se situer – en termes de performance – au regard des performances des autres régions.

Au niveau transfrontalier ou transnational enfin, l'intérêt de l'outil réside dans la possibilité de comparer les effets des politiques européennes, de part et d'autre des frontières d'un pays. De ce fait, au vu des disparités qui peuvent être notées, l'outil doit aider à une harmonisation des approches dans les régions transfrontalières.

Le rapport d'expertise permettra néanmoins de nuancer cet intérêt affiché dans le rapport, notamment pour une mobilisation à l'échelle régionale.

3. Eléments de résultats annoncés

L'analyse conduite sur la base d'un échantillon de 12 directives européennes (voir liste en annexe) pour lesquelles une analyse rapide a été réalisée, et de trois d'entre elles pour lesquelles une analyse approfondie a été réalisée, offre les résultats suivants :

L'analyse démontre que les directives européennes ont plus d'impacts dans certaines régions que dans d'autres. Les impacts positifs comme les impacts négatifs sont géographiquement différenciés. En second lieu, les décisions prises par les Etats membres comme par les régions sont importantes. Des mesures ou des stratégies différentes généreront des impacts territoriaux différents. Les questions de gouvernance peuvent en outre amplifier ou diminuer ces impacts. Troisièmement, les régions se différencient par leur sensibilité. Ainsi, une région dans une situation économique précaire a été considérée comme plus sensible à une directive affectant la croissance économique. De même, une région aux écosystèmes dégradés a été considérée comme plus sensible à la pollution ou aux discontinuités écologiques.

Les résultats de cette évaluation ont été cartographiés, permettant ainsi d'identifier rapidement les régions/territoires les plus sensibles en fonction des directives considérées dans cette étude. Il s'agit donc d'un outil d'aide à la décision précieux pour qu'une région puisse se positionner au regard des performances des autres régions en Europe, identifier les raisons pour lesquelles certaines directives ont été plus aisément mises en place que d'autres, compte-tenu des caractéristiques propres à chacune de ces régions. La méthodologie développée dans ce rapport est donc utile à l'échelle régionale, par la dimension de comparaison introduite. Elle permet aussi d'anticiper certains facteurs de blocage pour la mise en œuvre de futures directives européennes et constitue donc un outil à mobiliser dans le cadre d'études de prospective régionale.

4. Analyse des recommandations préconisées

Le rapport n'offre pas de recommandations précises, puisqu'il s'appuie surtout sur un outil de diagnostic d'une situation – à charge pour les décideurs, de prendre en compte les résultats des évaluations menées pour adapter leurs politiques. Toutefois, dans la mesure où certains choix méthodologiques sont opérés dans la sélection des critères permettant d'apprécier l'impact territorial des politiques européennes, on peut déceler, de manière implicite, sinon des recommandations, du moins des points de vigilance.

Ainsi, le choix des champs d'exposition aux politiques européennes est divisé en trois catégories à savoir – l'environnement naturel, l'économie régionale et les dimensions sociales et humaines. Ce découpage rappelle donc les trois dimensions traditionnelles du

développement durable, qui guident l'action et les politiques européennes depuis le début des années 1990. Plus spécifiquement, la question de la gouvernance constitue une des voies d'entrée privilégiées dans la démarche d'accompagnement de l'utilisation de l'outil. La gouvernance est vue ici comme un facteur explicatif de l'impact territorial différencié des politiques européennes. Cette question rejoint également les questionnements récurrents sur la capacité potentielle d'adaptation des régions.

S'agissant des directives européennes, 4 étapes sont identifiées dans le rapport :

- **Le développement de la directive européenne** : discussions/négociations au sein des instances européennes jusqu'à l'adoption de la directive ;
- **La transposition de la directive européenne** : il s'agit du processus conduisant à incorporer/transposer la directive dans le droit national de chacun des Etats membres, suivant le calendrier indiqué dans la directive ;
- **La mise en œuvre de la directive européenne** : processus conduisant à l'application de la directive à l'échelle nationale ou infranationale à l'aide des politiques existantes ou à l'aide de nouvelles politiques.
- **L'application (enforcement)** : processus succédant à la complète application de la directive et permettant le suivi dans le temps des politiques mises en place. Les situations où la mise en œuvre de la directive dans un Etat ne serait pas complète conduisent à des sanctions de la part des cours de justice nationale ou supranationale.

