

SDEC **Schéma de Développement** **de l'Espace Communautaire**

Vers un développement spatial équilibré et durable
du territoire de l'Union européenne

Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables
de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999

Publié par la Commission européenne

Elaboré par le Comité de Développement Spatial

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>), et sur le site Inforegio (<http://inforegio.cec.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999

ISBN 92-828-7659-4

© Communautés européennes, 1999

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Italy

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

SDEC

Schema de Developpement de l'Espece Communautaire

Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'UE

(1) Les Ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne et la Commissaire européenne chargée de la politique régionale ont souligné à Potsdam que la conclusion du débat politique sur le Schéma de Développement de l'Espece Communautaire (S.D.E.C.) marque une étape importante dans le processus d'intégration européenne.

(2) Avec le S.D.E.C., les Etats membres et la Commission se sont entendus sur des objectifs spatiaux communs et sur des lignes directrices spatiales communes pour le développement futur du territoire de l'Union européenne.

(3) Les politiques de développement spatial visent à assurer un développement équilibré et durable du territoire de l'Union. Les Ministres estiment qu'il s'agit d'atteindre de pair les trois objectifs fondamentaux de la politique communautaire, à savoir :

- I la cohésion économique et sociale,
- I la conservation et la gestion des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,
- I une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Le S.D.E.C. constitue un cadre d'orientation approprié pour les politiques sectorielles à impact spatial de la Communauté et des Etats membres, ainsi que pour les collectivités régionales et locales, en vue de parvenir à un développement équilibré et durable du territoire européen.

(4) Dans l'intérêt d'une intégration européenne plus poussée, les Ministres considèrent comme nécessaire la coopération en matière de développement spatial, entre les Etats membres d'une part, et entre leurs régions et collectivités locales d'autre part. Les collectivités régionales et locales devront désormais coopérer par delà les frontières nationales. Le S.D.E.C. constitue le document de référence approprié pour encourager une telle coopération tout en respectant le principe de subsidiarité.

(5) Les participants ont été unanimes à considérer que le S.D.E.C. ne justifie pas de nouvelles compétences sur le plan communautaire. Le S.D.E.C. constitue un cadre d'orientation politique pour les Etats membres, pour leurs régions et collectivités locales, ainsi que pour la Commission européenne, dans leurs domaines de compétences respectifs.

Extrait des Conclusions de la Présidence allemande du Conseil Européen
à l'issue du Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire
dans les Etats membres de l'Union européenne.

Potsdam, les 10/11 mai 1999

Table des matières

Partie A

Pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE : la contribution de la politique de développement spatial, une nouvelle dimension de la politique européenne 5

1	L'approche spatiale à l'échelle européenne 7
1.1	Le territoire : une nouvelle dimension de la politique européenne 7
1.2	Disparités du développement spatial 9
1.3	Les objectifs fondamentaux du SDEC 10
1.4	Le statut du SDEC 11
1.5	Le SDEC: un processus 12
2	L'impact des politiques communautaires sur le territoire de l'Union 13
2.1	Importance croissante des politiques communautaires qui ont un impact territorial..... 13
2.2	Politiques communautaires ayant un impact territorial 14
2.2.1	La politique de concurrence communautaire..... 14
2.2.2	Les réseaux transeuropéens (RTE) 14
2.2.3	Les fonds structurels 16
2.2.4	La politique agricole commune (PAC) 17
2.2.5	La politique environnementale 18
2.2.6	Recherche, technologie et développement (RTD)..... 18
2.2.7	Les activités de prêt de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) 19
2.3	Pour une meilleure cohérence spatiale des politiques communautaires 19
3	Objectifs politiques et options pour le territoire européen 20
3.1	Orientation territoriale des politiques 20
3.2	Développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne 21
3.2.1	Développement spatial polycentrique et équilibré dans l'UE 21
3.2.2	Des villes et régions urbaines dynamiques, attractives et compétitives 23
3.2.3	Développement endogène, diversité et performance des espaces ruraux 25
3.2.4	Partenariat ville - campagne 27
3.3	Accès équivalent aux infrastructures et au savoir 28
3.3.1	Une démarche intégrée pour améliorer la connexion aux réseaux de transport et l'accès au savoir..... 28
3.3.2	Le développement polycentrique : un concept pour une meilleure accessibilité 29
3.3.3	Utilisation efficace et durable des infrastructures 30
3.3.4	Diffusion de l'innovation et du savoir 31
3.4	Gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel 33
3.4.1	Nature et patrimoine culturel, un atout pour le développement..... 33

3.4.2	Préservation et développement de la nature	33
3.4.3	Gestion des ressources en eau – un défi majeur pour le développement spatial	35
3.4.4	Gestion créative des paysages culturels	36
3.4.5	Gestion créative du patrimoine culturel	37
4	L'application du SDEC	38
4.1	Vers un développement spatial intégré	38
4.2	L'application du SDEC à l'échelle communautaire	40
4.3	La coopération transnationale entre les Etats membres	42
4.4	La coopération transfrontalière et interrégionale	47
4.5	L'application du SDEC dans les Etats membres	48
4.6	L'importance du SDEC pour la coopération paneuropéenne et internationale	49
5	L'élargissement de l'UE : un défi supplémentaire pour la politique européenne de développement spatial	50
5.1	Un nouvel espace de référence pour le SDEC	50
5.2	Les principales caractéristiques du développement spatial dans les pays candidats à l'adhésion	51
5.2.1	Population	51
5.2.2	Economie	51
5.2.3	Transports	52
5.2.4	Environnement	52
5.2.5	Conclusion	53
5.3	Les missions spécifiques d'une politique de développement spatial européenne dans les futurs Etats membres	53
5.4	Impact spatial de l'élargissement sur les régions de l'UE	54
5.5	Les objectifs et options politiques du SDEC à la lumière de l'élargissement	55
5.6	Principes d'intégration de la mission de l'élargissement dans le développement spatial européen	55

Partie B

	Le territoire de l'UE : tendances, perspectives et défis	57
1	Caractéristiques et tendances du développement spatial dans l'UE	59
1.1	Caractéristiques géographiques de l'UE	59
1.2	Evolution démographique	61
1.3	Tendances économiques	63
1.4	Evolutions importantes du point de vue de l'environnement	67

2	Aspects du développement spatial significatifs au niveau européen	69
2.1	Tendances aux changements au sein du système urbain européen	69
2.1.1	La formation de réseaux urbains	69
2.1.2	Changements dans les perspectives économiques des villes	70
2.1.3	Progression de l'expansion des villes.....	70
2.1.4	Accroissement de la ségrégation sociale dans les villes	71
2.1.5	Améliorations de la qualité de vie en ville	71
2.2	Mutation du rôle et de la fonction des zones rurales	71
2.2.1	Des interdépendances croissantes entre les espaces urbains et les espaces ruraux	71
2.2.2	Différences d'évolutions dans les zones rurales.....	72
2.2.3	Mutations de l'exploitation agricole et forestière. Conséquences pour l'économie et l'utilisation du sol	73
2.3	Transport et mise en réseaux	74
2.3.1	Problèmes de frontières et intégration des réseaux	74
2.3.2	Augmentation des flux de transport et signes de surcharge	74
2.3.3	Déficit d'accessibilité au sein de l'UE	75
2.3.4	Concentration et corridors de développement	76
2.3.5	Déséquilibres dans la diffusion de l'innovation et du savoir.	77
2.4	Nature et patrimoine culturel.....	77
2.4.1	Perte de la biodiversité et des espaces naturels	78
2.4.2	Menaces sur les ressources en eau.....	79
2.4.3	Menaces croissantes sur les paysages culturels.....	80
2.4.4	Menaces croissantes sur le patrimoine culturel	80
3	Sélection de programmes et lignes directrices pour un aménagement du territoire intégré	83
3.1	Programmes de soutien de l'UE ayant un impact territorial	83
3.2	Programmes INTERREG IIC	84
3.3	Actions pilotes au titre de l'article 10 du FEDER pour un aménagement du territoire transnational	85
3.4	Lignes directrices en matière de développement spatial	86
4	Données de base pour les pays candidats à l'adhésion et les Etats membres	87

Partie A

Pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE:

La contribution de la politique de développement spatial,
Une nouvelle dimension de la politique européenne

1 L'approche spatiale à l'échelle européenne

1.1 Le territoire : une nouvelle dimension de la politique européenne

(1) Le territoire de l'Union Européenne (UE) se caractérise par une grande diversité culturelle concentrée sur un espace restreint. Cet aspect le distingue d'autres grands espaces économiques mondiaux tels que les Etats-Unis, le Japon et le MERCOSUR¹. Cette diversité, qui est potentiellement l'un des principaux facteurs de croissance de l'UE, doit être préservée au fur et à mesure que l'intégration européenne progresse. Ainsi, les politiques qui agissent sur la structure spatiale et urbaine de l'UE ne doivent pas uniformiser les identités locales et régionales, parce que celles-ci contribuent à enrichir la qualité de vie de l'ensemble des citoyens.

(2) L'entrée en vigueur de l'Union Economique et Monétaire (UEM) contribue considérablement à l'intégration européenne². Parallèlement aux progrès de l'intégration économique et sociale, les séparations causées par les frontières intérieures tendent à s'estomper. Des relations et des interdépendances plus étroites apparaissent entre les villes et les régions des Etats membres. Ceci signifie entre autres que des projets réalisés au niveau régional, national ou communautaire dans un certain pays, et dont la portée dépasse celle du territoire où s'exerce son autorité, peuvent avoir des répercussions considérables sur la structure spatiale et urbaine d'autres Etats membres. En mettant en œuvre les politiques communautaires, il s'agira dorénavant de mieux prendre en compte à temps leurs effets spatiaux, étant donné qu'à l'avenir les différences de productivité ne pourront plus être compensées, par exemple par des adaptations nationales des taux de change. Cela contribuera à éviter de creuser davantage les disparités régionales.

(3) Les projets de développement menés par les divers Etats membres se compléteront mieux s'ils sont basés sur des objectifs de développement spatial définis en commun. De ce fait, des principes directeurs clairs et qui transcendent l'espace sont indispensables tant à l'élaboration des politiques nationales de développement spatial qu'à l'élaboration des politiques sectorielles communautaires. Ils sont présentés par les Etats membres en coopération avec la Commission européenne par l'intermédiaire du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC).

(4) La concurrence au sein du marché intérieur européen, l'une des principales forces motrices du développement spatial dans l'UE, se renforce encore par la réalisation de

l'UEM. Même si les régions, les villes et les communes ont déjà commencé à coopérer dans divers domaines, elles entrent en concurrence les unes avec les autres en ce qui concerne l'activité économique, les emplois et les infrastructures. Toutefois, les différents espaces qui constituent le territoire européen ne jouissent pas actuellement des mêmes conditions initiales, ce qui grève le renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union. C'est pourquoi la recherche graduelle d'un équilibre territorial devient si importante pour parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE (objectif de cohésion).

(5) Compte tenu des sérieux problèmes que connaît le marché de l'emploi dans la majorité des régions de l'UE, la politique de développement spatial doit soutenir les efforts de création d'emplois d'avenir pour l'ensemble des citoyens. Ce n'est que moyennant des marchés régionaux de l'emploi relativement équilibrés entre l'offre et la demande que ceux-ci auront la possibilité de façonner eux-mêmes leur vie en toute responsabilité, et de ressentir dans leur cadre régional les avantages de l'intégration européenne comme un bienfait.

(6) Les tendances à long terme du développement spatial dans l'UE sont essentiellement influencées par les trois facteurs suivants :

- ⌈ une intégration économique en progrès et, par conséquent, une coopération renforcée entre les Etats membres,
- ⌈ l'importance croissante des collectivités locales et régionales et leur rôle dans le développement spatial ainsi que
- ⌈ l'élargissement prévisible de l'UE et l'évolution de ses relations avec ses voisins.

Ces trois facteurs de développement doivent être situés dans le contexte du développement économique et technologique mondial, ainsi que de grandes tendances démographiques, sociales et écologiques. Utilisés à bon escient, ils représentent des conditions-cadre importantes pour renforcer la croissance de tout l'espace européen.

(7) A l'avenir, les problèmes de développement spatial au sein de l'UE ne pourront plus être résolus que par la coopération des différents niveaux politiques et administratifs. En effet, dans le cadre de l'intégration européenne, les relations

entre ces divers niveaux se renforcent, qu'il s'agisse des relations entre régions d'une part, ou entre les régions et les instances nationales et européennes d'autre part. La dépendance des villes et des régions à l'égard des tendances mondiales ainsi que des décisions prises au niveau communautaire s'accroît. En outre, les effets positifs de l'intégration européenne seront d'autant plus significatifs que les villes et les régions pourront participer plus activement au développement spatial.

(8) Au-delà du cadre des mesures prises au sein des politiques sectorielles, le SDEC permet de prendre en considération la situation générale du territoire européen et, ce faisant, de prendre aussi en compte les potentiels de déve-

loppement des différentes régions. Le SDEC propose de nouvelles formes de coopération afin de favoriser à l'avenir la coordination sur le territoire de politiques sectorielles qui agissaient jusque-là indépendamment les unes des autres. En outre, afin de pouvoir atteindre les objectifs de l'UE tout en restant proche des citoyens, la Communauté a besoin non seulement du soutien actif des politiques sectorielles nationales, mais aussi et surtout de celui des villes et des régions. C'est ainsi que le principe de subsidiarité, qui est ancré dans le Traité de l'UE, pourra prendre sa signification pleine et vivante.

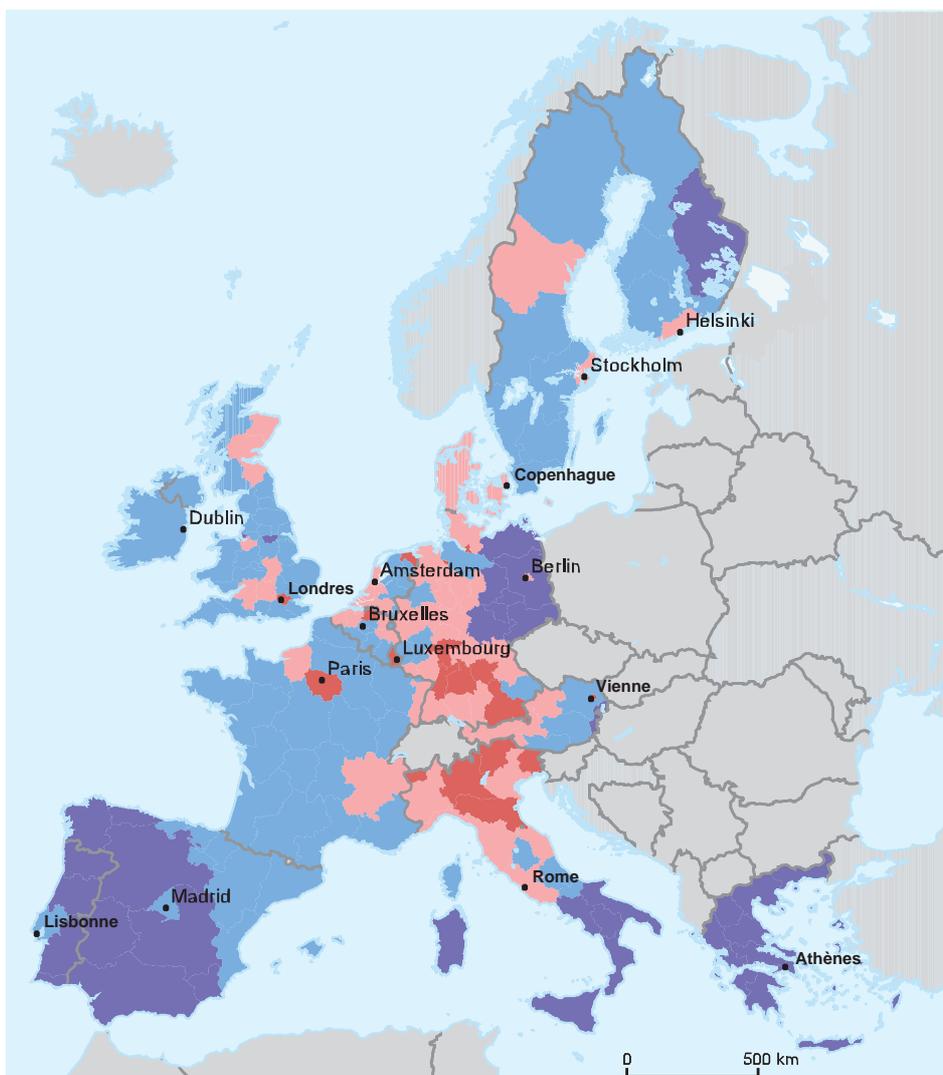
Carte 1: Produit intérieur brut

PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat en 1995
indice: EUR 15 = 100

NUTS 2



source: Eurostat



1.2 Disparités du développement spatial

(9) Avec plus de 370 millions d'habitants sur un territoire de 3,2 millions de km² et un produit intérieur brut (PIB) annuel de 6.800 milliards d'ECU, l'UE fait partie des régions économiques les plus importantes et les plus fortes du monde³.

(10) L'UE témoigne néanmoins de déséquilibres économiques considérables, qui compromettent la réalisation du modèle de développement spatial équilibré et durable. Le caractère inégal de la répartition du potentiel économique peut être décrit de la manière suivante (cf. carte 1) : l'espace situé au cœur de l'UE, et délimité par les métropoles européennes que sont Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg (20% de la surface et 40% de la population communautaire), contribue à 50% de son produit intérieur brut.⁴ Par contre, à ses franges méridionales – du Portugal à la Grèce en passant par le Sud de l'Espagne et de l'Italie – ainsi que dans les nouveaux Länder allemands, le PIB par habitant n'atteint qu'une fourchette de 50 à 65% de la moyenne communautaire. Quant à certaines régions de la périphérie Nord, comme par exemple le nord de la Finlande et du Royaume-Uni, leur situation économique n'est guère meilleure. Les PIB par habitant des territoires

d'outre-mer n'atteignent souvent même pas 50% de la moyenne communautaire⁵. Dans ce contexte, le SDEC doit contribuer à ce qu'un développement plus équilibré sur le plan territorial puisse être atteint à moyen terme.

(11) Au cours de la décennie 1986 - 1996, les 25 régions⁶ les moins performantes de l'UE d'un point de vue économique n'ont pu rattraper qu'une partie de leur retard relatif : leur PIB par habitant est passé de 52% de la moyenne communautaire en 1986, à 59% en 1996. En 1986, le PIB par habitant des 25 régions les plus riches était 2,7 fois plus élevé que celui des 25 régions les plus pauvres. Dix années plus tard, le PIB par habitant comportait toujours un rapport de 1 à 2,4. En dépit de cette lente convergence, les disparités à l'intérieur de l'UE continuent d'être élevées. Selon les estimations de la Commission européenne (DG XVI), les disparités entre les Etats fédérés des Etats-Unis en 1996 représentaient moins de la moitié de celles constatées entre des entités régionales comparables au sein de l'UE.⁷

(12) Tandis que l'écart des performances économiques entre régions "riches" et "pauvres" se réduit légèrement, les disparités régionales à l'intérieur de la plupart des Etats membres progressent. Ceci est dû, d'une part, au fait que dans les quatre pays dits de la cohésion (Grèce, Espagne,

Fig. 1: Disparités régionales du PIB par habitant dans les Etats membres, 1996 (en parités de pouvoirs d'achat)

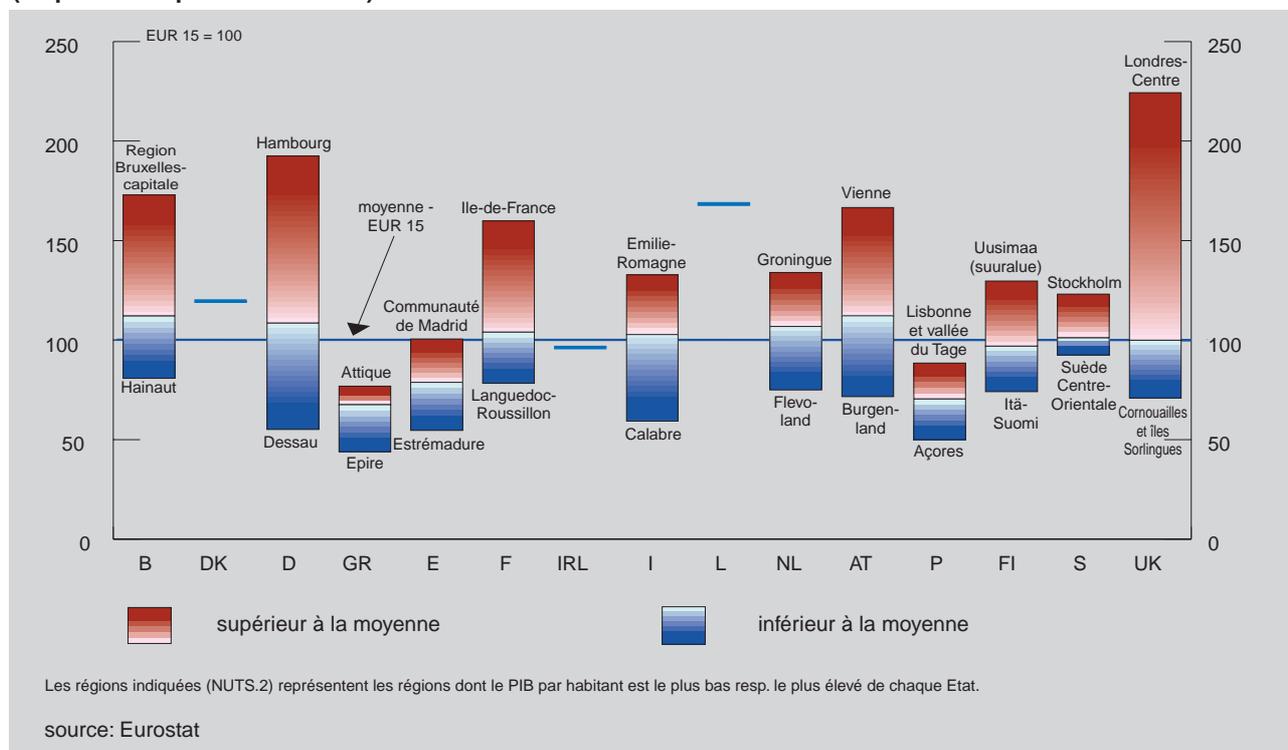
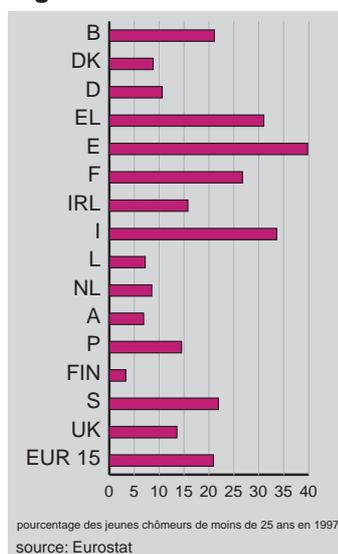


Fig. 2: Jeunes chômeurs

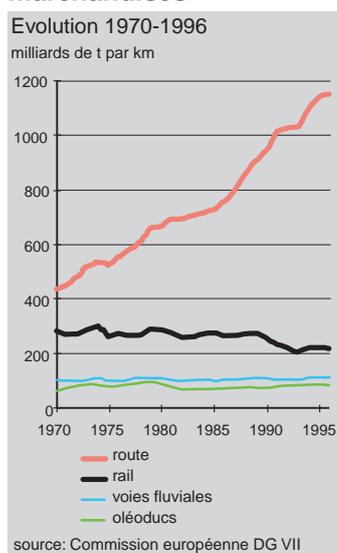


Portugal et Irlande), l'on rencontre souvent des taux de croissance plus élevés dans les centres urbains relativement plus forts économiquement que dans leurs régions plus faibles, à caractère plus agricole ; d'autre part, au sein des Etats membres plus "riches", il y a toutefois aussi un creusement des disparités entre des régions autrefois prospères, mais dont l'industrie est en déclin et qui connaissent de ce fait une dynamique économique rela-

tivement faible, et des régions qui bénéficient quant à elles d'une croissance économique ininterrompue (cf. figure 1).

(13) Le SDEC se base sur l'idée que la croissance en elle-même, ou encore la convergence de certains indicateurs économiques, ne suffisent pas pour atteindre un développement équilibré et durable de la structure économique et territoriale de l'UE. La croissance économique doit être "visible" pour la population par le fait qu'elle permet une augmentation de l'emploi. La lutte contre le chômage constitue l'un des défis majeurs de l'UE. Après un pic de 18,5 millions en 1994, le nombre de chômeurs a certes reculé jusqu'à la fin de 1998 pour atteindre 16,5 millions. Néanmoins, ceci correspond encore à environ 10% de la population active. Le chômage ne signifie pas seulement une rupture profonde dans le cours de la vie individuelle, mais aussi une dévalorisation des qualifications et la perte d'un potentiel de production et de valeur ajoutée pour l'ensemble de l'UE. 50% des chô-

Fig. 3: Transports des marchandises



meurs sont considérés comme chômeurs de longue durée, ce qui veut dire sans travail depuis plus d'un an. Dans l'UE, le taux de chômage des jeunes dépasse 20% et comporte de grandes variations entre les Etats membres (cf. figure 2).

(14) La progression de l'intégration économique dans l'UE et celle de son commerce intérieur conduisent à une croissance continue du transport de personnes et de marchandises. Ceci est tout particulièrement vrai pour le transport de marchandises par la route, qui s'est significativement accru et provoque de ce fait la surcharge des infrastructures urbaines et de transport dans certaines régions (cf. figure 3).

(15) L'accroissement du trafic et une urbanisation structurée de façon inefficace contribuent à ce que l'UE soit un des principaux responsables – de pair avec les autres grands pays et régions industriel(le)s – des émissions de dioxyde de carbone dans le monde (cf. figure 4). C'est un grand défi pour la politique de développement spatial que de pouvoir contribuer à l'objectif d'une réduction de ces émissions polluantes dans le système écologique planétaire, objectif accepté par l'UE lors des conférences internationales sur l'environnement et le climat.

(16) Le patrimoine naturel et culturel de l'UE est menacé par certains processus de modernisation économique et sociale. Les paysages culturels européens, les villes et communes européennes, ainsi que nombre de monuments naturels et architecturaux font partie intégrante du patrimoine historique. Il échoit à l'architecture, à l'urbanisme et à l'aménagement paysager contemporains la mission importante de contribuer au développement futur de ce dernier dans toutes les régions de l'UE.

1.3 Les objectifs fondamentaux du SDEC

(17) Compte tenu de la persistance des disparités de développement régional et des effets encore partiellement contradictoires des politiques communautaires, tous les acteurs responsables en matière de développement spatial devraient pouvoir s'inspirer de principes directeurs territoriaux ainsi que d'objectifs fondamentaux. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire s'inscrit dans

Fig. 4: Emissions de CO₂*

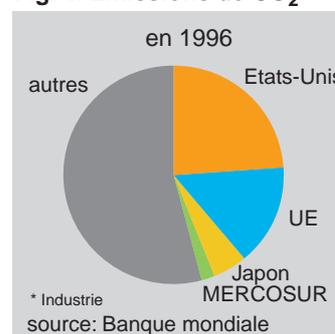
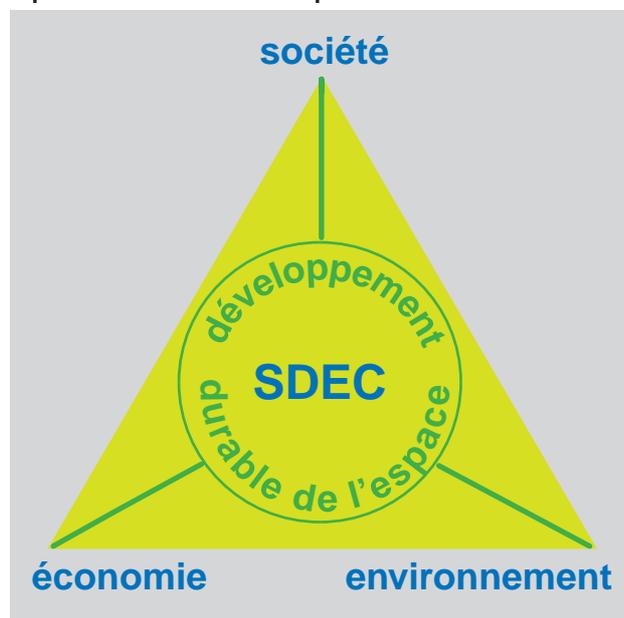


Fig. 5: Triangle des objectifs: développement équilibré et durable de l'espace



la ligne de l'objectif de l'Union qui consiste à rechercher un développement équilibré et durable, notamment moyennant le renforcement de la cohésion économique et sociale⁸. Selon la définition qu'en donne le rapport Brundtland des Nations Unies⁹, le développement durable comprend non seulement un développement économique respectueux de l'environnement et qui préserve les ressources actuelles pour les générations futures, mais aussi un développement spatial équilibré. Ceci signifie notamment une harmonisation des besoins spatiaux de l'économie et de la société avec la vocation écologique et culturelle des espaces, permettant de contribuer ainsi à un développement spatial durable et équilibré à grande échelle. L'UE évoluera ainsi progressivement d'une Union économique vers une Union environnementale et à l'avenir vers une Union intégrant la dimension sociale, tout en sauvegardant la diversité régionale (cf. figure 5).

(18) Comme l'exprime le triangle qui symbolise ces objectifs, il faut relier entre eux les trois objectifs politiques fondamentaux des politiques communautaires que sont :

- ⊠ la cohésion économique et sociale,
- ⊠ la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel,
- ⊠ une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Pour atteindre un développement plus équilibré sur le plan

spatial, il est nécessaire que ces objectifs et principes directeurs soient poursuivis simultanément dans toutes les régions de l'UE et que leurs interactions soient prises en considération.

(19) Les politiques de développement spatial contribuent au développement durable de l'UE par la promotion d'une structure spatiale et urbaine équilibrée. Les Ministres chargés de l'aménagement du territoire se sont mis d'accord dès 1994 sur trois objectifs ou principes directeurs pour une politique de développement spatial et urbain de l'UE¹⁰:

- ⊠ le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne,
- ⊠ l'assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir,
- ⊠ le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Les objectifs du SDEC devraient être poursuivis conjointement par les institutions européennes, ainsi que par les échelons politiques et administratifs nationaux, régionaux et locaux.

(20) L'UE doit faire face au grand défi qui consiste à renforcer ses espaces structurellement faibles, tout en faisant converger par-delà les frontières nationales les conditions de vie et de travail entre des territoires dont le niveau de développement est différent. A cet effet, il est important de faire concorder les objectifs du développement, de l'équilibre et de la conservation. Une politique exclusivement orientée vers l'équilibre entraînerait l'affaiblissement des régions fortes sur le plan économique, et renforcerait parallèlement la dépendance des régions moins favorisées. Le développement seul favoriserait l'accroissement des disparités régionales. Un accent excessif mis sur la protection, ou bien la préservation des structures spatiales, pourrait à son tour freiner les tendances à la modernisation et comporterait ainsi le risque de la stagnation. Seule la combinaison d'objectifs de développement, d'équilibre et de conservation, tout comme leur pondération en fonction des situations territoriales respectives, permettra de réaliser un développement équilibré et durable de l'UE.

(21) Le SDEC présente une vision de l'espace futur de l'UE. Grâce aux objectifs et aux principes directeurs qu'il s'est fixés, il définit un cadre de référence général pour les mesures qui ont un impact spatial, destiné aux décideurs publics et privés. De surcroît, son but est d'inciter le public à participer largement au débat politique sur les prises de décisions au niveau européen et leurs conséquences pour les villes et les régions de l'UE.

1.4 Le statut du SDEC

(22) Le SDEC est l'expression de la volonté des Etats membres, en coopération avec la Commission européenne, de préserver la diversité, au fur et à mesure que l'intégration européenne progresse, et de parvenir à un développement plus équilibré et durable dans l'UE. Le Parlement européen, le Comité des Régions et le Comité économique et social soutiennent cette position. Le SDEC, en tant que document juridiquement non contraignant, est un cadre politique pour améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, aussi bien entre elles qu'avec les Etats membres, leurs régions et leurs villes. Il est ainsi en accord avec les principes politiques de base qui ont été convenus en 1994.

- I L'apport de l'aménagement du territoire peut s'avérer décisif pour atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale.
- I Les compétences actuelles des institutions en charge des politiques communautaires demeurent inchangées. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire peut contribuer à la mise en œuvre des politiques communautaires qui ont un impact territorial, sans toutefois contraindre les institutions concernées lors de l'exercice de leurs compétences.
- I L'objectif central est la réalisation d'un développement équilibré et durable.
- I Le schéma sera élaboré dans le respect des institutions existantes et ne revêtira pas de caractère contraignant pour les Etats membres.
- I Le principe de subsidiarité sera respecté.
- I Chaque pays prend le document en considération dans la mesure où il le souhaite pour tenir compte des questions européennes de développement spatial dans sa politique nationale.¹¹

1.5 Le SDEC : un processus

(23) Le SDEC résulte d'un processus de discussion intense sur le thème du développement spatial de l'UE, mené entre les Etats membres et avec la Commission européenne. C'est la Présidence belge du Conseil qui a mis sur la table la proposition d'élaborer le SDEC¹². A Corfou¹³, les Ministres chargés de l'Aménagement du Territoire se sont mis d'accord sur le cadre ainsi que sur les premières options politiques pour le développement spatial de l'UE. A Leipzig¹⁴, les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire (concepts) ont pu être fixés en ce qui concerne le développement de la structure urbaine. Les Présidences française¹⁵, espagnole¹⁶ et italienne¹⁷ qui ont suivi ont élaboré des scénarios

et analyses importants pour jeter les bases d'une évaluation pertinente du développement spatial. Depuis la Présidence irlandaise, le rôle de la Troïka au sein du Comité de Développement Spatial a été renforcé afin d'assurer la continuité des travaux¹⁸. La Présidence néerlandaise a présenté le premier projet du SDEC, qui a fait l'objet d'un large débat à l'échelle européenne¹⁹. Les Présidences successives du Luxembourg²⁰ et du Royaume-Uni²¹ ont mis l'accent sur la mise en œuvre du SDEC et sur son utilisation. Durant la Présidence autrichienne, le dialogue avec les pays candidats à l'adhésion²² a en outre été intensifié.

(24) Grâce aux consultations qui ont eu lieu aussi bien au niveau national qu'euro-péen, la participation des institutions et des associations responsables du développement spatial a été très large. C'est sur la base du "Premier projet officiel du SDEC" (document de Noordwijk de juin 1997) que de vastes consultations ont eu lieu dans les quinze Etats membres, avec la participation des Parlements, des régions ainsi que de groupes sociaux. De plus, la Commission européenne a organisé, en collaboration avec les Etats membres, une série de séminaires publics concernant les thèmes fondamentaux du SDEC. Les prises de positions des organes européens (Parlement européen²³, Comité des Régions²⁴, Comité économique et social²⁵) et les consultations interservices de la Commission européenne ont également apporté des contributions précieuses au SDEC. Le SDEC se trouve ainsi être le résultat d'un processus public de discussion à l'échelle européenne.

(25) Les objectifs et options politiques proposés par le SDEC sont basés sur le développement spatial et structurel des quinze Etats membres. La prise en compte rapide des évolutions territoriales en cours et l'évaluation pertinente des conséquences potentielles de décisions de planification sectorielle sur le développement des villes et des régions implique un processus permanent. C'est pour cette raison que le SDEC, comme tout document politique, plan ou programme de soutien au développement spatial, doit être soumis à une révision périodique. L'élargissement de l'UE et d'autres événements politiques tels par exemple qu'une intensification du dialogue avec les Etats du pourtour méditerranéen, ont une grande influence sur l'avenir du développement spatial en Europe. Dès à présent, il est évident que la prochaine mise à jour du SDEC mettra l'accent sur l'élargissement de l'UE et sur les problèmes de développement spatial qui en découlent.

(26) Les Etats membres devraient également coopérer de manière étroite entre eux ainsi qu'avec la Commission européenne en ce qui concerne la mise en œuvre du SDEC.

A ce propos, la réalisation, sur le plan de l'action politique concrète, des objectifs et des options énoncés dans le chapitre 3 se fera de manière progressive. Dans le chapitre 4, est présentée une première série de propositions relatives à l'application du SDEC par les divers acteurs aux différents niveaux. Certaines mesures et certains projets pourront être mis en œuvre aussitôt après l'adoption du SDEC. D'autres options et propositions de mise en œuvre requièrent une

discussion plus approfondie et une mise au point sur le fond qui devront se dérouler au niveau européen. Ceci concerne plus particulièrement l'échange d'expériences ainsi que l'observation et l'évaluation des tendances du développement spatial. La discussion engagée au sein du Comité de Développement Spatial sur l'orientation future de la politique de développement spatial devra encore être poursuivie après l'adoption du SDEC.

2 L'impact des politiques communautaires sur le territoire de l'Union

2.1 Importance croissante des politiques communautaires qui ont un impact territorial

(27) L'évolution des traités européens (Acte unique européen, Traité de Maastricht, Traité d'Amsterdam) a accru l'influence des politiques sectorielles de l'UE à impact territorial sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales et régionales de développement spatial, et par conséquent sur le développement spatial de l'UE. "L'impact territorial" signifie dans ce contexte que les mesures communautaires modifient les structures ainsi que les potentiels économiques et sociaux, et par conséquent les modalités d'utilisation des sols et les paysages. En outre, cette action peut influencer la compétitivité et le rayonnement territorial d'une ville ou d'une région au sein des structures économiques et urbaines européennes.

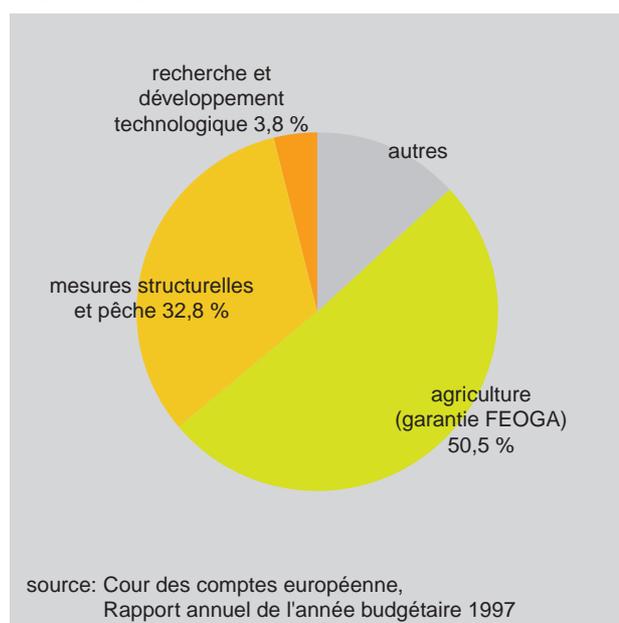
(28) Ce sont essentiellement les titres suivants du traité qui donnent à la Commission européenne la possibilité d'entreprendre des actions ayant un impact sur le développement spatial de l'UE :

- I La politique de concurrence de la Communauté,
- I Les réseaux transeuropéens (RTE),
- I Les fonds structurels,
- I La politique agricole commune (PAC),
- I La politique de l'environnement,
- I La politique de Recherche, Technologie et Développement (RTD), et
- I Les activités de prêt de la Banque européenne d'investissement.

(29) Une importance particulière revient aux fonds structurels, aux réseaux transeuropéens et à la politique environnementale, dans la mesure où ces politiques influencent

directement le développement spatial des différentes parties du territoire européen. Les fondements en résident dans les conceptions du développement spatial telles qu'elles sont formulées dans le traité de l'Union Européenne du 7 février 1992 (en particulier l'objectif de cohésion), ainsi que dans l'élargissement des compétences qui en a résulté, notamment pour les réseaux transeuropéens (Art. 129 b TUE), la cohésion économique et sociale (Art. 130 a TUE), et l'environnement (Art. 130 r-t TUE). Le traité d'Amsterdam, adopté le 2 octobre 1997, permet de reconnaître la promotion d'un développement équilibré et durable comme l'un des principes fondamentaux de la Communauté Européenne. De ce fait, la tâche de promouvoir la cohésion sociale et territoriale incombe à la Communauté comme aux Etats membres, selon leurs attributions respectives. Dans

Fig. 6: Budget de l'UE 1997



l'article 2 du Traité d'Amsterdam, l'importance de la protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité sont mises en évidence en tant que missions communautaires.

(30) Du point de vue financier, la Politique agricole commune (PAC) et les fonds structurels et de cohésion représentent les mesures politiques les plus importantes de l'UE (cf. figure 6). En 1997, 83% des 80,2 milliards d'ECU du budget communautaire ont été consacrés exclusivement à ces deux domaines²⁶.

(31) Dans la plupart des cas, les objectifs des politiques communautaires n'ont pas de caractère spatial (selon les définitions du traité). Pourtant, ils influencent considérablement le territoire de l'UE. Leur impact territorial dépend de la nature spécifique des interventions, qu'elles soient d'ordre financier (par exemple les aides sous forme de revenus, les mesures structurelles régionales ou horizontales, les mesures de politique sectorielle comme le financement de programmes de recherche), juridique (par exemple les règles de concurrence, la libéralisation du marché, la législation en matière d'environnement, ou les instruments de l'économie de marché) ou à visée planificatrice (par exemple les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie). C'est ainsi par exemple que les directives de l'UE à portée planificatrice pour la création d'un réseau cohérent de biotopes influencent le mode d'utilisation des sols. De plus, les politiques communautaires exercent une influence directe sur le comportement de certains acteurs économiques. En outre, les comportements de ceux-ci dépendent des forces du marché, dont l'influence se voit à nouveau accrue par le marché commun intérieur. La diversité des méthodes d'intervention des politiques communautaires laisse entrevoir la difficulté d'établir leur impact spatial réel. Le SDEC peut fournir à cet égard une première base d'évaluation.

2.2 Politiques communautaires ayant un impact territorial

2.2.1 La politique de concurrence communautaire

(32) La politique de concurrence joue un rôle crucial pour réaliser l'intégration des marchés nationaux isolés en un seul marché commun européen. Toute une série de règles ont été instituées pour la concurrence. Elles visent à empêcher les ententes entre entreprises ou bien leurs abus de position dominante sur le marché, ainsi qu'à contrôler les fusions et les acquisitions de sociétés, et à fournir un encadrement pour les aides d'Etat.

(33) Les mesures correspondantes ont des effets considérables sur la répartition géographique des activités économiques et des structures commerciales dans l'UE. La libéralisation du marché peut ainsi accroître la concurrence entre les villes et les régions, en règle générale au bénéfice des régions qui disposent des meilleures conditions de localisation.

(34) La politique de la Commission reconnaît qu'il est absolument nécessaire d'intervenir pour assurer l'équilibre entre la concurrence et la réalisation d'objectifs d'intérêt général. Par exemple, la libéralisation des marchés des télécommunications et de la poste est complétée par des mesures destinées à assurer une prestation minimum de service universel dans toutes les régions.

