

COMPASS

Analyse comparative de la gouvernance territoriale et des systèmes d'aménagement de l'espace en Europe

LE PROJET COMPASS

Le projet COMPASS (*Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*) a été mené entre juin 2016 et mai 2018 par un consortium d'équipes de recherche européennes dans le cadre de la programmation 2014-2020 d'ESPON.

Ce projet a pour objet :

- ✓ Une **comparaison** de l'évolution des systèmes de gouvernance et d'aménagement de l'espace en Europe (2000-2016), ainsi qu'une **identification des facteurs** de cette évolution, au regard des politiques européennes.
- ✓ L'identification de **bonnes pratiques de « fertilisation croisée »** entre les politiques nationales de développement spatial et territorial et la politique de cohésion de l'UE.
- ✓ La production de **recommandations** en vue d'une meilleure **intégration des politiques de développement spatial et territorial dans la politique de cohésion de l'UE** et réciproquement.

A cet effet, le projet comprend :

- ✓ Une analyse des concepts de « **gouvernance territoriale** » et « **systèmes d'aménagement de l'espace** » ;
- ✓ une **analyse comparative** des systèmes de développement spatial et territorial européens ;
- ✓ **cinq études de cas** qui mettent en lumière des bonnes pratiques pour la **fertilisation croisée** des politiques européennes avec la gouvernance territoriale et l'aménagement à l'échelle nationale ;
- ✓ **des recommandations** :
 - à **différentes échelles politiques** (européenne, nationale, régionale et locale) afin de maximiser le potentiel du développement spatial et de la politique de cohésion européenne ;
 - de **sujets de recherche future** sur la question.

ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*) en quelques mots

☞ Qu'est-ce que c'est ?

Un programme de recherche appliquée sur l'aménagement du territoire européen

☞ Comment ?

Cofinancé par le FEDER et les contributions des pays participants (UE28 + Islande, Liechtenstein, Suisse et Norvège)

☞ Pour qui ?

Concepteurs des politiques d'aménagement (ministères, collectivités, intercommunalités, agences d'urbanisme, etc.)

Acteurs et décideurs publics

Chercheurs et étudiants

☞ Quels objectifs ?

Offrir une meilleure connaissance des territoires aux acteurs scientifiques et opérationnels

Fournir des connaissances scientifiques mobilisables dans le cadre des politiques d'aménagement et de développement des territoires à toutes les échelles (européenne, nationale, régionale et locale)

☞ www.espon.eu

Le projet COMPASS a pour ambition d'offrir une **actualisation majeure des données** sur l'aménagement. En effet, le document de référence sur le sujet - le *Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* publié en 1997 par la Commission européenne - ne traite que de l'Europe à 15 et n'est donc plus d'actualité. On notera toutefois la publication du rapport ESPON « *Governance of territorial and urban policies* » (ESPON 2006) qui propose une base commune de compréhension des aspects institutionnels et instrumentaux des politiques territoriales et urbaines en Europe.

Le **manque de données et d'analyses nouvelles** suite à ces publications justifie la mise en œuvre du projet COMPASS.

Le projet couvre le territoire des 32 pays du programme ESPON (les 28 Etats-membres ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Suisse et la Norvège).

METHODOLOGIE

1. **L'étude comparative** s'appuie sur les réponses d'experts nationaux à un questionnaire. Pour chaque pays étudié, **un expert** a été désigné, ainsi que **quatre experts complémentaires** pour l'appuyer dans ce rôle.

Le questionnaire a été divisé **en deux parties**, qui correspondent à deux phases de réponses :

- ✓ **La première phase se concentre sur l'aspect formel et institutionnel de l'aménagement et de la gouvernance territoriale.** On y retrouve des questions sur la terminologie, les échelles de compétences, les institutions et instruments, le cadre juridique ainsi que l'influence de la législation européenne sur les cadres nationaux.
- ✓ **La deuxième phase interroge les pratiques d'aménagement et de gouvernance à l'œuvre dans chaque pays.** Elle s'intéresse également aux influences mutuelles entre le discours européen et les pratiques nationales.

