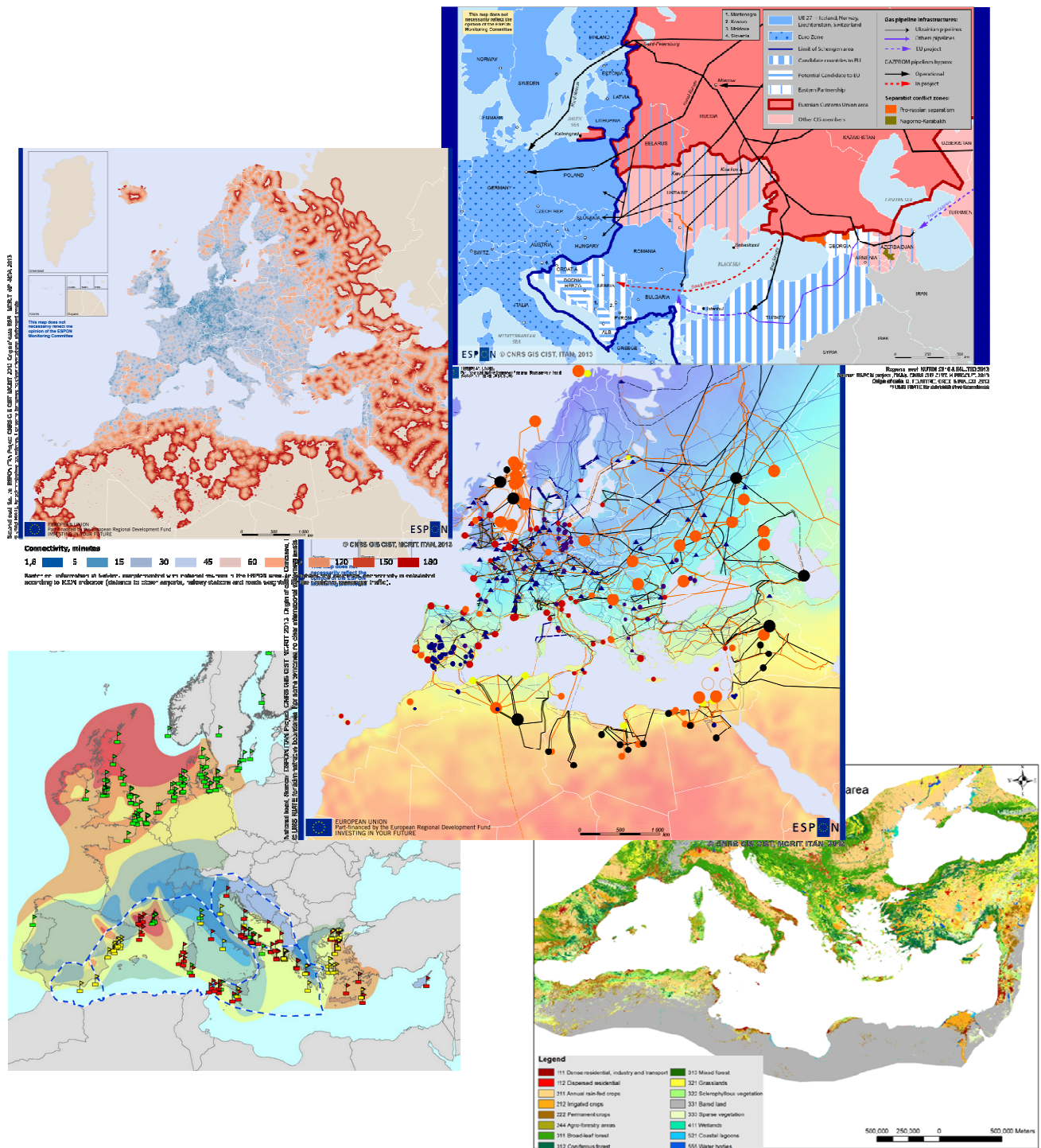


Contribution à la consultation de l'UE « Pour une Nouvelle Politique Européenne de Voisinage »

## Un Agenda Territorial pour l'intégration profonde d'une grande région *A Territorial Agenda for a Greater Region's Deep Integration*

29 06 2015



## Sommaire

Introduction: apport et limites du <i>Joint Consultation Paper</i> .....	3
1. Préconisation conceptuelle : promouvoir la notion de « région » plutôt que de « voisinage » .....	4
1.1. A l'ère du « co », la dissymétrie contenue dans le terme de « voisinage » est anachronique .....	4
1.2. La régionalisation de la mondialisation et la dialectique régionalisation-globalisation .....	5
1.3. Promouvoir les intégrations sous-régionales .....	5
1.4. Quelles limites géographiques? .....	6
1.5. Conclusion: " <i>Should the ENP be maintained?</i> " .....	7
2. Préconisation stratégique : une prospective partagée pour une intégration régionale profonde.....	8
2.1. Mieux différencier le Sud et l'Est mais conserver une ambition régionale multilatérale .....	8
2.2. Le libre commerce ne peut pas être un horizon mobilisateur pour les pays de la région.....	8
2.3. Substituer la « sécurité générale » au sécuritaire .....	8
2.4. Une prospective partagée, dans la durée, pour mesurer l'avancée vers une intégration profonde .....	9
3. Une préconisation opérationnelle pour faciliter les projets communs: un Agenda territorial pour une grande région – <i>Territorial Agenda for a Greater Region</i> .....	9
3.1. Pourquoi ? .....	9
3.2. Quoi ? .....	10
3.3. Comment ? .....	11
3.4. L'importance de la cartographie.....	11
4. Les signataires .....	13
4.1. Des scientifiques de plusieurs pays et disciplines et des experts des questions territoriales .....	13
4.2. Un engagement dans plusieurs programmes internationaux de recherche .....	13
4.3. Des réseaux qui favorisent le partenariat avec les acteurs du développement territorial.....	14
4.4. Des moyens techniques et cartographiques .....	14
4.5. Liste des signataires .....	15

## Introduction: apport et limites du *Joint Consultation Paper*

Le 4 mars 2015, l'Union européenne a, par la voix de sa Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, lancé une consultation pour reformuler sa politique de voisinage. Le *Joint Consultation Paper*<sup>1</sup> est un des meilleurs textes qu'ait jamais publiés l'UE sur la question. Il reconnaît que la situation dans les voisinages est moins bonne qu'il y a dix ou quinze ans :

- les transitions dans les pays partenaires sont engagées de manière inégale, et dans l'ensemble difficile ;
- la dégradation des relations entre la Russie et l'UE pèse sur tout le Partenariat Oriental ;
- les guerres larvées ou ouvertes ont augmenté dans le voisinage méditerranéen.