(35) La politique communautaire des aides d'Etat a également un impact territorial explicite. Le principe fondamental en est que les aides d'Etat sont incompatibles avec le marché commun. Elle accepte néanmoins que certaines catégories d'aides puissent être justifiées dans des circonstances exceptionnelles. L'une de ces catégories est constituée par les aides d'Etat destinées à soutenir le développement économique ou la reconversion régionale de zones assistées clairement délimitées. Dans le but d'accroître la cohérence entre la politique des aides d'Etat et l'objectif de la cohésion économique et sociale, la Commission a cherché au cours des dernières années à concentrer les aides d'Etat sur les régions les plus défavorisées, et à maintenir un écart dans les intensités d'aide suivant les régions, de façon à permettre aux régions les plus faibles de compenser leurs handicaps structurels.

2.2.2 Les réseaux transeuropéens (RTE)

(36) Le traité sur l'Union charge la Communauté de contribuer à la mise en place et à l'extension de réseaux transeuropéens (RTE) dans les domaines du transport, des télécommunications et des infrastructures d'approvisionnement en énergie. Cette mission doit en particulier servir les objectifs communautaires d'un bon fonctionnement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion économique et sociale. Afin de mener à bien cette tâche, il importe d'améliorer l'intégration des réseaux nationaux ainsi que l'accès aux réseaux, en particulier pour raccorder aux zones centrales les zones insulaires, enclavées et périphériques.

(37) Les mesures qui concernent les réseaux transeuropéens de transport sont les plus importantes, tant du point de vue de la politique de développement spatial que du point de vue financier. Elles visent à promouvoir un système de transport

Carte 2: Les 14 projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport

1. Train à grande vitesse/transport combiné Nord-Sud
2. Train à grande vitesse PBCAL
3. Train à grande vitesse Sud
4. Train à grande vitesse Est
5. Ligne de la Betuwe: Rail conventionnel/transport combiné
6. Train à grande vitesse/transport combiné France-Italie
7. Autoroutes grecques Pathe et Via Egnatia
8. Lien multimodal Portugal-Espagne-Europe centrale
9. Rail conventionnel Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer
10. Aéroport de Malpensa, Milano
11. Liaison ferroviaire/routière fixe de l'Øresund entre le Danemark et la Suède
12. Le corridor multimodal du triangle nordique
13. Liaison routière Irlande/Royaume Uni/Benelux
14. Ligne principale de la côte occidentale

- Voie ferrée
- Route
- ✈ Aéroport
- ⚓ Port

Source: Commission européenne DG VII



Açores (P)



Madère (P)



Canaries (E)



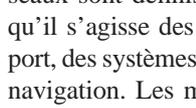
Guadeloupe (F)



Martinique (F)



La Réunion (F)



Guyane (F)



efficace et durable. Les schémas de développement des réseaux sont définis dans des orientations communautaires, qu'il s'agisse des divers réseaux d'infrastructure de transport, des systèmes de régulation du trafic ou des systèmes de navigation. Les mesures destinées aux réseaux transeuropéens de transport absorbent plus de 80% du budget communautaire total consacré aux RTE. Une large part des investissements dans les réseaux transeuropéens de transport (environ 25% en 1996 / 97) est actuellement concentrée sur les voies ferrées à grande vitesse qui, le plus souvent, relient entre elles des régions urbanisées (cf. carte 2). Les villes situées à proximité des arrêts des trains à grande vitesse, et qui étaient auparavant relativement mal desservies, sont celles qui bénéficieront le plus de ces investissements. Dans les zones où le trafic routier de longue distance exerce une forte

pression, les lignes à grande vitesse peuvent inciter au transfert vers le rail et contribuer ainsi à soulager le réseau routier et du même coup à ménager l'environnement. L'augmentation du trafic, en particulier sur les routes et dans les airs, compromet en même temps la compétitivité de certaines régions centrales de l'UE. Il devient manifestement de moins en moins possible de faire face à l'augmentation du trafic par la seule expansion de l'infrastructure routière. Des mesures de politique de développement spatial et d'urbanisme seront nécessaires pour influencer les comportements de localisation des entreprises et de la population locales, dans le but d'améliorer les conditions d'un transfert du trafic routier vers des modes de transports plus respectueux de l'environnement, tels que les transports publics de proximité, la bicyclette et les déplacements à pied. Diverses initiatives pour

assurer les transports de façon durable s'imposent également dans le domaine du transport à longue distance, en particulier la valorisation des modes de transport plus respectueux de l'environnement que sont le rail et, pour le transport de marchandises, les voies navigables ainsi que le transport côtier et maritime.

(38) Les services et technologies modernes de télécommunication permettent de favoriser le développement dans les régions rurales ou difficiles d'accès. Ils peuvent aider à surmonter les handicaps géographiques et à améliorer les conditions de vie et les conditions locales d'implantation d'activités économiques par le télétravail, le télé-apprentissage et le télé-achat. Le soutien à de nouveaux services de télécommunication à caractère innovant, et à de nouvelles applications, constitue l'un des objectifs des réseaux transeuropéens, qui auront un impact sur le développement spatial. Les premiers effets de la libéralisation démontrent pourtant que la concurrence et l'exploitation commerciale dirigent les investissements vers les régions de forte demande, puisque les perspectives de gains y sont les plus prometteuses, tandis que les régions les moins accessibles menacent de prendre plus de retard, en raison de leur plus faible potentiel de marché. Certaines initiatives adoptées par la Communauté tentent de contrer cette évolution en assurant également dans ces régions l'accessibilité aux services universels à des prix abordables. Mais la mise à disposition des technologies de l'information et de la communication ne garantit pas à elle seule un développement régional positif. D'autres conditions sont par exemple le niveau de qualification et d'éducation, ou la promotion d'une plus grande attention du public aux potentialités de la société de l'information. Malgré les progrès considérables des dernières années, de grandes différences subsistent dans la répartition territoriale de l'offre en matière de télécommunications, tant entre les régions des Etats membres centraux et celles des pays de la cohésion qu'à l'intérieur des Etats membres eux-mêmes.

(39) Les réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie sont à l'origine de deux types d'impacts importants sur le territoire. D'une part, la production et le transport de l'énergie peuvent avoir des effets sur l'utilisation des sols. D'autre part, la distribution de l'énergie et les technologies d'utilisation de celle-ci peuvent influencer le développement spatial par les changements qu'elles induisent dans le comportement de consommation de l'utilisateur d'énergie. Tant pour les réseaux transeuropéens de gaz que pour ceux d'électricité, c'est surtout la planification locale qui est concernée, que ce soit pour le tracé des conduites, ou pour l'implantation des centrales électriques par exemple. Des difficultés peuvent surgir à ce sujet, en particulier en raison de la complexité des

procédures d'autorisation, des nombreuses contraintes techniques et écologiques, et du degré d'acceptation par la population. En outre, les réseaux d'approvisionnement de gaz requièrent des vastes capacités de stockage, en règle générale sous forme de réservoirs souterrains. Le choix du site prend en compte des critères géologiques, ce qui restreint la gamme des choix pour la politique de développement spatial. Du point de vue du développement spatial, les énergies renouvelables (en moyenne 6% de la consommation de l'UE dans son ensemble) semblent particulièrement prometteuses. D'une part, elles contribuent à réduire l'impact environnemental du secteur de l'énergie. D'autre part, elles conviennent particulièrement aux systèmes d'approvisionnement décentralisés et à une approche locale plus ou moins indépendante du réseau de distribution, ce qui renforce la flexibilité du système et la possibilité d'une fourniture économique d'énergie dans les régions éloignées.

2.2.3 Les fonds structurels

(40) Les fonds structurels, - et en particulier le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) -, poursuivent l'objectif de cohésion économique et sociale (mesurée par les indicateurs macro-économiques traditionnels). Le premier rapport sur la cohésion économique et sociale concluait que, tandis que d'une façon générale les disparités entre Etats membres tendaient à se réduire, la concentration des activités économiques dans certaines régions tendait en même temps à s'accroître. Ceci pouvait être imputé notamment au manque fréquent de mécanismes de coordination spatiale, lesquels pourraient contribuer significativement à une répartition géographiquement plus équilibrée des activités économiques. C'est la raison pour laquelle, en dehors du cadre traditionnel de désignation des zones éligibles, des typologies spatiales (comme par exemple celle des zones urbaines) gagnent en importance comme cadre d'intervention pour les fonds.

(41) Près de 30 à 40% du volume financier des mesures financées par le fond régional dans les zones de l'objectif 1²⁷ est utilisé en milieu urbain. Dans de nombreux Etats, les mesures prises dans des zones éligibles à l'objectif 2²⁸ ont, souvent, elles aussi un caractère urbain. Des mesures intersectorielles sont indispensables pour lutter contre la concentration dans certaines de ces zones urbaines des problèmes sociaux, des nuisances environnementales, de la criminalité et du déclin économique. Il n'est cependant pas possible de résoudre les problèmes urbains isolément du contexte spatial. Il faut au contraire privilégier des mesures qui envisagent les centres urbains comme des parties d'un territoire (régional) plus large. Cette approche intégrée devra être développée

plus avant dans le cadre de la prochaine génération des interventions structurelles.

(42) Le système de programmation des fonds structurels offre la possibilité d'élaborer des plans de développement intégrés. Ceci permet de mieux valoriser les occasions offertes par la politique de développement spatial. L'approche intégrée est encore renforcée par le principe du partenariat, qui intègre dans le processus de décision tous les acteurs concernés au niveau régional, en tenant compte des règles nationales et des pratiques en vigueur. Elle peut servir à améliorer la coordination de mesures de subventions directes avec des projets bénéficiant de sources de financement autres que les Fonds structurels.

(43) Les zones côtières méritent une attention particulière, du fait qu'une partie d'entre elles est exposée à de fortes pressions et à des conflits entre des occupations des sols concurrentes. L'intégration de l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) au sein des fonds structurels, ainsi que l'accès des Zones Dépendant de la Pêche (ZDP) à l'éligibilité au fonds régional, marquent à cet égard une évolution fondamentale d'une politique sectorielle vers une politique intégrée des zones côtières. Désormais, plus de 50% des ressources de l'IFOP sont consacrées à des mesures structurelles dans les pays dits de la cohésion. En outre, l'initiative communautaire PESCA contribue activement à reconverter la main-d'œuvre et les entreprises des ZDP de façon à diversifier la structure de ces zones (reconversion des ports en zones de pluri-activité à vocation marine, combinaison de la pêche ou de l'aquaculture avec le tourisme, etc..)

(44) Les initiatives communautaires contribuent également aux objectifs de la politique structurelle. Du point de vue du développement spatial, l'initiative communautaire INTERREG est la mesure la plus significative des fonds structurels, dans la mesure où on y adopte une approche transversale du développement spatial. La priorité n'y est pas donnée à des secteurs individuels, comme la construction navale, les mines ou le textile, mais à la relation entre les facteurs qui influencent l'organisation territoriale, dans une approche intégrée du développement dans les régions frontalières ainsi que dans de plus larges aires de coopération transnationales.

2.2.4 La politique agricole commune (PAC)

(45) La politique agricole commune (PAC) a tout d'abord été orientée de façon sectorielle vers une augmentation de la productivité. Une réforme de la PAC menée en 1992 visait à accorder des aides financières pour la mise en

jachère de surfaces cultivables, avec pour résultat qu'entre 1993 et 1994, environ 6 millions d'hectares de surface agricole utile ont été mis en jachère. Cette initiative a principalement bénéficié aux revenus agricoles dans les zones de l'UE qui connaissaient déjà une exploitation agricole intensive, puisque les montants attribués aux agriculteurs se basaient sur les revenus antérieurs. Elle a eu tendance à défavoriser les zones dans lesquelles l'exploitation était moins intensive, augmentant encore de ce fait l'écart de prospérité entre les différentes régions agricoles.

(46) Dans ce contexte, les analyses de l'impact spatial de la PAC sur les revenus, l'emploi, les infrastructures et les ressources naturelles mettent en lumière le lien étroit et spécifique entre l'agriculture et les espaces ruraux. En ce sens, la PAC détermine le développement de bon nombre de zones rurales. Son impact varie largement d'une région à l'autre, en fonction des conditions environnementales, culturelles, sociales et économiques spécifiques, et en partie aussi en fonction des types de productions et de l'organisation des marchés.

(47) L'intensification, la concentration et la spécialisation de la production agricole ont pourtant aussi certaines répercussions négatives sur le développement spatial. On peut citer par exemple l'uniformisation des paysages, l'abandon des méthodes d'exploitation traditionnelles, l'exploitation de vastes parties des zones humides, des paysages de landes et des prairies sèches naturelles, la pollution des nappes phréatiques en raison de l'emploi accru de pesticides et d'engrais et le recul de la biodiversité. Depuis près de deux décennies, on a tenté d'intégrer la politique agricole structurelle dans le contexte économique et social plus large des zones rurales. L'expérience prouve que de nouvelles perspectives et de nouvelles occasions peuvent être offertes aux agriculteurs par une diversification de leurs activités. Il s'agit par exemple d'activités d'importance autrefois marginale, comme le développement et la commercialisation de produits de haute qualité, le tourisme à la ferme, et les projets d'investissement en relation avec l'environnement.

(48) Une partie essentielle de la réforme de 1992 concernait l'importance de l'agriculture pour la protection de l'environnement. Certains exemples montrent que les programmes destinés à diminuer l'intensité des élevages et à favoriser une exploitation des surfaces cultivables plus respectueuse de l'environnement ont apporté des bénéfices financiers. Ces programmes d'aide ne bénéficient toutefois que de 3% du budget de la PAC. Actuellement, 1% seulement du territoire fait l'objet d'une exploitation écologique, dont 75% avec une assistance financière de l'UE.

(49) Une meilleure coordination des différents domaines politiques qui concernent le développement des zones rurales est d'autant plus nécessaire que l'élargissement de l'UE et la poursuite des pourparlers relatifs au commerce mondial en 1999 confronteront vraisemblablement le secteur agricole à de grands défis. Une concurrence accrue sur les marchés mondiaux peut pousser à l'intensification de la production dans certaines régions, ce qui peut entraîner des conséquences négatives considérables sur l'environnement. L'activité agricole des zones rurales plus faibles d'un point de vue structurel continuera très probablement à être exposée aussi à des pressions économiques qui accroîtront la nécessité d'élaborer de meilleures stratégies de développement spatial et urbain (y compris la gestion de l'environnement).

2.2.5 La politique environnementale

(50) Avec le Traité d'Amsterdam, la politique environnementale acquiert un poids accru au sein des politiques communautaires. Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la mise en œuvre des politiques et des activités communautaires, en particulier en tenant compte de la promotion du développement durable.

(51) Les missions de la politique communautaire de l'environnement comportent des dispositions qui indiquent explicitement un lien avec le développement spatial, et en particulier avec l'utilisation des sols. Par exemple, la définition de zones protégées sur l'ensemble du territoire de l'UE vise à constituer un réseau composé de différents biotopes désigné sous le nom de "Natura 2000". Les composantes de ce système de liaisons entre biotopes sont les zones protégées pour les oiseaux sauvages et celles protégées pour leur faune, leur flore ou comme habitat, dans lesquelles on vise à préserver certains types de biotopes et d'espèces, tout en prenant en compte les intérêts socio-économiques et régionaux. Le règlement de l'UE sur les nitrates²⁹ vise à réduire leur taux dans les terres agricoles et à éviter la pollution supplémentaire de la nappe phréatique.

(52) Bon nombre d'autres activités communautaires ont des répercussions indirectes sur l'utilisation des sols et sur le développement spatial, telle la directive CEE/85/337, qui prescrit la réalisation et la publication des études d'impact environnemental dans le cadre de grands projets, ainsi qu'une série d'autres directives qui définissent des normes de qualité pour les espaces semi-naturels, et les règlements qui visent à faire baisser les émissions.

(53) De plus, en 1996, la Commission européenne a lancé un programme de démonstration pour l'Aménagement Intégré des Zones Côtières, qui promeut leur gestion soutenable grâce à des processus de coopération et d'aménagement intégré, impliquant tous les acteurs concernés au niveau géographique le plus approprié. Il représente un essai en vue de mettre en œuvre au niveau communautaire une approche territoriale intégrée, et pour développer des recommandations pour une stratégie européenne en matière d'aménagement intégré des zones côtières³⁰.

(54) Au fil des années, la politique communautaire de l'environnement a accru son influence sur le développement des zones urbaines par l'intermédiaire de réglementations concernant le traitement de l'eau et des déchets, le bruit et la pollution atmosphérique. Par exemple, des valeurs-limites en matière de bruit sont fréquemment incorporées dans la législation nationale ainsi que dans les méthodes de planification de l'utilisation des sols, influençant ainsi la réalisation de nouvelles infrastructures. De façon analogue, la fixation de certaines limites à la concentration des polluants atmosphériques peut avoir des effets directs sur le développement des zones industrielles ou urbaines.

(55) Les exigences en matière de politique de l'environnement deviennent des facteurs importants de localisation des entreprises. Pour certains Etats membres, les dispositions du droit communautaire dans ce domaine peuvent avoir des implications considérables, non seulement du point de vue écologique, mais aussi du point de vue économique.

2.2.6 Recherche, technologie et développement (RTD)

(56) Organisée autour d'un Programme-cadre pluri-annuel composé de plusieurs programmes de recherche et de démonstration, la politique communautaire de la RTD promeut la coopération avec et entre les entreprises, les centres de recherche et les universités. Les points-clés en sont le renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'industrie et sa compétitivité sur la scène mondiale. Parmi ses autres missions, figurent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales, la diffusion et l'utilisation des résultats de la politique de RTD, ainsi que l'encouragement à la formation et à la mobilité des chercheurs dans la Communauté.

(57) Il n'existe pas de critères spécifiquement régionaux pour le choix des projets. De ce fait, la répartition régionale des moyens financiers destinés à la RTD se fait en fonction de la répartition géographique des instituts de recherche et de technologie hautement qualifiés dans les villes et régions de l'UE.

Il serait cependant prématuré d'en conclure que la politique en matière de RDT néglige les régions les moins développées pour se concentrer uniquement sur les régions très développées d'un point de vue économique, dans lesquelles se trouvent tout naturellement la majorité des institutions pouvant être aidées. Par exemple, un nombre remarquablement élevé parmi les dizaines de milliers d'institutions fondées ou aidées ces quinze dernières années se trouve dans les régions les moins favorisées de l'Union. De plus, les incitations à la formation et à la mobilité des chercheurs des régions défavorisées offrent des possibilités accrues de coopérer avec des régions disposant d'une large gamme d'instituts de recherche. En outre, des programmes spécifiques du 5^{ème} Programme-cadre ciblent particulièrement les recherches sur le développement spatial, tels que par exemple "la ville de demain et le patrimoine culturel", "une gestion durable de l'agriculture, de la sylviculture, et de la pêche, y compris le développement intégré des zones rurales", ou "gestion durable et qualité de l'eau".

(58) La nouvelle structure du 5^{ème} Programme-cadre favorisera mieux le développement et la mise en œuvre de diverses politiques communautaires, y compris celles qui ont une claire dimension territoriale. Des régions faibles d'un point de vue structurel peuvent devenir des objectifs pour la politique communautaire en matière de recherche, de technologie et de développement. L'expérience montre (comme par exemple en Ecosse ou dans les nouveaux Länder allemands) que des régions économiquement faibles sont également en mesure d'attirer des centres de recherche et de technologie performants, et de les "retenir". Cela demande cependant une coopération étroite entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux ainsi qu'un marketing régional ou urbain ciblé. Le SDEC peut servir de cadre pour une telle coopération.

2.2.7 Les activités de prêt de la Banque Européenne d'Investissement (BEI)

(59) Ces dernières années, la Communauté a renforcé ses actions de soutien structurel également en dehors du cadre de son budget, en accordant des prêts par le biais de différentes institutions communautaires. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) joue un rôle central dans ce processus. Pour un même montant financier, les prêts peuvent être accordés à un plus grand nombre de bénéficiaires que les subventions. "L'effet de motivation" plus grand des prêts permet de subventionner un plus grand nombre de projets d'investissement. De plus, la contribution propre de l'emprunteur augmente l'efficacité en termes de politique économique. Enfin, les prêts constituent un outil bien adapté à la réalisation de

projets de longue durée, ce qui est le cas en particulier des projets d'infrastructures. Leur financement par des prêts présente l'avantage d'ordre fiscal de pouvoir mettre à profit, pour le remboursement des intérêts et des amortissements, les effets induits en termes de croissance économique nationale par l'augmentation des rentrées fiscales. L'objectif majeur des prêts de la BEI consiste à promouvoir le développement des infrastructures et des investissements dans les régions moins favorisées de l'UE. Les prêts pourront également être d'une aide précieuse pour moderniser la structure spatiale et urbaine dans le cadre du futur élargissement à l'Est. Les prêts à faible taux d'intérêt accordés par la BEI dans la Communauté se montaient, dans la période allant de 1991 à 1995, à 84 milliards d'ECU, soit environ 90% de l'ensemble des prêts accordés par cette institution.

2.3 Pour une meilleure cohérence spatiale des politiques communautaires

(60) Bien que les objectifs de la plupart des politiques communautaires n'aient pas a priori de dimension spatiale explicite, celles-ci s'appuient sur un ensemble de concepts spatiaux qui peuvent être identifiés comme suit :

- I *Détermination des zones éligibles et fixation du niveau d'aide respectif*
Ces zones conditionnent les interventions de la politique structurelle régionale ainsi que la possibilité d'accorder des aides financières nationales à finalité régionale. On peut citer par exemple la détermination des zones éligibles au titre des objectifs du fonds régional.
- I *Amélioration des infrastructures*
Toute une série de politiques communautaires vise à assurer le financement de mesures en matière d'infrastructures qui ont des répercussions directes sur l'espace. Ceci vaut par exemple pour les réseaux transeuropéens, notamment dans le domaine du transport et de l'énergie, qu'il s'agisse d'infrastructures linéaires telles que les autoroutes ou les lignes à haute tension, ou bien d'infrastructures pour lesquelles la localisation joue un rôle, comme les entrepôts pour le transport de marchandises et les centrales électriques.
- I *Utilisation de catégories spatiales ou liées à la surface*
Nombre de politiques communautaires font référence à des catégories déterminées d'espaces et de surfaces, notamment pour l'application de prescriptions juridiques en matière de protection de l'environnement (par exemple les zones définies dans le cadre du réseau Natura 2000 pour la protection de certains biotopes ain-

si que de certaines espèces animales et végétales), pour l'attribution de subventions spécifiques (par exemple : pour les régions de montagne, dont l'agriculture est subventionnée en vertu d'une directive spécifique, et pour les îles, en vertu de l'article 130 a du Traité d'Amsterdam), ou pour la définition de thèmes spécifiques du 5^{ème} Programme cadre pour la Recherche, la Technologie et le Développement.

I *Développement de synergies fonctionnelles*

Dans le cadre de certaines politiques communautaires, des composantes spatiales sont prises en compte pour établir des interdépendances fonctionnelles et pour mettre en avant des effets de synergie. Ainsi par exemple, les recherches en matière de transport s'intéressent aux interdépendances entre l'utilisation de l'espace et les besoins de transport, ou aux exigences qu'impose la recherche d'une mobilité durable pour le choix des modes de transport. La politique régionale tente de promouvoir des stratégies régionales d'innovation en fonction des besoins locaux. La politique de l'énergie s'intéresse entre autres à une utilisation de l'énergie solaire compatible avec les objectifs urbanistiques.

I *Approches de développement spatialement intégrées*

Au-delà d'une simple reconnaissance d'interdépendances fonctionnelles et du développement de synergies potentielles, certaines politiques communautaires essaient d'élaborer une approche intégrée et multisectorielle à forte dimension spatiale. C'est le cas de l'initiative communautaire pour la coopération transnationale en matière de développement spatial (INTERREG II C), de la politique de développement intégré du milieu rural (LEADER), ainsi que du programme de démonstration pour l'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC). Mais ces approches ambitieuses de développement intégré restent encore relativement peu nombreuses à l'heure actuelle.

(61) Les communes et les régions bénéficient de manière variable des dépenses effectuées dans le cadre des poli-

tiques qui ont un impact territorial, qu'il s'agisse de celles de l'UE au niveau global ou de celles que les Etats membres respectifs mènent dans le cadre des règlements en vigueur pour l'ensemble de l'UE. Dans ce domaine, les impacts territoriaux des politiques communautaires ne se complètent pas nécessairement dans le sens d'un développement mieux équilibré sur le plan régional. Ils ne correspondent pas non plus nécessairement aux conceptions qu'ont les villes et les régions du développement. Sans un processus d'harmonisation mutuelle, les politiques communautaires aggravent souvent involontairement les disparités régionales de développement, dans la mesure où elles se laissent conduire exclusivement par des objectifs sectoriels, dépourvus de dimension spatiale.

(62) Les Etats membres et la Commission conçoivent le SDEC comme un instrument qui peut contribuer à améliorer la coordination des politiques communautaires. La prise en considération des objectifs et options politiques au stade le plus précoce possible, lors de l'élaboration et de l'évaluation des politiques sectorielles communautaires, aura un effet positif sur le développement des communes et des régions. D'autre part, si les collectivités locales et régionales sont informées suffisamment tôt des effets spatiaux des décisions sectorielles prises à l'échelle communautaire, elles peuvent mieux y réagir.

(63) L'anticipation des impacts territorialement différenciés des politiques sectorielles communautaires est donc nécessaire. La réalisation d'objectifs de développement spatial dans l'UE ne dépend pas seulement des ressources financières qui leur sont dévolues, mais aussi, de plus en plus, d'une collaboration en temps utile avec les politiques sectorielles qui ont un impact territorial. Dans ce contexte, il est urgent de développer des mécanismes qui permettent de renforcer la coopération interne des services de la Commission européenne afin d'assurer la cohérence spatiale de leurs politiques. En outre, il est nécessaire que la Commission étudie et évalue systématiquement l'impact territorial des politiques communautaires en vigueur.

3 Objectifs politiques et options pour le territoire européen

3.1 Orientation territoriale des politiques

(64) La très grande diversité sur le plan régional de l'impact des politiques communautaires, et les disparités spatiales

dans le développement, indiquent qu'au seuil de l'Union Economique et Monétaire (UEM), il ne va pas de soi que les communes et régions de l'UE s'intègrent en formant un espace régionalement équilibré. Il reste encore nécessaire de

prendre des mesures spatialement différenciées, afin de saisir les chances qu'offre l'intégration européenne pour un développement durable de l'UE, c'est-à-dire régionalement équilibré.

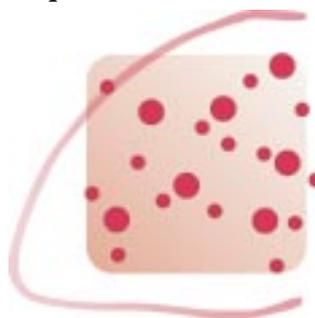
(65) Pour ce faire, les chapitres suivants proposent des objectifs et des options politiques qui s'adressent à l'ensemble des autorités et des services gouvernementaux concernés par le développement spatial. Ainsi les politiques sectorielles qui ont un impact spatial au niveau communautaire, national, régional ou local, peuvent-elles faire en sorte qu'en plus de la réalisation de leurs objectifs sectoriels, les objectifs de développement spatial du territoire de l'UE soient eux aussi pris en considération, et en temps opportun. Il s'agit plus particulièrement des trois principes de base spatiaux suivants :

- I développement d'un système urbain polycentrique et équilibré, et renforcement du partenariat entre espaces urbains et ruraux. Il s'agit de dépasser ainsi le clivage, aujourd'hui inadapté, entre ville et campagne.
- I promotion de schémas de transports et de communications intégrés, qui favorisent le développement polycentrique du territoire de l'UE et qui représentent un préalable important pour une intégration active des villes et des régions européennes dans l'UEM. Des possibilités d'accès équivalentes aux infrastructures et au savoir devront être progressivement développées, ce qui suppose de trouver des solutions appropriées suivant les régions.
- I développement et préservation de la nature et du patrimoine culturel, par le biais d'une gestion prudente. Ceci contribue aussi à la préservation et au développement de l'identité régionale, ainsi qu'au maintien de la diversité naturelle et culturelle des régions et des villes de l'UE à l'ère de la mondialisation.

(66) Chacun de ces trois objectifs politiques de développement spatial ou principes directeurs est assorti d'options politiques spécifiques. Celles-ci ne s'appliquent pas uniformément à toutes les parties de l'UE : leur application devrait être différenciée dans l'espace en fonction des situations économiques, sociales et environnementales, afin d'atteindre un développement équilibré et durable.

3.2 Développement spatial polycentrique et nouvelle relation ville - campagne

3.2.1 Développement spatial polycentrique et équilibré dans l'UE



(67) Les élargissements passés et futurs confèrent à l'UE une dimension et une diversité telles qu'elles nécessitent une stratégie politique de développement spatial. Pour pouvoir assurer un développement régional équilibré, ce qui comprend aussi une intégration complète dans l'économie mondiale, il faut s'inspirer d'un modèle de développement polycentrique. Une telle approche permet d'éviter le renforcement d'une concentration excessive de la puissance économique et de la population dans le cœur de l'UE. Seul le développement de l'armature urbaine relativement décentralisée qui caractérise l'Europe permettra de valoriser le potentiel économique de toutes les régions de l'UE. L'accroissement de la compétitivité mondiale de l'UE requiert une meilleure intégration des régions européennes dans l'économie mondiale, le caractère remarquablement maritime de l'UE offrant à cet égard un avantage de localisation. La création et le développement de plusieurs zones dynamiques d'intégration dans l'économie mondiale sont un instrument important pour accélérer le développement économique et pour créer des emplois dans l'UE, en particulier dans les régions considérées actuellement comme structurellement faibles (Zones Objectif 1 et 6 des Fonds structurels, selon le zonage actuellement encore en vigueur).

(68) Il n'existe pour le moment qu'une seule grande zone géographique d'intégration économique d'importance mondiale : le cœur de l'UE, délimité par les métropoles de Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg. Cette zone assure des fonctions économiques et des services globaux performants, qui rendent possibles un niveau de revenus élevé et une infrastructure bien développée. Existente en outre quelques îlots de croissance (par exemple Barcelone, la région de l'Øresund) qui ne disposent pas encore d'une puissance économique suffisante pour rééquilibrer de façon significative le développement spatial en fonction des objectifs fondamentaux du SDEC. De ce point de vue, la géographie

de la structure économique de l'UE se distingue par exemple de celle des Etats-Unis, laquelle bénéficie de plusieurs zones d'intégration économique d'importance mondiale : Côte Ouest (Californie), Côte Est, Sud-Ouest (Texas), *Middle West*.

(69) Les tendances territoriales actuelles dans l'UE se caractérisent par la poursuite de la concentration de fonctions globales très performantes au cœur de l'UE ainsi que dans quelques métropoles. Dans l'optique de l'élargissement de l'UE, la poursuite d'un développement spatial concentré sur une seule zone dynamique d'intégration mondiale ne favorisera pas la réduction des disparités entre le cœur et une périphérie qui continue à s'étendre. Une nouvelle stratégie de développement spatial s'impose donc.

(70) Jusqu'ici, les mesures politiques de développement spatial visaient essentiellement à améliorer le rattachement de la périphérie au cœur par le biais de nouvelles infrastructures. Cet objectif requiert toutefois une politique proposant de nouvelles perspectives aux zones périphériques grâce à une structuration plus polycentrique de l'espace de l'UE. La création de plusieurs zones dynamiques d'intégration économique mondiale bien réparties sur le territoire de l'UE, constituées de régions métropolitaines interconnectées et d'un accès international facile, articulées autour de villes et de zones rurales de tailles différentes, va jouer un rôle crucial dans l'amélioration de l'équilibre spatial en Europe. Des services globaux et performants devront dorénavant être également développés dans les régions métropolitaines et dans les grandes villes situées hors du cœur de l'UE.

(71) Un schéma de développement spatial qui se baserait uniquement sur le développement décentralisé des régions métropolitaines ne correspondrait pas à la tradition de préservation de la diversité urbaine et rurale dans l'UE. Par conséquent, il faut tendre vers une structure urbaine décentralisée, basée sur une hiérarchie de villes et couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. C'est une condition indispensable pour le développement équilibré et durable des communes et des régions, qu'il faut renforcer pour que l'UE bénéficie d'un véritable avantage de localisation par rapport aux autres grandes régions économiques mondiales.

(72) C'est pourquoi les décisions politiques et les investissements qui ont un impact spatial significatif devraient s'inspirer d'un modèle de développement polycentrique. Ceci vaut également pour la mise en œuvre des moyens financiers des fonds structurels, en particulier dans les actuelles zones Objectif 1. Des mesures politiques appropriées, et avant tout la garantie d'une infrastructure très

performante au niveau transnational, national et régional, devraient encourager et renforcer le développement des différentes zones d'intégration.

(73) Pour contribuer à renforcer et à rééquilibrer la structure urbaine sur l'ensemble du territoire, il faudra trouver de nouvelles méthodes et de nouvelles solutions qui permettent aux villes et aux régions de se compléter et de coopérer. Il existe à cet égard de nombreuses possibilités, dont certaines ont déjà été expérimentées. Outre les réseaux urbains à l'échelle régionale, ce sont notamment les réseaux à l'échelle interrégionale, transnationale voire communautaire. Les objectifs poursuivis et les solutions à trouver dépendent du contexte local ou régional.

(74) Promouvoir la complémentarité entre les villes et les régions implique de tirer parti des avantages qu'offre leur concurrence économique mutuelle, tout en maîtrisant les inconvénients. Leur complémentarité ne devrait cependant pas se limiter à la concurrence et à l'économie, mais s'étendre à l'ensemble des fonctions urbaines (comme par exemple la culture, l'enseignement et la formation, ou les infrastructures sociales). Il s'agit de poursuivre une politique qui encourage une coopération efficace entre les villes, basée sur des intérêts communs et sur un apport de tous les participants. Le caractère volontaire de la coopération et l'égalité des droits entre les partenaires constituent à cet égard des préalables.

(75) Les villes entretiennent des relations fonctionnelles de plus en plus diversifiées avec le territoire qui les environne. Ces interdépendances, qui transcendent les limites administratives, exigent une coopération volontaire des communes afin de renforcer la compétitivité globale de la région. Tous les partenaires concernés en bénéficient. Le transport de proximité, la définition de zones résidentielles ou industrielles communes ou encore le traitement des déchets sont des domaines potentiels pour la coopération. Les réseaux urbains transfrontaliers et la coopération urbaine transfrontalière peuvent constituer des instruments permettant de surmonter les handicaps au développement que connaissent les zones proches des frontières.

(76) La création de réseaux de petites villes dans les régions moins densément peuplées et plus faibles d'un point de vue économique a également son importance. Dans ces zones, le regroupement des potentiels urbains est souvent la seule possibilité de disposer d'un bassin de consommateurs suffisant pour retenir les entreprises et les services commerciaux, ce que les villes en question ne parviendraient pas à faire de façon isolée.

(77) Des villes plus éloignées les unes des autres devraient coopérer en réseau, de façon à trouver des solutions à leurs problèmes communs. Au-delà du simple échange d'expériences, il s'agit de poursuivre des objectifs et de réaliser des projets communs, par exemple en matière de gestion des transports locaux, de logistique urbaine, de coopération entre universités et centres de recherche, de gestion du patrimoine culturel et des centres historiques et d'intégration de nouveaux immigrants dans la société urbaine.

(78) Grâce à la coopération entre villes et régions par-delà les frontières extérieures de l'UE, il sera possible de renforcer les relations politiques et économiques de l'UE avec les régions voisines d'Europe du nord, du centre et de l'est, ainsi qu'avec l'espace méditerranéen, et de promouvoir une coopération en matière d'infrastructures d'importance stratégique et de projets relatifs à l'environnement.

(79) Options politiques

1. Renforcement de plusieurs grandes zones d'intégration économique d'importance mondiale dans l'UE, qui devraient être dotées de fonctions et de services globaux performants, en intégrant les espaces périphériques par des schémas de développement spatial transnational.
2. Renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains, par le biais d'une coopération plus étroite entre la politique structurelle et la politique des Réseaux Transeuropéens (RTE), ainsi que par l'amélioration des connexions entre les réseaux de transport de niveau international et national d'une part, et ceux de niveau régional et local d'autre part, dans le cadre de stratégies communes de développement spatial.
3. Promotion de stratégies intégrées de développement spatial pour les systèmes urbains au sein des Etats membres aussi bien que dans le cadre de coopérations transnationales et transfrontalières, en prenant également en compte les espaces ruraux concernés et leurs villes.
4. Renforcement de la coopération thématique en matière de développement spatial au sein de réseaux à l'échelle transfrontalière et transnationale.
5. Promotion de la coopération avec les villes des pays d'Europe du nord, du centre et de l'est, ainsi qu'avec celles du bassin méditerranéen, à l'échelle régionale, transfrontalière et transna-

tionale ; renforcement des liaisons Nord - Sud en Europe centrale et orientale, et des liaisons Ouest - Est en Europe du nord.

3.2.2 Des villes et des régions urbaines dynamiques, attractantes et compétitives



(80) Les régions de l'UE ne peuvent se montrer compétitives et contribuer ainsi à la diminution du chômage que si leurs villes disposent d'un potentiel économique suffisant, même celles qui sont situées en dehors des zones d'intégration et des régions métropolitaines d'importance mondiale. Ceci concerne en particulier les villes dites "villes-portes", qui donnent accès au territoire de l'UE (grands ports de mer, aéroports intercontinentaux, villes de foires et d'expositions, centres culturels), ainsi que de plus petites villes qui, en tant que centres régionaux actifs, revitalisent les zones rurales en déclin. Font également partie des villes-portes les régions métropolitaines périphériques qui peuvent mettre à profit leurs avantages spécifiques tels que, par exemple, des coûts de travail peu élevés ou des relations privilégiées qu'elles entretiennent avec certains centres économiques situés hors d'Europe ou dans des pays tiers voisins de l'UE.

(81) Nombre de villes moins attractives de l'UE ont une base économique relativement peu développée, dominée par une seule branche d'activité, dont le déclin a des répercussions négatives sur toute l'économie régionale. La compétitivité des villes dépend donc d'une politique de diversification de leur base économique. Les perspectives d'avenir de la périphérie rurale dépendent elles aussi de la compétitivité des villes. La prospérité matérielle et sociale dans les villes représente par conséquent un facteur important pour un développement social et économique qui soit en même temps respectueux de l'environnement. Les politiques de développement destinées à réaliser ces objectifs dépendent dans une large mesure des conditions locales. Les cinq aspects suivants sont décisifs pour un développement durable des villes :

- I la maîtrise de l'expansion urbaine,
- I la mixité des fonctions et des groupes sociaux (en particulier dans les grandes villes, où une part croissante de la population est menacée d'exclusion de la société urbaine),
- I la gestion intelligente et précautionneuse des ressources de l'écosystème urbain (notamment l'eau, l'énergie et les déchets),
- I une meilleure accessibilité grâce à des moyens de transport efficaces et non polluants,
- I la sauvegarde et le développement de la nature et du patrimoine culturel.

(82) Le développement durable des villes offre de nombreuses occasions de "penser globalement et d'agir localement". Les Conférences des Nations Unies à Rio et à Istanbul (Habitat II) sont à l'origine de mesures de portée mondiale, à mettre en œuvre aux niveaux national et local. Les politiques communautaires et celles de tous les Etats membres doivent tenir compte de cette thématique. Une stratégie multisectorielle et intégrée de développement urbain est la meilleure manière de mettre en œuvre les options politiques mentionnées dans ce chapitre, qui s'inscrivent dans le cadre de l'Agenda 21³¹ et de l'Agenda Habitat³².

(83) Les stratégies et les instruments de promotion d'un développement urbain durable dépendent largement du contexte local, régional et national existant dans les villes et dans les Etats membres. L'initiative d'échange urbain lancée par les Etats membres concernant des aspects du développement urbain durable constitue un bon point de départ pour la mise en œuvre des options politiques du SDEC³³. Dans son cadre d'action communautaire, la Commission européenne a également proposé pour les zones urbaines des objectifs politiques et des mesures qui concordent avec les objectifs du SDEC³⁴.

(84) Pour mieux maîtriser la tendance à l'expansion des villes, les Etats membres et leurs collectivités locales et régionales seront bien avisés de s'inspirer du concept de "ville-compacte" (la ville des courtes distances). Cela implique également de minimiser l'extension des surfaces urbanisées dans le cadre d'une politique de localisation et d'urbanisation bien pensée, par exemple dans les banlieues ou dans bon nombre de zones littorales. Ce n'est de toute façon qu'à l'échelle régionale qu'il est possible de contenir

l'expansion des villes. Pour ce faire, la coopération entre la ville et sa périphérie doit être intensifiée, et il faut trouver de nouvelles formes partenariales de conciliation des intérêts.

(85) L'avenir des villes de l'UE dépend de la lutte contre une pauvreté qui gagne du terrain et contre l'exclusion sociale, ainsi que d'un frein au déclin de certaines fonctions spécifiquement urbaines. Il convient de promouvoir aussi bien la rénovation des quartiers abandonnés et des friches industrielles, qu'une offre équilibrée en logements à coût modéré et de bonne qualité dans les zones urbaines. Grâce à la mixité des fonctions, tous les citoyens devraient avoir un accès facile aux services et aux équipements de base, à la formation générale et professionnelle, aux soins de santé, et à des espaces de plein air. Ceci englobe le maintien et le développement dans les espaces verts urbains de petits jardins qui remplissent à la fois une fonction écologique et sociale importante.

(86) Il est essentiel de gérer intelligemment et précautionneusement les ressources de l'écosystème urbain. Cela implique une approche intégrée reposant sur des circuits fermés pour les ressources naturelles, l'énergie et les déchets, afin de diminuer les nuisances imposées à l'environnement. Grâce à cette approche, la production de déchets et la consommation des ressources naturelles pourraient être limitées (notamment la consommation des ressources non renouvelables ou qui ne se régénèrent que lentement). La pollution de l'air, du sol et de l'eau pourrait également être réduite. L'extension des espaces naturels dans les villes, la sauvegarde de la diversité des espèces, et des systèmes énergétiques partagés entre les ménages et les industries sont des exemples de mesures qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique environnementale intelligente.

(87) L'accessibilité a une influence notoire sur la qualité de la vie, sur l'environnement et sur les performances économiques. Elle doit être favorisée par une politique de localisation coordonnée avec les plans d'occupation des sols et la planification des transports. L'objectif devrait être de contenir l'expansion des villes et de développer une approche intégrée de la planification des transports. Cela reviendrait à diminuer la dépendance à l'égard de la voiture individuelle et à promouvoir des modes de transport alternatifs (transports publics, vélos).

