

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000

**La coopération transfrontalière
dans le cadre de l'aménagement durable
du territoire en Europe centrale**

Aménagement du territoire européen, n° 55

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000

La coopération transfrontalière dans le cadre de l'aménagement durable du territoire en Europe centrale

Rapports et conclusions du colloque
organisé par le Conseil de l'Europe
dans le cadre des travaux
de la Conférence européenne des ministres
responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT),

Vienne, 31 mars-1^{er} avril 1993

Aménagement du territoire européen, n° 55

Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993

Edition anglaise:

The challenges facing European society with the approach of the year 2000: transborder co-operation within sustainable regional/spatial planning in central Europe

ISBN 92-871-2289-X

Publications éditées dans la même série:

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: stratégies pour un tourisme durable et de qualité

ISBN 92-871-2132-X

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: prospective et enjeux de l'aménagement du territoire dans une optique de développement durable

ISBN 92-871-2213-X

Strasbourg, Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation

ISBN 92-871-2288-1

© Conseil de l'Europe, 1993

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

	Page
AVANT-PROPOS	5
ALLOCATION D'OUVERTURE prononcée par Mme Brigitte EDERER Secrétaire d'Etat autrichien	7
DISCOURS D'INTRODUCTION de M. Egon MATZNER, Académie autrichienne des Sciences	11
Thème 1:	
1er point: Nouvelles dimensions dans l'aménagement du territoire européen: problèmes, mesures et perspectives de l'aménagement du territoire en Europe centrale et son intégration dans la coopération européenne transfrontalière	13
2e point: Nouvelles dimensions dans l'aménagement du territoire européen: expériences de la coopération transfrontalière en Europe de l'Ouest et de l'Est	43
Thème 2:	
L'aménagement des réseaux de communication en Europe centrale dans le nouveau contexte politico-économique: problèmes de la planification des grandes infrastructures dans le cadre des réseaux européens de transports	69
Thème 3:	
Coopération dans les régions frontalières pour un meilleur environnement: amélioration de l'environnement et notamment surveillance et contrôle de la pollution transfrontalière dans le cadre de conceptions communes pour le développement régional	151
CONCLUSIONS	
du Prof. Dr. László LACKÓ Rapporteur Général	183
de M. Egon MATZNER Académie autrichienne des Sciences	185

AVANT-PROPOS

La Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (CEMAT) s'est réunie pour la première fois en 1970 et depuis lors elle a essayé d'apporter une contribution à la mise en œuvre progressive d'une politique européenne d'aménagement du territoire. La Charte européenne de l'Aménagement du Territoire adoptée à Torremolinos en 1983, définit sur le plan européen les grands objectifs qui devraient orienter les politiques d'aménagement du territoire, d'amélioration du cadre de vie et d'organisation des activités humaines sur notre continent.

L'internationalisation croissante non seulement de l'économie mais de tous les autres facteurs qui façonnent notre vie et préparent la vie des citoyens de l'Europe de demain ne permettent plus d'aborder à l'échelle nationale seulement les problèmes concernant l'aménagement du territoire.

La CEMAT, lors de sa dernière session de novembre 1991, a adopté un programme d'activités orienté vers une analyse prospective des tendances et des développements à long terme aux plans politique, économique, écologique, etc. Dans un monde en constante et rapide évolution, la recherche prospective, même si elle devait parfois se traduire par des représentations erronées de

l'avenir, est une nécessité incontournable pour les responsables gouvernementaux.

La mise en œuvre de ce programme d'activités devrait permettre d'apporter aux responsables et aux instances décisionnelles les éléments dont ils ont besoin pour prendre maintenant de bonnes décisions qui engagent l'avenir.

La recherche de stratégies de coordination des différentes actions et politiques sectorielles qui prennent en compte d'une part les droits des générations futures et, d'autre part, le fait que bon nombre de ressources naturelles sont limitées et souvent irremplaçables, sont les socles sur lesquels s'appuient les travaux de la CEMAT et de son Comité des Hauts Fonctionnaires qui a la tâche de préparer ces travaux.

La prochaine session de la CEMAT aura pour thème principal "Stratégies pour un développement durable dans le cadre de l'aménagement du territoire en Europe au delà de l'an 2000".

Ce colloque était centré sur l'analyse des problèmes inhérents à la coopération transfrontalière en Europe centrale et sur les solutions possibles dans une optique d'aménagement durable du territoire.

ALLOCUTION D'OUVERTURE

prononcée par Mme Brigitte EDERER
Secrétaire d'Etat autrichien chargé
de l'intégration et de la coopération pour le développement

Mesdames et Messieurs,

C'est un plaisir pour moi de vous souhaiter la bienvenue au nom du Chancelier fédéral, le docteur Franz Vranitzky.

L'Autriche est très honorée d'accueillir à Vienne le premier séminaire depuis les importants changements intervenus en Europe centrale et orientale traitant de la question de la coopération transfrontière dans l'aménagement du territoire et du développement régional dans le cadre de la Conférence européenne des ministres chargés de l'aménagement du territoire (CEMAT) et de la Conférence autrichienne sur l'aménagement régional (ÖROK).

Je me réjouis donc tout particulièrement d'accueillir le Président du Comité de hauts fonctionnaires de la CEMAT, M. Neumann, ainsi que le représentant du Conseil de l'Europe, M. Bassi et tous les participants à ce séminaire.

A l'époque où l'Europe était divisée en deux sphères Est et Ouest, l'Autriche, située entre les deux principaux blocs relevant de systèmes différents, était considérée comme un "havre de paix". Le Dr Bruno Kreisky, ancien Chancelier fédéral, qualifiait, de voie autrichienne, la politique visant à combler le fossé entre l'Est et l'Ouest. La carte politique de l'Europe a depuis été redessinée. De nouvelles possibilités et de nouveaux défis se présentent pour les dirigeants autrichiens.

Le contexte politique et économique de l'Autriche se caractérise par sa demande d'adhésion à la Communauté européenne, les négociations en cours sur les conditions de cette adhésion et les nouvelles relations qu'entretient l'Autriche avec les pays en transition d'Europe centrale

et orientale engagés dans une réforme de leurs systèmes économique et politique et, en particulier, nos voisins que sont la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie.

Pendant des décennies, l'Autriche a poursuivi une politique de coopération européenne. Cette politique était fondée sur la conviction que les frontières - y compris les frontières ouvertes - ne devaient pas constituer un obstacle à une démarche commune et que les problèmes internationaux et bilatéraux ne pouvaient être traités que de façon conjointe et concertée. Un ajustement précoce des plans et activités permettrait d'éviter une démarche négative et unilatérale dans certains pays européens et dans les régions frontalières des Etats voisins, tout en permettant par ailleurs une exploitation conjointe des possibilités de développements.

Partant de cette conviction, l'Autriche, en tant que membre du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et du futur EEE, et futur membre éventuel de la CE, s'attache à concrétiser la conception d'une nouvelle Europe élargie qui engloberait les pays engagés dans la réforme. Lors de la réunion des ministres des finances de la CE et de l'AELE en avril 1993, l'Autriche apportera son soutien aux programmes d'aide conjoints de ces instances aux pays en cours de réforme. L'aide actuellement fournie par la République d'Autriche à ces pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de l'aide technique (ZOR) est une conséquence naturelle de cette politique.

La nouvelle situation économique et politique de l'Europe soulève de nouveaux problèmes et défis en matière de développement régional et de politique régionale aux niveaux national et européen:

1. Les profonds changements en Europe centrale et orientale et le conflit sanglant que connaît l'ex-

Yugoslavie, comportent des conséquences considérables, tant sur le plan européen qu'international. L'Autriche est l'un des pays les plus touchés: si, d'une part, elle a actuellement la possibilité de pénétrer de nouveaux marchés dans les pays en cours de réforme - quoique les perspectives d'avenir puissent être incertaines actuellement -, elle doit elle-même faire face à de nouveaux concurrents.

Ceci concerne non seulement les régions frontalières, mais également l'ensemble des régions industrielles de l'Autriche. De plus en plus, les productions à forte intensité de main-d'œuvre sont transférées vers les pays en transition.

L'afflux massif de ressortissants de l'Est à la recherche de travail et le grand nombre de réfugiés posent un grave problème d'immigration, car garantir l'intégration sociale et économique de ces personnes requiert des efforts particuliers sur les marchés du travail et du logement.

2. Le trafic de transit ne se fera plus essentiellement dans le sens Nord-Sud mais, de plus en plus, d'Est en Ouest, imposant ainsi une pression sur l'Autriche. Afin de préserver un environnement satisfaisant et de maintenir les performances de l'économie, tous les pays d'Europe doivent s'engager dans une coopération étroite en vue de résoudre les problèmes de trafic de transit.

3. La participation active de l'Autriche au processus d'intégration de l'Europe occidentale a contraint certains secteurs de l'économie qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une vaste protection sur le marché autrichien, à s'adapter aux nouvelles exigences. Les domaines les plus affectés sont le secteur des services, l'agriculture et l'industrie alimentaire. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer le fait que, même aujourd'hui, une part importante de l'économie autrichienne est largement intégrée dans le contexte économique international.

Compte tenu des nouvelles conditions, l'Autriche définira une série de priorités en matière d'aménagement du territoire et de politique régionale dans le contexte de l'intégration européenne, à savoir:

L'adhésion à l'EEE et à la Communauté européenne nécessite un ajustement des instruments de politique régionale et de nouvelles formes d'organisation et de coopération. Les règlements communautaires concernant les pratiques commerciales exigent une réorientation des politiques de subvention. Une fois l'Autriche admise dans la Communauté, ces restrictions seront compensées par la possibilité de faire appel pour les régions d'Autriche en difficulté aux fonds de développement communautaires.

Parallèlement à la plus grande attention qu'exigent l'interdépendance nationale et internationale et l'éventuelle évolution des priorités régionales, l'économie des zones rurales marginales et désavantagées et des régions industrielles traditionnelles d'Autriche requiert un soutien continu.

Les relations transfrontières avec les Etats voisins doivent être renforcées. Des négociations sur la création de commissions bilatérales d'aménagement du territoire sont actuellement en cours avec la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

De bonnes relations de travail ont déjà été établies avec la Hongrie, dans le cadre de la Commission austro-hongroise d'aménagement du territoire. En mars de cette année, cette commission a adopté une recommandation sur la coopération transfrontière en matière de centres d'innovation et de transfert de technologie, ainsi qu'une recommandation sur la circulation.

Si le développement d'un réseau européen de transport et de communication compatible avec l'environnement devrait offrir de nouvelles possibilités pour les régions, il convient de faire en sorte d'éviter en Europe une méga-centralisation et de mettre en œuvre un réseau régionalement équilibré. Les réseaux régionaux de distribution doivent donc être effectivement reliés au réseau central, la situation de la structure économique devant être adaptée aux exigences d'une nouvelle politique européenne de transport et de communication respectueuse de l'environnement.

Les flux migratoires escomptés devront être organisés et canalisés de façon à concilier de façon acceptable les intérêts de la population locale et ceux des immigrants.

Les zones réservées à l'habitation et les ressources naturelles doivent être employées de façon plus économique. L'environnement naturel en général doit être mieux préservé et protégé. En Autriche, ceci concerne principalement les régions alpines qui remplissent une fonction écologique vitale pour l'Europe.

Au cours de ces nombreuses années d'activités et à partir des diverses expériences de ses Etats membres, la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, la CEMAT, a accompli un certain nombre de tâches et adopté des recommandations prometteuses pour l'avenir. Ces dernières années, la Communauté européenne a reconnu qu'en Europe, l'aménagement du territoire constituait une tâche pluridimensionnelle. La nouvelle situation que connaît l'Europe, a donné une impulsion nouvelle et dynamique à l'aménagement du territoire et aux politiques régionales.

Personne ne peut dire à quoi aboutira finalement l'aménagement du territoire en Europe. De nombreux acteurs et intérêts différents ont leur mot à dire en la matière. Toutefois, ce qui importe pour l'Europe, c'est que le but du Conseil de l'Europe, de la Communauté européenne et de toutes les autres organisations s'intéressant à l'aménagement du territoire et au développement régional, et celui de leurs efforts collectifs devraient être d'aboutir à un nouveau type d'aménagement aux niveaux européen, national et régional.

Aujourd'hui et demain, ce séminaire sera l'occasion pour nous d'analyser, sous différents aspects et divers thèmes la coopération européenne en matière de questions transfrontières et d'intégration dans le domaine de l'aménagement du territoire et des politiques régionales.

Les résultats du séminaire constitueront une contribution importante pour la prochaine Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, qui aura lieu en Norvège en 1994, et pour un nouveau type d'aménagement du territoire et de politique régionale en Europe.

Dans cet esprit, j'espère que cette réunion se déroulera de façon satisfaisante et vous souhaite un agréable séjour en Autriche.

DISCOURS D'INTRODUCTION

de M. Egon MATZNER
Académie autrichienne des Sciences
Unité de recherche en socio-économie
Vienne

Les rapports soumis au présent colloque portent sur divers cas de coopération transfrontalière. Ces cas sont le résultat ("épiphénomène") de situations socio-économiques et politico-culturelles. On peut proposer une typologie permettant à chaque cas d'être examiné dans le cadre d'une dynamique socio-économique précise. Dans l'abstrait, il existerait ainsi quatre types de coopération transfrontalière (en abrégé: Coop-TF).

- Type 1:** Coop-TF à l'échelon européen.
Les cas en question sont des initiatives de planification paneuropéennes concernant le trafic ferroviaire, routier, aérien et la navigation fluviale.
Modèle: "Grossraumordnung" tel que l'a suggéré C. Schmitt (1939).
- Type 2:** Coop-TF entre des régions ayant des niveaux de productivité et de revenus similaires et supérieurs à la moyenne (riches-riches, voir Fig. 1).
Cas et modèle: Région du Rhin supérieur.
- Type 3:** Coop-TF entre régions ayant des niveaux de productivité et de revenus similaires et inférieurs à la moyenne.
Cas: Coop-TF entre les républiques tchèque et slovaque (pauvres-pauvres, voir Fig. 2).
- Type 4:** Coop-TF entre régions ayant des niveaux de productivité et de revenus très différents (pauvres-riches, voir Fig. 3).
Cas: Coop-TF Est-Ouest entre des régions situées le long de l'ancien "rideau de fer", du nord au sud, y compris le centre de l'Europe.

Les quatre types de coopération transfrontalière se rapportent à trois contextes socio-économiques diffé-

rents, ce qui signifie que la logique de situation pousse les individus et les organismes à se comporter différemment, comme la théorie du jeu et l'histoire nous l'ont enseigné. Sans s'appesantir sur ces leçons, il serait intéressant de voir si la typologie suggérée permet un examen fructueux des idées que soumettront les participants à cet important colloque.

D'emblée, on peut affirmer sans risque qu'un aménagement du territoire qui se veut durable ne peut réussir dans la situation de type 4, du moins pas avec les conditions de concurrence que connaît l'Europe centrale. On peut prévoir, en revanche, la pratique d'échanges semi-coloniaux. Sont-ils durables? Tirer les leçons dont le 20^e siècle est si riche à cet égard est un "défi pour la société européenne à l'aube de l'an 2000", au même titre que l'aménagement durable du territoire en Europe centrale". Pour être durable, la Coop-TF doit réduire les différences considérables entre les niveaux de productivité et de revenus dans les régions frontalières.

Il nous faut donc répondre à des questions cruciales:

Les politiques de laisser-faire peuvent-elles réduire les différences qui sont considérables? Ou devrions-nous élaborer à nouveau un programme de reconstruction fondé sur l'économie de marché, comme après la seconde guerre mondiale, mais en faveur cette fois des ex-pays à économie dirigée? Ou encore la meilleure solution serait-elle le contrôle des marchés comme celui que pratiquent le Japon et les "quatre petits tigres"? Ou bien estimez-vous que l'aménagement transfrontalier du territoire résoudra la question, comme dans la Coop-TF de type 2 (Fig. 1)?

Espérons que les rapports particuliers et supplétifs, ainsi que les débats, permettront d'éclaircir ces questions capitales pour nous qui habitons l'Europe centrale.

Fig. 1: Coop-TF de Type 2

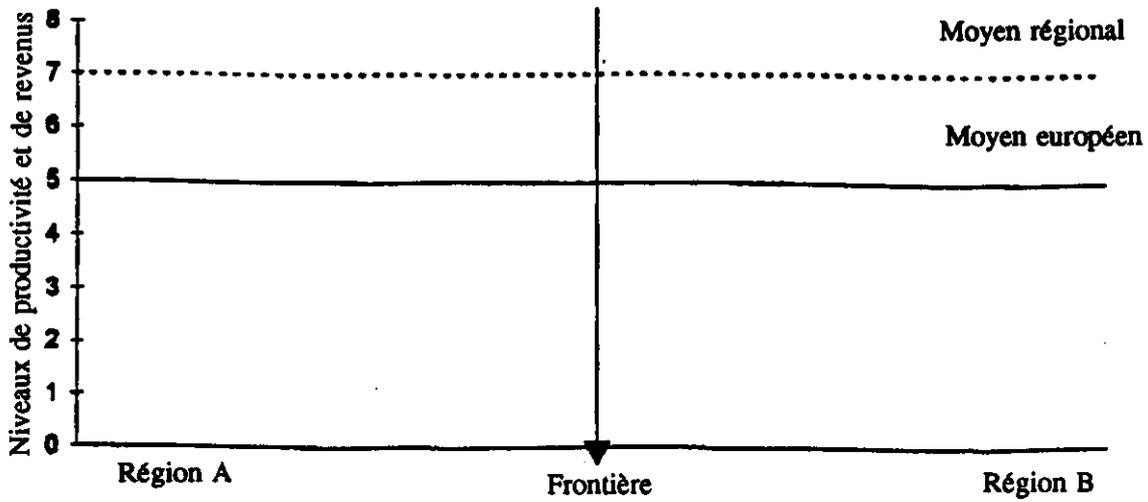


Fig. 2: Coop-TF de Type 3

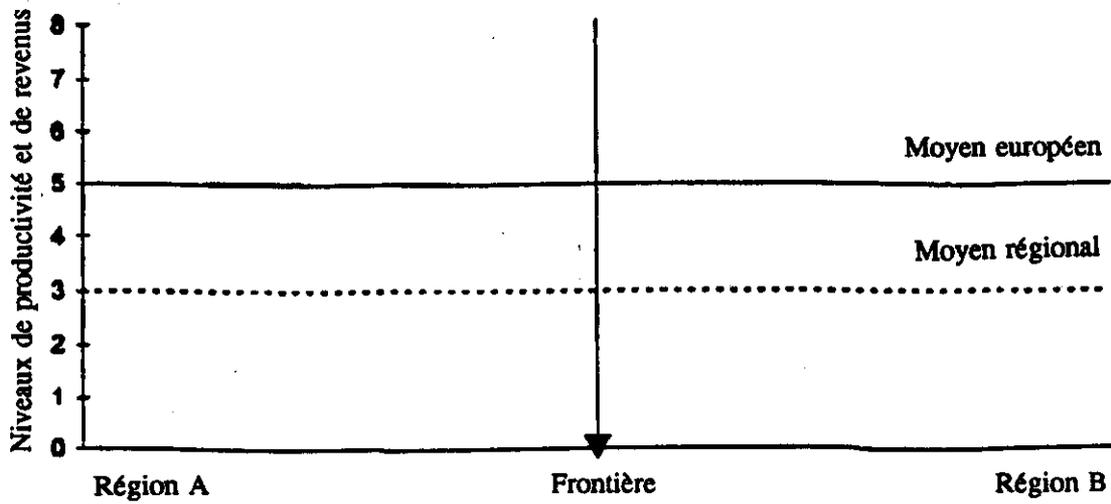
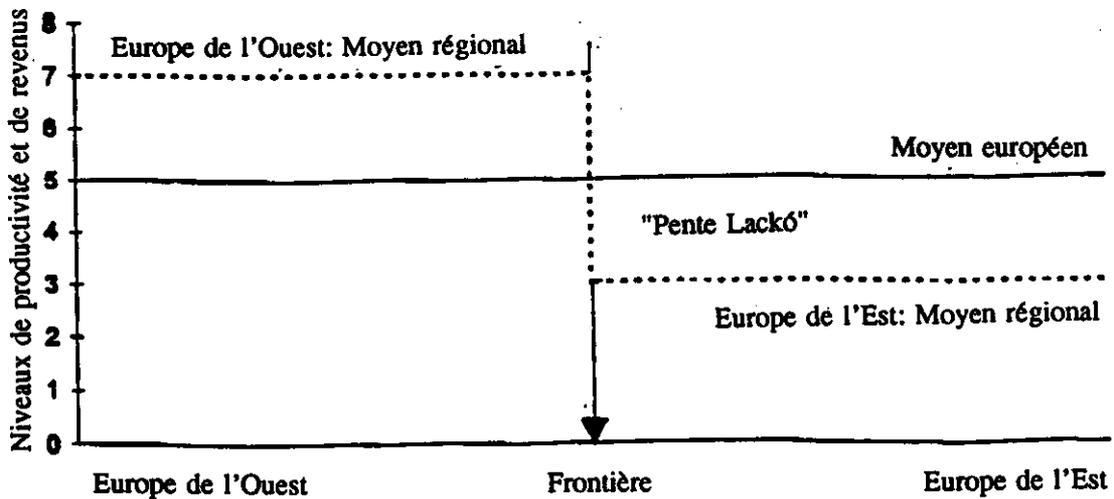


Fig. 3: Coop-TF de Type 4



THEME 1

1er point

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: PROBLEMES, MESURES ET PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE CENTRALE ET SON INTEGRATION DANS LA COOPERATION EUROPEENNE TRANSFRONTALIERE

PRESIDENT DE SEANCE: Dr. Ulrich STACHER
Chancellerie fédérale
Vienne

RAPPORTS PRESENTES PAR:

- M. Michel FOUCHER
Géographe, Professeur à l'Université Lumière Lyon II
Directeur de l'Observatoire Européen de Géopolitique, Lyon 15
- Dr. Friedrich SCHINDEGGER
Institut autrichien pour l'aménagement du territoire (ÖIR)
Vienne 27
- Dr. Nora HÖRCHER
Conseillère principale, Ministère de l'Environnement et
de l'Aménagement du Territoire, Budapest 33
- Dr. Dietmar EISENHAMMER
Chancellerie d'Etat du Land de Rhénanie-Palatinat
Mainz 37

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: PROBLEMES, MESURES ET PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE CENTRALE ET SON INTEGRATION DANS LA COOPERATION EUROPEENNE TRANSFRONTALIERE

Rapport introductif:

L'Europe centrale dans les réflexions de l'aménagement du territoire européen

M. Michel FOUCHER

Géographe

Professeur à l'Université Lumière Lyon II

**Directeur de l'Observatoire Européen de Géopolitique
Lyon**

INTRODUCTION

Une nouvelle géographie du continent européen commence à se dessiner sous nos yeux. Il s'agit en réalité du début d'un processus de longue durée. Outre l'inertie propre à toute mutation des phénomènes spatiaux, il faut en effet tenir compte des contraintes inhérentes aux structures territoriales et productives héritées du dernier demi-siècle d'économie centralement planifiée ainsi que du rythme propre et des aléas de la transition économique et socio-politique en cours.

La nécessité d'envisager les mutations sur la longue durée est un facteur favorable à la mise en place de politiques à la fois nationales et européennes d'aménagement du territoire dont le but double est de corriger les anciens et les nouveaux déséquilibres spatiaux dans le cadre de chaque Etat et de faciliter la reconnexion des deux parties du continent.

L'observation des premiers changements depuis 1989 montre que la moitié orientale du continent paraît aujourd'hui, en 1993, plus différenciée qu'elle ne l'était

dans la période précédente. Ceci tient aux différences dans les rythmes de la transition économique et politique. La dépression économique caractérisant l'Europe centrale et orientale depuis quatre ans et qui se traduit par une diminution nette des PNB, est une étape inéluctable de l'assainissement des structures productives. Elle va de pair, dans certains Etats, avec la mise en place plus ou moins accélérée de nouvelles structures où l'initiative privée et l'assistance multilatérale jouent un rôle central, complétées par la réorientation des flux d'échanges vers la partie occidentale du continent. Dans d'autres Etats, notamment ceux qui sont nés après 1989, les crises politiques provoquent à l'inverse le blocage des réformes. Les crises balkaniques viennent contredire les projets européens d'aménagement dans l'Europe du sud-est.

La moitié orientale du continent est ainsi caractérisée désormais par le jeu contradictoire de "temps" et de "contre-temps": temps des réformes et amorce prometteuse d'une convergence avec l'Europe occidentale d'un côté; contre-temps des crises et accumulation des retards dans la recomposition territoriale de l'Europe d'un autre côté.

Face à un paysage centre et est-européen différencié de manière durable, les projets globaux d'aménagement européen du territoire paraissent délicats à élaborer. Néanmoins, il n'est pas opportun de renoncer à construire des perspectives réalistes. A court et moyen terme, il paraît urgent d'œuvrer avec les Etats et les régions dont les responsables ont clairement fait le choix stratégique d'une intégration européenne élargie d'ici la fin du siècle, soit l'Europe centrale *stricto sensu*, ainsi que la Bulgarie et la Roumanie.

Dans le présent rapport introductif, nous avons jugé utile de dresser d'abord un rapide état des lieux au début de la période d'ouverture démocratique, car les territoires comportent une inertie forte qu'il convient de ne pas négliger dans l'élaboration des nouvelles stratégies. Dans une seconde partie, les principales implications spatiales de la transition en cours dans les espaces non affectés par des crises graves et durables seront analysées, à l'échelle de l'ensemble centre-européen. Puis, nous envisagerons la même problématique à l'échelle des Etats, sur la base de quelques exemples concrets. Enfin, quelques perspectives seront ouvertes, insistant sur le rôle stabilisant au plan géopolitique que peut jouer l'aménagement concerté du territoire.¹

I. ETAT DES LIEUX: LES HERITAGES TERRITORIAUX DU DEMI-SIECLE D'ECONOMIE CENTRALEMENT PLANIFIEE

Le demi-siècle d'ancien régime a durablement marqué les territoires. Sur un fond initial différencié - car l'Europe centrale du nord avait déjà été transformée par la première révolution industrielle, Saxe, Saxe-Anhalt et Berlin, Silésie et Lodz-Poznan, Bohême, au point qu'un Etat comme la Tchécoslovaquie figurait au 8e rang mondial en 1938 du fait de la puissance de son industrie -, la période soviétique introduit quatre ruptures fondamentales qui restent lisibles dans les paysages:

a) La croissance a été fondée en part prépondérante sur l'industrie. La géographie industrielle concerne deux types distincts de régions. D'une part, pour moitié, des régions antérieures à 1945, localisées dans les trois Etats de l'Europe médiane du nord, selon un large triangle étendu de Lodz et Varsovie à Halle, Prague et Budapest. S'y ajoutaient des centres urbains nationaux et régionaux, comme Zagreb, Brasov, Brno, Györ et Poznan.

Les plus fortes concentrations industrielles se rencontraient en Haute Silésie et dans la périphérie étendue de Budapest. D'autre part, de nouveaux sites industriels ont été créés après 1945, soit à proximité de gisements soit dans des régions à main d'œuvre rurale devenue excédentaire.

Les nouvelles régions industrielles se localisent souvent au plus près de la frontière soviétique et dans les régions orientales: le complexe sidérurgique d'Ekostahl à Eisenhüttenstadt a été placé sur la rive gauche de l'Oder, comme symbole des nouvelles relations entre la RDA et la Pologne; Nowa Huta face à Cracovie, Kosice en Slovaquie, Galati sur la bas Danube roumain expriment des préoccupations de défense et de développement fondé sur la fourniture de matières premières importées d'Union Soviétique, fer de Krivoï Rog et de Kursk. De même pour Kremcikovi, près de Sofia, et Dunaujvaros, sur la rive droite du Danube en aval de Budapest.

Les préoccupations défensives, dans un cadre d'autarcie ou de protection anti-soviétique cette fois, expliquent la croissance industrielle de la Bosnie (Zenica, Sarajevo), de Skopje (Macédoine) et Niksic (Montenegro) ou du complexe albanais d'Elbasan. La politique d'autarcie a conduit à installer de grands complexes industriels sur des gisements de matières premières, lignite à Cottbus en RDA et à Konin, entre Poznan et Lodz, en Pologne, cuivre à Legnica-Glogow en Silésie et gaz naturel à Pulawy-Lublin en Pologne.

b) L'intégration dans le système productif soviétique s'est matérialisée par la mise en place de réseaux de transports ferroviaires, de distribution de l'énergie électrique et de conduites de gaz et de pétrole, au long desquels furent installées des raffineries et des unités pétrochimiques: Leuna et Schwedt en RDA, Plock au nord de Varsovie, Zluzi au nord de Prague et Bratislava, Leninvaros dans le nord-est hongrois et Szazhalombatta au sud de Budapest.

La division du travail dans le cadre du CAEM, Conseil pour l'Assistance Economique Mutuelle (1949) a introduit une spécialisation productive par Etat, en fonction des besoins civils et militaires de l'URSS.

c) En parallèle, l'urbanisation a progressé rapidement après 1945 et près de soixante villes nouvelles ont été édifiées à proximité des sites industriels. Villes dédoublées, comme Nowa Huta la prolétaire face à Cracovie, capitale historique et catholique, les cités d'Ostrava et de Brasov, Halle-Neustadt, Nowe Tychy, Novi-Beograd, Novi-Zagreb et Titograd, Qytet Stalin. Villes neuves comme Gheorghe Gheorghiu-Dej en Moldavie, Dunaujvaros en Hongrie, Dimitrovgrad à l'est de Plovdiv. Un paysage urbain uniforme, fait de longs bâtiments en

1. Les questions relatives à la démographie et aux migrations ne sont pas envisagées dans le cadre trop bref du présent rapport.

préfabriqué, dispersés dans des espaces verts, et largement inspirés du modèle des villes soviétiques. Villes industrielles et ouvrières, conçues comme des vitrines des nouveaux régimes et laboratoires des nouveaux rapports sociaux.

Par ailleurs, les régions stratégiques du théâtre Centre-Europe ont abrité plus de cinquante villes de garnison, ainsi que des dizaines de camps militaires et d'entraînement. La densité maximale a été atteinte en RDA, autour de Berlin, dans le Brandebourg, le Mecklembourg et en Saxe.

d) La collectivisation agraire a induit un véritable remembrement total dans six Etats sur huit, et partiel dans les régions occidentales et septentrionales de la Pologne et dans les plaines du nord de la Yougoslavie. Coopératives, fermes d'Etat, entreprises agro-industrielles travaillent de très vastes exploitations.

De plus, l'introduction d'activités industrielles dans les campagnes, le contrôle politique de la croissance des grandes agglomérations et les déficits d'offre de logements ont conduit au développement d'une masse considérable (entre le quart et le tiers des ruraux) de ruraux non paysans, migrants alternants, quotidiennement ou chaque semaine (comme autour de Budapest) vers les centres urbains.

La période soviétique a créé des "pays noirs" qu'il faut maintenant restructurer ou reconverter en prenant en compte une caractéristique propre: la forte diversification des productions à l'intérieur de régions qui sont rarement mono-industrielles. Il est également urgent de modifier leur impact très négatif sur l'environnement. Le patrimoine urbain est fortement dégradé et les immenses banlieues et villes nouvelles uniformes imposent des coûts d'entretien élevés. Les régions industrielles liées à l'ex-URSS et qui participaient d'un effort d'équilibrage du territoire, se trouvent aujourd'hui éloignées des marchés occidentaux et découvrent le chômage, tout comme les pays noirs. Elles sont souvent les premières touchées par l'introduction des règles de l'économie de marché.

Le partenaire soviétique a cessé d'être obligé et attractif: l'heure est à la réorientation des flux vers l'ouest mais les nouveaux Etats successeurs de l'URSS demeurent des fournisseurs d'énergie et des clients pour des produits sans autres marchés.

Enfin, les efforts considérables de dispersion des activités dans les Etats fédéraux, Slovaquie après 1968, Yougoslavie depuis 1945, ont contribué à diffuser les activités industrielles modernes sans atténuer les inégalités régionales, freiner les migrations, contenir les

insatisfactions et finalement enrayer la dislocation de ces Etats.

Un autre héritage concerne le **maillage administratif** et politique du territoire. Les anciens régimes n'avaient pas appliqué un modèle unique de maillage administratif. Pourtant la plus grande partie des collectivités territoriales et des structures administratives existantes étaient des créations des régimes communistes. Seuls les comtés hongrois ont résisté aux changements de régime.

Les seuls espaces où l'on pourrait identifier des pouvoirs régionaux forts, et qui par leur taille se rapprochent des régions françaises, italiennes ou allemandes, sont les ex-républiques des fédérations aujourd'hui dissoutes. Les neuf régions bulgares instaurées en 1988 n'auront été qu'une tentative de contrôle des administrations locales. C'est donc une organisation du type départements/communes qui caractérise les autres Etats de l'Europe centrale.

De multiples réformes des administrations locales ont été imposées. Elles furent un des moyens privilégiés de la tentative d'adaptation et de diffusion du modèle économique planifié aux territoires des Etats de l'Europe centrale.

En 45 ans le nombre de niveaux, la taille et le rôle des unités territoriales ont été modifiés dans chaque Etat, de trois à quatre fois: Albanie en 1949, 1953, 1958; Bulgarie en 1947, 1949, 1959, 1977, 1988; Hongrie en 1949, 1984; Pologne en 1954, 1975, 1983; Roumanie en 1950, 1960, 1968, 1974, 1981, 1988; Tchécoslovaquie en 1949, 1960, 1968; Yougoslavie en 1950, 1952, 1955, 1967, 1974, 1989.

