



Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE

Contexte

Le programme de recherche *Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen* 2002-2006 (<http://www.espon.eu/>) commandité par la DG REGIO de l'Union européenne est arrivé à son terme. Plus d'une trentaine d'appels d'offres ont permis de rassembler des chercheurs, des experts, des institutions dans des consortiums transnationaux consacrés à différentes thématiques (démographie et migrations, transports et infrastructures, élargissement...). Ces consortiums ont produit pour les États-membres et pour les institutions de l'Union européenne des rapports faisant état des travaux qu'ils ont mené.

Ces travaux représentent une masse considérable d'informations de qualité variable sur l'état et les évolutions possibles du territoire européen, de son aménagement.

A la demande de la DIACT, des évaluations de quelques rapports ont été conduites jusqu'à maintenant : elles ont permis d'évaluer la qualité du travail produit par les consortiums¹.

Cahier des charges

Les commentaires doivent porter sur la *qualité scientifique* du rapport, mais également sur sa capacité à prendre en compte les spécificités territoriales françaises, lorsque des données concernant la France ont été utilisées.

L'UMS RIATE demande à l'expert :

- une analyse transversale du rapport en détaillant les points suivants :
 - données utilisées,
 - méthodologie,
 - théories,
 - concepts,
 - résultats,
 - bibliographie et autres travaux de référence ;
- une analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres.

Pertinence des recommandations politiques dans le contexte français

¹ Les expertises effectuées jusqu'à ce jour sont disponibles sur <http://www.ums-riate.fr/tir.php> dans la rubrique "analyse critique" de chaque rapport final

De plus, il est demandé une mise en perspective des résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.

RAPPORT SUR LE RAPPORT DE L'ORATE (Final Report 15/12/2006)

Auteur : Professeur Maurice BASLE,
CREM-CNRS-Université Européenne de Bretagne

Date : 12 septembre 2007.

Langue : Français

Contenu : 2 parties. Partie 1 de 102 pages

Partie 2 de 216 pages

Langue : anglais

Avertissement

Les buts du rapport étaient multiples :

- Etre capable de relier deux méta-stratégies au niveau européen (stratégie de Lisbonne et stratégie de Goteborg)
- Transcrire les stratégies à différents niveaux territoriaux de gouvernement jusqu'au niveau régional et infra-régional.
- Apprécier la capacité de ces territoires à appliquer les stratégies.
- Recommander et conseiller en vue de coopérations renforcées entre régions à un niveau transnational.
- Rendre les résultats du rapport utilisables.

Le rapporteur a pris comme références, dans son cahier des charges, ces ambitions et a tenté d'évaluer la qualité du rapport au regard de ces références.

Le regard a été plus prononcé sur la question des appuis théoriques pouvant permettre d'apprécier la faisabilité des deux stratégies (compétitivité et soutenabilité) et sur la question de la qualité des indicateurs de résultats ou d'impact.

Le rapporteur n'a pas élaboré de comparaisons entre ce rapport et des travaux comparables qui avaient pu être réalisés ailleurs ou dans le passé.

1 - La qualité de la construction des théories de l'intervention pour la double stratégie à différents niveaux territoriaux

La reconstruction des théories des interventions publiques à différents niveaux territoriaux est un exercice difficile. Le projet a su le faire.

Théoriquement, les politiques et les stratégies devraient être écrits comme des plans d'actions stratégiques. On devait donc trouver dans l'agenda de Lisbonne-Goteborg de l'Union Européenne une explication des objectifs stratégiques (classés selon les priorités), la même chose pour les objectifs intermédiaires plus sectoriels ou plus infra-européens qui en découlent et pour les objectifs opérationnels qui doivent servir de références aux autorités officielles de gestion au niveau territorial le plus déconcentré ou décentralisé.

Dans la pratique, cette explicitation est rarement réalisée en raison d'une double difficulté : il faut emboîter tous les acteurs à tous les niveaux dans le même plan d'action stratégique. Ceci suppose une coordination-coopération-cohésion très forte entre les niveaux territoriaux. Il faut écrire a priori l'arbre des objectifs, ce qui suppose que l'on ait résolu par avance les questions de niveaux des objectifs (quels sont ceux qui sont vraiment stratégiques par

exemple) et les questions de priorité entre objectifs de même niveau (compétitivité et développement durable par exemple : lequel est la première priorité ?).