(88) Options politiques

6. Renforcement du rôle stratégique des régions métropolitaines et des “villes-portes”, avec une attention particulière pour le développement des régions périphériques de l’UE.
7. Amélioration de la base économique, de l’environnement et des infrastructures de services dans les villes, en particulier dans les régions économiquement moins favorisées, afin d’en accroître l’attractivité pour les investissements mobiles.
8. Promotion de la diversification de la base économique des villes trop dépendantes d’une branche d’activité, et soutien au développement économique des villes petites et moyennes dans les régions moins favorisées.
9. Promotion de stratégies globales de développement urbain, attentives à la diversité sociale et fonctionnelle et accordant une attention particulière à la lutte contre l’exclusion sociale ainsi qu’à la réaffectation et au réaménagement des quartiers délaissés et des friches économiques.
10. Promotion de la gestion intelligente de l’écosystème urbain.
11. Promotion d’une meilleure accessibilité dans les villes et dans les zones denses au moyen d’une politique de localisation et d’une planification de l’affectation des sols adéquates, qui favorisent la mixité des fonctions urbaines ainsi que l’usage des transports en commun.
12. Soutien aux méthodes efficaces pour contenir l’expansion urbaine incontrôlée ; réduction de la pression excessive de l’urbanisation, en particulier dans les régions côtières.

sont des lieux économiques, naturels et culturels, c’est-à-dire des “lieux complexes” qui ne peuvent pas être caractérisés par des critères unidimensionnels tels que la densité de population, l’agriculture ou les ressources naturelles. Certains espaces ruraux sont déjà parvenus à maîtriser leur mutation structurelle. Ce n’est pas seulement dû à des facteurs de localisation tels qu’un site attractif ou des salaires moins élevés, mais plutôt à des facteurs de plus en plus déterminants, tels que la qualité du patrimoine naturel et culturel, la présence de réseaux et de partenariats, le caractère démocratique des prises de décisions et, facteur non moins important, l’initiative et l’engagement des politiciens régionaux et locaux ainsi que d’autres acteurs sociaux. Les succès obtenus par nombre de régions rurales de l’UE montrent que vivre et produire à la campagne ne sont pas en soi des obstacles à un développement économique dynamique ni à la croissance de l’emploi. Certaines régions rurales sont même devenues très compétitives dans le secteur agricole ou touristique.

(90) De nombreuses zones rurales n’ont pourtant pas encore réussi leur reconversion structurelle ; elles se voient confrontées à des problèmes économiques considérables, souvent liés à leur situation périphérique. La faiblesse structurelle de ces zones peut avoir des causes diverses en plus du taux élevé d’emplois agricoles telles que, par exemple, une très faible densité de population, une mauvaise accessibilité, des handicaps climatiques, un manque d’infrastructures, des lacunes structurelles de développement, une structure sectorielle défavorable, ou des conditions de production agricoles inadaptées. Les espaces ruraux soumis à de nouvelles contraintes liées à la croissance économique et à la pression causée par l’urbanisation des métropoles et des grandes villes voisines, ainsi que les zones menacées par le déclin de l’agriculture, doivent également faire face à des défis considérables.

3.2.3 Développement endogène, diversité et performance des espaces ruraux

(89) Les espaces ruraux de l’UE se caractérisent par leur diversité et leur potentiel de développement endogène. Ce

(91) Par le passé, les zones rurales ont souvent été considérées par les politiques comme des espaces homogènes, confrontés aux mêmes obstacles et disposant des mêmes potentiels de développement. Cette manière de voir ne correspond plus à la réalité de l’UE. Les seules caractéristiques qui soient encore communes à toutes les zones rurales sont la faible densité de population et une utilisation des sols à vocation essentiellement agricole. Par contre, elles diffèrent sensiblement les unes des autres quant à leurs modes et à leurs perspectives de développement. La diversité du développement rural dans l’UE montre clairement que les stratégies de développement spatial doivent être fondées sur les conditions, spécificités et besoins locaux et régionaux.

(92) On peut s'attendre à ce que le regain d'intérêt que l'on accorde au partenariat entre ville et campagne donne de nouvelles impulsions. Il s'agit essentiellement d'une vision intégrée qui envisage ville et campagne comme une unité spatiale fonctionnelle, caractérisée par des interrelations et dépendances multiples. Un clivage net entre ville et campagne à l'intérieur d'une région fait abstraction du fait que seules les régions sont en mesure de créer des marchés pour l'emploi, l'information et la communication. La région est donc le niveau d'intervention et de mise en œuvre approprié dans la plupart des cas, et aussi le niveau adéquat pour l'analyse de bon nombre de questions du développement spatial.

(93) Dans un système urbain polycentrique, les villes petites et moyennes et leurs interconnexions constituent des nœuds importants de la structure spatiale, surtout en milieu rural. Dans les zones rurales en difficulté, elles seules sont en mesure de proposer des infrastructures et des services aux activités économiques de la région, et de faciliter l'accès à des marchés de l'emploi plus importants. Il convient donc d'accorder une attention toute particulière aux villes "à la campagne" lors de la conception de stratégies intégrées de développement rural.

(94) La croissance économique soumet de nos jours les zones rurales à diverses nuisances environnementales. Celles-ci incluent entre autres : la pression croissante de l'urbanisation sur les espaces non construits dans les zones proches des villes ; l'augmentation du nombre de résidences principales et secondaires ; les incidences négatives des nouvelles activités de loisirs ; la pollution du sol, de l'air et de l'eau résultant du traitement et du stockage des déchets, etc. Le tourisme de masse menace l'attrait de zones intéressantes du point de vue paysager comme les régions montagneuses et côtières. L'utilisation intensive à des fins agricoles peut aussi générer des pressions sur les sols et mettre des paysages culturels en péril. Seules, une planification régionale appropriée de l'utilisation des sols et des mesures correspondantes en matière de politique environnementale et agricole permettront de réduire ces nuisances (par exemple le rétablissement de la biodiversité, la diminution de la pollution du sol, ainsi que l'extension et la diversification des pratiques agricoles).

(95) Dans les zones disposant de structures de production peu favorables, l'agriculture doit également faire face aux défis de la concurrence internationale. Des possibilités se dessinent grâce au développement de produits agricoles de haute qualité, à des stratégies adaptées à leur commercialisation, et à la redécouverte de la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire la diversification des sources de

revenus dans les exploitations agricoles (par exemple les vacances à la ferme, le développement de l'énergie éolienne). La société accorde de plus en plus de valeur à la préservation de l'environnement et des paysages culturels, ce qui offre au secteur agricole des possibilités d'emploi plus diversifiées. Des offres d'enseignement et de formation appropriées peuvent contribuer au développement de sources de revenus alternatives, à côté de celles fournies par l'agriculture.

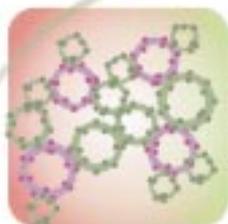
(96) Les zones rurales structurellement faibles de l'UE méritent par conséquent une attention particulière. Dans toutes ces zones, il faut essayer de diversifier l'économie rurale afin d'éviter la dépendance à l'égard d'une structure monofonctionnelle et de créer des possibilités d'emploi porteuses d'avenir. Les petites et moyennes villes de ces régions constituent des pôles pour le développement des activités industrielles et de services, de la recherche et de la technologie, du tourisme et des loisirs. Le processus de diversification interne de l'économie rurale génère des relations et des réseaux qui dépassent le cadre régional, établit des contacts avec de nouveaux marchés et d'autres entreprises, et donne accès à l'information et au savoir.

(97) Les zones rurales de l'UE disposent d'un potentiel non négligeable d'énergies renouvelables, comme les énergies solaire, éolienne, hydraulique et marémotrice, l'énergie produite à partir de la biomasse et même à partir des déchets urbains à proximité des grandes villes (production de méthane). Ceci ouvre des perspectives intéressantes en matière de diversification économique et de production énergétique non polluante. On devrait recourir à ce potentiel en vue d'une utilisation efficace des ressources. La fourniture de l'énergie excédentaire aux grands réseaux énergétiques constituerait une étape ultérieure.

(98) C'est dans la mise au point de perspectives originales, dans la découverte des potentiels endogènes et dans l'échange d'expériences avec d'autres régions, et non pas dans la transposition de modèles de développement provenant d'autres parties de l'UE, que se trouve la clé d'un développement porteur d'avenir et durable des espaces ruraux. Les stratégies politiques doivent tenir compte de cette diversité, ainsi que des occasions et des obstacles au développement. Elles doivent mettre à la disposition des zones rurales des instruments qui permettent aux acteurs régionaux et locaux de faire face à leurs difficultés d'une façon aussi souple que possible.

(99) Options politiques

13. Promotion de stratégies de développement diversifiées, adaptées aux potentiels endogènes des zones rurales et permettant un développement endogène (y compris la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture). Soutien aux régions rurales par l'enseignement, la formation et la création d'emplois en dehors du secteur agricole.
14. Renforcement des villes petites et moyennes en milieu rural pour en faire des points de cristallisation du développement régional, et promotion de leur mise en réseau.
15. Mise en œuvre d'une agriculture durable, application de mesures environnementales et diversification de l'utilisation agricole des sols.
16. Promotion et soutien à la coopération et à l'échange d'expériences entre zones rurales.
17. Utilisation du potentiel des énergies renouvelables des zones urbaines et rurales dans le respect des contextes locaux et régionaux, en particulier le patrimoine naturel et culturel.
18. Exploitation des potentiels de développement de formes de tourisme plus respectueuses de l'environnement.

3.2.4 Partenariat ville - campagne

(100) De nos jours, nombre de problèmes locaux ne peuvent plus être résolus sans une approche intégrée de la ville et de la campagne, du fait que, dans tous les cas, ce sont aussi des problèmes régionaux. Un partenariat actif s'exprime par la coopération et la coordination. Pour que les coopérations deviennent un partenariat efficace à long terme, certaines conditions doivent de toute façon être remplies :

- I égalité et indépendance des partenaires,
- I caractère volontaire du partenariat,
- I prise en compte des différences de contexte administratif,
- I responsabilité commune et intérêt commun.

(101) Les partenariats entre ville et campagne ont plusieurs dimensions spatiales, suivant que l'on se place dans une perspective régionale, supra-régionale, interrégionale ou transnationale. La perspective régionale repose sur un partenariat entre les villes, quelle que soit leur taille, et la campagne environnante. C'est précisément dans ce cas que la ville et la campagne doivent suivre une approche intégrée, puisqu'elles constituent une région et partagent la responsabilité de la poursuite de son développement. Les villes en milieu rural remplissent en outre une importante fonction d'impulsion du développement économique régional. Dans les régions à faible densité de population, seules les villes sont en mesure d'assurer un certain niveau d'infrastructures et de services et d'attirer des activités économiques. Dans ces zones, les villes jouent un rôle particulier dans la préservation de la structure de l'habitat et du paysage culturel.

(102) La perspective supra-régionale s'appuie sur une répartition des fonctions à grande échelle entre les régions urbaines et métropolitaines et les zones rurales. En principe, il s'agit ici aussi d'une approche basée sur le partenariat en vue de parvenir, à grande échelle, à une conciliation des intérêts qui prend en compte les aspects économiques et écologiques aussi bien que les aspects sociaux.

(103) En ce qui concerne les dimensions interrégionale et transnationale, les principaux éléments sont l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel. Il ne s'agit plus ici de concilier des intérêts dans le cadre d'un partenariat, mais d'évaluer et de transmettre des expériences relatives à la coopération ville - campagne ou à des projets et des initiatives concrets.

(104) Le partenariat suppose que chaque partenaire fournit des prestations équivalentes, qu'il s'agisse par exemple de la mise à disposition d'infrastructures performantes et coûteuses ou de surfaces pour l'approvisionnement en eau de la population urbaine. De nouvelles formes de partenariat offrent la possibilité de reconsidérer l'échange de prestations entre ville et campagne dans le sens d'un développement spatial durable. L'objectif est de constituer un "pot commun régional de prestations" permettant leur échange entre communes.

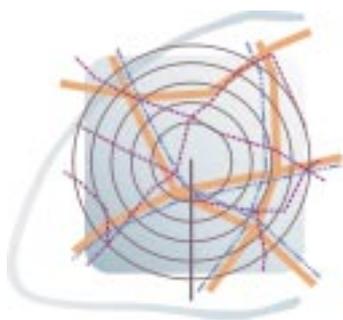
(105) Outre le partenariat entre collectivités territoriales administratives, les réseaux organisés sur la base d'un partenariat entre entreprises urbaines et rurales jouent un grand rôle dans l'économie régionale. Ils permettent de mettre à profit des effets de synergie potentiels et de déclencher des processus d'apprentissage qui apportent connaissances et informations aux entreprises spatialement proches les unes des autres.

(106) Options politiques

19. Maintien d'une offre de base en matière de services et de transports publics dans les petites et moyennes villes en milieu rural, en particulier dans les zones rurales en déclin.
20. Promotion de la coopération ville - campagne en vue de renforcer les régions fonctionnelles.
21. Prise en compte de la périphérie rurale des grandes villes dans des stratégies de développement spatial pour les régions urbaines, afin de renforcer l'efficacité de la planification de l'affectation du sol, avec le souci d'améliorer la qualité de vie dans la périphérie urbaine.
22. Promotion et soutien de la coopération partenariale entre petites et moyennes villes à l'échelle nationale et transnationale, par le biais de projets communs et d'échanges d'expériences.
23. Promotion de réseaux professionnels associant des petites et moyennes entreprises urbaines et rurales.

3.3 Accès équivalent aux infrastructures et au savoir

3.3.1 Une démarche intégrée pour améliorer la connexion aux réseaux de transport et l'accès au savoir



(107) Les centres urbains et les métropoles doivent être reliés de façon efficace, non seulement à l'économie mondiale, mais également entre eux ainsi qu'à leur arrière-pays. En outre, le bon fonctionnement des transports et un bon accès aux télécommunications sont des conditions indispensables au renforcement de la compétitivité des zones périphériques et des espaces moins favorisés, et par conséquent de la cohésion sociale et économique de l'UE. Les possibilités offertes par le transport et les télécommunications sont des facteurs essentiels pour la promotion d'un développement polycentrique. Des systèmes et des services

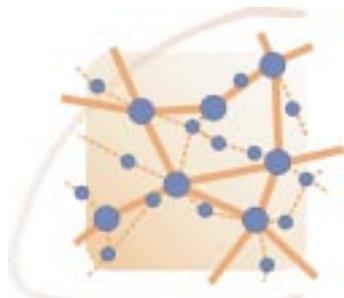
efficaces de transports et de télécommunications jouent un rôle-clé dans le renforcement du rayonnement économique des métropoles et des centres régionaux.

(108) La mobilité des personnes, des marchandises et de l'information dans l'UE se caractérise par des tendances à la concentration et à la polarisation. Une concurrence accrue sur les marchés des transports et des télécommunications peut accentuer cette évolution. La politique doit veiller à ce que toutes les régions aient facilement accès aux infrastructures, y compris les îles et la périphérie, afin d'encourager la cohésion sociale et économique et par conséquent la cohésion territoriale de la Communauté. Il faudrait toutefois veiller aussi à ce que des infrastructures de haut niveau, telles que les réseaux ferroviaires et autoroutiers à grande vitesse / grande capacité, n'en arrivent pas à "aspérer" les ressources des régions structurellement faibles ou périphériques (effet de pompe), ou qu'elles les traversent sans les desservir (effet de tunnel). La politique de développement spatial devrait veiller à ce que les infrastructures de transport de haut niveau soient complétées par des réseaux secondaires afin que les régions en bénéficient.

(109) D'un autre côté, la concentration de services de transport dans le cœur de l'UE et dans ses corridors surchargés porte atteinte à la capacité de fonctionnement de certaines de ses parties et y cause des nuisances considérables pour l'environnement. La réduction des pressions liées au trafic passe par des solutions intermodales intégrées, qui prévoient un recours accru aux moyens de transport non polluants ainsi qu'une meilleure exploitation des infrastructures existantes. Cela suppose à long terme une meilleure coordination entre les modes de transport, qui doit être prise en compte par des stratégies intégrées et globales de développement spatial. Des études d'impact territorial devraient désormais être réalisées dans le cadre de tous les grands projets de communications.

(110) Si indispensable qu'elle soit pour toutes les régions, la construction de nouvelles infrastructures ne suffira pas à résoudre les problèmes décrits ci-dessus. Les infrastructures de transport et de télécommunication ne contribuent au développement régional que si des mesures connexes d'amélioration à long terme des facteurs de localisation régionaux sont prises dans d'autres domaines, comme par exemple la politique structurelle régionale ou la promotion de l'éducation et de la formation. Ceci revêt une acuité particulière pour les régions structurellement faibles.

3.3.2 Le développement polycentrique : un concept pour une meilleure accessibilité



(111) Pour les extensions futures des Réseaux Trans-Européens (RTE), le concept de développement polycentrique devrait être considéré comme un principe directeur fondamental au plan spatial. Ceci implique d'assurer en priorité la desserte des zones d'intégration économique d'importance mondiale que l'on veut développer et de garantir leur rattachement à l'économie mondiale. En outre, une attention accrue devra être accordée aux régions affectées par des handicaps géographiques, surtout les îles et les régions éloignées. Il est impossible de réduire les disparités spatiales dans l'UE sans améliorer radicalement les infrastructures et les services de transport dans les régions où le manque d'accès aux infrastructures de transport et de communication freine le développement économique. Une amélioration significative de l'infrastructure et de l'accessibilité ne se limite cependant pas à l'achèvement des chaînons manquants des RTE.

(112) La définition de priorités pour étendre les réseaux implique des mesures supplémentaires destinées à développer les interconnexions intra-régionales et la desserte interne des régions. L'efficacité et la densité de ces réseaux secondaires seront décisives pour l'intégration des économies régionales et urbaines ainsi que pour leur compétitivité. Elles contribuent en particulier à renforcer les villes petites et moyennes et leur rôle moteur pour le développement régional.

(113) Les investissements dans les réseaux secondaires et leur raccordement aux RTE risquent d'être effectués avec retard, voire pas du tout, si un degré plus élevé de priorité est accordé à l'achèvement des grands réseaux. Pour éviter une dégradation relative de la qualité des services dans les espaces de l'UE qui ne sont pas directement raccordés aux RTE, le développement des réseaux secondaires ne peut pas être considéré comme accessoire. Cela implique de moderniser également les services de transport régionaux, en tenant compte de l'adéquation des modes de transport aux conditions locales et régionales spécifiques (réseau ferroviaire conventionnel, bus, aéroports régionaux, etc.). En outre, les réseaux secondaires peuvent contribuer à faire

converger les flux de trafic vers les RTE et à atteindre la masse critique requise par les liaisons à longue distance. C'est pourquoi le moment où les réseaux secondaires sont raccordés aux RTE peut être déterminant pour leur développement.

(114) Outre la dimension communautaire des réseaux de communication, il convient de prendre également en considération leur dimension intercontinentale. À l'heure actuelle, l'accessibilité de l'UE au niveau intercontinental se caractérise d'une part, par des différences dans les niveaux de performance des réseaux et des nœuds de communication (ports de mer, aéroports) suivant les régions, et d'autre part, par la politique des compagnies aériennes et maritimes qui, pour des raisons essentiellement liées à l'économie de marché, favorisent les nœuds intercontinentaux situés au cœur de l'UE. C'est pourquoi l'intégration des régions dans les réseaux intercontinentaux n'est jusqu'à présent pas équilibrée. Ceci est dû non seulement à la répartition inégale des plaques tournantes du trafic intercontinental mais également aux différences dans la qualité des services qui y sont proposés. Dans l'intérêt d'un développement équilibré, il est dès lors important de réduire les disparités non seulement dans les infrastructures de communications, mais également dans le niveau des services et de leur coût. En effet, le secteur privé va jouer un rôle croissant dans le développement de nœuds et de réseaux de communications intercontinentaux dotés de niveaux de services différenciés.

(115) Tout comme pour le trafic aérien, la mise en place d'un réseau européen de grands ports de mer incluant des sous-systèmes portuaires régionaux servirait les intérêts de toutes les régions. Ceci favoriserait à la fois les plaques tournantes situées au cœur de l'UE, dont certaines souffrent d'une congestion croissante, et les zones périphériques dont le potentiel économique doit encore être soutenu. De plus, il est également fondamental de promouvoir le raccordement des nœuds intercontinentaux à l'arrière-pays par des voies de communication ferroviaires et fluviales afin de pouvoir atteindre l'objectif d'un système de communications durable. Des schémas de développement spatial transnationaux peuvent contribuer substantiellement à un développement des infrastructures portuaires et aéroportuaires combiné avec une politique efficace de raccordement de l'ensemble des régions de l'UE.

(116) Les réseaux de télécommunication peuvent jouer un rôle significatif pour compenser les inconvénients dus aux distances et à la faible densité dans les régions périphériques. L'étroitesse relative des marchés des régions à faible densité de population et les coûts élevés des investisse-

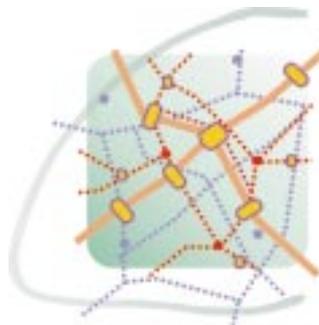
ments en infrastructures de télécommunications qui en résultent peuvent cependant entraîner de moindres niveaux de performances et des tarifs élevés, ce qui handicape la compétitivité. Dans nombre de domaines (télétravail, cours par correspondance, télé médecine, etc..), le fait de pouvoir accéder à des prestations de service de haute qualité à des prix abordables est pourtant un facteur décisif pour le développement. La mise en œuvre de technologies modernes ne dépend toutefois pas uniquement de la présence et du caractère accessible du coût des infrastructures, des équipements et des services de pointe, mais également du niveau de développement de chaque région. Par conséquent, pour attirer les investissements, il faut accorder une attention toute particulière à la stimulation de la demande, au développement des connaissances techniques appliquées et à la sensibilisation des acteurs potentiels.

Préalablement à tout grand projet d'infrastructure, il convient d'évaluer les impacts territoriaux prévisibles et de coordonner les mesures communautaires, nationales, et régionales ou locales.

(117) Options politiques

24. Renforcement des réseaux de transport secondaires et de leur raccordement aux RTE, y compris le développement de systèmes de transport public régionaux efficaces.
25. Promotion d'un accès spatialement plus équilibré de l'UE au transport intercontinental, par une répartition adéquate des ports de mer et des aéroports (portes d'accès mondiales) et par l'amélioration de leur niveau de services et de leur raccordement à l'arrière-pays.
26. Amélioration des liaisons de transport des régions périphériques et ultra-périphériques aussi bien avec l'UE qu'avec les pays tiers voisins, notamment en matière de transport aérien, et réalisation des infrastructures appropriées.
27. Amélioration de l'accès aux infrastructures de télécommunication et de leur utilisation ; fourniture de "services universels" dans les régions faiblement peuplées moyennant un aménagement approprié des tarifs.
28. Amélioration de la coopération entre les politiques de transport aux échelles communautaire, nationale et régionale.
29. Introduction d'une étude d'impact territorial en tant qu'instrument d'évaluation spatiale des grands projets d'infrastructure (en particulier dans le domaine des transports).

3.3.3 Utilisation efficace et durable des infrastructures



(118) L'augmentation actuelle du trafic de personnes et de marchandises (tout particulièrement dans le domaine des transports routier et aérien) menace de plus en plus l'environnement et l'efficacité des systèmes de transport. Il est possible de contribuer à une moindre congestion par une politique de développement spatial appropriée, qui influe sur la localisation des entreprises et de la population, et par là-même sur le besoin de mobilité et sur le choix du mode de transport. Les infrastructures existantes peuvent être plus efficacement utilisées en renforçant les moyens de transport moins polluants, et en favorisant les chaînes de transport intermodal. Cet objectif doit toutefois être atteint sans porter préjudice à la compétitivité de l'UE et de ses régions. L'intégration des planifications en matière de transports et d'affectation du sol peut être particulièrement efficace dans les grandes régions urbaines, où la dépendance de la population par rapport à la voiture individuelle pourrait être fortement réduite. Il faut conduire une politique qui encourage l'utilisation des transports publics dans les villes et leur périphérie ainsi que dans les régions densément peuplées.

(119) Au cœur de l'UE, mais également dans d'autres zones densément peuplées le long des grands corridors ou de certaines côtes, le trafic, et plus particulièrement le trafic routier, a atteint une ampleur telle qu'il devient urgent de prendre des mesures pour réduire à la fois la perte d'accessibilité et les nuisances environnementales qui en découlent. Par conséquent, il est nécessaire de prendre davantage de mesures pour promouvoir les modes de transport non polluants. En font par exemple partie : l'augmentation des péages routiers et l'internalisation des coûts externes du transport routier couplée avec une politique de localisation adéquate. Les instruments seront mis en œuvre en tenant compte des caractéristiques locales. Le transport routier des personnes et des marchandises restera cependant très important, particulièrement pour la desserte des régions périphériques ou peu densément peuplées.

(120) Le renforcement des modes de transports plus respectueux de l'environnement nécessite une approche intermodale ainsi qu'une gestion coordonnée des infrastructures de transport. Leur utilisation plus efficace et durable suppose un recours accru au chemin de fer et également, pour le transport des marchandises, aux voies navigables (navigation maritime, côtière et intérieure). En plus de l'amélioration de l'efficacité des réseaux, il faut développer des connexions intermodales adéquates, ce qui requiert une offre de points de transbordement et de chargement couvrant l'ensemble du territoire. Le potentiel du transport ferroviaire ne pourra être pleinement exploité que moyennant une profonde modernisation. Ceci nécessite aussi bien le développement de l'interopérabilité des différents systèmes que l'amélioration de la logistique. Dans les régions européennes les plus densément peuplées, le transport ferroviaire à grande vitesse peut se substituer au transport aérien sur des distances allant jusqu'à 800 km environ. Dans les régions périphériques à plus faible densité de population, en particulier dans les régions insulaires, il faut cependant accorder plus d'attention aux transports aériens régionaux même sur de plus courtes distances ; de manière générale, il faut trouver des solutions spécifiques pour les régions les moins favorisées.

(121) Les responsables des ports, des aéroports, des chemins de fer et des axes routiers principaux, ainsi que les opérateurs des différents réseaux, devraient coordonner leurs politiques et leurs activités dans le cadre de schémas multimodaux intégrés. Il faut tirer parti des synergies potentielles entre les systèmes de transport. Le partage d'infrastructures existantes peut également constituer une solution pour éviter les surcapacités. Ainsi par exemple, deux ports voisins peuvent utiliser des voies ferrées en commun, ou un aéroport peut desservir une zone traversant les frontières.

(122) Les coopérations entre politiques de transport nationales, régionales et locales représentent un autre aspect important. Des connexions efficaces entre les réseaux des différents niveaux sont indispensables. Des initiatives régionales peuvent aider les institutions et les opérateurs de réseaux nationaux à améliorer leur planification et l'exploitation de leurs capacités grâce à la prise en compte des besoins locaux.

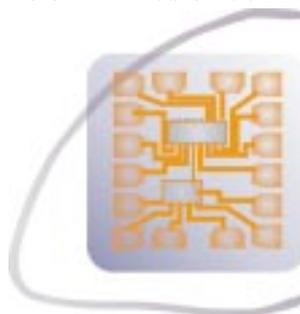
(123) Les télécommunications et les technologies de l'information et de la communication sont un important instrument complémentaire pour l'intégration régionale. Elles ne peuvent toutefois pas être considérées comme un substitut à la desserte par les transports. A ce sujet, l'accent devrait être mis sur la coordination entre décideurs du

domaine des transports et des télécommunications. De même, la planification spatiale et celle des transports devraient être davantage liées.

(124) Options politiques

30. Meilleure articulation de la politique de développement spatial et de la planification de l'affectation du sol avec les planifications en matière de transports et de télécommunications.
31. Amélioration des services de transports publics et fourniture d'un service de transports publics de base dans les petites et moyennes villes.
32. Réduction des nuisances dans les zones au trafic surchargé par le renforcement des moyens de transport non polluants, l'augmentation des péages routiers et l'internalisation des coûts externes.
33. Promotion de la mise en réseau des nœuds intermodaux de transport de marchandises, en particulier pour le transport dans les corridors européens, avec une attention particulière pour la navigation maritime et intérieure.
34. Planification et gestion coordonnées et intégrées des infrastructures afin de limiter les investissements inefficaces (par exemple la réalisation inutile de voies de communication en parallèle), et d'assurer une utilisation efficace des infrastructures de transport existantes.

3.3.4 Diffusion de l'innovation et du savoir



(125) L'accès au savoir est aussi important pour la compétitivité de l'UE que l'accès aux infrastructures. Interconnectés à l'échelle régionale, les marchés de l'emploi comme les sites de production et de services ont besoin de systèmes d'innovation dynamiques, d'un transfert efficace des technologies, ainsi que d'institutions qui assurent la qualification de leur main-d'œuvre. Malgré les progrès réalisés au cours de la dernière décennie, qui ont produit un grand nombre de nouvelles technologies et amélioré les

possibilités de formation et les connaissances techniques, l'accès au savoir et le potentiel d'innovation restent mal répartis d'un point de vue spatial. Il faut également sensibiliser encore davantage la population quant aux possibilités offertes. Les gouvernements (à tous les échelons) doivent veiller à ce que l'enseignement et la recherche correspondent mieux aux besoins des structures économiques régionales. Il leur revient également d'élever le niveau général d'éducation.

(126) Pour le développement économique futur, l'échange de prestations immatérielles revêt une importance croissante. Les emplois sont de plus en plus qualifiés. L'augmentation de la productivité et la croissance de l'emploi dépendent de plus en plus d'une large diffusion de produits et de processus nouveaux et de meilleure qualité. Les entreprises qui sauront combiner capacités d'innovation, nouvelles formes d'organisation et meilleure qualification de la main d'œuvre auront, à long terme, une meilleure position sur le marché.

(127) Dans ce contexte, il est indispensable d'avoir accès au moins à un niveau minimum d'offre de formation de qualité et à des centres de recherche. Pour que les entreprises des zones moins développées coopèrent directement avec des centres de recherche et de formation, il est décisif que des intermédiaires qualifiés établissent les contacts appropriés. Des centres de services techniques, dans le cadre desquels des innovations pourraient être présentées et testées par les entreprises locales, seraient utiles à cet effet. En outre, il faut améliorer la communication entre les entreprises locales d'une part et les centres technologiques, les universités et les consultants d'entreprises d'autre part, afin de tirer parti de la complémentarité de leurs compétences.

(128) L'attractivité économique d'une région dépend aussi du niveau de formation et des aptitudes professionnelles de sa main-d'œuvre. Ces dernières années, les régions moins développées ont fait de réels progrès en ce sens, en particulier dans la lutte contre l'analphabétisme. Ces efforts doivent être poursuivis. De plus, il faudra veiller à ce que les entreprises locales soient en mesure d'employer et de payer la main-d'œuvre en fonction de ses qualifications, et de la retenir ainsi dans la région.

(129) Les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent contribuer à réduire les déficits dans l'accès à l'innovation et au savoir, et soutenir ainsi l'implantation d'entreprises dans les régions rurales. De cette manière sont créées des incitations à l'investissement dans des régions où les coûts relatifs de localisation sont en

général moins élevés. Ceci peut favoriser un développement polycentrique de l'espace de l'UE.

(130) La diffusion des nouvelles technologies de l'information dans toutes les régions signifie non seulement la fourniture d'un service de base qualitativement équivalent, mais également l'application d'une politique tarifaire adéquate. Les pays nordiques nous fournissent la preuve qu'une faible densité de population n'est pas un obstacle insurmontable à la mise en place et à une utilisation largement répandue de services de télécommunication performants. À côté des mesures réglementaires, des stratégies de stimulation de la demande de connaissances favorisent la gestion et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Ceci comprend par exemple des campagnes de sensibilisation ("awareness raising") et une meilleure offre de formation.

(131) Options politiques

35. Intégration globale dans les schémas de développement spatial des politiques relatives au savoir, telles que la promotion de l'innovation, la formation scolaire ou professionnelle, la formation continue, la recherche et le développement technologique, en particulier dans les zones éloignées ou peu densément peuplées.
36. Assurer un accès paneuropéen aux infrastructures relatives au savoir, en tenant compte du potentiel socio-économique des petites et moyennes entreprises (PME) modernes en tant que moteurs d'un développement économique durable.
37. Favoriser la mise en réseau des entreprises et la diffusion rapide des innovations, notamment par le biais d'institutions régionales de promotion des innovations.
38. Soutien à la création de centres d'innovation, ainsi qu'à la coopération entre l'enseignement supérieur, la recherche appliquée et le développement, d'une part, et l'économie privée d'autre part, en particulier dans les espaces économiquement faibles.
39. Développement d'un ensemble de mesures de stimulation de l'offre et de la demande destinées à améliorer l'accès régional aux technologies de l'information et de la communication et leur utilisation.

3.4 Gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel

3.4.1 Nature et patrimoine culturel, un atout pour le développement



(132) La communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen concernant la Stratégie Européenne pour la Biodiversité⁵⁵ affirme que le développement spatial peut jouer un rôle important pour le maintien et l'utilisation durable de la biodiversité à l'échelle locale et régionale. La nature et le patrimoine culturel de l'UE sont menacés en permanence par des interventions d'ordres divers. Même si des mesures strictes de protection se justifient parfois, il est souvent plus judicieux d'inclure la protection et la gestion des zones menacées dans des stratégies de développement spatial relatives à des zones plus vastes.

(133) Le patrimoine culturel de l'Europe – qui va des paysages culturels en milieu rural aux centres urbains historiques – est l'expression de son identité et revêt une importance universelle. Il fait également partie intégrante de l'environnement quotidien de beaucoup de personnes et enrichit leur qualité de vie. Des mesures de protection rigoureuses, telles que les prévoit la protection des sites et monuments classés, ne peuvent couvrir qu'une petite partie de ce patrimoine. Pour la majeure partie, une approche créative s'impose afin d'inverser la tendance à l'abandon, à la dégradation et à la destruction qui prévaut dans nombre de zones, et de pouvoir transmettre ainsi le patrimoine culturel aux générations futures, y compris les réalisations contemporaines. Il convient également de redéployer la vie culturelle sur l'ensemble du territoire de l'UE en encourageant notamment la création de centres culturels, la requalification des espaces publics et la revitalisation des lieux de mémoire collective. A ce titre, le développement culturel peut jouer un rôle de rééquilibrage social et spatial.

(134) La nature et le patrimoine culturel constituent un facteur économique qui gagne en importance pour le développement régional. La qualité de la vie dans les villes, leurs alentours et le milieu rural, intervient de plus en plus dans

les choix de localisation des entreprises. Les curiosités naturelles et culturelles représentent également un atout essentiel pour le développement du tourisme.

3.4.2 Préservation et développement de la nature



(135) Dans l'UE, le développement des ressources naturelles repose sur une gestion des facteurs environnementaux (air, eau, sol) et sur une protection ciblée de certaines zones (zones protégées, zones écologiques sensibles).

(136) En dépit du fait que l'étendue des zones protégées se soit accrue ces dix dernières années, ces zones restent majoritairement des "îlots" protégés. Fondée sur la directive sur la faune, la flore et l'habitat (Directive FFH) et sur les directives environnementales, la création d'un réseau "Natura 2000" de zones protégées sur l'ensemble du territoire communautaire constitue une approche pertinente qu'il s'agit d'harmoniser au plus vite avec la politique de développement régional. Des mesures concertées de protection des zones qui font partie de ce réseau doivent être intégrées dans des schémas de développement spatial coordonnés. Un système de liaisons écologiques et le réseau Natura 2000 permettent aussi de préserver et de développer un ensemble de biotopes méritant d'être protégés. Les liaisons et les couloirs qui relient les espaces protégés jouent un rôle très important, comme par exemple les haies qui favorisent les migrations et l'échange génétique des plantes et des animaux sauvages. De plus, une politique d'utilisation du territoire conçue dans un sens assez large peut fournir un cadre pour protéger les espaces sans les isoler. Si nécessaire, des zones-tampon peuvent être définies.

(137) Outre les zones protégées, différents types de zones sensibles d'un point de vue écologique témoignent d'une grande diversité biologique, comme par exemple les zones montagneuses, les zones humides, les régions côtières, et les îles. Etant donné qu'il existe de moins en moins de biotopes de ce type encore en grande partie intacts, il faut également assurer la protection de leurs parties les plus significatives du point de vue de leur valeur écologique. Mais la

protection seule ne suffit pas à préserver ces zones. Leurs parties les moins sensibles devraient être valorisées sur le plan économique en tenant compte de leur fonction écologique. Ainsi de nouvelles perspectives de développement s'offrent-elles en même temps aux régions, par exemple dans le domaine d'un tourisme "doux", respectueux de l'environnement.

(138) Le maintien et le développement des ressources naturelles nécessitent des stratégies intégrées de développement et des modèles de planification appropriés, ainsi que des formes de gestion adaptées. Cela garantit que la protection de la nature et l'amélioration des conditions de vie de la population seront prises en considération de manière équilibrée. Les études d'impact territorial et environnemental peuvent fournir l'information nécessaire à cet effet. La population concernée doit également être activement impliquée dans la recherche de solutions équilibrées. Les recommandations pour la planification spatiale dans les zones côtières de la Baltique sont un exemple très parlant de coopération internationale dans ce domaine.³⁶

(139) Par ailleurs, il faut s'engager plus résolument sur de nouvelles voies menant à une harmonisation entre protection de la nature et développement spatial. En préservant la nature, les zones protégées et les autres zones de grande valeur écologique rendent un service considérable à la société dans son ensemble. Les mesures de protection et les restrictions au développement ne doivent cependant pas être mises en œuvre au détriment des conditions de vie de la population. Au contraire, il convient de valoriser les prestations écologiques sur le plan économique, éventuellement par le biais de solutions fiscales adaptées. Les revenus ainsi obtenus permettraient d'ouvrir de nouvelles perspectives correspondant bien à la fonction de ces régions, et en même temps de préserver la nature.

(140) Ce que l'on appelle "l'effet de serre", c'est-à-dire la concentration de gaz produisant cet effet dans l'atmosphère terrestre, représente pour l'avenir l'un des plus grands défis posés à la protection de l'environnement. Ce sont principalement la combustion de grandes quantités de combustibles fossiles dans les secteurs de l'énergie et des transports, la destruction des forêts, l'intensification de l'agriculture ainsi que la production de Chloro-Fluoro-Carbone (CFC) et de halons, qui sont responsables des changements climatiques résultant de l'effet de serre. Pour contrecarrer cette évolution, les engagements pris par l'UE à Kyoto pour diminuer les émissions de CO₂ doivent être strictement appliqués. La politique de développement spatial peut contribuer significativement à préserver le climat, en s'appuyant

sur des structures d'urbanisation et des localisations qui ont besoin de moins d'énergie et qui génèrent moins de trafic, et en favorisant une utilisation accrue des énergies renouvelables qui ne produisent pas de CO₂. En tant que "poumon vert", les forêts européennes sont d'une importance capitale pour le développement durable ; ceci implique une utilisation optimale des ressources forestières d'Europe. Dans ce contexte une sylviculture durable devrait être hautement prioritaire.

(141) La destruction des sols constitue un autre problème majeur en matière d'environnement dans l'UE. Par sa nature, son ampleur et son intensité, l'activité humaine menace de faire disparaître à jamais une grande partie des sols dans leur diversité et dans leur fonction de support fondamental de la vie. Les menaces les plus significatives sont l'érosion du sol due à son utilisation, les inondations, les dégâts forestiers, la pollution des nappes phréatiques, la concentration de matières polluantes, mais aussi l'intensité de l'exploitation agricole et l'urbanisation des espaces ouverts. Une protection efficace s'impose donc afin de préserver les ressources naturelles et les fonctions du sol. Cela suppose de mettre un frein aussi bien à la compaction, à l'érosion et à la destruction des sols liées à leur utilisation, qu'à leur contamination par des substances nocives, et aux emprises excessives sur les espaces ouverts à des fins d'urbanisation.

(142) Les zones protégées et les zones menacées doivent être considérées comme faisant partie intégrante des régions urbaines et rurales. Une planification territoriale au niveau politico-administratif approprié peut jouer un rôle décisif à cet égard, de même que pour la protection des hommes et des ressources face aux catastrophes naturelles. Les décisions relatives au développement spatial doivent prendre en compte les risques potentiels que représentent les inondations, les incendies, les tremblements de terre, les glissements de terrain, l'érosion, les coulées de boue et les avalanches ainsi que la progression des zones de sécheresse. La prévention des risques devrait tout particulièrement tenir compte de la dimension régionale et transnationale.

(143) Options politiques

40. Développement des réseaux écologiques européens, comme il est proposé par Natura 2000, y compris les nécessaires liaisons entre les sites naturels et les zones protégées d'importance régionale, nationale, transnationale et communautaire.

41. Prise en considération du maintien de la biodiversité dans les politiques sectorielles (agriculture, politique régionale, transports, pêche, etc.), comme le prévoit la stratégie communautaire pour la biodiversité.
42. Elaboration de stratégies intégrées de développement spatial pour les zones protégées, les zones écologiques sensibles et les zones à biodiversité élevée telles que les zones côtières, les zones de montagne et les zones humides, moyennant un équilibre entre protection et développement fondé sur des études d'impact territorial et environnemental et avec la participation des partenaires concernés.
43. Recours renforcé à des instruments économiques pour prendre en considération l'importance écologique des zones protégées et des zones écologiques sensibles.
44. Promotion de structures d'habitat consommant moins d'énergie et générant moins de trafic, planification intégrée des ressources et recours accru aux énergies renouvelables pour réduire les émissions de CO₂.
45. Protection des sols en tant que support fondamental de la vie pour les êtres humains, les animaux et les plantes, par la réduction de l'érosion et de la destruction des sols ainsi que des emprises excessives sur les espaces ouverts.
46. Elaboration de stratégies aux échelles locale, régionale et transnationale pour la gestion des risques dans les zones sujettes aux catastrophes naturelles.

3.4.3 Gestion des ressources en eau : un défi majeur pour le développement spatial



(144) L'eau représente une ressource vitale pour la nature, l'agriculture, les ménages, l'industrie, les loisirs, la production d'énergie et les transports. Dans l'UE, la présence d'eau est souvent considérée comme allant de soi. Pourtant, les diffi-

cultés pour assurer l'approvisionnement en eau vont vraisemblablement s'accroître à l'avenir, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. En raison d'une pollution constante, d'une surexploitation et d'une mauvaise gestion, la qualité des ressources en eau s'est détériorée, l'ampleur du problème variant cependant d'une région à l'autre de l'UE. Du fait que l'eau ignore les frontières, les problèmes dans ce domaine prennent souvent une dimension transnationale. Une coopération au-delà des frontières administratives s'avère par conséquent indispensable pour gérer les ressources en eau, tant dans les grandes vallées fluviales, pour la protection contre les inondations, la prévention de la sécheresse, que pour la protection des nappes phréatiques et des zones humides.

(145) Une politique de protection de l'eau et la gestion des ressources en eau sont devenues indispensables. Les politiques relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines doivent être liées à la politique de développement spatial. On optera pour des mesures préventives qui réduisent le volume des eaux usées ainsi que la surexploitation et la pollution des ressources en eau, plutôt que pour un traitement ultérieur des dégâts environnementaux. Une planification adéquate du territoire et de l'affectation des sols peut contribuer de manière décisive à l'amélioration de la qualité de l'eau. Les impacts des grands projets en rapport avec l'exploitation de l'eau devraient être préalablement évalués dans le cadre d'études d'impact environnemental et d'impact territorial. En outre, il s'agit de promouvoir des stratégies transfrontalières et transnationales de développement spatial en tant que bases pour le développement d'une meilleure gestion des ressources en eau.