L'UE prend acte que les échecs de la PEV sont plus importants que ses succès. Au lieu d'un *Ring of friends* l'Europe fait plutôt face à un *Ring of fire*. De fait, il faut reconnaître que, de toutes les grandes régions du monde, celle dans laquelle se trouve l'Europe est celle dont les pays en développement sont les plus déstabilisés ; c'est encore plus vrai lorsqu'on tient compte de l'Afrique subsaharienne, qui fait partie de l'environnement régional de l'Europe au sens large du terme. On ne peut imputer cet échec à la seule PEV, car le recul de la capacité de l'Europe à faire de son voisinage une aire stable et prospère a des origines historiques plus anciennes ; mais l'échec de la PEV est de n'avoir pas infléchi cette tendance historique.

Le *Joint Consultation Paper* reconnaît que la multiplication des instruments de l'UE n'a pas permis d'apporter les réponses adéquates aux demandes des pays du voisinage. Ces pays sont engagés de manière très inégale dans leur partenariat avec l'Europe, ce qui veut dire que l'idée d'une région associant l'Europe et ces pays ressort fragilisée de la dernière période.

Cela dit, malgré la grave dégradation de la situation des voisinages depuis quinze ans, malgré les insuffisances qu'elle reconnaît dans sa PEV, l'UE ne remet pas en cause son approche préférentielle par le libre commerce et la sécurité. Or les auteurs de la présente contribution pensent que ni la protection sécuritaire ni l'intégration régionale par le libre-échange (ce qui s'appelle une intégration régionale « superficielle ») ne sont à la mesure des enjeux de la région. Le libre-échange permet de réaliser des intérêts commerciaux à court terme, mais il ne dit rien de la structuration profonde d'une région d'un milliard d'habitants. Si l'UE espère pouvoir influencer de manière positive et durable sur son environnement régional, elle doit se donner une vision ambitieuse, sur le long terme (2050), accordant à cette région une priorité stratégique dans sa politique extérieure.

La présente contribution propose à l'UE de s'engager dans un Agenda Territorial<sup>2</sup> des Voisinages, qui donnerait une vision d'ensemble du territoire des voisinages et des projets qui le structurent (section 3). Cette approche territoriale aurait plusieurs valeurs ajoutées :

- elle donnera une vision de long terme, alors que beaucoup des pays des voisinages sont pilotés à vue ; la PEV elle-même paraît parfois davantage guidée par des opportunités que par une vision prospective ;
- elle fera une synthèse de projets nombreux et dispersés dont la PEV n'assure pas toujours la cohérence. L'approche territoriale est par nature transversale : elle prend en compte les enjeux à la fois économiques, sociaux et environnementaux : ville durable, développement agricole et rural, gestion intégrée de l'eau et de l'assainissement, tourisme vert et intérieur (au lieu de la concentration sur le littoral surexploité), clusters, participation des acteurs locaux et démocratie locale ;
- elle conservera un cadre multilatéral pour l'ensemble de la région qui maintiendra sa cohérence aux différentes actions bilatérales de l'UE avec chacun des pays partenaires ;

---

<sup>1</sup> High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, 2015, "Towards a new European Neighbourhood Policy", Joint consultation paper, JOIN(2015) 6 final, 4.3.2015, Brussels. Toutes les citations dans cette contribution viennent de ce *Joint Paper*.

<sup>2</sup> L'Union européenne a le sien: cf. European Union, 2011, "Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions", Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.

- lorsque les relations diplomatiques piétinent, elle permettra de faire avancer l'intégration régionale par les réseaux (transports, énergie, télécoms), par la coopération décentralisée, par la participation à des projets appropriables par les entreprises ou les ONG parce qu'ils seront exprimés dans le langage universel de la cartographie.

Pour représenter une telle vision de long terme, encore faut-il qu'elle ait été élaborée à la fois par l'Europe et par ses voisins. La section 2 propose que cette vision partagée soit clairement celle d'une intégration régionale « profonde » : convergence des normes mais sans imposer l'acquis communautaire, partage des chaînes de valeur, développement de filières productives associant l'Europe et les pays partenaires, reconquête des marchés mondiaux par une coopération productive, durable et solidaire. L'actuelle intégration « superficielle » à travers le seul libre commerce ne peut tenir lieu de vision mobilisatrice. Seule une intégration profonde contribuerait à un cercle vertueux entre transition économique et transition politique dans les voisinages, permettrait à tous les pays de la région de renoncer aux différentes rentes (rente commerciale européenne, rente économique des pays pétroliers, rente politique des régimes autoritaires). Seule une intégration profonde substituerait l'image d'une Europe partenariale à celle d'une Europe hégémonique.

Pour parvenir à cette vision partagée, il faut commencer par abandonner le terme même de « voisinage », qui veut dire dissymétrie, au profit du terme de « région » commune (section 1). Notre contribution comporte donc :

- ➔ une préconisation conceptuelle : promouvoir la notion de « région » plutôt que de « voisinage » ;
- ➔ une préconisation stratégique : bâtir ensemble une vision partagée de cette grande région mondiale, celle d'une intégration « profonde » ;
- ➔ une préconisation opérationnelle pour faciliter les projets communs : un Agenda Territorial des Voisinages – ou, pour éviter le terme de « voisinages », un Agenda territorial pour une grande région (*Territorial Agenda for a Greater Region*).

## **1. Préconisation conceptuelle : promouvoir la notion de « région » plutôt que de « voisinage »**

### **1.1. A l'ère du « co », la dissymétrie contenue dans le terme de « voisinage » est anachronique**

- Les pays de l'Est européen, du Sud et de l'Est de la Méditerranée n'ont jamais apprécié d'être considérés comme de simples « voisins ». Les nouvelles relations Nord-Sud dans le monde font que les pays émergents, s'ils reconnaissent leur infériorité économique, refusent désormais toute dissymétrie politique.
- Le *Joint Consultation Paper* le reconnaît, "*the approach of 'more for more' by the EU has not always contributed to an atmosphere of equal partnership*". Cette faiblesse partenariale constituait un inconvénient au 20<sup>ème</sup> siècle ; depuis une ou deux décennies, elle constitue une entrave absolue, pour quatre raisons de fond. A l'heure de l'économie de la connaissance, les ressources sont de plus en plus *produites* et non plus prélevées. A l'heure de la globalisation et du changement climatique, les biens publics transnationaux, notamment environnementaux, appellent une gestion mutualisée. A l'heure de la révolution numérique, l'efficacité des interactions peut radicalement changer la productivité des projets. Enfin à l'heure de la crise économique européenne, les pays émergents et en développement peuvent être de véritables relais de croissance pour l'Europe. Pour ces quatre raisons, la coproduction des ressources, la gestion commune des biens publics, la participation et la complémentarité économique, imposent des relations internationales fondées sur un partenariat véritable, au lieu du surplomb habituel du Nord sur le Sud.
- Pour définir son cadre géographique, la PEV utilise un terme vague, celui d'*area* ("*an area of shared stability, security and prosperity*"). Ce terme indéterminé ne manifeste pas de préférence stratégique pour cette partie du monde. La conception que l'UE a de l'Europe est celle d'un territoire dont il s'agirait d'assurer la sécurité, et d'un pôle d'influence qu'il s'agirait d'étendre au reste du monde par le libre-échange sur le plan économique et par ses valeurs sur le plan philosophique – une conception qui ressemble à celle qu'avait l'Angleterre au 19<sup>ème</sup>

siècle. Dans les faits et notamment dans les montants dépensés, l'UE et ses Etats-membres ne manifestent pas d'action stratégique spécifique en faveur des voisinages. Du reste les Etats-membres voire certaines DG de la Commission elles-mêmes se réfèrent rarement à la géographie de la PEV.