Complément de la planification sectorielle, qui imposait une centralisation de la gestion de toutes les activités économiques, le maillage administratif devait servir au contrôle de la mise en œuvre du plan. L'instabilité des échelles et des modalités de la gestion du territoire traduisait clairement les volontés, souvent contradictoires, des pouvoirs communistes de mettre en place un réseau hiérarchisé de contrôle administratif tout en empêchant la formation de pouvoirs ancrés localement. Avec chaque modification de niveau, de taille des unités administratives une nouvelle donne de l'organisation politique et administrative est introduite. Les entités nouvelles furent souvent présentées comme un moyen de lutte contre la bureaucratie des villes moyennes, et accompagnées de dénonciations du féodalisme territorial ou départemental. La hiérarchie entre les villes fut modifiée, des villes nouvelles ou industrielles devinrent chef-lieux administratifs pour ancrer leur influence et renforcer leurs poids sur des centres "bourgeois". La lecture statistique du territoire en fut brouillée dans le

sens d'une réduction des inégalités territoriales, comme en Bulgarie.

Les remaniements successifs ont réduit le nombre de niveaux d'administration locale de trois à deux (Bulgarie 1959, Roumanie 1968, Albanie 1953, Hongrie en 1984...) et renforcé le rôle et souvent la taille des communes ou des unités de base, dotées d'une autonomie formelle; les entités intermédiaires ont vu leurs compétences limitées à des fonctions de contrôle ou de planification. Cette réduction du nombre des niveaux, la suppression du niveau supérieur et l'accroissement du pouvoir des unités les plus petites ont consacré la centralisation de l'organisation de l'Etat.

D'une manière plus radicale les réformes des années 1970 ont cherché à rationaliser à la fois la gestion des territoires et la distribution des activités et des populations. La "systématisation" roumaine (1974) comme les "systèmes de peuplement" bulgares (1977) ont constitué des tentatives de mise en place d'une véritable planification territoriale, luttant contre les "rigidités" des territoires. Réduction du nombre de localités, regroupement de communes, rationalisation des activités économiques, on retrouve ici les principes de base d'un modèle soviétique de gestion des territoires (réformes des localités de 1926, mise en place des agrovilles...).

Tentative de pallier la crise économique, sociale et politique, les réformes des années 1980 introduisent une esquisse de décentralisation de la gestion économique, ont attribué des pouvoirs plus importants aux collectivités territoriales, tentent de renforcer la représentativité et la participation de la population au niveau des unités de bases. Ce fut à l'évidence un des buts des réformes de 1983-1984 en Pologne après la proclamation de l'Etat de guerre, et de la réforme locale de 1988 en Bulgarie.

Impact durable donc de l'aménagement soviétique du territoire. C'est sur ce fond de carte que joue désormais un nouveau facteur, puissant, de transformation des espaces, la transition économique, corollaire de la démocratisation.

II. GEOGRAPHIE DE LA TRANSITION POLITIQUE ET ECONOMIQUE A L'ECHELLE DE L'ENSEMBLE DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La transition ne se réduit pas à l'introduction des règles du marché. Un marché sans Etat n'est qu'un marché noir; une économie de marché sans administration ne serait qu'une économie de mafia. D'où l'importance de la mise en place d'Etats de droit et de réformes administratives.

a. Les réformes administratives depuis 1989

Tous les Etats de l'Europe médiane sont aujourd'hui dans un processus de réorganisation territoriale. Avec l'unification allemande ont été restaurés les *Länder* qui remplacent 14 *Bezirke*. Les Etats issus des fédérations tchécoslovaque et yougoslave devront modifier leurs législations locales.

Ailleurs l'urgence première a été la mise en place, dès 1990, de législations sur les modalités d'élections des conseils des collectivités territoriales et sur leurs compétences. Les communes ont été dotées d'une grande autonomie et de larges compétences. Le nombre de communes augmente, plus exactement on assiste à un nouveau partage des communes qui avait été regroupées autoritairement. Des élections municipales ont eu lieu en Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie, Roumanie, Albanie. La ratification par la Hongrie en avril 1992, de la Charte européenne de l'autonomie locale promue par le Conseil de l'Europe constitue le symbole de ce renouveau municipal dans l'Europe médiane.

Entre la réorganisation des activités de l'Etat et les nouveaux pouvoirs accordés aux communes, en particuliers dans le domaine économique, les voïvodie polonaises, les judete roumains, les comitats hongrois, comme les districts tchécoslovaques - les régions ne sont plus depuis 1990 que des unités statistiques et électorales - ne sont aujourd'hui dotées que de très faibles moyens et compétences, et ne sont pas gérés par des représentants élus au suffrage universel direct. Le deuxième temps de la réorganisation territoriale passera par une profonde modification de cette échelle de gestion et vraisemblablement par la mise en place de régions plus étendues s'appuyant sur des solidarités historiques.

b. Un espace de plus en plus différencié sous l'effet du marché

Il importe ici de distinguer entre la définition des tendances lourdes valables pour l'ensemble des Etats et la prise en compte des différences de rythme dans la transition.

L'examen de quelques critères de la transition permet les constats suivants, au début de 1993:

- La réorientation des échanges vers l'Ouest et l'OCDE aux dépens de l'ancien ensemble du CAEM est un mouvement général, même si, du fait de la dépression économique, le volume total des échanges diminue. Plus rapide en Pologne (48% en 1991) ou en Hongrie (plus de 61% en 1991), il s'étend désormais à des pays comme la Bulgarie, pourtant très lié à l'ex-URSS: l'OCDE représente pour la Bulgarie 50% des échanges en 1992, contre 29% en 1991, alors que la part de

l'ex-CAEM est tombée de 57% en 1991 à 37% en 1992. De même en Roumanie, avec 45-47% des échanges avec l'OCDE en 1991.

En revanche, des contraintes fortes pèsent toujours sur les Etats Baltes qui continuent de réaliser 85% de leurs échanges avec l'ex-URSS (énergie).

- La part du secteur privé dans l'activité productive augmente partout, le record étant détenu par la Pologne (plus de 60% des actifs assurant près de la moitié du PIB en 1992). La part privée est néanmoins difficile à chiffrer car elle inclut pour une part un important secteur d'économie parallèle (entre 15 et 37% du PIB en Pologne selon Morgan Stanley).

- L'assistance financière multilatérale sur projets se montait à plus de 6 milliards d'ECU à la mi-1992; 56% de ce montant est allé à la Pologne, 28% à la Hongrie, 19,5% à la Roumanie et 16% à la Tchécoslovaquie, la CEI ne comptant que pour 11,6%.

- Des accords d'association avec la CEE ont été passés par cinq Etats de l'Europe centrale et des accords avec l'AELE sont en cours.

- Enfin le développement des échanges avec l'OCDE manifeste l'importance d'un effet de proximité géographique. Si le marché de Etats de l'Europe centrale et orientale représente de 3 à 4% des exportations de l'Allemagne, de 5 à 9% pour l'Autriche et de 2,4 à 3,3% pour l'Italie, qui sont les trois premiers partenaires, il est moindre pour les Etats situés plus à l'ouest (1,2% pour la France, 4e partenaire; 0,8% pour le Royaume Uni).

Au total, on peut repérer quatre types de situations géoéconomiques et géopolitiques:

- quatre Etats: Pologne, république Tchèque, Hongrie et Slovaquie, voient leur transition bien engagée; il s'agit tous d'Etats frontaliers de l'ensemble CEE-AELE et c'est là que les coopérations transfrontières sont par définition les plus significatives;

- dans trois Etats, la transition reste freinée par des contraintes politiques (lenteur de l'adoption par les parlements de mesures de privatisation): Slovaquie, Roumanie, Bulgarie;

- dans les NEI - nouveaux Etats indépendants de l'ex-URSS, au statut encore mal assuré -, on relève une résistance accrue aux réformes et le maintien de structures industrielles inchangées, priorité étant toujours donnée à l'industrie lourde comme base du développement: Russie, Ukraine, Bélarus, Etats Baltes;

- enfin quelques Etats sont affectés par des crises politiques graves ouvertes ou menaçantes: la transition n'y est pas prioritaire et le désastre économique s'est installé: Croatie, Bosnie, Serbie, Macédoine et, pour une part, l'Albanie.

Toute crise politique retarde d'autant la transition et le rapprochement avec l'ensemble CEE-AELE. De plus, les possibilités de rattrapage dépendent du niveau économique de départ. Il est estimé que des pays ayant un niveau économique de départ équivalent à la moitié du revenu moyen de la CEE devront connaître des taux de croissance de 7% pendant quinze ans ou de 6% pendant vingt ans ou encore de 5% pendant trente ans pour atteindre le revenu européen moyen. Une telle croissance est à portée des Etats d'Europe centrale, à condition que le consensus social soit maintenu et que des risques politiques d'origine externe ne viennent pas interférer sur la transition.

III. GEOGRAPHIE DE LA TRANSITION A L'ECHELLE DES ETATS: DE NOUVELLES DISPARITES REGIONALES

Il importe également d'envisager l'impact géographique de la transition à l'échelle de chacun des Etats. Les travaux conduits par l'Observatoire Européen de Géopolitique (voir bibliographie) montrent que se différencient progressivement des "régions gagnantes" et des "régions perdantes" au sein des Etats.

Les critères d'identification principaux sont: le taux de chômage, la localisation des investissements étrangers, les niveaux d'équipements et de services, la position géographique et l'accessibilité aux marchés, la tradition industrielle et, à l'inverse, l'ampleur des reconversions à effectuer. On observe en toute première analyse que les capitales, les régions occidentales (Pologne, Hongrie, république Tchèque) et frontalières (Hongrie), les régions bien situées sur des axes d'intérêt européen et les aires à forte tradition industrielle sont les premières bénéficiaires de la transition et des apports financiers extérieurs. De nouvelles disparités régionales se dessinent ainsi dans chacun des Etats, au profit de quelques villes et régions, tandis que d'autres villes et régions sont durement affectées, le taux de chômage étant désormais l'un des critères les plus objectifs de ces disparités: presque absent de Prague, il dépasse 17% en Slovaquie orientale.

Il convient ici pour approfondir l'analyse de dégager des mutations propres à chaque Etat et le présent rapport se limitera à trois études de cas.

a. Le cas de la Pologne

Premier constat: les régions qui ont fait l'objet d'investissements dans la période communiste ne sont pas les mieux placées dans la transition: cas de la Silésie, où les monoproductions placent les populations face à la stagnation et au chômage. Des régions peu transformées par l'ancien régime comme le Nord-Ouest (avec Poznan), où l'on n'a pas touché à l'équilibre traditionnel entre les différents secteurs industriels, pourront démarrer plus avantageusement. Dans la pire situation se trouvent ces régions qui, en apparence, ont été bénéficiaires de l'industrialisation volontariste, par l'utilisation des surplus de main d'œuvre agricole, comme au Nord-Est de la Pologne, mais qui voient aujourd'hui le retour massif des leurs, licenciés par un employeur situé dans les régions industrielles en crise ou plus simplement victimes des licenciements collectifs du fait de la fermeture des filiales dans la région même.

Deuxième constat: compte tenu du degré de concentration spatiale des activités industrielles, de grands centres de production (Lodz), des régions minières (Haute Silésie, bassin de Walbrzych) subissent de graves problèmes d'emploi et doivent engager leur reconversion. L'apparition du chômage et sa progression soulignent la présence de poches de sous-emploi latent, aggravées par les difficultés des entreprises orientées vers le marché soviétique (Nord-Est), mais aussi la formation de réservoirs potentiels dans les régions industrielles marquées par la mono-spécialisation (Lodz, Walbrzych, Jelenia Gora), ou menacées par les faillites d'entreprise (Radom, Kielce, Gdansk).

Troisième constat: à l'intérieur même du groupe des régions privilégiées, ceux qui ont une structure économique plus équilibrée (secteur primaire sans le noyau dur des industries en déclin, bonne répartition entre le secteur secondaire et tertiaire, structure socio-professionnelle mieux répartie etc...) comme les régions-villes (Varsovie, Cracovie, Poznan), s'adapteront plus vite aux défis du marché libre que Lodz, Katowice ou Walbrzych. D'autre part, certaines régions retardataires au regard de nos indicateurs, comme le Nord-Est de la Pologne, bénéficieront peut-être à l'avenir d'une bonne situation écologique (projet dit Poumons Verts de la Pologne, soit une zone protégée qui engloberait Bialystok, Olsztyn, Lomza, Ostroleka, Suwalki). De tels projets d'éco-développement peuvent se combiner avec un mode d'implantation des activités de tourisme porteuses pour l'avenir.

Quatrième constat: face aux défis du marché et de la compétition, les grandes agglomérations exerçant les fonctions de pôle culturel, scientifique et technologique, telles Varsovie et Poznan, apparaissent mieux placées.

La dynamique de développement des firmes privées et des sociétés mixtes, coopérant avec le capital étranger, y renforce un tissu économique diversifié et dense. Les mécanismes du marché devraient également avantager les régions occidentales, depuis la Basse Silésie jusqu'à Gdansk, qui disposent de meilleures infrastructures.

Certes, la répartition spatiale des activités et des populations était, en Pologne, affectée de disparités moindres que dans les autres Etats d'Europe centrale et orientale.

L'armature urbaine en témoigne avec 14 grandes villes de plus de 200.000 habitants, dont la plus peuplée n'est pas la capitale, Varsovie (1.651.000) mais la conurbation de Katowice (2.377.000 habitants dans seize villes). Une seconde catégorie regroupe des centres régionaux, comprenant de 850.000 à 579.000 habitants, Lodz, Gdansk-Gdynia-Sopot, Cracovie, Wroclaw, Poznan et Bydgoszcz-Torun et l'on compte encore six villes de 400 à 211.000 habitants, Szczecin, Lublin, Bialystok, Czestochova, Radom et Kielce.

L'activité industrielle était assez largement dispersée sur le territoire; les variations régionales de la part de l'emploi industriel se limitaient dans une fourchette de 20-25% dans les voivodies de la frontière orientale à 40-50% en Silésie et en Pologne centrale. Toutefois, la Silésie concentrait près de 33% des emplois, dont 18% pour Katowice, suivie par Varsovie (7%), Lodz (4,6%), Poznan et Gdansk (53,3%), Cracovie (3%), Kielce et Bydgoszcz (2,9%), les autres centres regroupant 40% des quelque cinq millions d'emplois industriels.

Quant aux revenus, ils connaissent des écarts régionaux assez faibles en raison de l'importance du secteur d'Etat (70% des emplois), avec toutefois une exception notable: les salaires supérieurs de près de 40% à la moyenne à Katowice, Legnica et Walbrzych exprimaient les avantages relatifs acquis par les mineurs puissamment organisés du charbon et du cuivre.

En revanche, les différences dans les conditions de l'environnement étaient fortes. Le Bureau Central du Plan avait identifié 27 zones menacées, couvrant 11,2% de la superficie et affectant 13,5 millions de Polonais: 80 villes sont touchées dans les régions de Belchatow, Bydgoszcz, Torun, Gdansk, Lodz, Czestochowa, Tarnobrzeg, Walbrzych, Legnica-Glogow, Rybnik et la haute Silésie.

Sous l'effet des ajustements opérés depuis 1990, les disparités régionales s'aggravent en Pologne, aux dépens soit des régions aux activités monoindustrielles fortement subventionnées dans le passé - charbon, acier, construction navale -, soit de régions moins bien situées, comme le nord-est et l'est, par rapport aux axes de croissance désormais privilégiés.

La liste des "communes particulièrement menacées par le chômage structurel" publiée au journal officiel (Monitor Polski, 26-8-1992) inclut deux voïvodies entières, Lodz et Walbzych, et seize autres, affectées partiellement: Bydgoszcz, Stupsk, Koszalin, Pita et Szczecin au nord-ouest, Elblag, Olsztyn, Suwalki, Ostroleka et Ciechanow au nord-est, Zielona Gora, Jelenia Gora, et Kalisz au sud-ouest, enfin Rzeszow au sud-est.

De même, les voïvodies déjà touchées par un fort taux de chômage correspondent, sauf en basse Silésie, à des régions rurales en 1945 qui firent ensuite l'objet d'un développement industriel volontariste et qui sont aujourd'hui les premières affectées par les fermetures d'usines et de filiales régionales.

Un second facteur de disparité future résulte de la localisation des investissements étrangers. Ces capitaux, qui dans un premier temps se sont portés vers la capitale (services), ainsi que vers Wroclaw, Poznan, Gdansk et Lublin, contribuent à la différenciation régionale. Parmi les critères de choix, les firmes étrangères s'attacheront au niveau de formation de la main d'œuvre et de l'encadrement, dont la part de diplômés dans la population active fournit une mesure: pour une moyenne de 9,7% en Pologne, les pourcentages sont de 17,7 à Varsovie, 16 à Cracovie, 13,3 à Poznan, 11,9 à Gdansk, 11,5 à Lodz, contre 9 à Kielce et 7,7 en Silésie (chiffres 1988, in OCDE 1992). Cependant, les nouveaux investissements dans l'industrie sont d'ores et déjà dispersés, en conformité avec la carte industrielle héritée.

Enfin, la position des voïvodies et des villes par rapport aux axes de transport d'intérêt européen et faisant l'objet de projets ou de travaux d'amélioration est un critère additionnel dans le choix des investisseurs: axe Berlin-Poznan-Varsovie-Brest, Dresde-Wroclaw-Cracovie-Lvov, et Gdansk-Katowice-Ostrava ainsi que Szczecin-Prague. Les projets Via Baltica sont à plus long terme.

Ainsi, trois catégories de régions commencent à se distinguer:

- Des régions urbaines à industrie ancienne et diversifiée, dotées d'universités et de centres de recherche, déjà modifiées par la croissance des services et des emplois privés et bien situés sur des axes européens, puisque la CEE est devenu le premier client et le premier fournisseur de la Pologne (56% et 50% en 1991) alors que la part de l'ex-URSS est tombée à 14 et 11%. Il s'agit de Varsovie, Poznan, Gdansk et Wroclaw. Pour Cracovie, la restructuration de la sidérurgie de Nowa Huta, dont la localisation n'avait de rationalité qu'idéologique, pèse sur le devenir de la voïvodie; à Lodz, la perte des marchés textiles bon marché de RDA

et d'URSS impose un effort de modernisation sans précédent au "Manchester polonais"; sa proximité de Varsovie, son rayonnement culturel et scientifique, le poids politique de la ville enfin sont néanmoins des bases solides pour une transition réussie.

- La Haute Silésie et la région de Walbzych sont des cas spécifiques, en raison de leur poids économique et politique, exprimé par le "lobby minier", dont les intérêts sont menacés par la décroissance programmée des subventions: les 180 MT produits en 1989 correspondaient à une subvention de 12 \$ la tonne; les 150 MT de 1990 à 7; l'absence de subvention conduira à limiter la production à 110 MT, soit une perte d'emplois de 180.000.

Le plan de restructuration industrielle élaboré en 1991 par le voïvode de Katowice a défini trois priorités: écologie, culture et technique, habitat. Outre la restructuration de la sidérurgie et du secteur énergétique et la réutilisation des déchets industriels et miniers, le plan entend favoriser les PMI et les nouvelles technologies ainsi que la coordination des actions d'aménagement. Sa réalisation dépend de l'octroi crédits d'Etat et de la coopération européenne.

- Le devenir des régions moins industrialisées du nord, nord-est, sud-est et ouest dépendra des possibilités de croissance du secteur agricole et agro-industriel, sans doute aussi sur la base partielle d'apports étrangers (allemand, néerlandais et scandinave). Le tourisme peut être valorisé dans le nord et le nord-est, en Mazurie. Ces régions pourront à terme bénéficier de l'ouverture partielle des frontières. La Pologne en conversion économique apparaît aujourd'hui comme un partenaire utile pour la République de Bélarus - la Pologne en est le premier fournisseur et le second client - et l'Ukraine, notamment dans sa partie occidentale. De nouveaux points de passage frontaliers ont été améliorés et ouverts pour faire face à un intense trafic local, Terespol, Okopy Nowe et Medyka.

A l'ouest, la frontière de l'Oder-Neisse marque bien une double limite, avec l'Allemagne et avec l'ensemble CEE, mais elle ne s'est pas pour autant transformée en région à forte croissance. Dans le passé, les relations avec la RDA, outre les échanges entre membres du CAEM, se limitaient au plan régional à la mise en place de circuits de ramassage de main d'œuvre pour les usines métallurgiques et électroniques sises sur la rive gauche de l'Oder. La restructuration économique de l'Allemagne la plus orientale provoque des effets dépressifs dans les villes doublets de la frontière et accentue la propension à émigrer. A terme, la région de l'Oder pourrait, sous l'effet du plan, allemand, de promotion attirer des capitaux, notamment dans les grandes exploitations mises en location. De même, une

reprise de croissance dans la République Tchèque favorisera le port de Szczecin.

Le Plan de promotion de la région de l'Oder, binational, est largement impulsé par les capitaux allemands mais servent l'intérêt polonais d'une valorisation d'une région frontalière à l'économie déprimée.

La volonté d'"aérer la Pologne" en valorisant toutes les interactions frontalières, et pas seulement celle de l'ouest, semble être le facteur politique externe essentiel pour l'aménagement du territoire.

b. Les cas de la République Tchèque et de la Slovaquie

La problématique régionale a changé de nature depuis le 1er janvier 1993 dès lors qu'il s'agit d'organiser deux économies et deux espaces de manière indépendante.

Les inégalités régionales entre pays Tchèque et Slovaquie, qui ont pesé lourd dans ce "divorce de velours", sont devenues du jour au lendemain des différences de développement entre deux Etats.

Les premiers impacts de la transition semblaient bénéficier beaucoup plus à la République Tchèque qu'à la Slovaquie dont les nouveaux dirigeants souhaitent un processus moins rapide et le maintien d'un important secteur public. Près de 75% des 1 100 millions de dollars d'investissements étrangers depuis 1989 se sont localisés en République Tchèque - plus de 46% dans l'agglomération de Prague et la Bohême centrale; moins de 1% en Slovaquie du Centre et de l'Est. La participation des entreprises étrangères à la production industrielle a été en 1992 de 4,4% pour la République Tchèque et de 1,5% en Slovaquie.

Les premiers effets sur l'emploi renforcent les inégalités entre les espaces Tchèque et Slovaquie. En République Tchèque le taux de chômage était au début de l'année 1992 de 4%, en Slovaquie de 12%. De plus, les écarts régionaux sont importants; en République Tchèque, 1,2% dans la ville de Prague et plus de 6% dans le bassin d'Ostrava; en Slovaquie, de 6% à Bratislava jusqu'à plus de 20% dans le district de Cadca, au contact avec le bassin d'Ostrava et en frontière avec la Pologne.

Selon l'Office fédéral des statistiques, la partition aura des conséquences économiques négatives - augmentation du chômage de 5 à 6 points, ralentissement d'au moins un an du retour à une croissance positive - mais surtout accroîtra la distance entre les situations économiques de la République Tchèque et de la Slovaquie. Le poids des

deux économies est resté inégal. La République Tchèque représente 66% de la population mais plus de 70% du produit national en 1990: 72% de la production d'électricité, 72% de l'emploi industriel, 98% de la production des automobiles, 72% de l'industrie mécanique.

Mais pour certains secteurs, une part importante de la production se concentre en territoire slovaque, essentiellement sous la forme de grandes entreprises construites après 1960, pendant la période de rattrapage industriel: 41% de la chimie, pratiquement la totalité des téléviseurs couleurs, une grande partie de la confection alors que 78% de l'industrie textile se localise en République Tchèque.

La mise en place d'un tissu industriel moderne en Slovaquie s'est effectuée sur la base des nécessités d'investissements industriels de l'Etat tchécoslovaque au sein de la division du travail du CAEM, et non sur une tentative de construction d'une base industrielle autocalentée. Une grande partie de la production industrielle, sous la forme de grands combinats, était intégrée dans des échanges complexes entre les deux républiques avant la réalisation du produit final; d'où aujourd'hui de grandes difficultés et de nombreuses polémiques pour comptabiliser la part de chacune des républiques dans le produit national.

L'industrialisation de la Slovaquie est plus récente et donc globalement plus moderne. Cependant si les niveaux d'obsolescence des actifs industriels font apparaître une différence sensible pour la qualité des bâtiments industriels (34% en Slovaquie et de 42% de République Tchèque), on ne peut percevoir un écart significatif pour l'obsolescence des équipements installés (respectivement 57,6 et 58,3).

Au moment de la séparation, l'industrie slovaque semble plus vulnérable. Plus de 80% des exportations de la Tchécoslovaquie étaient issues de la République Tchèque. D'autre part, un tiers de la production industrielle slovaque était exportée vers la République Tchèque: essentiellement les produits de l'industrie lourde, de l'industrie chimique, matériaux de construction.

Secteur stratégique, l'approvisionnement énergétique des deux Etats est profondément entremêlé. La Slovaquie dépend de la République Tchèque pour son approvisionnement en électricité (1/6 de sa consommation totale) et en charbon, alors que la République Tchèque a besoin de la capacité de raffinage et de l'industrie pétrochimique slovaque. D'autre part l'ensemble de l'approvisionnement de la République Tchèque en gaz et en pétrole en provenance de l'ex-URSS transite par la Slovaquie, où existent d'importantes installations de stockage de gaz.

Dès avant la séparation, chacune des deux républiques avaient tenté de mettre en place des mesures de diversification, pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'ex-URSS, mais aussi pour conquérir son autonomie énergétique. En novembre 1991, une première connexion des gazoducs tchèques au réseau de gazoducs de l'Allemagne a été réalisée. Un nouvel oléoduc sera mis en service après 1994 pour relier les deux principales raffineries tchèques (Litvinov et Krapuly) à Ingolstadt (Autriche) et au système d'approvisionnement Transalpine à partir de Trieste.

La reprise d'un fonctionnement normal de l'oléoduc Adria, en provenance de Rijeka (Croatie) constitue le principal espoir de diversification de l'approvisionnement en pétrole de la Slovaquie. L'autonomisation des deux républiques, emprunte donc symboliquement les voies anciennes, Trieste était le principal port de Vienne et de la Cisleithanie et Rijeka (Fiume) celui de Budapest et de la Transleithanie.

Pour la Slovaquie la production d'électricité est un enjeu de première importance. Cependant, la prochaine mise en service de la centrale nucléaire de Mochovce, grâce à la collaboration de la France et de l'Allemagne, permettra surtout d'arrêter la centrale de Bohunice jugée dangereuse. On conçoit dès lors l'importance pour les autorités slovaques, au delà de l'épreuve de force avec la Hongrie, de la mise en eau de la centrale hydroélectrique de Gabčíkovo, symbole de l'autonomie énergétique.

Cette double transition, en ouvrant les frontières occidentales et en limitant les échanges internes à l'espace Tchéco-Slovaque aura pour première conséquence d'accélérer la reconnexion des deux nouveaux Etats avec les Etats limitrophes de l'Europe CEE et AELE, qui prendra dans un premier temps la forme de l'amélioration des liaisons et des communications entre Prague et l'Allemagne, d'une part, et entre Bratislava et Vienne, d'autre part. L'autoroute Bratislava-Brno-Prague était un des principaux axes structurants de l'espace Tchécoslovaque. Il est maintenant coupé par une frontière.

c. Le cas de la Hongrie

La Hongrie est l'un des Etats d'Europe centrale où la réflexion sur les politiques régionales et d'aménagement du territoire modernes est la plus avancée. De plus, l'espace hongrois est structuré comme une vaste et unique région polarisée par la seule capitale, Budapest. L'aire des relations directes et quotidiennes - achats, migrations pendulaires - s'étend à plus de la moitié du pays, de part et d'autre du Danube. La crise de transition affaiblit les centres régionaux naguère plus autonomes, tels Miskolc, tandis que la réorientation des

échanges vers l'ouest étend dans cette direction le rôle des donneurs d'ordre hongrois et étrangers situés dans la capitale. La concentration de près de 80% des investissements étrangers dans l'agglomération capitale accroît sa prééminence; le chômage y est inférieur à 2% alors qu'il dépasse 15% dans six départements de Cisdanubie.

La capitale est aussi le seul grand noeud de circulation interne entre les régions hongroises, puisque, passage obligé, elle cumule 90% des voies de circulation franchissant le Danube. Cette situation est largement la conséquence des tracés frontaliers de 1919-1920, puisque les rocades qui desservaient la partie hongroise de l'empire se sont trouvées placées hors de l'actuel espace hongrois et desservent aujourd'hui la sud de la Slovaquie et l'ouest de la Roumanie.

D'où l'accent mis sur la construction de nouveaux ponts, en aval de Budapest, à Dunaujvaros et à Szekszard (lancement des appels d'offre en 1992 et 1993), élément essentiel dans la mise en service d'une rocade sud-ouest allant de l'Autriche à la Roumanie.

Le Ministère de la protection de l'environnement et du développement régional (novembre 1991) distingue plusieurs catégories de "régions d'action", pour enrayer l'aggravation des disparités régionales depuis 1989, révélées par les migrations:

- les zones qui sont à la fois gravement touchées par le chômage et souffrent de déficits d'équipements: il s'agit de du nord-est et du sud-ouest, comprenant les départements de Nograd, Heves, Borsod-Abauj-Zemplén et Szabolcs-Szatmar-Bereg;
- les zones à chômage croissant: Komárom, Veszprem, Fejer et Tolna, Pest et Bacs-Kiskum au centre, Csongrad, Jasz-Nagkun-Szolnok et Hadju-Bihar à l'est;
- les zones sous-équipées du sud-ouest, Vas et Zala ainsi que des communes de la frontière roumaine;
- les zones à forte pollution industrielle (de Veszprem à Miskolc).

Au total, priorité pour l'octroi de subventions publiques et d'encouragement à l'investissement privé (jusqu'à hauteur de 50% du montant investi) est donnée aux départements qui cumulent les handicaps: Borsod-Abauj-Zemplén, Szabolcs-Szatmar-Bereg, Nograd ainsi que Baranya: 80% des fonds de développement régional leur sont attribués, à gérer par de nouvelles agences régionales.

Les scénarios envisagés différencient trois types d'évolution:

- le "rattrapage réussi" après restructuration de l'appareil productif régional devenu capable d'adaptation permanente aux contraintes du marché: cas de la capitale;

- "l'adaptation partielle réussie", ne jouant que pour certaines branches, en excluant d'autres (mines dont 12 sur 32 sont vouées à l'arrêt d'activité, industrie lourde) et conservant un taux important de chômage;

- enfin, les zones "à la traîne", à production déclinante et émigration croissante.

Les deux premiers scénarios concernent l'espace hongrois situé à l'ouest de la Tisza. Le troisième décrit la situation des régions orientales, les plus touchées par la perte des marchés du CAEM et dont l'avenir dépend largement de la stabilisation économique des régions limitrophes, en l'occurrence Roumanie, Ukraine et Slovaquie orientale.

Le tourisme a été défini comme une priorité nationale, impliquant des plans de protection de l'environnement - rivière Maros, Kecskemet, montagnes du nord-est, des plans régionaux - zone spéciale des lacs de la Tisza, lac Velence, lac Balaton, haut Danube, Fertő et grande plaine.

Au plan des institutions, on relève toutefois que le cadre privilégié par les partis au pouvoir depuis 1989 pour l'administration ne sont pas les départements mais les communes: les premiers ne conservent qu'une compétence d'exception, selon la loi fondamentale du 31 août 1990 sur la libre administration des collectivités locales tandis que les communes reçoivent une compétence générale. La création de sept préfectures - Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pecs, Veszprem et Győr -, nouveaux sièges de l'administration déconcentrée de l'Etat, réduit encore l'importance de l'échelle de maillage traditionnel qui avait été reprise par l'administration communiste, les dix-neuf départements.

Les centres urbains de plus de 50.000 habitants ont toutefois opté pour un statut de ville-département. Les collectivités locales ont ainsi à gérer 15% du PNB hongrois, ce qui représente une part beaucoup plus élevée qu'en Europe occidentale. Des agences de coordination des efforts des associations locales sont encouragées pour attirer les investissements. Au total, le renforcement du poids politique des communes accroît la centralisation, dès lors que celles-ci ne pratiquent pas "l'inter-communalité".

L'aménagement est aussi conçu en fonction de deux préoccupations portant sur de plus vastes espaces:

- d'une part, la position charnière des plaines hongroises en Europe médiane, entre ses deux secteurs nord et sud et entre l'ensemble occidentale européen et le sud-est et l'est européens, fait l'objet de plans de valorisation par l'ambitieux programme autoroutier lancé à partir de janvier 1992. Il s'agit dans l'ordre des priorités des voies suivantes: M 1 et M 15 entre Vienne et Budapest, M 5 entre Budapest et les frontières de Roumanie et de Serbie (Voïvodine), axe alternatif à la voie transeuropéenne Istanbul-Sofia-Belgrade-Zagreb, M 3 et M 30 de Budapest à l'Ukraine occidentale et à la Slovaquie orientale, M 7 enfin de Budapest à la Croatie;

- d'autre part, la préoccupation croissante exprimée en Hongrie à propos du devenir des minorités magyarophones et la volonté de compenser la perte des marchés de l'ex-URSS et du CAEM par de nouveaux débouchés en Europe orientale conduisent les autorités hongroises à ouvrir les frontières, en application du concept classique dans ce pays de "spiritualisation des frontières": respect des tracés mais exigence d'un libre entrecours. Cette stratégie n'est viable qu'autant que les tensions affectant les pourtours de la Hongrie ne montent pas aux extrêmes et que les partis les plus nationalistes et révisionnistes sont, en Hongrie, contenus.

L'objectif avoué est de placer les relations officielles au même niveau que les relations économiques locales et de faire de Budapest la capitale culturelle des minorités magyarophones, au moyen d'actions de coopération transfrontière.

