

## L'Europe et les Zonages

### *Projet d'article pour les Annales des Ponts et Chaussées. version du 4 janvier 2000*

L'Europe, entendue ici au sens de la communauté européenne et de son bras séculier qu'est la Commission européenne, ne crée soi-même directement aucun zonage. Elle utilise, pour son système statistique, des zonages administratifs nationaux existants. Elle intervient de façon prépondérante, par des règlements et des contrôles, dans tous les zonages français de l'aménagement du territoire. Enfin elle fait créer par les pays concernés, des zonages pour les actions dont elle a l'initiative.

Le système statistique européen, et les zonages qu'il utilise, mérite sans doute d'être examiné en premier. Non seulement, historiquement, il est apparu le premier, mais on verra que son usage influence de facto les autres zonages. Rappelons d'abord que l'Europe s'est dotée d'une Direction de la Statistique, EUROSTAT, mais que cette Direction ne procède en direct à aucune enquête ni autre collecte statistique propre auprès des citoyens ou des entreprises. Elle se contente de rassembler et d'utiliser les statistiques produites et fournies par les instituts nationaux. Son rôle consiste donc essentiellement à faire converger les concepts, les nomenclatures, les méthodes et la temporalité des enquêtes afin de disposer de statistiques à peu près comparables entre les pays.

Pour ce qui concerne les découpages territoriaux, l'Europe utilise une nomenclature baptisée NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). Cette nomenclature est composée de 6 niveaux territoriaux allant de 0 (le pays tout entier) à 5 (le plus petit territoire administratif du pays). Pour chacun de ces niveaux l'Europe a toujours utilisé des zonages administratifs existants dans le pays et ne s'est jamais autorisé à créer un nouveau zonage. Du moins ceci a-t-il été tout à fait exact pour les pays fondateurs de l'Europe. Pour les suivants il a fallu parfois demander aux pays candidats à l'adhésion d'adapter leurs zonages administratifs. Par exemple en Grèce certains zonages administratifs ne couvraient pas tout le territoire du pays. L'équivalent de nos communes ne concernait que les villes tandis qu'une partie de la campagne ne relevait d'aucun échelon administratif territorial de base. La première règle à respecter pour une nomenclature étant qu'elle forme une partition il a fallu demander à la Grèce de construire un zonage couvrant tout le territoire.

Le fait que la nomenclature NUTS se base sur des entités administratives existantes a un avantage politique évident : chaque pays retrouve ses propres territoires de référence dans les statistiques européennes. La contrepartie est que les statistiques établies sur de telles bases ne sont véritablement comparables que si les territoires sont eux-mêmes comparables entre eux, à l'intérieur d'un même pays d'une part, entre les différents pays d'Europe d'autre part. C'est hélas loin d'être le cas et il convient d'être très prudent dans la comparaison des statistiques entre les territoires européens.

Pour fixer les idées on peut donner les correspondances des différents niveaux en France. Le niveau NUTS5 correspond à la commune. La plupart des pays européens ayant procédé à une refonte de leur maillage communal, la France représente, avec ses 36700 communes, près de la moitié des Nuts5 d'Europe. Le niveau NUTS4 n'est pas défini en France. Le niveau NUTS3 correspond au département et le niveau NUTS2 à la région. Le niveau NUTS1 reprend le zonage en ZEAT (zones d'études pour l'aménagement du territoire) qui avait été créé dans les années soixante dans le grand courant de la planification territoriale mais que plus grand monde n'utilise à l'heure actuelle.

Le niveau NUTS2, couramment appelé "région " sert de référence à une base de données européenne baptisée REGIO dans laquelle est rassemblé l'essentiel des données démographiques ou économiques collectées par EUROSTAT auprès des instituts nationaux. Si l'on garde à l'esprit que le même terme de "région " sert aussi bien à désigner le Limousin que l'Île de France on peut comparer les régions européennes en utilisant les données de cette base avec précaution. Par exemple il n'est pas significatif de titrer, comme l'ont fait récemment de grands journaux, "l'Île de France est la région la plus riche d'Europe ", car un autre découpage territorial aurait amené des résultats différents. Il est déjà plus sérieux de comparer entre les régions la richesse produite par habitant. Il est encore plus informatif d'étudier, à zonage constant, l'évolution du classement des différentes régions européennes au cours des années successives.