DEFINITION DES CONCEPTS

➤ Gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale (*territorial governance*) est définie par le projet COMPASS comme l'ensemble des **institutions** qui œuvrent à coordonner les impacts spatiaux et/ou territoriaux des politiques sectorielles.

Le projet prend également en considération dans l'analyse de cette notion les **acteurs de l'économie et de la société civile** ayant une influence sur le processus décisionnel, et de manière plus générale, **toute action impactant le développement spatial.**

➤ Systèmes d'aménagement de l'espace

Les systèmes d'aménagement de l'espace (*Spatial planning systems*), tels qu'envisagés par le rapport font référence à **des ensembles d'institutions** régulant la **concurrence** sur l'usage et la propriété des sols, l'attribution des droits d'usage, ainsi que le développement spatial et urbain.

Il apparaît ici utile de souligner que la définition d'aménagement retenue par COMPASS est par conséquent **plus restrictive que la notion**

2. Le projet mobilise d'autre part **cinq études de cas**. Quatre de ces cinq études portent sur des états européens : la Suède, la Pologne, l'Irlande et la Hongrie. La dernière étude porte quant à elle sur une région transfrontalière : **les Pyrénées**. Le choix de ces études de cas a été faite en fonction de différents critères, notamment :
 - des **caractéristiques** de gouvernance et d'élaboration des politiques ;
 - des défis régionaux dans chacun des pays étudiés, en lien avec les **priorités de l'Agenda Territorial 2020** ;
 - des spécificités régionales au regard des **objectifs de la politique de cohésion** et de la mise en œuvre de ces objectifs : convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne.
3. Les **recommandations** politiques / de recherche ont été formulées en premier lieu à partir des résultats présentés dans le rapport du projet mais aussi sur la base d'échanges lors d'un workshop ESPON à Bruxelles impliquant décideurs politiques et techniciens de l'aménagement.

Les priorités de l'Agenda territorial 2020

L'Agenda territorial 2020, qu'est-ce que c'est ?

- ✓ Un document qui fournit des « orientations stratégiques » en matière de développement territorial et d'intégration de la dimension territoriale dans l'ensemble des politiques européennes
- ✓ Adopté par les ministres européennes chargées de l'aménagement et du développement du territoire

Les priorités

- ✓ Promouvoir un développement polycentrique et équilibré du territoire
- ✓ Encourager un développement intégré dans les villes, les zones rurales et les régions spécifiques
- ✓ L'intégration territoriale dans les régions fonctionnelles transfrontalières et transnationales
- ✓ Garantir la compétitivité mondiale des régions sur la base d'économies locales fortes
- ✓ Améliorer la connectivité territoriale pour les personnes, les collectivités et les entreprises
- ✓ Gérer et mettre en réseau les richesses écologiques, paysagères et culturelles des régions

française d'aménagement, dans la mesure où elle se limite à la dimension de planification des sols et de l'urbanisme.

QUELLES EVOLUTIONS DES ANNEES 2000 A 2016 ?

→ D'un point de vue institutionnel

Concernant la période 2000-2016, le rapport conclut qu'on ne peut pas identifier une tendance commune « notable » dans l'évolution des systèmes de gouvernance territoriale (systèmes d'aménagement) en Europe.

Si les différents systèmes nationaux ont bel et bien évolué, il apparaît plus adéquat de parler d'évolutions au pluriel, au vu des différentes orientations qui ressortent de l'analyse comparative.

Les auteurs soulignent tout de même la présence de plusieurs caractéristiques récurrentes. Ainsi, plusieurs pays européens montrent une volonté :

- ✓ de conforter et simplifier la planification ;
- ✓ d'intégrer les politiques sectorielles européennes ;
- ✓ de faire progresser les espaces fonctionnels ;
- ✓ d'augmenter la participation et la transparence ;
- ✓ de régulariser l'informel.

→ Les échelles de compétences

Le rapport met par ailleurs en lumière une évolution significative dans l'allocation des compétences de planification entre les différentes échelles de décision ; sachant que le nombre de ces échelles est variable selon les pays.