Dans le cas précis de la stratégie de Lisbonne-Goteborg, l'explicitation du plan d'action stratégique de l'Union européenne a été -en partie mais c'est impossible d'être exhaustif- réalisée. Ceci a obligé le projet ESPON à se poser la question du choix entre 2 attitudes :

- soit observer la liste officielle des objectifs, et chercher seulement à savoir si les stratégies permettent de se rapprocher des objectifs officiels ciblés annoncés à l'avance (« targeting »). En évaluation il s'agit d'une simple mesure de l'efficacité des programmes mis en œuvre en vue de la réussite de la stratégie ;
- soit considérer des grappes d'indicateurs territoriaux et leur évolution. Les indicateurs sont alors choisis comme des « approximations » (« proxies ») des résultats directement imputables aux programmes européens réellement mis en œuvre à tous les niveaux territoriaux.

Le projet ESPON a raisonnablement choisi de travailler surtout sur ces grappes de « proxies » avec la pression de la demande que l'on connaît : demande de tableaux de bord, de cartes, volonté de procéder à des comparaisons interrégionales au sein de l'Union européenne.

En conséquence, la qualité de la reconstruction de « l'arbre des objectifs » (déclinaison à partir des objectifs stratégiques vers des objectifs plus intermédiaires ou plus sectoriels puis nouvelle déclinaison vers des objectifs plus opérationnels et territorialisés) ne peut être jugée directement. On peut le faire en partie et indirectement en s'intéressant à la démarche STEM (« Sustainable Territorial Environmental Management Approach »). Mais ici, celle-ci essaie non pas de restituer l'arbre des objectifs mais quelques théories de l'intervention et

diagrammes logiques d'impact ou logigrammes. En outre, elle est déviée vers un mobile plus « balistique » (Cf. page 51) consistant :

- à définir le domaine des indicateurs
- à calculer l'indicateur
- à chercher le niveau d'alarme
- à sélectionner les zones régionales où la coopération peut produire le plus de résultats.

Le modèle balistique est fortement développé et permet de produire une grande quantité de résultats intéressants pour différents types d'utilisation.

2 – Identification des indicateurs finals pour opérer le suivi (« monitoring ») de réalisation des objectifs stratégiques de l'agenda de Lisbonne-Goteborg.

Cette identification est très clairement **un actif spécifique à haute valeur ajoutée du programme ESPON**, tout particulièrement parce que la démarche a vocation à contribuer à acquérir un « étalon de référence » pour mesurer la capacité de chaque territoire à appliquer, mettre en œuvre et faire réussir la stratégie.

La qualité des indicateurs et leur potentiel à l'utilisation est discutée ci-après. On ne revient pas sur le positionnement très professionnel de ces indicateurs sur les cartes géographiques ni sur les différences des difficultés à surmonter selon qu'il s'agit de faire des indices composites de compétitivité (plus faciles) ou qu'il s'agit de faire des indices composites de développement durable (plus difficiles). Les indicateurs ont tous vocation à être ou à devenir des indicateurs composites pour un domaine particulier de compétences politiques : Innovation et Recherche ; interactions locales et globales ; qualité des ressources humaines (individuelles, capital humain, capital social) ; quantité de dépenses et de fonds publics.

Il est en effet important de présenter (page 49) les indicateurs comme exprimant des jugements et envoyant des messages sur la situation d'une unité territoriale donnée. Les choix comprennent différents critères : socio-économiques, technologiques et territoriaux-environnementaux. Enfin les indicateurs doivent comprendre des mesures des effets potentiels des programmes au titre du double objectif de « compétitivité-soutenabilité ».

Le périmètre comprenant les 27 Etats plus la Norvège et la Suède fait de l'Europe géographique une entité d'études et de recherche.

3) Discussion des indicateurs.

La première faiblesse fondamentale réside dans le fait que les indicateurs ne sont accrochés ni à des arbres des objectifs ni à des logigrammes (voir point 1 supra)¹.

Une deuxième faiblesse fondamentale est dans la question de la pédagogie des indicateurs : une annexe méthodologique sur les matrices d'interactions qualitatives devrait cependant être fournie (au-delà des schémas de la figure 17). Les exemples de calcul de l'index synthétique TIVC (Territorial initial value of capability) pour chaque déterminant et la méthode d'évaluation des effets restent un peu « boîte noire » au plan pédagogique (pages 60 et suivantes). La cartographie utilisée au niveau NUTS2 est évidemment un outil qui favorise la lecture et les débats.

Cependant, les solutions choisies pour fabriquer des indicateurs composites sont issues d'une longue série de réflexions dont on trouve trace dans la littérature externe mais aussi dans les publications des auteurs du projet ESPON. Ces réflexions ont été appuyées par des débats de principe et par des expérimentations techniques de première qualité. La valeur

¹ Le pas final (pas 8) de la méthodologie STEMA (Sustainable Territorial Environmental Management Approach) porte bien sur la reconnaissance des effets potentiels générés par des actions politiques mais n'est pas entièrement convaincant. Il conviendrait en effet d'être plus pédagogique sur les « corrélations matrice » ou l'utilisation des analyses de variance.

ajoutée par les solutions ESPON résulte, en outre, d'un effet d'expérience très important (voir page 52). On note tout particulièrement une approche qui va bien au-delà des moyennes (arithmétiques ou autres) pondérées en introduisant (comme le veut la théorie des intégrales floues) le jeu d'interactions (un contre un) i.e. ce qui est appelé ici « qualitative interaction matrices ». Cette littérature est aujourd'hui florissante².