Le niveau Nuts3 est beaucoup plus délicat à utiliser car il mélange des entités territoriales de nature très hétérogène. En France il reprend le département qui, aux réserves près déjà exprimées pour la région, peut être utilisé pour des comparaisons entre les territoires. En Allemagne la situation est différente : les NUTS3 se basent sur les Kreis qui scindent souvent en deux zones différentes le centre-ville et sa périphérie. On trouve en France des découpages de ce type, hérités de l'administration allemande, avec les arrondissements concentriques de Metz-ville et Metz-campagne ou Strasbourg-ville et Strasbourg-campagne. La dissociation en deux parties d'un même ensemble territorial, la grande hétérogénéité des territoires concernés, tout cela rend hasardeux l'usage de statistiques établies sur de tels zonages. Pour les

spécialistes de l'étude territoriale c'est une chose bien connue. Hélas, on le verra en étudiant les zonages de la politique régionale européenne, cette distorsion de l'information par un maillage territorial inadapté semble être méconnue, en tous cas ignorée, des décideurs européens.

Vers 1990 il y eut cependant une tentative pour définir sur l'ensemble du territoire européen un zonage qui puisse servir de base cohérente à l'établissement de statistiques territoriales comparables. L'idée était émise par la DG16, direction responsable des politiques régionales. Elle consistait à étudier la possibilité de déterminer des "bassins d'emploi", selon une méthode homogène sur tout le territoire européen. La France avait une bonne expérience en la matière, notamment avec la méthode MIRABELLE (Méthode Informatisée de Recherche et d'Analyse des Bassins d'Emploi par l'Etude des Liaisons Logement-Emploi). Les Anglais et les Néerlandais proposaient également chacun une méthode et un groupe d'experts fut chargé de comparer les avantages des unes et des autres. En fin de compte la commande fut annulée avant d'avoir abouti et ne fut jamais relancée. Aujourd'hui l'Europe continue donc à s'appuyer, pour connaître le territoire, sur des bases statistiques non directement utilisables. On peut à juste titre s'en inquiéter. On peut cependant se réjouir de ce que des équipes de chercheurs développent, pour surmonter cette difficulté, des méthodes de traitement de données appropriées que l'on regroupera sous le terme de "géostatistique"<sup>(1)</sup>.

Cet aveuglement, volontaire ou non, est d'autant plus curieux et déplorable que l'Europe se veut éclairée par la science pour son action territoriale. En effet tous les zonages voulus ou acceptés par L'Europe doivent désormais être élaborés selon des règles "scientifiques". Deux zonages de l'aménagement du territoire sont actuellement en révision en France. Le premier concerne la PAT, prime à l'aménagement du territoire. Destinée à aider la création de nouvelles entreprises cette aide ne s'applique que sur certains territoires choisis. En apparence franco-français ce zonage et l'aide qui lui correspond, est en fait complètement soumis à l'approbation et au contrôle européen. En effet par le traité de Rome les pays membres se sont engagés à ne pas créer de distorsion de concurrence entre les territoires européens. Cette clause donne de fait tout pouvoir à l'Europe et à la Commission pour contrôler toute mesure de "discrimination positive" entre les territoires.

Progressivement, à chaque remise à jour de la carte PAT, les règles imposées par Bruxelles deviennent de plus en plus contraignantes. Pour la nouvelle carte PAT devant entrer en vigueur au premier janvier 2000, la Commission a d'abord fixé le seuil de population à ne pas dépasser. Ce seuil est bien entendu en forte diminution par rapport à l'exercice précédent. Quant à l'exercice de zonage lui-même il est soumis à un ensemble de règles que l'on peut résumer ainsi : - choisir, pour l'exercice de zonage, un maillage territorial unique et s'y tenir tout au long de l'exercice - déterminer des critères de sélection des zones à aider (pauvreté, chômage, difficultés économiques,...) - choisir les indicateurs statistiques disponibles correspondant à ces critères - calculer la moyenne et l'écart type de ces indicateurs pour l'ensemble des zones - ne retenir que les zones pour lesquelles la valeur de l'indicateur se situe au-delà de l'écart-type.