Les difficultés des relations avec l'Etat slovaque bloque le fonctionnement effectif de l'accord de coopération Carpatés-Tisza, "macrorégion" qui devrait associer les départements de Borsod-Szatmar-Zemplen et d'Heves, deux circonscriptions de Slovaquie centrale et orientale, les voïvodies polonaises de Cracovie, Nowy Sacz, Rzeszow, Przemyśl, Krosno et Tarnow, enfin deux oblasts ukrainiens de Transcarpatie. Elle n'inclut pas les judets roumains frontaliers, faute d'accord global entre les deux Etats alors que les relations d'échelle locale sont moins tendues que celles entretenues au plan des Etats.

Sur la frontière de l'Ukraine, l'augmentation rapide des achats en Hongrie suscite l'ouverture de supermarchés dans les petites villes du département de Szabolcs-Szatmar-Bereg.

La guerre serbo-croate et les pressions politiques sur les Hongrois de Voïvodine - 6.000 magyarophones expulsés en 1992 - a provoqué l'exode de plus de 60.000 réfugiés, hébergés à Szeged et dans les centres hôteliers des rives du lac Balaton.

CONCLUSIONS: PERSPECTIVES GLOBALES

On le voit avec ces trois études de cas, la transition interne a un impact immédiat et durable sur le territoire. De plus, la liberté diplomatique retrouvée permet à ces Etats d'"aérer" leurs relations, vers l'ouest bien sûr mais aussi entre eux-mêmes et vers les nouveaux Etats de l'Europe orientale.

Partout jouent de nouvelles interactions frontalières. Les projets d'Eurorégions - Nysa, Tatras, Poméranie - comme la mise en place de commissions et comités mixtes (par exemple celle entre Allemagne et Pologne) ouvrent des perspectives prometteuses. Il s'agit dans certains cas, notamment autour de la Pologne, de véritables innovations qui doivent être encouragées.

Néanmoins, l'on ne peut concevoir les nouveaux équilibres si les seules régions bénéficiaires se localisent dans les parties occidentales de l'Europe centrale. Par principe, l'aménagement vise à répartir le développement sur l'ensemble du territoire. Il serait risqué, dans le contexte géopolitique parfois complexe de cette partie de l'Europe, que les disparités liées à la modernisation de l'économie diminuent la capacité des Etats et des acteurs publics à gérer les crises politiques, notamment dans les régions où se pose la question du statut des minorités.

La problématique régionale et frontalière est donc essentielle dans la définition de stratégies de recomposition spatiale. Un scénario de "laisser-faire" risque d'aggraver les nouvelles disparités régionales et d'engendrer des tensions entre voisins. A l'inverse, une approche par contrat permet d'envisager des programmes de coopération, d'infrastructures, d'échanges dans la perspective d'un développement équilibré.

Il y va de l'efficacité de la transition. Mais l'enjeu est aussi de favoriser une plus grande stabilité politique en Europe centrale et orientale. Voilà un objectif impératif pour une politique globale d'aménagement du territoire en Europe.

BIBLIOGRAPHIE

- Michel Foucher et Jean-Yves Potel (sous la direction de), Le continent retrouvé, Prospectives et Territoires, Editions de l'Aube, février 1993
- Michel Foucher et l'Observatoire Européen de Géopolitique, Nouvelle géographie du continent européen, Atlas de 320 cartes, Editions Fayard, avril 1993
- Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: prospective et enjeux d'aménagement du territoire dans une optique de développement durable, organisé par le Conseil de l'Europe et la DATAR, Roubaix, novembre 1992, (notamment rapports de M. Peter Szalo, Prof. Antoni Kuklinski, Prof. Peter Treuner)
- Környezetvedelmi es Területfejlesztési, Magyarorszag Területi Folyamatai, Budapest, 1991
- Długookresowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, Centralny Urząd Planowania, Warszawa, 1990

DIMENSIONS NOUVELLES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE: PROBLEMES, MESURES ET PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE CENTRALE ET SON INTEGRATION DANS LA COOPERATION EUROPEENNE TRANSFRONTALIERE

Dr. Friedrich SCHINDEGGER
Institut autrichien pour l'aménagement du territoire (ÖIR)
Vienne

En préparant cet exposé, il m'est venu à l'esprit que les concepts de problèmes, de perspectives et de mesures, qui représentent les schémas habituels de la réflexion pour les aménageurs, ne doivent pas se référer seulement à la structure spatiale, objet de notre planification. Si on les appliquait à la planification elle-même, ces trois concepts pourraient constituer une orientation utile pour une analyse autocritique. Après tout, le champ qui s'étend entre l'aménagement réel de la structure spatiale et la planification qui s'y rapporte est peut-être l'un des plus importants dans le cadre européen, que j'aimerais appeler la "conscience du réel". Les concepts de

- problèmes, perspectives et mesures, d'une part, et de
- structure spatiale, conscience du réel et planification

de l'autre, pourraient être combinés pour former une matrice de neuf domaines. Me fondant sur ce cadre, je voudrais résumer en formulant neuf énoncés.

Je souligne que ma façon de voir est issue de la situation géographique de la région viennoise, ou de l'Autriche, et qu'elle constitue surtout un point de vue purement personnel.

Les aspects géographiques dirigent l'attention sur les problèmes de structure spatiale, qui sont l'objet de l'énoncé n° 1:

L'élimination des frontières au sein du Marché unique d'Europe occidentale, et l'ouverture des pays voisins d'Europe centrale et orientale font des énormes dispari-

tés entre niveaux de vie et puissances économiques, en Europe, un problème de politique régionale.

Il n'y a évidemment là rien de nouveau. Il me semble cependant opportun, en ces temps de confusion, d'observer que les problèmes de disparités sont un effet secondaire de toute communauté spatiale et peuvent également être considérés comme des signes positifs de développement social: ils gagnent en importance en même temps que la solidarité ou lorsque - dans le cas présent, littéralement - tombent des murs et des barrières entre territoires et entre populations.

L'histoire de ce qu'on appelle la réunification de l'Allemagne a montré jusqu'ici combien les tâches politiques de l'intégration sont difficiles et peuvent constituer un long processus. Si l'on tient compte des conditions relativement favorables qui existaient en Allemagne pour l'atténuation des différences, et des fonds sans précédent investis dans l'opération, on peut dire que le déroulement des choses est très différent de ce qu'on avait espéré.

Ce fait doit nous mettre en garde contre un excès d'optimisme relativement à d'autres frontières orientales. Nous y voyons émerger de nouveaux Etats souffrant de grands déficits d'identité nationale et d'estime de soi, où se parlent des idiomes différents et où il n'est guère possible d'"importer" des fonds publics.

On peut voir dans presque toute l'Europe orientale quels problèmes peuvent créer les faux pronostics sur le développement des anciens pays du bloc de l'Est. Les

prévisions dépendent de l'état de connaissances du réel à un moment donné. Ceci m'amène à l'énoncé n° 2 relatif à cette conscience du réel:

Est et Ouest sont également été pris au dépourvu par l'évolution des choses et les effets de l'ouverture des frontières; et même le processus d'intégration à l'Ouest peut réserver des surprises.

Cela non plus n'est pas nouveau; mais je dois insister sur l'importance de l'énoncé. A voir certaines des recommandations que les aménageurs font aux décideurs, dans plusieurs pays européens, on comprend que ce fait n'a pas été reconnu. On agit comme si l'on pouvait compter sur des processus continus et pleinement maîtrisables, comme dans les premières années 70, lorsque de nouveaux modes de développement mondial étaient demandés et fournis, que l'on produisait, choisissait et même menait à bonne fin des scénarios de tendances, de désirs et de compromis. Ces choses ne peuvent durer longtemps. Les aménageurs qui suivent cette pente auront du mal à être jugés politiquement dignes de foi, ce qui, à mon avis, sera mérité. Son sens des réalités est bien la dernière chose qu'un aménageur puisse se permettre de perdre.

La manière dont l'aménagement du territoire se fera, dans un avenir proche, à l'échelle européenne, pourrait être décisive pour l'avenir de toute la discipline.

Mon énoncé n° 3 porte sur les problèmes de planification:

L'aménagement national du territoire demeure, dans une large mesure, un domaine sous-développé. L'extension de l'aménagement à une échelle européenne supranationale comporte un risque d'exigences écrasantes en même temps que de difficiles réorientations.

L'histoire de l'évolution de l'aménagement du territoire a pratiquement commencé avec le passage du plan local au plan supralocal, c'est-à-dire régional. Le développement économique et technologique s'est accompagné d'une expansion spatiale des activités de secteurs interconnectés et d'une répartition des fonctions qui rendaient finalement nécessaire un aménagement à l'échelle nationale (tant dans les pays administrativement centralisés que dans les Etats fédératifs). Nous voyons maintenant comment l'aménagement s'élargit à la dimension européenne.

Je n'oublie pas, naturellement, que depuis au moins deux décennies, des considérations, des discussions et des concepts d'aménagement du territoire existent dans l'aire couverte par le Conseil de l'Europe. Mais la nature du Conseil, tribune consultative, entraîne deux empêchements principaux en matière de mise en œuvre

de l'aménagement: d'une part, l'absence de compétence politique pour l'application des mesures, et de l'autre le défaut de moyens pour la réalisation (il ne distribue pas de fonds).

L'instrument politique d'aménagement européen n'est devenu viable que depuis trois ans et demi - à une cadence surprenante - dans le cadre de la Communauté européenne. La rapide évolution des activités d'aménagement au sein de la Communauté a plus ou moins forcé la Commission à commencer d'agir de façon plus conceptuelle et plus planifiée. Pour nous, qui voyons les choses de l'extérieur, c'est la dynamique même de l'évolution qui a forcé la Commission à se préoccuper d'aménagement du territoire. L'objectif d'union politique n'a fait que renforcer cette tendance.

L'histoire de la discipline d'aménagement du territoire montre, à mon avis, qu'à chaque passage à un niveau fonctionnel supérieur du système socio-économique, ou à une communauté supérieure politiquement définie, on commet la même erreur de simplement surimposer des concepts d'aménagement des niveaux inférieurs aux supérieurs. J'estime, par exemple, que l'on fait fausse route quand on considère l'aménagement à l'échelle régionale simplement comme une affectation des sols à plus grande échelle. De même est-ce une démarche contestable que de tenter de déterminer à l'échelon national la taille et les fonctions d'unités locales, au moins dans l'Europe germanophone organisée en Etats fédératifs (Länder) englobant des collectivités largement autonomes.

Cela signifie qu'une action à l'échelle européenne comporte des risques de planification et accroît naturellement la nécessité d'une coordination des mesures. Mais si, dans le même temps - comme semble l'indiquer le document de la Commission "Europe 2000, Perspectives de développement du territoire communautaire" -, on doit assister à un changement de conception de l'aménagement à l'échelon européen, on verra surgir de gros problèmes de communications au niveau de la "planification intérieure". Je pense en tout cas que le document Europe 2000 est très important en raison de son cadre politique bien défini et d'une orientation stratégique également valable pour le niveau national. En ce sens, l'aménagement à l'échelle nationale pourrait s'inspirer de la planification au niveau européen.

Cette réflexion m'amène à la question des perspectives de la structure spatiale, et ainsi à l'énoncé n° 4:

La disparité entre Est et Ouest ne pourra s'effacer qu'à longue échéance. Dans le court terme, la situation de l'Est se détériorera et creusera un fossé entre Europe de l'Ouest et marches orientales.

L'Institut autrichien d'aménagement du territoire (ÖIR) a réalisé l'an dernier une étude comportant des scénarios qui envisageaient l'Europe de l'Est à divers stades de développement (stables - instables) et les stratégies correspondantes de réaction de l'Ouest (offensives - défensives). Il y avait quatre scénarios, dont le trait le plus important était leur dénominateur commun: quelles que soient les prévisions réalisées, l'écart des PNB entre Est et Ouest continuera de croître au cours de la prochaine décennie, et ce n'est qu'après qu'une reprise à l'Est commencera à devenir possible. Pendant les premières années du processus de réforme, les PNB s'abaisseront de 20 à 30% en termes réels, par rapport à l'année de début. D'ici une quinzaine d'années, on ne verra de diminution effective de ces disparités que dans les circonstances les plus favorables. Selon d'autres scénarios, les disparités atteindront dans certains cas des proportions énormes, jusqu'à la fin de la période.

La seule mise en œuvre de l'espace économique européen crée déjà une frontière de la prospérité aux marges des pays réformateurs d'Europe orientale à 50 km à peine à l'est de Vienne. Même le scénario de développement le plus favorable prévoit que de nettes disparités de prix et de salaires subsisteront longtemps sur cette frontière. Il n'est guère probable qu'on puisse atteindre, au cours de la période, à un certain équilibre comparable à celui des frontières entre Autriche et Europe de l'Ouest. L'Autriche a l'avantage d'être un voisin immédiat des pays réformateurs qui offrent les perspectives de développement relativement les meilleures. En dépit de cela, les frontières orientales de l'Autriche montrent bien la profondeur que peut atteindre le fossé entre Europe de l'Ouest et périphérie orientale.

A la longue, les régions prospères ne seront plus délimitées précisément à 50 km à l'est de Vienne. On verra se former une zone présentant des niveaux différents de prospérité et s'étendant de chaque côté de la frontière. Les disparités entre pays réformateurs d'Europe orientale jouxteront en quelque sorte les disparités au sein de la Communauté européenne. On ne saurait dire comme elles influenceront les unes sur les autres. C'est pourquoi on doit porter une attention spéciale aux questions d'aménagement du territoire. Dans cette perspective, il ne semble guère raisonnable de tenir à limiter en permanence l'action du Fonds de cohésion aux secteurs périphériques occidentaux et méridionaux de l'Europe. Surtout si l'on est conscient de ce qu'au-delà de la future frontière orientale de la Communauté il n'y a ni mer ni océan, mais l'Europe centrale et orientale.

Nous devons aussi garder à l'esprit la question de conscience des réalités dans l'examen des perspectives: c'est le sujet de mon énoncé n° 5:

L'aggravation des conditions à l'Est et l'écart que l'on redoute entre l'Ouest et sa frange orientale sont les causes d'une réapparition de conflits internationaux et interrégionaux, et un obstacle au processus d'intégration européenne.

L'aménagement du territoire et la politique de planification ne sont indépendants de l'état de conscience régnant. Il se peut que la planification serve les concepts favorisant les cloisonnements, la concurrence et le (retour du) subventionnement. De telles réactions au nouveau dynamisme européen seraient fatales à l'aménagement du territoire. Il est déjà très difficile - et je ne parle ici que pour les aménageurs - de faire comprendre clairement que nous assistons à l'élaboration d'une nouvelle collectivité nommée Europe, et non uniquement de quelque nouveau siège géré selon les usages de la bureaucratie internationale et se contentant d'émettre des directives et de distribuer des fonds. L'actuelle conscience de l'Europe qu'ont certains décideurs de l'aménagement peut se résumer grosso modo en ces deux questions: à quelles directives devons-nous obéir? et quelles ressources financières obtiendrons-nous?

Une attitude très répandue d'acquiescement est une subordination liée à l'espérance d'une indemnité financière. Cependant, il ne s'agit pas d'acquiescer mais de créer une nouvelle collectivité à l'échelle continentale, qui complétera notre présent système et le rendra plus efficace.

Nous en arrivons aux perspectives d'aménagement elles-mêmes, qui font l'objet de mon énoncé n° 6:

L'aménagement du territoire ne réagira probablement qu'avec grand retard à cette nouvelle situation. Je voudrais à ce propos mentionner à titre d'exemple la notion qu'exprime le mot "transfrontalière", dans le titre de mon exposé, et cet autre exemple qu'est l'idée d'"exercices cartographiques" (comme je les ai appelés) relatifs à l'avenir de l'Europe et ne disant rien de la façon dont les décideurs doivent agir.

Qu'on me permette avant tout d'examiner de plus près l'expression "coopération transfrontalière paneuropéenne". Bien entendu, l'intégration européenne exige une coopération transfrontalière, d'abord entre Etats faisant partie du Marché unique. Le document Europe 2000 souligne aussi le fait que les régions "périphériques" situées aux frontières internes de la CEE joueront un rôle décisif pour le développement futur. Cette partie, précisément, sur les villes et régions frontalières attire avec raison l'attention sur les problèmes que posent et poseront les secteurs jouxtant les frontières externes, et en particulier les futures frontières externes orientales de la Communauté. On pourrait

parler, en ce cas, de coopération transfrontalière de la CEE. Jusqu'ici, les choses sont claires.

A lire le titre de mon exposé et celui du colloque, on peut avoir l'impression que l'activité européenne d'aménagement s'arrête à la coopération transfrontalière. Je pense que ce n'est pas le cas. La "traversée" des frontières pour en réduire les inconvénients est un aspect - "inter-national" - qui aide effectivement à créer de meilleures conditions de passage des frontières entre Etats membres, et à diminuer les disparités régionales. Mais un autre aspect, à mon avis, consiste à élaborer des concepts et stratégies pour l'ensemble de la CEE et, dans la mesure du possible, pour toute l'Europe. C'est là un plan fonctionnel distinct et nouveau - le supranational - qui ne peut se constituer que par la coopération. Jusqu'ici, la seconde moitié du concept est justifiée. En d'autres termes, la coopération transfrontalière européenne remplit la même fonction, à mes yeux, que la coopération intercommunale liée à l'aménagement du territoire dans un pays. Celle-ci ne peut remplacer l'aménagement dans le cadre de l'Etat ou d'un système fonctionnel d'un niveau supérieur au plan communal.

Peut-être ai-je abusé du mot "transfrontalière" pour donner ce que j'estime être un exemple de fausse perspective. Il faut parfois un peu d'exactitude pour clarifier une question. Nous devons aussi nous rendre compte des difficultés qui peuvent découler de la multiplicité des langues et des mœurs. Permettez-moi une brève digression. L'expression allemande "Raumordnung", par exemple, usitée en Autriche, en Allemagne et, depuis peu, en Suisse, a des sens différents dans ces pays. Les communications en allemand ont négligé ce fait. La chose est encore aggravée par le caractère intraduisible du mot. Ni l'anglais "regional planning" ni le français "aménagement du territoire" ne correspondent exactement au contenu de "Raumordnung". Il faut manier les concepts avec précaution, car on risque toujours de faux conflits ou de faux consensus.

Un mot maintenant des "exercices cartographiques". Même aujourd'hui, après la publication du document Europe 2000, on réclame souvent des axes hiérarchiques "supplémentaires" et des systèmes métropolitains de plans principaux de structures finales. Il est évidemment judicieux de contrôler analytiquement l'évolution de ces catégories et, au besoin, d'esquisser des stratégies de contrôle. Mais il faut, à cette fin, (1) connaître les déterminants, et (2) que ceux-ci puissent être influencés par l'aménagement. Il serait absurde, à mon avis, de voir dans ces directives des normes de planification. J'ose dire que l'aménagement ne peut effectivement influencer sur la taille et la répartition, ni sur la distribution des fonctions des centres dans à peu près aucun des pays d'Europe. Quel intérêt y a-t-il, pour la politique d'aménagement, de déterminer la dimension et de

catégoriser les villes, par exemple, de Vienne, Berlin, Prague et Budapest au niveau agrégatif des cartes européennes? C'est là, à mon sens, un cas de post-rationalisation des aménageurs, créant l'impression d'une évolution maîtrisable.

On peut en dire autant des hiérarchies axiales. Il est logique de définir des réseaux à grande vitesse pour chemins de fer et routes, car ceux-ci exigent une planification coordonnée et de longue haleine, en particulier lorsqu'il s'agit de coordonner des investissements massifs dans les infrastructures, comme dans l'ancienne Allemagne de l'Est. L'emploi du mot "axe" pour parler des lignes ferroviaires à grande vitesse est, selon moi, une redondance sémantique. Si l'on observe de plus près les distances nécessaires entre les arrêts, les chiffres de peuplement requis et les potentiels économiques, on voit aisément qu'il s'agit d'une importante liaison entre des centres, qui n'est pas un axe mais une voie ferrée qui est surtout un objet perturbateur pour le voisinage. Il serait beaucoup plus important de rechercher comment on pourrait, de façon optimale, desservir non seulement les centres mais, par des infrastructures appropriées, les régions et secteurs locaux. Une telle action exigerait des mesures que ne décrivent convenablement ni le mot ni l'image de l'"axe".

Je ne vois pas l'utilité de représentations cartographiques d'axes, de métropoles et de réseaux qui, en général, ne font même pas la différence entre l'état présent et l'état visé. Je crois qu'elles ne contribuent nullement à un aménagement du territoire européen orienté selon la situation politique réelle, car elles ne permettent de définir aucun type final de structure de développement spatial.

Je voudrais traiter maintenant des mesures nécessaires, ce qui amène à mon énoncé n° 7:

D'abord, ce qui se produit déjà et doit être encouragé, c'est l'expansion d'une infrastructure immatérielle qui serve à diminuer les obstacles actuels à la coopération, en particulier entre pays européens voisins qui font partie d'une région européenne plus large présentant des problèmes analogues. En second lieu, l'objectif doit être de constituer une infrastructure matérielle appelée à durer, de préférence dans des secteurs où existe encore un potentiel inexploité.

J'observerai, quant au premier point, que les structures immatérielles durent souvent plus longtemps que les matérielles. Cela est vrai à la fois pour la résistance au changement, et pour l'étendue et la durabilité des effets. En ce sens, le meilleur moyen de contrebalancer les disparités interrégionales est de tirer parti des systèmes de répartition décentralisée des pouvoirs dans les Etats fédéraux.

A propos du développement de structures immatérielles dans le cadre européen, vu selon ma perspective géographique, je voudrais donner comme exemple le secteur alpin qui, en raison de ses complexes combinaisons de fonctions, a sans aucun doute besoin de la coopération européenne en matière de politique régionale, et par conséquent en matière d'aménagement du territoire au "plus haut niveau" (dans tous les sens de l'expression).

Un travail a déjà été accompli dans ce domaine. Je pense au Groupe de travail des pays alpins, et à la Convention alpine signée à la fin de 1991. Ce type d'infrastructure immatérielle doit de préférence être employé pour reconnaître les déterminants directs et permanents du développement de la structure spatiale, et pour un travail de pression permettant aux intéressés d'influer sur la politique régionale au lieu de se laisser égarer par ces "plans généraux de structures finales". En d'autres termes, j'estime beaucoup plus important que les cartes et directives structurales définies, le développement de la région alpine à l'échelle européenne comme il est conçu dans l'Accord de transit entre CEE, Suisse et Autriche, dans une stratégie commune (encore inexistante) pour accroître l'attractivité du transport ferroviaire pour le tourisme hivernal, ou dans les composantes précises d'une politique agricole commune pour les régions de montagne.

Un second exemple en matière de développement d'infrastructures immatérielles entre secteurs voisins - du point de vue des lieux où se tient le présent colloque - nous est fourni par les futures frontières orientales de la CEE. Si vous tentez d'appliquer les concepts indiqués dans le document Europe 2000 pour l'extension à l'Autriche des relations transfrontalières entre agglomérations sous la direction de centres régionaux, vous reconnaîtrez les villes destinées à être les partenaires des principaux centres de coopération transfrontalière entre Vienne et Bratislava - pratiquement un cas modèle d'une telle coopération en Europe centrale -, Graz et Maribor, Klagenfurt et Ljubljana, Linz et Ceske Budejovice. Les domaines de coopération pourraient être, entre autres, la culture, l'éducation, les relations des entreprises, les services communaux, les études de marché touristique. Les longues relations historiques de ces pays voisins constituent une bonne base pour le développement d'initiatives coopératives régionales.

Je voudrais souligner à cet égard que le soutien du Conseil de l'Europe est particulièrement important pour la constitution d'infrastructures immatérielles transfrontalières au-delà de la Communauté européenne.

Il faut naturellement de nouvelles infrastructures immatérielles, notamment pour les régions situées aux "frontières de la prospérité", qui ne doivent absolument

pas devenir un "glacis de la forteresse Europe". Le financement massif consenti pour les réseaux de transport trans-européens ne doit pas ignorer la "nouvelle périphérie" de l'Est. A propos d'impulsions pour le développement, on doit mentionner des projets comme la liaison ferroviaire à grande vitesse Berlin-Prague-Vienne-Venise, qui pourrait réaliser d'un coup plusieurs des objectifs cités dans le document Europe 2000: création d'une route tangentielle dans la zone frontalière orientale de la CEE; établissement d'une liaison entre la région à forte croissance d'Italie du Nord et les nouveaux secteurs périphériques. C'est également un exemple d'importance stratégique pour l'ensemble de l'Europe centrale. Je suis persuadé qu'un kilomètre de cette ligne signifiera plus de "profit pour l'intégration" qu'un kilomètre de certaines autres lignes envisagées par le "Réseau ferroviaire européen à grande vitesse (2010)" mentionné dans le document Europe 2000.

Comme je l'ai dit au début, il ne s'agit pas seulement de mesures liées à la structure spatiale, mais aussi de l'état de conscience du réel chez ceux à qui l'on s'adresse.

Cela m'amène à l'énoncé n° 8:

Le développement d'une Communauté européenne exige une recherche régionale embrassant l'ensemble de l'Europe, justifiée d'une part par l'homogénéité des problèmes régionaux, et de l'autre par les relations spatiales fonctionnelles, le tout faisant abstraction des frontières nationales.

C'est précisément ainsi que le document Europe 2000 décrit la recherche et la planification qui devront s'accomplir dans le cadre de la politique régionale de la CEE. Bien sûr, il est important et même indispensable de considérer sur un plan national les déterminants et indicateurs, en relation avec le développement spatial et structural de l'Europe. Cependant, pour répondre aux nécessités d'un aménagement satisfaisant du territoire, dans la nouvelle collectivité de l'Europe, en tenant compte de ses niveaux fonctionnels, il est nécessaire de regrouper les régions en unités d'ordre supérieur autres que celles que délimite le territoire d'un Etat membre. Permettez-moi de rappeler à ce propos un souvenir personnel. Lorsque j'étais à Bruxelles, à la DG XVI, plus d'un an et demi avant la publication du document Europe 2000, on me montra le projet de carte des "Secteurs d'études d'impact spatial et transrégional externe". Je m'exclamai spontanément que je voyais pour la première fois une carte illustrant la perspective d'un aménagement européen du territoire (bien qu'elle ne montrât que les secteurs faisant l'objet de la recherche).

Il est donc nécessaire que les données régionales fournies par EUROSTAT soient regroupées non seulement par pays, mais par "secteurs européens d'analyse". Pour donner un exemple tiré des niveaux de planification inférieurs, je mentionnerai qu'il est de pratique courante, au moins en Allemagne et en Autriche, d'opérer des regroupements sous le niveau des Länder (régions en Allemagne, districts en Autriche) aux fins de la recherche régionale nationale dans tout le territoire de l'Etat, et de créer des régionalisations et des typologies indépendamment des limites du Land.

Les cartes dressées dans cet esprit ont une grande importance pour susciter cette conscience du réel qui, à mon avis, est une condition d'un futur aménagement européen du territoire.

L'énoncé n° 9, dernier de la matrice dont je parlais au début, se rapporte aux mesures à prendre dans le domaine de l'aménagement:

S'il l'on suit jusqu'au bout l'idée de la planification, on doit transposer celle-ci dans son action concrète, c'est-à-dire soumettre au calcul rationnel l'application des moyens de réalisation des objectifs. Cela signifie, selon moi, que la tâche inutile de planification de structures finales doit être remplacée par une planification stratégique efficace.

L'aménagement du territoire est apparemment la seule discipline à conseiller les décideurs et à croire en même temps de son devoir de leur proposer des "structures finales" propres à résoudre les problèmes de la société. Nous devons sans plus de retard, en ce tournant de l'histoire, abandonner cette attitude et adopter un mode de pensée stratégique. La planification tend à intervenir dans des processus actifs qui deviennent de plus en plus complexes et discontinus, et ne peuvent en réalité influer que sur certains rouages secondaires des systèmes socio-spatiaux. Nous devons en tirer les conséquences.

Dans un ouvrage de BRYSON et EINSWEILER sur les caractéristiques de l'approche stratégique, comparée à

l'approche globale dominante jusqu'à présent, on peut lire: "... exprimé simplement, la planification stratégique exige une conception plus globale de ce qui peut être important, que celle dont s'inspire normalement la planification dite globale. En même temps, la planification stratégique permet une ligne d'action plus sélective".

La planification stratégique est naturellement plus difficile quand on a affaire à des structures de compétences distinctes, que lorsque les unités de décision sont homogènes. Selon les deux auteurs cités, "...peut-être le plus grand paradoxe de la planification stratégique réside-t-il dans le fait que c'est probablement là où elle paraît avoir le moins de chances de marcher, qu'on en a le plus besoin".

En ce sens, on peut dire que la Commission européenne a tout à fait raison de faire du concept stratégique la base de l'aménagement européen du territoire, comme indiqué dans Europe 2000. C'est un point qui doit absolument être maintenu dans toute future mise à jour.

Je terminerai en indiquant quelles sont, à mon avis et du point de vue des lieux où se tient notre colloque, les principales tâches stratégiques de l'aménagement européen du territoire:

1. accroissement de la coopération interrégionale comme contribution à l'équilibre entre concurrence interrégionale et séparation interrégionale des fonctions;
2. création de "têtes de pont" des deux côtés des frontières de la prospérité, comme contribution à la diffusion des effets de l'intégration;
3. importants investissements dans les infrastructures trans-européennes, pour faciliter les déplacements à grande distance.

Permettez-moi de conclure mon dernier énoncé et ma matrice imaginaire par cet appel en faveur de la planification stratégique. J'espère que mon exposé aura aidé l'orientation, sans ajouter à la confusion.

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: PROBLEMES, MESURES ET PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE CENTRALE ET SON INTEGRATION DANS LA COOPERATION EUROPEENNE TRANSFRONTALIERE

Dr. Nora HÖRCHER
Architecte diplômée
Conseillère principale
Ministère de l'Environnement et
de l'Aménagement du territoire
Budapest

INTRODUCTION

Pendant les 45 années de «paix» qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, l'Europe centrale et orientale ont fait les frais d'une expérience très dangereuse: on a voulu y construire, en faisant table rase des structures économiques existantes, un nouveau modèle socio-politico-économique basé sur l'idéologie marxiste et dicté par les aspirations d'une grande puissance. Ce fut un échec, on le sait aujourd'hui, et il nous faut maintenant être à la fois les acteurs et les témoins d'une thérapie unique dans l'histoire de l'humanité.

Cette expérience, imposée d'ailleurs et d'en-haut pendant près d'un demi-siècle, a eu des conséquences désastreuses sur une grande partie de l'Europe, notamment la destruction des structures économiques - alors en passe de s'ajuster aux normes européennes - et celle des structures sociales créatrices et garantes des valeurs nationales. Mais ce sont les esprits qui ont été les plus touchés, la capacité du citoyen à voir les liens de cause à effet, le comportement humain, épicerie de la personne.

Les pays européens situés «de l'autre côté du rideau de fer» - et qui n'ont jamais été soumis à cette machinerie inconcevable, sournoise et digne du monde décrit par Orwell - ont toujours montré beaucoup de compassion envers nos peuples si longtemps opprimés. Cependant, aujourd'hui, ils sont choqués par l'éclatement inattendu

de tensions contenues pendant si longtemps. Ils ne comprennent pas - et ne peuvent pas comprendre - pourquoi les pays d'Europe centrale et orientale ne peuvent pas mettre immédiatement à profit la démocratie tant attendue ni pourquoi le remplacement de la planification centralisée par une économie de marché se fait si lentement. Ils ne subissent pas l'humiliation et la déception que ressentent des millions d'honnêtes citoyens face à la transformation du pouvoir politique en pouvoir économique. D'un point de vue strictement rationnel, il est en effet difficile de comprendre que la population est de plus en plus isolée d'un monde politique qui la laisse indifférente et que le souci de combler les besoins individuels laisse peu de latitude aux communes dans l'exercice de leurs fonctions décisionnelles.

En organisant ce colloque au moment où les pays d'Europe, avec leur passé et leur niveau de développement socio-économique différents, n'ont jamais eu autant besoin de mieux se comprendre les uns les autres, le Conseil de l'Europe remplit une mission historique grâce à laquelle l'«intégration européenne» ne restera pas lettre morte.

Avant de commencer mon rapport, je tiens à remercier le Secrétariat du Conseil de l'Europe d'avoir organisé ce colloque, dont le thème a été choisi avec beaucoup de justesse, et d'avoir ouvert ainsi le dialogue entre des régions européennes aux caractéristiques très variées. Ce

dialogue sincère devrait permettre aux pays européens développés et à ceux qui se réveillent du cauchemar communiste - et ont, par conséquent, un niveau de développement économique et social inférieur - de mieux se comprendre.

I. CARACTERISTIQUES DU BOULEVERSEMENT SOCIO-ECONOMIQUE ET EFFETS TERRITORIAUX DU CHANGEMENT DE REGIME

Sur le plan territorial, l'économie hongroise s'est articulée pendant des décennies autour d'une production industrielle soumise à un rythme de développement forcé. Ce phénomène découlait non seulement du centralisme économique sous contrôle idéologique mais aussi de la «manière prussienne» du début du siècle qui laissait une grande place aux directives et au financement de l'Etat.

Les industries étaient largement concentrées près des gisements exploitables de matières premières - sève nourricière du capitalisme -, mais, à la suite du traité de paix du Trianon, une grande partie de ces gisements s'est retrouvée hors frontières. Ceci a entraîné une concentration encore plus marquée des pôles industriels. Amputée de près du tiers de sa superficie et privée de tout un réseau urbain à fort potentiel de développement, la Hongrie a conservé Budapest pour seule grande ville. La transition vers une économie «socialiste» planifiée a intensifié le processus de centralisation géographique. A la fin des années 50, le pouvoir central a ainsi mobilisé la plus grande partie des ressources du pays dans certains grands secteurs, principalement l'industrie lourde. Implantées près des sources d'énergie et de matières premières, les usines se concentrent au nord de l'axe Nord-Est, Sud-Ouest et, pendant longtemps, 80% des ressources nationales consacrées au développement des infrastructures industrielles sont attribués à cette zone.