- Le *Joint Consultation Paper* emploie certes le terme de « région » mais de manière ambiguë : la formule de “*neighbourhood region*” empêche de comprendre que l'Europe et les voisinages appartiennent à une même région.

## 1.2. La régionalisation de la mondialisation et la dialectique régionalisation-globalisation

- La notion de « région » implique une dimension territoriale : délimitation de la région, importance de la proximité, préférences collectives justifiant une stratégie spécifique. En revanche, l'approche globale générique du libre-échange ne différencie pas le voisinage du reste du monde.
- Au cours des dernières décennies, la mondialisation s'est autant traduite par la globalisation que par la régionalisation (au sens d'association *de facto* ou *de jure* de plusieurs pays proches). Si la globalisation a été bien identifiée dans le débat public, la régionalisation est restée en-deçà de son importance réelle. Au cours des dernières décennies, des intégrations régionales sont pourtant apparues et se sont renforcées (UE mais aussi Alena, Mercosur-Unasur, Asean+3...). En dépit de la montée en puissance d'un acteur global majeur depuis les années 2000, la Chine, la tendance longue des échanges économiques internationaux depuis six décennies est la régionalisation : les échanges ont augmenté plus vite au sein de ces grandes régions, qu'entre ces régions et le reste du monde. La régionalisation de l'économie mondiale s'appuie sur les avantages de la proximité et de la complémentarité ; elle valorise les circuits courts ; elle favorise les partenariats en profondeur qui aident les pays en développement à ouvrir leur économie ; elle favorise l'avènement d'une régulation internationale lorsque cette dernière ne parvient pas à s'établir à l'échelle du vaste monde.
- Le *Joint Consultation Paper* ne prend pas la mesure de cette régionalisation de la mondialisation et reste trop centré sur ce qui serait une particularité de l'Europe vis-à-vis de son voisinage. En particulier, il ne mesure pas la concurrence des autres grandes régions mondiales ; il ne comprend pas que le succès croissant de la Chine repose sur la puissance de l'intégration économique de l'Asie orientale. Lorsque le texte dit que “*passenger and migration flows between the ENP and EU have been constantly on the rise*”, il laisse de côté les migrations croissantes de personnels qualifiés depuis les voisinages vers l'Amérique du Nord, l'Australie, le Golfe... aux dépens de l'Europe. A vrai dire, les mobilités sont même une pomme de discorde des pays voisins à l'égard de l'Europe.
- “*The EU is the main trading partner for most partner countries*” : certes, mais cette importance de l'Europe recule en proportion, à l'Est (l'Union douanière eurasiatique regarde de plus en plus vers la Chine : la guerre diplomatique entre l'UE et la Russie en Ukraine se solde surtout par des parts de marché grandissantes des économie asiatiques en Ukraine) ; au Proche-Orient, qui échappe de plus en plus à l'influence économique européenne ; en Afrique du Nord et en Afrique dans son ensemble, certes économiquement et culturellement très proches de l'Europe mais de moins en moins. En réalité, les voisinages sont en train d'échapper à l'influence économique mais aussi culturelle et politique de l'Europe ; d'autres acteurs globaux majeurs (Etats-Unis, directement ou via les pays arabes du Golfe, Chine, Inde, Brésil...) y tiennent des positions croissantes.

## 1.3. Promouvoir les intégrations sous-régionales

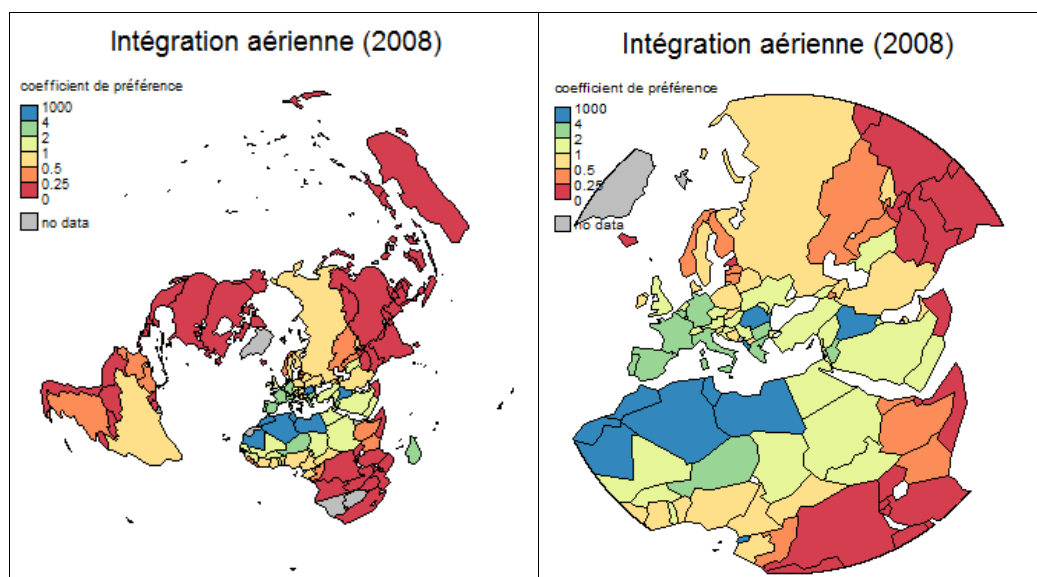
- la promotion de la notion de région peut également aider à une plus grande intégration sous-régionale, afin de décroquer des marchés nationaux trop petits (Maghreb, Balkans occidentaux...) et d'aider à une coopération Sud-Sud insuffisante.