Ainsi, la tendance est à la décentralisation des compétences mais il faut à nouveau préciser que tous les pays ne suivent pas cette voie (Figure 1).

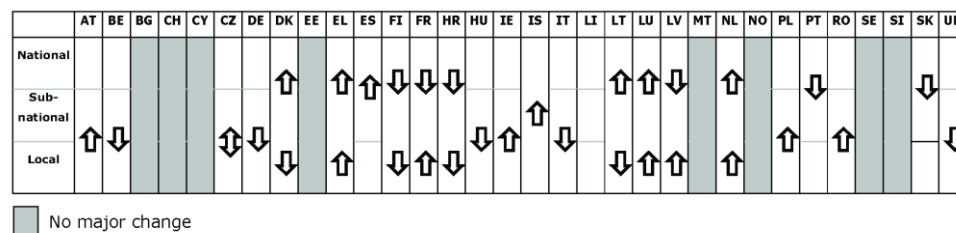


Figure 1 – Changements d'échelle dans l'attribution des compétences de planification spatiale

→ Types d'instruments

Les instruments de planification sont définis comme des plans et/ou outils qui visent à réguler et agir sur le développement spatial.

Le projet COMPASS a recensé 251 de ces instruments sur l'ensemble des pays étudiés (conformément à la définition retenue pour la planification spatiale).

Fonctions des instruments de planification

Prospective : mise en place d'un agenda ou d'objectifs pour le futur souhaité.

Stratégique : pose un cadre de référence intégré et de long terme en vue d'actions et / ou décisions coordonnées et transectorielles.

Programmatique : non contraignant, établit des propositions et idées servant de référence aux autres plans d'un territoire.

Régulation : établit des règles contraignantes sur l'usage des sols et sur le développement.

Ils assurent bien souvent des fonctions multiples et ont connu peu de variations depuis les années 2000 au niveau national et infranational.

Les évolutions instrumentales sont en effet davantage identifiables au niveau local dans la mesure où de nouveaux instruments ont été introduits et certains modifiés dans une logique de décentralisation.

Ces instruments sont répartis entre les différents échelons de décision, du national au local. Les fonctions stratégiques sont généralement assurées au niveau national tandis que les fonctions de régulation sont prises en charge au niveau local.

Concernant la phase de mise en œuvre, le consortium observe une influence certaine de ces instruments sur le développement spatial et territorial à l'exception de quelques pays où du fait de conditions difficiles pour la gouvernance telles que la crise financière de 2007.

FERTILISATION CROISEE ET EUROPEANISATION

Le rapport met en avant l'influence que **l'UE exerce sur la planification spatiale**, et ce malgré l'absence d'une réelle compétence européenne en matière de planification. Il s'agit cependant d'une variable difficile à mesurer puisque ?

Ainsi, **l'europeanisation de la planification spatiale au sein des Etats européens** résulte principalement :

- Du transfert des règles, approches et idées européennes dans les systèmes nationaux ;
- réciproquement, du transfert des approches nationales dans le processus de gouvernance européenne ;
- des échanges entre systèmes nationaux via les plateformes de coopération européenne.

Si le discours européen et la coopération territoriale (INTERREG) ont vraisemblablement un impact faible à modéré sur la planification, **les politiques**

RECOMMANDATIONS

Le projet COMPASS relève une volonté européenne commune d'aboutir à un **renforcement du développement spatial et de la gouvernance territoriale** et ce malgré la diversité des contextes territoriaux européens.

Le rapport final du projet s'attache donc à décliner **cinq recommandations politiques majeures** pour parvenir à un tel objectif.

- **Recommandation 1 : Renforcer la dimension stratégique et prospective du développement spatial et de la gouvernance territoriale**

Selon les auteurs, la gouvernance territoriale ne devrait **pas se cantonner à des fonctions de régulation**. La dimension stratégique du développement spatial est particulièrement importante pour la coordination des actions entre secteurs politiques.