Cet ensemble de règles reflète à l'évidence une volonté certaine de conduire une démarche scientifique. La première de ces règles, celle qui concerne le maillage territorial, est à la fois la plus nouvelle et la plus curieuse. Elle contient en soi la reconnaissance du fait que le maillage territorial utilisé pour la statistique influe directement sur le résultat de l'exercice. Elle est complétée par un codicille : tout territoire retenu par application de la méthode décrite et qui ne comporte pas 100 000 habitants sera comptabilisé pour 100 000 habitants. Ceci oblige en pratique à utiliser un maillage assez gros. La commune ou le canton sont de ce fait inutilisables car l'un de ces territoires qui répondrait aux critères et qui serait isolé devrait être pris en compte et ferait perdre 100 000 habitants dans le compte total.

Il est remarquable que la Commission accepte pour l'exercice l'utilisation de n'importe quel maillage, sans exiger le moins du monde que l'on se limite aux seuls maillages retenus pour les NUTS. On rappellera pourtant que les bases de données gérées par EUROSTAT pour l'Europe ne contiennent que des données établies selon les différents niveaux de NUTS. Dans cet exercice la France a choisi de travailler par "zones d'emploi". Ce découpage de la France en 348 zones d'emploi a été établi comme cadre privilégié de la statistique territoriale. C'est dans ce cadre que l'on trouve le plus de statistiques disponibles pour l'analyse territoriale mais ce maillage ne correspond à aucun échelon administratif ou électif reconnu. Cette distorsion entre le niveau territorial de la connaissance statistique et le niveau de l'administration ou de la décision n'est pas bien sûr sans créer quelques frictions. Il suffit d'avoir lu la presse au moment de l'annonce du projet de la nouvelle carte PAT pour se convaincre que la nature scientifique et objective de la démarche n'est pleinement perçue que par les heureux élus dont le territoire a été retenu pour l'attribution de la prime. Notons quand même que le maillage en zones d'emploi a été transgressé, dans la proposition française présentée à la Commission, pour quelques territoires où l'on souhaitait agir sur une partie seulement de la zone d'emploi considérée. Ces transgressions - qui ne sont que franco-françaises puisque ce maillage ne fait pas partie des nomenclatures territoriales européennes - ont bien sûr été contestées par la Commission et sont l'objet de négociations.

L'autre grand zonage de l'aménagement du territoire actuellement en révision semble plus directement européen puisqu'il s'agit des "fonds structurels européens". Cette appellation générique regroupe l'ensemble des mesures par lesquelles l'Europe entend corriger les déséquilibres structurels. Certaines de ces mesures sont territorialisées et se réfèrent à des zonages. Ce sont, jusqu'à fin 1999, les mesures d'objectif 1 (aide aux régions en retard de développement), objectif 2 (reconversion industrielle) et objectif 5bis (rural). A partir de 2000 il ne subsistera plus que les zonages d'objectif 1 et 2. Ce dernier regroupera les aides au rural, à la reconversion industrielle, aux zones côtières pour la pêche et, premier pas de l'Europe dans la politique de la ville, les aides aux quartiers en difficulté.

Il avait été un moment envisagé d'exiger une harmonisation totale entre les zonages PAT et fonds structurels mais l'accord ne s'est pas fait. Ici les règles de zonage sont assez différentes. Pour l'objectif 1, celui pour lequel les aides européennes sont les plus conséquentes le zonage s'est fait directement à Bruxelles et validé par l'ensemble des pays membres. Théoriquement on s'est basé sur des indicateurs statistiques pour déterminer les régions éligibles. En pratique on a testé plusieurs combinaisons d'indicateurs jusqu'à ce que le zonage obtenu soit politiquement acceptable par les états membres. La démarche est donc établie sur des bases scientifiques mais avec un contrôle politique des états. Il en va tout à fait autrement avec le zonage d'objectif 2 comme on le verra plus loin. Pour la France, seuls les DOM sont éligibles au nouvel objectif 1. Dans la période précédente cette mesure bénéficiait également à la Corse et au Hainaut français. Pour la Corse il s'agissait d'une sollicitation limite de la statistique, le PIB de l'île n'étant, à cette époque, pas calculé de la même façon que pour les autres régions françaises. Pour le "Hainaut français", entité territoriale n'existant dans aucune nomenclature administrative ni statistique, son éligibilité ne relevait pas d'une démarche scientifique mais plutôt d'un marchandage nocturne dans les couloirs bruxellois.