(146) L'eau peut aussi représenter une menace. La planification spatiale peut apporter une contribution significative à la protection des personnes et à la diminution des risques d'inondation, surtout à l'échelle transnationale. Des mesures de prévention des inondations peuvent être combinées avec des mesures de développement ou de réhabilitation de la nature. A cet effet, le programme INTERREG II C pour la prévention des inondations esquisse des premières possibilités d'approches.

(147) La demande en eau augmente surtout en raison de la consommation croissante des ménages, de l'agriculture et du tourisme. Le problème est particulièrement aigu dans les régions méditerranéennes. C'est pourquoi les programmes de lutte contre la sécheresse, tels que certains programmes spécifiques menés dans le cadre d'INTERREG II C, doivent être davantage orientés vers la limitation de la demande en eau et sur l'amélioration de l'efficacité des systèmes d'approvisionnement. Pour les activités grandes consommatrices d'eau, la planification spatiale peut indiquer déjà dans les plans une approche qui ménage les ressources. Ces problèmes méritent un

large débat public parce que seule une prise de conscience par la population peut garantir une utilisation durable des ressources en eau.

(148) La surexploitation des eaux souterraines et les projets de drainage ont également des effets négatifs sur les zones écologiques sensibles. Des grandes parties de biotopes humides ont été détruites, et certaines zones humides ont totalement disparu. Leur valeur biologique et leurs fonctions naturelles d'assainissement et de régulation font des zones humides une ressource précieuse. Leur préservation et leur réhabilitation sont hautement prioritaires.

(149) L'apport d'éléments chimiques et organiques dans les mers met les écosystèmes maritimes en péril et entraîne une dégradation globale de l'environnement.

(150) Options politiques

47. Amélioration de l'équilibre entre l'offre et la demande en eau, en particulier dans les zones exposées au risque de sécheresse. Développement et application d'instruments économiques pour la gestion de l'eau, y compris la promotion de méthodes d'exploitation agricole et de technologies d'irrigation ménageant les ressources en eau dans les zones souffrant de pénurie.
48. Promotion de la coopération transnationale et interrégionale dans la mise en œuvre de stratégies intégrées pour la gestion des ressources en eau, y compris les grandes nappes phréatiques, en particulier dans les zones menacées de sécheresse ou d'inondation et dans les régions côtières.
49. Préservation et réhabilitation des grandes zones humides menacées par des prélèvements d'eau excessifs ou par la dérivation des cours d'eau qui les alimentent.
50. Gestion concertée des mers, en particulier préservation et réhabilitation des écosystèmes maritimes menacés.
51. Renforcement de la responsabilité des régions dans la gestion des ressources en eau.
52. Réalisation d'études d'impact environnemental et d'études d'impact territorial pour tous les grands projets du domaine de la gestion de l'eau.

3.4.4 Gestion créative des paysages culturels



(151) Par leur spécificité, les paysages culturels contribuent à l'identité locale et régionale et reflètent l'histoire et les interactions entre l'homme et la nature. Ils représentent par conséquent une valeur considérable, par exemple en tant qu'attractions touristiques. La préservation de ces paysages culturels est très importante, mais elle ne doit pas entraver excessivement, voire rendre impossible l'exploitation économique. Dans certains cas, la protection ciblée de sites exceptionnels s'impose. Dans d'autres cas, il faut préserver ou réhabiliter des paysages entiers. Le type et le mode d'exploitation agricole sont souvent le facteur décisif pour prévenir la destruction des paysages culturels.

(152) Une caractéristique commune à nombre de paysages européens est leur évolution constante. Cela entraîne cependant un risque d'uniformisation et de perte de biodiversité. Quelques paysages culturels devraient être protégés en tant qu'exemples uniques de paysages culturels historiques, tels que par exemple le bocage, un paysage cloisonné par des haies que l'on trouve le long des côtes atlantiques. Des mesures de protection s'imposent également pour certains éléments typiques de paysages anciens, comme par exemple les anciens systèmes "d'open fields" au sein desquels des localités d'intérêt historique ont vu le jour. De même, des chemins historiques qui traversent différents pays, comme le chemin de pèlerinage qui mène à Saint-Jacques-de-Compostelle ou la "Via Francigena" en Italie, sont d'une valeur telle qu'ils devraient être protégés.

(153) Dans bon nombre de cas, la réhabilitation ou l'aménagement créatif des paysages sont plus importants que la préservation de la situation actuelle. Actuellement, on assiste souvent à une mise en œuvre non coordonnée de mesures ayant un impact paysager, dont les résultats tiennent au hasard et ne font que refléter la diversité des intérêts en présence. Les nouvelles zones d'activités et les nouveaux quartiers résidentiels sont souvent aménagés sans tenir compte de critères esthétiques ou environnementaux. L'exploitation de matières premières est en partie à l'origine de la destruction de paysages entiers. Nombre de régions

européennes requièrent par conséquent une politique paysagère individualisée et créative, c'est-à-dire une politique basée sur l'intégration, ouverte aux nouvelles évolutions, et qui contribue à la création ou à la réhabilitation de paysages attractifs.

(154) Dans certains cas enfin, la dégradation des paysages est due à une intervention humaine insuffisante. Il s'agit en particulier d'endroits où les méthodes agricoles traditionnelles ont été abandonnées. L'abandon de l'exploitation agricole dans des zones menacées, telles que les régions montagneuses et côtières, peut être particulièrement lourd de conséquences, en aggravant par exemple l'érosion des sols. Dans des zones peu exploitées, la diminution de l'emprise humaine peut toutefois mener à la régénération de la nature. La promotion de méthodes de gestion paysagère traditionnelles, le développement du tourisme et le reboisement peuvent par exemple représenter des alternatives à la mise en friche intégrale.

(155) Options politiques

- 53. Préservation et développement créatif des paysages culturels de grande valeur historique, culturelle, esthétique ou écologique.
- 54. Valorisation des paysages culturels dans le cadre de stratégies intégrées de développement spatial.
- 55. Amélioration de la coordination des mesures de développement qui affectent les paysages.
- 56. Réhabilitation créative des paysages ayant souffert des interventions humaines, y compris des mesures de remise en culture.

3.4.5 Gestion créative du patrimoine culturel



(156) Bon nombre de villes et de communes européennes comptent de nombreux sites d'une valeur culturelle exceptionnelle, souvent victimes d'une dégradation lente mais constante. Les investissements considérables consacrés à la conservation et à la restauration n'ont pas encore permis

d'arrêter cette tendance. Des programmes de protection doivent être lancés afin d'éviter des dommages irréparables. Les Etats signataires de l'Accord de Grenade de 1985 se sont engagés dans la voie d'une solution qui consiste à protéger le patrimoine architectural et à garantir sa conservation, mais à tenir compte en même temps des besoins d'une société moderne.³⁷

(157) Le patrimoine culturel est particulièrement menacé par la pollution, les interventions humaines et les risques naturels. Les connaissances relatives à ces facteurs de risque sont toutefois encore insuffisantes. Ceci nécessite le développement de méthodologies pertinentes, basées sur un modèle complet d'évaluation des risques.

(158) Le patrimoine culturel de l'UE n'est pas seulement constitué de monuments et de sites archéologiques isolés, qui possèdent une valeur culturelle et historique certaine. Les différents styles de vie des habitants des villes et des communes européennes sont à considérer dans leur ensemble comme une composante à part entière du patrimoine culturel. Nombre de villes européennes sont exposées aux dangers de la commercialisation et de l'uniformisation culturelle, qui détruisent leur individualité et leur identité. Parmi ces dangers, on compte par exemple la spéculation immobilière, les projets d'infrastructure surdimensionnés par rapport à leur environnement, et les adaptations trop serviles aux exigences du tourisme de masse. Ces facteurs portent souvent gravement atteinte à la structure et à la vie sociale des villes, ainsi qu'à leur potentiel en tant que localisation attractive pour les investissements mobiles. Des stratégies de développement spatial peuvent contribuer à contrer ces risques.

(159) Les constructions contemporaines novatrices ne devraient pas être considérées comme des facteurs dérangeants, mais plutôt comme un enrichissement potentiel du patrimoine. Les meilleures œuvres architecturales apparaissent souvent comme des réussites isolées auxquelles succèdent d'autres projets qui dégradent la qualité de l'environnement urbain. La construction de bâtiments ou d'ensembles répond rarement à une vision contemporaine de l'urbanisme et s'intègre rarement harmonieusement dans les ensembles urbains. Tout comme en milieu rural, les paysages urbains sont souvent aussi le fruit de développements dus au hasard. Des stratégies pour une conception créative de l'image urbaine ne se développent que lentement. Elles sont pourtant urgentes, particulièrement dans les villes où l'abandon a causé une dégradation des bâtiments telle que plus personne ne veut y vivre ou y investir.

(160) Options politiques

57. Développement de stratégies intégrées pour la protection du patrimoine culturel menacé ou dégradé, y compris le développement d'instruments pour évaluer les facteurs de risque et pour surmonter les situations de crise.

58. Préservation et aménagement créatif des ensembles urbains qui méritent d'être protégés.

59. Promotion d'une architecture contemporaine de grande qualité.

60. Sensibilisation au fait que les politiques de développement urbain et spatial d'aujourd'hui contribuent au patrimoine culturel des générations à venir.

4 L'application du SDEC

4.1 Vers un développement spatial intégré

(161) Lors de l'application des options politiques par les structures gouvernementales et administratives des Etats membres et par les institutions de l'UE, les chevauchements et conflits possibles sur les plans matériel, territorial et temporel doivent être pris en compte dès le départ et les priorités adéquates doivent être définies. Ceci nécessite de nouvelles modalités de coopération basées sur le volontariat, conformément aux principes du SDEC. L'application des options politiques est basée sur le principe de subsidiarité. Une coopération étroite est donc nécessaire, d'une part entre les politiques sectorielles ainsi qu'entre les politiques sectorielles et les responsables du développement spatial à tous les niveaux (coopération horizontale), et d'autre part, entre les politiques à l'échelle communautaire et les politiques aux niveaux transnational, régional et local (coopération verticale, cf. figure 7). La coopération est la clé d'une politique de développement spatial intégrée et représente une plus-value par rapport à une mise en œuvre séparée des politiques sectorielles.

(162) Une politique de développement spatial intégrée à l'échelle de l'UE doit combiner entre elles les options politiques pour le développement de zones données, de façon à ce que les frontières nationales et les autres contraintes administratives ne représentent plus des obstacles au développement. Le SDEC définit le cadre pour l'application intégrée des options politiques. L'approfondissement du contenu n'est pas la mission d'une seule autorité, mais relève de la responsabilité d'un grand nombre d'autorités chargées du développement spatial (aménagement du territoire, planification régionale, planification urbaine) ainsi que des planifications sectorielles.

(163) Les options politiques se distinguent en fonction de leur champ d'application territorial. Le SDEC préconise

trois échelons pour la coopération territoriale :

- I l'échelon communautaire
- I l'échelon transnational / national
- I l'échelon régional / local

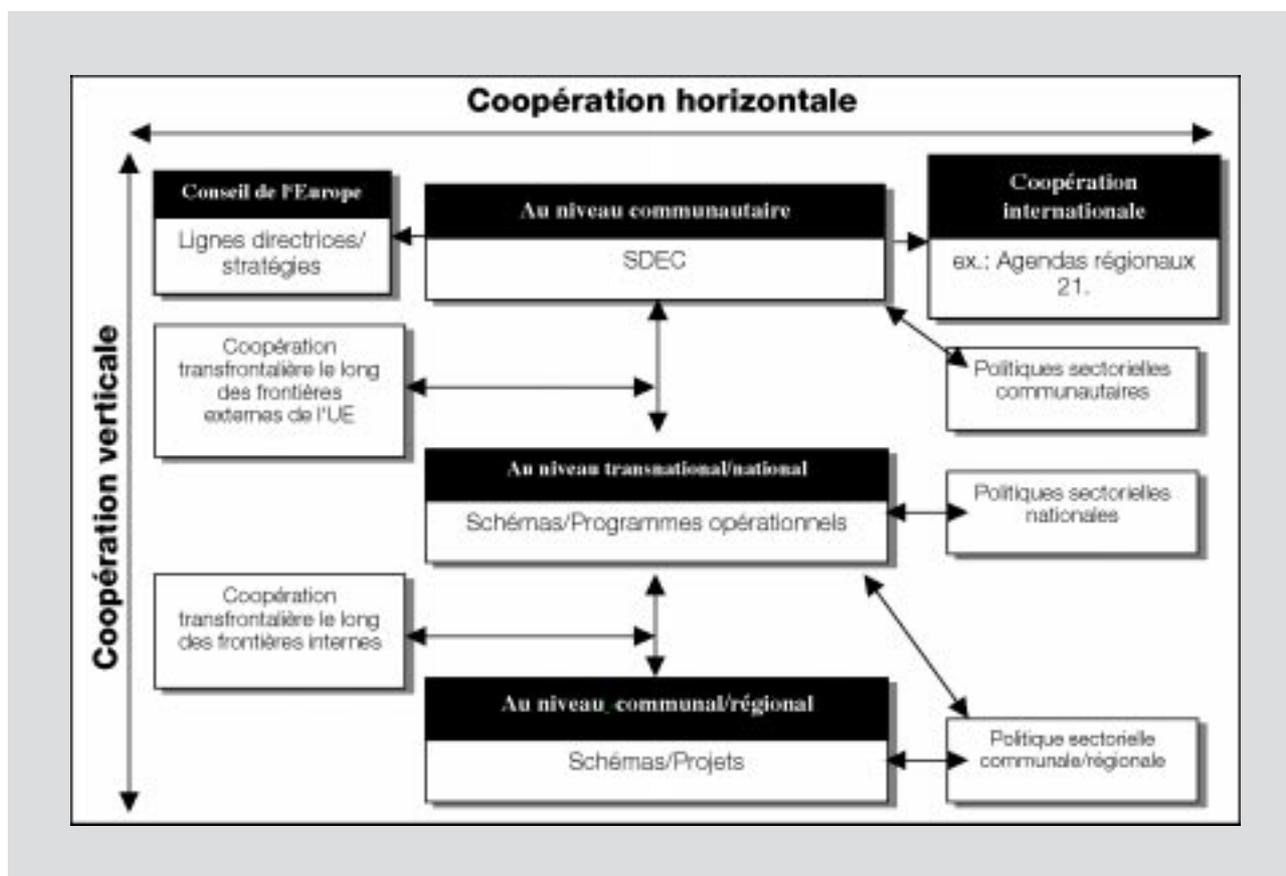
Du point de vue de l'UE, la coopération à l'échelon transnational revêt une importance centrale à cet égard. Des stratégies et des programmes transnationaux contribuent à la différenciation des politiques sectorielles communautaires dans les diverses régions de l'UE. Ils peuvent aussi favoriser la coordination entre les politiques communautaires et les politiques correspondantes aux niveaux national, régional et local.

(164) Des possibilités de combinaisons des options politiques du SDEC se dégagent une série de tâches importantes pour une politique de développement spatial équilibrée et durable. Ces tâches doivent être précisées en fonction de chaque situation locale. Citons-en quelques exemples :

- I La promotion de la mise en réseau des régions urbaines : toutes les villes et les régions doivent être en mesure de contribuer à la réduction du chômage, à la croissance économique et à l'équilibre social dans l'UE. Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer les partenariats et les coopérations stratégiques entre les régions urbaines. Ceci requiert des approches régionale, transfrontalière et transnationale des réseaux urbains.
- I Une meilleure accessibilité comme condition de base d'un développement polycentrique : même s'il est impossible d'atteindre un niveau d'accessibilité égal pour toutes les régions de l'UE, des améliorations respectant le principe de durabilité sont d'une importance cardinale, en particulier dans les régions périphériques et dans les espaces très denses souffrant fortement de la congestion liée au trafic.

- I Le développement d'Euro-corridors : ces corridors peuvent renforcer la cohésion spatiale de l'UE et représentent un instrument essentiel du développement spatial en faveur de la coopération entre villes. Le concept spatial d'Euro-corridor permet d'articuler entre elles les politiques sectorielles, comme les transports, l'infrastructure, le développement économique, l'urbanisme et l'environnement. Un tel concept de développement devrait clairement indiquer les zones susceptibles d'être densifiées du fait de la croissance et celles qui doivent être préservées en tant qu'espaces ouverts. L'UE compte de nombreux corridors potentiels. Certains corridors sont déjà bien développés. Ailleurs dans l'UE, il est nécessaire d'en développer de nouveaux et de les relier aux corridors existants. A cet effet, il faut identifier les principaux chaînons manquants et les réseaux secondaires.
- I Le renforcement des villes et des régions aux frontières extérieures de l'UE : des politiques pour le développement des "villes-portes", de l'infrastructure multi-modale pour les corridors européens, d'un accès équivalent aux services de télécommunications et d'une bonne accessibilité intercontinentale sont susceptibles de renforcer le rôle des régions et des villes situées le long des frontières extérieures. Ceci est valable autant pour le processus d'élargissement que pour l'approfondissement des relations avec des pays tiers, que ce soit vers le sud ou vers d'autres régions économiques d'importance mondiale.
- I La préservation et le développement de la biodiversité dans les régions de l'UE : le développement fructueux d'un réseau européen d'espaces naturels dépend de la coordination spatiale de diverses politiques communautaires entre elles ainsi que des mesures correspondantes prises au niveau national. De nombreuses espèces animales sauvages, surtout des oiseaux, utilisent l'ensemble du territoire de l'UE comme milieu de vie au cours d'une année. Il est important d'appréhender les relations entre les éléments constituant ces réseaux, tels que les zones humides, les parcs nationaux, les îles, les régions côtières, les lagunes et certaines zones rurales,

Figure 7: modalités de coopération en matière de développement spatial



et de les coordonner à l'échelle européenne en impliquant activement les acteurs régionaux et locaux.

- I Le développement du patrimoine culturel européen : compte tenu de la mondialisation, la préservation de la diversité de l'identité européenne nécessite de coordonner des stratégies cohérentes de préservation du patrimoine culturel avec les besoins de l'économie et du développement régional. Des lignes directrices et des instruments de développement spatial doivent être définis dans cette perspective. Cela concerne aussi bien le patrimoine culturel des origines communes dispersé à travers l'Europe (comme par exemple l'héritage culturel celte ou les itinéraires historiques de pèlerinage) que le patrimoine local (comme par exemple les ensembles urbains de Bruges ou de Venise).
- I La nécessité d'un aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : à cause des conflits sectoriels grandissants, des évolutions démographiques et du nombre d'institutions et d'acteurs qui s'intéressent aux zones côtières, celles-ci posent un défi majeur pour le développement spatial à l'échelle de l'UE.

(165) Il devient clair que la mise en œuvre des objectifs et des options politiques de développement spatial demande des approches politiques différentes de celles mises en œuvre dans les domaines politiques où la Communauté détient une compétence bien définie :

- I Même si aucune compétence en matière d'aménagement du territoire n'est fixée au niveau communautaire, il faut garantir que les diverses politiques communautaires qui ont des impacts territoriaux ne se contrarient pas ou ne se neutralisent pas mutuellement.
- I Il ne faut cependant pas bâtir à partir du SDEC un plan-cadre s'imposant aux autres secteurs politiques. Son application repose sur le principe du volontariat. Ceci exige avant tout la coopération, la recherche du consensus et la consultation des responsables politiques et des organes exécutifs concernés aux niveaux communautaire, national, régional et local. Un large soutien du public est une condition de réussite pour l'application efficace de l'approche politique du développement spatial.
- I Pour l'application du document européen qu'est le SDEC, l'accent dominant est mis sur les niveaux communautaire et transnational. La priorité doit être donnée aux questions qui ne peuvent être traitées de manière appropriée par un ou deux Etats membres, mais qui nécessitent la coopération de plusieurs Etats. Dans ce domaine, bien plus que dans d'autres domaines politiques, le succès d'une politique de développement spatial dépend de la collaboration avec les échelons local et

régional. C'est pourquoi des actions transnationales ou transfrontalières à ces échelles sont indispensables pour l'application du SDEC.

- I Il existe une multitude de modes de coopération transfrontalière en matière de développement spatial. Des projets pour un développement équilibré et durable des régions frontalières ainsi que des projets d'investissement peuvent être renforcés et soutenus par un consensus mutuel des deux côtés de la frontière, par des accords politiques, par des études d'impact territorial inter-étatiques et par une adaptation des législations nationales.

Les principales propositions pour l'application du SDEC à chaque niveau politique et administratif sont présentées ci-après.

4.2 L'application du SDEC à l'échelle communautaire

(166) L'application ou la prise en considération du SDEC par les institutions européennes peuvent contribuer à augmenter l'efficacité des politiques communautaires. Le Parlement européen, le Comité des Régions ainsi que le Comité économique et social ont clairement exprimé leur soutien en faveur d'un développement régionalement plus équilibré des villes et des régions de l'UE à travers leurs prises de position au sujet du SDEC.

(167) La Commission européenne a mis sur pied un groupe interservices en vue d'analyser les interactions entre les politiques communautaires et le développement spatial. De plus une approche spatiale intégrant un plus grand nombre de domaines politiques est expérimentée, comme par exemple dans le cadre du programme de démonstration pour l'aménagement intégré des zones côtières. Ainsi sont créés de nouveaux champs d'action pour la coopération horizontale.

Il est recommandé à la Commission européenne d'évaluer de façon systématique et périodique au niveau européen les impacts territoriaux de politiques telles que la politique agricole commune, la politique des transports et des réseaux transeuropéens, la politique structurelle, la politique de l'environnement, la politique de la concurrence, et la politique de la recherche et de la technologie.

(168) Les réunions des Ministres responsables de l'aménagement du territoire et celles du Comité de développement spatial (CDS) jouent un rôle central dans l'application et

l'approfondissement du SDEC. Leur caractère informel ne leur permet cependant pas de prendre des décisions. C'est pourquoi les institutions européennes, telles que le Parlement européen et le Comité économique et social, sont en faveur d'une formalisation de ces organes tout en respectant le principe de subsidiarité. Les Etats membres ont des avis divergents à ce sujet.

Il est proposé aux Etats membres d'étudier les propositions des institutions européennes pour la formalisation des réunions des Ministres de l'aménagement du territoire ainsi que du Comité de Développement Spatial, tout en respectant le principe de subsidiarité.

(169) Avec la création de l'Union économique et monétaire et l'élargissement du commerce international, les questions de développement spatial concernent non seulement les institutions de l'UE mais également les organisations politiques de coopération européennes et internationales (telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE), les organisations non-gouvernementales, les groupements économiques et les sociétés du secteur tertiaire ainsi que les syndicats.

Il est proposé aux institutions européennes, de concert avec les autorités nationales chargées du développement spatial, d'engager des mesures de coopération avec des organisations et des institutions internationales, afin de promouvoir une mise en œuvre cohérente du SDEC à l'échelle internationale.

(170) La mise à disposition d'informations complètes à l'échelle communautaire dans le cadre d'un observatoire permanent de l'espace comprend :

- I un élargissement de la base de connaissances par la mise à disposition de données et d'indicateurs comparables, des analyses et des recherches sur les tendances transfrontalières, transnationales et européennes qui influencent le développement spatial,
- I un échange d'informations comparables concernant la pratique de la planification territoriale,
- I une observation et une évaluation des développements spatiaux qui peuvent avoir des implications pour les objectifs et les options politiques, ainsi que l'élaboration de critères et d'indicateurs adéquats. Ceci est particulièrement important pour l'approfondissement du SDEC.

Il est proposé aux Etats membres de présenter régulièrement, dans des rapports nationaux de développement spatial, des informations standardisées concernant des aspects importants de leur politique nationale de développement spatial et de sa

mise en œuvre, et de s'appuyer pour ce faire sur la structure du SDEC. Ceci contribuerait à la comparabilité de la présentation des tendances qui ont un impact sur le territoire dans les Etats membres.

(171) Le SDEC fournit une première évaluation des tendances et des problèmes en matière de développement spatial en Europe. En complément à la poursuite des recherches et des études, il y a un besoin d'analyses approfondies du développement spatial européen basées sur des fondements statistiques communs et couvrant une plus longue période. Il existe déjà des données et des analyses harmonisées au niveau européen sous la forme de documents, comme par exemple les rapports périodiques sur la situation sociale et économique et le développement des régions de la Communauté et le "Rapport sur la cohésion"³⁸. Lors de la rédaction du SDEC de grandes lacunes ont néanmoins été constatées en matière de données spatialisées comparables. Les critères proposés pour la première fois durant les Présidences espagnole et italienne et étendus durant la Présidence néerlandaise, pourraient fournir un point de départ pour leur collecte. Les critères suivants sont actuellement examinés en détail dans le cadre du programme d'étude de la Commission européenne :

- I position géographique,
- I puissance économique,
- I intégration sociale,
- I intégration spatiale,
- I pression sur l'occupation des sols,
- I richesses naturelles,
- I richesses culturelles.

Il est proposé à la Commission européenne et aux Etats membres de s'accorder sur des critères et sur des indicateurs fiables afin de pouvoir soutenir de façon efficace le développement durable des régions et des villes. Une recherche à long terme sur des thèmes à portée spatiale dans l'UE doit être menée en tant que composante d'un processus permanent de mise à jour du SDEC. Les activités en rapport concernent plus particulièrement :

- I des études et des projets-pilotes établis à l'initiative de la Commission visant à identifier et à analyser les problèmes et les solutions en matière de développement spatial et régional en relation avec le SDEC, ainsi le test de nouvelles formes de coopération,
- I l'échange d'expériences novatrices en vue d'utiliser au mieux et de transmettre les connaissances dans le domaine du développement spatial et régional.

(172) Des critères et des indicateurs spatiaux sont également nécessaires pour développer des scénarios pour le développement spatial à long terme. Les thèmes de portée européenne pour le développement spatial exposés dans le présent SDEC sont basés sur certaines hypothèses valables à long terme. Bien que la coopération en matière de développement spatial puisse se faire aussi bien à court qu'à moyen terme, il ne faut pas perdre de vue les problèmes et les perspectives à long terme.

Il est par conséquent proposé à la Commission Européenne et aux Etats membres d'évaluer les tendances qui apparaissent et les facteurs qui les sous-tendent, ainsi que leurs incidences spatialement différenciées, et de poursuivre cette tâche à long terme en la considérant comme fondamentale. A cette fin les thèmes suivants seront examinés :

- I ***l'évolution démographique et sa répartition ;***
- I ***la mondialisation de l'économie ;***
- I ***le changement de structure et de localisation des activités économiques et du marché du travail ;***
- I ***les changements dans les domaines de la technologie des transports, des télécommunications, du secteur de l'énergie et de l'échange d'informations ;***
- I ***les politiques sectorielles et les projets de l'UE ;***
- I ***l'efficacité des différents réseaux urbains et des partenariats ;***
- I ***l'élargissement de l'UE ;***
- I ***les relations avec les pays tiers.***

(173) Au-delà de l'échange d'informations, un réseau d'instituts de recherche des Etats membres spécialisés dans le développement spatial devrait préparer et accompagner la coopération politique des autorités nationales chargées du développement spatial entre elles et avec la Commission. Les résultats des recherches pourraient constituer une base de discussion pour le Comité de Développement Spatial (CDS). La coopération entre les instituts de recherche et leur collaboration étroite avec le CDS nécessitent des structures de travail permanentes et devraient être cofinancées par le budget communautaire. A part un secrétariat central pour le réseau, la mise en réseau efficace des instituts de recherche nationaux pourrait rendre inutile la création d'une agence européenne centralisée de plus. La collaboration au sein d'un réseau est actuellement expérimentée dans le cadre d'un programme d'étude fondé sur l'article 10 du règlement FEDER.

L'institutionnalisation d'un "Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen" devrait être initiée au plus vite en tenant compte des enseignements du programme d'étude.

4.3 La coopération transnationale entre les Etats membres

(174) Avec l'initiative communautaire INTERREG II C, l'UE a lancé dès 1996 une approche novatrice pour une politique intégrée de développement spatial à l'échelle transnationale. La coopération des Etats membres s'articule autour de trois grands domaines à soutenir : la coopération transnationale en matière de développement spatial dans sept espaces de coopération (cf. carte 3), la prévention des inondations dans deux aires de programme, et la prévention de la sécheresse dans quatre programmes d'aide nationaux (cf. carte 4) sur la base de programmes élaborés en commun. De plus, des projets-pilotes transnationaux sont réalisés sur la base de l'Article 10 du FEDER dans quatre aires de coopération (cf. carte 5). La délimitation des espaces de coopération est le fruit d'un processus de négociation entre les Etats participants. Des Etats n'appartenant pas à l'UE participent à certains espaces de coopération.

(175) Dans ces grands espaces de coopération, est expérimentée pour la première fois la collaboration transnationale autour de projets de développement spatial dans le cadre de structures communes d'organisation, de gestion et de financement (cf. tableau 1).

(176) Certains projets de développement transnationaux s'étendent au-delà des régions directement frontalières. Dans le cadre de la prévention des inondations sur le Rhin par exemple, on avance, avec des moyens de l'UE, dans la planification de vastes zones de rétention en amont (Allemagne), qui devraient éviter que de futures crues n'aient en aval (Pays-Bas) les mêmes conséquences que par le passé. D'autres projets expérimentent le long de plusieurs corridors de transport transnationaux une gestion commune du trafic, la mise en place de systèmes de transport intégrés, et une valorisation coordonnée du potentiel économique régional.

(177) La priorité est donnée aux projets promettant à tous les Etats partenaires une plus-value pour leur développement spatial, même s'il arrive que certains ne s'impliquent pas financièrement. Il peut s'agir d'activités de planification, de gestion de projets, de réseaux, d'actions-pilotes, d'échanges d'expérience, d'études de faisabilité, et aussi dans une certaine mesure, d'investissements complémentaires en matière d'infrastructure. Parallèlement, dans le cadre des projets, diverses expériences nationales sont échangées par-delà les frontières dans des domaines tels que l'administration publique, la planification, le droit, la gestion et le partenariat public - privé, et une impulsion est

Tableau 1: Structures de mise en œuvre des programmes opérationnels transnationaux relatifs au développement spatial.

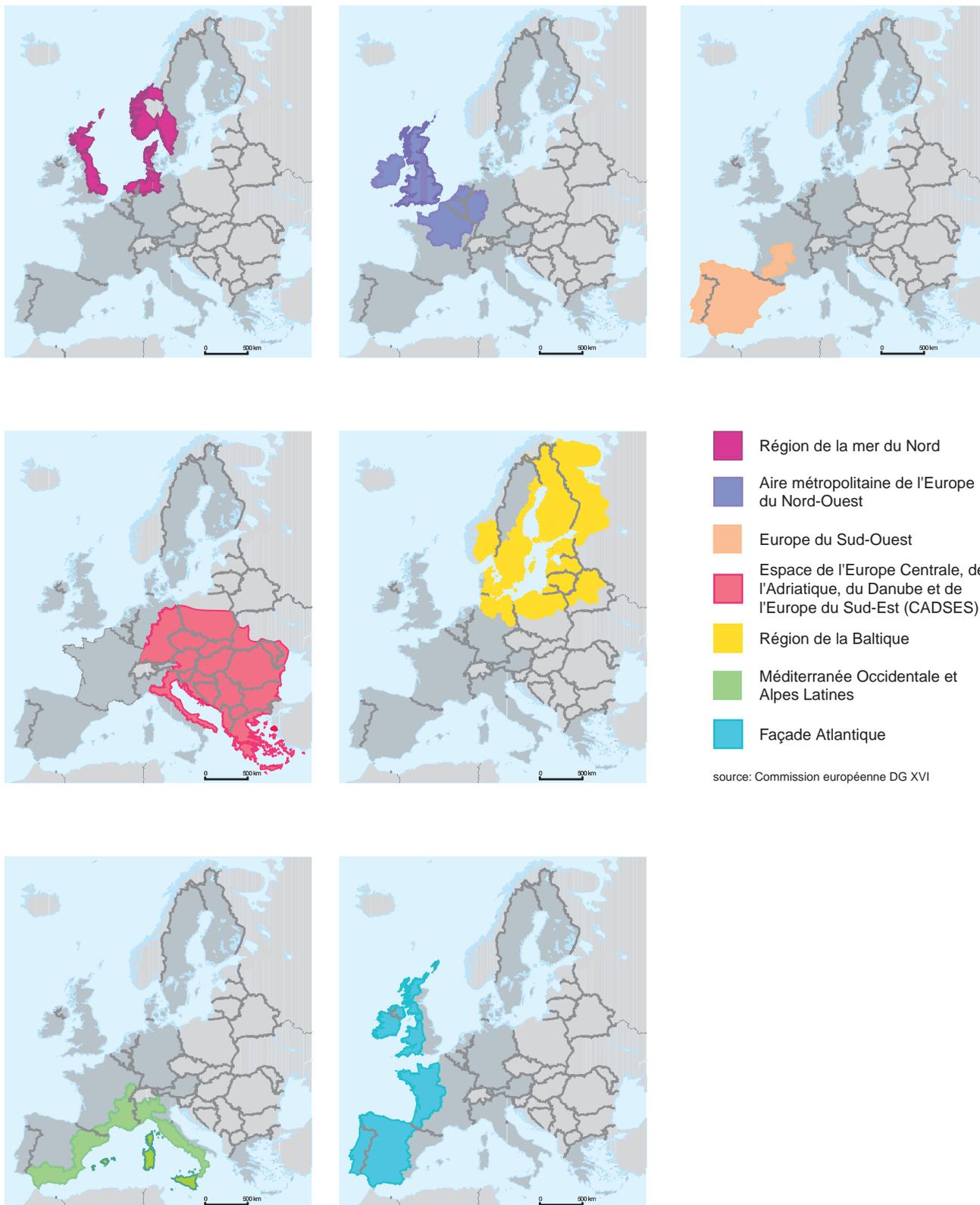
Espace de coopération	Organes de décision	Secrétariat	Financement des fonds de l'UE
INTERREG II C - Coopération transnationale en matière de développement spatial			
Baltique	Commun	Centrale à Rostock, RFA, Filiale à Karlskrona, Suède	Centrale par l'intermédiaire de la Banque d'investissement du Schleswig-Holstein à Kiel/Rostock
Mer du Nord	Commun	Centrale à Viborg, Danemark	Centrale par l'intermédiaire de la Jyske-Bank à Viborg
CADSES	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales
NWMA	Commun	Centrale à Londres, Royaume-Uni	Centrale par l'intermédiaire de la Lloyds-Bank à Londres
Espace de l'Atlantique	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales avec soutien d'un secrétariat central à Poitiers, F (en préparation)	Centrale par l'intermédiaire d'une banque attirée
Europe du S/O	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales
Méditerranée occid./Alpes Latines	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales
INTERREG II C - Prévention des crues			
Protection contre les inondations Rhin/Meuse	Commun	Centrale à La Haye, Pays-Bas	Centrale par l'intermédiaire de la Banque d'investissement de la Rhénanie-du-Nord/Westphalie Düsseldorf
France/Italie	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales
Projets-pilotes selon l'Article 10 du FEDER			
Périphérie Nord	Commun	Centrale à Oulu, Finlande	Centrale par l'intermédiaire du Conseil Régional de l'Ostrobotnie du nord
Méditerranée occidentale	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales
Espace alpin	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales
Méditerranée du Sud-Est	Commun	Mise en réseau d'institutions nationales	Institutions nationales

donnée à la coopération des entreprises, des administrations, des associations et des collectivités territoriales.

(178) La réalisation des programmes opérationnels a révélé le grand intérêt pour la coopération transnationale des

collectivités régionales et locales, qui ont aussi participé dans une mesure déterminante au cofinancement des projets. Dès les premières réunions de négociation, le dépassement financier de certains programmes est apparu possible. Dans l'espace de la Baltique par exemple, où la

Carte 3: Interreg II C programmes généraux de coopération



Carte 4: Interreg II C Programmes de prévention des inondations et de lutte contre la sécheresse

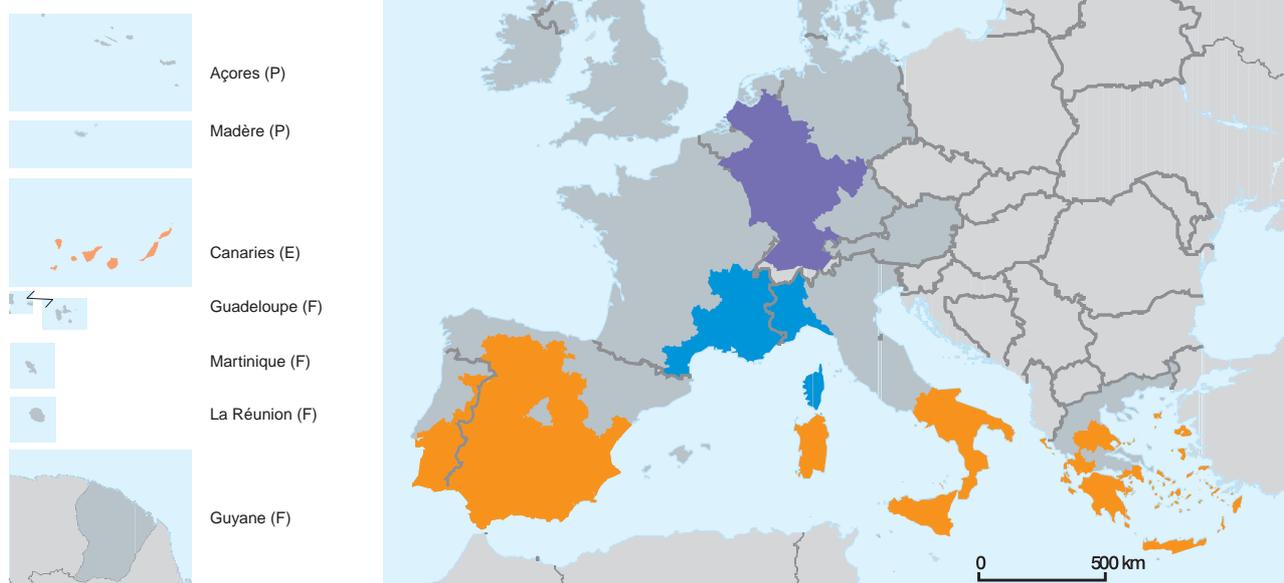
Zones couvertes par les programmes de prévention des inondations

 activités Interreg Rhin-Meuse (IRMA)

 France et Italie

 zones couvertes par les programmes de lutte contre la sécheresse (programmes nationaux)

source: Commission européenne DG XVI



coopération se déroule déjà sur la base d'objectifs politiques de développement spatial communs³⁹, 200 collectivités territoriales participent à la réalisation des projets.

Il est proposé à la Commission européenne et aux Etats membres de poursuivre dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG III la coopération transnationale axée sur des projets dans le domaine du développement spatial, et de mettre au point ensemble les conditions-cadre appropriées. Ceci représentera un instrument primordial pour l'application du SDEC. Les tâches principales sont :

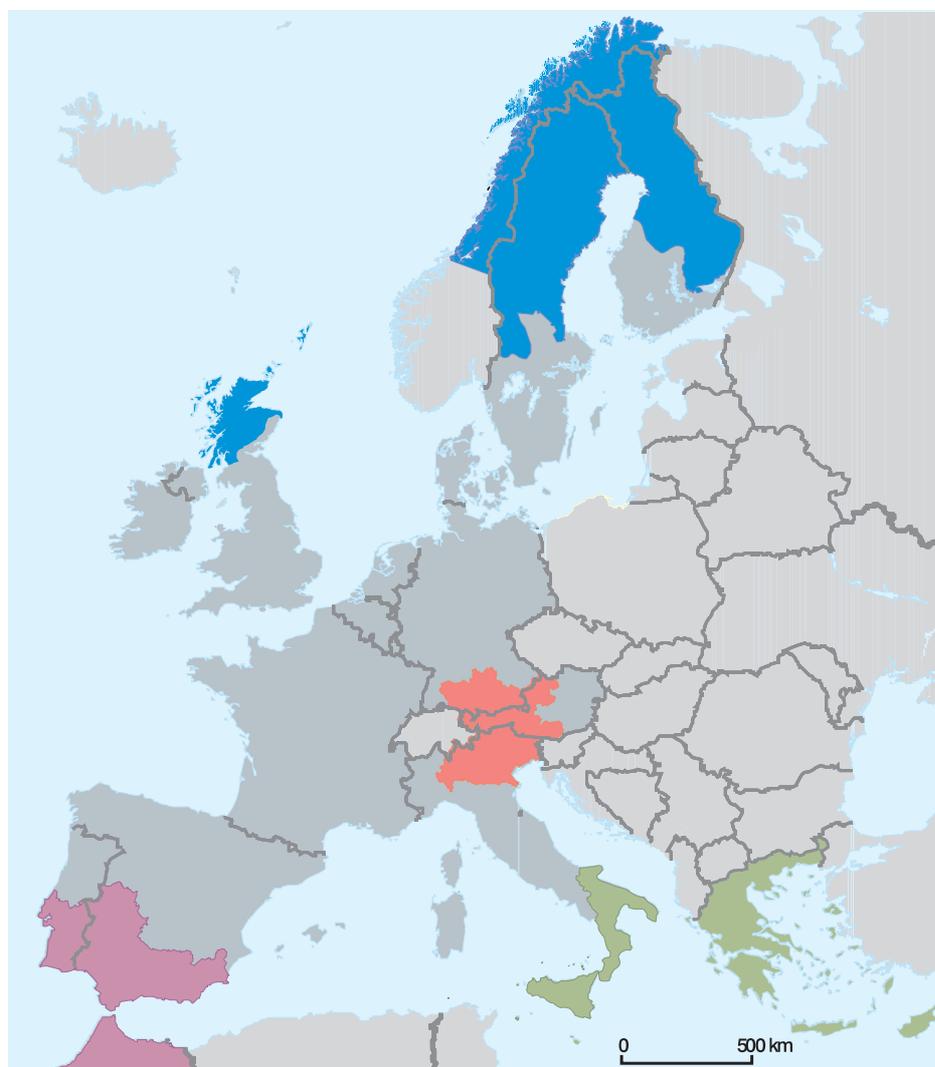
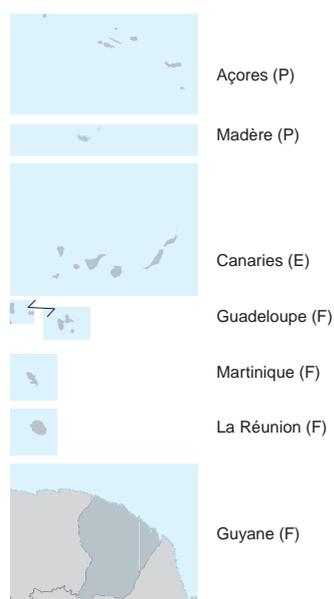
I *le maintien d'espaces de coopération appropriés et la poursuite du développement de structures administratives, financières et de gestion transnationales communes pour les programmes et les projets,*

- I *le renforcement de la participation des collectivités territoriales régionales et locales dans les processus de décision et dans la mise en œuvre des programmes,*
- I *la poursuite de la promotion de projets spatialement plus intégrés tenant compte des enjeux des politiques sectorielles, dans le but de garantir des effets de synergie,*
- I *l'élimination d'obstacles juridiques dans les Etats membres, qui entravent l'harmonisation transfrontalière et transnationale des plans et des mesures à incidences spatiales,*
- I *la mise à profit des projets pour préparer des mesures d'investissement, la poursuite du développement des instruments d'aménagement du territoire, en particulier les études d'impact territorial transfrontalières,*

Carte 5: Actions pilote sur la base de l'article 10

- Zone de la Périphérie du Nord
- Portes de la Méditerranée
- Espace des Alpes orientales
- Espace de la Méditerranée centrale et orientale (Archi-med)

source: Commission européenne DG XVI



- I ***le soutien de la coopération avec les pays tiers, en particulier avec les pays d'Europe Centrale et Orientale et avec Chypre, en vue de préparer leur adhésion à l'UE, ainsi qu'avec les pays riverains de la Méditerranée,***
- I ***l'évaluation par référence au SDEC des résultats de la coopération transnationale dans le cadre d'INTERREG et de l'article 10 du FEDER par les organes compétents de l'UE et des Etats membres.***

(179) Des pays tiers peuvent actuellement participer à INTERREG II C et aux actions-pilotes sur la base de l'Article 10 du FEDER. Ils ne bénéficient cependant pas de subventions du FEDER, mais de celles fournies par d'autres programmes d'aide (PHARE, TACIS). La combinaison de ces différents programmes d'aide dans une même zone de co-

opération se révèle très difficile en raison de différences dans les règles administratives. Le programme INTERREG pourrait être utilisé de manière plus efficace comme "instrument d'initiation" pour les pays candidats à l'adhésion si leur participation était facilitée grâce à des structures administratives simplifiées.