Au regard de ces quatre étapes, c'est au cours de la phase de mise en œuvre de la directive (décision sur le choix des instruments et des politiques) que l'impact territorial différencié apparaît comme le plus fort. Ces différences tiennent aussi bien à la procédure de décision (enjeux de gouvernance) qu'à l'interprétation de la directive, qui n'est pas toujours identique pour l'ensemble des Etats de l'Union.

5. Composition du consortium de recherche

Le consortium de recherche comprend 4 institutions situées en Autriche (ÖIR – Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning), en Italie (Dipartimento BEST, Politecnico di Milano) et aux Pays-Bas (OTB Research Institute, Delft University of Technology et PBL – Planbureau voor de Leefomgeving, Netherlands Environmental Assessment Agency).

6. Echelles d'études, zones étudiées et études de cas

Les échelles d'étude du projet couvrent l'ensemble des territoires de l'union européenne à 27. Les autres pays couverts par le projet ESPON n'ont pas été intégrés à cette étude car ils ne sont pas concernés par la mise en œuvre des directives européennes.

12 directives européennes ont fait l'objet d'une première analyse (voir liste en annexe). Deux de ces directives (celles numérotées 6 et 7 en annexe) ne manifestent pas de différenciation régionale marquée et l'analyse de la différenciation régionale n'a donc pas été menée dans ces cas spécifiques.

Au-delà de cette étude des 12 directives mentionnées en annexe, trois d'entre elles ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Il s'agit de la directive 1999/30/CE (directive fille sur la qualité de l'air), de la directive 2002/49/CE sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement et de la directive 2009/33/CE sur la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

7. *Théorie, concepts et définitions utilisés et développés*

Les concepts mobilisés dans le cadre de ce projet sont les suivants :

- **La sensibilité territoriale ou régionale à la législation européenne** est définie comme le degré auquel un territoire (région) est affecté(e) directement ou indirectement, de manière positive comme négative, par un changement dans la politique ou dans la législation européenne. *Cela renvoie donc à la probabilité (ou au risque) d'être affecté par les directives européennes dans le cas présent.*
- **La vulnérabilité** : Ce concept est central ici. L'approche de la vulnérabilité reprise ici est en phase avec celle développée principalement dans les travaux du GIEC et dans la plupart des travaux touchant aux effets des changements climatiques. Ce choix s'explique par la volonté des auteurs du rapport de communiquer aussi leurs résultats à la communauté scientifique. Cette approche permet d'évaluer l'impact d'une politique en combinant l'*exposition aux effets d'une mesure politique* et la *sensibilité territoriale des régions*. De manière conceptuelle, le concept de vulnérabilité est composé de quatre éléments : l'exposition, la sensibilité, l'impact territorial et la capacité d'adaptation.

8. *Méthodologie, données, typologies et indicateurs utilisés*

Afin de mener à bien l'analyse de la sensibilité territoriale des directives européennes, une première étape a consisté à sélectionner les directives devant faire l'objet de cette analyse. Les auteurs se sont basés sur les documents disponibles sur le site Web Eur-Lex (http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do) qui contient l'ensemble des documents juridiques et accessibles au public de l'Union européenne. Un premier tri a d'abord été réalisé sur cette base de données en excluant tous les textes contenant les termes '*amending*', '*adapting*' et '*correcting*'. En outre, le choix opéré par les auteurs du rapport a été de ne retenir que les directives entrées en vigueur après le Traité de Maastricht (période de référence : de janvier 1993 à décembre 2010). Seules les directives en vigueur ont ensuite été sélectionnées. Enfin, toutes les directives identifiées ont été réparties par thèmes (20 thèmes ont été répertoriés) auprès des différents partenaires du projet.