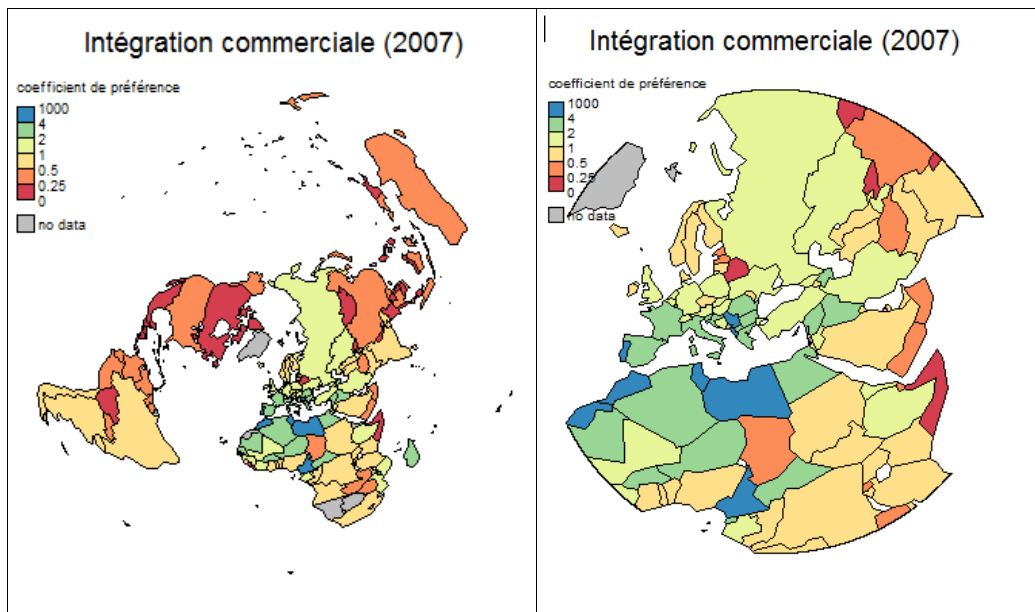
- Cette approche régionale, activement soutenue par la Banque Africaine de Développement, peut également être utile par une meilleure connexion entre les régions d'Afrique subsaharienne : la logique régionale s'y est fortement développée depuis quinze ans mais les régions restent mal connectées entre elles, et avec l'Afrique du Nord.

#### 1.4. Quelles limites géographiques?

- le *Joint Consultation Paper* pose la question des “*neighbours of the neighbours*”. Cela soulève, outre celui du vocabulaire (« voisins »), le problème de la géographie de la PEV.
- Plutôt que ce terme flou des « voisins des voisins », l'Union européenne devrait promouvoir une région mondiale définie par des préférences collectives communes (plutôt que « valeurs communes »), mais pour autant pas fermée au reste du monde (notion d'*open regionalism*), et dont la géographie a vocation à s'élargir à l'Afrique subsaharienne et au Golfe, ainsi qu'à la Russie.
- La géographie n'est certes pas suffisante pour définir une stratégie d'intégration régionale. Dire que les pays du Golfe, par exemple, font partie de cette région ne dit rien de la stratégie européenne à tenir vis-à-vis de pays qui, pour certains, restent caractérisés par l'économie de rente et le soutien à des fondamentalistes qui sont à l'exact opposé du projet culturel européen. Définir des préférences collectives en faveur d'un développement productif, durable, solidaire et fondé sur l'inclusion, implique d'être courageux politiquement à l'égard de pays de la région dont les manquements démocratiques sont trop souvent acceptés par l'UE, par faiblesse, par suivisme vis-à-vis des Etats-Unis, ou par opportunisme commercial.
- Si l'on s'accorde pour dire que le terme d'« Europe » peut être étendu à l'actuel voisinage oriental, et si l'on considère le potentiel considérable de l'Afrique sub-saharienne, il est essentiel de penser l'avenir régional en termes « euro-africains ». L'arrivée à échéance en 2020 de l'accord de Cotonou entre l'UE et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) fixe un rendez-vous de ce futur partenariat euro-africain. La carte 1 montre que le commerce de marchandises ou les liaisons aériennes dessinent déjà une telle région.

Carte 1. Quels sont les pays qui échangent préférentiellement avec les pays méditerranéens ?  
Echanges inter-pays supérieurs à la valeur donnée par un modèle général d'équilibre des flux au niveau mondial





Commerce de marchandises (valeurs) en 2007 et liaisons aériennes (vols directs) en 2008.  
 Source : Grasland, C. et Toureille, E., 2015, "La Méditerranée dans la division régionale du Monde", ASRDLF 2015

#### 1.5. Conclusion: "Should the ENP be maintained?"

- Oui, à condition de parler plutôt de "*Greater Region Policy*", ouverte à terme sur une vaste région euro-africaine dont la Méditerranée serait le pivot.
- Le triptyque de la PEV actuelle est le suivant :
  - o *sécuritaire* (qui est une nécessité au jour le jour pour tous les pays de la région et favorise les ventes d'armes européennes, mais va à l'inverse du sentiment d'appartenance à une région commune lorsque le souci sécuritaire l'emporte sur les autres et favorise dans le débat public les raccourcis fréquents entre islam et Islamisme ; la mobilité des hommes est la première demande des pays de la PEV)
  - o *acquis communautaire* (hors de portée de la plupart de ces pays)
  - o *soutien budgétaire* (l'aide de l'UE bénéficie aux administrations publiques et peu aux acteurs de la société civile et encore moins aux populations).
- Il faut lui substituer une coopération régionale :
  - o *productive* : le partage de la chaîne de valeur est au cœur de la puissante intégration de l'Asie orientale, il doit l'être pour notre région commune ;
  - o *durable* : une production économe en ressources (notamment énergétiques) et l'adaptation au changement climatique constituant un enjeu commun à tous les pays de la région ;
  - o *solidaire* : la croissance inclusive peut être une préférence collective clé de la région en comparaison aux autres régions du globe. Elle se comprend tant à l'échelle nationale (promotion de modèles de développement fondés sur la solidarité) qu'à l'échelle de notre région commune (où la co-conception des projets entre l'Europe et les autres pays, que ce soit avec les hauts fonctionnaires ou les acteurs clés de la société civile, doit être la règle).



## 2. Préconisation stratégique : une prospective partagée pour une intégration régionale profonde

Les pays de la région ont un passé commun, partagent un présent souvent difficile (Palestine, Libye, Syrie, Ukraine, terrorisme...) ; il leur faut une vision partagée pour bâtir un futur commun.

### 2.1. Mieux différencier le Sud et l'Est mais conserver une ambition régionale multilatérale

- “*Should a single framework continue to cover both East and South?*”: c'est l'enjeu de la différenciation entre Sud et Est, qui, effectivement, ne présentent pas les mêmes enjeux. Il faut, pour reprendre les termes du texte de l'UE, mener des actions « *taylor-made* » pays par pays, mais conserver une ambition régionale d'ensemble. Le multilatéral à l'échelle globale marche mal (voir les échecs du Doha Round, les difficultés de la régulation financière mondiale...), en revanche le multilatéral reste plus que jamais nécessaire à l'échelle de grandes régions.
- L'idée directrice à promouvoir est que, dans notre grande région commune, l'Est et le Sud ont autant besoin de l'Europe *que l'Europe a besoin de ces pays*. Le succès d'une croissance productive (et non plus tirée par la consommation et importatrice de biens asiatiques), innovante (et non plus dépendante du GAFA américain), durable et solidaire, dépend de cette prise de conscience.
- Dans ces conditions, les pays émergents de cette grande région commune peuvent devenir demain les « Dragons » de l'Europe.