Il est recommandé à la Commission d'améliorer le lien entre INTERREG et les programmes de la Communauté destinés aux pays tiers de façon à ce que la réalisation des programmes et des projets de développement spatial puisse être assurée "d'une seule main".

4.4 La coopération transfrontalière et interrégionale

(180) Les collectivités territoriales régionales et locales comptent parmi les acteurs clés de la politique européenne de développement spatial. La mise en œuvre des options politiques requiert le soutien actif des niveaux régionaux et locaux, depuis les petites villes des zones rurales jusqu'aux régions métropolitaines. Les collectivités territoriales régionales et locales réalisent les objectifs de la Communauté par leur coopération mutuelle et en vertu du principe dit du "contre-courant". C'est en même temps à ce niveau que l'ensemble des citoyennes et des citoyens peut ressentir directement les résultats de la politique européenne de développement spatial. En outre, nombre de questions de développement spatial ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que moyennant la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. La coopération par-delà les frontières joue dès lors un rôle clé dans l'application du SDEC.

(181) La coopération transfrontalière de régions frontalières voisines a été préparée en Europe par des commissions gouvernementales et des commissions d'aménagement du territoire ainsi que par des recommandations du Conseil de l'Europe. Elle est financièrement soutenue depuis 1990 par le biais de l'initiative communautaire INTERREG. Presque toutes les régions frontalières ont bénéficié de l'aide apportée par INTERREG afin de constituer des organismes, des structures et des réseaux communs. La création de telles structures fut un préalable à l'élaboration de schémas transfrontaliers de développement spatial dans la région de l'Øresund, dans les pays du Benelux, dans les Eurégions à la frontière germano-néerlandaise, ou dans la région Sarre-Lor-Lux par exemple. L'efficacité et la coordination spatiale de projets isolés ont ainsi pu être améliorées. Les schémas transfrontaliers de développement spatial constituent désormais une base importante pour des programmes opérationnels transfrontaliers "d'un seul jet". En voici des exemples :

- I le soutien à la coopération entre régions frontalières limitrophes, grâce à laquelle les villes et les communes se développent en "un seul et même" espace économique,
- I une meilleure articulation entre les transports publics régionaux et les réseaux principaux de transport par-delà les frontières,
- I une politique de développement paysager et de protection de l'environnement pour les zones sensibles du point de vue écologique, afin de créer des systèmes transfrontaliers de liaisons entre biotopes.

Il est proposé aux Etats membres et aux collectivités territoriales régionales et locales de poursuivre la réalisation de nouveaux programmes et projets transfrontaliers, surtout :

- I *l'élaboration d'esquisses et de schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire (schémas de développement spatial) et leur prise en compte dans les planifications nationales pour le développement spatial et les secteurs,*
- I *la coordination transfrontalière régulière de tous les projets et mesures à portée spatiale,*
- I *l'élaboration de plans transfrontaliers communs régionaux et, là où cela se justifie, d'occupation des sols, comme forme la plus ambitieuse d'une politique transfrontalière de développement spatial.*

(182) Les autorités nationales chargées de la planification, les régions et les villes n'ont, malgré l'UEM, toujours pas la possibilité d'influencer activement des décisions qui les affectent et qui sont prises dans les pays voisins.

Il est par conséquent proposé aux Etats membres d'examiner la nécessité de créer dans le cadre de leur législation les bases d'une coordination transfrontalière des plans et des mesures à incidences spatiales qui ont des répercussions significatives sur les Etats voisins. Les pays voisins devraient s'accorder sur des plans et des mesures appropriés en vertu des principes de réciprocité et d'équité. Une telle coordination devrait être prévue sur base du partenariat et du principe de subsidiarité aussi bien à l'échelle locale / régionale qu'à l'échelle interétatique.

(183) Bon nombre d'options politiques s'appliquent aux compétences des niveaux régional et local et nécessitent aussi une coopération entre collectivités territoriales non limitrophes, géographiquement séparées, appartenant à des Etats membres différents, qui sont confrontées aux mêmes préoccupations. L'une des idées politiques fondamentales du SDEC est que la réponse aux problèmes spatiaux n'est pas cherchée uniquement aux niveaux européen ou transnational, mais que les collectivités régionales et locales sont encouragées à participer à la solution des problèmes européens. De cette façon, elles peuvent aussi apporter leurs propositions concernant la structure territoriale de l'Europe de demain.

Les propositions suivantes se réfèrent aussi bien à la coopération transfrontalière qu'interrégionale. Elles s'appliquent cependant aussi à la coopération des collectivités territoriales à l'intérieur d'une région (intrarégionale).

Il est proposé aux collectivités territoriales régionales et locales de coopérer plus étroitement au développement spatial durable. Ceci concerne :

Des mesures d'information et de coopération au niveau régional :

- I *amélioration de l'accessibilité par l'articulation des systèmes de transport régionaux avec les nœuds nationaux / internationaux,*
- I *contribution à un développement intégré de l'infrastructure de transport,*
- I *programmes d'action pour la préservation des noyaux d'habitat dans les zones rurales touchées par une diminution de la population et par la mise en jachère,*
- I *stratégies de développement durable des paysages ruraux et évaluation de leur potentiel du point de vue de l'exploitation d'énergies renouvelables,*
- I *développement des paysages et des écosystèmes d'importance régionale et européenne,*
- I *plans d'occupation des sols coordonnés prenant en compte une gestion intelligente des ressources en eau,*
- I *programmes pour la conservation et le développement du patrimoine culturel commun.*

Des mesures d'information et de coopération au niveau local :

- I *stratégies communes de diversification économique orientées vers un développement des coopérations entre villes et des réseaux urbains,*
- I *définition de modèles de planification pour un développement urbain durable incluant notamment la promotion de modèles de transport multimodaux et la diminution des besoins de déplacement,*
- I *partenariats urbains et ruraux pour une exploitation durable des possibilités de stratégies de développement spatial novatrices pour les villes et leur périphérie rurale,*
- I *programmes d'action pour la protection et la préservation du patrimoine culturel urbain et promotion d'une architecture de grande qualité.*

4.5 L'application du SDEC dans les Etats membres

(184) Les autorités responsables de l'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local ont des missions importantes à deux niveaux :

- I au niveau externe, du fait que dans le cadre des responsabilités qui leur incombent en tant qu'Etat membre,

elles utilisent le SDEC pour planifier et mettre en œuvre des mesures de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale,

- I au niveau interne, du fait qu'elles tiennent compte du SDEC pour définir la politique de développement spatial qui concerne exclusivement leur propre territoire.

Il est proposé aux Etats membres de prendre dorénavant en compte de manière appropriée les objectifs et les options politiques du SDEC dans l'aménagement du territoire national, et d'informer le public du déroulement de la coopération européenne dans le domaine de la politique de développement spatial.

(185) L'application du SDEC dans les planifications nationales et régionales deviendra particulièrement importante pour le renforcement de la cohésion économique et sociale de l'UE. Elle contribuera également à ce que les autorités locales puissent mieux tenir compte des objectifs et des options politiques du SDEC dans leur propre politique.

Il est proposé aux Etats membres de tenir compte de la dimension européenne du développement spatial lors de la coordination des politiques, des plans et des rapports nationaux de développement spatial aussi. Ici s'impose de plus en plus la nécessité "d'européaniser la planification nationale, régionale et urbaine". Cela signifie que dans leurs plans à impact territorial les organes politiques et administratifs devraient éviter de considérer leur territoire comme une île et tenir compte dès le départ des relations et des interactions européennes.

(186) Un certain nombre d'Etats membres ont institutionnalisé les procédures de consultation à propos des questions de développement spatial. Ils réalisent une étude d'impact spatial pour les projets de développement à fortes incidences spatiales. Grâce à la participation des acteurs concernés, les investissements auront des effets plus positifs sur le développement spatial dès le début de la phase de planification. Les Etats du pourtour de la Baltique ont recommandé l'application de telles procédures pour des projets-pilotes dans la région côtière.

Les Etats membres devraient intensifier les échanges d'expériences au sujet des études d'impact territorial et continuer à développer les réglementations et les instruments nationaux.

4.6 L'importance du SDEC pour la coopération paneuropéenne et internationale

(187) Le SDEC fournit aussi un cadre pour une coopération plus étroite entre les 15 Etats de l'UE et les 25 autres Etats du Conseil de l'Europe en matière de développement spatial paneuropéen. Une coopération particulièrement intensive est recherchée à cet égard avec les 11 pays candidats à l'adhésion⁴⁰. Les interrelations croissantes avec la Suisse et avec la Norvège, et l'intérêt pour la coopération exprimé par ces pays, confirment la nécessité d'élargir la planification du développement spatial de l'UE au-delà du territoire des 15 Etats membres. La coopération au sein du Conseil de l'Europe revêt une importance politique particulière pour le développement d'une politique continentale de développement spatial.

(188) Une stratégie de développement spatial paneuropéenne ("Lignes directrices pour un développement spatial viable sur le continent européen") est actuellement élaborée sur base des décisions de la Conférence Européenne des Ministres chargés de l'Aménagement du Territoire (CEMAT) qui a eu lieu en octobre 1997 à Chypre. A la différence du travail réalisé en commun par les Etats membres de l'UE pour élaborer le SDEC, au niveau du Conseil de l'Europe l'accent est mis sur les aspects suivants :

- I prise en compte renforcée de l'importance de la dimension continentale du développement spatial en Europe,
- I analyse de la situation et des attentes spécifiques des pays d'Europe centrale et orientale par comparaison avec celles de l'Europe occidentale, et discussion de principes directeurs de développement spatial appropriés,

- I recherche de modèles de financement pour des projets de développement spatial.

Le document sera discuté par les Ministres de l'Aménagement du Territoire lors de la prochaine CEMAT en l'an 2000 dans le contexte de l'EXPO de Hanovre.

Il est proposé d'intégrer les objectifs et les options politiques du SDEC comme une contribution fondamentale des 15 Etats membres de l'UE à la stratégie de développement spatial paneuropéenne.

(189) L'élaboration d'agendas régionaux et locaux pour le développement spatial durable suite au processus de Rio (Agenda 21) constitue un autre champ d'action international pour l'application du SDEC. Les solutions qui ont été trouvées dans ce cadre doivent servir à l'approfondissement d'une politique européenne de développement spatial durable. Parallèlement, un développement spatial équilibré et durable représente un élément essentiel d'une politique européenne responsable sur le plan écologique. Ces interrelations ont par exemple été à la base de l'élaboration de l'Agenda 21 régional pour l'espace de la Baltique (Baltic 21).

Il est proposé aux Etats membres et aux collectivités territoriales régionales et locales de s'associer par le biais de schémas et de projets à l'élaboration et l'application des agendas 21 régionaux et locaux. Le SDEC peut fournir une importante impulsion dans ce sens.

(192) Suite à la décision du Conseil européen de Luxembourg à la fin décembre 1997, des négociations ont déjà été entamées avec six pays candidats (l'Estonie, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie et Chypre). Il faut par conséquent s'attendre à ce qu'au moins quelques-uns de ces pays effectuent leur adhésion encore durant la phase d'application du SDEC. Indépendamment du moment de l'adhésion, l'UE offre d'importantes aides à la pré-adhésion qui peuvent avoir des répercussions parfois significatives sur le développement spatial. L'élargissement futur de l'UE, qui se fera probablement en plusieurs étapes avec l'intégration économique et politique des pays candidats à l'adhésion, doit être considéré comme un défi supplémentaire pour la politique européenne de développement spatial.

(193) Il en résulte un nouvel espace de référence pour le processus d'approfondissement du SDEC. Dès lors, il ne s'agit pas seulement de préparer en termes de politique de développement spatial l'élargissement de l'Union aux 11 pays candidats à l'adhésion, mais en outre de coopérer également avec des pays tiers non candidats à l'adhésion – et en particulier avec les pays qui, l'élargissement une fois réalisé, deviendront des voisins de l'UE.

(194) Il est nécessaire, avant tout élargissement, de renforcer la conscience des défis spécifiques que représente l'espace de l'élargissement. L'absence actuelle de travaux préalables ne permet cependant pas encore de traiter les questions spatiales relatives à ces régions de manière aussi approfondie que cela a été fait pour le territoire des actuels Etats membres. Il s'agira, dans le cadre du processus du SDEC, d'en examiner les options politiques et les propositions d'application à la lumière de l'élargissement. C'est la raison pour laquelle un aperçu est déjà donné ici des prochaines étapes requises au niveau européen et au niveau transnational pour aboutir, avec la participation des 11 pays concernés, à une perspective du développement spatial européen englobant l'espace de l'élargissement.

5.2 Principales caractéristiques du développement spatial dans les pays candidats à l'adhésion

5.2.1 Population

(195) Les 11 pays concernés appartiennent à des classes de taille très différentes. Avec les Etats baltes, la Slovaquie et Chypre, le groupe des petits Etats de moins de 4 millions d'habitants, jusqu'ici faiblement représenté au sein de

l'Union, va passer à sept ; seules la Pologne et la Roumanie sont de grands pays en termes de superficie et de population.

(196) La densité de population des 11 pays candidats à l'adhésion (en moyenne 98 habitants/km²) se situe dans l'ensemble un peu au-dessous de celle de la Communauté actuelle (115 habitants/km²). L'écart entre les valeurs de densité des différents pays est cependant bien plus grand au sein de l'Union qu'entre les pays candidats à l'adhésion. La densité de population des pays les moins densément peuplés, les Etats baltes, dépasse celle des Etats membres scandinaves.

(197) En ce qui concerne la répartition spatiale de la population, on peut observer dans les pays candidats à l'adhésion une structure d'urbanisation dans l'ensemble plus concentrée que dans les Etats membres. 62% des habitants des pays candidats à l'adhésion vivent toutefois dans des régions frontalières, alors que ce taux n'atteint qu'environ 15% au sein de l'UE à 15. La coopération transfrontalière entre les pays candidats à l'adhésion constitue de ce fait un grand défi pour une politique européenne de développement spatial.

5.2.2 Economie

(198) La prospérité économique (mesurée en produit intérieur brut - PIB - par habitant en parités de pouvoir d'achat) atteinte dans les pays candidats à l'adhésion (1995) se situe partout au-dessous du niveau des Etats membres, et de plus varie beaucoup d'un pays à l'autre. Le pays candidat à l'adhésion au niveau de vie le plus élevé (la Slovaquie) se situe quasiment au même niveau que l'Etat membre de l'UE au niveau de vie le plus bas (la Grèce, 67% de la moyenne de l'UE). Les Etats baltes ainsi que la Roumanie et la Bulgarie se trouvent au bas de l'échelle pour ce qui est de leur PIB par habitant.

(199) Du point de vue de l'évolution du développement économique, après les sévères reculs du début des années 90 (tout de suite après les réformes politiques fondamentales), on observe dans la deuxième moitié des années 90 dans la plupart des Etats des taux de croissance relativement stables, généralement supérieurs à ceux des Etats membres. Quelques-uns des pays candidats à l'adhésion connaissent un processus de rattrapage prometteur.

(200) L'évolution de l'emploi se caractérise par de fortes diminutions dans le secteur de la production, par rapport à une part élevée des emplois à l'origine, ainsi que par une évolution différenciée du secteur agricole (diminution ra-

pide des parts en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie, stagnation en Pologne et en Slovaquie, croissance en Roumanie, en Bulgarie et dans les Etats baltes). Dans l'ensemble, les taux de chômage sont élevés. Les situations les plus problématiques sont observées dans les régions où la part de l'emploi est la plus élevée dans l'industrie et dans l'agriculture.

(201) Des disparités régionales considérables peuvent être constatées dans les pays candidats à l'adhésion en matière d'emploi aussi bien qu'en matière de force économique. En particulier, les régions des capitales et les zones situées aux frontières extérieures de l'UE se caractérisent par un PIB par habitant (en parités de pouvoir d'achat) supérieur aux valeurs moyennes nationales, parfois de très loin. Etant donné que les régions des capitales et les régions occidentales situées aux frontières extérieures actuelles de l'UE connaissent un développement récent très rapide, qui creuse l'écart avec les autres régions engagées dans le processus de transformation, il faut s'attendre à ce que les disparités régionales augmentent encore. Font partie des perdantes les régions industrielles en déclin confrontées à divers problèmes économiques, sociaux et écologiques, ainsi que les régions rurales défavorisées (qui représentent au total une part de population plus élevée que dans l'UE des 15) situées en dehors de l'influence des frontières extérieures de l'UE, des métropoles situées aux frontières non-UE, ou dans la périphérie intérieure.

(202) Une comparaison entre régions en matière de réussite économique montre actuellement déjà des chevauchements entre les pays candidats à l'adhésion et les Etats membres : les régions les plus performantes des pays candidats à l'adhésion (régions slovènes et plusieurs régions tchèques) dépassent quelques-unes des régions économiquement les plus faibles de l'UE. Le PIB par habitant des régions des capitales de Budapest, Prague et Sofia dépasse celui des régions les plus faibles, comme par exemple en Grèce, au Portugal, en Espagne et en Allemagne. L'étendue des disparités régionales dans les pays candidats à l'adhésion est de ce fait comparable à celle des pays de la cohésion.

5.2.3 Transports

(203) Dans les pays candidats à l'adhésion d'Europe centrale et orientale, des changements spectaculaires se sont produits à plusieurs égards dans le domaine des transports : du point de vue géographique, d'une orientation vers l'Est à une orientation vers l'Ouest, en termes de choix du mode de transport, du chemin de fer à la route, et en termes d'économie publique, des transports publics aux transports privés.

(204) Le développement et le renouvellement de l'infrastructure représentent le grand défi dans tous les pays candidats à l'adhésion. A ce sujet, il s'agit d'abord de créer une offre d'infrastructures qui répondent à la demande d'économies de marché en pleine croissance, de permettre un développement équilibré entre les différents échelons spatiaux (international, national et local), d'introduire de nouvelles méthodes de financement et de gestion, et enfin de rapprocher les normes techniques de celles de la Communauté.

(205) Même si, dans les pays candidats à l'adhésion, l'élimination des déficits en infrastructures bénéficie d'une priorité politique, toute une série d'obstacles s'opposent au changement. Parmi ceux-ci, le manque de ressources financières, conjugué en outre à un retour sur l'investissement encore faible, en particulier dans le domaine en forte croissance du trafic routier. Les meilleures perspectives sont l'apanage des domaines d'activité les plus attractifs pour les investisseurs privés nationaux et étrangers, à savoir les télécommunications et le transport aérien. Dans les autres domaines (surtout le transport par rail), une aide internationale accrue sera encore nécessaire.

5.2.4 Environnement

(206) La situation de l'environnement offre une image d'ensemble ambivalente. La plupart des pays candidats à l'adhésion disposent de paysages culturels et d'écosystèmes étendus relativement intacts, comme on n'en trouve plus guère dans nombre d'Etats membres, le nombre et l'étendue des parcs nationaux et autres zones protégées sont impressionnants, même si l'efficacité réelle de la protection dans la pratique ne doit pas être surestimée.

(207) Face à l'intégrité écologique relative de grandes parties de l'espace de l'élargissement, il y a cependant partout de fortes pollutions de l'air dues au chauffage domestique et au trafic automobile (avec une proportion encore élevée de véhicules vétustes) et de l'eau en raison d'une exploitation agricole intensive et des rejets d'eaux usées industrielles. Il y a une forte concentration de problèmes environnementaux dans toutes les régions à caractère industriel. En quelques points névralgiques, les pollutions sont d'une ampleur telle (elles font quasiment exploser les normes écologiques) et causent des dommages pour la santé tels, qu'il faut parler de catastrophes environnementales.

(208) Dans l'ensemble, on observe déjà une forte baisse du niveau des nuisances environnementales dans les pays candidats à l'adhésion, et il est vrai pas seulement en propor-

tion du recul de la production. Cela laisse entrevoir une politique active de protection de l'environnement. D'un côté, la poursuite des réformes économiques laisse prévoir une nouvelle diminution des pressions sur l'environnement, voire un découplage entre la pollution de l'environnement et le processus de croissance. Mais d'un autre côté, ce sont essentiellement les possibilités de financement qui détermineront dans quelle mesure pourront être résolus les conflits entre l'amélioration des conditions environnementales et le maintien de la production industrielle, et respectées les coûteuses obligations environnementales.

5.2.5 Conclusion

(209) Les conditions de départ de la situation dans les pays candidats à l'adhésion, décrites ci-dessus, ne doivent pas être considérées seulement comme des problèmes. La plupart d'entre elles représentent aussi des atouts considérables moyennant une stratégie appropriée pour les maîtriser. Ce sont notamment les possibilités d'éviter certains développements négatifs en matière de structure spatiale comme il s'en est produit dans les Etats membres, de valoriser en termes d'économie publique les investissements nécessaires et leurs retombées, et de préserver et d'exploiter de façon durable des ressources qui ont été ménagées jusqu'à présent.

(210) Dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, le fait de surmonter les défis liés au processus de transformation économique est encore généralement considéré comme une mission d'importance nationale. Cela ne laisse pour le moment guère de marge de manœuvre pour des stratégies régionalement différenciées. Les orientations de politique régionale sont jusqu'à présent rares ou très timides dans la pratique politique de la plupart des pays candidats à l'adhésion. La politique de développement spatial et la politique régionale, au sens où l'entendent de nombreux Etats membres de l'UE et les fonds structurels de l'UE, souffrent dans une large mesure du manque de tradition. Ceci se traduit par une carence en matière d'instruments et d'institutions de politique de développement spatial et de politique régionale ainsi que par l'absence fréquente d'un niveau régional autonome dans le système de découpage territorial politico-administratif.

(211) La politique régionale nationale dans les pays candidats à l'adhésion évaluée dans le cadre de l'Agenda 2000 de la Commission européenne, ne révèle encore qu'un nombre réduit de points d'appui pour une politique régionale conforme au modèle actuel de l'UE (institutions en partenariat, schémas de développement régionaux, cofinance-

ment). C'est en Pologne, en Slovaquie et en Hongrie que la politique régionale se rapproche déjà le plus de ces exigences.

(212) La situation de départ qui vient d'être décrite ne concerne pas Chypre, dont le contexte diffère fondamentalement de celui des 10 autres pays candidats à l'adhésion. Ceci vaut pour la situation géographique de cette île de la Méditerranée orientale, pour son contexte économique et politique, et pour sa taille, la population de Chypre n'étant que la moitié de celle de l'Estonie, le plus petit des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.

(213) L'économie de Chypre a atteint des taux de croissance relativement élevés, à attribuer principalement au secteur des services. De ce point de vue, malgré une régression durant les dernières années, il faut tenir compte de l'importance du secteur du tourisme. Le PIB par habitant à Chypre est inférieur à la moyenne de l'UE, mais plus élevé que celui de la Grèce et du Portugal. En raison de sa position géographique, Chypre pourrait se voir attribuer un rôle-clé dans le cadre d'une Union européenne élargie, en tant que "pays-porte" pour le Proche-Orient.

5.3 Les missions spécifiques d'une politique de développement spatial européenne dans les futurs Etats membres

(214) Le fait de poursuivre les objectifs fondamentaux du SDEC dans le contexte de l'élargissement de l'Union sans compromettre leur réalisation au sein des Etats membres représente un défi particulier. D'un point de vue de politique générale, la contribution spécifique de la politique européenne de développement spatial à l'intégration de l'espace de l'élargissement dans l'UE consiste :

- I à mettre en lumière comment, dans les pays candidats à l'adhésion, les investissements publics de divers décideurs largement indépendants les uns des autres (dans le contexte des processus de rattrapage économique et du traitement ou de la prévention des graves dommages environnementaux) interagissent et ont des retombées sur un seul et même territoire,
- II à indiquer des stratégies permettant de réduire ou d'éviter les conflits prévisibles entre différents domaines politiques et entre échelons administratifs, et d'exploiter les synergies potentielles.

(215) Bien que l'aménagement du territoire ne relève pas explicitement des missions de la Communauté, cette der-

nière doit veiller dans le cadre de son engagement financier dans les pays candidats à l'adhésion - exactement comme dans les Etats membres de l'UE - à ce que les diverses mesures politiques ne se contrarient pas les unes les autres ou ne se neutralisent pas mutuellement. La nécessité d'une coopération européenne dans le domaine de la coordination spatiale des diverses politiques sectorielles vaut particulièrement pour l'espace de l'élargissement.

(216) La faiblesse financière de l'espace de l'élargissement et l'interdépendance croissante entre cet espace et l'espace actuel de la Communauté font en sorte que les processus de développement spatial ne s'y déroulent pas simplement comme le décalque, quelques années après, des processus de développement à l'intérieur de l'UE-15, mais qu'ils y suscitent des missions nouvelles et spécifiques pour la politique européenne de développement spatial. C'est la raison pour laquelle il faudra accorder au facteur temps une attention encore plus grande que celle requise jusqu'à présent pour la politique de développement spatial à l'échelle européenne.

(217) Au vu des circonstances qui viennent d'être décrites, la coordination spatiale mérite une attention plus grande dans les pays candidats à l'adhésion que dans les Etats membres actuels. Ceci concerne en particulier :

- I les plans pour la réalisation de l'infrastructure de transport transnationale et de la politique commune des transports,
- I les mesures d'assainissement écologique, surtout des anciens districts industriels,
- I les mesures d'ajustement structurel dans les espaces ruraux.

(218) L'intensification de la collaboration transfrontalière et de la coopération transnationale en matière de développement spatial permettra de soutenir le processus d'intégration dans l'espace de l'élargissement. Cela concerne aussi bien les régions situées aux actuelles frontières extérieures de l'UE que les nombreuses régions frontalières entre les pays candidats à l'adhésion à l'intérieur de l'espace de l'élargissement.

(219) La faiblesse fréquente de l'expression du niveau régional, voire son absence dans le système politico-administratif des pays candidats à l'adhésion d'Europe centrale et orientale, constitue un des thèmes majeurs et requiert un soutien spécifique de la part de l'UE dans la mise en place d'institutions régionales. Ceci devrait garantir :

- I une amélioration de la régionalisation de l'information à caractère spatial,
- I une dynamisation des initiatives régionales,
- I les conditions préalables à la mise en œuvre de la politique régionale coopérative de l'UE (par le biais d'institutions de partenariat, de schémas de développement régionaux, du cofinancement).

5.4 Impact spatial de l'élargissement sur les régions de l'UE

(220) L'élargissement futur de l'UE exige une réforme des politiques régionale et agricole actuelles de l'UE. La Commission européenne a présenté ses propositions à ce sujet dans le cadre de l'Agenda 2000. Compte tenu de la réforme à réaliser préalablement, il est difficile de prévoir dès à présent les conséquences spatiales de l'élargissement sur les régions des Etats membres actuels.

(221) Des expériences des précédents élargissements de l'UE, on peut toutefois déduire que, dans le cadre de la politique régionale européenne, l'augmentation du nombre d'Etats membres plus faibles sur le plan économique réduit la marge de manœuvre en matière de politique régionale des Etats membres les plus prospères. Ceci exigera un engagement accru des politiques régionales nationales pour combattre un accroissement des disparités régionales. Dans ce contexte, la première mission de la politique européenne de développement spatial est d'aider à réduire les carences en matière d'infrastructures dans les pays candidats à l'adhésion.

(222) A l'heure actuelle, très peu d'études ont été consacrées aux conséquences pour les régions de l'UE de l'ouverture économique des pays candidats à l'adhésion. Des études plus approfondies accompagnant le processus d'intégration et portant sur la question des conséquences territoriales de l'élargissement pour les régions de l'UE sont nécessaires. A cet égard, il faut tenir compte de la dynamique générée par le processus de réforme économique lui-même ainsi que des changements en matière d'accessibilité.

(223) On peut s'attendre à ce que les conséquences régionales de l'adhésion sur le territoire de l'UE-15 ne soient pas seulement déterminées par l'accessibilité mais aussi par la capacité des régions de l'UE à réagir à ces nouvelles conditions de concurrence. Les mutations structurelles dans les régions de l'UE situées aux frontières extérieures actuelles de l'Union, qui affectent en premier lieu des segments à bas salaires, peuvent être interprétées comme des processus d'adaptation accélérés et ont une portée limitée.

5.5 Les objectifs et options politiques du SDEC à la lumière de l'élargissement

(224) De façon générale, les trois objectifs politiques de développement spatial ou principes directeurs du SDEC devraient être valables également pour l'espace de l'élargissement. Lors de la mise en œuvre du SDEC, il ne faut cependant pas perdre de vue que dans la majeure partie de l'espace de l'élargissement il faut tenir compte des circonstances suivantes :

- I la persistance de situations de transition dans le système politico-administratif, y compris dans son expression territoriale,
- I des processus de rattrapage économique accélérés avec d'importantes polarisations spatiales,
- I une infrastructure technique ne se développant que lentement et de façon très inégale (les télécommunications et le transport aérien en tête, la route devant de loin le rail),
- I des dégradations de l'environnement d'une ampleur parfois sans égale,
- I des ressources financières nettement plus limitées pour le secteur public.

(225) Les zones rurales de l'espace de l'élargissement seront particulièrement touchées par les problèmes de mutation. Elles se caractérisent par un déclin économique marqué et disposent de relativement peu de centres urbains. Dans certains cas, la combinaison du fléchissement brutal de la production et de l'emploi, du mauvais état de l'infrastructure et d'un développement insuffisant des transports peut déboucher sur un exode rural massif et sur l'effondrement de l'ensemble de la structure spatiale. Face à la situation des zones rurales de l'espace de l'élargissement, qui y occupent une part de la superficie totale plus grande que dans l'UE-15, la politique européenne de développement spatial doit réagir par d'autres objectifs et options. A cet égard, il faut tenir compte aussi de la marge de manœuvre parfois réduite dont disposent les niveaux régional et local au sein du système politico-administratif.

5.6 Principes d'intégration de la mission de l'élargissement dans le développement spatial européen

(226) La réalisation de l'élargissement, constitue une nouvelle mission centrale pour la politique européenne de développement spatial, surtout l'intégration de l'Europe centrale et orientale à l'Union. Elle ne doit toutefois pas donner lieu à une extension ni à une transposition non-critique des concepts développés dans le cadre de l'Union actuelle. La

mise en œuvre de la politique européenne de développement spatial implique bien davantage de préparer le processus d'élargissement, de l'accompagner, et par là-même, de l'encourager. Caractérisé d'une part par la dynamique et d'autre part par l'incertitude quant à l'horizon temporel des adhésions, le processus d'élargissement requiert que l'analyse en termes de contenu et le développement conceptuel soient assurés au niveau du développement spatial européen avec la coopération des pays concernés et soient organisés de façon aussi indépendante que possible des procédures formelles d'adhésion.

(227) Les programmes de coopération pour l'aménagement du territoire au niveau transnational en cours dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG IIC constituent un instrument important à cet effet. Déjà, les programmes pour la Baltique et pour l'espace du Centre, de l'Adriatique, du Danube et du Sud-est de l'Europe (espace CADSES) dépassent les frontières de l'Union et englobent tous les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.

(228) Ces programmes transnationaux peuvent d'ores et déjà être considérés, avec la coopération politique au sein du Conseil de l'Europe, comme des points de départ pour faire progresser une politique européenne de développement spatial inspirée du SDEC dans l'espace de l'élargissement. La nouvelle initiative communautaire INTERREG III (période de programmation des fonds structurels 2000-2006) fournit les bases programmatique et financière pour la participation des Etats membres et de la Commission européenne d'une part, et des pays candidats à l'adhésion d'autre part.

(229) Pour le développement spatial de l'UE, il faut en outre regarder au-delà du territoire de ses Etats membres et tenir compte des perspectives des pays voisins, et associer ces pays à la coopération. Cela vaut aussi pour les pays aux futures frontières extérieures de l'Union en Europe ainsi que pour les pays méditerranéens voisins d'Afrique du Nord et du Proche Orient. Là aussi, INTERREG III et le Conseil de l'Europe offrent un cadre approprié.

(230) Les deux documents de coopération transnationale en cours d'élaboration, que sont VASAB 2010+ (pour l'espace de la Baltique) et VISION PLANET (pour l'espace CADSES) fourniront des orientations pour une répartition des moyens de l'UE pour l'assistance à la pré-adhésion adaptée aux besoins territoriaux des pays candidats à l'adhésion dans le cadre du programme PHARE (nouveau PHARE à partir de 2000) et des nouveaux fonds ISPA (Instrument Structurel de Pré-Adhésion) et SAPARD

(Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural). Cela est important dans la mesure où les pays candidats à l'adhésion disposeront ainsi de bases élaborées en coopération pour leur planification, afin de différencier spatialement l'affectation des moyens pour la période de programmation 2000-2006 (et éventuellement dès avant l'adhésion).

Il est proposé aux Etats membres de considérer l'implication dans la politique européenne de développement spatial des pays candidats à l'adhésion et des pays directement voisins comme une mission centrale pour les années à venir, et de contribuer par cette coopération à la préparation, à l'accompagnement, à l'encouragement et à la réussite du processus d'élargissement de l'UE.

Les deux programmes INTERREG IIC pour l'espace de la Baltique et pour l'espace CADSES, ainsi que leurs structures, constituent une base pour développer aussi bien la coopération entre les ministres de l'aménagement du territoire de l'UE qu'entre ceux des pays candidats à l'adhésion. La coopération permanente entre les pays candidats à l'adhésion en matière de politique de développement spatial est tout aussi importante.

Dans le cadre de l'application du SDEC à la coopération transnationale avec et entre les pays candidats à l'adhésion, il est proposé de créer également des réseaux pour la poli-

tique transnationale de développement spatial dans l'espace de l'élargissement aussi (en complément de ceux déjà mis en place aux frontières extérieures actuelles de l'UE).

Pour les niveaux local et régional, il s'agit de répondre aux besoins spécifiques en structures institutionnelles nouvelles.

L'élaboration de nouveaux objectifs et options politiques répondant aux missions et aux problèmes propres aux pays candidats à l'adhésion devrait être basée sur des analyses appropriées. A cet égard il faudrait renoncer à traiter les multiples questions de manière exhaustive et établir de manière sélective des priorités axées sur les problèmes.

Pour cela, la participation des pays concernés est indispensable dès le début. C'est pourquoi il faut articuler étroitement les travaux du Conseil de l'Europe avec le processus d'approfondissement du SDEC.

Il est proposé aux Etats membres concernés d'entamer l'institutionnalisation de la coopération future à l'échelle transnationale le plus tôt possible, avant les premières adhésions, en allant au-delà du cadre temporel du programme INTERREG IIC. Quant à la question de savoir dans quelle mesure elle devrait aussi dépasser les cadres territoriaux définis par les programmes INTERREG IIC en cours, il appartiendra aux pays concernés de la clarifier avec la Commission européenne.

Partie B

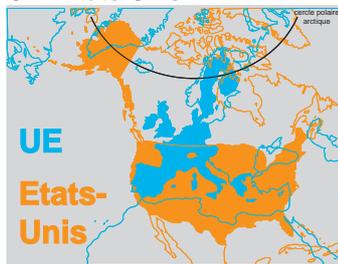
Le territoire de l'UE:
tendances, perspectives et défis

1 Caractéristiques et tendances du développement spatial dans l'UE

1.1 Caractéristiques géographiques de l'UE

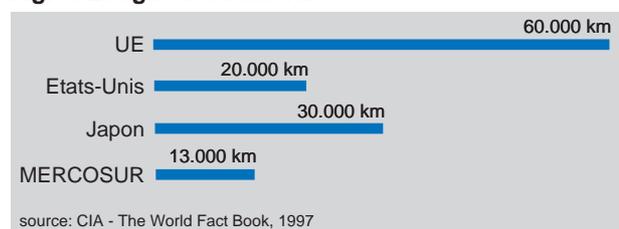
(231) L'Union Européenne est la troisième région économique du monde (en termes de PIB par habitant), après le Japon et les Etats-Unis. Parmi les regroupements économiques qui sont en train d'émerger dans le monde, l'association latino-américaine MERCOSUR⁴² vient en tête (cf. tableau 2). Les caractéristiques géographiques de l'UE,

Fig. 8: Superposition UE - Etats-Unis



significatives pour les politiques de développement spatial, ne peuvent toutefois pas être comparées à celles des Etats-Unis, du Japon ou du MERCOSUR. Par opposition à la masse terrestre compacte des Etats-Unis et du MERCOSUR et aux formes diversifiées de l'univers insulaire japonais, la configuration physique de l'UE est caractérisée par sa forme de "péninsule" à l'extrémité occidentale du continent eurasiatique (cf. figure 8). Nombreux sont les Etats membres qui présentent eux aussi une forme insulaire ou péninsulaire. Si les Etats-Unis possèdent dans leur ensemble un littoral de tout juste 20 000 km, celui de l'UE est estimé à environ 60 000 km (cf. figure 9).

Fig. 9: Longueur du littoral



(232) Si importantes que soient la proximité et l'affinité avec la mer, l'UE est également caractérisée par la bonne accessibilité terrestre de presque toutes ses régions, grâce au caractère connexe de sa conformation. Par ailleurs, de grands projets techniques récents comme le tunnel sous la Manche ou le lien fixe sur l'Øresund ont encore radicalement amélioré le franchissement de certaines barrières naturelles, ce qui a nettement renforcé la cohésion territoriale de l'UE. Mais les mers constituent toujours des barrières considérables pour certaines zones périphériques de l'UE, comme par exemple la Grèce qui est séparée par la mer de son voisin communautaire le plus proche, l'Italie, et par conséquent du reste du territoire de l'UE (cf. aussi carte 7 à ce propos).

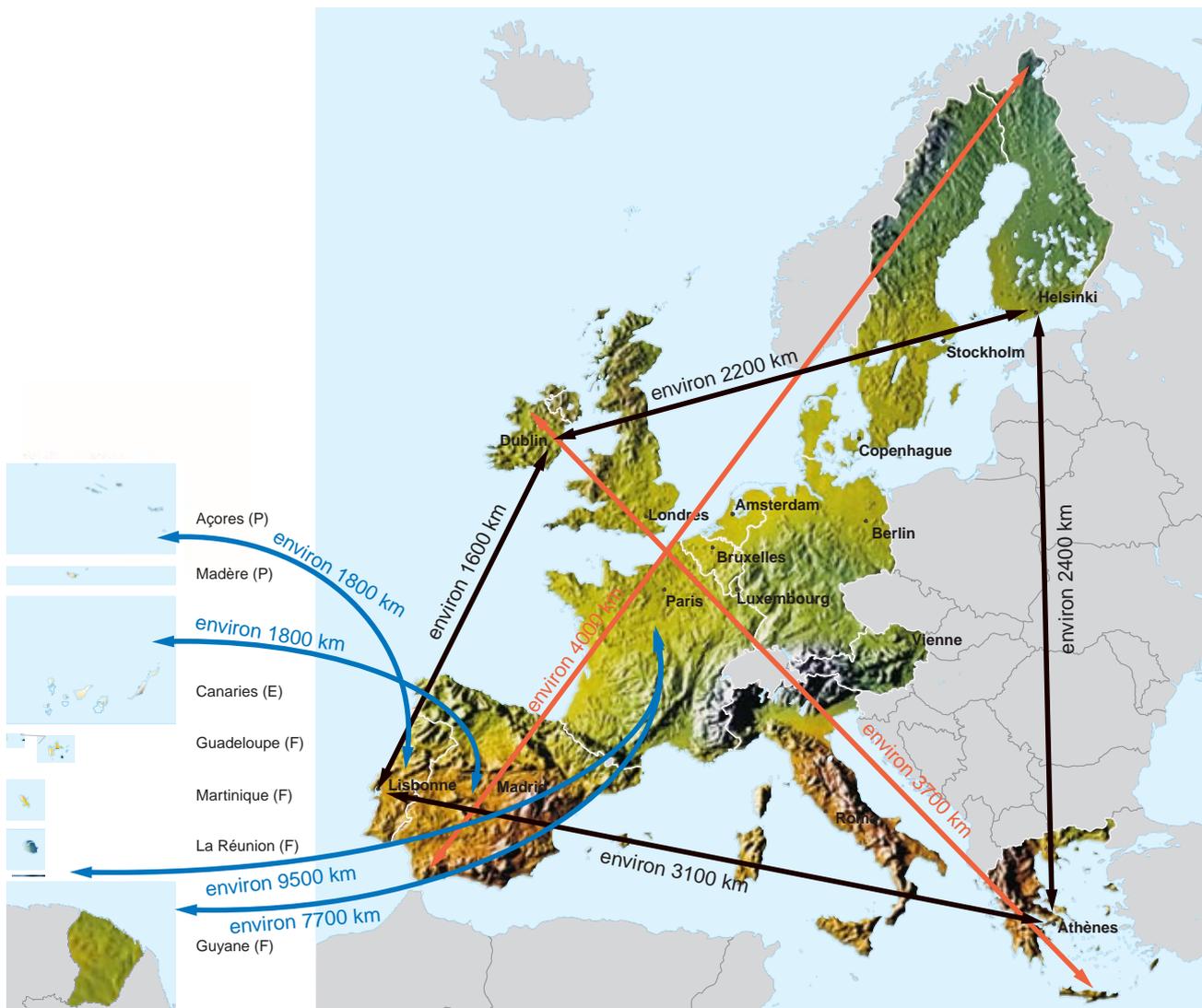
(233) De la même manière, une attention particulière devrait également être prêtée aux sept régions ultra-périphériques citées dans l'article 299, alinéa 2, du Traité d'Amsterdam⁴³. Par leur situation géographique, elles sont en relation avec d'autres continents, ce qui leur permet d'offrir à l'UE une base privilégiée pour la coopération avec les

Tableau 2 : Statistiques comparatives UE - Etats Unis - Japon - MERCOSUR

		UE 15	Etats-Unis	JAPON	MERCOSUR
Population en milliers	(a)	372 082	263 250	125 095	204 523
Superficie en milliers de km ²	(a)	3 236	9 364	378	11 877
PIB total en milliards d'ECU (1996)	(a)	6 776	6 014	3 620	1 370
PIB par habitant en ECU (1996)	(a)	18 150	22 650	28 760	6 700
Importations par habitant en ECU	(a)	4 210	2 404	2 194	335
Exportations par habitant en ECU	(a)	4 445	1 828	2 582	289
Frontières terrestres avec des Etats hors espace économique en km (dont Europe centrale et orientale)	(b)	9 305 (5006)	12 248	0	17 924

(a) Statistisches Bundesamt : Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, Wiesbaden 1998.
Taux de change (1 ECU = 1,27 USD): EUROSTAT, moyenne pour 1996
(b) CIA - The World Fact Book, Washington 1997

Carte 7: Carte physique et distances



Etats avoisinants, telle par exemple qu'entre la Martinique ou la Guyane française et d'autres Etats d'Amérique latine. Il y a lieu d'encourager la création et le renforcement de pôles de développement économiques, sociaux et culturels tant à l'intérieur de ces régions ultra-périphériques et des Etats voisins, que dans l'ensemble de la zone qu'elles constituent.