Les programmes de développement imposés par le pouvoir central n'ont alors pas de dimension macro-économique et ne tiennent aucun compte des questions environnementales. Dans les années 70, une politique moins centralisatrice réduit cette forte concentration industrielle. Mais les industries implantées en régions rurales et employant une main-d'œuvre agricole se sont révélées inadaptées au marché européen, et la politique de décentralisation n'a rien fait pour accélérer le développement régional au sud de l'axe historique. Cette décentralisation a eu un effet de rééquilibrage macro-économique sans parvenir à combler le gouffre séparant les zones économiquement dynamiques des régions sous-développées.

La carte du développement économique a été largement redessinée par les inévitables bouleversements économiques associés au changement de régime, des régions considérées dynamiques ayant sombré dans la crise, multipliant les points d'intervention des politiques d'aménagement du territoire.

Une des conséquences principales de cette crise à l'échelle des territoires est le chômage, un problème totalement nouveau pour nous. Parallèlement, le passage à l'économie de marché, en donnant naissance à des entités économiques d'un nouveau type, a accentué encore les disparités régionales. Ces nouvelles activités économiques créées sur une base associative ont, en se fixant là où les conditions économiques sont favorables, donné naissance à un nouveau phénomène de concentration; les programmes d'aménagement du territoire visant à rétablir l'équilibre entre les régions devront prendre en compte ce nouvel élément.

A l'heure actuelle et en l'absence d'expérience similaire dans le passé, la privatisation, véritable bouleversement de la forme de propriété, ne donne pas beaucoup à espérer, mais ces effets ne sont cependant pas négligeables. Elle a pour effets négatifs, d'une part qu'elle ne provoque pas de changement fondamental de la structure économique ni d'amélioration notable de la productivité mais plutôt un rachat massif des marchés et, d'autre part, que le mérite de l'élite politique se mesure désormais à l'aune de son pouvoir économique. Ce dernier phénomène provoque, à juste titre, d'énormes tensions sociales et freine la reconstruction nationale. Ces problèmes n'affectent pas de la même façon toutes les régions mais ils freinent le développement à l'échelle de tout le pays.

Les plus grands obstacles auxquels se butte la transformation en profondeur de la structure économique du pays sont le sous-développement des infrastructures et la détérioration catastrophique de l'environnement - lourds héritages des politiques de développement antérieures. Pour vaincre ces obstacles, le pays aurait besoin d'un capital considérable, vœu pieux en cette période de grave récession économique.

Le déséquilibre interrégional de longue date, les effets négatifs de près d'un demi siècle de politique économique volontariste sur l'aménagement du territoire et la crise engendrée par la transformation de la structure économique ont provoqué les clivages suivants entre les régions:

- les régions traditionnellement plus développées (la grande agglomération de la capitale, la Transdanubie du Nord, par exemple) ont des chances de connaître une croissance économique et on devrait assister là à un véritable développement régional;

- certains des territoires traditionnellement sous-développés (le nord-est du pays, la majeure partie de la grande Plaine de Hongrie) pourront eux-aussi enregistrer une certaine croissance tandis que d'autres risquent d'être les laissés pour compte du développement économique;

- les régions les plus marquées par les transformations structurelles actuelles - celles-là mêmes qui furent le théâtre de l'industrialisation forcée - et dont certaines sont frappées de plein fouet par la crise, sont très hétérogènes. Leur avenir dépend de l'aide extérieure mais plus encore du dynamisme et de l'imagination des populations qui y vivent.

II. ROLE, MOYENS ET EFFETS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Même les experts ne s'entendent pas sur l'existence pendant les dernières décennies d'une véritable politique régionale non exclusivement dépendante d'impératifs économiques. Pour ma part je pense que toute officieuse qu'elle ait été, cette politique a bel et bien existé et que ses effets se sont fait sentir malgré les limites imposées par le régime. Mise de l'avant par notre petit groupe professionnel, elle n'a eu que peu d'influence sur les pouvoirs économique et politique. Le Concept de Réseau de Développement National - élaboré à la fin des années 60 selon le modèle Christaller et mis en œuvre en 1970 (grâce à un travail de planification et de recherche à l'échelle européenne) - visait à renforcer le réseau urbain hongrois et à accélérer ainsi le développement régional. Ces objectifs s'accordaient bien au dynamisme économique de l'époque où la création et le renforcement de réseaux urbains s'imposaient pour garantir l'approvisionnement de la population, avec pour conséquence le dépeuplement des régions sous-développées.

Le développement de «pôles démographiques» avait aussi des fondements plus théoriques; même dans les pays développés d'Europe en pleine croissance, le renforcement des réseaux urbains a joué un rôle clé dans la dynamisation du développement régional.

Récemment, ce concept et ses applications ont été beaucoup critiqués en Hongrie mais aucune évaluation sérieuse n'en a encore été faite. Cette perception négative s'explique d'abord par le fait que la distribution centralisée des ressources était trop étroitement calquée sur le schéma de peuplement qui, dans sa forme originale, n'avait d'autre justification que d'optimiser l'approvisionnement.

En d'autres mots, ce ne sont pas tant les principes de base que la manière dictatoriale et schématique avec laquelle ils ont été mis en application qui ont provoqué

l'accélération actuelle de l'exode rural vers les régions industrialisées et les grandes villes qui exacerbe les tensions associées à la phase actuelle de concentration urbaine.

Je pense que les lacunes des politiques régionales des dernières décennies peuvent s'expliquer par une méconnaissance des conséquences régionales de la croissance urbaine, des expériences internationales en la matière. Même les experts les plus qualifiés n'ont pas su reconnaître à temps que la nouvelle conjoncture économique commandait un changement de la politique d'aménagement du territoire.

Les mesures nationales actuelles ont sans aucun doute réduit globalement les disparités régionales mais parallèlement elles ont intensifié les tensions au niveau local. La politique d'aménagement du territoire s'est révélée incapable d'endiguer le phénomène de concentration urbaine et le contraste entre le rythme de développement des villes et des campagnes est devenu encore plus flagrant. Ce phénomène a contribué à masquer les effets positifs du développement urbain sur les régions.

Le changement de système politique, la polarisation des pouvoirs politiques, la création et la consolidation de gouvernements autonomes, la transformation de la forme de propriété et le passage à une économie de marché sociale créent aussi de nouvelles conditions pour les politiques d'aménagement du territoire. La gestion centralisée des décennies précédentes doit être abandonnée car, d'une part, le développement est de plus en plus tributaire non de l'investissement publique mais plutôt des initiatives locales et, d'autre part, parce que la société en marche vers la démocratisation n'accepte plus d'interventions directes du pouvoir central.

Parallèlement, l'économie de marché reproduit et accentue les déséquilibres régionaux et exacerbe les tensions politiques et sociales. Le pays se doit de réduire le fossé qui sépare certaines régions sans tomber dans le piège du nivellement par le bas.

III. LES DILEMMES EN MATIERE DE POLITIQUE REGIONALE

Le Bureau national du développement régional, placé sous l'autorité du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, tente depuis plus de deux ans d'élaborer de nouveaux principes de développement régional préalables à l'adoption d'une nouvelle politique. Il apparaît que des changements s'imposent dans les domaines suivants:

- réglementation
- structures institutionnelles
- système de soutien et de financement

- coordination intersectorielle et régionale
- aménagement du territoire
- systèmes d'information.

Deux grands dilemmes se posent en matière de politique régionale.

- Le seul outil actuel du gouvernement est le Fonds de développement régional mis à disposition par l'Etat et dont l'utilisation est réglementée par une toute nouvelle loi. Ainsi les fonds sont désormais attribués sur concours aux territoires considérés comme sous-développés (dont la liste est, à l'heure actuelle, dressée par le pouvoir central). Le gouvernement est soumis à une pression croissante car le nombre de territoires en difficulté augmente sans cesse et la demande excède largement les fonds disponibles. Experts et politiciens ne s'entendent pas sur l'efficacité de ce mode d'attribution des fonds. Certains avancent que les ressources d'aménagement du territoire ne devraient pas être réservées exclusivement à la gestion des crises mais devraient également alimenter les projets susceptibles de stimuler l'activité économique de certaines régions à plus grand potentiel.

- Le deuxième dilemme concerne la nécessité de décentraliser la structure décisionnelle en matière d'aménagement du territoire. La décentralisation s'impose manifestement mais notre système institutionnel ne nous en donne pas encore les moyens. Ici encore, les avis sont partagés quant au rythme et aux moyens à adopter par rapport à nos ressources nationales.

IV. LE ROLE DU PROGRAMME PHARE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le programme PHARE vise à aider le gouvernement hongrois à élaborer une politique d'aménagement du territoire qui prenne en compte la nouvelle situation du pays et les politiques d'aménagement de la Communauté européenne.

Les objectifs du programme sont les suivants:

- favoriser le développement de politiques d'aménagement du territoire et consolider le Fonds de développement régional;
- mettre en place des programmes pilotes de développement intégré dans le Nord-Est de la Hongrie;

- promouvoir la coopération intercommunale.

Ce programme, dont l'échéance est fixée au 30 juin 1996, est doté d'une enveloppe de 10 millions d'écus. La gestion en est confiée à un service spécial du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire. Le plan de financement du programme a été approuvé à Bruxelles le 14 décembre 1992.

L'élaboration d'un plan de travail détaillé est déjà en cours et, dans les districts de Szaboles-Szatmar-Bereg et de Borsod-Abauj-Zemplen, des conseils d'aménagement sont en formation. On accorde une grande importance à la représentativité des conseils, à leur fonctionnement démocratique et à la prise en compte des intérêts de tous.

V. AVENIR DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, ET PERSPECTIVES D'INTEGRATION EUROPEENNE

Au cours des conférences internationales auxquelles j'ai participé ces deux dernières années, j'ai pu constater que, souvent, l'Europe centrale et orientale ne figurait pas sur les cartes illustrant les perspectives européennes. J'ai également vu à plusieurs reprises la «banane» du développement couvrant les zones de concentration économique et résultant de l'intégration européenne.

L'étendue de cette zone variait en fonction du pays d'origine de l'intervenant, et couvrait ou non diverses régions selon l'optimisme des prévisions. Dans tous les cas de figure, tracés ferroviaires à haute vitesse et réseaux autoroutiers s'arrêtaient à la frontière orientale de l'Allemagne, et l'Europe unifiée, dans le meilleur des cas, incluait tout juste l'Autriche et la région de Vienne.

Un scénario de remplacement est envisageable: le modèle dit de la «mosaïque» grâce auquel l'hétérogénéité des petites régions est préservée au-delà de la tendance générale à l'intégration.

Nous considérons ce modèle plus réaliste, même s'il était souhaitable pour l'Europe de limiter l'adhésion de nations moins développées. Notre approche «mosaïque» n'exclut pas un parti-pris en faveur d'un modèle plus égalitaire. Cette position exprime que, en dépit de nos dilemmes internes, nous sommes fin prêts à poursuivre l'objectif d'une répartition territoriale européenne plus équilibrée.

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: PROBLEMES, MESURES ET PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE CENTRALE ET SON INTEGRATION DANS LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Dr. Dietmar EISENHAMMER
Chancellerie d'Etat du
Land de Rhénanie-Palatinat
Mainz

1. Nouvelles conditions-cadres de l'aménagement du territoire en Europe

L'aménagement du territoire en Europe doit s'adapter à un nouvel environnement à l'horizon 2000, marqué par:

- des mutations politiques et économiques dans les Etats de l'Europe centrale et de l'Est,
- l'achèvement du Marché unique européen,
- la création d'un espace économique européen unifié,
- la réunification de l'Allemagne, et
- le renforcement du niveau régional en une Europe des régions.

Ces nouvelles conditions-cadres ont de larges répercussions sur l'ensemble des structures de l'aménagement et de l'habitat de l'Europe centrale, notamment dans les secteurs des transports, de l'environnement et du développement économique, fait notamment souligné par les ministres européens responsables de l'aménagement du territoire lors de leur 9e rencontre à Ankara.

L'Europe se transforme en un espace sans frontière. L'aménagement du territoire ne s'arrête donc ni aux frontières intérieures, ni aux frontières extérieures. Les processus de développement de l'espace dans toute l'Europe devront donc faire l'objet d'une harmonisation avec les partenaires européens et être conçus en commun. L'aménagement du territoire prend ainsi de nouvelles dimensions dans le cadre de la coopération internationale et plus particulièrement de la coopération transfrontalière; car la coopération transfrontalière est

absolument indispensable dans le cadre de la politique d'intégration européenne. Ce qui se traduit en République Fédérale d'Allemagne par la loi portant sur l'aménagement du territoire qui précise:

"L'aménagement du territoire fédérale doit créer les conditions spatiales préalables à la coopération dans l'espace européen et les promouvoir."

Au cours des dernières années, la coopération s'est intensifiée à différents niveaux en Europe. Les conditions préalables à une coopération directe avec les voisins européens se sont améliorées. Le processus d'unification de l'Europe ne s'opère plus exclusivement à l'horizontal au niveau national. Le niveau régional revêt une importance de plus en plus grande. Il contribue ainsi de façon décisive à l'intégration du bas vers le haut dans le cadre de la coopération nationale. Les initiatives en faveur d'une coopération renforcée au niveau régional, y compris pour l'aménagement du territoire, se multiplient dans différents pays européens, comme par exemple en France, en Italie, en Belgique et en Espagne, grâce aux efforts de décentralisation. C'est ainsi que le poids des régions européennes s'accroît.

Au niveau européen, l'aménagement du territoire aborde une nouvelle phase importante et doit faire face à un nouveau défi. Outre la coopération au sein de la CEE, la coopération en matière d'aménagement du territoire avec les futurs partenaires de la CEE ainsi qu'avec les Etats d'Europe centrale et de l'Est ou les partenaires de coopération de ces pays revêt également de

l'importance. La conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire remplit un rôle important d'interface avec la CEE.

2. Coopération transfrontalière en Europe

Dans l'Europe des régions, la coopération au-delà des frontières nationales est impérative aussi bien aux frontières intérieures qu'extérieures. La situation géographique de nombreuses régions, le réseau des axes de communication transfrontalière ainsi que les multiples imbrications économiques et culturelles des régions avec les voisins européens imposent une perspective européenne transfrontalière en matière d'aménagement du territoire.

Grâce à la réalisation du Marché unique et à la création d'un espace économique européen unifié, les espaces frontaliers auront à l'avenir la chance, dans une Europe des régions, non seulement d'être de bons voisins liés par des paysages communs, voire à l'occasion par la même langue, mais également de pouvoir réanimer les liens culturels et sociaux et de constituer une interconnexion économique performante.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la coopération transfrontalière a pour objectif

- d'échanger les informations et les expériences, de discuter des problèmes et de les résoudre, afin de promouvoir le développement des espaces frontaliers et de leur donner de nouvelles impulsions;
- de mettre en évidence le rôle particulier des espaces frontaliers dans le contexte européen et les atouts spécifiques de leurs sites;
- d'harmoniser les planifications, notamment en matière d'infrastructure, d'urbanisme et de paysage, et d'examiner leurs effets sur les espaces frontaliers afin de mettre en évidence les stratégies propres et de proposer des mesures pour leur mise en application;
- de projeter les régions frontalières dans le champ de vision de la politique de l'aménagement du territoire, mais également de la politique régionale européenne;
- d'améliorer la coopération et la coordination dans le domaine transfrontalier et de l'élargir en visant:
 - * la garantie d'un développement social et économique équilibré des régions,
 - * une plus grande qualité de vie,
 - * la garantie de la protection de la population,

- * l'exploitation responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement,
- * l'utilisation planifiée et rationnelle de l'espace.

Ceci montre que la Charte européenne de l'aménagement du territoire conclue à Torremolinos en 1983 a gardé une signification particulière au regard de la coopération transfrontalière régionale.

3. Exigences en matière d'aménagement du territoire

La fonction essentielle de l'aménagement du territoire est la coordination non seulement sur le plan national mais également dans le cadre de la coopération transfrontalière. La Charte de l'aménagement du territoire de Torremolinos le précise clairement: "Les régions frontalières ont, plus que toutes autres, besoin d'une politique de coordination entre les Etats. Cette politique doit veiller à l'ouverture des frontières, à l'institution des procédures de consultation et de coopération transfrontalière et à l'utilisation commune des équipements d'infrastructure".

Ces principes sont encore valables aujourd'hui.

Soulignons à ce propos que la coordination en matière d'aménagement du territoire n'est pas pensable sans idées précises sur le développement ou orientations:

- visant les éléments et objectifs fondamentaux de structure de l'espace, les valeurs d'appréciation, les objectifs de qualité de l'environnement et les valeurs de référence en écologie, les projets devant faire l'objet d'une harmonisation dans les domaines des transports, de l'approvisionnement ou de l'élimination des déchets entre autres,
- définissant les régions de l'équilibre urbain, et
- s'appuyant sur un concept des villes coopérantes.

Les principes de développement ou les modèles doivent être élaborés suivant le "principe de réciprocité", c'est-à-dire du bas vers le haut et du haut vers le bas d'un point de vue global pour aboutir à des conceptions transfrontalières d'aménagement du territoire et du développement. Principes à appliquer à la région du Rhin supérieur.

4. L'aménagement du territoire dans la région du Rhin supérieur

Dans la région du Rhin supérieur, la coopération trilatérale entre les exécutifs allemands, français et

suisses est institutionnalisée depuis 1975 sur la base d'un accord intergouvernemental. Les composantes de cette région sont les deux cantons suisses de Bâle-ville et Bâle-campagne, l'Alsace et certaines régions des districts de gouvernement de Fribourg et Karlsruhe du Bade-Wurtemberg. Cette coopération institutionnalisée se traduit à différents niveaux:

- au niveau national autour de la commission intergouvernementale franco-germano-suisse;
- au niveau régional dans le cadre de la conférence francogermano-suisse de la région du Rhin supérieur;
- au niveau des groupes de travail/commissions d'experts.

Le groupe de travail "aménagement du territoire" constitué en 1987 relève du 3ème niveau. Il a pour mandat de:

- analyser et exploiter les documents de programmation spatiale et sectorielle disponibles dans le périmètre d'intervention de la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, en tenant compte de leur importance transfrontalière;
- entreprendre des études communes avec l'objectif de situer le rôle que peut jouer la région du Rhin supérieur dans le contexte européen et de proposer les stratégies et les moyens de valoriser les atouts de cette région;
- élaborer les objectifs et les moyens permettant une approche et une prise en compte communes du développement de l'espace du Rhin supérieur.

La formulation du mandat montre l'importance que revêt l'élaboration de conceptions de développement communes dans le cadre de l'aménagement du territoire transfrontalier; ces concepts de développement régionaux transfrontaliers sont particulièrement importants pour la promotion d'une imbrication étroite et d'un développement commun dans les régions frontalières. Ils constituent un outil majeur de l'intégration européenne aux frontières nationales.

Deux concepts de développement ont été mis au point pour la région du Rhin supérieur:

- le "concept de développement transfrontalier PAMINA" en 1989, concernant le nord de l'Alsace, le sud du Palatinat et le Rhin supérieur moyen, cofinancé à 50% par des fonds européens;
- le "concept de développement transfrontalier Rhin supérieur moyen et du sud" en 1991 concernant le sud

de l'Alsace, le sud du pays de Bade et le nord-ouest de la Suisse, cofinancé à 50% par des fonds européens.

Grâce à ces deux projets, la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur acquiert une nouvelle dimension en matière d'aménagement du territoire: jusque-là, la coopération consistait essentiellement en un échange d'informations et en consultations mutuelles. Désormais, elle va plus loin; les concepts de développement présentés comprenaient d'abord une analyse de la situation économique et sociale de ces régions frontalières, puis la définition des stratégies, des objectifs de développement et enfin un catalogue de mesures transfrontalières communes avec une liste de priorités dont quelques projets communs font l'objet d'une réalisation commune.

La réalisation de ces projets transfrontaliers est facilitée par une initiative communautaire de la Commission de la CEE pour les régions frontalières (INTERREG). Celle-ci prévoit l'octroi d'une aide communautaire à des projets transfrontaliers communs touchant également l'aménagement du territoire dans le Rhin supérieur à hauteur de 50% maximum du montant total, le reste étant cofinancé au niveau régional.

L'aménagement du territoire transfrontalier dans le Rhin supérieur repose sur les données suivantes:

- surface totale de l'espace frontalier commun: environ 19 000 km² pour une population de 4,6 millions de Français, de Suisses et d'Allemands;
- cet espace frontalier commun emploie 2 millions de personnes;
- il compte environ 100 000 navetteurs se déplaçant quotidiennement entre le sud du Palatinat, le pays de Bade, l'Alsace et le nord-ouest de la Suisse;
- l'espace frontalier du Rhin supérieur se caractérise par des pôles d'activités types: tandis qu'en Alsace et dans le nord-ouest ainsi que dans la partie du Rhin supérieur située au pays de Bade, le secteur tertiaire est prédominant, la situation est inversée dans le sud du Palatinat;
- pour l'ensemble de la région du Rhin supérieur, les revenus annuels moyens sont plus élevés par exemple qu'en Norvège: soit environ 17 000 ECU par habitant en 1988. On constate de fortes disparités au sein même de la région allant de 29 000 ECU en moyenne pour le nord-ouest de la Suisse qui se place en tête devant le pays de Bade avec environ 17 000 ECU, suivi de l'Alsace avec environ 15 000 ECU (1989) et du sud du Palatinat avec environ 14 000 ECU.

Une expertise réalisée récemment dans la région du Rhin supérieur et s'appuyant sur cette analyse tire les conclusions suivantes en matière d'aménagement du territoire:

- les domaines d'actions multiples du Rhin supérieur nécessitent, ne serait-ce qu'en raison du besoin croissant en surfaces dans différents domaines, une coordination spatiale efficace;

- la coordination transfrontalière des planifications à impact spatial et l'élaboration de conceptions d'aménagement et de développement conjointes pour l'espace du Rhin supérieur servent de base à de meilleures décisions de localisation des entreprises ainsi qu'à une prévision de sites de localisation à moyen et à long terme. Négliger ces aspects entraîne un accroissement des risques suivants:

- * incertitudes et risques dans la décision de localisation des entreprises;
- * conflits d'utilisation de l'espace et controverses entre les différentes communes à l'occasion de nouvelles localisations;
- points faibles de la procédure d'harmonisation transfrontalière pratiquée jusque-là dans le Rhin supérieur:
- * intensification de la coordination transfrontalière des planifications à impact spatial aux différents niveaux d'après le principe de réciprocité et d'équivalence;
- * élaboration et réalisation de conceptions de développement communes, transfrontalières et spatiales comme cadre d'action pour des mesures coordonnées des autorités publiques.

Partant de ces faits, l'expert de la région du Rhin supérieur tire les conclusions suivantes applicables également d'une façon générale à tous les espaces frontaliers européens.

Face à ces nécessités en matière de prévisions de sites de localisation de la part des pouvoirs publics et du choix du lieu d'implantation des entreprises notamment, il serait indiqué d'élaborer d'abord des orientations communes n'ayant pas un caractère obligatoire pour le développement spatial structurel de la région du Rhin supérieur.

Ces orientations constitueront une base importante pour:

- * l'identification d'objectifs et de missions communes dans l'espace du Rhin supérieur,

- * l'enregistrement et l'appréciation des points forts et des points faibles,
- * une défense plus efficace des intérêts et l'insertion des objectifs de développement spécifiques de la région du Rhin supérieur dans les politiques à impact spatial des Etats avoisinants et vis-à-vis de la CEE,
- * la coordination et l'harmonisation transfrontalière de planification à impact spatial,
- * la politique des sites d'implantation dans l'espace du Rhin supérieur.

Un schéma d'aménagement et de développement transfrontalier pour l'espace du Rhin supérieur pourrait être établi sur cette base.

Ce schéma devrait contenir entre autres:

- * un système de centres mis en réseau avec une interconnexion partielle des fonctions,
- * un concept de localisation pour les futurs centres de développement économique, ainsi que pour la prévision de sites de localisation pour des projets de grande envergure, des parcs d'activités etc.,
- * une planification pour le réseau des voies de communication et l'infrastructure harmonisée avec les centres et les concepts de sites d'implantation,
- * les grandes espaces paysagers significatifs, les zones à caractère écologique ainsi que des propositions pour des espaces verts régionaux transfrontaliers et la création de zones de protection et de zones d'affectation prioritaire pour des potentialités significatives des espaces naturels.

Des concepts d'utilisation de l'espace pour des zones partielles pourront être élaborés sur cette base.

Il s'agira de renforcer en même temps la coopération transfrontalière des collectivités locales dans le domaine des activités importantes pour la prévision des sites de localisation.

On peut ajouter que la coopération communale est un élément important pour les activités communes en matière d'aménagement du territoire. Elle se trouvera encore renforcée par la suppression des frontières. A l'avenir, il est important que la coopération au niveau communal ne se limite pas à des accords restant lettres mortes, à des recommandations ou à des communautés de travail libres mais qu'au contraire un cadre juridique soit constitué pour la coopération transfrontalière des

communes, base sur laquelle certaines communes pourront enfin coopérer dans le domaine de l'aménagement du territoire et remplir ainsi leur mission commune. Ce qui garantira la mise en œuvre plus rapide, plus efficace et financièrement plus économique pour certaines communes frontalières de certaines activités communes qui constituent entre autres des missions obligatoires de l'autoadministration. En outre, les régions frontalières ont la chance de pouvoir se sortir de leur situation périphérique naturelle. Le Conseil de l'Europe a ouvert les voies dans ce sens grâce à sa Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales. Pour la République Fédérale d'Allemagne, l'accord germano-néerlandais de 1991 constitue une percée dans la coopération transfrontalière communale obligatoire. Signalons également l'avenant apporté à la constitution allemande dans le cadre de la ratification du traité de Maastricht, en décembre 1992 et formulé ainsi: "Dans la mesure où les *Länder* disposent de la compétence nécessaire en matière d'exercice de pouvoirs nationaux et missions nationales, ils sont autorisés, avec l'accord préalable du gouvernement fédéral, à transmettre l'exercice des droits de souveraineté au niveau des institutions voisines transfrontalières."

Ceci représente un progrès décisif dans les efforts menés en vue de créer les conditions préalables à une coopération transfrontalière juridiquement obligatoire entre les communes et concernant aussi l'aménagement du territoire et les plans d'occupation des sols de part et d'autre de la frontière franco-allemande.

5. L'Europe des citoyens

Les nouveaux défis lancés par l'élargissement de l'Europe montre la nécessité d'une coopération avec les régions voisines également en matière d'aménagement du territoire. Le succès de cette coopération transfrontalière ne peut finalement se mesurer qu'au profit qu'en tire la population. L'élaboration de conceptions de développement et d'aménagement du territoire en est un élément important. Ce qui ne va pas sans une référence globale à l'Europe.

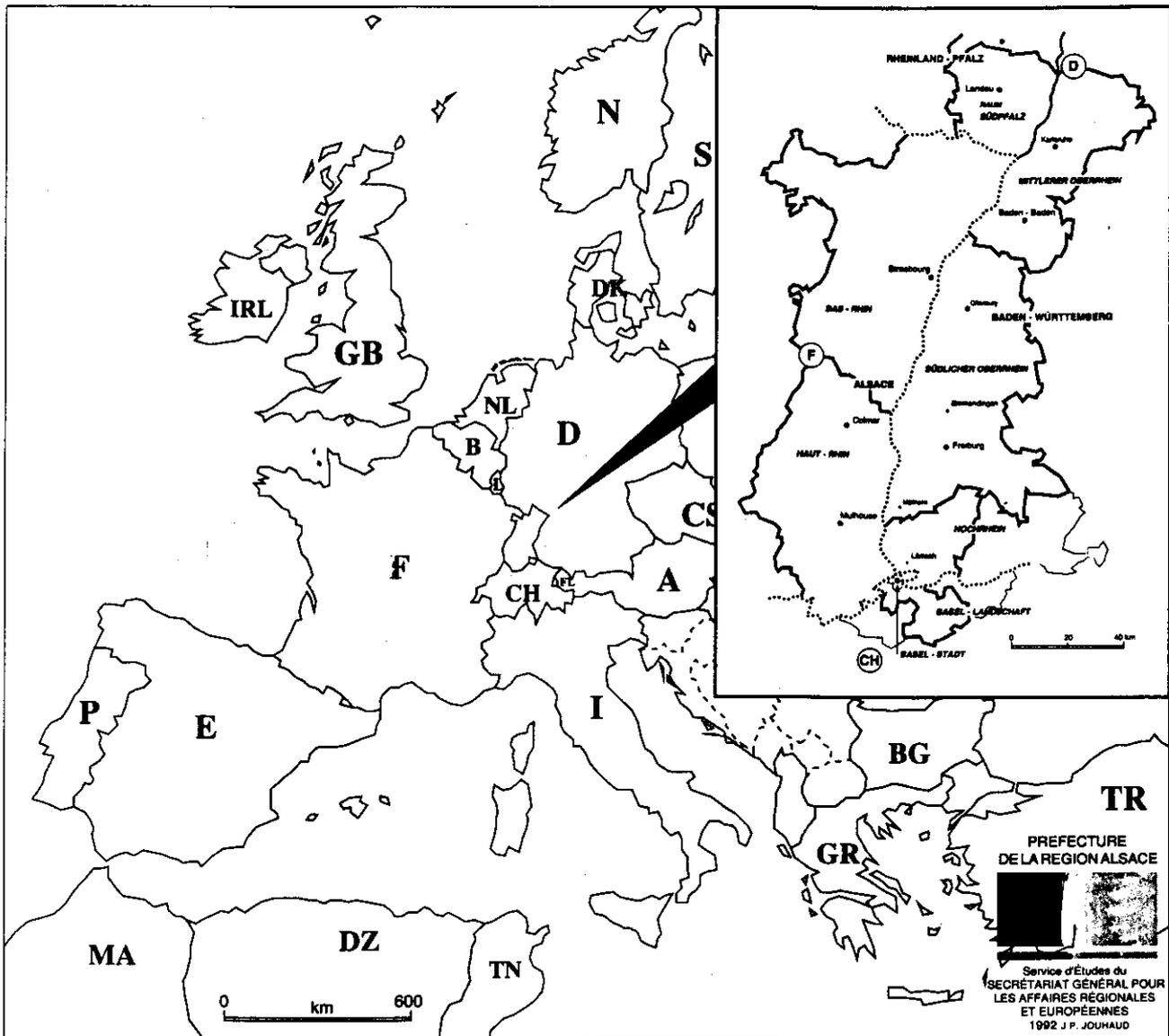
Conclusions

L'aménagement du territoire au niveau européen doit formuler des orientations et des idées de développement communes. Il faudrait que les Etats européens appliquent de tels principes.

Lors de l'élaboration des conceptions de développement et d'aménagement du territoire transfrontaliers, celles-ci constituent le cadre de stratégies et de mesures concrètes dans l'espace frontalier. La réalisation de ces actions a, à son tour, des répercussions sur les principes d'aménagement du territoire au niveau européen.

Cette démarche correspond au principe de réciprocité, mais en même temps à celui de subsidiarité dans une Europe des régions et des citoyens. Ces deux éléments constitueront à l'avenir les piliers de la coopération transfrontalière européenne, y compris dans le domaine de l'aménagement du territoire.

LE RHIN SUPERIEUR DANS SON ENVIRONNEMENT EUROPEEN DER OBERRHEINGRABEN IN SEINER EUROPÄISCHEN UMGEBUNG



THEME 1

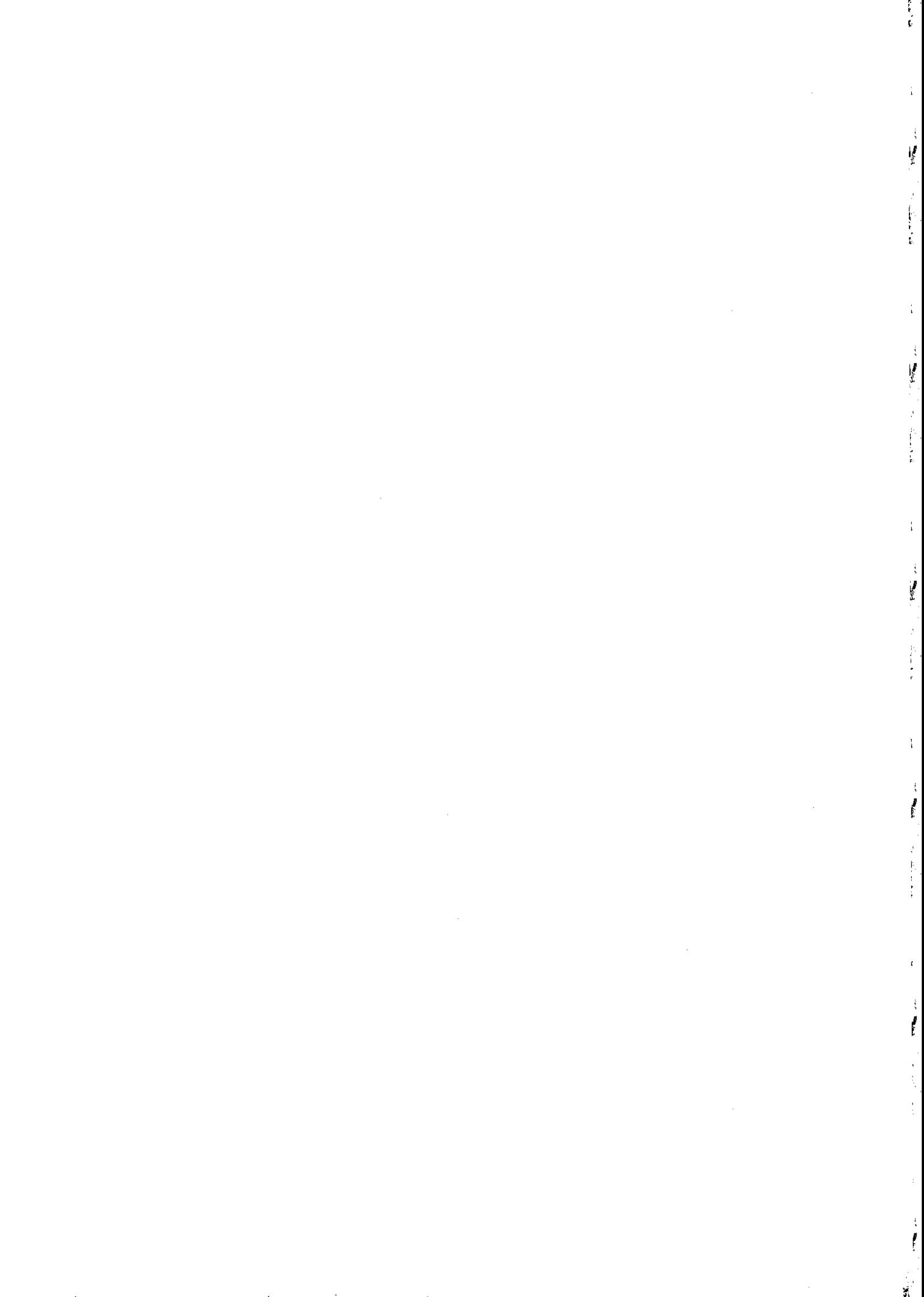
2e point

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: EXPERIENCES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN EUROPE DE L'OUEST ET DE L'EST

PRESIDENT DE SEANCE: Dr. Gerhard SILBERBAUER
Bureau du Gouvernement de l'Etat
Basse Autriche, Vienne

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Christian HAEFLIGER Secrétaire Général de Regio Basiliensis Bâle	45
M. Peter SCHNEIDEWIND Institut autrichien pour l'aménagement du territoire (ÖIR) Vienne	53
M. Géza TOMPAI Ministère de l'Environnement et de la Politique Régionale Budapest	59
Dr. Mikuláš MOJZEŠ M. Dušan SLIMÁK Ministère de l'Economie, Bratislava	63



NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: EXPERIENCES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN EUROPE DE L'OUEST ET DE L'EST

La Regio du Rhin supérieur

Un modèle en Europe!