Les règles de détermination du nouveau zonage d'objectif 2 sont beaucoup plus complexes. Elles sont à mon sens révélatrices d'une ambiguïté croissante dans la répartition des pouvoirs entre l'Europe et les Etats. Les financements des actions régionales dépendent à l'heure actuelle massivement des financements européens. Mais les Etats - la France en tous cas - entendent rester les seuls maîtres de leur territoire. En conséquence de quoi l'Europe, ne voulant pas ou ne pouvant agir directement à sa guise mais entendant cependant rester maître du jeu de "sa" politique, multiplie des règles d'une complexité croissante pour conduire les Etats dans le sens qu'elle souhaite.

La détermination du zonage de l'objectif 2 se fait selon plusieurs phases. Dans la première la Commission a déterminé la part de population éligible dans chaque pays. Pour cela elle a examiné plusieurs jeux d'indicateurs statistiques selon le niveau territorial NUTS3. Le premier groupe d'indicateurs correspondait à peu près aux critères de l'ancien objectif 5b et concernait les territoires ruraux. Le deuxième groupe reprenait les critères de l'ancien objectif 2 et servait à faire ressortir les zones ayant des problèmes industriels. L'analyse de ces critères sur l'ensemble des territoires européens NUTS3 a servi à déterminer la quantité de population auquel a droit chaque pays. Quitte à me répéter, je voudrais encore une fois rappeler que le zonage en NUTS3 ne présente pas l'homogénéité nécessaire pour permettre de mener un tel exercice à bien. Il s'agit donc là d'un exercice qui manque singulièrement de rigueur scientifique<sup>(2)</sup>. Mais comme il a été présenté comme "scientifique" aux politiques, il est à craindre que ceux-ci n'aient pas pu ou pas voulu exercer leur contrôle. Je parle ici des politiques français car les anglais, eux, ont si bien compris les règles du jeu qu'ils ont complètement revu leur zonage NUTS3, ce qui a permis - mais peut-être était-ce totalement fortuit - d'augmenter fortement la part de leurs régions éligibles.

Relevons au passage cette singularité, présente dans tous les zonages commandités ou contrôlés par l'Europe : on cherche à déterminer des territoires à aider mais on comptabilise toujours la quantité de population contenue par ces territoires. Cette règle conduit souvent, en France du moins, à des méthodes de zonage relevant plus de la cuisine arithmétique que de la stratégie territoriale. Le cas le plus courant consiste à éliminer d'un zonage la ville ou le bourg au centre d'une zone rurale car elle "pèse" trop en population. Ayant éliminé le cœur ou la tête on ne doit pas s'étonner ensuite qu'aucun projet n'émerge de la zone ainsi décapitée.

Le résultat de cette première phase aboutissait d'une part à fixer la population éligible pour chaque pays et d'autre part à sélectionner les territoires NUTS3 répondant à l'un ou l'autre des deux jeux de critères utilisés. C'est ainsi qu'en France un certain nombre de départements ont été classés "pré-éligibles". La somme des populations contenues dans ces départements est bien sûr largement supérieure à la population totale autorisée pour le zonage final : il faudra donc tronquer. Mais il n'est pas interdit non plus de retenir pour le zonage final, des territoires qui ne seraient pas contenus dans ces départements pré-éligibles. Ce sera en particulier le cas pour les zones urbaines en difficulté, pour les zones de pêche et, plus généralement pour les zones que des critères nationaux dûment mesurés et justifiés auprès de la Commission auront permis de classer en "zones à aider". Pour cette phase ultime de zonage national de l'objectif 2 la Commission laisse la main aux Etats pour choisir les territoires éligibles. Il faudra bien sûr respecter le quota de population fixé. Il

faudra justifier de l'emploi de critères "objectifs ". Mais rien n'est dit ici, contrairement au zonage PAT, sur le ou les maillages à utiliser.