(234) De nos jours, les mers et les grands cours d'eau, de même que la plupart des chaînes de montagnes, ne se contentent en règle générale plus d'être des barrières physiques, économiques ou culturelles. Parfois, ils sont aussi devenus des espaces de développement social, économique et touristique privilégiés, au point que les différentes

exigences en matière d'utilisation de l'espace y provoquent tout particulièrement des conflits entre objectifs de développement spatial. Les grandes vallées souffrent moins de l'effet de barrière causé par les cours d'eau que de la forte densité de l'urbanisation et du transport. Environ un tiers de la population urbaine de l'UE (vivant dans des villes de plus de 20 000 habitants) est établie à proximité des côtes (dans une bande de 20 km) ; avec les vallées des quinze fleuves les plus importants, la part de cette population dépasse 50%⁴⁴! Rapportées à leur surface habitable, les Alpes font partie des régions les plus densément urbanisées d'Europe. Les cours d'eau, les lacs et les montagnes représentent tout spécialement des entités fondatrices d'identité. Les Alpes, le Danube, la Baltique ainsi que la Méditerranée

sont de bons exemples de zones qui requièrent un processus coordonné pour résoudre des problèmes communs, renforcer la conception d'objectifs communs et promouvoir une plus grande cohésion régionale.

(235) Durant la Guerre Froide, la "péninsule" que constitue l'Europe occidentale était une "île" d'une part dans les faits, mais aussi et surtout, d'autre part, dans la perception qu'en avait la population. La division politique entre l'Ouest et l'Est représentait une barrière bien plus importante que l'Atlantique à l'Ouest. Ceci a subitement changé depuis 1989. Le regard vers l'Est, cette autre moitié de l'Europe, s'est libéré.

(236) La diversité des conditions climatiques dans les différentes parties de l'UE représente une autre caractéristique naturelle importante pour le développement spatial européen. A titre d'exemple, le froid extrême peut entraîner des problèmes et des coûts de transport considérables et aggraver ainsi sérieusement les difficultés liées à l'éloignement des régions périphériques par rapport aux marchés. Dans certains Etats membres méridionaux, les difficultés d'approvisionnement en eau constituent un facteur qui freine le développement régional.

(237) La diversité du patrimoine culturel de l'Europe peut être considérée aujourd'hui comme une valeur inestimable et comme une base de l'intégration européenne. Outre le contexte géographique initial, la diversité des évolutions culturelles, politiques et économiques a profondément marqué la structure spatiale et urbaine de l'UE. Divers espaces linguistiques et culturels, ainsi que divers modes de vie ont pu se forger dans les différentes parties de l'Europe. On observe d'importantes différences dans la densité de population, le degré d'urbanisation ou encore l'ampleur du développement et de la prospérité. Cette constatation peut être faite aussi bien à grande échelle, par rapport à la problématique centre / périphérie par exemple, qu'à petite échelle, au sein des Etats membres ou entre les régions de l'UE.

(238) Les tendances du développement spatial de l'UE qui sont décrites ci-après ne se manifesteront évidemment pas de la même manière partout, et certaines zones connaîtront même des expériences différentes, voire opposées à l'évolution générale. Les tendances sont sommairement esquissées ici, à partir d'un point de vue européen ; certains constats requièrent encore une étude plus détaillée et doivent continuer d'être examinés.

(239) Les chapitres suivants ne comportent pas d'analyses géographiques nouvelles. Ils se réfèrent plutôt aux nom-

breuses études et recherches réalisées depuis 1990 par des institutions européennes, nationales et autres, surtout à celles réalisées par la Commission (Europe 2000⁴⁵, Europe 2000+⁴⁶) ainsi que par certaines présidences de l'UE.

1.2 Evolution démographique

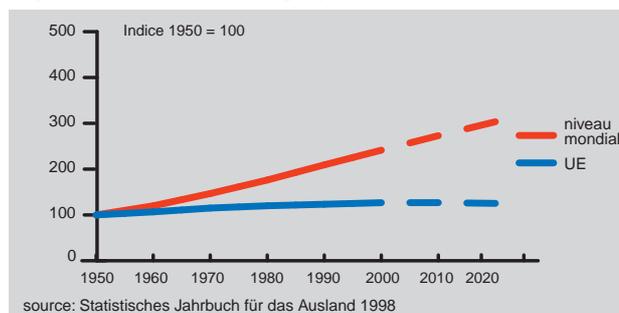
(240) Trois tendances domineront l'évolution démographique de l'UE au cours des 20 à 30 prochaines années :

- ┆ le recul démographique,
- ┆ les mouvements migratoires,
- ┆ les transformations de la pyramide des âges.

(241) Depuis des années, la croissance démographique naturelle est très faible au sein de l'UE et montre une tendance à la baisse. Sans un changement sensible du comportement face à la natalité dans l'UE-15, une inversion de la croissance démographique risque de se produire vers 2020⁴⁷ (cf. figure 10). Dans ce contexte, les mouvements migratoires internationaux et interrégionaux gagnent en importance pour l'évolution démographique de l'UE et de ses sous-espaces. Le taux de croissance naturelle est actuellement inférieur à 0,1% (1995). A cela s'ajoute toutefois l'immigration nette vers l'UE, qui s'est élevée à environ 0,2% par an de la population totale au cours des dernières années⁴⁸. L'immigration nette contribue ainsi pour deux tiers à la croissance démographique globale et pourrait bien en représenter à l'avenir l'unique source. La répartition régionale de l'immigration vers l'UE est très variable.

(242) Les barrières linguistiques et les obstacles administratifs contribuent à ce que le taux migratoire entre les Etats membres de l'UE reste relativement bas. Les mouvements migratoires entre régions à l'intérieur des Etats membres sont sensiblement plus importants, bien qu'encore modestes à l'échelle internationale, comme par rapport aux

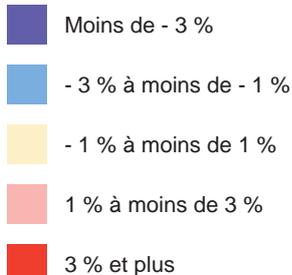
Fig. 10: Evolution démographique



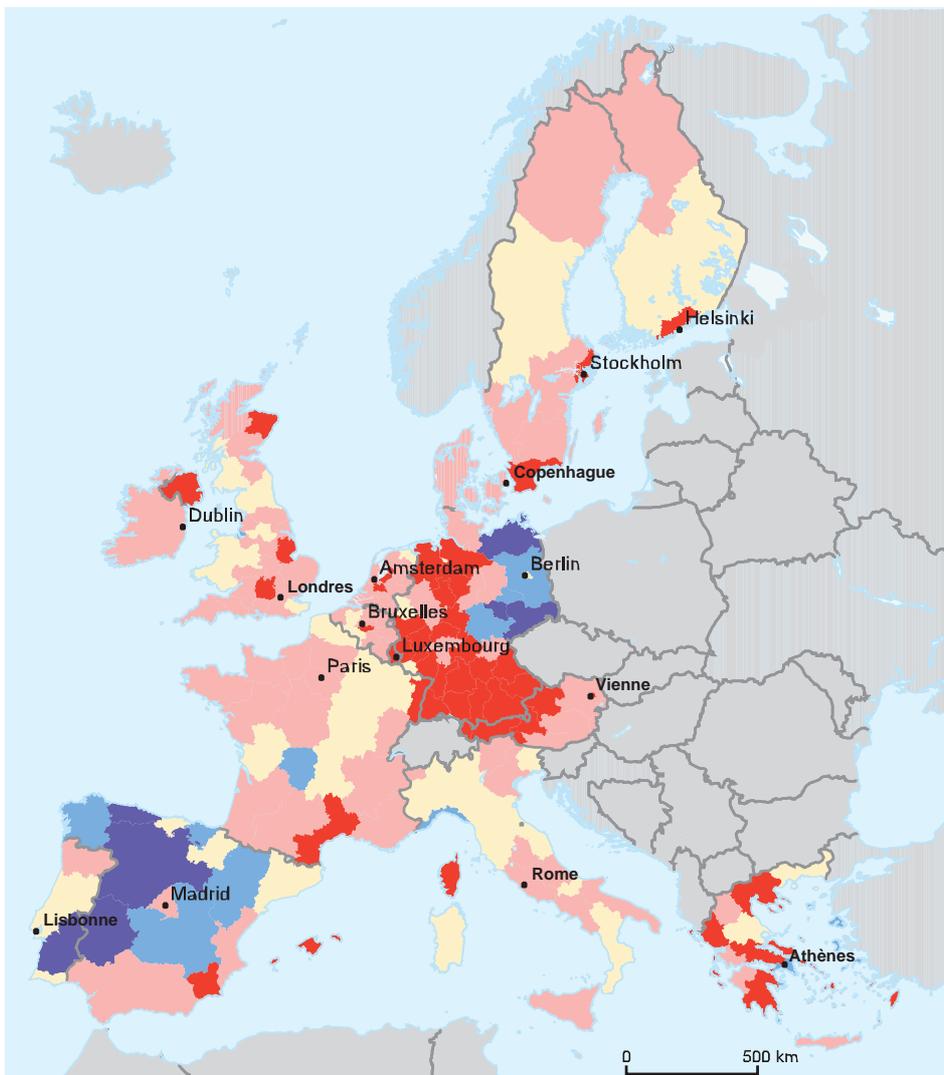
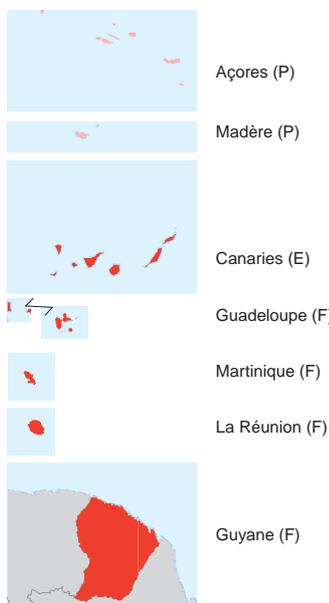
Carte 8: Evolution démographique

Evolution démographique
1991 - 1995

NUTS 2



source: Eurostat



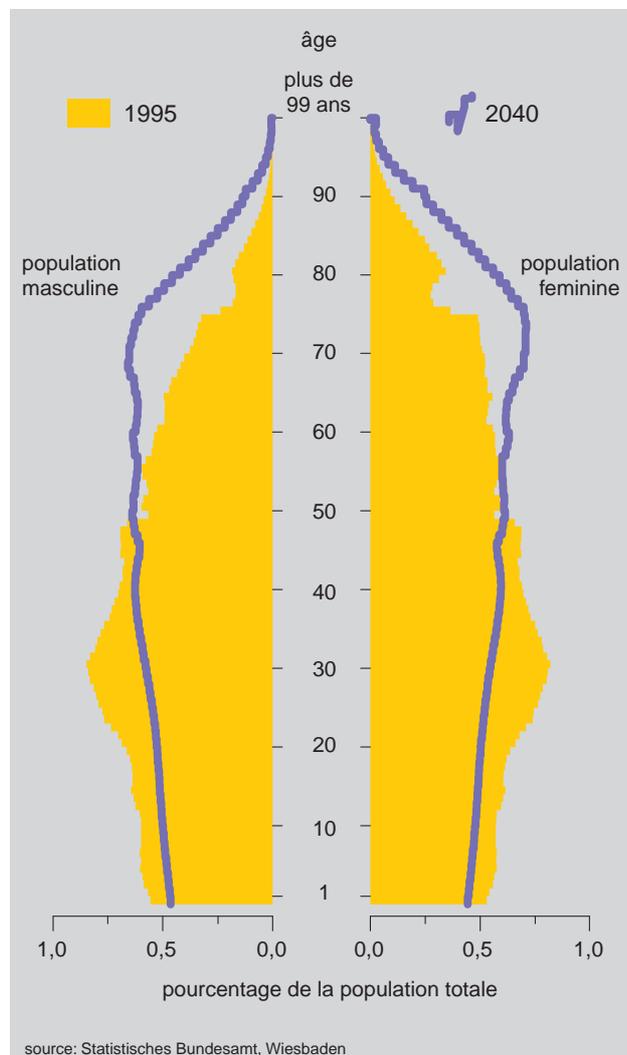
Etats-Unis par exemple.

(243) La majorité des immigrants s'établissent en milieu urbain et renforcent ainsi les structures urbaines existantes. Au sein des Etats membres, la population a aussi tendance à migrer des régions à fort taux de chômage vers celles qui comptent moins de chômeurs. Néanmoins, l'ampleur de cette évolution varie d'un Etat membre à l'autre. De nombreuses régions fortement urbanisées, surtout dans le nord-ouest de l'Europe, continueront vraisemblablement à voir croître leur population, tandis que des régions à très faible densité de population comme par exemple dans la péninsule ibérique, en France, dans le nord-est de l'Allemagne, ainsi que dans de vastes parties des pays nordiques, subiront encore des pertes de population (à ce sujet cf. aus-

si carte 8).

(244) En dépit d'une immigration principalement composée de jeunes, l'âge moyen de la population de l'UE continuera à s'élever (cf. figure 11). La composition de la population va évoluer, ainsi que ses préférences concernant la localisation et le type des logements, ce qui aura des conséquences sur le plan spatial. A l'avenir, la société de l'UE se caractérisera par une proportion plus élevée de personnes âgées qui, contrairement aux générations précédentes, seront plus mobiles, plus aisées et plus actives. De plus en plus d'enfants et de jeunes proviendront de familles immigrées, et ils se trouveront souvent "entre les cultures". Après la famille pluri-générationnelle de la société à dominante agraire, c'est au tour de la "famille moyenne" (couple

Fig. 11: Pyramide des âges de la population de l'UE 1995-2040



avec enfants) d'être en recul. La société de l'UE est de plus en plus composée de célibataires, de familles monoparentales - à la situation financière souvent précaire - et de couples sans enfants, comparativement plus aisés financièrement avec leur revenu double. Les attentes des divers groupes vis-à-vis du territoire se différencient les unes des autres, de même que les besoins sociaux quant à son utilisation. A cause du chômage et de la crise de l'Etat social, les possibilités de donner satisfaction à tous les besoins deviennent de plus en plus éloignées les unes des autres.

(245) Dans l'ensemble, cette situation conduit à une superposition de diverses tendances territoriales. Les changements sociaux tendent à réduire la taille des ménages,

ce qui cause en retour une hausse de la demande de logements, en dépit du recul de la population. A cette tendance s'oppose la nécessité de se regrouper pour des raisons financières, en particulier chez les jeunes, dans les régions souffrant d'un taux de chômage élevé, et dans celles où l'offre de logements à des prix abordables est limitée. Les changements dans la structure de la population renforcent eux aussi la tendance à l'urbanisation. Dans les villes, les familles monoparentales bénéficient de meilleurs services, les ménages à revenu double profitent d'un meilleur choix de possibilités d'emploi et les célibataires disposent d'une meilleure offre en matière de loisirs et de culture. Mais à grande échelle aussi, de nouveaux besoins rencontrent de nouvelles offres, avec des conséquences spatiales de grande envergure. C'est ainsi qu'à l'instar de ce qui se passe déjà depuis longtemps aux Etats-Unis, des "villes de retraités" se développent dans des régions d'Europe au paysage et au climat privilégiés.

1.3 Tendances économiques

(246) Les tendances démographiques représentent aussi un défi important pour le développement économique des régions et, par conséquent, pour la compétitivité de l'Europe. Elles posent des questions quant au développement durable des aires métropolitaines ainsi que pour l'identification d'une voie d'avenir pour les zones rurales. La mobilité réduite rend d'autant plus urgente une politique active de création d'emplois dans les régions. Ce sont là des éléments importants pour le progrès de l'intégration économique et sociale au sein de l'UE.

(247) Dans l'optique d'un développement durable, il est nécessaire de mener une politique qui encourage la compétitivité et qui soutient l'intégration économique et sociale. Les régions d'Europe ont besoin d'entreprises compétitives si elles veulent créer les emplois si indispensables à la réussite de chacun, et générer les recettes fiscales qui financeront les services publics. Le tableau 2 montre que l'UE occupe le premier rang mondial en termes de produit intérieur brut. En matière de balance commerciale (exportations - importations), l'UE se place au deuxième rang après le Japon.

(248) Les disparités régionales de PIB par habitant constituent le point de départ de la politique régionale européenne (cf. carte 9). Les Rapports périodiques⁴⁹ et le Rapport sur la cohésion⁵⁰ de la Commission Européenne indiquent que les situations économiques des différents Etats membres se sont certes rapprochées au cours des dernières années (en particulier grâce au processus de rattrapage de l'Irlande).

Cependant, et malgré les efforts financiers consentis au titre de la politique régionale de l'Union, les disparités entre les régions de l'UE (en termes de PIB par habitant) ne se sont réduites que très lentement. L'activité économique au sein de l'UE se concentre territorialement parlant sur une zone centrale délimitée par le pentagone Londres, Paris, Milan, Munich, Hambourg. Sur ces quelque 20% de la surface communautaire, vivent environ 40% des habitants de l'UE, qui contribuent à hauteur d'environ 50% au PIB communautaire total⁵¹.

(249) Une évaluation approfondie de la compétitivité régionale requiert toutefois de considérer d'autres facteurs tels que l'emploi, la productivité, les investissements et la

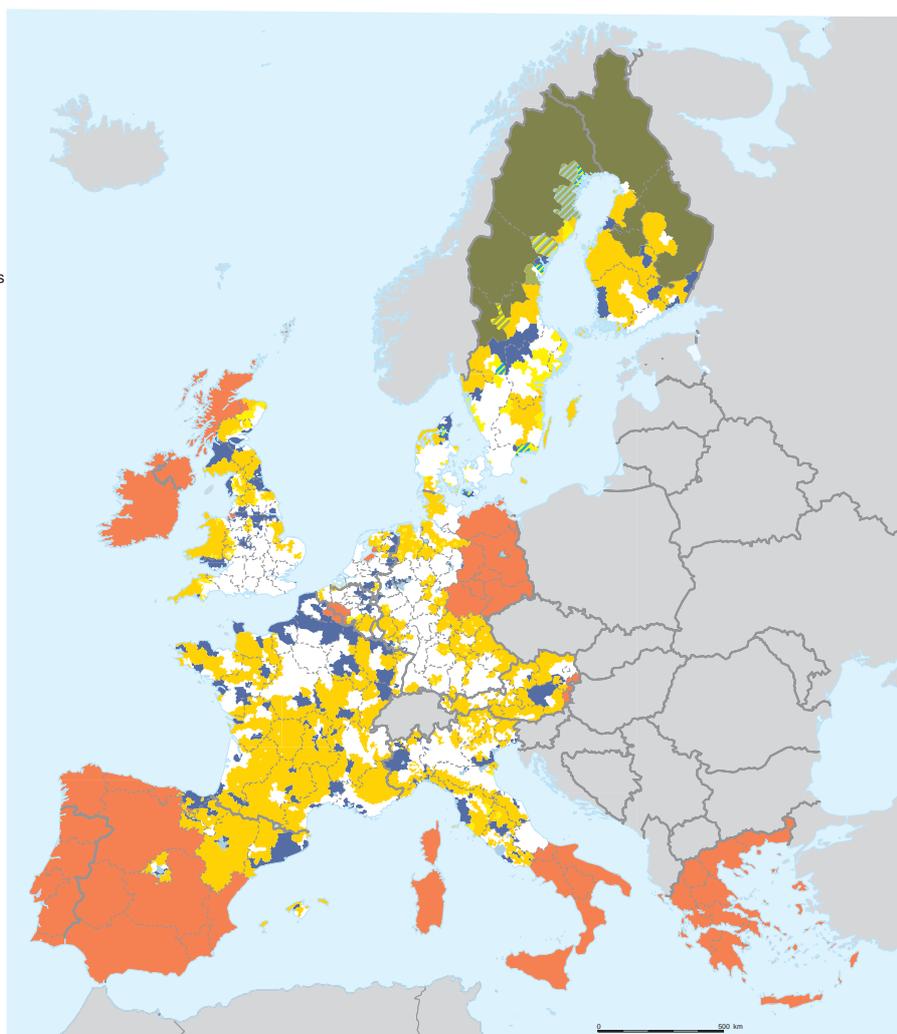
balance commerciale. L'aptitude du produit intérieur brut à rendre compte de la répartition régionale des revenus et des recettes fiscales est limitée. Le Rapport sur la cohésion rappelle le fait que de nombreuses politiques nationales influent sur la répartition des revenus, surtout par le biais des impôts et des prestations sociales. La répartition régionale des revenus individuels disponibles (RID) s'écarte ainsi considérablement de la répartition des revenus avant imposition et avant allocation des prestations sociales. Le Rapport sur la cohésion conclut qu'en prenant en considération l'impact des impôts et des dépenses publiques, les disparités régionales dans les Etats membres en termes de RID sont de 20 à 40% inférieures à celles mesurées en termes de PIB par habitant⁵².

Carte 9: Régions éligibles au titre des Fonds structurels

- Non éligibles
- Objectif 1: entièrement éligibles
- Objectif 2: entièrement éligibles
- Objectif 2: partiellement éligibles
- Objectif 5B: entièrement éligibles
- Objectif 5B: partiellement éligibles
- Objectif 6: entièrement éligibles
- Objectif 6: partiellement éligibles
- Objectif 5B et 6: partiellement éligibles
- Objectif 2 et 6: partiellement éligibles
- Objectif 2 et 5B: partiellement éligibles
- Objectif 2, 5B et 6: partiellement éligibles
- Autres pays

Objectif 1 1994-99(π), Objectif 2 1997-99, Objectif 5b 1994-99, Objectif 6 1995-99 (π) La région des Abruzzes est éligible à l'aide financière aux projets de l'objectif 1 pour la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1996.
Source: Commission européenne DGXVI

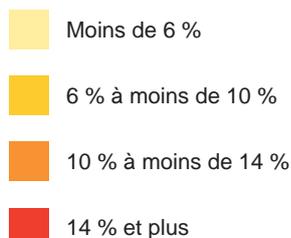
Edition de la carte: 12 / 1998



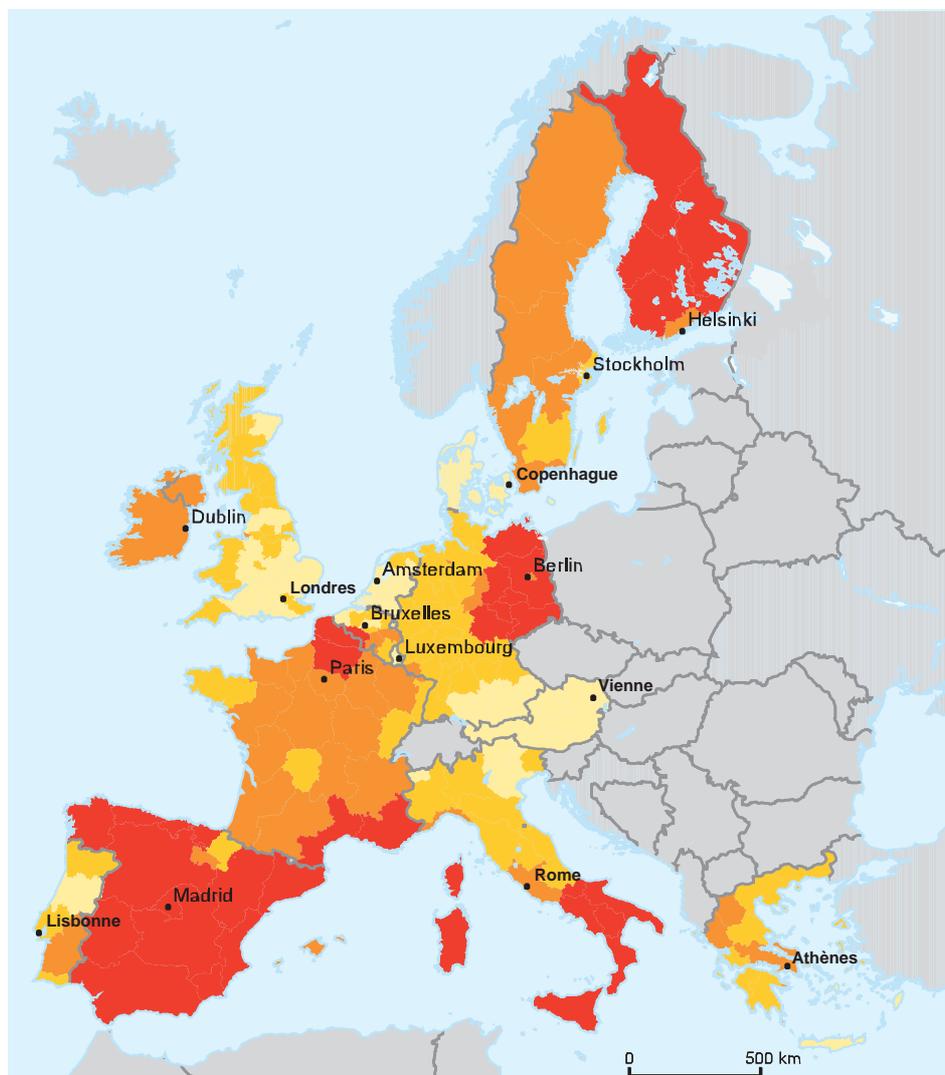
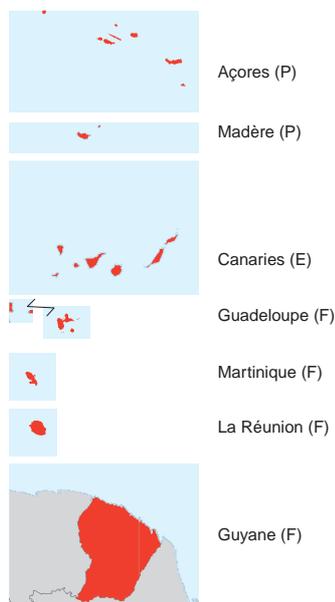
Carte 10: Chômage

Taux de chômage en 1997

NUTS 2



source: Eurostat

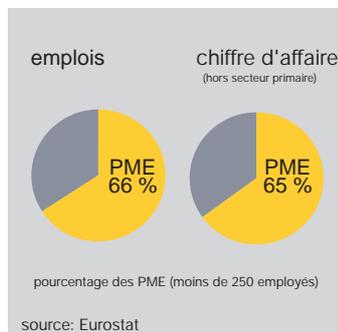


(250) Le chômage au sein de l'UE représente le plus grand défi pour la politique d'intégration européenne. Après avoir atteint un pic en 1994 (11,2%), le taux de chômage est descendu tout juste sous les 10% à la fin de 1998 ; ce qui signifie qu'il reste tout de même toujours 16,5 millions de personnes sans emploi dans l'UE ! En 1997, environ la moitié des chômeurs, soit près de 5% de la population active, étaient sans emploi depuis plus d'un an (à comparer avec la proportion de chômeurs de longue durée aux États-Unis, qui se situe en dessous de 1%). Les différences régionales sont très marquées. En 1995, les taux de chômage s'étagaient de 2,5% au Luxembourg à 32% en Andalousie (sud de l'Espagne) et 36,8% dans le département français d'outre-mer de la Réunion. A l'exception du Portugal, la

plupart des régions qui affichent le plus faible taux de chômage se situent au centre de l'UE (Luxembourg, sud de l'Allemagne, nord de l'Italie), alors que les régions les plus touchées par le chômage (taux supérieur à 20%) sont plutôt situées dans la périphérie, notamment en Espagne, dans le sud de l'Italie, dans l'est de l'Allemagne, ainsi que dans les départements français d'outre-mer (cf. carte 10). Le taux de chômage féminin s'élève à 12,5%, soit 3 points de pourcentage de plus que le taux masculin. Globalement, plus de 20% des jeunes de moins de 25 ans sont au chômage dans l'UE⁵³.

(251) Les grandes entreprises industrielles ont souvent été la base de la prospérité de nombreuses villes et aggloméra-

Fig. 12: Importance des PME dans l'UE



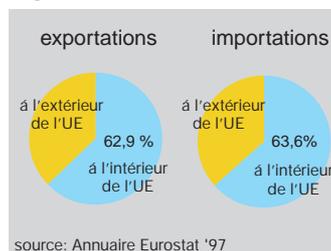
tions de l'UE. Malgré le fait que les sièges sociaux d'un grand nombre d'entreprises demeurent implantés dans les grandes villes, la production s'effectue de plus en plus souvent dans d'autres sites, ce dont profitent des régions situées en zone rurale. Les grandes entreprises resteront impor-

portantes, mais on ne doit pas s'attendre à ce qu'elles créent davantage d'emplois nouveaux à l'avenir, et certainement pas à leurs sièges sociaux. La mutation de la production vers les services ainsi que des changements structurels au sein des entreprises, - tels que le transfert de fonctions de l'entreprise vers des sous-traitants indépendants - conduiront toutefois à la création de nouvelles sociétés.

(252) L'économie et l'emploi dans l'UE reposent dans une mesure croissante sur les petites et moyennes entreprises (PME), dont la nature est d'ailleurs très diversifiée (cf. figure 12). Sur un total de 160 millions de personnes actives, 101 millions sont employées dans un total de 16 millions d'entreprises (agriculture exclue). Dans l'UE, 23% des personnes actives travaillent dans de très petites entreprises (1 à 10 employés), alors que cette part ne s'élève qu'à 12% aux Etats-Unis et seulement à 7% au Japon. Dans le sud de l'Europe, les très petites entreprises prédominent (en moyenne 1,8 employé en Grèce, et 4,7 en Espagne). Des recherches indiquent que le taux de création de sociétés nouvelles est plus élevé aux Etats-Unis que dans l'UE, mais que la probabilité de survie de ces entreprises nouvelles est plus grande dans l'UE⁵⁴.

(253) Flexibilité et capacité d'innovation sont des conditions importantes pour le développement économique. Les PME offrent à cet égard de nombreux avantages. Souvent, elles sont plus proches de leur clientèle et sont en mesure de répondre plus rapidement et de manière plus flexible aux souhaits de celle-ci, grâce à leurs processus de décision plus courts. Toutefois, les PME sont généralement moins flexibles en ce qui concerne leur lieu d'implantation. A partir du moment où elles sont installées dans une certaine zone, elles sont très fortement dépendantes de cette localisation. D'importants liens personnels retiennent une petite entreprise là où résident l'entrepreneur et les employés. Certaines sociétés sont liées tant dans leur fonctionnement que dans

Fig. 13: Commerce 1996



leur localisation à un grand client ou à un secteur industriel unique. Par ailleurs, de nombreuses PME ne disposent pas des ressources humaines et financières suffisantes pour évaluer si un changement de localisation leur serait profitable, et quelles localisations alternatives pourraient être envisagées.

(254) Environ 60% en valeur des exportations des Etats membres s'effectuent au sein de l'UE, surtout entre pays voisins⁵⁵ (cf. figure 13). Grâce au Marché commun, les relations commerciales se développent plus rapidement au sein de l'UE qu'avec d'autres régions du monde. En outre, le potentiel d'accroissement des échanges commerciaux avec l'Europe centrale et orientale est considérable ; il est tout aussi important, surtout pour les Etats membres méridionaux, d'être attentifs aux événements et aux évolutions survenant au Proche-Orient et en Afrique du Nord, qui sont susceptibles d'exercer une influence considérable sur le choix des sites de production et des itinéraires de transport.

(255) Une part considérable des relations commerciales est le fait des échanges au sein des groupes industriels eux-mêmes. Ils sont induits par les tendances à la spécialisation, les interdépendances économiques entre sociétés, la division géographique du travail et l'extension territoriale des marchés. Les investissements directs des entreprises (parfois complémentaires, parfois de substitution) sont étroitement liés aux interdépendances commerciales. Entre 1985 et 1995, les investissements étrangers directs dans l'UE sont passés de moins de 50 milliards d'ECU à plus de 350 milliards d'ECU⁵⁶. Les perspectives de développement des régions européennes dépendent étroitement de leur capacité à proposer des produits concurrentiels sur le marché mondial et à attirer des investissements étrangers directs. Ces derniers temps, l'Irlande et l'Ecosse ont tout particulièrement bénéficié d'investissements étrangers directs (provenant surtout d'Amérique du Nord et du Sud-Est asiatique).

(256) L'Union monétaire européenne va entraîner une intensification accrue du commerce intérieur et une spécialisation plus poussée au sein de l'UE, ce qui augmentera la compétitivité de l'UE sur le marché mondial, au bénéfice de tous les Etats membres. Toutefois, cette évolution comporte également le risque d'une marginalisation accrue de

certaines régions mal préparées à cette concurrence plus aiguë.

(257) Les nouvelles technologies de l'information et de la communication seront également d'une importance considérable pour le développement spatial. Leur impact sur le territoire est cependant ambivalent. L'état actuel de la recherche ne permet pas encore de l'évaluer de manière fiable. D'une part, ces nouvelles technologies peuvent renforcer la concentration urbaine, mais d'autre part, elles offrent des possibilités pour encourager le développement des zones les plus reculées de l'Union. Ceci ne va toutefois pas de soi, mais requiert plutôt de développer des stratégies de politique régionale pour valoriser le potentiel des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les régions périphériques.

(258) D'une façon générale, les tendances économiques ont le plus souvent conduit, par le passé, à renforcer des différences régionales de développement. Il est important de mieux tenir compte de ces tendances et de les corriger par une politique active de développement spatial. La compétitivité des régions européennes doit être renforcée, en les mettant en position de réaliser tout leur potentiel de développement durable à long terme. Une politique visant à diversifier la structure économique des régions constitue un bon point de départ pour répartir les emplois de façon plus équilibrée, et exerce de ce fait une grande influence sur la structure urbaine et sur les mouvements migratoires.

1.4 Evolutions importantes du point de vue de l'environnement

(259) La troisième catégorie de tendances pertinentes pour le développement spatial futur de l'UE se rapporte à l'environnement. Une approche plus respectueuse des ressources naturelles et la protection contre les pollutions des éléments naturels (air, eau, sols) sont des objectifs importants, qui ne peuvent être atteints qu'en coopération internationale à l'échelle mondiale. Un développement spatial moderne, efficace et ménageant les ressources peut y contribuer.

(260) Relativement peu d'espèces de la faune et de la flore européenne ont disparu au cours de ce siècle, et pourtant la diversité biologique de l'UE est affectée par la diminution du nombre des espèces et par la perte de biotopes. L'urbanisation, la tendance à l'intensification de l'agriculture, le déboisement, le tourisme incontrôlé (par exemple dans les zones côtières et dans les îles, en particulier durant les mois

d'été), et les projets d'infrastructure préjudiciables, ont concouru à la disparition de biotopes par destruction, modification ou fragmentation. Par exemple, 75% des systèmes de dunes de l'Europe méridionale (du détroit de Gibraltar à la Sicile) ont ainsi disparu. Par ailleurs, l'estuaire de la Loire, qui hébergeait une riche diversité de milieux naturels, a vu ses rives naturelles se réduire de 300 km au début du siècle à 30 km actuellement⁵⁷.

(261) La richesse et la diversité des paysages sont des traits distinctifs de l'UE. La valeur d'un paysage peut être envisagée sous l'angle de l'utilisation durable des ressources naturelles, en tant qu'habitat pour la faune sauvage, en tant qu'espace ouvert ou encore pour sa valeur esthétique et pour les éléments culturels qu'il contient. Les paysages procurent aussi des avantages économiques - ils peuvent par exemple constituer le support d'une exploitation touristique comme sur les côtes ou dans les Alpes. La qualité des paysages a subi les pressions de l'expansion urbaine, du tourisme, des activités de loisirs, de l'exploitation minière et de l'évolution des pratiques agricoles et sylvicoles, ce qui a conduit à un appauvrissement de la diversité naturelle.

(262) Dans certaines régions méditerranéennes, telles que la Sardaigne par exemple, l'élevage ovin intensif a affecté l'aptitude des sols, et par conséquent la qualité des paysages, ce qui a contribué dans une certaine mesure à la désertification. Mais l'importance de la protection des paysages pour enrayer la réduction de la biodiversité et de l'identité culturelle est de plus en plus reconnue. Ceci va au-delà de la simple protection des espèces ou des sites. Par exemple, la Sardaigne, la Toscane, le Languedoc-Roussillon, l'Andalousie et la Catalogne font partie des régions qui poursuivent une politique commune de conservation et d'entretien des paysages méditerranéens. Le Conseil de l'Europe a décidé une série d'initiatives pour la protection des paysages.

(263) La combustion de matières fossiles (pétrole, charbon et gaz) libère près de 22 milliards de tonnes de dioxyde de carbone (CO₂) dans le monde. Le CO₂ passe pour le principal responsable de l'effet de serre, qui pourrait entraîner à long terme une hausse du niveau des mers et d'autres catastrophes naturelles (inondations, sécheresses). L'UE est à l'origine d'environ 15% des émissions mondiales de CO₂ ; les autres grandes régions économiques en émettent plus de 30% (les Etats-Unis 24%, le Japon 5%, et le MERCOSUR 2%)⁵⁸. Les pays économiquement puissants, tant au niveau mondial que communautaire, constituent les sources principales d'émission, en chiffres absolus aussi bien que par habitant. La réduction des émissions en CO₂ doit être

entreprise à l'échelle mondiale. Les régions industrielles sont tout particulièrement invitées à contribuer à la réduction mondiale des "gaz à effet de serre". Avec le Protocole de Kyoto (décembre 1997), ont été pris pour la première fois des engagements quantifiés et contraignants de réduction pour les principaux gaz à effet de serre. D'ici à 2 008 – 2 012, l'UE s'est ainsi engagée à réduire ses émissions de 8% par rapport à 1990.

(264) Les régions d'Europe produisent 25% des émissions mondiales de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote. Les émissions d'ammoniac dues à l'agriculture dépassent encore les valeurs critiques⁵⁹ sur 60% du territoire européen. Les émissions de dioxyde de soufre proviennent pour l'essentiel de la combustion de pétrole et de charbon dans les centrales, l'industrie et les ménages. Les oxydes d'azote sont émis lors de processus de combustion dont le trafic automobile, la production d'électricité et le chauffage des logements représentent les sources principales. L'ammoniac qui est rejeté dans l'atmosphère provient principalement de l'épandage de lisier.

(265) Les conséquences de l'acidification des sols dépendent du volume des apports et de la sensibilité locale du sol et de l'eau. Dans certaines circonstances, elles peuvent aussi se manifester loin de la source. Les législations européennes et nationales, l'amélioration des techniques de combustion et de meilleures pratiques agricoles ont conduit à une réduction des apports d'acides. Mais il est probable que le seuil critique sera encore dépassé à l'avenir sur plus de la moitié du continent européen, avec tout ce que cela comporte de risques à long terme pour les écosystèmes.

(266) La consommation d'eau des ménages privés, de l'agriculture et de l'industrie a connu une énorme augmentation au cours des dernières décennies non

seulement dans l'UE mais dans toute l'Europe (cf. figure 14). L'importance et la structure de la consommation d'eau varient considérablement en fonction du degré d'industrialisation, des conditions climatiques et des pratiques d'irrigation dans l'agriculture. On enregistre en particulier une augmentation de la

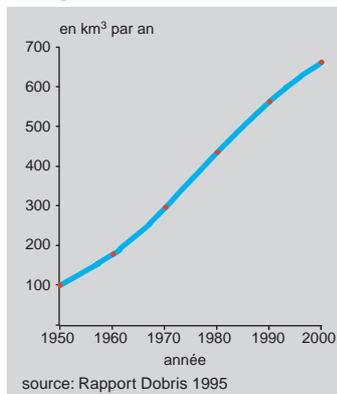
consommation dans l'agriculture, alors que la consommation des ménages reste généralement constante ou n'augmente que légèrement, diminuant même dans certains Etats membres.

(267) La disponibilité et la qualité de l'eau potable sont de la plus grande importance. L'approvisionnement en eau potable est particulièrement préoccupant dans le sud de l'Europe, où les ressources en eau sont déjà exploitées très intensivement et où la pénurie d'eau est un problème fréquent. La nappe phréatique baisse dans de nombreuses régions. Comme les deux tiers de la population de l'UE tirent leur eau potable des réserves souterraines, les répercussions de cette baisse sont à prendre au sérieux. En outre, les risques de salinisation des eaux souterraines augmentent, surtout dans certaines zones côtières de la Méditerranée et à l'ouest de la péninsule ibérique, ce qui entraîne des conséquences dramatiques pour l'agriculture. Dans de nombreuses régions de l'UE, le manque d'étanchéité des réseaux publics d'alimentation constitue un problème grave. On estime que les pertes peuvent atteindre 50% par endroits⁶⁰. Un projet de directive européenne, prévoyant entre autres une gestion intégrée des bassins hydrographiques, fait actuellement l'objet de discussions.

(268) Le degré de pollution des eaux (nappes phréatiques, eaux de surface, eaux marines) est également inquiétant. La législation et des programmes d'action portant sur l'épuration des eaux usées des ménages et de l'industrie ont certes contribué à améliorer la qualité des eaux de surface, mais la pollution d'origine agricole et industrielle continue à menacer la qualité de l'eau. Tandis que les déchets organiques sont à présent largement sous contrôle en Europe centrale et occidentale, les substances nutritives rejetées par les eaux usées et par l'agriculture entraînent une eutrophisation accrue des cours d'eau et des lacs. Les pesticides continuent à polluer les eaux de surface et les eaux souterraines, réduisent la biodiversité, et s'introduisent dans la chaîne alimentaire. La pollution des eaux souterraines constituera un problème à long terme, puisque le renouvellement naturel des réserves ne s'effectue que très lentement.