### 2.2. Le libre commerce ne peut pas être un horizon mobilisateur pour les pays de la région

- Le modèle régional promu par l'UE, celui du libre-échange (intégration régionale superficielle) ne peut pas provoquer l'adhésion des acteurs et des populations. Les accords « Aleca » (Accord de libre-échange complet et approfondi), sur lesquels le *Joint Consultation Paper* fonde ses espoirs d'un meilleur partenariat avec les voisins, n'ont de profond que le nom.
- Il faut que l'objectif affiché soit plutôt celui d'une « intégration régionale profonde », définie, très au-delà du libre commerce, par la convergence des normes (mais sans imposer celles de l'UE), le partage de la chaîne de valeur (et non pas de simples délocalisations), et des politiques communes à commencer par celle de l'énergie car la complémentarité entre l'Europe et son voisinage est évidente tant en matière de ressources énergétiques que d'enjeux environnementaux.
- Seule une intégration profonde substituerait l'image d'une Europe partenariale à celle d'une Europe hégémonique.

### 2.3. Substituer la « sécurité générale » au sécuritaire

- la prévalence du sécuritaire dans la PEV ne fonctionne pas : l'Europe n'est pas parvenue à accélérer les transitions politiques et économiques dans le voisinage, ce qui se traduit par une déstabilisation massive de plusieurs de ces pays, les guerres, l'extension des trafics illicites, les drames humains notamment en Méditerranée ;
- plutôt que le sécuritaire, une action partagée devrait être menée en faveur de la « sécurité générale ». Dépassant les débats qui ont eu lieu aux Nations unies à propos de la « sécurité humaine », le lancement d'un débat partagé entre l'Europe et son voisinage sur une acception générale de la sécurité pourrait se montrer mobilisateur. La « sécurité générale » porterait, outre la sécurité des personnes, sur la sécurité des approvisionnements énergétiques et l'accès à l'électricité ; la sécurité de l'approvisionnement et la sûreté des médicaments ; la sécurité alimentaire. La sécurité générale peut devenir une composante partagée de la régulation des marchés et une préférence collective de la région. La mettre en place



impliquerait des politiques communes, donc des standards convergents et un partage des responsabilités – c'est ce que veut dire intégration en profondeur.

#### 2.4. Une prospective partagée, dans la durée, pour mesurer l'avancée vers une intégration profonde

- Une prospective partagée doit être mise en place entre les pays de la région, d'une manière non pas ponctuelle, comme par exemple à l'occasion d'un appel d'offres européen, mais de manière pérenne. Il ne s'agit pas d'un exercice académique mais d'un processus partenarial de long terme, le *process* étant aussi important que le produit. Nous avons en effet besoin de donner une photographie de la région qui soit partagée par tous ses acteurs et populations, comme la publication *L'état de l'Union* le fait régulièrement pour l'UE. Des scénarios devraient être mis sur pied sur l'intégration (ou la dé-intégration !) régionale ; ces scénarios seraient régulièrement confrontés aux évolutions réellement observées. Une publication web commune montrerait, tous les deux ans, l'état de cette intégration régionale.
- Cet exercice devrait faire participer de nombreux acteurs et services d'étude des pays de la région (avec une parité entre UE / et voisinage), afin de fournir une représentation consolidée de son processus d'intégration – au lieu des approches usuelles séparées : énergie / commerce / migrations / sécurité.... Les contributeurs à la publication commune devraient, chacun dans leur domaine (administrations publiques, think tanks, ONG, entreprises...), dire en quoi l'évolution en cours qu'ils constatent conforte plutôt tel ou tel des scénarios.
- L'exercice porterait d'abord sur les enjeux économiques. Puis, cet exercice pourrait également être mené, toujours selon la même méthode de validation des scénarios à l'œuvre, dans le domaine de la géopolitique, et dans le domaine culturel qui constitue la pierre de touche de l'intégration régionale.

### 3. Une préconisation opérationnelle pour faciliter les projets communs: un Agenda territorial pour une grande région – *Territorial Agenda for a Greater Region*

Le *Joint Consultation Paper* pose la question: "*Are the Association Agreements and DCFTAs the right objective for all?*". Notre réponse est que de tels accords devraient être accompagnés par un document stratégique commun : l'« Agenda territorial pour une grande région » (ATGR).

#### 3.1. Pourquoi ?

Jusqu'à présent, l'UE a financé un grand nombre d'études et de programmes dans les pays du voisinage, mais sans vision d'ensemble. Une vision territoriale intégrée ajouterait une importante valeur à ces initiatives dispersées sur le commerce, les transports, l'énergie, l'agriculture, l'environnement etc. Cela constituerait un outil coopératif pour une vision commune qui serait partagée par les pays de l'UE et leurs voisins. Un tel ATGR répondrait en effet à plusieurs besoins :

- Un besoin d'une gouvernance territoriale multi-acteurs, car la plupart des enjeux ont à la fois une dimension macro-régionale, nationale et locale. Le texte de l'UE pose la question: "*the multilateral dimension (UfM and Eastern Partnership) [is] able to deliver further added value? Are these formats fit for purpose, how can their effectiveness be strengthened?*" Un schéma territorial macro-régional correspond à l'approche de l'Union pour la Méditerranée, du Partenariat Oriental ou de la Dimension septentrionale. Le texte demande aussi "*Can we better cooperate with other regional actors (Council of Europe, OSCE, League of Arab States, Organisation of the Islamic Conference, African Union)?*": une représentation des enjeux territoriaux et des projets structurants – transports, environnement... -- est une des rares façons de mettre d'accord ces diverses institutions régionales. Quant à l'échelle locale, elle est pertinente dans le domaine des services essentiels comme l'accès à l'eau, à l'assainissement, à la santé et à l'éducation. Une vision spatiale et les bonnes pratiques du développement territorial peuvent être partagées ; on pourrait beaucoup plus difficilement faire de même en matière religieuse, culturelle ou politique !

- Un besoin de mieux croiser les divers projets et fonds de l'UE, afin de répondre à la demande des "*Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020*"<sup>3</sup>, ce qu'une approche territoriale permet bien de faire. Comme le dit le texte de l'UE "*The ENP has provided a framework for sector cooperation across a broad range of areas (including energy, transport, agriculture and rural development, justice and home affairs, customs, taxation, environment, disaster management, research and innovation, education, youth, culture, health, etc.)*"; parce qu'elle est par nature *transversal*, une approche territoriale est seule à même d'apporter une synthèse de ces multiples projets lancés dans le cadre de la PEV.
- Une besoin de meilleure interaction entre les politiques dédiées aux territoires de l'UE / et celles dédiées aux territoires voisins, répondant ainsi aux but de l'EU Partnership Instrument d'aider à la dimension externe des politiques internes de l'UE.
- Pour les pays de la région qui n'appartiennent pas à l'UE, un besoin (i) de mettre sur pied des visions de long terme (le développement territorial impliquant nécessairement le long terme) à la place de leurs pratiques habituellement court-termistes ; et (ii) d'améliorer la coordination entre les divers producteurs publics de données locales (une prérogative nationale bien entendu mais qui peut parfois être mieux mise en œuvre dans le cadre de coopérations internationales).