Un modèle pour l'Europe?

M. Christian HAEFLIGER

Secrétaire Général de la Regio Basiliensis

Bâle

1. L'ESPACE TRINATIONAL "REGIO"

La périphérie de la Regio est jalonnée par trois sommets qui tous portent le même nom d'origine celtique: Belchen (Ballon). Le premier (Ballon d'Alsace), situé dans les Vosges, marque la limite occidentale de la Regio, le deuxième (Belchen), dans la Forêt-Noire, sa limite orientale, et le troisième (Belchenfluh), dans le Jura, sa limite méridionale.

Située le long du Rhin supérieur, au carrefour de trois pays, la Suisse, l'Allemagne et la France, la "Regio" au sud du Rhin supérieur est une région frontalière européenne. Elle est bordée à l'ouest par les Vosges, au sud par le Jura et à l'est par la Forêt-Noire. Sur ses 2,1 millions d'habitants, 770.000 habitent le Haut-Rhin, 750.000 le sud du Pays de Bade et 580.000 la Suisse du Nord-Ouest. Toutefois, l'espace "Regio" s'est élargi lorsque la coopération transfrontalière fut institutionnalisée en 1975. Cette "Euregio du Rhin supérieur" agrandie s'étend jusqu'à Strasbourg, Karlsruhe et le sud du Palatinat et compte 4,6 millions d'habitants.

L'agglomération des trois frontières de Bâle, avec ses 500.000 habitants (dont 35.000 en territoire français et 90.000 en territoire allemand), est elle aussi sillonnée par des frontières.

Loin de n'être qu'une réalité géographique, la Regio forme également une entité historique et culturelle.

Alors que le Rhin a souvent servi de ligne de frontière arbitraire, les habitants de la Regio le considèrent au contraire comme une source de rapprochement, comme l'axe qui, entre les massifs montagneux bordant la plaine du Rhin, traverse une étendue commune.

Ce lien culturel, qui n'a cessé d'unir les habitants de la Regio, se retrouve dans la langue, dans la littérature, dans le folklore et dans l'architecture.

2. L'ORGANISATION SUISSE "REGIO BASILIENSIS"

La "Regio Basiliensis" est la partenaire suisse pour la coopération au Rhin supérieur. Fondée en 1963, elle est une association au sens de l'article 60 ss du Code civil suisse. Elle est soutenue tant par des membres individuels (environ 300) que par des membres collectifs (environ 220): sociétés, organisations et les deux cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne. Son but est d'animer du côté suisse le développement de l'espace du Rhin supérieur en vue d'une région transfrontalière, européenne et solidaire et de coopérer à sa réalisation.

Le secrétariat général est l'organe exécutif de l'Association. Il établit des contacts (par exemple avec des instances européennes) et s'efforce de les développer et de les entretenir. Il entreprend des études, des enquêtes et des programmes d'action et coordonne les groupes de

projet (par exemple l'Etude Regio sur l'économie de la Suisse du nord-ouest).

En 1970, une convention entre les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne signifiait le rattachement à la Regio Basiliensis du Service de coordination internationale, qui devenait organe semi-public. Avec ce service détaché des deux cantons pour la coopération transfrontalière au Rhin supérieur et le secrétariat général de l'association, la Regio Basiliensis est capable d'intervenir tant à titre officiel qu'à titre officieux.

Le secrétariat général et le Service de coordination internationale n'ont que peu de collaborateurs permanents: trois personnes y travaillent à temps complet, dont le secrétaire général, et cinq à temps partiel.

Le Service de coordination, conduit par le chef du Département de l'Intérieur de Bâle-Ville, fait également office de secrétariat de la délégation suisse, tant auprès de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur que des Congrès tripartites. En outre, il représente la Suisse dans les groupes de travail de cette Conférence ou dans les groupes de projet du programme Interreg Rhin supérieur Centre Sud.

Au niveau européen, la Regio Basiliensis a participé à la fondation de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE, Strasbourg 1971), dont elle exerce la vice-présidence. Dans les années 80, elle a collaboré, dans le cadre du Conseil de l'Europe, à la création de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) et a participé à la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

Enfin, dans le domaine de la recherche fondamentale, la Regio Basiliensis et la Fondation pour la collaboration confédérale ont créé en 1975 l'Institut de recherche sur le fédéralisme et les structures régionales.

3. LES PARTENAIRES AU RHIN SUPERIEUR

De nombreuses institutions et organisations, privées ou publiques, s'occupent exclusivement ou en partie des questions liées à la Regio du Rhin supérieur.

Sont partenaires de la Regio Basiliensis, par l'intermédiaire de son secrétariat général, les institutions suivantes:

- pour l'Allemagne, la "Freiburger Regio" en Brisgau;
- pour la France, la "Regio du Haut-Rhin" à Mulhouse;

- pour la Suisse, des institutions privées et publiques des cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne (université, chambre de commerce, Fondation Christoph-Merian, etc.), mais aussi des autres cantons suisses (Fondation pour la collaboration confédérale).

Sont partenaires de la Regio Basiliensis, par l'intermédiaire de son Service de coordination internationale, les instances suivantes:

- pour l'Allemagne, les Regierungspräsidien (préfectures) de Fribourg en Brisgau, Karlsruhe (Bade-Wurtemberg) et Neustadt (Palatinat), les associations régionales "Südlicher Oberrhein" (Fribourg) et "Hochrhein-Bodensee" (Waldshut), et le Landratsamt Lörrach;

- pour la France, le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SGARE) de la Préfecture de la Région Alsace (Strasbourg), la Direction Générale du Conseil Régional d'Alsace (Strasbourg), les Services de l'Exécutif Départemental du Conseil Général du Haut-Rhin (Colmar);

- pour la Suisse, les organes administratifs et gouvernementaux des cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, des instances cantonales du reste de la Suisse du nord-ouest et des instances fédérales.

Avec ces partenaires et d'autres encore, la Regio Basiliensis est membre des comités de coopération transfrontalière suivants:

- la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur et leurs groupes de travail chargés de la mise en œuvre du programme de base;

- le Congrès tripartite, les groupes de travail ad hoc et les groupes de projet;

- le programme Interreg "Rhin supérieur Centre Sud" et ses groupes de projet;

- les Rencontres périodiques internationales de coordination;

- la Rencontre des Aménageurs du Rhin supérieur;

- l'Association des régions frontalières européennes (ARFE);

- l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE);

- la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE).

4. CHRONOLOGIE DE LA COOPERATION TRIPARTITE

Les étapes suivantes ont marqué la coopération tripartite dans le Rhin supérieur:

- 1963: l'idée de coopération à l'échelle d'une région frontalière européenne apparaît pour la première fois à Bâle avec la fondation de l'association Regio Basiliensis, placée sous le signe d'une participation des milieux politiques (cantons), économiques (sociétés) et scientifiques (université).

- 1965: fondation à Mulhouse de la Regio du Haut-Rhin investie des mêmes tâches et déclarée partenaire française de la Regio Basiliensis.

- 1971 à 1975: le Regierungspräsident de Fribourg en Brisgau, le Landrat de Lörrach, le Préfet et le Conseiller général du département du Haut-Rhin, un membre de chacun des gouvernements de Bâle-Ville et Bâle-Campagne et un groupe d'experts se réunissent deux fois par an au sein de la "Conférence tripartite". Celle-ci est préparée et organisée par les Rencontres périodiques internationales de coordination en collaboration avec les instances chargées de l'aménagement du territoire dans chacune des parties de la Regio.

- Dès 1972: réunion de 14 instances du couloir rhénan au sein de la Rencontre des Aménageurs du Rhin supérieur sous la présidence du maire de Heidelberg: collaboration sur une base volontaire, consultations, publications.

- Dès 1976: la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, dotée d'un statut international, remplace la Conférence (régionale) tripartite. Elle est composée de trois délégations de huit membres, conduites chacune par le ministre des Affaires étrangères de son pays d'origine. Elle coiffe le Comité régional tripartite (successeur effectif de la Conférence tripartite) et le Comité régional bipartite, qui se réunissent en général deux fois par an.

Le Comité régional tripartite est composé de trois délégations de huit membres conduites par le Regierungspräsident de Fribourg, par le Préfet de la région Alsace et par un membre du gouvernement de Bâle-Ville.

Le Comité régional bipartite est composé de deux délégations franco-allemandes de douze membres chacune.

- Dès 1980: mise au point du programme de travail du Comité régional tripartite, en fonction de six thèmes principaux: économie, transports, environnement et

énergie, culture, médias, aménagement du territoire. Chacun des thèmes est attribué à un groupe de travail (distinct des groupes de travail ad hoc constitués ponctuellement, comme cela avait été le cas après la catastrophe de Schweizerhalle). Depuis peu, ces groupes de travail traitent l'ensemble des mandats assignés par la Commission intergouvernementale: politique économique régionale (depuis 1976), environnement (depuis 1976), culture (depuis 1978), les transports ferroviaires (depuis 1978) politique régionale des transports (depuis 1983), nouveaux médias (depuis 1985) et aménagement du territoire (depuis 1988).

- 1982: signature de la Convention européenne sur la coopération transfrontalière entre des associations régionales ou des instances gouvernementales, en vue de développer et de renforcer les relations de voisinage.

- 1985: fondation de la "Freiburger Regio-Gesellschaft", dont les buts sont identiques à ceux des associations suisse et française fondées dans les années 60, et déclarée leur partenaire en même temps que les Landkreise du Rhin supérieur méridional et du Hochrhein occidental.

- 1985 à 1987: le ministre-président du Bade-Wurtemberg, le Président du Conseil régional d'Alsace et un membre de chacun des gouvernements cantonaux de Bâle-Ville et Bâle-Campagne président le Symposium "Universités et Région", rencontre annuelle de représentants de la recherche universitaire au Rhin supérieur et des milieux économiques. A cette occasion, dix groupes de projet mettent au point un programme d'innovation qui vient compléter le programme de base officiel.

- Dès 1988: le Congrès tripartite remplace le Symposium "Universités et Région". Il offre l'occasion de confronter les résultats des groupes de travail (à partir du programme de base de 1980) et ceux des groupes de projet (programme innovateur de 1985) et d'approfondir la réflexion à partir d'un thème général (1988 les transports, 1989 la culture, 1991 l'environnement, 1992 l'économie), en présence de nombreuses personnalités politiques. Dans les trois pays, la promotion des congrès est du ressort des organes politiques représentés à la Commission inter-gouvernementale. Les milieux scientifiques et économiques sont associés à l'organisation de ces congrès, dont les trois délégations se chargent à tour de rôle.

- Octobre 1989: signature de la Déclaration d'Intention pour un concept commun de développement transfrontalier par les représentants du Land Bade-Wurtemberg, des associations régionales "Südlicher Oberrhein" et "Hochrhein-Bodensee", de la DATAR, des préfetures d'Alsace, de la Région Alsace, des départe-

ments du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne et de la CE. Sur la base du concept de développement, financé en commun, les parts de cofinancement pour neuf projets trinationaux et douze projets binationaux, dans le cadre des lignes directrices Interreg, peuvent être garanties. Depuis 1992, 19 groupes de projet et le Comité de pilotage travaillent à la réalisation des projets.

- Novembre 1989: Convention pour une "Confédération européenne des universités du Rhin supérieur - EUCOR". Suite aux trois Symposiums "Universités et Région" (1985 à 1987), les universités de Bâle, Fribourg, Karlsruhe, Strasbourg et Mulhouse institutionnalisent leur collaboration à l'égard de cours d'études communs et d'autres projets (e.g. REKLIP un projet climatologique régional).

- Décembre 1989: le Président de la République française, le Chancelier de la République fédérale d'Allemagne et le Président de la Confédération suisse se rencontrent à Bâle avec leurs trains rapides - TGV, ICE et Rail 2000 - à l'occasion du 25^e anniversaire de la Regio Basiliensis. Ils y signent une "Déclaration tripartite rhénane" qui contient un programme en douze points relatif aux projets essentiels au Rhin supérieur.

- 1990: grâce à l'initiative des villes de Fribourg en Brisgau et Mulhouse est instaurée la "Conférence des maires du Rhin supérieur" avec, initialement, 16 membres. On y aspire à une institutionnalisation des communautés locales selon le modèle COMREGIO, en complément du niveau étatique-régional bien établi.

- Dès mars 1991: la Regio Basiliensis, la "Regio du Haut-Rhin" et la "Regio de Fribourg" renforcent leur coopération en créant le "Comité de coordination des trois Regios-KAR" qui siège trois fois par an. Il est constitué par quatre membres de chacun des trois comités directeurs.

- Dès novembre 1991: les Comités régionaux de la Commission intergouvernementale (voir 1976) se réunissent dorénavant en commun et se regroupent sous la nouvelle dénomination "Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur". Cette "Conférence du Rhin supérieur" siège deux fois par an et se compose d'une délégation allemande et française de douze membres chacune et d'une délégation suisse de huit membres.

- 1992: en complément du niveau étatique-officiel (Conférence du Rhin supérieur) et du niveau communal-local (initiative COMREGIO), des voix s'élèvent en faveur de la création d'un niveau de rencontres régionales dans le cadre d'un "Conseil du Rhin supérieur" constitué de députés régionaux.

5. UN BILAN

Comme nous l'avons vu, l'activité spécifique de la Regio Basiliensis s'exerce non seulement au niveau de l'Association elle-même, mais également à l'échelle des rencontres officielles tripartites. C'est pourquoi on ne peut interpréter ses résultats ou ses succès superficiellement, sans tenir compte du contexte dans lequel ils ont été obtenus.

A cet égard, la Regio Basiliensis a réussi avant tout à établir et à entretenir de nombreux contacts s'étendant pour la plupart au-delà des frontières, à constituer un réseau d'information permanente, à mettre en place et surtout à institutionnaliser une coopération régulière, et ce, tant avec les pouvoirs publics, dans le cadre du programme de base ou celui d'Interreg, qu'avec les universités et les milieux économiques, dans le cadre d'autres programmes.

Cette activité s'est également répercutée dans d'autres domaines de la vie publique, donnant l'impulsion à des actions plus informelles se réclamant toutes de la Regio.

Domaine de l'économie

Analyse du développement économique de la région, ses forces, ses faiblesses; perspectives économiques.

Concrètement, nous avons - par exemple -

- défini et, dans la mesure du possible, amélioré le statut juridique des travailleurs frontaliers et édité un guide juridique;

- élaboré et mis à jour l'"Etude Regio sur l'économie de la Suisse du nord-ouest", qui, depuis 14 ans, constitue un texte de référence sur ce sujet;

- participé, dans le cadre du programme Interreg, à la création du Centre européen de management à Colmar.

Domaine des transports

Promotion d'une politique régionale des transports publics; développement d'une plaque tournante des transports, autour des axes Bâle-Mulhouse-Fribourg.

Concrètement, nous avons - par exemple -

- élaboré un projet de construction de l'accès ferroviaire à l'"EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg";

- collaboré à la mise au point d'un "horaire de la Regio", annuellement depuis 1977, en vente dans les kiosques, gares, offices de tourisme et en librairie;
- participé à la création d'une association internationale tarifaire pour le développement du trafic à petite distance et au projet de la "Regio-S-Bahn" (RER Regio).

Domaine de l'environnement et de l'énergie

Examen de conformité des projets de grande envergure visant l'approvisionnement en énergie aux normes écologiques actuelles; adoption des mesures de protection de l'environnement.

Concrètement, nous avons - par exemple -

- participé, lors de l'action lancée par les autorités pour maîtriser les conséquences de la catastrophe de Schweizerhalle (Sandoz), aux groupes de travail tripartites ad hoc "Amélioration des prescriptions sur la sécurité", "Atteintes à l'environnement/ Mesures d'assainissement/Dédommagement" et "Pour une meilleure information";
- participé au projet REKLIP, doté d'un budget de plusieurs millions de francs, auquel prennent part 20 groupes de chercheurs issus des milieux universitaires ou politiques, ou d'entreprises privées (étude sur le climat de la région à l'aide de programmes de mesure coordonnés, modélisation mathématique du climat, mise en place d'un système d'observation permanente du climat dans la perspective d'incidents survenant dans l'industrie ou pour les besoins de la protection de l'environnement).

Domaine de la culture

Promotion du développement culturel de la région; contacts avec des institutions culturelles; coordination des activités qui s'exercent de part et d'autre des frontières.

Concrètement, nous avons - par exemple -

- créé l'"Orchestre symphonique des jeunes de la Regio";
- coopéré avec le "Cercle pédagogique de la Regio" (camps scolaires annuels, guide d'excursions scolaires, projet d'école tripartite);

- créé la Fondation culturelle de la Regio (promotion et financement d'activités culturelles, par exemple les colloques "Histoire du Rhin supérieur").

Domaine des médias/communication

Développement d'une politique régionale des médias; promotion de l'information régionale directe; perspectives.

Concrètement, nous avons - par exemple -

- participé, notamment en faisant les démarches nécessaires pour obtenir une concession radiophonique, au projet de radio locale "Rhywälle", en collaboration avec les éditeurs de journaux de la Suisse du nord-ouest;
- collaboré au groupe de travail tripartite "Nouvelles formes d'information et de communication" (harmonisation des tarifs pour le téléphone et les lignes ionées sous le titre de "Metropolitan Area Network"; compatibilité des systèmes Videotex, BTX et Minitel; constitution d'un glossaire trilingue).

6. LES REACTIONS

Lorsqu'une association comme la Regio Basiliensis a des activités aussi nombreuses et variées, il va sans dire qu'elle suscite les réactions les plus diverses.

Mais ce qui importe avant tout, c'est que les gouvernements des trois Etats intéressés prennent conscience de la réalité que représente la Regio du Rhin supérieur, même s'ils n'approuvent pas toujours ce qui s'y fait. A cet égard, l'existence de la Commission inter-gouvernementale et la rencontre des Chefs d'Etat en décembre 1989 témoignent de l'intérêt que les gouvernements manifestent pour l'"Euregio du Rhin supérieur".

Comme le démontrent des enquêtes universitaires, les nombreuses conférences tenues sur ce sujet et des études parues dans les journaux, la Regio est reconnue partout dans le monde comme un modèle de coopération tant régionale qu'internationale.

7. HORIZON 2013

La Regio Basiliensis se donne pour objectif de participer à l'élaboration de projets régionaux dans chacun des domaines mentionnés, en continuant de jouer son rôle de moteur dans les relations entre les partenaires de la région.

Pour le moyen et le long terme, il s'agit en outre de trouver des solutions interrégionales aux problèmes qui se posent dans la région frontalière qu'est la Suisse du nord-ouest. Cela vaut en particulier pour les domaines de la santé, de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle et de la culture, etc. Pour la Regio Basiliensis, il s'agira par ailleurs de participer activement à rendre la Suisse plus sensible aux problèmes de la Regio. En outre, elle s'attachera à intensifier la collaboration avec les organes du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne chargés de la coopération transfrontalière. La période de réalisation des objectifs à long terme s'étendra donc jusqu'à 2013, année du cinquantenaire de notre Association. Au cas où nous aurions bien travaillé jusqu'à cette date, nous pourrions probablement dissoudre l'association Regio Basiliensis. Si nos objectifs n'étaient pas atteints, et bien nous continuerons à coopérer à la construction de la "petite Europe du Rhin supérieur".

D'une manière plus générale, un principe dominera notre action: celui de la pluralité. En effet, les frontières ne pourront être surmontées que si nous mettons en commun les différents intérêts actuels et latents et que nous associons à notre action les citoyens, l'Etat, les milieux économiques et les milieux scientifiques.

8. CONCLUSIONS

En matière d'aménagement du territoire transfrontalier, il faut se poser davantage la question du "comment" et se soucier moins du "quoi". En effet, l'aménagement du territoire traditionnel est une pratique fort utile, mais généralement restreinte: on s'y enquiert du "quoi". Pourtant, les axes de développement bien connus avec les villes maîtresses etc. sont souvent une véritable perfection ex-post de développements irrationnels. On devrait cesser de viser des états finaux pour mieux accéder aux stratégies de développement.

En tant que vieux parlementaire au niveau cantonal, j'ai appris à me méfier des spécialistes en cette matière et

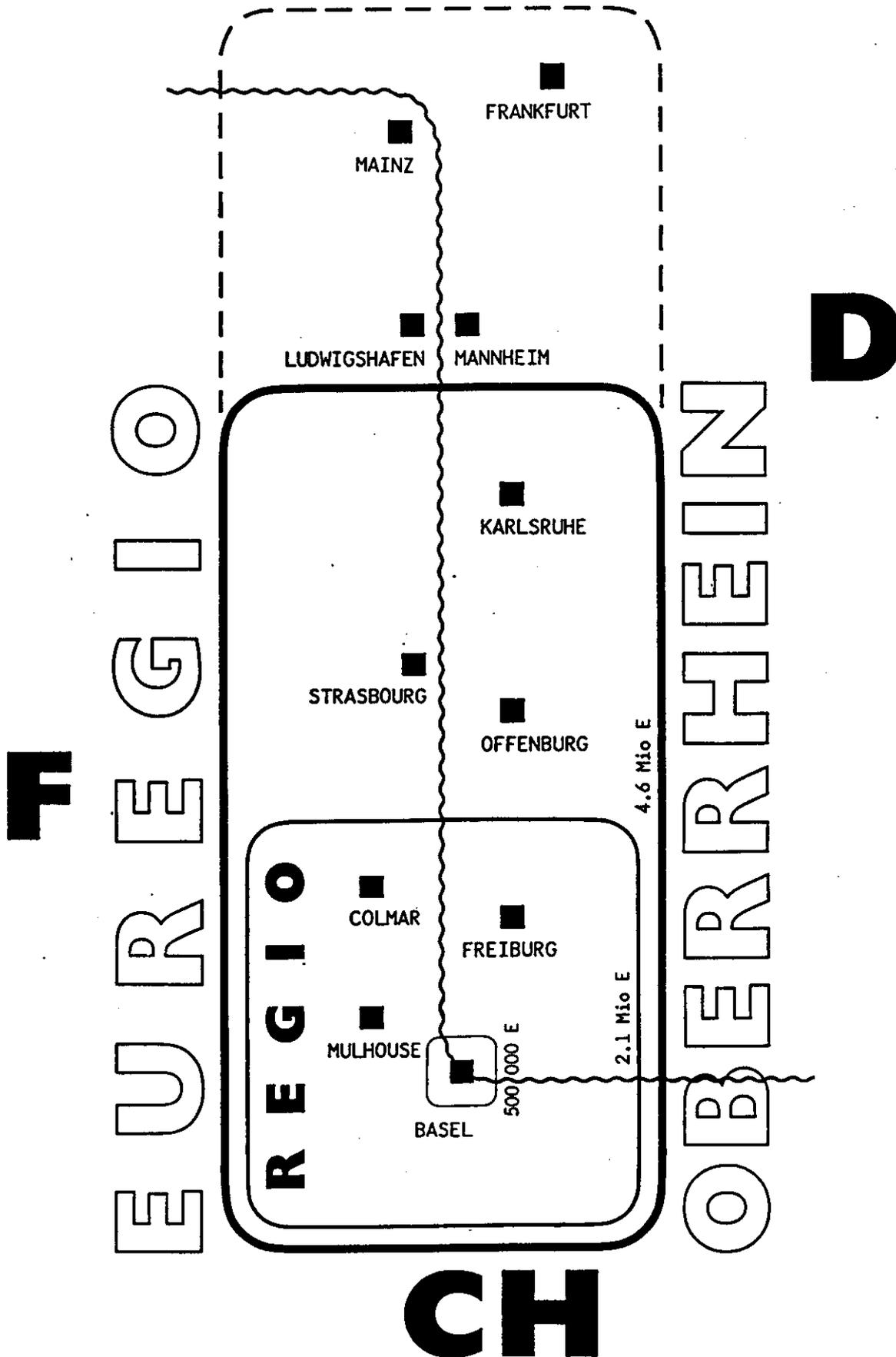
me suis accordé impunément le titre d'"amateur universel". Jouons le jeu: soyons des amateurs universels! L'aménagement du territoire doit devenir consécutif, précédé d'une création économique, politique et culturelle intégrale d'espaces vitaux vérifiables par et pour les citoyens. Ainsi serait posée la question du "comment" qui veut dire, développer une "réflexion directrice concrète" au lieu de suivre une conception abstraite. Qu'est-ce que cela signifie? Cela veut dire, vivons les régions d'Europe, vivons nos petites républiques secrètes, mais ne les proclamons jamais, puisque "surmonter des frontières" ne devra jamais être synonyme de la création de nouvelles frontières.

Aujourd'hui, l'Europe vit sous la malédiction de la maxime bien intentionnée que Woodrow Wilson formula au cours de la première guerre mondiale et d'après laquelle tous les peuples jouiraient de l'autodétermination à la création d'une nation individuelle. Je dis malédiction parce que la nation-état n'apporte pas la solution aux problèmes. Là où des minorités cherchent vainement leur identité des conflits kurdes, yougoslaves ou autres aboutiront inéluctablement en déportations et épurations, l'étatisation de cette recherche d'identité ne pouvant être un but en soi. Nous ne devons donc pas créer des frontières sûres pour des collectivités ethniques, mais plutôt établir dans toute l'Europe:

- les droits de l'homme pour chaque individu,
- des structures fédéralistes afin de décentraliser le pouvoir et de permettre des décisions différenciées et régionalisées,
- selon le principe de subsidiarité, le transfert des compétences politiques aux régions en ce qui concerne la micro-intégration transfrontalière.

Avec ces trois prémisses, l'Europe de demain ferait oublier les frontières nationales d'hier sans avoir à les abolir.

Januar 1993



NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: EXPERIENCES DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN EUROPE DE L'OUEST ET DE L'EST

Aménagement régional dans le triangle de villes Vienne-Bratislava-Győr: expériences et espoirs

M. Peter SCHNEIDEWIND
Institut autrichien pour l'aménagement du territoire (ÖIR)
Vienne

La région Vienne-Bratislava-Győr

Depuis la chute du rideau de fer, la région située à la frontière entre la Hongrie, la Slovaquie et l'Autriche bénéficie d'une attention particulière, et ce n'est pas seulement du point de vue autrichien que la structure et les caractéristiques de cette région ont fondamentalement changé du jour au lendemain.

Tout d'abord, je voudrais décrire brièvement cette région.

Vienne et Bratislava sont distantes de 60 km, et Győr est à 120 km de Vienne et 80 de Bratislava. Ensemble, ces trois villes comptent environ 2,1 millions d'habitants, auxquels il faut ajouter un autre million pour la région hors agglomération. Toutefois, les tailles de ces trois villes et de la région qu'elles drainent varient dans des proportions importantes, puisque ce rapport est d'environ 9:3:31.

Pour la région délimitée par ces trois villes, on obtient une densité de population d'environ 300 habitants au km², ce qui correspond à peu près à la densité de certains Länder de la partie occidentale de l'Allemagne comme la Hesse ou le Bade-Würtemberg; ce chiffre est toutefois inférieur à celui de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ou d'autres régions urbaines fortement peuplées de l'Europe occidentale.

Si l'on réduit la région à l'axe compris entre Vienne et Bratislava, on obtient alors une superficie de 300.000 km² et une densité démographique d'environ 900 habitants au km².

Ces trois régions sont également très différentes du point de vue de leur fonctionnalité et de leur dynamique de croissance. Vienne et Bratislava ont le même statut dans le système régional de l'Etat - y compris leur position extrêmement périphérique à l'intérieur de leurs pays respectifs. Győr, en revanche, est une grande capitale provinciale qui partage cette fonction avec la ville de Sopron, située environ 80 km à l'ouest, selon la nouvelle division administrative (Komitat Győr-Sopron).

Les villes de Vienne et de Bratislava ont eu, dans le passé, un développement totalement différent tout en bénéficiant d'un même statut à l'intérieur du pays. A Vienne, la population décroît très sensiblement depuis les années 60 alors que Bratislava a connu une croissance démographique extraordinairement élevée entre 1970 à 1991, avec un accroissement de plus d'un tiers (+1,8% par an). Mais la capitale de l'Autriche regroupe 20% de la population du pays, alors que le rapport pour Bratislava par rapport à la Slovaquie n'est que de 9%. A Vienne, la dynamique du développement - comme dans presque tous les pays d'Europe occidentale - révèle une tendance à la suburbanisation démographique et économique, alors qu'en Slovaquie, la concentration

dans les villes se fait essentiellement au détriment de l'arrière-pays, ce qui conduit à des schémas de dépendance mutuelle et à des types de problèmes très différents à l'intérieur des régions. La région de Győr connaît également une période de développement très dynamique depuis 20 ans mais, en comparaison, la relation entre la ville et la région est plus équilibrée qu'à Bratislava. Depuis le début de la libéralisation de l'économie hongroise, bien avant la chute du régime communiste, la région a profité de sa proximité avec une frontière occidentale, et elle s'est développée sur une structure économique relativement bonne au départ.

La géographie de la région est dominée par le Danube. Vers Győr, la région s'ouvre sur la plaine hongroise, tandis qu'au nord et au nord-est de Bratislava se dressent les Petites Carpates et, à l'ouest et au sud-ouest, les préalpes autrichiennes qui constituent des frontières naturelles. Le sud du Danube (et le nord aussi du côté autrichien), est une région d'agriculture intensive. Le long du Danube, dans la zone frontalière entre la Slovaquie et la Hongrie, se trouvent d'importantes nappes phréatiques dont les deux pays dépendent pour une grande part. La valeur écologique des paysages qui bordent les cours d'eau (March et Danube) ainsi que la région bordant le lac de Neusiedl ont conduit à prendre d'importantes mesures de protection de l'environnement. Sur les rives sud du lac de Neusiedl, une zone située de part et d'autre de la frontière entre l'Autriche et la Hongrie a été déclarée parc national. Il est prévu de transformer également en parc national d'importantes zones de prairies fluviales bordant le Danube et la March.

Relations régionales

La région que nous venons de décrire est divisée par trois frontières d'Etats et séparée par conséquent en trois zones distinctes. Les frontières politiquement imperméables et la faible interdépendance économique ont conduit les populations de ces régions à se tourner le dos. L'ouverture politique a inspiré des espoirs de changement, mais, ce qui est d'abord apparu, c'est un énorme fossé économique entre ces régions. Selon l'indicateur utilisé (et la source citée), les niveaux économiques correspondent à des rapports de 2:1:10 (par exemple les salaires dans l'industrie en 1990) ou de 1:1:6 (PNB par habitant en dollars US) entre respectivement la Hongrie, la Slovaquie et l'Autriche. Cette disparité a conduit à réévaluer la situation générale et à passer d'une attitude d'ouverture, à une attitude plus défensive, changement qui s'explique d'autant plus que la disparité économique risque de se prolonger pendant longtemps.

L'Institut autrichien pour l'aménagement du territoire (ÖIR)¹ a mené une étude dans laquelle sont élaborés

quatre scénarios de développement économique et politique dans les pays d'Europe de l'Est, selon les conditions à l'intérieur des pays concernés et l'influence exercée par l'Europe occidentale. Dans le plus favorable de ces scénarios, la disparité économique entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest ne commence à s'atténuer (faiblement) que dans la seconde moitié d'une période de 15 ans. La plupart des collègues travaillant dans ce domaine sont parvenus à un pronostic plus ou moins identique (toutefois, j'aimerais faire remarquer que les pays voisins en cours de réforme économique espèrent toujours surmonter les disparités économiques avec l'Europe occidentale en quelques années).