La mise en place d'un **cadre de référence européen** posant les principes et attentes pour un développement territorial européen serait à cet effet bienvenu. Il devrait par ailleurs être complété par des **cadres de référence nationaux** particulièrement attentifs aux enjeux spécifiques des différentes

sectorielles et les financements européens (notamment les fonds européens structurels et d'investissements ou FESI) sont bien plus influents. Cette influence n'est **ni homogène** à travers l'Europe, **ni constante** dans le temps.

Seul **l'impact de la législation européenne** est relativement stable dans la mesure où sa transposition dans les systèmes nationaux est obligatoire.

En conclusion, l'influence européenne varie donc en fonction :

- **Des politiques sectorielles**, la législation environnementale et énergétique étant la plus influente.
- **Du volume des fonds européens** redistribués sur le territoire (plus le support financier est élevé, plus l'impact européen est élevé).
- **Des Etats** : l'influence européenne a par exemple été plus importante pour les nouveaux Etats-membres de l'UE du fait de la transposition de l'acquis communautaire.

échelles du territoire, chaque territoire et chaque échelle nécessitant en effet des mesures adaptées.

Cette démarche permettrait de **développer la dimension territoriale** des politiques sectorielles dès le début du cycle d'élaboration politique, c'est-à-dire dès la formulation des politiques et donc de renforcer leur dimension territoriale.

Le rapport souligne enfin **l'importance du développement d'outils de suivi et d'évaluation de l'impact des politiques sectorielles européennes** sur le développement territorial afin de pouvoir évaluer et renforcer la dimension stratégique et prospective de ces politiques.

- **Recommandation 2 : Renforcer l'intégration des politiques sectorielles européennes**

Au vu de la diversité des politiques sectorielles à prendre en compte dans la planification, COMPASS préconise de **concentrer les efforts d'intégration sur les politiques sectorielles ayant d'ores et déjà un fort impact spatial** (par exemple la politique environnementale et énergétique) et ce afin d'en maximiser le potentiel.

A l'échelle européenne, une meilleure intégration nécessite que les institutions et politiques prennent davantage en compte **la dimension spatiale** de

leurs actions et travaillent plus efficacement avec les instruments et procédures de planification existants dans les différents systèmes nationaux.

Selon le consortium, l'UE devrait également **faciliter les mobilités de personnels** entre administrations. Cette mobilité pourrait s'effectuer au sein d'un même pays, entre Etats-membres de l'UE ou même encore avec le voisinage de l'UE.

Au niveau national le renforcement de l'intégration des politiques sectorielles peut passer par la **mise en place d'un dialogue entre techniciens de l'aménagement et politiciens** et un usage plus systématique des évaluations des impacts territoriaux des politiques.

➤ **Recommandation 3 : Renforcer la coopération territoriale entre les aires fonctionnelles**

La coopération entre régions / aires fonctionnelles est de plus en plus développée et permet de **dépasser les barrières administratives**. Le consortium souligne le fait qu'elle ne devrait pas évoluer vers de nouvelles formes de structures rigides, mais bien au contraire apporter des **cadres de coopération souples**. Ces **relations entre aires fonctionnelles prennent différentes formes** - réseaux de villes, groupements de communes voisines par exemple - et existent entre des aires urbaines et/ou rurales ou bien encore entre régions frontalières. Afin de renforcer ce type de relation, le consortium suggère de faire **de la coopération territoriale un élément conditionnant l'accès aux FESI**.

Dans la même logique, le rapport souligne l'importance d'un **renouvellement du programme INTERREG** au regard de ces aires fonctionnelles et non pas des seules frontières administratives et juridiques.

➤ **Recommandation 4 : Encourager les professionnels à utiliser la politique de cohésion comme un outil de planification**

Pour que la politique européenne de cohésion soit perçue et utilisée par les professionnels de l'aménagement comme un outil de planification, les programmes de fonds structurels devraient d'ores et déjà **développer une forte dimension territoriale**.

Un changement de perspective est ainsi nécessaire selon le consortium. La planification et la gouvernance territoriale ne devraient pas être envisagées sous le seul angle de la mise en œuvre des politiques, comme c'est trop souvent le cas. En effet, elles ont également une importante **dimension prospective et stratégique** qui peut permettre un développement de FESI plus efficaces.