### 3.2. Quoi ?

Le contenu de l'ATGR pourrait être le suivant:

- Des politiques territoriales dans des pays de la région n'appartenant pas à l'UE mais communes ou proches des politiques de l'UE.  
La région a besoin d'une vue synthétique de toutes les politiques lancées par l'UE et par ses Etats membres, et qui ont un impact significatif dans les pays voisins. A l'exception des transports en Méditerranée grâce au Forum Euromed Transport, les différentes politiques de France, Espagne, Allemagne etc. ne sont pas analysées à travers leur impact dans les voisinages. Il est même difficile de savoir combien d'argent, en fonction de quels objectifs politiques et sur quels territoires précis les institutions de l'UE dépensent dans les voisinages.
- Les projets d'infrastructure destinés à favoriser les échanges et donc l'intégration régionale.  
Cela constituerait la partie centrale de l'ATGR du fait, comme le dit le *Joint Consultation Paper*, des "*strong shared interests in improving connectivity, notably in the fields of sustainable transport and energy*". L'ATGR promouvrait tous les projets d'intérêt de la grande région. Si on prend l'exemple des transports, c'est ce que faisait le Forum Euromed Transport en Méditerranée ; le travail devrait être réactivé, et mis en œuvre dans les autres parties de la région. Si on prend l'exemple de l'eau et de l'assainissement, l'ATGR devrait rappeler les grands principes communs d'une gestion par la demande économe en ressources, l'importance capitale d'une bonne gouvernance du service de l'eau ; là encore, les principaux projets d'intérêt régional seraient identifiés, financés, cartographiés et largement diffusés. Certains de ces aspects existent d'ores et déjà, mais pas tous, et ils sont dispersés à travers un grand nombre de documents, sites web, bases de données, rarement diffusés et jamais comparés. En outre, l'intégration régionale grâce aux grandes infrastructures est adapté au besoin d'extension géographique de la PEV notamment vers l'Afrique sub-saharienne. Dans un temps ultérieur, cet Agenda pourrait devenir Euro-Africain.
- Une gouvernance commune des biens publics communs.  
La qualité de l'eau des mers communes, la préservation du Nord Arctique, la protection civile face aux risques naturels et industriels, et les autres biens publics transnationaux d'intérêt

<sup>3</sup> Commission européenne, 2012, Commission staff working document "Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020: the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund"

majeur pour la région, constitueraient le troisième contenu de l'ATGR. La gestion commune des biens publics transnationaux irait dans le sens d'une intégration régionale profonde.

### 3.3. Comment ?

- L'Agenda Territorial doit d'abord être un processus partagé. C'est la condition pour davantage d'appropriation et de visibilité. Partagé par qui ? la Figure 1 en donne une première esquisse, et suggère une possible gouvernance multi-échelles. L'idée directrice est que cela devrait rassembler des institutions de l'UE et des pays hors UE durant la totalité du processus. Quel que soit le calendrier du processus, la priorité devrait être donnée à la participation d'institutions relevant de pays différents, avec une *parité* entre pays de l'UE / et hors UE.
- En ce qui concerne les parties prenantes européennes, « partagé » veut dire partagée par l'UE et par les pays membres. La reformulation de la PEV implique une bien meilleure coordination entre l'UE et les Etats membres.
- Un prérequis du succès est la mise sur pied d'une plateforme pour les données territoriales locales. Sans données territoriales comparables, il ne peut pas y avoir de vision territoriale d'ensemble de la région. Plusieurs programmes internationaux de recherche et des projets opérationnels ont porté sur les territoires de notre région commune ; mais les méthodes restent diverses, les données hétérogènes, et les résultats peu comparables. Un tel outil commun dans le domaine des données territoriales locales aiderait :
  - o la coordination de ces multiples projets portant sur les territoires locaux, les délimitations de ces territoires et les données locales de la grande région ;
  - o la concertation entre les experts et les décideurs, et la coopération avec les acteurs du développement local.

Cette « Plateforme des Données Locales » aurait les fonctions suivantes :

- o l'actualisation des délimitations des territoires dans la région;
- o l'élaboration de modèles de bases de données et de métadonnées compatibles avec celles de l'UE, afin de rendre possible des analyses territoriales intégrées et comparables. Comme la fiabilité des données hors UE peut être faible, une attention particulière doit être portée à la qualité et à la fiabilité des données produites et harmonisées conjointement ;
- o l'harmonisation des données locales (définition des indicateurs, harmonisation des découpages cartographiques, harmonisation du cadre temporel des données...) et leur diffusion respectant la philosophie de l'*open data*.

La plateforme respecterait deux principes:

- o la participation de réseaux de chercheurs et d'institutions publiques (nationales ou internationales) dédiées aux données et aux analyses territoriales ;
- o la parité entre les pays de l'UE et les pays hors UE.

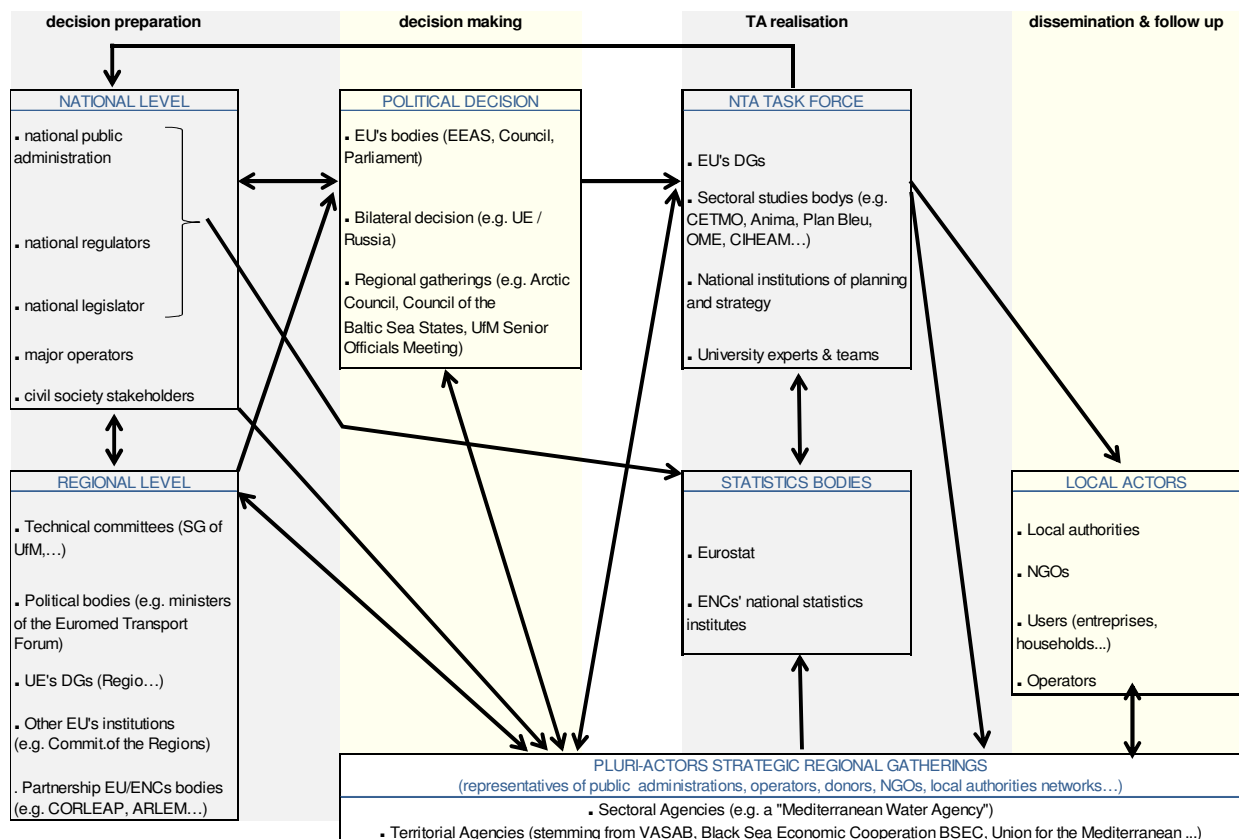
### 3.4. L'importance de la cartographie