Si l'on examine de plus près les expériences de relations transfrontalières entre ces trois villes de Vienne-Bratislava-Győr, on se rend compte rapidement qu'il n'est pas significatif de comparer toutes les relations en même temps. Même si beaucoup de caractéristiques sont semblables, les différences sont très grandes dans les détails. Ainsi, les relations entre la Hongrie et l'Autriche sont politiquement et économiquement différentes de celles qui unissent la Slovaquie et l'Autriche; de même, les relations régionales existant entre Bratislava et Vienne sont totalement différentes de celles qui se sont développées dans les régions frontalières entre l'Autriche et la Hongrie. Cette dernière région est dominée par Győr-Sopron et le nord du Burgenland-Wiener Neustadt. La région frontalière austro-hongroise a une longue histoire de coopération durant et après l'ère "socialiste", ce qui se traduit par une institutionnalisation beaucoup plus poussée des relations, qui s'exprime par exemple dans la création d'un conseil régional composé de représentants du Burgenland et des quatre Komitat hongrois frontaliers.

J'aimerais donc me concentrer sur les relations entre les régions urbaines de Vienne et de Bratislava telles qu'elles se présentent actuellement, et examiner leurs perspectives.

La région frontalière Vienne-Bratislava

L'analyse des relations transfrontalières à la frontière austro-slovaque est difficile, comme pour toutes les anciennes frontières avec le bloc oriental, par manque d'expérience. En dépit des disparités considérables qui existent à l'intérieur de l'Europe occidentale, on ne trouve pas de régions contiguës présentant des écarts de PNB par habitant supérieurs à un rapport de 1 à 2. Dans le monde industrialisé, il faut aller vers les régions frontalières entre les Etats-Unis et le Mexique pour trouver des écarts de prospérité comparables à ceux qui existent aujourd'hui entre les pays de l'espace économique européen et les pays d'Europe de l'Est. Cette situation montre que des écarts de prospérité aussi considérables peuvent se maintenir pendant de très

longues périodes (mais aussi que l'écart à la frontière est inférieur à celui que l'on observe si l'on prend la moyenne de l'Etat; ainsi, le PNB par habitant à la frontière mexicaine est supérieur de 50% à la moyenne nationale, et les régions frontalières américaines sont généralement en-dessous du niveau national).

Il est difficile d'analyser systématiquement les expériences menées jusqu'à présent parce que les changements sont trop récents. Néanmoins, dans trois des domaines les plus importants - politique et administration, économie, transport - ces nouvelles conditions peuvent être décrites comme suit:

Dans le domaine de la politique et de l'administration, des relations très intenses ont immédiatement été encouragées et développées de part et d'autre au niveau de l'Etat et entre les capitales.

La fonction de Vienne comme porte de l'Occident pour Bratislava (et la Slovaquie) a été établie avec l'accord apparent des deux côtés. En ce qui concerne la main d'œuvre, il semble qu'il y ait également entente pour garder les frontières aussi imperméables que possible.

La possibilité de combiner des salaires élevés (en Autriche) avec un faible coût de la vie (en Slovaquie), d'une part, et la forte demande en main d'œuvre bon marché et (en moyenne) hautement qualifiée par les entreprises viennoises (notamment dans le secteur de la production), d'autre part, rend le marché du travail viennois très attrayant pour la main d'œuvre de Bratislava. Cet attrait objectif a été considérablement réduit par des mesures d'ordre politique: politique restrictive de l'emploi des étrangers en Autriche, absence d'accords bilatéraux sur les contributions à la sécurité sociale et sur les impôts directs (contrairement à ce qui existe entre pays frontaliers d'Europe occidentale) et coût relativement élevé du transport vers le lieu de travail à l'intérieur de l'Autriche. Un accroissement sensible du nombre des travailleurs transfrontaliers exigerait également d'augmenter la capacité des passages aux douanes. Le fait qu'il n'existe qu'une seule route internationale et une voie de chemin de fer entre Bratislava et Vienne, ou plus précisément entre la Slovaquie et l'Autriche, implique de longues périodes d'attente aux frontières (au moins une demi-heure), ce qui est aussi un obstacle efficace à l'intégration du marché du travail. Parmi les travailleurs étrangers qui ont été enregistrés au cours des trois dernières années sur le marché du travail de Vienne et de l'est de l'Autriche, un petit nombre seulement vient de Slovaquie. Il n'y a donc pas eu pour l'instant d'invasion du marché du travail viennois par des travailleurs slovaques.

D'un point de vue économique, Bratislava joue un rôle peu important pour l'économie de la région viennoise.

A ce jour, on ne dispose d'aucune information précise sur le nombre d'entreprises autrichiennes exerçant des activités à Bratislava ou en Slovaquie, mais il est à peu près certain que la République tchèque et surtout la Hongrie - dans la région frontalière et à Budapest - sont jugées beaucoup plus attrayantes.

Le volume des échanges commerciaux entre Bratislava et Vienne est également beaucoup plus faible qu'entre Vienne et les villes hongroises (en particulier Sopron mais aussi Győr et d'autres petites villes), sans doute parce que, dans ce cas, les relations commerciales sont beaucoup plus anciennes et plus équilibrées.

Il a été décidé il y a quelques mois entre le Gouvernement slovaque et l'Autriche (au niveau du Burgenland et au niveau fédéral) de lancer un projet économique concret sous la forme d'un "parc d'activités transfrontalier Burgenland du nord/Bratislava". Les travaux de planification ont déjà commencé. L'objectif de ce parc d'activités relativement modeste dans ses dimensions (70 à 100 ha) est d'ordre économique, mais il touche aussi la politique étrangère, car il a pour but, en effet, de "réinstituer des relations économiques transfrontalières", de contribuer à "soutenir le processus de transformation intervenant en Slovaquie" et, enfin, de promouvoir un "développement coordonné de l'axe Vienne-Bratislava". La décision quant à la localisation de ce parc sera prise au printemps. A moyen terme, c'est-à-dire à échéance de trois à cinq ans, environ 450 emplois seront créés. La valeur symbolique de ce projet est certainement plus grande que l'effet qu'il pourra avoir sur l'économie. Il convient de souligner toutefois qu'il tient compte de la situation du Burgenland, en ce sens que la partie nord de cette province est considérée comme zone d'influence potentielle de Bratislava.

La grande priorité dans les relations entre l'Autriche et l'ex-bloc de l'Est depuis la suppression du rideau de fer a porté sur les transports. En Autriche, on s'attend à ce que la transformation des économies à l'Est s'accompagne d'un accroissement énorme du trafic, notamment routier. Les densités de circulation étaient relativement faibles à la fin des années 80 et le réseau routier peut difficilement accepter une augmentation du trafic. La nouvelle autoroute, partiellement achevée entre Vienne et Győr, a apporté un certain soulagement; elle devrait arriver à la frontière en 1994.

Il est également prévu sur le territoire autrichien une voie rapide reliant la A4 à Bratislava, mais ce projet n'a pas encore atteint le stade de la planification. Les plans d'extension du réseau routier se heurtent à une très vive résistance des écologistes, qui préféreraient voir se développer d'abord le réseau ferroviaire, conformément aux priorités déclarées au niveau politique.

Ce réseau ferroviaire a particulièrement besoin d'être amélioré et étendu. Actuellement, il existe un train de passagers d'intérêt local entre Vienne et Bratislava, qui relie les deux villes en 67 minutes depuis que des mesures ont été prises pour réduire le temps de trajet en 1990. Toutefois, le gain de temps par rapport à 1914 est de six minutes seulement! A l'époque, il y avait d'ailleurs entre les deux villes une liaison supplémentaire ressemblant à un tram. Le principal itinéraire ferroviaire prévu pour l'avenir bifurquera par rapport à la liaison Vienne-Győr au niveau de Kittsee et il rejoindra Peterzaika où il fusionnera avec le métro prévu.

Dans le domaine du transport de marchandises, l'absence d'infrastructure ferroviaire adéquate entrave le développement du fret. Les scénarios du futur élaborés par l'Autriche envisagent une multiplication par cinq du trafic de passagers et par dix du trafic de fret. L'augmentation des échanges transfrontaliers au cours des trois dernières années a atteint les limites supérieures de ces scénarios, mais on estime que cette augmentation va connaître un ralentissement après la réorientation du flux des échanges commerciaux qui, au lieu de se faire à l'intérieur du Comecon, se feront entre l'Est et l'Ouest.

Je ne souhaite pas m'appesantir sur une description des tendances encore floues du développement des relations régionales entre les villes de Vienne et de Bratislava, mais j'aimerais examiner les perspectives à long terme de ces relations. Toutefois, je voudrais faire deux remarques préalables:

Nous connaissons actuellement une période de grands bouleversements. La faillite économique et politique du "Kasernensozialismus"² et la transformation de la carte politique de l'Europe orientale, ainsi que les efforts presque simultanés pour intensifier le processus d'intégration de la Communauté européenne (et de l'espace économique européen) sont des facteurs qui ne permettent pas de programmer avec certitude l'évolution future. Il faut attendre que se soit levé le brouillard de la restructuration pour pouvoir envisager de nouveau des activités de planification en général et d'aménagement du territoire en particulier.

La planification et l'aménagement n'ont de sens que pour des périodes "linéaires" c'est-à-dire durant lesquelles les évolutions sont linéaires, même s'il existe plusieurs lignes d'évolution très différentes en même temps. Même alors (on peut le dire aussi des périodes où les conditions restent plus ou moins constantes), tous les secteurs n'évoluent pas au même rythme. L'unité de référence temporelle est de l'ordre de l'heure pour les médias, de la journée pour les opérations de bourse, de quelques semaines pour l'industrie, et de la durée d'un

mandat en politique (quatre ans ou plus). En ce qui concerne les changements des structures régionales, cette période est particulièrement longue, surtout si ces changements touchent aux infrastructures; il en est de même des changements dans la culture d'une région, c'est-à-dire dans ses habitudes sociales et ses schémas de comportement. Dans ces deux cas, l'unité de référence temporelle se mesure en décennies (la "génération" peut constituer une unité valable). Cette lenteur du changement régional et social n'est pas nouvelle, mais on a tendance à l'oublier dans les périodes de transformations ou de bouleversements. Les informations provenant des différents secteurs sont souvent directement liées les unes aux autres. Ainsi, les prévisions de croissance pour les années à venir sont une "preuve" de l'attractivité des emplacements; les taux de chômage des derniers trimestres confirment la nécessité d'investir dans des infrastructures, etc.

D'ores et déjà, j'aimerais donc rappeler que les décisions engagées en matière d'aménagement du territoire exerceront leur influence essentiellement sur la génération prochaine. Cette remarque s'applique à la fois aux mesures et projets mis en œuvre et à ceux qui ne l'auront pas été. C'est pourquoi ces décisions doivent être prises en tenant compte moins des aléas de l'actualité que des déterminants à long terme du développement des systèmes régionaux.

Ensuite, la question des relations futures entre les régions frontalières - le long de la frontière avec l'ex-bloc de l'Est en général et entre Vienne et Bratislava en particulier - a été examinée jusqu'à présent d'un point de vue essentiellement bilatéral. Le principe était de réduire, dans l'intérêt des deux côtés, l'écart économique énorme à cette frontière désormais ouverte ("politique régionale de frontières ouvertes"). Toutefois, cette perspective est trop étroite dans le cas de ces deux capitales; il convient donc, comme certains l'exigent actuellement, de réévaluer ces villes (et d'autres villes) dans le cadre du système urbain d'une Europe intégrée.

Selon le document de la Communauté européenne "Europe 2000", les villes et leur développement fonctionnel d'une part, les interrelations des régions frontalières d'autre part (notamment avec l'ancien bloc de l'Est), sont des facteurs particulièrement importants pour l'évolution de la structure régionale de l'Europe. Certains spécialistes élaborent déjà de nouveaux axes à grande échelle entre Berlin et Vienne-Bratislava en passant par Prague et en continuant ensuite vers Budapest et Bucarest. J'aimerais présenter la toile de fond de ces projets à longue échéance pour le développement de Vienne-Bratislava.

La double métropole Vienne-Bratislava

La notion de deux grandes villes qui se développent ensemble - non seulement du point de vue démographique et géographique mais aussi dans un sens fonctionnel - est très séduisante pour les aménageurs et les politiciens. On peut sourire à cette idée de course pour devenir une des dix plus grandes régions urbaines européennes, mais il n'en reste pas moins que beaucoup de gens définissent leurs aspirations sociales et économiques dans ce genre de comparaison. Du point de vue d'une politique du développement, il est également tout à fait raisonnable d'envisager une telle métropole jumelée.

Dans une vingtaine d'années, cette métropole double pourrait ressembler à ceci:

"Les deux villes compteront au moins 300.000 habitants de plus chacune. La population de la métropole jumelée devrait donc atteindre environ 3 millions de personnes si l'on prend en compte l'axe et les zones d'influence immédiates, et cette population continue de croître. Vienne-Bratislava est ainsi une des conurbations qui croît le plus rapidement en Europe occidentale. Au sud du Danube, une bande de développement étroite et presque fermée s'est constituée le long des infrastructures. Les problèmes sociaux sont énormes dans les deux villes, en particulier dans les anciens quartiers résidentiels, mais d'importants programmes de logement permettent de soulager la situation. Les nouveaux secteurs de population se trouvent à Vienne au nord du Danube, à Bratislava à l'est de la ville, et dans les nouvelles petites villes satellites du nord. L'attrait de la métropole double repose sur une division délibérée des fonctions où dans une des deux villes (régions urbaines) dominant des activités intensives, notamment dans le secteur de la production, alors que l'autre se spécialise dans des fonctions commerciales et logistiques axées sur le centre et l'est de l'Europe. La position centrale de la métropole double crée un bassin d'influence beaucoup plus grand que le simple territoire constitué par son arrière-pays. Sur le plan international, l'implantation d'institutions européennes et l'organisation de grandes manifestations rend la métropole compétitive. Une autre clef du succès pourrait être la présence d'institutions culturelles ou éducatives internationales dans les domaines de la technologie et de l'économie, pour donner une importante dimension culturelle à la métropole. Les capacités de production (services et biens) de la région sont impressionnants par leur variété plus que par leur haute spécialisation.

Il y a quelques années, le réseau de transport interurbain Vienne-Bratislava a été mis en service. En dépit

des liaisons ferroviaires rapides et des trains intercity (toutes les heures; temps de trajet: 40 minutes), les embouteillages quotidiens sur les routes d'accès pour entrer et sortir de la ville continuent d'empirer."

Il faudra mettre en place de nombreux jalons avant de pouvoir réaliser un tel scénario. Les plus importants à mon sens sont les suivants, qui paraissent plus ou moins indispensables:

- l'engagement des deux villes et des deux Etats dans un développement régional concerté (auquel participent naturellement les communes concernées, en dehors des deux grandes agglomérations);
- l'institutionnalisation des relations entre les villes à un niveau politique et administratif;
- le développement massif des infrastructures, dont la planification et le financement entreront dans leur phase décisive au cours des cinq prochaines années (et pour lesquels une aide financière internationale sera probablement nécessaire);
- l'organisation de manifestations internationales à un niveau européen et mondial; il serait intéressant que les bâtiments construits à cette occasion puissent être utilisés ensuite pour abriter des institutions (éducatives) internationales ou supranationales;
- un programme social et de construction de logements intensif afin de surmonter les problèmes liés aux migrations (un consensus étant préalablement nécessaire pour autoriser l'immigration). Sans immigration, il n'y aura pas de métropole double. La dynamique du développement (au moins économique) repose sur une attractivité élevée (accompagnée de frontières ouvertes) et celle-ci suppose des migrations. Les moyens de contrôler les flux migratoires sans porter atteinte à l'attractivité sont très limités.

Dans la mesure où toutes ces étapes devraient être réalisées dans les dix prochaines années, il est possible d'évaluer la probabilité de leur réalisation à partir des attentes d'aujourd'hui. Dans cette analyse, il ressort immédiatement que la constitution de cette métropole double est très risquée d'un point de vue purement technique et économique, mais aussi à cause de ses retombées sociales et, surtout, écologiques peu souhaitables. Il est sans doute très difficile aujourd'hui de justifier le caractère "durable" d'un tel développement.

Pour Vienne, il existe aussi un risque particulier d'entretenir des relations trop fortes avec l'Est, ce qui pourrait affaiblir son orientation vers l'Ouest - avis partagé aujourd'hui par de nombreux analystes.

Vienne et Bratislava: villes voisines

La logique de la métropole double consiste à profiter, par la coopération, de la synergie découlant de sa localisation en Europe, mais il existe une seconde solution - qui est au moins aussi plausible et sensée que la première - qui réside dans le développement de relations de voisinage à long terme entre les deux villes. Elles seraient en effet voisines en ce sens qu'elles sont proches l'une de l'autre et elles vivraient dans la paix et l'amitié sans entretenir de relations fonctionnelles, mais en s'intégrant dans des systèmes en grande partie indépendants (comme des voisins dans un immeuble d'habitation).

L'évolution des deux villes pourrait naturellement être tout à fait différente dans ce cas aussi, mais leur attrait fonctionnel au niveau européen serait probablement moindre, car ces villes, prises isolément, sont mal équipées pour la concurrence, notamment pour assumer des fonctions européennes: un grand nombre de villes présentant des caractéristiques semblables sont en concurrence pour drainer les ressources suprarégionales ou supranationales.

A Vienne, l'Institut de recherche économique a récemment élaboré trois scénarios qui se différencient par les fonctions qu'assumerait Vienne au sein de la nouvelle Europe. Vienne pourrait, selon les cas, être un "centre régional à la périphérie", ou un "centre suprarégional pour l'Europe centrale" ou encore un "centre international pour l'Europe centrale". Sans entrer dans les détails à ce stade, j'aimerais préciser que le scénario des villes voisines est plus compatible avec la première de ces options.

A quoi ressemblerait dans vingt ans une région constituée selon ces principes?

"La dynamique de l'évolution démographique (due à l'immigration) s'est calmée après la vague du début des années 90. La restauration et la rénovation des villes se sont faites rapidement, ce qui a entraîné un développement du secteur du bâtiment dans l'économie de la ville. Bratislava s'est spécialisée dans des fonctions administratives (nationales) et a accepté une désindustrialisation massive en faveur des autres villes slovaques. Son secteur des services est désormais comparable à celui de Vienne. Le paysage entre Vienne et Bratislava n'a guère changé d'aspect, mais le tourisme s'est considéra-

blement développé et est devenu la base économique de la région, développement étroitement lié à la création de vastes zones de protection de l'environnement le long du Danube et de la frontière austro-slovaque. La frontière reste relativement imperméable et les bassins d'emploi sont très cloisonnés. L'infrastructure des transports est la même que vers le milieu des années 90, la seule exception étant la coopération étroite qui s'est instituée entre les deux aéroports, reliés par un service régulier de navettes."

On pourrait penser que cette évolution est intervenue uniquement par absence de décision (de planification), mais il ne faut pas oublier que ne pas prendre de décisions ou de mesures (ou le fait d'empêcher des intérêts qui porteraient atteinte aux relations de bon voisinage) peut être aussi difficile (par exemple en ce qui concerne le marché du travail) que de mettre en œuvre des projets ambitieux. Cependant, il est certain que cette évolution maintiendrait les options ouvertes, beaucoup plus que si l'on s'engage dans la voie de la "métropole double".

Les risques qu'implique la concrétisation de l'idée des villes voisines sont d'ordre économique (en cas de succès). En particulier, Vienne risque un glissement relatif de son pouvoir économique et de ses niveaux de revenu. Et Bratislava risquerait de ne pas profiter pleinement de son potentiel national de développement.

Conclusions?

J'ai tenté ici de resituer la brève histoire du rétablissement des relations transfrontalières entre Vienne et Bratislava dans une perspective à long terme d'aménagement régional. Mon intention était d'illustrer la nécessité, au commencement de toute planification linéaire, de prendre une série de décisions normatives très importantes qui touchent de nombreux niveaux régionaux différents.

Pour une grande part, toutefois, ces décisions ne sont pas seulement des questions de faits ou de logique.

En tant que chercheur, je dois laisser la décision quant au choix de développement aux hommes politiques, aux administrations de l'Etat et aux chefs d'entreprise. Mais cela ne me retire pas le devoir d'indiquer à chaque croisement où aboutit la route dans laquelle on s'engage.

1. Schremmer, Ch.; Krajasits, C.: Szenarien zur Ost-Grenzöffnung und deren Auswirkungen auf die österreichischen Ost-Grenzregionen. Schriftenreihe des BKA Nr. 20. Wien, 1991
2. Robert KURZ: Der Kollaps der Modernisierung, Frankfurt/M, 1991

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: EXPERIENCES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN EUROPE DE L'OUEST ET DE L'EST

La conurbation Vienne-Bratislava-Győr

M. Géza TOMPAI

Conseiller au ministère de l'Environnement
et de la Politique régionale
Budapest

1. La région du Danube: un axe d'urbanisation significatif pour l'Europe

La région du Danube entre Vienne et Budapest est située sur un important axe d'urbanisation. Ici, l'élément moteur du développement régional est le Danube qui constitue une source d'alimentation en eau et une artère de transport fluvial, mais aussi l'infrastructure de transport le long du Danube qui se développe et prend de l'importance. En raison des profonds changements en Europe centrale, il faut s'attendre sous peu à une croissance dynamique dans cette région, que le canal Danube-Rhin-Main, inauguré récemment, ne fera que renforcer. Sous l'angle de l'urbanisation, on distingue deux principaux points de concentration: l'agglomération de Budapest et la zone englobant les villes de Vienne, Bratislava et Győr. A mon avis, il est impossible de les dissocier de l'axe Vienne-Budapest. Dans le présent rapport, je traiterai de la région du Danube (et en particulier de la conurbation Vienne-Bratislava-Győr) en m'appuyant principalement sur l'étude effectuée par l'Institut hongrois d'urbanisme (VÁTI).

2. Possibilités d'élaboration d'une stratégie de développement commune

a. Historique

Dans les trois pays concernés (Autriche, Hongrie et ancienne République tchèque et slovaque), les autorités et organismes responsables de l'aménagement du territoire ont lancé en 1990 un projet de recherche conjoint sur les caractéristiques de cette région et commencé à définir un principe de développement commun. A cette fin, plusieurs conférences et réunions

de groupes de travail ont été organisées au cours desquelles les instituts concernés (l'OIR en Autriche, l'URBION en Slovaquie et le VÁTI en Hongrie) ont arrêté le contenu de l'étude et de la méthode à adopter et établi un calendrier pour ce travail conjoint.

b. Tâche

Le projet conjoint vise à définir dans les grandes lignes l'aménagement, les caractéristiques et les possibilités de coopération régionale dans cette région. Les aspects importants de cette tâche du côté hongrois sont les suivants:

- évaluer certains projets de développement sectoriels portant sur la région;
- coordonner les projets d'aménagement locaux, en tenant compte des caractéristiques de la région;
- étudier la possibilité de créer un parc national commun sur l'île de Szigetköz, entre Győr et Bratislava, qui s'étendra sur le territoire des trois pays et sur une zone nécessitant une protection spéciale;
- déterminer les conditions et les aspects régionaux importants dont il faut tenir compte dans les plans directeurs des agglomérations concernées.

L'étude, qui se fonde essentiellement sur des données de 1990, tente d'évaluer les situations conflictuelles et d'analyser les données. A cet égard, la principale catégorie d'informations concerne le barrage sur le Danube. L'élaboration de la stratégie d'aménagement comporte une certaine urgence parce que le dynamisme

de l'évolution socio-économique risque d'infléchir les processus régionaux.

c. *L'état de la question*

L'examen et l'évaluation des plans et des travaux de recherche déjà effectués permettent en résumé de dresser le constat suivant:

- il n'y a pas eu d'aménagements plus importants dans la région parce que leur réalisation était liée à la construction de l'installation hydro-électrique;
- les aménagements non réalisés susmentionnés concernent principalement les infrastructures de zones d'habitation et restent donc utiles;
- un changement d'orientation est nécessaire dans les cas où la réalisation de projets d'aménagement régionaux dépend de la construction du réseau hydro-électrique. Comme les travaux ont été arrêtés du côté hongrois, une nouvelle stratégie d'aménagement s'impose.

Lorsque l'on étudie la région du Danube, on ne peut ignorer la question fondamentale posée par l'usine hydro-électrique de Gabčíkova-Nagymaros, à savoir quelle sera la solution retenue en définitive à la suite de la médiation de la Communauté européenne ou de l'arrêt de la Cour internationale de La Haye.

3. Synthèse

a. *Structure spatiale*

On peut considérer qu'en Europe de l'Ouest les réseaux d'agglomérations, c'est-à-dire les conurbations, ne vont pas se développer davantage alors qu'en Europe centrale et orientale elles commencent à se constituer. Les installations aménagées sur le Danube, en amont de Vienne, sont pour la plupart exploitées et exercent aussi leurs effets en aval du fleuve. Les ressources de la partie du Danube entre Vienne, Bratislava et Budapest ne sont pas suffisamment exploitées parce que l'important aménagement prévu (installation hydro-électrique sur le Danube) risquait de causer des nuisances écologiques dépassant les avantages escomptés.

La célèbre étude de l'Institut des sciences de l'habitat d'Athènes considère les rives du Danube comme le principal axe d'urbanisation et d'infrastructure de la région. Cet axe, orienté essentiellement d'ouest en est coupe l'axe nord-sud au niveau du bassin morave.

Dans la région du Danube, les zones urbanisées alternent harmonieusement avec des zones presque naturelles et cette alternance caractérise l'environnement de la

région et ses possibilités de développement. Les aménagements futurs devront préserver cette harmonie.

Les menaces sur l'environnement sont causées par l'industrie, l'agriculture et les transports. En outre, dans la région de Győr-Bratislava, les autorités s'inquiètent surtout de ce que le problème de l'élimination et du traitement des eaux usées n'ait pas été résolu et qu'il en résulte un danger pour la réserve d'eau potable de 12 à 14 km³ contenue dans la couche de gravier sous-jacente, l'une des caractéristiques naturelles de la région.

Le projet d'un parc national commun dans la région est particulier. Le Parlement hongrois, conformément à la proposition présentée par la Hongrie en février 1991 à la Conférence des Etats du Danube à Budapest, a lancé la création de trois parcs nationaux, dont l'un dans la partie du Danube comprise entre Vienne et Győr.

Bien entendu, cette décision concerne les territoires hongrois mais, pour des raisons pratiques, on n'a pas pu faire coïncider les limites du parc national avec la frontière nationale.

Pendant la phase de planification conjointe, il faudra se demander si l'on peut adapter les normes et les règlements internationaux concernant les parcs nationaux aux caractéristiques de la région et si les trois pays interprètent ces règlements de la même façon et sont prêts à les appliquer.

La région du Danube est l'une des régions développées de la Hongrie, de sorte que son développement socio-économique (démographie, emploi, structure sectorielle de l'industrie et de l'agriculture, etc.) est en général supérieur à la moyenne nationale. Les données concernant le niveau de vie de la population de la région sont également d'un bon niveau.

La région du Danube est très appréciée pour les loisirs et le tourisme. Elle comporte de nombreuses zones touristiques, dont l'une est la zone de "Szigetköz" entre Győr et Bratislava. Ces zones sont situées principalement le long de la frontière nationale et par conséquent le tourisme international (surtout le tourisme de transit) joue également un rôle. Dans le cas du tourisme de transit, il faut noter que 52% des touristes qui se rendent en Hongrie traversent la frontière à cet endroit. Tout plan d'aménagement doit tenir compte de la menace que le trafic fait peser sur l'environnement et doit faire en sorte qu'il ne dépasse pas la capacité du territoire en question. Cela concerne avant tout la zone de Szigetköz et ses caractéristiques naturelles uniques: le développement du secteur des loisirs doit être compatible avec la protection de l'environnement. Une grande partie du trafic international emprunte le réseau de transports de la région, mais le volume de trafic est inférieur aux

besoins internationaux et il est donc nécessaire de développer considérablement le réseau. La construction de la section de l'autoroute hongroise M1 qui contourne Győr et son prolongement vers la frontière nationale sont parmi les principaux aménagements. Il faut aussi mentionner d'une part l'aménagement des voies du chemin de fer Vienne-Budapest en vue d'accueillir un trafic à grande vitesse, d'autre part la mise en place d'infrastructures aux ruptures de charge et d'installations portuaires sur le Danube qui respectent les exigences écologiques et les normes européennes.

La situation est différente en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie de la région qui est assuré dans toute la zone. Les raccordements avec l'Autriche et la Slovaquie sont encore en cours d'extension. Le réseau de distribution de gaz est inadéquat. L'approvisionnement des grands centres, tels que Győr, est assuré grâce à un raccordement avec le gazoduc qui se dirige vers le sud du pays, mais il faut encore terminer le principal gazoduc le long du Danube. Le réseau public d'alimentation en eau de la région du Danube est supérieur à la moyenne, mais comme la nappe phréatique de Szigetköz est protégée, il faut pourvoir à la totalité de la demande. La pollution du Danube par les eaux usées déversées par la Morava du côté slovaque est beaucoup plus grave que du côté hongrois et l'élaboration d'une politique commune pourrait donc grandement faciliter la définition et la coordination des tâches.

b. Relations le long de la frontière

Outre les aménagements de trafic visant à améliorer les relations dans l'ensemble de la région, il faut développer les relations dans les sous-régions. La coopération transfrontalière sous-régionale en est un exemple. Les relations entre les zones d'habitation situées directement

le long de la frontière autrichienne se sont rapidement développées ces dernières années, à preuve les activités de production, les déplacements quotidiens des travailleurs, la mise en place conjointe de certaines infrastructures ainsi que l'ouverture de nouveaux points de passage à la frontière. Le long de la frontière slovaque, l'évolution des relations n'est pas aussi rapide.

4. Mesures à prendre

L'étude susmentionnée a montré les caractéristiques principales de la région, le niveau de développement et les mesures urgentes à prendre.

Dans un avenir proche, il est nécessaire:

- de coordonner les résultats de l'étude et de les appliquer dans tous les pays concernés;
- d'échanger entre pays les résultats des études faites sur les zones concernées;
- de coordonner et d'accepter les méthodes ainsi que les exigences de fond concernant l'élaboration d'une politique commune.

Ces mesures ont été en partie suivies d'effet (surtout au début) aux conférences et réunions bilatérales de comité, mais récemment l'élan des travaux s'est ralenti. Du côté hongrois, nous espérons que malgré le différend international touchant le barrage sur le Danube, les travaux conjoints pourront se poursuivre; en effet, nous estimons que la prise en compte des processus spatiaux et la coordination des aménagements, compte tenu des caractéristiques de la région, faciliteront une exploitation plus rationnelle des ressources. C'est l'intérêt de tous les pays concernés.

NOUVELLES DIMENSIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN: EXPERIENCES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN EUROPE DE L'OUEST ET DE L'EST

**Projet relatif à la coopération transfrontalière entre les économies
de marché et les économies de transition**

Vienne-Bratislava-Győr

**Dr. Mikuláš MOJZES
Ing. Dušan SLIMÁK
Ministère de l'Economie
Bratislava**

Importance et position de la région Bratislava- Vienne-Győr en Europe continentale

La position géographique et les conditions naturelles de l'ensemble de cette région en ont fait, au cours de l'histoire, une région clé. La fertilité du bassin du Petit Danube, propice à l'implantation humaine, combinée à la nécessité d'une circulation des biens et des personnes, ont donné son caractère particulier à cet espace au centre géométrique de l'Europe.

La situation particulière de la région a été renforcée par son importance stratégique dans un espace aisément traversable entre Alpes et Carpathes (le Danube étant l'axe de l'ensemble de cette région). Dès les temps historiques, il existait des voies de communication nord-sud et ouest-est.

Cet avantage de situation a permis à la région un développement socio-économique et ethno-culturel influencé par une combinaison d'impulsions économiques et politiques diverses. Il faut dire que, tandis que les impulsions d'ordre économique allaient dans le sens de l'homogénéisation de la région, les impulsions d'ordre politique la cloisonnaient de manière radicale.

Jusqu'en 1918, les trois grandes cités de la région appartenaient à la monarchie austro-hongroise, avec pour capitale Vienne et ses 2 100 000 habitants, Bratislava et Győr étant en quelque sorte ses satellites, environ 30 fois plus petits.

Après l'effondrement de la monarchie, Vienne devint une capitale surdimensionnée et après la deuxième guerre mondiale, une métropole périphérique, à la limite des deux blocs, avec une population en recul constant, jusqu'au chiffre actuel de 1,5 million environ.

Győr s'est développée dans la République de Hongrie, dans le cadre d'une politique volontariste tendant à développer cinq à sept centres avec de 150 à 200 000 habitants qui créeraient une sorte d'équilibre face à Budapest, capitale surdimensionnée (dont le développement était jusqu'en 1918 semblable à celui de Vienne).

Bratislava, assumant la fonction de centre culturel et économique de la Slovaquie, est progressivement passée de 70 000 à 450 000 habitants.

On peut caractériser ainsi en quelques mots la situation de la sous-région dans le domaine de la population et des relations économiques au début de l'ère d'ouverture politique et d'intégration économique en Europe.

On peut parler du poids excessif, qualitativement et quantitativement, et de la stabilité des structures urbaines et des fonctions de Vienne.

Bratislava par contre souffre de l'absence de telles structures, du sous-développement des services et équipements sociaux, mais aussi de l'absence des bases du développement, de l'insuffisance des infrastructures techniques et des transports.

L'époque actuelle se caractérise, tant pour Bratislava que pour Győr, par des transformations structurelles considérables de la base économique, avec les problèmes d'emploi que cela entraîne.

La stabilité et la prospérité économiques de la région autrichienne ainsi que la supériorité absolue de l'attraction financière des emplois d'un côté et la récession économique dans les deux régions nationales attardées, de l'autre, entraînent un déséquilibre explosif de l'offre d'emploi et de l'intérêt à la satisfaire.