La politique de cohésion et la planification, bien trop souvent perçues comme deux étapes distinctes - phase de définition (politique de cohésion) puis phase de mise en œuvre des politiques (planification) - sont dans une dynamique d'auto-alimentation. Le consortium insiste par conséquent sur la nécessité de **leur développement conjoint**.

➤ **Recommandation 5 : Développer un agenda territorial Post 2020**

Selon COMPASS, l'agenda territorial post-2020 devrait se montrer à la hauteur des ambitions du *Nouvel agenda urbain* ou des *Objectifs de développement durable des Nations-Unies* et assurer une **compréhension européenne commune des objectifs** de développement territorial.

Chaque Etat membre devrait par ailleurs s'assurer **que ces objectifs soient pris en compte** à toutes les échelles et que **les nouvelles générations de professionnels** soient proprement informées sur cet instrument.

LE CAS FRANÇAIS AU REGARD DES CONCEPTS MOBILISÉS PAR LE PROJET

Le projet COMPASS ne mentionne la France qu'à quelques rares occurrences dans la mesure où elle ne fait pas partie des études de cas. On retiendra tout de même que le pays :

- **suit la tendance de décentralisation** : deux nouveaux instruments ont été introduits au niveau local, le troisième substantiellement modifié. PRÉCISER
- s'est montrée **proactive et favorable** à la création du **Groupe européen de coopération territoriale**.

Si la France ne fait pas partie des pays étudiés en détails, la zone transfrontalière pyrénéenne franco-espagnole fait l'objet d'une étude de cas. Le pays est donc davantage abordé sous l'angle frontalier que sous l'aspect du territoire dans son ensemble.

Dans la mesure où il s'agit de la seule étude de cas transfrontalière du projet, le rapport se concentre principalement sur la dimension transfrontalière ; sur les interactions entre les systèmes nationaux de planification spatiale et le rôle des programmes de coopération territoriale.

→ Une coopération dynamique et institutionnalisée

Le projet qualifie la **coopération transfrontalière de la région d'importante et dynamique**, de même que les activités d'aménagement nombreuses au niveau local. Ainsi, selon COMPASS cette zone transfrontalière a été au cœur d'**initiatives de coopération innovantes** et liées à la planification spatiale.

Cette coopération riche et variées concerne ainsi différents niveaux, échelles et types d'espaces :

- *Communes ;*
- *Villes et espaces urbains ;*
- *Espaces ruraux ;*
- *Régions ;*
- *Aires fonctionnelles telles que les zones protégées.*

Il s'agit d'une coopération de longue date qui s'est vue institutionnalisée et consolidée au fil du temps et grâce à la mise en place de différents instruments.

La Communauté de travail des Pyrénées (CTP) est notamment créée en 1983. Elle est aujourd'hui

en charge de la gestion du programme **POCTEFA** (Programme Opérationnel de Coopération Territoriale Espagne France Andorre), acronyme du Programme Interreg V-A Espagne-France-Andorre. Créé dans une perspective de promotion du développement durable des territoires, il apporte ainsi un soutien financier destiné à **renforcer l'intégration économique et sociale de cette zone frontalière**

En 2005, la CTP acquiert la personnalité juridique suite à la signature d'un accord inter-administratif, qui permet alors d'étendre son champ de compétences. Elle constitue dès lors un jalon important dans la coopération régionale qui se concentre sur les domaines suivants : **jeunesse et sports ; culture ; communication et infrastructures ; recherche et éducation ; développement durable**.

On dénombre par ailleurs pas moins de sept **Groupe européens de coopération territoriale**. Parmi eux, l'hôpital de Cerdagne, un hôpital transfrontalier qui accueille patients et praticiens français et espagnols.

Du fait de cette coopération intense, la politique de cohésion de l'UE est fortement liée avec l'aménagement de l'espace dans la région, et ce grâce aux programmes de financement européens tels qu'INTERREG, ESPON, URBACT ou encore H2020.