- La section III.4 du *Joint Consultation Paper* ("Ownership & Visibility") le dit: "*One of the most often repeated criticisms of the ENP is a lacking sense of ownership with partners, across their societies, and the general public's weak awareness of the policy's aims and impact*". Nous partageons tout à fait ce point de vue.
- Une représentation cartographique de l'ensemble de la région aiderait à son appropriation, à condition que cette représentation soit minimalement harmonisée – au lieu de l'actuelle juxtaposition de formats, de cadres et de chartes graphiques hétéroclites ce qui n'aide pas à une vision partagée.
- La DG Regio a fait beaucoup pour diffuser une représentation harmonisée du territoire et des données territoriales de l'UE, au lieu de la variété des approches des différents Etats

membres. Il faut, progressivement, mener le même genre d'exercice d'harmonisation pour l'ensemble des pays de la région.

- Le langage cartographique est une des façons, pour les acteurs publics, de porter à connaissance leurs projets d'infrastructures et d'équipements. Si l'EU veut soutenir la constitution d'Etats démocratiques et transparents dans la région, elle doit investir dans cette façon pédagogique de contribuer au débat public.
- Le langage cartographique est compréhensible autant par les acteurs publics que par les acteurs privés (entreprises) et collectifs (associations). Le texte de l'UE pose la question : *"how should the ENP further develop engagement with civil society in its widest sense?"* ; cartographier les enjeux et les réalités de la région n'est pas la seule réponse bien entendu, mais peut utilement favoriser l'appropriation par les différents acteurs.
- En particulier les entreprises connaissent le langage cartographique. Elles ont besoin de savoir où sont les territoires dynamiques, les possibilités de partenariat public-privé, les opportunités d'investissement dans les équipements, les infrastructures ou les clusters, les projets d'aménagement car le développement économique demande une vision de long terme.
- Enfin la cartographie est une excellente façon de diffuser les projets auprès des populations, des acteurs publics locaux, du système éducatif local, des usagers, qu'elle que soit leur culture et leur langue, afin qu'ils comprennent ce que les décideurs de cette grande région font et projettent de faire pour elles.
- Par conséquent, cette cartographie doit être ouverte, facilement accessible et appropriable par les acteurs, interactive pour répondre à leurs requêtes diverses, évolutive, et pouvant être prolongée vers les territoires des « voisins des voisins ».

Fig.1. Les acteurs d'un Agenda Territorial pour une Grande Région



## 4. Les signataires

### 4.1. Des scientifiques de plusieurs pays et disciplines et des experts des questions territoriales

Les signataires sont des académiques qui travaillent directement ou indirectement sur les questions territoriales. Ils appartiennent à des disciplines scientifiques variées : géographie, cartographie, aménagement, économie, sociologie, science politique, démographie, statistique, sciences de l'information, sciences des médias et de la communication, etc.

Ils sont de différentes nationalités, européennes (Français, Belges, Espagnols, Italiens, Allemands....) mais aussi non européennes (Etats-Uniens, Canadiens, Brésiliens, Argentins...) car la question des intégrations régionales dépasse de beaucoup le seul cas de l'Europe.

Certains signataires sont des experts des analyses et des données locales.

### 4.2. Un engagement dans plusieurs programmes internationaux de recherche

Les signataires ont coordonné ou participé à plusieurs programmes de recherche internationaux et notamment de l'Union européenne, comme par exemple :

Programme ESPON (European Spatial Planning Observation Network):

- Integrated tools for European spatial planning (2000-2006)  
[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/RP/ESPON/Projects/BBR\\_LP/project\\_31/project31.html?nn=389160](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/RP/ESPON/Projects/BBR_LP/project_31/project31.html?nn=389160)  
The project served as a key project for the creation of common principles for all projects of the ESPON Programme and also for the analysis, synthesis and integration of the project results. The project developed computer-aided tools in the area of cartography.
- Europe in the world (2004-2007)  
[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_CoordinatingCrossThematicProjects/uropeintheworld.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThematicProjects/uropeintheworld.html)  
The project analyses trends, goals and strategies of European spatial development from a more global view and covering three demands. The first is related to flows, the identification of relations and linkages between Europe and other parts of the world. The second deals with territorial structures, the elaboration of structural comparison with comparable "regions" of the world. The third is devoted to the embedding of Europe into the geographical neighbourhood.
- Modifiable Area Unit Problem (2005-2006)  
[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/MAUP/espon343\\_maup\\_final\\_version2\\_nov\\_2006.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/MAUP/espon343_maup_final_version2_nov_2006.pdf)  
The projects deals with the problem of cartographical pattern of spatial distribution of variables, according to the level of aggregation of spatial units and to the spatial grid used for collecting and presenting spatial information.
- European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks (2011-2013)  
[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/ESaTDOR.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ESaTDOR.html)  
ESaTDOR is the first ESPON project that explicitly looked to the seas as part of European space and not simply as an adjunct to the land or as a barrier to territorial development. It focused on understanding land and sea interactions as an integrated whole and explored territorial development opportunities and risks for Europe's maritime regions. It has been wide ranging, aiming to Map different types of sea use across Europe with the objective of creating typologies of different types of coastal/sea regions.
- Datatabase I (2009-2011) and ESPON Database II (2011-2014)  
<http://database.espon.eu/db2/>  
The project was the core of the statistical and cartographic platform of a major policy applied research program for DG Regio and member states.
- Integrated Territorial Analysis of the Neighbourhoods" (2011-2014)  
[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/itan.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/itan.html)  
The project directly mobilized 44 researchers from four European countries and ten countries of the neighbourhoods. It has (i) set up the first database at local scale of the European neighbour countries, compliant with the local database of the EU, (ii) set up a network of researchers, teams and bodies dedicated to local data in the neighbour countries, and (iii) provided a territorial analysis of threats and opportunities in the neighbour countries.