L'instauration progressive d'un équilibre dynamique du peuplement et des activités économiques, avec les fonctions urbaines qui l'accompagnent, est fondamentale pour la solution du problème du développement futur de la sous-région.

La solution du problème de cette région frontalière va de pair avec une vaste tâche de protection de l'environnement. Il s'agit d'un espace doté d'un ensemble considérable de richesses naturelles et culturelles.

La sous-région touche par ses parties orientale et occidentale à deux vastes dépressions européennes, le bassin du Danube et le bassin de Vienne, séparés par le massif des Carpathes qui s'arrête lui aussi au Danube quelques centaines de kilomètres plus au sud. Ces deux dépressions sont tapissées par les alluvions déposées par le Danube et qui sont à l'origine de la formation d'un réseau de bras enserrant des îles.

A Bratislava, l'énorme cône alluvial a provoqué la formation de ce que l'on appelle un delta intérieur par aggrégation constante de dépôts de graviers atteignant quelques centaines de mètres en hauteur sur près de 100 kilomètres de long et quelques dizaines de kilomètres de large. Cette région de dépôts alluviaux est située en fait entre Maly Dunaj (le petit Danube) en Slovaquie et le Danube de Moson en Hongrie et ses ressources en eaux potables d'excellente qualité représente 14-18 m³.

Dans l'espace que nous venons de circonscrire, se situe le plus important passage de voies de transport de l'Europe: la voie danubienne est-ouest, avec l'une des routes les plus importantes (la route de l'Electrum) matérialisée à l'époque moderne par une structure autoroutière et ferroviaire nord-sud.

A Bratislava et à Vienne, à 50 kilomètres de distance environ, il existe des ports fluviaux par lesquels transitent des tonnages comparables (2 millions de tonnes de marchandises).

Ces deux villes sont dotées d'aéroports de capacité et de qualité très inégales. Vienne-Schwechat représentant un

centre important pour le transport aérien international avec environ 3 millions de passagers par an, Bratislava-Ivanka servant essentiellement au transport intérieur avec 0,5 million de passagers par an.

Vienne et Bratislava sont à l'extrémité de deux grands oléoducs - Druzba et Adria - avec des capacités de traitement considérables et qui retiennent actuellement l'intérêt dans l'optique de leur jonction.

On envisage également la réalisation de liaisons rapides par la route et le rail dans la direction est-ouest.

La concentration des activités susmentionnées dans une région dotée de richesses naturelles remarquables et d'une densité de population relativement élevée, ainsi que l'actuelle évolution de ces activités qui reflète la situation limitrophe de la région dans le contexte des relations est-ouest, tout cela appelle une réévaluation des intentions de l'ensemble des partenaires. Cette réévaluation (plan régional) s'orienterait essentiellement vers un projet de mise en place de systèmes intégrés de transports par voies fluviale, ferrée, routière et aérienne, d'installation de transbordement, de terminaux, de centres de service d'importance européenne dans le contexte des relations suprarégionales pour assurer le passage des flux intercontinentaux de personnes et de marchandises d'est en ouest et du nord au sud.

Du point de vue régional il s'agit surtout de mettre en place des structures de transport interrégional rapide et d'une capacité suffisante s'inscrivant dans un système suprarégional ou utilisant celle-ci en vue d'actions dynamiques dans la sphère des relations économiques et culturelles des trois sous-régions et des structures nationales dont elles relèvent.

En fonction de l'achèvement de la voie navigable Danube-Main-Rhin qui, avec les voies fluviales voisines devrait devenir l'un des axes économiques les plus importants d'Europe, la question de la voie navigable Danube-Morava-Odra en vue de relier la région Ostrava-Karvina à la voie danubienne devient elle aussi d'actualité.

La réalisation de ces projets se trouve confrontée à la protection de l'ensemble extraordinairement riche de ressources naturelles que représente la forêt morave, partie intégrante des forêts danubiennes. Il est donc souhaitable de procéder à une nouvelle évaluation des besoins concrets auxquels répondrait la réalisation de cet axe de transport, de ses répercussions sur le développement des activités économiques et sur le peuplement de la région Bratislava - Vienne - Győr dans le contexte de la dimension européenne ou centre européenne et évaluer les conséquences pour l'environnement.

La considération décisive dans ce contexte devrait être le souci de réduire à un minimum les répercussions indésirables du système de transport sur l'environnement naturel comme sur l'environnement urbain.

La région se compose de subdivisions administratives adjacentes, avec des districts situés en République de Slovaquie: Dunajská, Bratislava - la capitale de la République de Slovaquie, la région de Bratislava, Galanta, Trnava, Senica et dans la République de Tchécoslovaquie: Hodonín, Břeclav, Znojmo.

En Autriche, il s'agit des districts (Bezirk) suivants: Horn, Hollabrunn, Mistelbach, Gänse Dorf, Vienne campagne, Vienne périphérie, Korneuburg, Tulln, Mödling, Baden, Wiener Neustadt campagne, Wiener Neustadt ville, Mattersburg, Eisenstadt, Neusiedl am See, Bruck, Leitha.

Pour la Hongrie, il s'agit du district Győr - Moson - Sopron.

Population

La région se caractérise aujourd'hui par la conjonction du potentiel démographique dynamique de la Slovaquie dans la partie morave de la région et de la tendance au déclin des populations autrichienne et hongroise. L'on comptait 4,411 millions d'habitants en 1991, la plus grande part revenant à l'Autriche (53,6%), la part tchèque et slovaque étant de 36,7%, en majorité slovaque, la proportion de la population tchèque étant équivalente à la proportion de la population hongroise, c'est-à-dire moins de 10%.

Du point de vue de l'évolution démographique, on peut distinguer dans la région trois catégories de population présentant les caractéristiques suivantes:

a. la population slovaque avec un taux de natalité très élevé, relativement, et un taux de mortalité très faible, relativement, d'où un accroissement naturel important;

b. la population tchèque avec un taux de natalité élevé de même que le taux de mortalité (supérieur à celui de l'Autriche mais inférieur à celui de la Hongrie) et un faible accroissement naturel;

c. les populations autrichiennes et hongroises avec des caractéristiques comparables: faible natalité (avec une

	Population		Accroissement 1980-1991	%
	1980	1991		
Bratislava	380.3	441.5	+ 61.2	+ 13.9
Bratislava-vidiek	144.1	145.2	+ 1.1	+ 0.8
Dun. Streda	104.1	109.4	+ 5.3	+ 4.8
Galanta	140.9	143.4	+ 2.5	+ 1.7
Trnava	227.8	233.4	+ 5.6	+ 2.4
Senica	143.5	146.9	+ 3.4	+ 2.3
Partie slovaque de la région ¹ Total	1140.7	1219.8	+ 79.1	+ 6.5
Hodonin	162.3	162.0	- 0.3	- 0.2
Břeclav	125.0	124.4	- 0.6	- 0.5
Znojmo	115.2	113.5	- 1.7	- 1.5
Partie tchèque ¹ Total	402.5	399.9	- 2.6	- 0.6
Horn	34.6	32.4	- 2.2	- 6.4
Hollabrunn	50.3	47.6	- 2.7	- 5.4
Mistelbach	70.7	68.2	- 2.5	- 3.5
Gänse Dorf	75.3	76.6	+ 1.3	+ 1.7
Wien	1531.3	1467.6	- 63.7	- 4.2
Wien-Umbegung	85.1	87.7	+ 2.6	+ 3.0
Korneuburg	56.1	58.1	+ 2.0	+ 3.4
Tulln	53.2	56.8	+ 3.6	+ 6.3
Mödling	92.2	96.1	+ 3.9	+ 4.1
Baden	108.4	111.4	+ 3.0	+ 2.7
Wiener Neustadt Land	61.7	64.0	+ 2.3	+ 3.6
Wiener Neustadt Stadt	35.0	34.3	- 0.7	- 2.0
Mattersburg	34.4	34.3	- 0.1	- 0.3
Eisenstadt	45.9	46.7	+ 0.8	+ 1.7
Neusiedl am See	48.5	47.3	- 1.2	- 2.5
Bruck/Leitha	36.9	37.3	+ 0.4	+ 1.1
Partie autrichienne ² Total	2419.6	2366.4	- 53.2	- 2.2

1. Données tirées des recensements de 1980, 1991.

2. Données pour 1981, 1991 Orok-Atlas zur räumlichen Entwicklung Österreichs.

Hongrie) un accroissement naturel minimal (de type négatif en Hongrie).

Les perspectives démographiques de la région sont fonction de ces caractéristiques. Selon ces prévisions, l'on peut s'attendre à la poursuite du déclin de la population dans les parties autrichienne, hongroise et tchèque de la région et au maintien du dynamisme de la partie slovaque, mais il semble qu'il soit plus réaliste de prévoir un ralentissement du déclin dans la partie autrichienne (les nouvelles impulsions économiques entraînent un afflux de population de l'intérieur mais surtout de l'étranger), et une stabilisation du chiffre de population et même une progression dans les parties tchèque et hongroise et un accroissement plus marqué encore dans la partie slovaque.

On peut s'attendre dans un avenir relativement proche à des influences mutuelles égalisant les processus démographiques qui jusqu'ici différenciaient la région. Ce processus sera très lent et une évolution plus spectaculaire ne peut être attendue que s'agissant des flux migratoires qui, en tout état de cause, régiront la dynamique démographique dans les différentes parties de la région.

Economie et structure économique

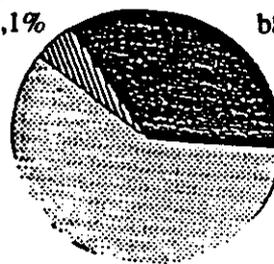
L'intensification potentielle ou la reprise des relations économiques dans la région Vienne - Bratislava - Győr, stimulée soit par la volonté politique bilatérale de surmonter un considérable isolement économique soit par les efforts pour trouver une place dans le Marché unique européen, pourrait donner une impulsion à l'évolution. La partie essentielle de cet espace économique potentiel est constituée par l'économie autrichienne, connue pour son développement positif et sa stabilité à long terme. Le déclin économique considérable de la partie tchèque et slovaque, qui a pesé sur la réalisation des réformes économiques en 1990 et particulièrement en 1991, est en contraste avec le développement de la sous-région autrichienne.

La différence de niveaux économiques entre les sous-régions est le reflet de structures économiques différentes au plan national. Le secteur des services est extrêmement développé (en terme d'efficacité et d'emploi) dans la partie autrichienne. Dans la partie non autrichienne, Bratislava constitue une sorte d'exception approchant du modèle autrichien de par sa position de premier plan et son importance supra-régionale pour la République de Slovaquie.

Structure économique de la région Vienne-Bratislava-Győr

Agriculture et
sylviculture 5,1%

Industrie et
bâtiment 35,8%



Services 59,2%

Du point de vue de la structure économique et de l'emploi, la région peut être subdivisée comme suit:

1. la partie autrichienne est caractérisée par la nette prédominance du secteur des services sur le secteur secondaire et par le fait que la part occupée par les emplois du secteur primaire s'est stabilisée à un faible niveau;
2. la partie tchèque et slovaque de la région montre une lente progression des services avec une part importante (mais décroissante) de l'industrie du bâtiment et un secteur primaire relativement surdimensionné et en voie de réduction (d'après la part de l'emploi);
3. la partie hongroise est caractérisée par un équilibre entre le secteur des services et le secteur primaire et par la place relativement importante de l'agriculture.

La forte concentration d'activités de services (particulièrement dans les affaires, les sciences, l'éducation, la santé, la culture, le tourisme, etc.) est due surtout à la position de Vienne et de Bratislava qui, dans leurs pays respectifs, sont des centres administratifs disposant de services d'importance supra-régionale.

Une part considérable du potentiel humain, économique et scientifique est concentrée dans les secteurs de la chimie, de la construction mécanique et de l'énergie.

Le développement de l'agriculture dans la région bénéficie de conditions naturelles - y compris climatiques - favorables. Toute la partie sud et sud-est, notamment, a les sols les plus fertiles de l'Europe continentale et au nord les vallées moraves sont elles aussi très fertiles. Outre l'élevage et la production agricole traditionnels dans cette région (Burgenland, partie hongroise, Piémont des petites Carpathes, collines Pavlovski) la production viticole est très développée. Les ressources en eaux souterraines du Danube et de Moravie ont une importance supra-régionale.

Des liaisons économiques plus étroites dans la région - la pénétration sur les marchés nationaux des biens, services, capitaux et main-d'œuvre de la région Vienne - Bratislava - Győr entraîneront peut-être des modifications considérables de la répartition de la main-d'œuvre et une concurrence accrue. On peut prévoir que la nouvelle répartition de la main-d'œuvre et la pénétration des marchés reposeront sur les avantages comparatifs dont disposent actuellement les différentes entités.

Bratislava et Vienne sont avant tout porteuses de possibilités de développement grâce à leur potentiel et à leur profil, complémentaires dans certains domaines. Un effort commun pour développer les échanges (la part des exportations de l'Autriche vers ses voisins de l'Est atteint actuellement 39% alors qu'elle n'était que de 6% environ en 1988) et les possibilités de coopération mutuellement profitables reposeront probablement avant tout sur:

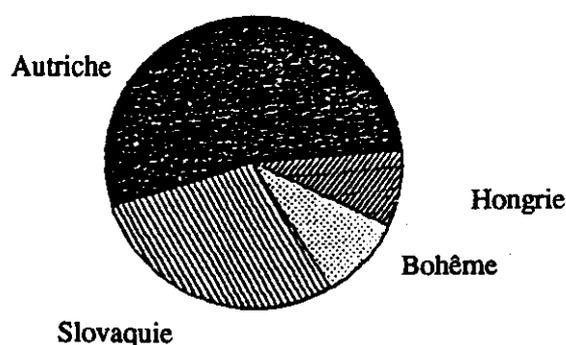
- la situation géographique de la région - aux confins de systèmes sociaux et économiques qui étaient jusqu'ici plutôt isolés, au carrefour de la voie danubienne et des voies nord-sud, au cœur potentiel d'importants échanges de biens, de main-d'œuvre et d'information dans le cadre du processus d'intégration européenne;
- l'exploitation mutuellement profitable des savoir-faire existants et des possibilités de vente sur les marchés (Bratislava vers l'est, Vienne vers l'ouest);
- la poursuite attendue du développement économique de la sous-région autrichienne qui pourrait devenir un moteur de développement économique pour l'ensemble de la région et un marché capable d'absorber la main-d'œuvre d'un large arrière-pays;
- l'avantage comparatif d'un potentiel de main-d'œuvre (actuellement bon marché) qualifiée aussi bien dans ce cadre formel que de manière informelle, dans les parties tchèque, slovaque et hongroise;
- l'augmentation de la capacité et de la complémentarité des transports aériens (Schwechat - Bratislava), fluvial, ferroviaire et routier;
- la pénétration et la complémentarité mutuellement avantageux des réseaux énergétiques;
- le développement de petites et moyennes entreprises mixtes à travers les frontières nationales et l'amélioration de leur compétitivité;
- les services financiers, de conseil, de consultation et d'information hautement développés dans la région de Vienne, dans la partie autrichienne;

- les possibilités de spécialisation et de coopération plus étroite dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture, de la science, de la recherche, etc.

Ampleur du potentiel de main-d'œuvre interne

1. La région V-B-G représente actuellement environ 2,1 millions;
2. Ce réservoir qui (à côté d'autres facteurs) pourrait être la base de la création de l'un des plus vastes marchés de l'emploi et espaces économiques de l'Europe en cas d'intensification des relations économiques, se présente comme suit, du point de vue de la participation des différents pays concernés:

Part des pays dans le réservoir de main-d'œuvre de la région V-B-G



Bratislava, métropole de la République de Slovaquie, a conservé sa position dominante et était la seule source d'emploi dynamique dans toute la partie tchèque et slovaque de la région.

Offre d'emploi dans les subdivisions géo-administratives de la région V-B-G

Districts, comtés, etc.	Offre d'emploi	
	En milliers de personnes	%
Bratislava	225,4	10,7
Bratislava-campagne	71,3	3,4
Dunajská Streda	53,3	2,5
Galanta	67,4	3,3
Trnava	112,4	5,3
Senica	72,0	3,4
Total Slovaquie	601,8	28,5

Hodonin	79,5	3,8
Breclav	61,9	2,9
Znojmo	55,1	2,6
Total Tchèque	196,5	9,3
* * *		
Horn	14,9	0,7
Hollabrun	21,2	1,0
Mistelbach	30,6	1,4
Gänserndorf	36,6	1,7
Wien	711,6	33,7
Wien-Umgebung	42,3	2,0
Korneuburg	28,2	1,3
Tulln	27,1	1,3
Mödling	46,5	2,2
Baden	52,8	2,5
Wiener Neustadt-Land	30,3	1,4
Wiener Neustadt-Stadt	16,2	0,8
Mattersburg	14,9	0,7
Eisenstadt	21,2	1,0
Neusiedler am See	21,6	1,0
Bruck	17,6	0,8
Total Autriche	1133,8	53,6
* * *		
Győr-Sopron	181,2	8,6
Total Hongrie	181,2	8,6
* * *		
Total région W-B-G	2113,3	100,0

Le chômage total dans la région V-B-G peut être évalué à environ 15 000 personnes à la fin de 1991, ce qui représente pour l'ensemble de la région un taux de chômage politiquement acceptable d'environ 7%. Face à l'action relativement stabilisante de la partie autrichienne du marché de l'emploi sur l'évolution des déséquilibres du marché de l'emploi de la région V-B-G, il faut noter l'effet déstabilisateur de l'évolution dans les districts de la République de Slovaquie où le taux de chômage (à l'exception de Bratislava) dépasse 10%, voire dans certains districts 15%. Les districts hongrois et tchèques comme la partie autrichienne connaissent une situation favorable.

Les inégalités entre les pays concernés apparaissent également dans la structure de qualification des sans emploi. Si le chômage des catégories de main-d'œuvre ayant un faible niveau d'instruction est caractéristique de la partie autrichienne où le chômage revêt un caractère typiquement structurel, dans la partie tchèque et slovaque, le chômage frappe au premier chef les catégories ayant un niveau d'instruction élevé.

Note: Autriche - année 1991, région Slovaque-tchèque - année 1991, Hongrie - année 1991 (estimation de VUOP pour l'évolution dans les années 1985-1989)

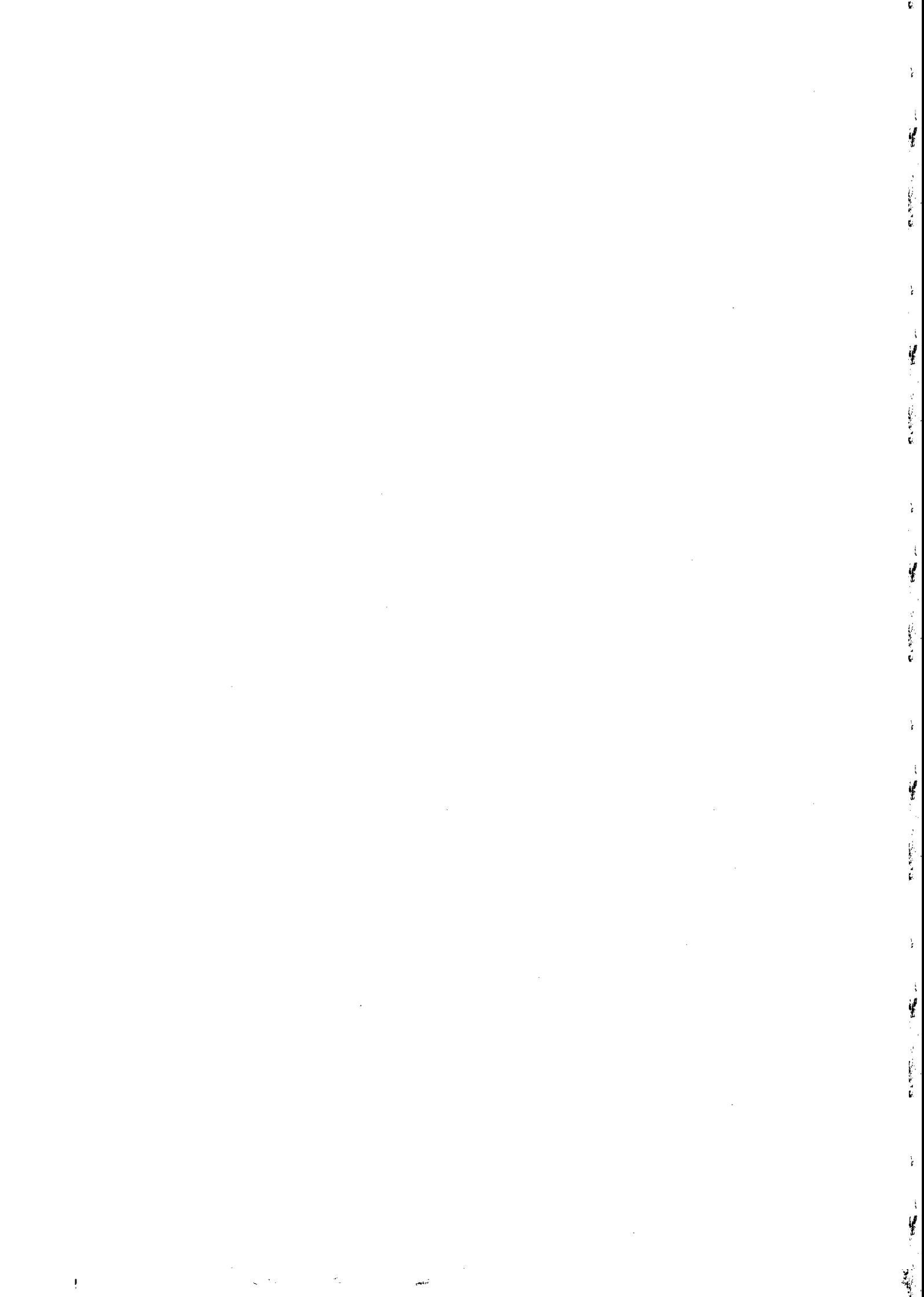
THEME 2

L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORTS

PRESIDENT DE SEANCE: M. Victor RUFFY
Vice-Président de la Commission de l'Environnement,
de l'Aménagement du Territoire et des Pouvoirs Locaux
de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
Morrens

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Horst LUTTER Institut Fédéral de l'Aménagement du Territoire Bonn	71
M. Günther HANREICH Ministère de l'Economie et des Transports Vienne	89
M. Carl HIDBER Institut des transports, de la circulation et de l'aménagement autoroutier et ferroviaires, Institut fédéral suisse de la technologie Zürich	95
M. Federico CEMPELLA Ministère des Travaux Publics Rome	101
Prof. Wojciech SUCHORZEWSKI Université de technologie Varsovie	129
M. Mihai Serban NADEJDE Institut "Urbanproject" Bucarest	141



L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORT

Accessibilité et développement des régions européennes et rôle des systèmes de transport*

Dr Horst LUTTER
Agence fédérale de recherche
pour la planification régionale
et la géographie régionale (BfLR)
Bonn

1. Importance de l'infrastructure des transports à grande distance pour le développement régional en Europe

Postulat: L'influence des projets d'infrastructure sur les décisions des entreprises est souvent surestimée.

L'infrastructure des transports n'a qu'un effet indirect sur les facteurs de localisation intéressant une entreprise. Elle détermine le temps nécessaire pour couvrir la distance séparant l'entreprise de son marché et de ses fournisseurs, la zone de recrutement de ses effectifs et le rayon d'action régional de ses concurrents. Il est pratiquement impossible, toutefois, d'agir sur la distance en modifiant ou en étendant l'infrastructure. De ce fait, les théories sur la localisation dans les économies développées reconnaissent depuis longtemps le principe selon lequel une bonne infrastructure de transport est nécessaire, sans être toutefois suffisante en elle-même pour influencer le choix d'un emplacement par une entreprise. On peut citer comme exception à cette règle les entreprises de transport, dont la seule vocation est de transporter des marchandises ou des passagers.

Il apparaît, notamment lorsqu'on distingue les choix macro-situationnels des choix micro-situationnels, que l'infrastructure de transport n'a pratiquement aucune

influence sur les premiers. L'infrastructure d'importance globale - en particulier routière - existe presque partout en Europe;¹ elle n'est donc pas un critère permettant de faire un choix entre différents emplacements. Toutes les régions au niveau européen NUTS-3² sont intégrées au réseau des grandes routes européennes par l'intermédiaire d'autres routes de première catégorie. Presque toutes les régions NUTS-3 sont accessibles aussi par le rail. Les liaisons de base des régions européennes par les transports à grande distance sont ainsi assurées, comme le montreront les analyses d'accessibilité qui suivent. Marchandises et passagers peuvent être transportés d'une région à n'importe quelle autre en Europe. Il existe à l'évidence des différences locales dans le degré d'intégration régionale, qui sont dues à la situation d'ensemble des régions et à la qualité de l'infrastructure locale, mais en règle générale elles ne sont pas suffisantes pour amener une entreprise à l'implanter, au niveau européen, dans une région plutôt qu'une autre.

Cela est vrai même pour les entreprises dont le processus de production est largement tributaire des transports. Dans le passé, la part du transport dans le coût total de la production n'a fait que décroître. Aujourd'hui, elle se situe en moyenne à 3-4%.³ Les effets des coûts de transport sur les bénéfices sont donc pratiquement négligeables. Par ailleurs, la qualité de l'infrastructure et son amélioration n'influent que très légèrement sur les coûts variables de transport (temps de déplacement,

kilométrage, etc.), qui sont inférieurs aux coûts fixes (amortissement, personnel, etc.). Nos propres enquêtes, menées auprès d'entreprises allemandes qui ont largement recours aux transports et qui ont profité de la modernisation du réseau routier à grande distance, ont abouti à la conclusion suivante: les économies réalisées sur le plan des transports sont négligeables au point d'être à peine mesurables.⁴ D'autres études plus récentes concernant les grands projets européens, par exemple le tunnel sous la Manche ou la liaison fixe traversant la Grande Ceinture, confirment ces constatations.⁵

A l'heure actuelle, d'autres facteurs de localisation secondaires, par exemple la facilité d'accès aux centres d'affaires et de services, la qualité du site du point de vue écologique et récréatif, la réputation générale de la région et, de plus en plus, sa stabilité politique et sociale, interviennent dans la question générale du choix d'un emplacement.⁶ En outre, les activités non liées à la production telles que la recherche, le financement et la commercialisation sont bien plus importantes pour la réussite économique qu'une situation favorable sur le plan des transports. Elle exigent toutefois que l'on puisse établir des liaisons rapides, étendues et variées avec des modes de transport pour passagers orientés vers les entreprises. Le fait que des centres d'affaires sont apparus à proximité des aéroports et des arrêts de TGV, attirant ainsi des entreprises ayant besoin de nombreux contacts, peut déjà être considéré comme une confirmation de cette thèse.⁷

En conséquence, ce sont surtout les entreprises nécessitant de nombreux contacts, peut-être même situées dans plusieurs pays, et dont une grande partie du personnel qualifié se consacre à la recherche - développement et à l'administration, qui sont susceptibles d'être influencées par des services de transport nouveaux ou améliorés utilisant les réseaux européens à grande distance.

Les enquêtes futures concernant l'incidence régionale des projets d'infrastructure de transport devront donc être orientées moins vers les transports de marchandises et le coût des transports et davantage vers le transport des passagers à grande vitesse et les temps de déplacement réalisables. C'est le domaine où, dans un proche avenir, l'extension du réseau européen des transports à grande vitesse amènera les progrès et les transformations les plus considérables dans les régions individuelles.

2. Situation et accessibilité des régions européennes par les transports de passagers à grande vitesse

Postulat: Il faut analyser les facteurs de localisation et d'accessibilité au niveau européen qui sont importants pour l'économie d'une région. Le thème étudié devrait porter sur

les relations réciproques des systèmes de transport pour passagers, le choix du moyen de transport le plus rapide et les destinations économiquement importantes.

Les résultats des analyses de l'accessibilité en Europe, qui sont mentionnés ci-dessous,⁸ concernent le transport des passagers à grande vitesse sur les liaisons d'importance suprarégionale. Le modèle s'appuie sur le temps de déplacement réalisé avec les moyens de transport les plus rapides par la route, le rail ou l'avion. Il est aussi prévu une combinaison de ces différents moyens (utilisation combinée). Pour les transports ferroviaires et aériens, l'on a supposé comme acquises des normes minimales de fréquence. La densité du réseau de base pour les déplacements par la route, le rail et l'avion est suffisante pour calculer les interconnexions de toutes les régions NUTS-3 de la Communauté européenne et des régions NUTS-2 de la zone de l'AELE, de même que celles des Etats d'Europe centrale et orientale. Les routes ont été incluses jusqu'au point où le réseau routier européen comprend au moins la plus grande ville de chaque région. Les quelques villes européennes importantes sur le plan régional qui ne sont pas accessibles par chemin de fer ont été rattachées au réseau ferroviaire par inclusion du temps de déplacement sur les réseaux de transport publics. En ce qui concerne les transports aériens, tous les aéroports et liaisons en Europe signalés dans l'ABC World Airways Guide comme ayant au moins un vol par jour ouvrable ont été inclus dans le réseau. Le délai pour arriver à l'aéroport et le temps nécessaire à l'enregistrement et à l'arrivée ont aussi été pris en compte.

Avec cette base de données sur les réseaux, le modèle d'accessibilité EVA (le sigle allemand signifie "analyses de l'accessibilité et de l'offre") mis au point par le BfLR permet de calculer les indicateurs de situation et les indicateurs d'accessibilité pour n'importe quelle région.⁹ Il s'agit ici des destinations qui sont importantes pour le développement régional (telles que les centres économiques), de l'infrastructure des transports à grande distance et de la population.

2.1 Situation des régions dans l'ensemble de l'Europe

Le temps moyen de déplacement d'une région à une autre sert d'échelle indiquant la situation d'une région au sein de l'Europe. En appliquant cette échelle géographique - plutôt théorique - on voit apparaître des régions centrales et périphériques par rapport à un centre imaginaire, qui est le point médian de la zone étudiée. Il en résulte la perspective classique centre/périphéries utilisée dans l'évaluation de situations spatiales.

Une comparaison des temps de déplacement par la route et par le rail (voir les cartes 1 et 2) révèle un degré

d'analogie considérable, notamment dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe du Sud-Est. Une différence entre ces deux modes de transport n'apparaît que dans l'ouest et au centre (Francfort, Stuttgart, Munich), où, en raison de l'excellent réseau d'autoroutes, le délai par la route est plus bref dans certaines régions que par le rail.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'on inclut le trafic aérien dans le modèle d'utilisation combinée, il en ressort une image différente de la situation globale des régions au niveau européen (voir la carte 3). Les structures isochrones fixes autour d'un centre imaginaire disparaissent. Les "régions centrales" sont alors les centres et les régions avoisinantes qui sont étroitement intégrés au trafic aérien européen. D'après cette vue d'ensemble, qui jouera un rôle très important dans les sections suivantes, les pays de l'Europe de l'Est et du Sud sont dans une situation extrêmement périphérique.

Il est impossible de modifier la situation fondamentale des régions en étendant l'infrastructure. De plus, cette vue d'ensemble fondée uniquement sur les situations ne permet de tirer aucune conclusion quant au potentiel de développement économique des régions. Ce n'est qu'en considérant les critères de localisation avec les facteurs de réussite économique d'une région que l'on peut évaluer ce potentiel.¹⁰

2.2 Accessibilité des zones d'agglomération

La proximité de zones d'agglomération importantes au niveau européen pourrait être considérée comme une échelle servant à déterminer la dimension économique des situations centrales et périphériques. Ces zones, avec leurs régions avoisinantes, sont les plus actives économiquement, avec une forte concentration des entreprises, de la main d'œuvre et de la demande, la meilleure infrastructure et les services les meilleurs et les plus diversifiés.¹¹ Les entreprises exigeant de nombreux contacts doivent disposer d'un système efficace de transport de passagers afin de profiter des avantages de l'agglomération dans le cas où elles ne seraient pas situées dans l'agglomération elle-même.

Les régions qui sont à une heure de l'agglomération la plus proche constituent l'agglomération élargie. Comparées à toutes les autres, elles sont dans une situation centrale et permettent aux entreprises qui y sont établies de profiter des avantages de cette concentration. Les régions à partir desquelles il est impossible de gagner l'agglomération la plus proche en trois heures de temps peuvent être appelées périphériques. Le délai de trois heures est pris comme temps de déplacement limite pour un voyage d'une journée. Même si l'on inclut dans ces liaisons les voyages par avion, il existe encore de

nombreuses régions en Europe qui sont en dehors de cette limite de trois heures (voir carte 4).

2.3 Accessibilité de la population

La réserve de population accessible depuis une certaine région est un indicateur du nombre de contacts commerciaux possibles. La densité de population est étroitement liée au produit intérieur brut régional. Les régions avec une réserve de population considérable seraient donc en même temps un pôle de forte attraction pour les voyages d'affaires. Pour calculer le potentiel économique accessible d'une région donnée, l'on fait le total de la population accessible dans un délai de trois heures (voir carte 5). Il en ressort une étroite corrélation entre l'accessibilité de ce potentiel et celle des agglomérations susdites. Les réserves de population les plus importantes se trouvent autour des agglomérations densément peuplées d'Europe centrale. Comme le trafic aérien est compris dans le modèle d'utilisation combinée, même certains centres économiques des pays européens périphériques se trouvent dans la première catégorie parce qu'ils sont étroitement intégrés au réseau aérien.