Au jour de la rédaction de ce texte la phase d'élaboration du zonage est en cours. Le gouvernement français a choisi de répartir entre les régions les "droits à zoner ". Suivant une directive adressée aux préfets de région l'exercice a donc été décentralisé. Compte tenu des risques de conflit importants que recèle cet exercice de zonage – au bout du compte il faudra aboutir à une diminution pour tout le monde des territoires éligibles – cette façon de procéder sera ressentie par les uns ou les autres de façon positive (on confie aux régions la responsabilité de choisir les territoires à aider) ou négative (l'Etat se défausse sur les régions des risques de l'exercice). Il faut rappeler que les fonds structurels européens ne sont que des financements d'accompagnement. Pour que l'Europe participe au financement d'un projet il faut que les partenaires nationaux (Etat, collectivités territoriales ou organismes privés) mettent une somme équivalente dans ce projet. Ces partenaires nationaux étant souvent les collectivités locales il est évidemment tout à fait normal qu'elles soient partie prenante dans l'élaboration du zonage qui s'y rapporte.

Il existe encore bien d'autres zonages commandités plus ou moins directement par la Commission européenne. On mentionnera les PIC (programmes d'intérêt communautaire) qui relèvent directement de l'initiative de la Commission. Ils se déclinent en multiples programmes (PESCA, pour la pêche, KONVER, pour la reconversion industrielle, RECHAR, pour la reconversion charbonnière, ...) à chacun desquels s'attache un zonage. On peut évoquer le programme Natura 2000 visant à protéger l'équilibre écologique de certaines zones et qui n'est pas sans susciter quelques polémiques.

Evoquons pour finir le cas des zones INTERREG. Comme leur nom le laisse entendre, il s'agit de zones situées de part et d'autre des frontières nationales et entre lesquelles le programme européen s'efforce d'encourager et de faciliter la coopération. Dans une première phase il ne s'agissait que de relations locales, transfrontalières certes mais sur des distances courtes. Les nouvelles propositions de découpage actuellement en discussion pour la programmation Interreg3 (2000-2006) affichent manifestement des ambitions à plus longue portée. Les premières cartes publiées font en effet apparaître de vastes ensembles transnationaux (par exemple l'Espagne avec le Portugal et la moitié sud-ouest de la France) dont il faudra sans doute préciser l'ambition et la portée. Mais ceci fera l'objet d'un autre chapitre.

<sup>(1)</sup> La géostatistique s'intéresse aux statistiques portant sur des entités géoréférencées. La forme, la surface, les distances et le positionnement relatif des territoires doivent être pris en compte pour un traitement correct de l'information. Il existe une filière " minière " de la géostatistique autour de l'Ecole des Mines de Paris : elle a trouvé des applications très concrètes et couronnées de succès dans le domaine de la prospection minière. La filière " socio-démographique " a fait l'objet d'un séminaire de géostatistique à l'INSEE (document disponible à la Direction Générale de l'INSEE, Département de l'Action Régionale). L'IFEN développe actuellement des applications très intéressantes sur les observations de l'occupation des terres par satellite (Corine land cover). Le numéro de Mai 2000 de SIG-La-Lettre devrait faire un point sur la géostatistique et la cartographie.

<sup>(2)</sup> On lira avec profit " Objectif 13-bis ", une étude de Claude Grasland, universitaire géographe, qui montre, dans le cas de la Belgique, comment on obtient un niveau de subvention nul ou très élevé selon que l'on applique les mêmes règles du jeu à des découpages différents d'un même territoire. ([claud.grasland@parigeo.cnrs.fr](mailto:claud.grasland@parigeo.cnrs.fr))