DG Regio:

- The impact of globalisation and increased trade liberalisation on European regions (2008)

<http://www.espon-usespon.eu/library,the-impact-of-globalisation-and-increased-trade-liberalisation-on-european-regions>

Parlement européen:

- Régions en déclin: un nouveau paradigme démographique et territorial (2008)  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI\\_ET\(2008\)408928\(SUM01\)\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET(2008)408928(SUM01)_FR.pdf)

FP7:

- EuroBroadMap (2010-2013)  
<http://www.eurobroadmap.eu/>  
The project analyzed the vision of Europe seen from outside through a very large survey on 10.000 students located in 18 countries and 43 cities of the world.
- Pegaso (2010-2014)  
<http://www.pegasoproject.eu/>  
The main goal of the project is to construct a shared Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Governance Platform (figure 1) with scientists, users and decision-makers linked with new models of governance.

Others:

- People Marie Curie IRSES 'MEDCHANGE' (2013-2017)  
[http://cordis.europa.eu/project/rcn/109602\\_fr.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/109602_fr.html)  
MEDCHANGE sheds lights on changing relationships at the spatial scales of some Mediterranean countries (Algeria, Israel, Italy, Morocco, Portugal, Spain) due to the dialectics of global flows, borders crossing and local structural changes.
- Integrated Actions to Mitigate Environmental Risks in the Mediterranean Sea (2014-2015)  
<http://www.medmaritimeprojects.eu/section/med-iamer>  
Med-IAMER provides recommendations on integrated trans-boundary actions required to mitigate environmental risks in the Mediterranean Sea by putting together knowledge on regional Coastal and Maritime Environmental Pressures and by assessing their gaps. It proposes data integration and analysis approaches and maps the condition of existing trans-boundary mechanisms to mitigate these risks, focusing on cooperation and conflicts and involving regional stakeholders.

#### 4.3. Des réseaux qui favorisent le partenariat avec les acteurs du développement territorial

Ils appartiennent à des réseaux internationaux qui associent des chercheurs de plusieurs disciplines, mais également des acteurs du développement territorial. C'est notamment le cas du Collège International des Sciences du Territoire (CIST). C'est un Groupement d'Intérêt Scientifique lancé en 2009 par les universités Paris-Diderot, Paris 1 Panthéon-Sorbonne et deux universités de Grenoble, l'Institut National des Etudes Démographiques (Ined), l'institut de recherche pour le développement (IRD), auxquels sont associés à des institutions de premier plan comme le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex Datar), l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAU-IF). Le réseau associe 25 unités de recherche en France et a établi des contacts avec des équivalents en Italie, Allemagne, Tunisie, Canada, Brésil. L'activité du CIST est fondée sur trois piliers : (i) la théorisation de la science des territoires, (ii) les aspects méthodologiques de l'information territoriale, (iii) la réponse pratique à la demande sociale, politique et citoyenne sur les territoires.

#### 4.4. Des moyens techniques et cartographiques

Les signataires appartiennent à des institutions, des équipes et des réseaux qui ont développé :

- (i) des bases de données sur les territoires de l'Europe et des voisinages, parfois de manière pionnière, et à des échelles variées allant jusqu'au plus local. Ils l'ont fait dans le souci de durabilité (en renseignant scrupuleusement les métadonnées de ces bases de données ce qui favorise leur mise à jour) et dans le souci de la comparaison avec les données territoriales de l'UE (en conformité avec la directive inspire notamment) ;
- (ii) des outils de cartographie innovante et de diffusion des enjeux spatiaux dans le but de favoriser le débat public.

#### 4.5. Liste des signataires

<i>Nom</i>	<i>prénom</i>	<i>institution</i>	<i>fonction</i>	<i>pays</i>
Abbassi	Inan	Ministère de la Santé	Responsable des Affaires générales	Maroc
Abdul Malak	Dania	Université de Málaga (ETC-UMA)	Directrice de l'Investigation Centre	Espagne
Aubertin	Catherine	Institut de Recherche pour le Développement	Directrice de Recherche	France
Bachmann	Veit	Goethe-Universität Frankfurt am Main	Maître de conférences	Allemagne
Baron-Yelles	Nacima	Collège International des Sciences du Territoire	Coresponsable de l'Axe 'Régionalisation'	France
Beckouche	Pierre	Collège International des Sciences du Territoire	Président du Conseil scientifique	France
Bennasr	Ali	Université de Sfax	Professeur	Tunisie
Boulineau	Emmanuelle	Université de Lyon	Maître de conférences	France
Bretagnolle	Anne	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Professeur	France
Breton	Françoise	Universitat Autònoma de Catalunya	Professeur	Espagne
Cohen	Yinon	Columbia University	Yerushalmi Prof. of Jewish Studies	Etats-Unis
Du Tertre	Christian	Université Paris Diderot	Professeur	France
Gana	Alia	Institut Recherche Maghreb Contemporain	Directrice de Recherche	Tunisie
Gana-Oueslati	Emna	Université La Manouba	Professeur	Tunisie
Grasland	Claude	Collège International des Sciences du Territoire	Directeur	France
Haddar	Mohamed	Association Tunisienne des Economistes	Président	Tunisie
Kamaci	Ebru	Faculté d'Architecture, Erciyes University	Maître de conférences	Turquie
Khaoua	Nadji	Université Badji Mokhtar d'Annaba	Professeur	Algérie
Koleva	Petia	Université Paris Diderot	Directrice du Département d'Economie	France
Kolosov	Vladimir	Académie des Sciences, Inst. de Géographie	Professeur	Russie
Kotzamanis	Byron	Université de Thessaly, Lab ADS	Professeur, Directeur du laboratoire	Grèce
Lafaye de Micheaux	Elsa	Université Rennes 2	Maître de conférences	France
Magrin	Géraud	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Professeur	France
Mamadouh	Virginie	Université d'Amsterdam	Maître de conférences	Netherl.
Marei	Nora	Collège International des Sciences du Territoire	Coresponsable de l'Axe 'Régionalisation'	France
Moisseron	Jean-Yves	Institut de Recherche pour le Développement	Chercheur	France
Ndiaye	Néné Dia	Innovation, Environnement et Développement	Chercheur	Sénégal
Noel	Julien	Université d'Angers	Maître de conférences	France
Noutary	Emmanuel	Anima investment network	Délégué Général	France
Noya	Eliane	CNRS, UMR Ladyss	Chercheur	France
Paradiso	Maria	Union Géographique Internationale	Chair Commission Mediterranean Basin	Italie
Pelus-Kaplan	Marie-L.	Université Paris-Diderot	Professeur émérite	France
Richard	Yann	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Directeur de la Faculté de Géographie	France
Rizopoulos	Yorgos	Université Paris Diderot	Professeur	France
Severo	Marta	Université Lille 3	Maître de conférences	France
Tarrius	Alain	Université Toulouse Jean Jaurès	Professeur émérite	France
Tobelem Zanin	Christine	UMS RIATE	Directeur	France
Ulled	Andreu	Mcrit	Directeur	Espagne
Van Hamme	Gilles	Université Libre de Belgique, IGEAT	Professeur	Belgique
Verdeil	Eric	CNRS, Université de Lyon	Directeur de Recherche	France
Yomb	Jacques	Université de Douala	Chercheur	Cameroun