(269) L'utilisation des sols pour l'urbanisation et les transports se poursuit au sein de l'UE, avec ses conséquences négatives pour l'environnement, comme la perte de terres arables de grande valeur, la destruction de biotopes, la fragmentation des écosystèmes. Dans certaines régions, les conflits se multiplient quant à l'utilisation des sols, entre un besoin croissant de terrains à bâtir, le développement de zones d'activité économique, les utilisations agricoles et la protection des espaces libres. D'un autre côté, l'Europe

Fig. 14: Demande en eau en Europe



possède 2 000 km² de friches industrielles, qui ne sont toutefois pas réparties de façon régulière. Le coût de leur réaffectation est estimé à 100 milliards d'ECU⁶¹. Il y a là un potentiel considérable pour un développement de l'urbanisation qui évite une diffusion urbaine accrue autour des grandes villes.

(270) Les décharges publiques représentent une forme spécifique d'utilisation des sols, qui confronte les stratégies de développement spatial des villes, des régions métropolitaines, et même des zones rurales à des défis particuliers. Malgré la mise en œuvre de stratégies destinées à éviter la production des déchets, leur quantité a augmenté dans l'UE. En termes de volumes, les principaux producteurs de déchets sont l'agriculture, l'industrie, les ménages et l'exploitation minière. La part des déchets dangereux s'est fortement accrue.

(271) Un certain nombre d'Etats membres ont pris des mesures visant à mettre en œuvre des modèles intégrés en matière de déchets, que ce soit pour leur ramassage sélectif ou pour leur recyclage. Toutefois, le recyclage des déchets n'est encore pratiqué qu'à une échelle restreinte dans l'UE.

(272) En dépit de techniques modernes et de réglementations plus sévères, l'élimination des déchets est encore cause de pollution pour les sols et les eaux souterraines (décharges) ; elle produit du CO₂, du méthane et des gaz toxiques, et est responsable de l'émission de dioxines, d'acide chlorhydrique et de mercure (incinération des ordures).

(273) Une politique de développement spatial durable inclut également des méthodes modernes de gestion, de réduction et d'élimination des déchets. Cela implique l'objectif de traiter la question des déchets dans son contexte régional et d'éviter les transports de déchets sur de longues distances, en particulier lorsqu'il s'agit de substances toxiques ou nucléaires.

(274) Les catastrophes naturelles constituent une autre contrainte, dans la mesure où elles peuvent brusquement, par des incendies de forêts, des tremblements de terre ou des tempêtes, non seulement changer le paysage et augmenter significativement la pollution du sol, mais aussi entraîner parfois des conséquences écologiques catastrophiques.

2 Aspects du développement spatial significatifs au niveau européen

2.1 Tendances du changement au sein du système urbain européen

(275) L'UE témoigne d'un haut degré d'urbanisation et de régions fortes. Toutefois, ce n'est qu'environ le tiers de la population qui vit dans les grandes aires métropolitaines. La structure spatiale et urbaine de l'UE se distingue de celle d'autres continents par le fait que les zones rurales sont peuplées de façon relativement dense. Environ un tiers de la population vit dans de petites et moyennes villes, en dehors des agglomérations. L'histoire décentralisée de l'Europe - caractérisée par des Etats nationaux indépendants qui eux-mêmes ne se sont parfois constitués que relativement tard à partir d'Etats régionaux plus petits - a favorisé la formation d'un puissant système urbain polycentrique. Un système complexe de grandes, moyennes et petites villes s'est créé, qui forme la base de structures territoriales de type urbain dans de grandes parties de l'Europe, même dans les zones rurales. Les transformations technologiques, politiques, sociales et économiques agissent sur ce système urbain - c'est-à-dire sur ses fonctions et sur le contexte spatial.

2.1.1 La formation de réseaux urbains

(276) Ces transformations représentent un défi de taille pour le développement spatial et urbain. Pourtant, à moyen terme, le système des villes et la structure d'urbanisation de l'UE ne sont pas appelés à changer fondamentalement. Les métropoles de rang mondial comme Londres et Paris et les régions métropolitaines comme la Ruhr ou la Randstad conserveront leur position de premier plan. De nouvelles fonctions et de nouveaux réseaux peuvent cependant avoir des effets importants à l'avenir sur l'évolution de certaines villes et régions. De plus en plus, les villes coopèrent et unissent leurs forces, en développant par exemple leurs fonctions en complémentarité, ou en utilisant ensemble des équipements et des services. De telles coopérations peuvent être bénéfiques pour le développement régional, car elles améliorent l'offre de services et les caractéristiques économiques de la région concernée, accroissant de ce fait sa capacité concurrentielle.

(277) Il existe de plus en plus de coopérations entre les villes et les régions au niveau transfrontalier aussi. La coopération suppose toutefois des partenaires égaux en droit

et disposant de compétences comparables. C'est pourquoi la diversité des systèmes politiques et administratifs peut faire obstacle à la coopération transfrontalière. Des initiatives telles que Saar-Lor-Lux (Saarbrücken, Metz, Luxembourg) et Tornio-Haparanda à la frontière entre la Finlande et la Suède, montrent cependant que la coopération transfrontalière est possible et peut s'avérer fructueuse.

(278) L'importance des distances dans des régions à la population clairsemée constitue un autre facteur qui rend la coopération entre villes et la réalisation de synergies aussi nécessaires que difficiles. Mais la Suède, par exemple, a réalisé des expériences positives en reliant des villes moyennes par des trains à grande vitesse. Cela permet d'allier leurs potentiels et leurs compétences économiques, notamment dans le domaine de la formation, et de les renforcer.

2.1.2 Changements dans les perspectives économiques des villes

(279) La concurrence pour les investissements s'intensifie entre les villes et les régions. Le maintien ou le rétablissement de la compétitivité représente un défi de taille et de poids. Beaucoup de villes devront développer de nouveaux potentiels économiques. Les villes et les régions d'industrialisation ancienne doivent poursuivre leur processus de modernisation économique. Les villes et les régions qui sont trop dépendantes d'un seul secteur économique, comme par exemple l'administration publique, le tourisme ou les fonctions portuaires, doivent essayer d'élargir leur base économique. Certaines villes situées dans des régions rurales ou périphériques vont aussi éprouver des difficultés à conforter ou à développer leur base économique. Par ailleurs cependant, il y a aussi dans les régions périphériques des villes dont la force et l'attrait sont suffisants pour attirer les investissements chez elles et dans leurs alentours. En particulier, les villes qui remplissent des fonctions spécifiques de "portes" peuvent exploiter une position périphérique de manière tout à fait positive.

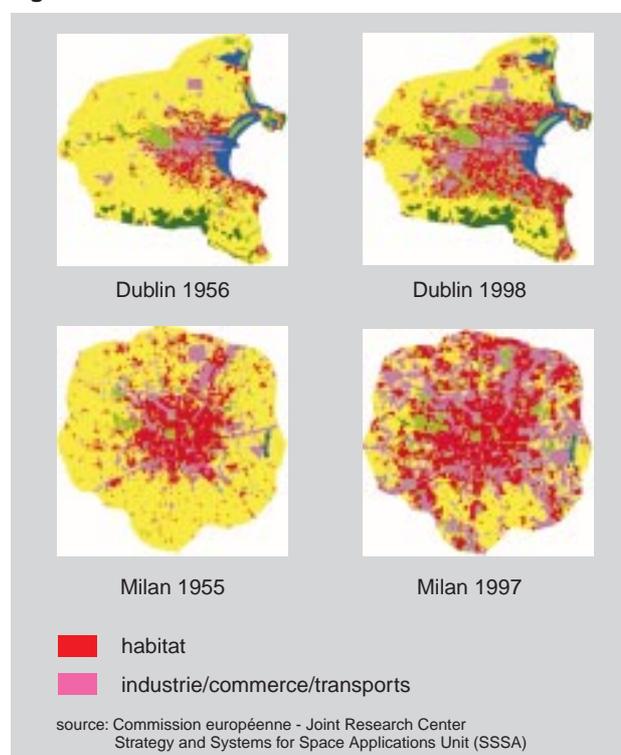
(280) Les villes et les régions qui savent tirer parti de leurs propres atouts et potentiels économiques ne le font pas aux dépens des autres, mais peuvent au contraire renforcer considérablement la position concurrentielle de l'UE toute entière au plan mondial. En ce sens, la concurrence se révèle tout à fait positive ; il est toutefois important que cette compétition entre villes, régions et Etats membres soit menée de façon compatible avec les points de vue social et environnemental. Une concurrence effrénée "par tous les moyens" fait à moyen terme du tort aux villes et aux régions elles-mêmes, et ne contribue pas au développement durable de l'Europe.

2.1.3 Progression de l'expansion des villes

(281) L'augmentation du nombre des ménages et de la surface habitable moyenne par tête accroît la demande en logements et en terrains à bâtir. Dans beaucoup de villes, de nouvelles surfaces habitables ont été créées dans des quartiers résidentiels existants ou dans de nouveaux quartiers. Cela s'est souvent réalisé d'une façon planifiée et ordonnée, mais parfois aussi de manière relativement incontrôlée. Une croissance incontrôlée entraîne une augmentation des flux de trafic individuel, accroît la consommation d'énergie, renchérit l'infrastructure et l'offre de services, et a des effets négatifs sur la qualité des paysages et sur l'environnement. Par ailleurs, dans bon nombre de zones, l'augmentation de l'aisance matérielle a fait croître la demande en résidences secondaires, au point que depuis lors bien des localités peuvent être qualifiées de "villes de week-end".

(282) Dans nombre de zones urbaines de l'UE, la pression de l'urbanisation sur l'espace qui environne les villes constitue un problème (cf. figure 15). C'est pourquoi il faut trouver des solutions communes durables pour la planification et la gestion de la croissance des villes, qui aient une valeur d'exemple. Dans certaines régions de l'Union, en particulier là où le terrain est rare, on a eu recours à des me-

Fig. 15: Urbanisation



sures de planification urbaine novatrices. En font partie l'approche de la "ville compacte" aux Pays-Bas, tout comme l'approche du "recyclage foncier" au Royaume-Uni et en Allemagne, ou encore des approches ciblées sur la satisfaction des besoins en logement de groupes sociaux spécifiques.

2.1.4 Accroissement de la ségrégation sociale dans les villes

(283) L'élargissement des écarts de revenus et la différenciation des styles de vie se reflètent dans des besoins différents en matière de logement et de lieu de résidence, et dans des possibilités différentes de satisfaire ces besoins.

(284) C'est ainsi que dans les villes, les conditions de vie sont souvent considérées comme mal adaptées aux besoins des enfants. Pour les familles qui ont des enfants, les zones de banlieue offrent souvent une meilleure qualité de vie que les localisations urbaines plus centrales, et le rêve de la maison individuelle ne peut souvent se réaliser que là, en raison de la différence de prix. C'est pourquoi de nombreuses familles à revenu moyen ou élevé quittent les villes. Dans les centres-villes et les grands ensembles de logements sociaux, se concentrent des familles plus démunies et des immigrants. D'autres quartiers résidentiels centraux attirent les jeunes et les étudiants, d'autres encore ceux qui ont des revenus plus élevés ou un revenu double.

(285) La dissociation et la ségrégation sociales ne représentent pas un problème en elles-mêmes. Mais là où les difficultés économiques, le chômage et la stigmatisation sociale se conjuguent, dans des quartiers qui, de plus, sont souvent marqués par des différences culturelles et ethniques et qui exigent de leurs habitants des efforts d'intégration particulièrement grands, le risque d'exclusion sociale augmente. Il est indispensable de faire face à ces problèmes, non seulement parce qu'ils sont largement répandus en Europe, mais également parce qu'ils soulignent l'importance de la dimension sociale du développement durable pour les espaces urbains en Europe. Pour pouvoir s'attaquer efficacement au problème de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la formation de ghettos, il faut tout particulièrement réduire le chômage de longue durée ; certains Etats membres l'ont tenté avec succès dans le cadre de programmes intégrés et multisectoriels de régénération économique et de développement des quartiers urbains défavorisés.

2.1.5 Améliorations de la qualité de vie en ville

(286) La plupart des villes ont pris des mesures contre les problèmes environnementaux tels que le bruit, la pollution de l'air et de l'eau, les nuisances causées par la circulation, la production de déchets et la consommation excessive d'eau. Cependant, dans de nombreuses zones urbaines, la qualité de vie doit encore être améliorée. Par ailleurs, des mesures de développement urbain ont souvent porté atteinte aux structures historiques et à l'attractivité des villes ainsi qu'à leur identité. Ceci a non seulement des effets négatifs sur la qualité de la vie et la santé de leurs habitants, mais peut aussi avoir des répercussions économiques dues à la perte d'attractivité et à la régression des investissements, des emplois et de la capacité financière des villes.

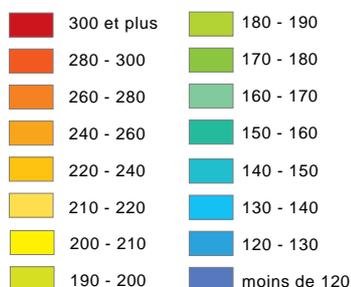
2.2 Mutations du rôle et de la fonction des zones rurales

2.2.1 Interdépendances croissantes entre zones urbaines et zones rurales

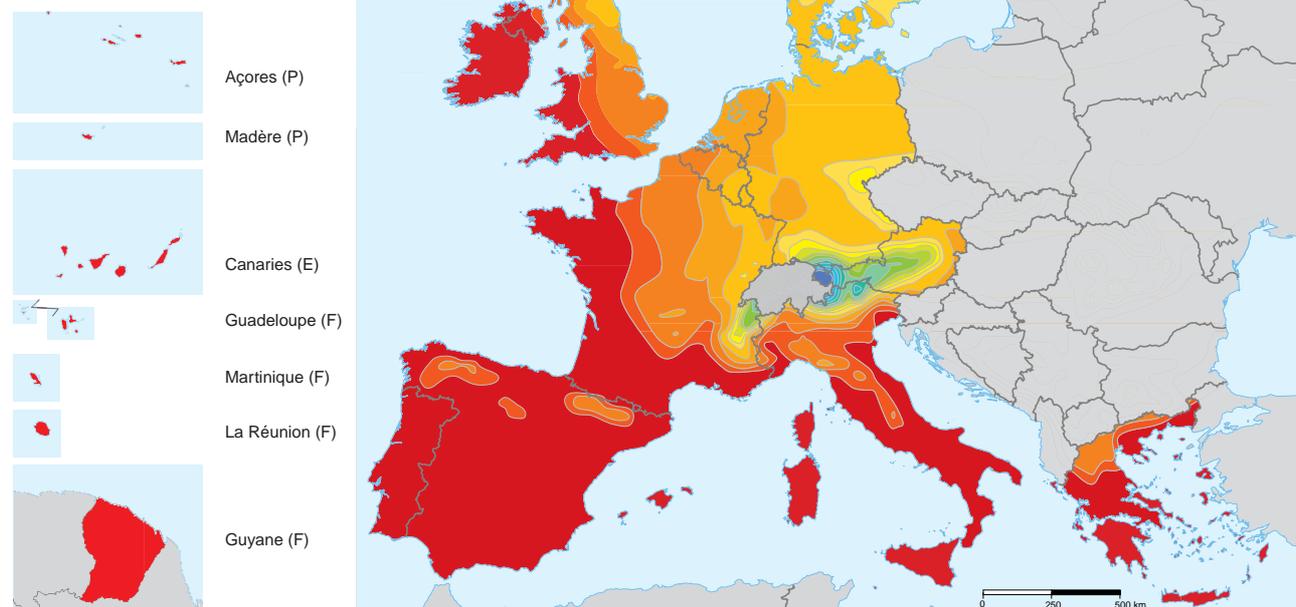
(287) L'avenir de nombreuses zones rurales est de plus en plus lié au développement des villes. Les villes des zones rurales sont une composante à part entière du développement rural. Il faut faire en sorte que la ville et la campagne puissent, en coopération partenariale, élaborer des schémas régionaux de développement et les mettre en œuvre avec succès. La relation ville - campagne est toutefois différente dans des régions densément peuplées et dans des régions plus faiblement peuplées. Dans les régions densément peuplées, les zones à caractère rural subissent une pression d'urbanisation considérable, avec tous les effets secondaires de la densification - y compris les effets négatifs : pollution de l'eau et du sol, fragmentation des paysages ouverts, perte du caractère rural. Quelques fonctions traditionnellement rurales, comme par exemple l'exploitation agricole extensive, l'exploitation forestière ou la conservation et le développement de la nature dépendent dans une large mesure de l'existence de vastes espaces ruraux d'un seul tenant. C'est pourquoi la réalisation d'un meilleur équilibre entre les développements urbains et la protection des paysages ouverts représente une mission centrale du développement spatial. C'est surtout dans les régions densément peuplées que les zones urbaines et rurales entretiennent des relations étroites. Par exemple, les zones rurales profitent de l'offre culturelle de la ville, tandis qu'en contrepartie les villes jouissent du potentiel de loisir et de récréation qu'offre l'espace rural. Pour cette raison, la ville et la campagne peuvent être considérées davantage comme des partenaires que comme des concurrentes.

Carte 11: Nombre annuel de jours avec une température moyenne supérieure à +5°C

Nombre de jours par année entre 1961 et 1990 avec une température moyenne supérieure à +5°C.



Source: Avec la permission de l'Institut Météorologique Finlandais, P.O. Box 503, FIN-00101 Helsinki



(288) Les zones rurales moins densément peuplées ont plus de chances de préserver leur caractère rural, surtout si elles sont plus éloignées des aires métropolitaines. Dans bon nombre de régions cependant, beaucoup de mesures de développement à petite échelle, qui ont été prises pour améliorer les structures agricoles et le mode d'urbanisation, ont eu une influence négative sur l'environnement et en particulier sur la qualité des paysages. Dans de nombreuses zones rurales des espaces périphériques de l'UE, l'exode de population met en danger la viabilité des services publics et privés. Les patrimoines naturel et culturel de ces zones rurales menacées sont des valeurs essentielles qui peuvent constituer les bases d'un renouveau économique et social, fondé notamment sur le tourisme et les loisirs durables.

2.2.2 Différences d'évolutions dans les zones rurales

(289) Les zones rurales contribuent significativement à la diversité culturelle, naturelle et paysagère de l'UE. Leur rôle ne se limite pas à celui de zone d'influence suburbaine des villes et ne se réduit pas non plus à la dépendance vis-à-vis de l'agriculture ou du tourisme. Leurs fonctions dépassent le fait d'assurer la base de l'alimentation et la protection des ressources. Le développement rural en Europe est bien davantage synonyme d'une diversité de tendances spatiales, de conjonctures et de facteurs d'influence. A cet égard, beaucoup de zones rurales ont effectué leur mutation structurelle avec succès et ont réussi à mettre sur les rails un

développement autonome. Lors de la concrétisation des objectifs du développement spatial européen, une grande importance doit être accordée aux zones rurales, à côté des grandes villes et des régions urbaines. La réalisation d'une structure urbaine décentralisée et polycentrique dépend aussi de la capacité à stabiliser, à assurer à long terme, ou à rétablir la viabilité socio-économique des zones rurales. Pour cela, les possibilités d'accès aux infrastructures et au savoir sont des éléments clés, car un bon équipement en infrastructures et un bon accès à l'information offrent aux zones rurales des potentiels d'attractivité et de diversification économiques. Les zones rurales sont également particulièrement impliquées dans le développement des patrimoines naturel et culturel.

(290) L'évolution du milieu rural confronte cependant aussi beaucoup de régions à d'importantes faiblesses structurelles. Celles-ci peuvent être accentuées par des facteurs naturels, comme par exemple une situation géographique périphérique ou difficile d'accès (îles, massifs montagneux) ou un climat défavorable (régions méditerranéennes, régions à population extrêmement clairsemée du nord de la Scandinavie) (cf. carte 11). Dans ces régions, l'agriculture a encore bien souvent une grande importance comme source de revenus, même si sa compétitivité est relativement médiocre. La diversification, la pluri-activité, et l'assurance de sources de revenus alternatives sont des objectifs difficiles à atteindre sans aide ni échange d'expériences. Il faudra voir dans quelle mesure les nouvelles techniques de l'information et de la communication peuvent encourager des dynamiques de développement décentralisées dans les zones rurales. Il y a quelques tentatives prometteuses, par exemple dans les Highlands écossais où, avec l'aide de l'Etat, de petites et moyennes entreprises ont pu accéder aux techniques de l'information et de la communication et de ce fait, aux marchés mondiaux.

2.2.3 Mutations de l'exploitation agricole et forestière - Conséquences pour l'économie et l'utilisation du sol

(291) La réforme graduelle de l'agriculture européenne va se poursuivre, compte tenu de la libéralisation économique, de la réduction des dépenses publiques et de la prise en compte de considérations de politique environnementale. Selon certaines estimations, de 30 à 80% des surfaces pourraient être soustraites à la production agricole dans l'UE⁶². L'agriculture continuera cependant à prédominer en tant que base du développement régional, de l'économie et de l'emploi dans un certain nombre de régions.

(292) Bon nombre de régions peuvent rester compétitives grâce à une intensification accrue de leur agriculture. Cette intensification est favorisée par des méthodes de production qui reposent davantage sur la logistique et le recours à la technique que sur les aptitudes naturelles des régions. Tandis que cette approche fait croître la production et améliore la compétitivité de l'industrie agricole de l'UE (du moins à court terme), elle peut aussi avoir des effets négatifs comme par exemple une baisse de l'emploi, des nuisances croissantes pour l'environnement, un recul de la diversité des espèces et une uniformisation des paysages.

(293) D'autres régions s'efforcent d'élargir la base de leur économie en développant des activités alternatives dans la sylviculture et le tourisme rural. De ce fait, le succès de la diversification se manifeste en particulier dans les zones rurales qui disposent d'un contexte environnemental approprié, de paysages attrayants et d'une situation géographique favorable par rapport aux concentrations de population, comme c'est le cas par exemple dans le sud de l'Allemagne, dans le centre de la France et dans bon nombre de régions d'Europe méridionale. L'économie des Highlands et des îles d'Ecosse, basée sur les petites exploitations agricoles, représente un autre exemple de diversification réussie de longue date, dans des zones rurales éloignées des concentrations de population. Dans ce contexte, l'agriculture gagne en importance comme activité d'appoint ou complémentaire.

(294) Une troisième manière pour les zones rurales de réagir aux mutations de l'économie agricole est de rendre la production plus extensive. Ceci peut se faire notamment grâce à un éventail de mesures, comme par exemple la production biologique contrôlée. En Autriche par exemple, les superficies exploitées de façon biologique sont passées de 22 500 ha et 1 500 fermes en 1990 à 250 000 ha (7,5% de la surface exploitée) et 18 000 fermes en 1996⁶³. Les superficies exploitées de façon biologique augmentent également en Allemagne, en Suède, en Finlande et aux Pays-Bas. (295) La marginalisation intervient lorsque l'agriculture n'est plus rentable économiquement. La marginalisation peut avoir des effets positifs sur l'environnement et le paysage, dans la mesure où d'autres utilisations du sol deviennent possibles, comme la sylviculture par exemple. En revanche, les effets négatifs sont : l'exode éventuel de la main-d'œuvre du secteur agricole, l'augmentation des risques d'érosion des sols et d'incendies de forêts, et les atteintes à la qualité des paysages. De ce fait, la marginalisation peut affaiblir la base de l'économie régionale, comme par exemple dans les Alpes et les Apennins.

(296) Les mutations dans l'agriculture illustrent la diversité des évolutions rurales. Dans l'ensemble, ces processus présentent davantage de potentialités que de risques pour les régions de l'UE. L'intensification offre des opportunités d'investissement et induit d'autres activités. La diversification peut réduire la dépendance vis-à-vis des subventions et ouvrir de nouvelles perspectives pour la conservation de la nature et la protection du paysage, ainsi que pour des sources de revenus alternatives. La marginalisation et l'extensification peuvent, dans certaines régions, améliorer les perspectives pour la protection de la nature et les mesures de reboisement.

2.3 Transport et mise en réseau

(297) L'infrastructure européenne de transport et de communication s'est développée essentiellement dans des contextes nationaux. Cet héritage est perceptible aujourd'hui encore dans de grandes parties de l'UE. Mais à l'avenir, la politique en matière d'infrastructure et de transport devra davantage tenir compte des objectifs et des domaines d'action politiques de la Communauté européenne ainsi que de la coopération entre les Etats membres. La libéralisation, l'accroissement de l'efficacité, le respect de l'environnement et l'intégration des sous-réseaux en sont des facettes importantes.

2.3.1. Problèmes de frontières et intégration des réseaux

(298) Bien que le marché commun et la politique des transports de la Communauté aient déjà nettement atténué l'importance des frontières nationales, il y a encore des connexions aux réseaux d'infrastructures et des services mal adaptés les uns aux autres, insuffisamment développés, voire même manquants. De plus, subsistent également des difficultés dues à des obstacles physiques, comme par exemple des chaînes de montagnes. Dans le domaine des liaisons ferroviaires, il y a en outre les différences techniques entre systèmes nationaux - par exemple en matière de technique de signalisation, de sécurité et d'alimentation en énergie. Les problèmes d'organisation et les cloisonnements nationaux des sociétés de chemin de fer constituent des obstacles à l'intégration souhaitée. Une dérégulation plus poussée, la standardisation technique et des prix compétitifs sont des conditions de base pour un réseau ferroviaire transnational intégré. La navigation intérieure connaît elle aussi des goulots d'étranglement dans le trafic transfrontalier. L'amélioration de l'intégration des voies navigables en tant que composante d'un système de transport multimodal exigera des investissements considérables. En

résumé, il faut encore résoudre de gros problèmes techniques, financiers, et politico-organisationnels avant que l'UE ne dispose d'un réseau d'infrastructures intégré.

2.3.2 Augmentation des flux de transport et signes de surcharge

(299) L'une des caractéristiques les plus importantes du contexte de la politique européenne des transports est la croissance constante des flux de transport de marchandises et de personnes. En 1992, le volume des échanges commerciaux entre les douze Etats membres de l'époque se chiffrait à environ 10 milliards de tonnes de marchandises⁶⁴. Avec l'élargissement en 1994, les débuts de l'UEM et l'ouverture des marchés d'Europe centrale et orientale, ce chiffre est à présent bien plus élevé. Tandis que les flux de transport à l'intérieur des Etats membres sont toujours nettement plus élevés que les flux transfrontaliers, le volume des transports internationaux augmente très rapidement. La plupart des transports s'effectuant encore toujours sur de courtes distances, le transport routier est de loin le mode de transport le plus important. Plus les distances à franchir sont longues, plus les autres modes de transport deviennent intéressants.

(300) Les plus fortes croissances du trafic s'observent dans les parties de l'UE qui subissent déjà les plus fortes pressions dans ce domaine. Ainsi apparaissent de nombreux goulots d'étranglement supplémentaires dans le réseau de transport, en particulier dans les régions urbaines et dans les espaces densément urbanisés, ce qui entrave autant le transport de personnes que le transport de marchandises, et autant le transport à courte distance que le transport à longue distance. La congestion coûte du temps et de l'argent et nuit à l'environnement et aux conditions de vie. Même les corridors de transport à grande échelle montrent eux aussi des signes de congestion, comme par exemple les corridors du Rhin ou du Rhône, ainsi que les passages de la frontière vers la Pologne.

(301) Le potentiel en systèmes combinés de transport de marchandises est encore très limité. Dans les conditions actuelles du marché, ils ne sont pas concurrentiels par rapport au transport routier, sauf lorsque des obstacles physiques doivent être franchis, comme dans les cas de l'Irlande, de la mer Ionienne, de la Baltique et des Alpes. L'offre de liaisons maritimes à courte distance n'est pas non plus encore suffisamment développée à l'heure actuelle.

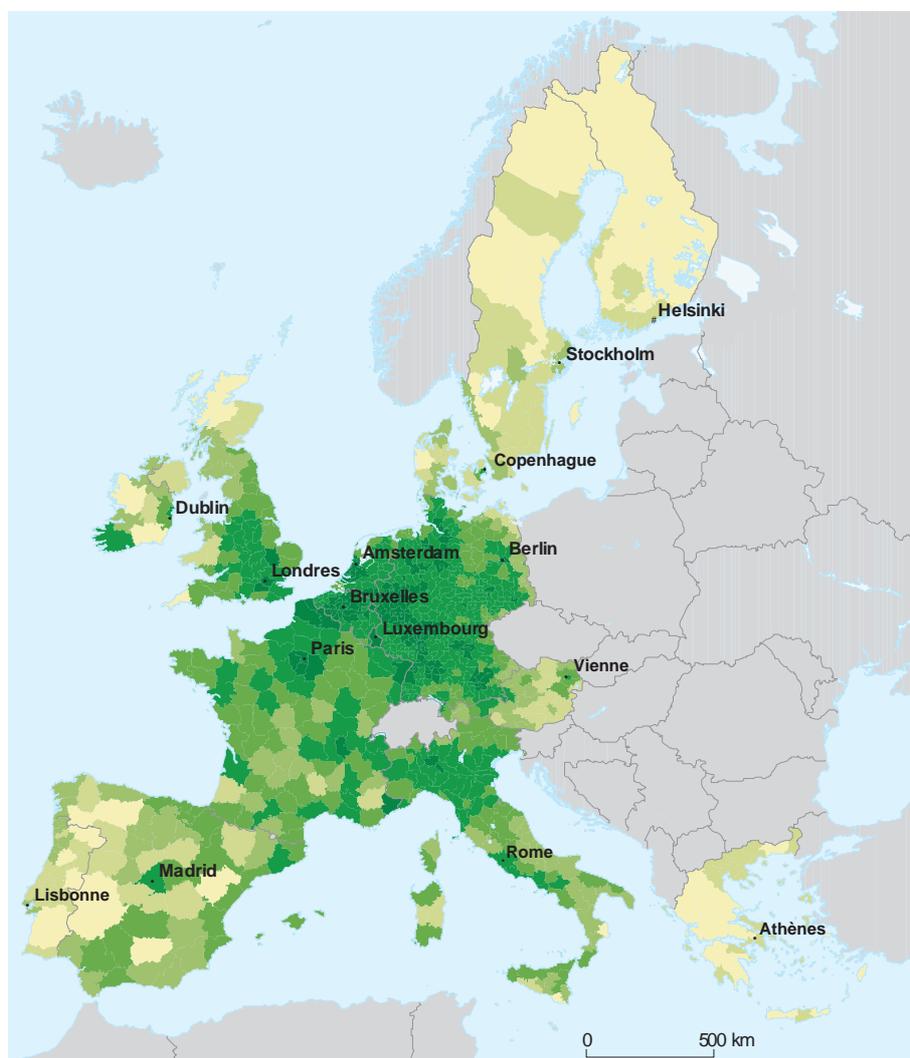
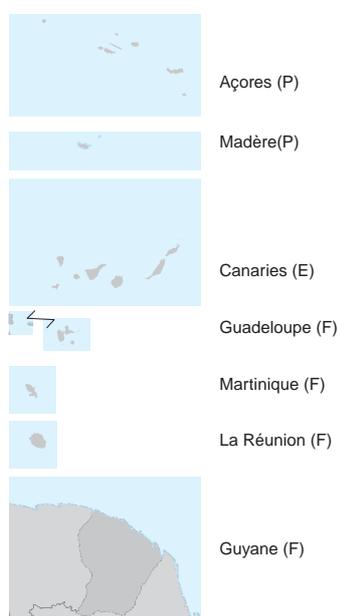
(302) Pour ce qui est du transport des personnes, les évolutions et les conditions actuelles sont un peu meilleures, en

Carte 12: Accessibilité

Population de l'UE accessible en trois heures de trajet par système de transport combiné (route, rail, avion) 1996 (en millions) NUTS-3



Source: Calculs effectués par l'Office fédéral allemand de la Construction et de l'Aménagement du Territoire



particulier pour ce qui concerne la combinaison entre transport aérien et transport ferroviaire à grande vitesse. Les vols court-courriers - qui consomment proportionnellement plus d'énergie par kilomètre / passager - sont très nombreux dans l'UE. Par exemple, 60% des vols en partance ou en direction d'Amsterdam s'effectuent dans un rayon qui ne dépasse pas 800 km⁶⁵. Les trains à grande vitesse remplacent déjà de plus en plus de liaisons européennes court-courriers, sur les liaisons Londres - Paris et Londres - Bruxelles par exemple. Cette tendance se poursuivra avec la mise en service de nouvelles lignes à grande vitesse. Pour ce faire, il n'est pas toujours nécessaire de construire des lignes nouvelles, car la technologie roue - rail permet d'atteindre de hautes vitesses même sur des lignes existantes. S'il était possible d'augmenter de 30% la vitesse

actuelle des trains, et si les passagers acceptaient une durée de trajet dépassant de 50% celle des vols (en raison aussi des pertes de temps au départ et à l'arrivée dans les aéroports), plus de 50 liaisons entre villes européennes pourraient être assurées principalement par des trains à grande vitesse⁶⁶. De telles stratégies combinées contribueront au délestage des aéroports. Pour les distances longues, la substitution des trains à grande vitesse au transport aérien connaît toutefois des limites, même à des vitesses supérieures à 300 km/h.

2.3.3 Défis d'accessibilité au sein de l'UE

(303) Une bonne accessibilité des régions européennes n'améliore pas seulement leur compétitivité propre, mais

également celle de l'Europe dans son ensemble. La desserte de certaines parties de l'Europe est insuffisante, ce qui peut rendre ces régions peu attractives pour les investissements. Les îles, les zones frontalières et les régions périphériques sont généralement moins faciles à atteindre que les régions centrales et doivent trouver des solutions spécifiques et bien adaptées (cf. carte 12). C'est ainsi par exemple que des pays comme la Suède et la Finlande ont mis en place un système bien développé d'aéroports régionaux, qui assure aussi l'accessibilité à l'échelle européenne grâce à la bonne liaison avec Helsinki et Stockholm. Du fait de l'ouverture de l'Europe centrale et orientale, les régions situées aux actuelles frontières extérieures orientales de l'UE connaîtront une situation centrale au sein de la Communauté. Dans ces régions, les réseaux d'infrastructures – à l'exception des améliorations réalisées en Allemagne – reflètent cependant toujours les anciennes démarcations politiques. Il faut y compléter des maillons manquants dans les réseaux et y rétablir des liaisons entre les villes et les régions.

(304) Même dans les zones moins bien desservies par rapport aux niveaux européens, la desserte effective est très variable. Les villes les plus importantes reliées à plus d'un réseau de transport international - aéroports, ports, liaisons ferroviaires à grande vitesse - sont dans une situation plus favorable que les villes petites et moyennes de la même zone. C'est pourquoi les liaisons entre les grandes villes et les villes plus petites sont très importantes pour compenser les différences en matière de desserte par les transports. Il en va de même pour les régions du centre de l'UE. Là aussi, il y a lieu de garantir l'existence d'un réseau secondaire efficace qui complète les réseaux transeuropéens en cours de construction.

(305) L'amélioration de la desserte par les transports ne garantit pas à elle seule un meilleur développement économique des régions concernées. Il faut plutôt soutenir celui-ci par une politique active de développement spatial. L'amélioration de la desserte par les transports va d'abord étendre la sphère d'influence des régions économiquement plus fortes. Les entreprises jusque-là "protégées" par leur mauvaise accessibilité devront de plus en plus affronter de grosses sociétés et des entreprises de services concurrentielles venant des régions économiquement plus fortes. Cette compétition tournera souvent à l'avantage des régions les plus fortes et au détriment des zones les plus récemment desservies. C'est la raison pour laquelle l'amélioration des liaisons de transport doit être complétée par d'autres politiques sectorielles et par des stratégies intégrées.

2.3.4 Concentration et corridors de développement

(306) Les réseaux d'infrastructure conduisent souvent à un renforcement dans leurs fonctions des pôles économiques existants. Les régions à forte concentration d'activités économiques disposent souvent d'importants avantages compétitifs ; les investisseurs préféreront probablement s'installer dans ces régions plutôt que dans celles qui ne sont qu'insuffisamment reliées aux grands réseaux. C'est pourquoi de plus en plus de "corridors de développement" apparaissent en Europe, qui se localisent plus particulièrement dans des régions à l'urbanisation relativement forte. Ils sont souvent transnationaux et transfrontaliers, et c'est pourquoi une politique globale de développement spatial qui dépasse le cadre des politiques purement nationales est nécessaire. La tendance à la concentration ne concerne pas seulement les transports routier et ferroviaire, mais caractérise également le transport aérien. Les liaisons intercontinentales sont fortement concentrées dans les régions centrales de l'UE. La libéralisation du transport aérien semble conduire à une concentration accrue des liaisons aériennes internationales dans les grands aéroports du nord-ouest de l'Europe, bien que la densité de trafic dans l'espace aérien y soit déjà très élevée.

(307) Si l'on en croit une publication toute récente de la Commission européenne, 90% du commerce extérieur de l'UE en volume est échangé par la voie maritime⁶⁷. Dans le nord-ouest de l'Europe, se trouve une concentration de grands ports de mer qui assurent la plupart des liaisons maritimes internationales de l'Europe. Les arrière-pays fonctionnels de ces ports couvrent l'Europe entière et se chevauchent très largement. Ces ports sont en forte concurrence entre eux et tentent sans cesse d'améliorer leur propre position. Une plus grande dose de coopération pourrait pourtant bénéficier à ces espaces et à l'environnement. Beaucoup de ports de l'Atlantique et de la Méditerranée ne disposent pas des bonnes liaisons avec l'arrière-pays dont bénéficient les ports de la Mer du Nord, de sorte que leurs chances de devenir des nœuds pour le transport intercontinental sont assez restreintes. Ces villes portuaires jouent cependant un rôle très important au sein de leur économie régionale, et beaucoup d'entre elles pourraient développer davantage leur potentiel de port européen pour le transport à courte distance. La mise en place d'un réseau portuaire européen pourrait significativement favoriser un tel processus. Au cours des dernières années, tant les ports de l'Atlantique que ceux de la Méditerranée ont connu une augmentation substantielle de leur volume de trafic. Le développement économique en Afrique du Nord et en Asie pourrait renforcer davantage leur fonction d'accès à l'UE et

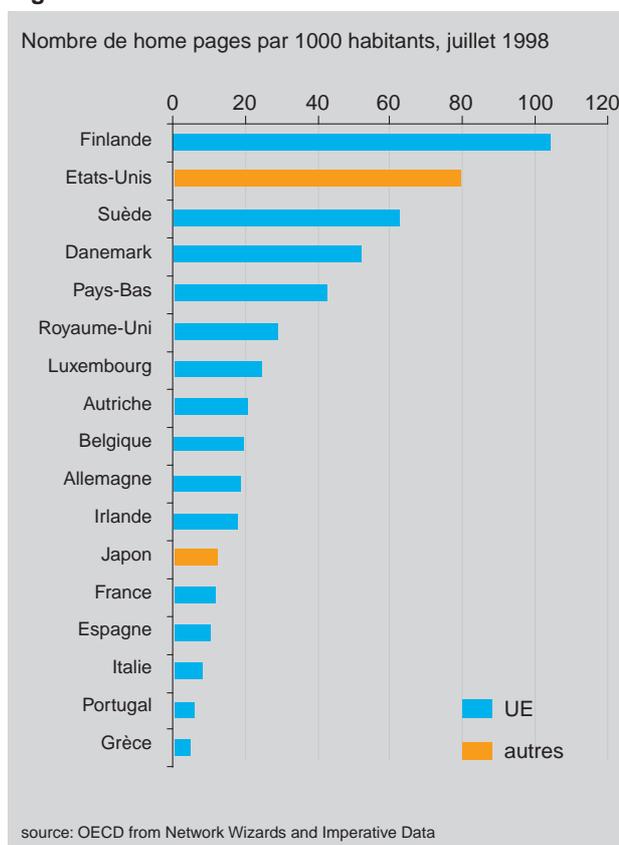
favoriser le développement dans l'arrière-pays de ces ports. Ceci pourrait avoir des répercussions importantes sur l'organisation de l'espace européen et sur l'utilisation du territoire. Le renforcement du transport maritime pourrait également désengorger le transport terrestre en Europe. La situation physique et géographique de la "péninsule" UE pourrait ainsi être mieux valorisée.

2.3.5 Déséquilibres dans la diffusion de l'innovation et du savoir

(308) La télématique est un phénomène qui peut avoir des conséquences importantes pour le développement spatial. La combinaison de nouvelles techniques de radio- et de télédiffusion, de la technique du câblage et d'une politique de libéralisation, produit de nouveaux services comme le téléenseignement, la télé-médecine, le télétravail et la téléconférence. De telles "places de marché électroniques" permettent théoriquement aux personnes et aux entreprises de s'affranchir du site dans leurs choix de localisation. Les possibilités qui en résultent pour les régions les plus éloignées peuvent être considérables, à condition qu'elles disposent des capacités adéquates pour tirer profit des avantages de cette évolution. Le développement de ces "info-structures" et des télécommunications représente une force potentielle importante pour une intégration plus poussée, et pour encourager le renforcement de la compétitivité des villes et des régions de l'UE. Les effets des "info-structures" sur le développement spatial ne peuvent pas encore être observés en détail. Il semble qu'elles complètent les infrastructures conventionnelles plutôt qu'elles ne les remplacent, comme si les deux se renforçaient et se soutenaient plutôt mutuellement. C'est pourquoi les régions qui disposent d'un bon accès aussi bien aux "info-structures" qu'aux réseaux d'infrastructures traditionnels se trouvent avantagées.

(309) Malgré de grands progrès, les évolutions dans le domaine de la télématique sont plus lentes dans les pays de la cohésion (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) qu'ailleurs dans l'UE (cf. figure 16). Dans toutes les régions de ces quatre pays, d'importants investissements ont été effectués dans les systèmes de télécommunication. Les centraux numériques et les liaisons par fibre optique atténuent les disparités dans l'offre. Dès 1999, beaucoup de régions de ces pays disposeront de systèmes efficaces. Il faudra néanmoins améliorer également l'organisation, afin que les retombées de ces investissements se traduisent aussi par des coûts de communications concurrentiels. Le savoir, l'éducation et la formation deviennent une base de plus en plus importante pour l'intégration et la réussite économiques.

Fig. 16: Présence sur Internet



Les régions qui ont un accès limité ou insuffisant à l'information et au savoir en raison du manque d'écoles supérieures, d'instituts de recherche, de programmes de formation, etc. auront probablement des difficultés à maintenir leur chiffre de population, et plus particulièrement, à retenir dans la région les personnes qui disposent d'une formation supérieure et de compétences plus poussées. Ceci peut encore intensifier les mouvements de population dans les zones qui disposent déjà d'une bonne infrastructure, augmenter la pression sur ces zones, et parallèlement restreindre la perspective d'un meilleur niveau de vie pour les régions économiquement plus faibles.

2.4 Nature et patrimoine culturel

(310) La diversité de la nature et du patrimoine culturel et leur conservation sont en danger dans l'UE. La menace croissante qui pèse sur ce patrimoine semble rattraper les progrès réalisés au cours des dernières décennies en matière de protection de la nature et des monuments. Il est important de reconnaître que la grande diversité du patrimoine naturel et culturel de l'Europe comporte autant

d'atouts que de dangers. Les principaux types de zones menacées, comme par exemple les zones côtières, les montagnes, les laisses de mer, les zones humides, les forêts et les paysages culturels, sont en grand danger dans toute l'Europe.