→ Exemples de bonnes pratiques

Le consortium détaille à l'occasion de cette étude de cas 3 exemples concrets de bonnes pratiques de coopération transfrontalière et planification.

1. Le plan de développement stratégique de l'Eurorégion Aquitaine Navarra-Euskadi

Il s'agit d'un nouvel instrument de planification stratégique, qui fait suite à la création du **GECT Euro région en 2011**. Le plan de développement sert de feuille de route à ce groupement européen et selon le consortium de recherche il peut être considéré comme une bonne pratique dans la mesure où :

- il répond au besoin de développement d'une **approche transfrontalière intégrée** et guide ainsi la coopération en matière de planification ;
- il s'appuie sur les **lignes directrices de la stratégie Europe 2020** dans la définition des actions transfrontalières à mettre en place ;

- il offre ainsi **une vision de long-terme** sur laquelle peuvent s'appuyer les programmes de FESI.

Lien pour consulter le document : [ici](#).

2. Le système de suivi territorial de Navarre

La stratégie territoriale de Navarre 2025 a été présentée et publiée en 2005. Ce document propose un modèle de développement de la région à l'horizon 2030. **L'objectif final est la promotion d'un développement durable et territorialement équilibré de la région.**

La stratégie contient un ensemble de mesures qui ont vocation à orienter les actions des acteurs - privés et publiques - de la région. C'est la première fois en Espagne, qu'un instrument d'aménagement non législatif est mis en œuvre au niveau régional.

Par ailleurs, le dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie permet la formulation de **recommandations** concernant les politiques sectorielles, programmes et stratégies politiques actuelles mais aussi les projets futurs.

Selon le consortium de recherche ce système régional peut être considéré comme une bonne pratique dans la mesure où :

- il permet de **faire le lien** entre des objectifs de développement territorial et des propositions concrètes des mesures de politiques sectorielles et/ou territoriales ;
- il permet la **publication de rapports et évaluations annuelles** qui tentent de répondre à la question de la mise en œuvre des politiques sectorielles en prenant en compte les impacts territoriaux et les objectifs de cohésion territoriale ;
- il permet de **supporter la mise en œuvre et l'efficacité des FESI**.

3. L'observatoire pyrénéen pour le changement climatique

Créé en 2010, sous l'impulsion de la CTP. Il a pour mission **le suivi et l'étude des impacts du changement climatique** dans la zone pyrénéenne. Au-delà de la compréhension de ce phénomène, l'observatoire a vocation à anticiper les impacts négatifs d'un tel changement afin que les acteurs socio-économiques et les espaces les plus vulnérables puissent avoir les moyens de s'adapter.

Selon le consortium de recherche, l'observatoire peut être considéré comme un exemple de bonne pratique dans la mesure où :

- les projets développés sont principalement financés par le programme européen **POCTEFA** ;
- il donne lieu à un développement **d'outils communs / mutualisés** entre les deux pays tels que des bases de données ou des inventaires ;
- les résultats et études ont un **impact sur les activités en lien avec les FESI** et sont utiles à des acteurs intervenant à différentes échelles du territoire (local, régional, national, européen) ;
- L'observatoire a un **impact positif sur la coopération transfrontalière** dans la région a permis d'ancrer cette thématique dans les pratiques de développement spatial de part et d'autre de la frontière.

Références

Les rapports du projet ainsi que leurs annexes sont disponibles en ligne sur le site d'ESPON :

<https://www.espon.eu/planning-systems>

La fiche de synthèse en français du projet, réalisée par M. Guy Baudelle, Professeur d'aménagement de l'espace-urbanisme, Université de Rennes 2 Unité Mixte de Recherche Espace géographique et sociétés, est disponible sur le site de l'UMS RIATE :

http://riate.cnrs.fr/wp-content/uploads/2019/02/Expertise_COMPASS_FinalReport_2112_2018.pdf

Rédaction, contact et informations

Anne-Gaëlle Boussion
Point de Contact ESPON en France
annegaelle.boussion@cnrs.fr
01 57 27 65 46