Ce premier filtre (le filtre Eur-Lex) a permis de réduire le nombre de directives disponibles à 1393 (sur un total de 4396).

Ce chiffre demeurant très élevé, un tri a été réalisé par l'équipe en charge du projet, sur la base du titre des directives, afin d'exclure les directives qui ne portent pas sur l'ensemble de l'union européenne, celles qui de manière évidente n'ont pas d'impact territorial et en choisissant pour chaque thème identifié, de ne retenir que les textes les plus récents. Ce second tri a fait ressortir 149 directives.

Enfin, la lecture des textes des directives et leur intérêt potentiel pour l'étude à mener sur la sensibilité territoriale a conduit à retenir 28 directives parmi lesquelles 12 ont fait l'objet d'un consensus de la part de l'équipe de recherche pour une analyse détaillée.

L'évaluation de la sensibilité territoriale des directives européennes s'appuie sur un outil appelé TIA quick check (*Territorial Impact Assessment – quick check*), mobilisé au fil des étapes suivantes :

- Analyse de la manière dont une politique donnée influence le développement régional,
- Appréhension de la variété des chaînes de cause à effet

- Identification des types de régions affectées par la directive: (*exposition régionale*)
- Intensité de l'exposition au regard de différents champs (*Matrice d'exposition à la directive*)
- Mesure de l'impact territorial sur les régions (*Matrice d'impact territorial*)
- Signification des résultats (vérification de la qualité et de la plausibilité des résultats obtenus)
- Quelles régions sont impactées dans quels domaines? (représentation cartographique des résultats)
- Implications politiques des résultats obtenus (discussion sur la capacité adaptative)
- Communication des résultats

Cette version assez sommaire du processus d'évaluation peut être approfondie, à chaque étape, ce qui a été réalisé pour 3 des 12 directives considérées dans ce rapport.

Annexe de la fiche de synthèse (Rapport ESPON-ARTS)

Liste des directives européennes étudiées dans le rapport ESPON-ARTS

1. 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 (Directive sur la qualité de l'air).
2. 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).
3. 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).
4. Directive n° 2002/49/CE du 25/06/02 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement
5. Directive 2003/30/CE du 08/05/03 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.
6. Directive n° 2004/35/CE du 21/04/04 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux
7. Directive 2004/52/CE du 29/04/04 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.
8. Directive 2005/36/CE du 07/09/05 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
9. Directive 2008/114/CE du 08/12/08 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.
10. Directive n° 2009/128/CE du 21/10/09 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.
11. Directive 2009/33/CE du 23/04/09 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.
12. Directive 2010/31/UE du 19/05/10 sur la performance énergétique des bâtiments.

Bibliographie de référence

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

Dühr, S., C. Colomb & V. Nadin (2010) European Spatial Planning and Territorial Cooperation, London: Routledge.

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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Cartes issues du rapport et commentées

Insérer la carte située p. 257 du rapport : titre en français : Régions affectées par la Directive 2009/33/CE du 23/04/09 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (branche B).

Commentaire : les cartes présentées dans le rapport permettent, pour chacune des 12 directives considérées, de représenter les régions affectées par chaque directive au regard des effets induits de chaque directive. Dans le cas présent, la mise en œuvre de cette directive dépendrait 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 représentées ici sont donc celles au sein desquelles le potentiel de développement industriel des véhicules propres et économes en énergie serait le plus important. Sur la base de cette cartographie, le rapport propose ensuite d'identifier les impacts territoriaux de la directive au regard d'une batterie de critères. On peut par exemple visualiser l'impact sur l'emploi dans le secteur industriel de cette directive, si on raisonne, comme dans le cas précédent dans la perspective des effets induits sur l'offre (branche B)

- Insérer ici la carte disponible page 55 du rapport.

Titre de la carte en français : Régions affectées par la Directive 2009/33/CE du 23/04/09 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (branche B). Emploi dans le secteur secondaire.