(311) Avec leur grande diversité de biotopes sensibles, les côtes sont très importantes pour le milieu de vie humain, pour le tourisme et les transports, pour l'industrie, la production d'énergie, ainsi que pour l'agriculture et la pêche. Elles sont généralement menacées par l'urbanisation et le tourisme de masse, ainsi que par l'excès d'engrais et la pollution. Les montagnes constituent le milieu de vie d'animaux et de plantes sauvages, et sont à l'origine des sources d'eau pure. Elles ne sont pas importantes seulement en tant qu'espaces naturels, mais souvent aussi en tant qu'espaces économiques et lieux de vie. Les zones montagneuses de l'UE sont fréquemment menacées par le développement du tourisme de masse, par la construction de barrages et de voies de communication, ainsi que par le surpâturage, l'érosion et l'abandon d'exploitations. Les laisses de mer, les cours d'eau et les lacs remplissent des fonctions écologiques d'importance vitale et sont des sites uniques pour les découvertes archéologiques. L'assèchement, la mise en culture, la baisse du niveau des nappes d'eau souterraines et la réduction des aménages d'eau, ainsi que la création de nouveaux axes de communication, réduisent fortement le nombre, l'étendue et la continuité territoriale des laisses de mer. Les fleuves et les rivières voient leur cours rectifié, leurs crues sont contenues, et des digues sont construites. Les forêts, "poumons verts" de l'Europe, contribuent à la protection des ressources en eau et des sols et, dans bien des endroits, à la beauté des paysages. Elles représentent aussi des milieux de vie importants pour la flore et la faune, et des lieux de détente pour les personnes. La pollution atmosphérique, les attaques des insectes et des champignons, ainsi que les incendies, sont les principaux dangers qui menacent les forêts. Il ne faut pas oublier que presque toutes les zones qui sont considérées comme menacées comportent des villes, des quartiers résidentiels et des infrastructures où des gens vivent et travaillent.

(312) Les sols constituent le milieu de vie des hommes, des animaux et des plantes et le support de cette vie, et sont de ce fait une composante essentielle de l'équilibre naturel. La riche variété des sols en Europe s'explique d'abord par la diversité des facteurs naturels, mais elle renseigne aussi sur l'histoire naturelle et culturelle différenciée de l'Europe. Les sols sont un lieu de décomposition et d'équilibrage dans les cycles des matières naturelles, et presque toute l'alimentation des hommes, des animaux et des plantes dé-

pend de leur fertilité. La diversité de ces sols et leurs fonctions naturelles sont cependant fort menacées par les activités humaines dans de larges domaines.

(313) Le climat est également une composante de l'environnement et des bases naturelles de la vie, qui subit de plus en plus les effets négatifs des activités humaines. L'augmentation des gaz à effet de serre produits par l'homme modifie la température et la répartition des précipitations, entraîne le déplacement des zones cultivables, met en danger la croissance des plantes, et augmente la fréquence et l'intensité des événements météorologiques extrêmes.

2.4.1 Perte de la biodiversité et des espaces naturels

(314) En dépit des menaces auxquelles sont exposées les zones vulnérables, l'UE se caractérise encore et toujours par la richesse et la variété de sa flore et de sa faune sauvages. Au cours des décennies passées, des initiatives internationales ainsi qu'une prise de conscience croissante de la part du public de la valeur de ce patrimoine naturel ont conduit à ce que, dans de nombreux Etats membres, des stratégies de protection de ce patrimoine soient développées sous diverses formes, comme par exemple :

- I des dispositions juridiques de protection pour des zones données,
- I l'acquisition de terrains par les pouvoirs publics et par des organisations non gouvernementales, par exemple dans le but d'aménager des biotopes rares,
- I un soutien aux propriétaires privés pour une utilisation des sols respectueuse de l'environnement.

(315) Les critères classiques de détermination des zones à protéger sont : l'importance de la menace qui pèse sur elles, leur caractère unique ou rare, et leur intérêt du point de vue des informations scientifiques. Dans de nombreux Etats membres, ceci a mené à la désignation de zones de protection de la nature et de paysages protégés. Au niveau européen, les directives de l'UE pour les oiseaux et les habitats ont contribué à la sauvegarde et à la protection de zones d'importance européenne.

(316) Le morcellement territorial des zones protégées représente cependant une menace grave pour le patrimoine naturel. L'efficacité des mesures de protection de la nature dépend aussi de relations appropriées avec les zones situées aux alentours des régions protégées. Une politique de développement spatial bien coordonnée au niveau des différents échelons administratifs peut contribuer, avec la par-

icipation du public, à la protection des habitats et des écosystèmes et faire régresser ainsi la perte de biodiversité. L'initiative Natura 2000, qui vise à créer un réseau européen, en est un exemple au niveau de la CE. Mais pour que cela réussisse, tous les partenaires doivent arriver à comprendre que la protection du patrimoine naturel de l'Europe contribue au développement durable. Dans une communication adressée au Conseil et au Parlement européen à propos d'une stratégie communautaire pour la conservation de la biodiversité⁶⁸, la Commission européenne souligne le rôle important de l'aménagement du territoire dans ce contexte, et montre comment l'aménagement du territoire peut contribuer à la préservation et à la valorisation durable des écosystèmes.

2.4.2 Menaces sur les ressources en eau

(317) La pollution et la surexploitation des eaux de surface et des eaux souterraines constituent dans l'UE un problème qui dépasse les frontières. L'exploitation agricole intensive, due notamment à la politique agricole commune, entraîne une aggravation des problèmes de pollution des eaux. Dans certaines régions, la pollution d'origine industrielle et domestique a pu être réduite grâce à une politique conséquente de protection des eaux. C'est ainsi par exemple que la qualité des eaux du Rhin s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années. Toutefois, il y a encore des zones dans lesquelles la pollution des nappes souterraines et des eaux de surface compromet sérieusement la possibilité d'utilisations plus exigeantes de l'eau, par exemple comme eau potable ou pour les loisirs.

(318) Les ressources en eau sont réparties de manière inégale dans l'UE. Mais tous les Etats membres disposent de ressources suffisantes pour couvrir les besoins de leur pays. Il y a cependant un problème de répartition tant géographique que saisonnière. C'est ainsi que dans les Etats membres méridionaux, les périodes de sécheresse correspondent généralement à celles du maximum des besoins. Là - mais aussi dans quelques Etats membres septentrionaux - peuvent survenir des pénuries saisonnières dans l'alimentation en eau.

(319) Une politique de développement spatial intégrée peut contribuer significativement à la prévention des inondations aussi bien qu'à la lutte contre la pénurie d'eau. Bien que ces deux phénomènes revêtent des significations politique et territoriale différentes, ils sont aussi importants l'un que l'autre pour une gestion durable de l'utilisation du territoire. La pénurie d'eau et les inondations sont, dans l'UE, des phénomènes qui ne sont qu'en partie dus au ha-

sard. Fondamentalement, ce sont tous deux des problèmes structurels dus à un développement spatial inadapté. La fréquence à laquelle une série de cours d'eau européens comme le Rhin, la Moselle ou le Pô débordent s'est accrue au cours des dernières années. Les inondations ont entraîné des dégâts considérables pour les biens privés, mais aussi de graves dommages pour les économies publiques. Les crues sont déterminées par différents facteurs, dont une grande partie est d'origine artificielle plutôt que naturelle, comme par exemple la rectification des cours d'eau, l'urbanisation des zones naturelles inondables, et des utilisations du sol qui accélèrent l'écoulement dans les bassins versants des cours d'eau. Les plus récentes crues catastrophiques en Europe montrent surtout que :

- I les digues et autres mesures techniques de prévention des inondations ne garantissent pas une sécurité à cent pour cent ;
- I les zones bâties et les autres affectations sensibles aux crues dans les zones inondables recèlent un potentiel de dommages considérable, et qui ne cesse d'augmenter.

(320) Même dans les régions les plus sèches de l'UE, où il pleut épisodiquement mais généralement très fort, on enregistre depuis quelques années une fréquence plus élevée des inondations, ce qui a entraîné des dégâts considérables en Espagne, par exemple. Une utilisation du territoire et une gestion des eaux intégrées et durables sur la totalité du bassin versant des cours d'eau, représentent une réponse raisonnable à ce problème. Des types d'inondations très différents se produisent. On peut mentionner ici les inondations dans les grands bassins versants causées par des précipitations fortes et prolongées (comme par exemple celles du Rhin et de la Meuse, du Danube et de l'Oder), les crues torrentielles causées par de violentes averses orageuses locales, ou celles dues essentiellement à des phénomènes météorologiques imprévisibles (comme en certains endroits du sud de la France au cours des dernières années). La prévention des dommages causés par de tels événements exige, du point de vue de la politique de développement spatial, une utilisation du sol qui limite le ruissellement dans l'ensemble du bassin versant et une affectation du territoire et des sols bien adaptée dans les zones potentielles de ruissellement et d'inondation. Indépendamment de cela, des mesures techniques de protection contre les inondations de la part des organismes gestionnaires de l'eau, et des mesures de protection contre les catastrophes restent nécessaires pour limiter le plus possible les dégâts.

(321) Le problème de la pénurie d'eau dans certaines parties de l'UE se présente différemment. La question de la

quantité d'eau dépend surtout de l'irrégularité tant spatiale que temporelle des pluies, qui ne correspondent pas aux pics des besoins en eau. Un autre cas particulier, typiquement méditerranéen, est celui des besoins en eau locaux pour l'irrigation agricole ou pour les loisirs. Dans les pays méditerranéens, l'agriculture est le principal consommateur d'eau, avec par exemple 63% de l'ensemble des besoins en Grèce, 59% en Italie, 62% en Espagne et 48% au Portugal⁶⁹. L'espace méditerranéen est l'une des principales destinations de voyage pour le tourisme mondial, et de plus le tourisme et le secteur des services affectent significativement le cycle écologique de l'eau.

(322) Les expériences des dernières années ont montré qu'il n'est pas possible d'arriver à une utilisation efficace et durable de l'eau ni à la prévention des inondations sans intégrer des mesures de gestion économique de l'eau dans une gestion du développement urbain et de l'affectation des sols (contrôle de l'affectation). En réalité, la prévention des inondations dans les grands bassins versants européens ne peut être efficace que si elle se traduit par des prises de responsabilités et des interventions en matière d'affectation du territoire. Il en est de même pour la réduction de la pénurie d'eau. Une gestion durable des ressources en eau implique la mise en œuvre d'un contrôle efficace des différentes utilisations de l'eau à l'aide d'instruments économiques et de planification. Ceci vaut particulièrement pour l'irrigation agricole et pour l'utilisation économe de l'eau dans l'industrie, les ménages et les activités artisanales et de services.

2.4.3 Menaces croissantes sur les paysages culturels

(323) La manière dont les communautés locales et régionales ont traité l'environnement et cultivé la terre au cours des siècles a conduit à une grande variété de paysages et à une utilisation diversifiée des sols (cf. carte 13). Ces paysages contribuent à l'identité des différentes régions, et leur variété représente une composante significative du patrimoine culturel de l'UE. A vrai dire, ce n'est pas seulement pour des motifs d'ordre historique ou esthétique ou pour la sauvegarde de la biodiversité que c'est important, mais c'est tout aussi intéressant du point de vue économique. Grâce au caractère d'un paysage, il est possible de mettre en évidence les qualités d'une région et attirer ainsi de nouvelles industries, le tourisme ou d'autres investisseurs. Les menaces qui pèsent sur les paysages culturels de l'UE sont étroitement liées à la rationalisation et à l'intensification de la production agricole, ainsi qu'à l'abandon de l'exploitation extensive dans certaines régions. Dans d'autres parties de

l'UE, ce sont des tendances à la marginalisation que l'on observe. L'expansion des villes et les lotissements isolés, essentiellement constitués de résidences secondaires, façonnent également les paysages culturels.

(324) La dégradation des paysages ne se produit pas toujours de façon spectaculaire. Dans certaines régions, elle se déroule de façon progressive et presque sans qu'on la remarque. C'est pourquoi il est difficile de concevoir la mise en œuvre d'une stratégie spécifique pour la protection de ces paysages, car leur valeur réside dans la composition d'ensemble et non dans des éléments isolés. Par ailleurs, les paysages sont indissociablement liés à leur mode d'utilisation. Grâce à des stratégies de développement spatial, il est cependant possible d'éviter les modes d'utilisation dommageables pour les paysages d'intérêt culturel, et d'en maîtriser ou d'en limiter les effets négatifs. Des stratégies explicites permettent également d'influencer le développement spatial des paysages culturels : les modes d'utilisation du sol souhaités sont définis et les autres sont exclus.

2.4.4 Menaces croissantes sur le patrimoine culturel

(325) Pour les communautés locales, régionales et nationales, le patrimoine culturel de l'UE a une grande importance tant du point de vue historique et esthétique qu'économique. Ceci vaut pour des éléments isolés tels que les monuments, les édifices et les sites archéologiques, ainsi que pour les centres-villes et villages historiques. La qualité et la variété de ce patrimoine revêtent une grande signification pour l'UE, pour l'Europe et même pour le monde entier. La valeur économique du patrimoine culturel ne doit pas seulement être attribuée à son intérêt touristique, mais également à son attractivité comme secteur d'investissement. Le tourisme urbain représente environ 30% du tourisme européen. On prévoit que cette part croîtra d'environ 5% dans les années à venir, ce qui est nettement plus élevé que les taux de croissance des vacances traditionnelles à la mer ou à la montagne, pour lesquelles les chiffres attendus ne sont que de 2 ou 3%⁷⁰.

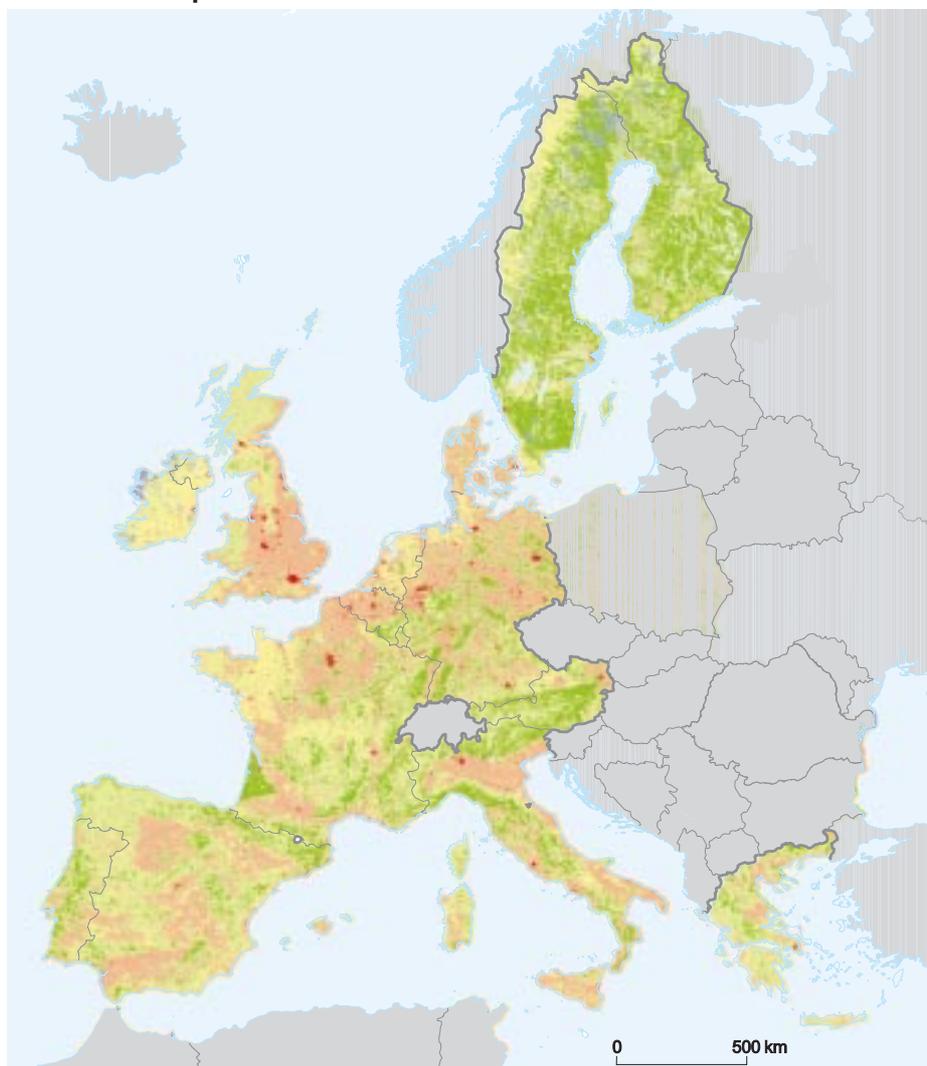
(326) Les sites culturels importants, comme les villes historiques par exemple, sont continuellement exposés à la dégradation. En règle générale, les rues anciennes et les bâtiments et sites historiques sont aujourd'hui protégés en tant que patrimoine. Mais d'autres quartiers des villes historiques souffrent aussi de l'exploitation du patrimoine culturel. Quelques villes - Venise, Florence et Bruges par exemple - sont tellement dominées par le tourisme qu'elles atteignent les limites du possible dans l'accomplissement de

Carte 13: Principales catégories de l'occupation des sols



Source: EEA ETC/LC und EEA ETC/NC.EEA données de land cover

absence de données pour les îles de la mer Egée en Grèce, les îles espagnoles et portugaises ainsi que les départements français d'outre-mer



leur vocation. Nombre de centres-villes historiques, en particulier dans de grandes villes comme Athènes ou Rome, souffrent en outre de la pollution liée aux activités métropolitaines. Des ensembles urbains attrayants, moins chargés d'histoire et de ce fait moins strictement protégés, sont menacés par la spéculation immobilière, l'uniformisation des bâtiments et des façades, et l'amélioration de l'infrastructure de transport. Au cours des dernières années, les

autorités nationales et locales ont déjà adopté de nombreuses mesures pour sauvegarder ce patrimoine. Les stratégies de développement spatial qui intègrent les approches respectives des différents secteurs contribuent à alléger les pressions croissantes auxquelles est soumis le patrimoine culturel.

3 Sélection de programmes et lignes directrices pour un aménagement du territoire intégré

3.1 Programmes de soutien de l'UE ayant un impact territorial

Certains fonds de l'UE sont à même de soutenir des projets intégrés de développement spatial.

Cohésion économique et sociale

Sous le couvert du règlement des fonds structurels, les quatre principaux fonds encourageant la cohésion économique et sociale sont : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section "orientation", et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). En ce qui concerne les projets de développement spatial, l'initiative communautaire INTERREG IIC (cf. B.3.2) et les actions pilotes innovatrices réalisées au titre de l'article 10 du FEDER revêtent une signification particulière (cf. B.3.3).

Le programme **TERRA**, ensemble de projets de l'article 10 du FEDER, s'adresse à des réseaux d'autorités publiques locales et régionales compétentes en matière de développement spatial. Ces projets sont interrégionaux. Ils encouragent la coopération et l'échange d'expériences entre des pouvoirs publics locaux comparables d'un point de vue géographique, afin de développer des solutions conjointes. Une initiative vise par exemple à exposer les problèmes et à présenter des approches de solutions en ce qui concerne le développement durable des bassins fluviaux. Le programme RECITE soutient, également au titre de l'article 10 du **FEDER**, des projets interrégionaux et des réseaux de pouvoirs publics régionaux et locaux au sein de l'UE.

Promotion de la coopération avec les PECO ainsi qu'avec les pays méditerranéens

Certains instruments financiers ont pour objectif d'encourager le développement au sein de l'UE et dans l'ensemble de l'Europe, parmi lesquels les programmes PHARE (pays d'Europe centrale et pays baltes), TACIS (nouveaux Etats indépendants de l'ancienne Union Soviétique et Mongolie) et MEDA (Etats riverains du Sud de la région méditerranéenne) jouent un rôle particulièrement important.

Le programme **PHARE** pour les pays d'Europe centrale et les pays baltes soutient la préparation des pays

candidats à l'adhésion à leur future condition de membres de l'UE. Ceci se traduit essentiellement par l'octroi de subventions leur permettant de satisfaire les exigences liées au processus de transformation, mais aussi par toute une série d'autres activités, dont en particulier la partie de programme qui concerne la coopération transfrontalière. Des régions des pays en question, situées aux frontières externes de l'UE, participent à ce programme. Celui-ci développe des approches complémentaires à celles des initiatives communautaires INTERREG IIA et INTERREG IIC, et a ainsi pour objectif de promouvoir la coopération transfrontalière et transnationale entre Etats membres et non membres de l'UE. Il encourage également des projets multisectoriels.

Le programme **TACIS** soutient le transfert de savoir-faire, l'échange d'expériences, la création de partenariats, de réseaux, de projets jumelés et de projets pilotes. Les programmes régionaux sont dotés, depuis 1996, d'une ligne budgétaire pour la coopération transfrontalière, qui permet d'encourager aussi bien des projets aux frontières des Etats de l'UE que des projets avec les autres pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale. Les points forts sont les réseaux, la solution des problèmes écologiques ainsi que la coopération à échelle locale (toujours au niveau transfrontalier).

Le programme **MEDA** finance le développement de projets de coopération et l'échange d'expériences et de savoir-faire entre Etats membres de l'UE et Etats non membres du Sud de la Méditerranée. La coopération tient compte des politiques spécifiques ayant d'importantes répercussions, sur le développement spatial, telle que la politique des transports, et a pour objectif d'encourager la création progressive d'une zone de libre échange.

Protection de l'environnement

LIFE est un instrument de financement pour des projets écologiques innovateurs et encourage dans ce contexte la coopération entre les pays membres de l'UE. La gestion durable des sols en constitue un des points forts.

3.2 Programmes INTERREG IIC

Les programmes transnationaux se répartissent sur trois domaines : la coopération en matière de développement spatial en général, la maîtrise des conséquences des inondations et la prévention de la sécheresse. Les programmes généraux de développement spatial approuvés par la Commission européenne pour recevoir un financement communautaire (au nombre de sept à l'heure actuelle) sont présentés ci-dessous. Contrairement à INTERREG IIA (coopération transfrontalière), la coopération transnationale selon INTERREG IIC s'étend à des régions beaucoup plus vastes (cf. carte 4, chapitre A.4.3). La gamme des objectifs s'inspire des orientations d'INTERREG IIC, lesquelles sont en accord avec les conceptions du SDEC.

Les objectifs sont les suivants:

I contribuer au développement d'un aménagement équilibré du territoire de l'UE, en allouant de manière ordonnée et optimale des mesures qui exercent une influence sur l'aménagement du territoire, en développant des réseaux de communication adéquats, en réduisant les différences de développement et en élaborant des stratégies visant une cohésion économique et sociale durable,

- I améliorer l'impact des politiques de l'UE en matière de développement spatial et
- I parvenir, pour les régions transnationales, à une amélioration de la coopération entre les instances nationales compétentes en matière de développement spatial, afin de définir des priorités de développement pour les régions transnationales et transfrontalières.

Programmes de coopération en matière de développement spatial:

- Région de la mer du Nord,
- Région de la Baltique,
- Façade Atlantique,
- Europe du Sud-Ouest,
- Méditerranée occidentale et Alpes Latines (MO-AL),
- Espace de l'Europe centrale, de l'Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est (CADSES),
- Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest (AMNO).

Champs d'action programme	Région de la mer du Nord	Région de la Baltique	Façade Atlantique	Europe du Sud-Ouest	Méditerranée Occidentale et Alpes Latines	CADSES	Zone métropolitaine de l'Europe du Nord/Ouest
Développement de processus de planification communs et de stratégies de programme intégrées		X				X	X
Développement de systèmes urbains polycentriques	X	X		X	X	X	
Développement des zones rurales				X	X		
Amélioration des rapports entre les villes et la campagne	X	X	X	X	X		X
Développement de systèmes de circulation multimodaux et accès amélioré aux infrastructures	X	X	X	X	X	X	X
Meilleur accès aux connaissances et aux informations	X		X				X
Préservation de l'héritage naturel et culturel	X	X	X		X	X	X
Développement économique du secteur du tourisme	X	X	X		X		
Assistance technique	X	X	X	X	X	X	X

Les programmes poursuivent les objectifs cités ci-dessus selon un dosage et une orientation variables. A cet effet, un certain nombre de priorités (sous-programmes, et divisés en mesures et

champs d'action respectifs) ont été définies pour chaque programme. Celles-ci se rapportent selon des combinaisons variables, aux options politiques mentionnées au chapitre A.3.

3.3 Actions pilotes au titre de l'article 10 du FEDER pour un aménagement du territoire transnational

ARCHI-MED – Méditerranée du Sud-Est.

Participants: Grèce, Italie (Chypre, Malte)

Objectifs:

- I développement de systèmes de transports écologiques multimodaux et intégration des îles dans le système international de transport,
- I amélioration de la coopération dans le domaine de la navigation, amélioration de la qualité et de l'efficacité dans le domaine de la protection des eaux et de la sécurité de la circulation en mer,
- I tourisme de qualité, amélioration de l'efficacité des services et de l'infrastructure touristiques,
- I amélioration de la protection de la nature et des sites naturels et accroissement de la biodiversité,
- I connaissances factuelles plus exactes et systématiques de l'état du patrimoine culturel et des menaces qui pèsent sur lui, ainsi que préservation et amélioration de la qualité des paysages,
- I promotion de l'environnement en tant que facteur de développement dans les régions méditerranéennes.

Périphérie Nord. Participants: Finlande, Suède, Royaume-Uni, (Norvège)

Objectifs:

- I L'objectif premier est d'obtenir, grâce à un échange d'expériences international, une amélioration des prestations de service et de la création de valeur, eu égard à un développement plus durable. Ceci comprend la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire étant donné que le développement d'activités économiques et de services sociaux dans les régions éligibles y est inclus. Il ne s'agit pas d'obtenir un processus de planification commun mais seulement d'améliorer l'échange d'expériences,

- I La stratégie commune a pour but d'acquérir de nouvelles connaissances concernant des solutions innovatrices et adaptées à une économie durable. Ceci inclut la production, les services et l'utilisation des sols et ce, en tenant particulièrement compte des conditions spécifiques aux régions périphériques du Nord, en particulier comme la faible densité de la population, l'importance des distances et les rigueurs du climat.

Espace alpin /Alpes orientales.

Participants: Allemagne, Italie, Autriche, (Suisse, Slovaquie)

Objectifs:

- I poursuite de l'élaboration de visions et de stratégies communes en matière de développement spatial sur la base du document "Principes pour une politique européenne d'aménagement du territoire" (Leipzig) ainsi que d'autres documents importants (Venise 1996),
- I soutien de réseaux transnationaux, transfrontaliers et transeuropéens entre les communes et les régions des Alpes, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire,
- I amélioration et développement d'activités socio-économiques durables ainsi que de réseaux de transports locaux respectueux de l'environnement, plus particulièrement dans les régions dont l'équilibre écologique est menacé. Développement de nouvelles formes de sensibilisation de la population locale et d'incitation à ce qu'elle s'engage davantage dans le soutien et le contrôle de régions fragiles et menacées,
- I test de lignes d'action innovatrices dans une région présentant un fort potentiel de conflit entre la prospérité économique et la protection de la nature.

“Porte” de la Méditerranée.

Participants: Espagne, Portugal (Maroc)

Objectifs:

- I lutte contre la dégradation et la perte du patrimoine naturel et culturel,
- I contribution à la création d’une perspective européenne de développement spatial par l’amélioration de la diversité culturelle du territoire,
- I identification et évaluation des différences entre les formes de vie urbaines et rurales,
- I accroissement de la compétitivité des trois pays participants grâce à un meilleur usage du patrimoine culturel commun.

Les trois points forts prévus pour le développement sont les suivants:

- I amélioration des connaissances sur le patrimoine culturel commun et évaluation de ce dernier,
- I protection intégrée et durable du patrimoine commun grâce à des études sur la durabilité et la praticabilité,
- I évaluation du patrimoine dans le domaine de l’architecture en tant que facteur de développement économique par l’intermédiaire de projets concrets.

3.4 Lignes directrices en matière de développement spatial

Exemple: “Visions et stratégies autour de la Baltique 2010”, élaborées par le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège, l’Allemagne, la Russie, l’Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Bélarus et la Pologne

Conditions initiales

La région de la Baltique comprend des zones naturelles de grande valeur qui sont menacées en raison du rapide développement actuel. Dans de nombreuses villes, la qualité de l’environnement se dégrade en raison de l’augmentation de la circulation routière, de la pollution de l’air et de l’eau, du vieillissement du patrimoine bâti, d’une occupation inadéquate du sol, d’un traitement inapproprié des déchets et d’autres problèmes. Dans d’autres domaines, des dommages à l’environnement requièrent une assistance immédiate. Le caractère urgent de ces problèmes ne doit néanmoins pas empêcher ces pays de concevoir des solutions à long terme qui soient réalisables. Tel est l’objectif du schéma de développement spatial pour la région de la Baltique.

But et statut

Le schéma de développement spatial pour la région de la Baltique représente une première étape permettant de créer un cadre à long terme pour la coopération dans de nombreux domaines. Il doit permettre d’éviter la mise en œuvre d’actions isolées et un gaspillage des ressources. Il ne s’agit pas d’un “plan général”, mais il fournit aux services compétents un contexte leur permettant de tracer leur propre politique en matière de développement spatial.

Objectifs

Ce schéma se concentre sur trois domaines :

- I un système urbain d’importance internationale,
- I des liaisons effectives et durables entre les villes,
- I le développement soutenu de régions spécifiques (zones côtières, îles, régions frontalières, milieux ruraux, réserves naturelles).

les champs d’action correspondants ont pour objectif:

- I d’encourager les actions concrètes qui sont en accord avec le schéma,
- I d’encourager un développement équilibré de la région de la Baltique ainsi que
- I de poursuivre le développement du schéma en matière de développement spatial.

Jusqu’à présent, les travaux comprennent :

- I la convocation de réunions régulières des ministres chargés de l’aménagement du territoire afin de dresser des stratégies ainsi que d’actualiser le programme d’action,
- I l’élaboration de propositions pour des projets pilotes sélectionnés,
- I la création d’un programme de recherche ainsi que
- I la promotion du travail des instituts de recherche en matière de développement spatial au sein d’un réseau.

4 Données de base pour les pays candidats à l'adhésion et les Etats membres

Pays	Surface en 1000 km ²	Population 1997		PIB 1997		Secteur agricole		Chômeurs 1997 Taux de chômage en %**
		en millions**	hab. par km ²	ECU par hab. (PPA)***	par hab. (PPA) UE-15=100	en % de la VA brute totale 1997*	en % des em- ployés 1997*	
Hongrie	93,030	10,1530	109	8.900	47	6,7	7,9	8,1
Pologne	312,690	38,6600	124	7.500	39	5,9	20,5	11,2
Roumanie	238,390	22,5260	94	5.800	31	20,1	39,0	6,0
Rép. Slovaque	49,030	5,3870	110	8.900	47	6,0	8,6	11,6
Lettonie	64,589	2,4584	38	5.100	27	7,4	18,3	14,4
Estonie	45,227	1,4538	32	7.000	37	6,3	9,9	10,5
Lituanie	65,301	3,7040	57	5.800	31	12,7	21,9	14,1
Bulgarie	110,990	8,2830	75	4.400	23	15,4	24,4	15,0
Rép. Tchèque	78,870	10,2991	131	12.000	63	5,0	5,8	4,7
Slovénie	20,270	1,9849	98	13.000	68	4,4	10,1	7,3
PECO 10	1.078,387	104,891	97					n.d.
Chypre	9,251	0,746	81	n.d.	n.d.	4,5	10,0	3,4
						en % de la VA brute totale 1995**	en % des employés 1995*	
Belgique	30,518	10,154	333	21.470	113	1,7	2,7	9,2
Danemark	43,094	5,236	122	21.850	115	3,7	4,4	5,5
Allemagne	356,974	80,567	226	21.090	111	1,0	3,2	10,0
Grèce	131,957	10,266	78	12.920	68	14,7	20,4	9,6
Espagne	504,782	38,910	77	14.820	78	3,7	9,3	20,8
France	543,956	56,818	104	19.760	104	2,5	4,9	12,4
Irlande	70,285	3,605	51	18.620	98	7,5	12,0	10,1
Italie	301,302	56,648	188	18.810	99	2,9	7,5	12,1
Luxembourg	2,856	0,416	146	30.140	162	1,5	3,9	2,6
Pays-Bas	41,685	15,335	368	20.140	106	3,6	3,8	5,2
Autriche	83,845	7,906	94	21.280	112	2,4	7,3	4,4
Portugal	92,27	9,848	107	13.300	70	5,1	11,5	6,8
Finlande	338,144	5,112	15	18.620	98	5,2	7,8	13,1
Suède	449,956	8,837	20	19.000	100	2,1	3,3	9,9
Royaume-Uni	241,752	57,854	239	18.810	99	1,6	2,1	7,0
UE-15	3.233,376	367,512	114	19.000	100	2,4	5,3	10,7

* Source : Commission des Communautés européennes : rapports périodiques de la Commission sur les progrès effectués en vue de l'adhésion. Bruxelles 1998 (Version Internet).

** Source : Etats de l'UE – Eurostat 1999 : Eurostatistik, Daten zur Konjunkturanalyse - Themenkreis 1, Reihe B. Bruxelles 1999 ; PECO - Eurostat 1999 : annuaire statistique pour les PECO 1998. Bruxelles 1999.

*** PIB par hab. en PPA pour les PECO – il s'agit de données analysées à partir du projet de comparaison internationale 1996 sur les parités de pouvoirs d'achat, (OCDE, Eurostat, Offices statistiques nationaux). Les taux de change en parités de pouvoir d'achat sont utilisés à la place des taux de change officiels afin de pouvoir évaluer le niveau de vie relatif. Les différences de coûts dans les pays sont prises en considération.

Commentaires:

- 1 MERCOSUR : marché commun établi entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay
- 2 Les Etats suivants ont adhéré le 1.1.1999 à l'Union monétaire : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal
- 3 Par comparaison : les Etats-Unis ont plus de 260 millions d'habitants sur un territoire de 9,4 millions de km² et disposent d'un PIB annuel de 5.400 milliards d'ECU, ce qui en termes de pouvoir d'achat correspond bien au PIB de l'UE (source : Eurostat, annuaire 1996)
- 4 Estimations de l'Office fédéral de la Construction et de l'Aménagement du territoire (BBR), Bonn
- 5 Commission des Communautés européennes (édit.): Sixième rapport périodique (en impression)
- 6 A des fins statistiques, le territoire de l'UE est réparti en 206 régions de niveau Nuts II, qui est – sauf indication contraire- par la suite assimilé à la notion de "région"
- 7 cf. Commission des Communautés européennes (édit.) : Sixième rapport périodique. P. 12 (en impression)
- 8 cf. en détail: Titre I Art. 2 de la version consolidée du traité après entrée en vigueur du traité d'Amsterdam
- 9 World Commission on Environment and Development: Our Common Future. New York: Oxford University Press, 1987
- 10 Ministère fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme (édit.): Principes d'une politique de développement spatial, Bonn 1995
- 11 Ibid.
- 12 Pour un pas significatif vers un aménagement concerté du territoire européen, note de la Présidence Belge relative à l'aménagement du territoire. Conseil informel "politique régionale et aménagement du territoire", Liège 12-13 novembre 1993
- 13 Ministry of National Economy, Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works, Informal Council of Regional Policy and Spatial Planning Ministers, Conclusions of the Presidency and Documents, Corfu 3-4 June 1994, Athens October 1995
- 14 cf. note 11
- 15 Présidence française de l'Union Européenne 1995, Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne, Strasbourg, 30-31 mars 1995
- 16 Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente(édit.), Balance of the Spanish Presidency of the European Union with respect to Spatial Planning, serie monograficas, Madrid 1996
- 17 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (édit.), European Spatial Planning, Ministerial Meeting on Regional Policy and Spatial Planning Venice, 3rd and 4th May 1996, Roma 1996
- 18 Le Comité de Développement Spatial est dirigé par chaque présidence respective. Il est composé de délégués des gouvernements des Etats membres ainsi que de la Commission de l'UE, responsables de l'aménagement du territoire ou bien du développement spatial.
- 19 Communautés Européennes (édit.), Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, Premier projet officiel, présenté à la réunion informelle des Ministres chargés de l'Aménagement du Territoire des Etats membres de l'Union Européenne Noordwijk, 9 et 10 juin 1997
- 20 Ministère de l'Aménagement du Territoire (édit.), Note sur la création d'un Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE), Echternach 1997
- 21 Réunion informelle des Ministres chargés de l'Aménagement du Territoire de l'Union Européenne, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), Glasgow, 8 juin 1998, projet complet.
- 22 The Future of European Spatial Development Policy – CSD and ESDP after 1999, Report of the Austrian Presidency, CSD Seminar organised by the Federal Chancellery under the Austrian EU Presidency, 23-24 November 1998
- 23 Parlement européen : avis concernant l'aménagement du territoire et le schéma de développement de l'espace communautaire adoptée le 02.07.98, Journal Officiel A4 - 02/06/98
- 24 Comité des Régions (édit.), Avis du Comité des Régions du 14 janvier 1999 concernant le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire - Premier projet officiel, Bruxelles le 25 janvier 1999.
- 25 Comité économique et social de la Communauté Européenne (édit.), Avis concernant le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire - Premier projet officiel (avis d'initiative), Bruxelles, le 9 et 10 septembre 1998.
- 26 Cour des Comptes européenne : Rapport budgétaire annuel 1997
- 27 Objectif 1 : développement et adaptation structurelle de zones où le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire
- 28 Objectif 2 : reconversion de zones, qui sont particulièrement menacées par le déclin industriel
- 29 Directive communautaire des nitrates (91/676)
- 30 Ainsi qu'elle a été requise par le Conseil Européen dans sa résolution du 6 mai 1994 (94/C 135/02)
- 31 Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement en juin 1992 à Rio de Janeiro – Agenda 21-
- 32 United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II): The Habitat Agenda. Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action. Istanbul, Turkey 3-14 June 1996.
- 33 Cf. German Association of Cities, Austrian Association of Cities, City of Vienna / Europaforum Vienna in co-operation with the Federal Ministry of Transport, Building and Housing in Germany, Federal Office for Building and Regional Planning in Germany: Urban Exchange Initiative. Report on elements of a sustainable urban development in the European Union (Draft March 1999)
- 34 Commission des Communautés européennes (édit.) : Cadre d'action pour le développement urbain soutenable dans l'Union européenne. 28.10.1998 – COM/98/605 F, Luxembourg 1999
- 35 Intégrer la diversité biologique : stratégie pour une action communautaire COM(98)42
- 36 Stockholm Declaration on Sustainable Spatial Development Policy in the BSR. In : Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010 : From Vision to Action. Fourth Conference of Ministers for Spatial Planning and Development. Stockholm October 22, 1996
- 37 Convention pour la protection du patrimoine architectural européen , 3 octobre 1985
- 38 Commission des Communautés européennes (édit.) : Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996. Bruxelles, Luxembourg 1996
- 39 Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 : From Vision to Action Fourth Conference of Ministers for Spatial Planning and Development. Stockholm October 22, 1996

-
- 40 Pays candidats à l'adhésion : ce sont d'une part les Etats, avec lesquels une procédure de négociation concernant l'adhésion a été entamée en 1998 : Estonie, Pologne, Slovaquie, République tchèque, Hongrie et Chypre ; et d'autre part les Etats associés qui ont déposé une requête officielle d'adhésion : Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et la République slovaque
- 41 Ce chapitre est basé sur une étude concernant les perspectives spatiales de l'élargissement, commandité par la Commission Européenne. Les pays candidats à l'adhésion ont pris position sur ce chapitre tout le long de l'élaboration par la présidence du Conseil européen autrichienne. Ces premiers ont d'ailleurs également exprimés leur position ensemble avec d'autres pays voisins, tels que la Suisse et la Norvège, concernant le "Premier projet officiel du SDEC" .
- 42 MERCOSUR : marché commun établi entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.
- 43 Régions ultra-périphériques : Départements français d'outre-mer, Açores, Madeira, Iles Canaries
- 44 Estimations de l'Office fédéral de la Construction et de l'Aménagement du territoire (BBR), Bonn
- 45 Commission des Communautés européennes (édit.) : Europe 2000 : Les perspectives de développement du territoire communautaire. Office des publications officielles des Communautés. Luxembourg 1991
- 46 Commission des Communautés européennes (édit. : Europe 2000+ : Coopération pour l'aménagement du territoire européen Office des publications officielles des Communautés. Luxembourg 1994
- 47 Eurostat – prévisions in : Statistisches Bundesamt: die Bevölkerung der Europäischen Union heute und morgen, Wiesbaden 1998
- 48 Eurostat Regio – banque de données (Régions: Annuaire Statistique 1997)
- 49 Commission des Communautés européennes : Tendances de la compétitivité et de la cohésion dans les régions - cinquième rapport périodique sur la situation économique et sociale et sur le développement des régions de la Communauté. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxembourg 1994 et sixième rapport périodique sur la situation socio-économique et le développement des régions dans l'Union européenne. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxembourg 1999 (en cours d'impression)
- 50 Commission des Communautés européennes : Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996. Office des publications officielles des Communautés européennes. Luxembourg 1996
- 51 Estimations de l'Office fédéral de la Construction et de l'Aménagement du territoire (BBR), Bonn
- 52 Cf. Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996, p. 55
- 53 Cf. Sixième rapport périodique
- 54 National Spatial Planning Agency. Spatial Patterns of Transportation, Atlas on freight transport in Europe, The Hague, 1997, p. 6
- 55 Eurostat annuaire 1997, Luxembourg 1997
- 56 Cf. Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, p. 366
- 57 Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Projet complet. Glasgow 1998, p. 15 f
- 58 World Bank (édit.): World Development Indicators 1998
- 59 European Environment Agency (EEA): Europe's Environment. The Dobris Assessment. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1995, pp. 323 suiv. Ces travaux sont liés à l'ensemble de l'espace, y compris l'Europe centrale et orientale et la partie européenne de la Russie. L'EEA souligne que les estimations des émissions mondiales ne sont pas très fiables.
- 60 Ibid.
- 61 Ibid.
- 62 Cf. SDEC, projet complet, p. 30
- 63 Ibid., p. 26
- 64 National Spatial Planning Agency. Spatial Patterns of Transportation, Atlas on freight transport in Europe, The Hague, 1997, p. 6
- 65 Train/Air Complementarity (A study for the National Spatial Planning Agency), Stratagem, Amsterdam, 1997
- 66 Ibid.
- 67 Cf. SDEC, projet complet, p. 30
- 68 COM (98) 42-C4-0140/98
- 69 Cf. Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland, p. 185
- 70 Cf. SDEC, Premier projet officiel, p. 34
-

Commission européenne

SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1999 — 94 p. — 21,0 x 29,7 cm

ISBN 92-828-7659-4

Prix au Luxembourg (TVA exclue): EUR 19