4) Remarques plus particulières

- Functional Urban Areas : on doit insister sur le fait que les cartes de type figure 22 accentuent le poids des grandes métropoles au détriment « d'amas » plus régionaux (Nantes-Angers-Rennes par exemple). Ceci pourrait inciter à approfondir la méthodologie ; page 80 et à revoir le choix de NUTS 2.
- On devrait noter que lorsqu'on propose de passer de la simple compétitivité territoriale à la capacité à générer de la compétitivité et du développement durable, on semble ne s'appuyer que sur la tendance passée. Des nouveaux facteurs peuvent émerger (réseaux de villes, croissance endogène locale etc...).
- La conception et l'usage de la boîte à outils constituée par un outil logiciel méritent une attention particulière. L'orientation choisie (aide à la réflexion et au choix public) est la bonne, le prototype proposé sous visual basic (Access de Microsoft) et utilisant Geomedia Viewer n'est pas entièrement convaincant à cause du manque de précision fournie dans la définition des règles d'agrégation (défaut pédagogique et peut être insuffisante palette d'algorithmes de synthèse d'indices).

² Voir par exemple la bibliographie proposée dans HUAULME, M., BASLE, M., (2007), l'Economie normative des indices synthétiques. Working Paper et GRABISCH, M., PERNY, P., (2003) « Agrégation multicritères » dans BOUCHON-MEUNIER B. et MARSALA, C. Edrs, Logique floue, principes, aide à la décision, Paris, Hermès.

5) questions de recherche future

Le rapport fait un bilan et ce bilan des améliorations est réellement positif (page 96). Concernant les objets de recherche future, des objectifs clairs sont déterminés et pertinents : développement d'usages expérimentaux, application des nouvelles préoccupations environnementales et introduction d'une référence à des normes de responsabilité publique ou d'éthique d'entreprise.

La perspective d'impact territorial des options qui sont au choix présent reste évidemment d'une grande actualité. En effet, les résultats présentés (page 98) confirment la diversité des régions et des capacités à entreprendre ou/et à bénéficier de programmes de développement.

Cependant, certaines des considérations émises sont encore un peu confuses et mériteraient d'être ré-examinées en ordre ou remises en ordre. Par exemple :

- La question du « gouvernement multi-niveaux » ou de la « subsidiarité » est extrêmement complexe et on ne doit pas sous-estimer cette complexité ;
- La question sociale (celle du « modèle européen ») ne peut être abordée uniquement au niveau décentralisé ;
- La typologie rural-urbain n'est plus toujours opérante ; dans la même veine, la discrimination selon l'âge ne se pose pas de la même façon selon les régions d'Europe.
- On remarque enfin une question absente et pourtant préoccupante. Celle des migrations de salariés ou de populations qui vont conduire à de nouveaux déséquilibres territoriaux et transformer les potentiels des territoires étudiés.

6) Quelques remarques sur les recommandations politiques dans le contexte français.

On observe tout d'abord que la distinction « potentiel national-potentiel régional » n'a pas la même portée en matière de compétitivité dans des Etats relativement centralisés comme la France et dans des Etats plus « fédéraux ».

La nouvelle politique française combinant la stratégie nationale des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale avec un pas de plus dans le développement des compétences économiques des collectivités territoriales est un contexte assez spécifique.

Des cartographies régionales ou interrégionales ne sont pas toujours adaptées pour présenter l'impact de politiques publiques sectorielles dispersées sur le territoire (comme celle des pôles de compétitivité) d'autant que la forme de la dispersion n'obéit pas aux frontières régionales officielles (un pôle peut comprendre des activités dans plusieurs régions).

On observe ensuite la sous-estimation probable des performances françaises dans certaines régions (Grand Ouest par exemple). Il conviendrait de s'interroger sur les raisons de ce résultat (raisons de fond, raisons statistiques, algorithmes, dépendance trop forte vis-à-vis des tendances passées, image passéiste du rural par rapport à l'urbain ? Cf page 45-47, 49-51 part two).

Enfin, il serait intéressant de mieux comprendre les raisons de la forte hétérogénéité des régions françaises au regard des interactions « Global-Local » si propices au développement (page 91 part two) ou au regard des potentiels de coopération transnationale (page 198 part two).