2.4 Accessibilité de l'infrastructure de transport de premier rang

A mesure que croissent les besoins de communication des entreprises et leur indépendance géographique, la proximité de moyens de transport à grande distance et à grande vitesse (gare de TGV et aéroport) devient de plus en plus importante dans certaines branches d'activité. Si l'aéroport ou la gare de TGV la plus proche est aisément accessible, tous les centres d'affaires nationaux et internationaux le seront aussi en très peu de temps. Il s'ensuit que cette proximité d'un réseau de transport à grande vitesse équivaut, dans toute l'Europe, à une très grande accessibilité des centres qui y sont reliés. Une grande partie des contacts commerciaux dont a besoin une entreprise se trouvera probablement concentrée dans ces centres.

Lorsqu'on considère la dispersion et l'accessibilité actuelles et futures des arrêts situés sur les axes ferroviaires à grande vitesse telles qu'elles ressortent des modèles de l'UITC (Union internationale des chemins de fer), de grandes différences apparaissent entre les régions (carte 6). A l'exception du Luxembourg, de l'Irlande et de la Grèce, tous les Etats membres disposeront d'un arrêt sur une ligne à grande vitesse sur leur territoire en 1995. Les zones de drainage les plus proches, c'est-à-dire situées dans un rayon d'une heure autour de ces points d'accès, se soudent les unes aux autres partout où ceux-ci deviennent plus denses. Leurs limites coïncident en partie avec celles des agglomérations précitées.

Dans certains pays, on trouve même dans les régions périphériques des emplacements d'où il est facile d'accéder aux réseaux à grande vitesse. Ces points pourraient jouer un rôle important dans l'aménagement du territoire, par exemple, dans le sud-ouest de la région parisienne jusqu'à Bordeaux, le sud-ouest de la région de Madrid, les régions de Badajoz, Séville et Cordoue, et de Valence sur la côte méditerranéenne, sur la côte méditerranéenne de la France et dans les régions de l'Italie centrale au nord et au sud de Rome.

Toutefois, même en 1995, d'importantes régions de la Communauté européenne seront encore si éloignées de cette infrastructure de grande efficacité (parfois à plus de deux heures) que celle-ci ne sera pratiquement d'aucune utilité, ni pour une amélioration de l'accessibilité, ni pour le développement régional. Il s'agit des régions faiblement peuplées ou insulaires de la Communauté européenne. Les aménagements quels qu'ils soient comprenant un moyen de transport de masse fondé sur le rail seront donc à peine rentables. Il faudra compter sur les transports aériens régionaux ou d'appoint pour assurer de nouveaux services et établir des liaisons efficaces à grande vitesse pour passagers dans ces régions.

Au sein de la Communauté européenne, la densité régionale des aéroports avec deux vols par jour au minimum par liaison est considérable même aujourd'hui. Les îles et les régions côtières périphériques, mais aussi le sud-ouest de la France, sont particulièrement bien intégrées au trafic aérien régional (voir carte 7). Le nombre assez élevé et la bonne répartition des aéroports constituent déjà aujourd'hui un appoint important aux transports ferroviaires à grande vitesse. Les seules régions plus étendues qui ne peuvent encore accéder au trafic aérien international dans un délai de deux heures, que ce soit par des liaisons aériennes régionales ou d'appoint, se trouvent en Espagne, au Portugal, en Grèce et dans la partie septentrionale des nouveaux Länder allemands.

3. Modèle de base en vue d'un système de transport européen de passagers à grande vitesse

Postulat: Un système européen à grande vitesse exige une intégration systématique du trafic ferroviaire à grande vitesse et du trafic aérien, mais aussi des réseaux de transport nationaux et régionaux.

Pour les régions périphériques notamment, les conséquences et les modifications les plus considérables du point de vue de l'accessibilité peuvent être obtenues par une extension du réseau de transport européen à grande vitesse pour passagers. La répartition géographique des

zones d'agglomération susdites ne sera pratiquement jamais modifiée. Les conditions de localisation pour certaines régions changeront toutefois sensiblement lorsque l'infrastructure européenne pour les transports à grande vitesse s'étendra. Une politique de transport européenne devrait donc mettre l'accent sur la planification et la construction d'un système européen à grande vitesse qui profitera aux régions européennes de manière équilibrée ou préservera leurs liaisons individuelles tout en assurant des normes minimales. La situation est la même du point de vue de la planification régionale. Ce modèle exige une répartition égale des points d'accès au système de transport à grande vitesse, une liaison entre le rail et les transports aériens adaptée aux deux systèmes ainsi qu'aux structures spatiales, et une bonne connectivité régionale des points d'accès par le moyen des systèmes de transport secondaires.

Un plan à long terme très ambitieux pour les transports ferroviaires à grande vitesse est le modèle de réseau V3 prévu pour l'année 2015, mis au point par l'Union internationale des chemins de fer.¹² Il pénètre profondément dans les régions périphériques d'Europe. Selon ce modèle, au moins 150 centres d'affaires en Europe occidentale et centrale disposeront d'une gare sur une liaison ferroviaire à grande vitesse. Les améliorations que cette liaison de premier rang à grande distance apportera aux nouvelles régions qui y sont reliées seront donc considérables (voir la carte 8, comparée à la carte 6). Toutefois, les régions de l'Europe centrale et orientale ne sont pas encore incluses dans les différentes versions du réseau de l'UIC et ne sont donc pas prises en considération ici.

Au Portugal, en Espagne, dans le sud de la France, en Irlande, dans les nouveaux Länder allemands et dans l'extrême sud de l'Italie et de la Grèce, l'amélioration sera particulièrement sensible pour les régions puisqu'on pourra, par exemple, accéder en une heure de temps à l'arrêt le plus proche sur un système ferroviaire à grande vitesse. Mettre la région avoisinante à portée d'une liaison ferroviaire à grande distance dans un délai d'une heure au moyen d'un réseau de transport secondaire est pratiquement la meilleure connectivité que l'on puisse réaliser. Mais en dépit du modèle ambitieux conçu par l'UIC pour l'an 2015, il y aura peut-être encore certaines régions où il faudra plus de 90 minutes pour arriver à l'arrêt le plus proche sur un axe ferroviaire à grande vitesse. Cela signifie qu'elles seront pratiquement exclues de ce système de transport de qualité. Ces régions se trouvent à l'intérieur du Portugal, au sud (Grenade, Jaen, Cuenca) et au nord (Galicie) de l'Espagne, dans le sud de la France (Cantal, Aveyron), en Sardaigne, en Corse et en Grèce, mais aussi dans le nord-est des nouveaux Länder allemands, en Grande-Bretagne (les Grampians, la Cornouaille) et en Irlande (voir carte 8).

Un moyen de transport de masse coûteux comme le chemin de fer à grande vitesse ne peut toutefois être envisagé pour désenclaver les régions périphériques faiblement peuplées. Un service de transport de ce genre doit être concentré, ne serait-ce que pour des raisons de rentabilité, dans les centres les plus importants et les plus peuplés. Pour raccorder aux centres les régions qui sont dans une situation périphérique et où la demande de transport à grande vitesse est faible, les liaisons aériennes offrent un service très souple. Si l'on veut assurer aux régions européennes en situation périphérique un développement aussi homogène que possible en ce qui concerne le transport à grande vitesse, il faudra un réseau comprenant à la fois le train à grande vitesse et l'avion. Ce modèle devra comprendre à la fois un réseau ferroviaire reliant entre eux les centres de population les plus importants en Europe et des transports aériens reliant ces centres aux régions périphériques. Contrairement au modèle de réseau de l'UIC pour l'année 2015, ce plan suppose un ensemble de nœuds ferroviaires à grande vitesse beaucoup plus limité. Il devra toutefois être suffisamment efficace (et surtout suffisamment rapide) pour rendre superflue une grande partie du transport aérien régional. L'on donnerait au transport aérien de nouvelles liaisons à assurer et de nouveaux débouchés sur d'autres axes. Préalablement, toutefois, les aéroports - ou du moins les principaux aéroports nationaux et les gares ferroviaires des systèmes à grande vitesse - devront être étroitement reliés les uns aux autres et leurs horaires coordonnés.

Un modèle de réseau pour la planification régionale comprenant un système de transport combiné à grande vitesse du genre susdit devra avant tout satisfaire les critères suivants:

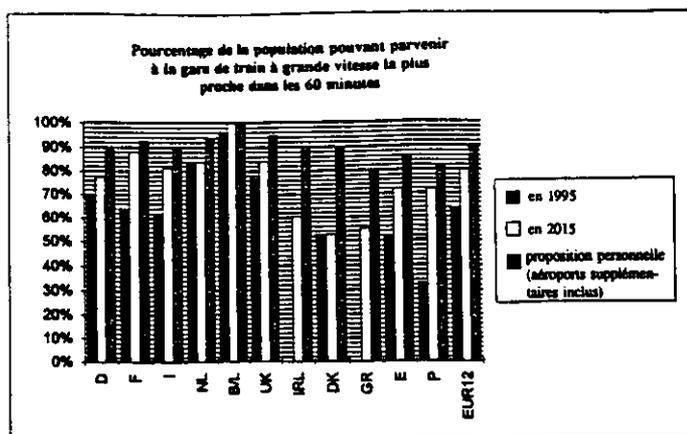
- Des liaisons ferroviaires directes et fréquentes ne desservant que les centres économiques et culturels les plus importants en Europe; sur des distances allant jusqu'à 500 ou 600 km elles devront être assez rapides pour faire concurrence aux transports aériens.
- Des liaisons aériennes directes couvrant les distances les plus considérables et assurant les services moins fréquents entre les grands aéroports nationaux et la périphérie, de même qu'entre les régions périphériques.
- Un temps d'accès maximum de 60 à 90 minutes pour les transports ferroviaires/aériens combinés, depuis n'importe quelle région, sur les réseaux routiers et ferroviaires nationaux.

Pour pouvoir réaliser ce modèle, un réseau ferroviaire de base à grande vitesse suffira. Il comprendra principalement la version V1-1995 de l'UIC, avec certaines

liaisons d'appoint dans les régions alpines, une meilleure connectivité pour la Grèce et les nouveaux Länder allemands, et de meilleures liaisons entre la France et l'Espagne, de même que l'Allemagne. Pour réaliser les nouvelles liaisons aériennes, il faudra étendre la zone de desserte des 14 aéroports régionaux déjà établis et disposer de 13 aéroports dans les régions périphériques¹³ afin de relier les régions périphériques aux réseaux de transport à grande vitesse, dans l'hypothèse d'un raccordement correspondant au système ferroviaire (voir carte 10).

Avec les systèmes de transport secondaires actuels, le temps de déplacement nécessaire pour gagner le plus proche point d'accès à un système de transport à grande vitesse peut donc être ramené à moins de deux heures pour la quasi-totalité des régions d'Europe occidentale et centrale (voir carte 10). Depuis la majorité des régions, la gare ferroviaire ou l'aéroport le plus proche du réseau de transport à grande vitesse est accessible dans les soixante minutes. Le pourcentage de la population dans les régions de la Communauté européenne pouvant parvenir en soixante minutes au réseau à grande vitesse est à la fois le plus élevé et le plus équilibré dans cette version du réseau; il est moindre dans la version purement ferroviaire de l'UIC (voir le schéma): 90% de la population de la Communauté pourraient accéder à un transport à grande vitesse en l'espace d'une heure. Les valeurs individuelles pour les Etats membres de la Communauté ne varient qu'entre 80 et 100%.

Le modèle élaboré ici a pour objet de présenter les principales incidences spatiales d'un éventuel système de transport rail-air combiné à grande vitesse. La comparaison avec un système ne comportant que le rail n'est pas tout à fait valable, cependant, parce que les transports aériens régionaux font partie des transports européens à grande vitesse dans toutes les versions, actuelles et futures. L'étude de ce cas extrême est supposée montrer toutefois qu'une harmonisation conceptuelle et un raccordement systématique des deux systèmes de transport à grande vitesse donneront les meilleurs résultats. Les mesures sur lesquelles le modèle est fondé, et qui sont incluses dans l'étude, ne sont pas totalement fictives, mais n'ont pas pour autant été soumises séparément à un test quant à leur rationalité et à leur fiabilité. Quoi qu'il en soit, la méthode montre comment aborder un modèle de système global à grande vitesse en Europe du point de vue théorique, afin de réaliser au mieux un des objectifs visés, à savoir, dans le cas présent, l'amélioration équilibrée de la situation des régions européennes. Ce modèle peut être comparé à d'autres plans et sa faisabilité peut faire l'objet d'essais sur le terrain.



Pourcentage de la population pouvant parvenir à la gare de train à grande vitesse la plus proche dans les 60 minutes

	en 1995	en 2015	proposition personnelle (aéroports supp. incl.)
D	69%	77%	89%
F	63%	88%	93%
I	62%	81%	90%
NL	84%	84%	94%
B/L	96%	100%	100%
UK	77%	84%	95%
IRL	0%	60%	89%
DK	53%	53%	90%
GR	0%	55%	80%
E	51%	72%	86%
P	33%	72%	82%
EUR12	64%	80%	90%

4. Extension du réseau européen à grande vitesse pour le transport de passagers: possibilités et risques du développement régional

Postulat: Promouvoir le transport des passagers à grande vitesse dans toute l'Europe est plus important pour l'unification économique et sociale des pays et régions que la poursuite de l'amélioration du transport des marchandises. Que l'extension du réseau de transport à grande vitesse se traduise ou non par des incidences économiques régionales favorables au développement dépend de la situation géographique et du point de départ économique de chaque région.

Les liaisons à grande vitesse pour passagers prennent de plus en plus d'importance pour le développement futur de l'Europe. Il s'agit ici non seulement des contacts entre milieux d'affaires au niveau commercial ou administratif mais, de plus en plus, des voyages d'agrément individuels. La compréhension des autres peuples, la connaissance et l'appréciation des particularités régionales, dépendent de la circulation des personnes. C'est une des conditions préalables importantes pour la création de nouvelles possibilités de développement dans les régions périphériques qui ne font pas partie des grands pôles de croissance. Si une politique de transport est orientée surtout vers le transport des marchandises à grande distance, elle ne contribue en rien à la politique régionale. Bien au contraire, il y a le danger que les régions souffrant d'un désavantage géographique et d'une gamme limitée de productions devront empiéter de plus en plus sur les chasses gardées de leurs concurrents dans les régions dont le niveau économique est plus élevé. Un système de transport à grande vitesse

orienté vers le déplacement rapide des passagers offre, par contre, une base meilleure pour créer des impulsions favorables à l'aménagement global du territoire européen. Du point de vue de la structure des transports et de l'écologie, le seul moyen sensé de réaliser un réseau de transport à grande vitesse pour passagers sur de grandes distances est de concevoir un système de transport combiné rail-air. Celui-ci devra être suffisamment attirant pour que les passagers délaissent les transports aériens ou les transports routiers en faveur de ce système combiné. Sur de plus grandes distances, le transport des passagers par la route sera toujours inférieur au système de transport à grande vitesse combiné et ne disposera jamais d'une capacité suffisante sur les grands axes à moins de soumettre les ressources naturelles à une exploitation insoutenable à long terme. On peut en dire de même des transports aériens sur de plus courtes distances (moins de 600 km environ).

La création d'un système de transport combiné à grande vitesse desservant toute l'Europe - voir point 3 - et reliant toutes les régions dans des délais raisonnables soulève une autre question encore. Comment obtenir une incidence sur le développement qui soit également répartie entre les régions? Un tel système n'a-t-il pour effet que d'accroître la concurrence entre les grands centres européens directement reliés entre eux, comme on le suppose souvent,¹⁴ et d'handicaper de ce fait les centres de moindre importance? Ou fournira-t-il, au contraire, la possibilité d'une plus grande décentralisation du développement sur le plan spatial?

Il est très difficile, sinon impossible, de prévoir cette évolution de manière précise. Il faut, comme indiqué précédemment, garder à l'esprit que le développement d'une économie régionale dépend avant tout d'autres

facteurs économiques généraux ou particuliers à une situation, et non des conditions de transport. Entrent aussi en jeu les situations de départ propres à chaque région au sein de la structure économique, ainsi que leurs résultats économiques, la situation globale et, notamment, les facteurs de localisation secondaires. En simplifiant, on pourrait avoir affaire aux tendances suivantes:

- Les régions dans une situation centrale favorable, avec un bilan économique favorable, acquièrent en général un élan qui, considéré du point de vue de la planification régionale, semble exiger des mesures de protection (sauvegarde des espaces ouverts, amélioration de l'environnement, protection contre le développement incontrôlé des banlieues) plutôt que des incitations au développement. Les mesures visant à améliorer l'infrastructure des transports seront pratiquement sans effet sur la qualité des liaisons, puisque celle-ci est déjà considérable. L'extension du système de transport à grande vitesse ne se traduira pas par un gain de temps mesurable parce que les zones d'agglomération sont déjà très bien reliées entre elles. Il est donc très peu probable que l'extension de l'infrastructure modifiera en quoi que ce soit la situation de ces régions.

Les exceptions sur ce plan sont les régions dans une situation centrale qui, après une extension du réseau à grande vitesse, se trouveraient sur les nœuds des grands axes en dehors des zones d'agglomération (par exemple, Lille et Grenoble). Leur accessibilité en serait améliorée d'une manière générale. Tous leurs autres facteurs de localisation étant aussi positifs, elles se trouveraient devant une perspective de développement totalement nouvelle et deviendraient subitement une zone de rechange par rapport aux zones d'agglomération déjà fortement engorgées.

- Dans les régions économiquement faibles et périphériques, le rattachement à un système de transport à grande vitesse pourrait en améliorer l'accessibilité. Il est toutefois très peu probable que l'amélioration d'un seul facteur de localisation serait suivie d'un développement économique positif.

Les exceptions dans ce cas sont les régions périphériques possédant des zones récréatives et culturelles attrayantes. La situation des zones très éloignées des itinéraires du tourisme de masse motorisé pourrait notamment être améliorée de manière sensible par une meilleure intégration au transport des passagers à grande vitesse. Une autre exception est constituée par les régions encore périphériques de l'ancienne Allemagne de l'Est, dont l'infrastructure ferroviaire a été négligée. Un programme d'aide spécialisée, unique en Europe, a

été mis en route pour aider ces régions à tous les niveaux.

D'une manière générale, toutefois, si l'on veut soutenir un développement décentralisé et individuel dans cette sorte de région, les programmes visant à renforcer le potentiel de développement endogène sont beaucoup plus efficaces que les mesures qui accroissent les liens de dépendance suprarégionaux.¹⁵

- Les régions qui pourraient profiter le plus d'une intégration au réseau de transport européen à grande vitesse sont les régions périphériques dont le bilan économique est, déjà aujourd'hui, relativement satisfaisant. Cela signifie que l'accessibilité sera d'autant meilleure que les conditions sont favorables à un développement économique autonome. En ce qui concerne le territoire de la Communauté européenne, ces régions sont le sud-ouest de la France, le nord de l'Espagne, le nord et le centre de l'Italie, les nouveaux Länder allemands du sud et la Bavière orientale, le Danemark et certaines régions côtières en Grande-Bretagne et en Irlande. Les zones proches des agglomérations dans l'Europe centrale et orientale en feront bientôt partie aussi.

Leur base économique est, dans l'ensemble, solide et la plupart d'entre elles ont un potentiel comprenant des facteurs de localisation secondaires dont l'importance ne cesse de croître. Les conditions préalables nécessaires pour exploiter les avantages fournis par une intégration au réseau de transport européen à grande vitesse sont donc excellentes. Dès que leur proximité vis-à-vis des zones d'agglomération sera assurée par des transports à grande vitesse, elles deviendront immédiatement très attrayantes pour les activités commerciales exigeant de nombreux contacts, où la recherche-développement occupe une large place. Une impulsion correspondante en faveur du développement pourrait donc avoir un effet multiplicateur considérable.

Déclaration finale

L'on se gardera de surestimer l'incidence qu'un système de transport européen de passagers à grande vitesse et à grande distance peut avoir sur le développement régional. A mon avis, il ne faut pas s'attendre à ce qu'un système de transport à grande vitesse orienté vers les grandes agglomérations ait des effets unilatéraux de centralisation. Au contraire, un réseau de transport unifié à grande vitesse dans toute l'Europe, combinant les transports ferroviaires et aériens et raccordé aux réseaux nationaux, pourra contribuer à un développement décentralisé de haut niveau si le cadre économique et régional global est favorable.

Notes et références

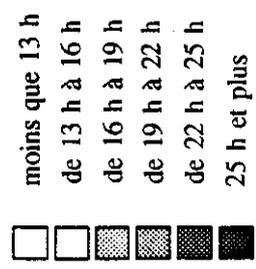
* Je tiens à remercier Barbara Schmitz d'avoir traduit le texte, et Thomas Pütz d'avoir établi les cartes. Tous deux travaillent au BfLR à Bonn.

1. Lutter, H.: Raumwirksamkeit von Fernstraßen, Forschungen zur Raumentwicklung, vol. 8., 1980
2. NUTS = Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
3. Vickerman, R.W.: Transport Infrastructure in the European Community, New Developments, Regional Implications and Evaluation, European research in regional science 1: Infrastructure and Regional Development, Pion Londres 1991, p. 46
4. Lutter, H.: Raumwirksamkeit von Fernstraßen, a.a.o., p. 139 ff. Burkhalter, R.; Steiner, R.; Kästli, B.; Langer, D.: Siedlung und Verkehr - Arbeitsteilige Produktionsprozesse, Mobilität, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und Bodenverbrauch; Bericht 49 des Nationalen Forschungsprogramms "Nutzung des Bodens in der Schweiz", Liebefeld-Bon 1990
5. Vickerman, R.W.: Other Regions' Infrastructure in a Region's Development, European research in regional science 1: Infrastructure and Regional Development, Pion Londres 1991, p. 72. Illeris, S.; Jakobsen, L.: The Effects of the Fixed Link Across the Great Belt, European research in regional science 1: Infrastructure and Regional Development, Pion Londres 1991, p. 84
6. Gatzweiler, H.P.; Irmen, E.; Janich, H.: Regionale Infrastrukturausstattung, Forschungen zur Raumentwicklung, vol. 20, Bonn 1991. Stenzenberger, R.: Tagungsbericht zur Wirtschaftsförderung: Standortfaktoren bei der Industrieansiedlung - Qualitative Faktoren dominieren zusehends, STANDORT-Zeitschrift für Angewandte Geographie, cahier 1, 1992, p. 31-34
7. Van den Berg, L.; van den Meer, J.: Regional Airports and Urban Economic Development - Experiences of five European Cities, European Institute for Comparative Urban Research/Rotterdam Transport Centre, Université Erasme, Rotterdam, juillet 1991
8. Lutter, H.; Pütz, T.; Spangenberg, M.: Accessibility and Peripherality of Community Regions: the role of Road, Long-distance Railway and Airport Networks, rapport pour la Commission des Communautés européennes, DG XVI, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1992
9. Il est difficile de comparer les résultats des pays pris individuellement parce que l'étendue des régions varie, parfois de manière considérable. En Allemagne et dans les pays du Benelux, les régions sont beaucoup plus petites qu'ailleurs. Les principales déclarations concernant la situation périphérique ou centrale des régions restent toutefois valables.
10. Empirica: The Spatial Consequences of the Integration of the New German Länder into the Community and the Impact of the Development of the Countries of Central and Eastern Europe on the Community Territory, rapport pour la Commission des Communautés européennes, DG XVI, Bonn 1993
11. La sélection des 41 zones d'agglomération qui a servi de base aux calculs est fondée sur: Brunet, R. et al.: Les villes européennes - Rapport pour la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), Groupement d'intérêt public RECLUS, Montpellier, Paris 1989, et Zumkeller, D.; Herry, M.; Steinbach, J.: Raumordnung und europäische Hochgeschwindigkeitsbahn, Bericht für den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, INOVAPLAN Munich, 1992
12. Union internationale des chemins de fer (UIC) (éditeur): Vorschlag für ein europäisches Hochgeschwindigkeitsnetz, Bruxelles janvier 1989 - Version V1 - 1995, p. 15, Abb. 8 - Version V2 - 2015, p. 16, Abb. 10
13. Doganis, R.; Dennis, N. et al.: Air Transport Infrastructure Needs in the Lagging Regions 1994-2000, Rapport pour la Commission des Communautés européennes, 1991
14. Steinbach, J.; Zumkeller, D.: Integrierte Planung von Hochgeschwindigkeitsverkehr in Europa, Informationen zur Raumentwicklung, cahier 4, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn 1992, p. 265 et suivantes.
15. Lutter, H. (éditeur): Dezentralität als Aspekt räumlicher Versorgung, Informationen zur Raumentwicklung - Themenheft, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, cahier 4/5, Bonn 1987.

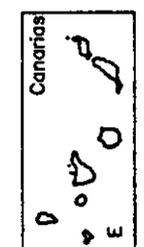
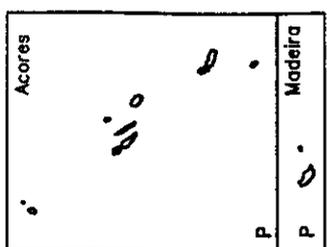
RESEAU ROUTIER

Carte 1:
SITUATION PANEUROPEENNE

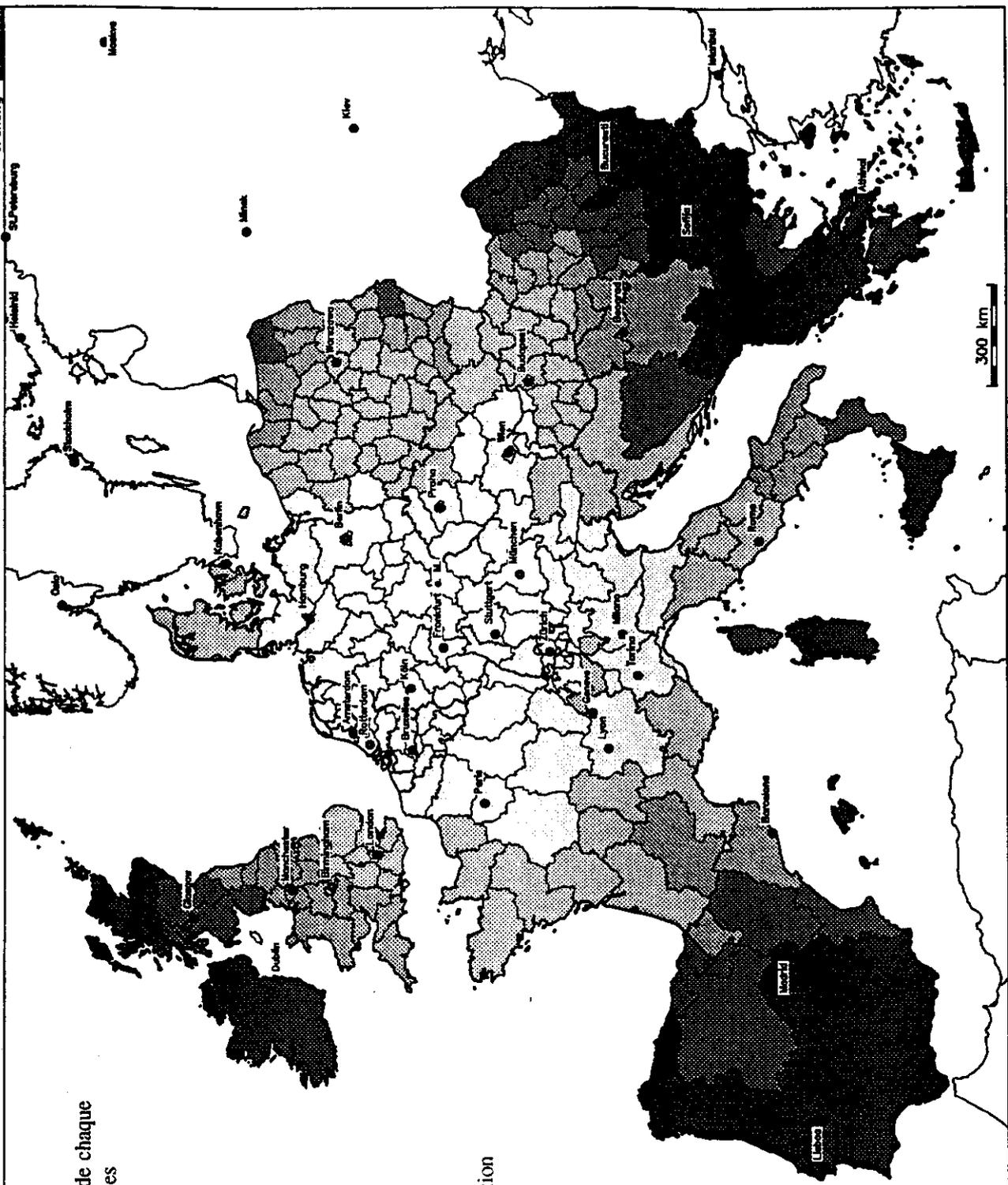
temps de voyage moyen de chaque
région NUTS-2 à toutes les
autres régions NUTS-2



• zone d'agglomération
— frontières d'Etat
— limites NUTS-2



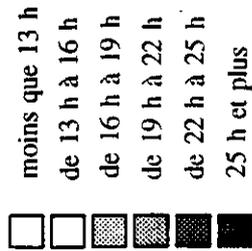
source: EVA - 1993
© BILR Bonn 1993



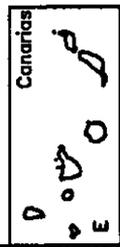
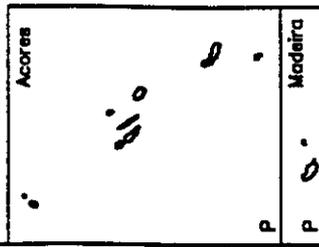
Carte 2:

SITUATION PANEUROPEENNE

temps de voyage moyen de chaque région NUTS-2 à toutes les autres régions NUTS-2



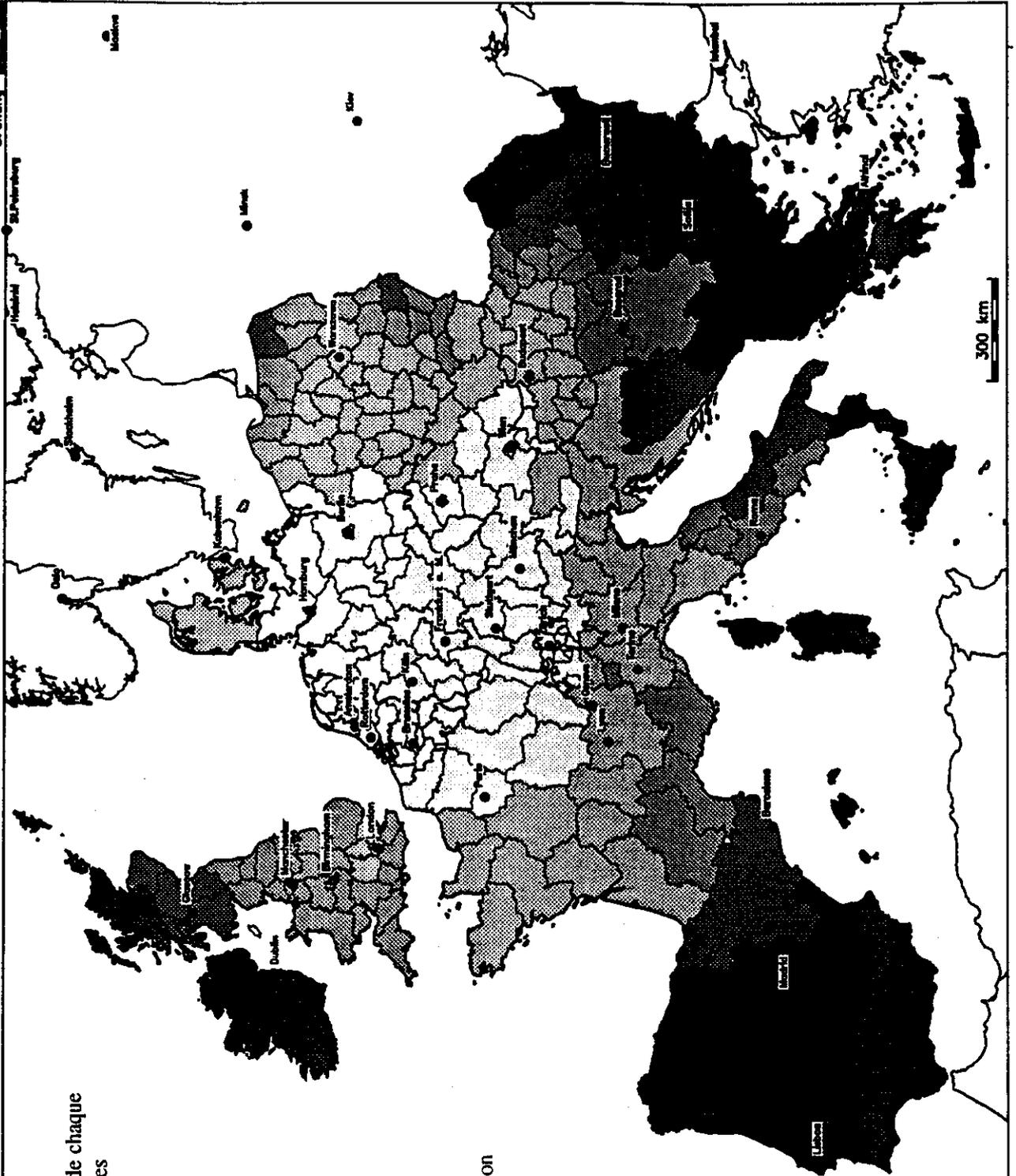
• zone d'agglomération
 — frontières d'Etat
 — limites NUTS-2



source: EVA - 1993
 © BILR Bonn 1993

RESEAU FERROVIAIRE

Landes
 kunde
 und
 Raum
 ordnung

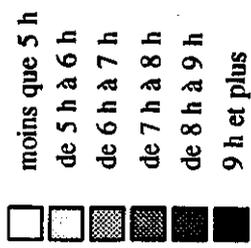


Carte 3:

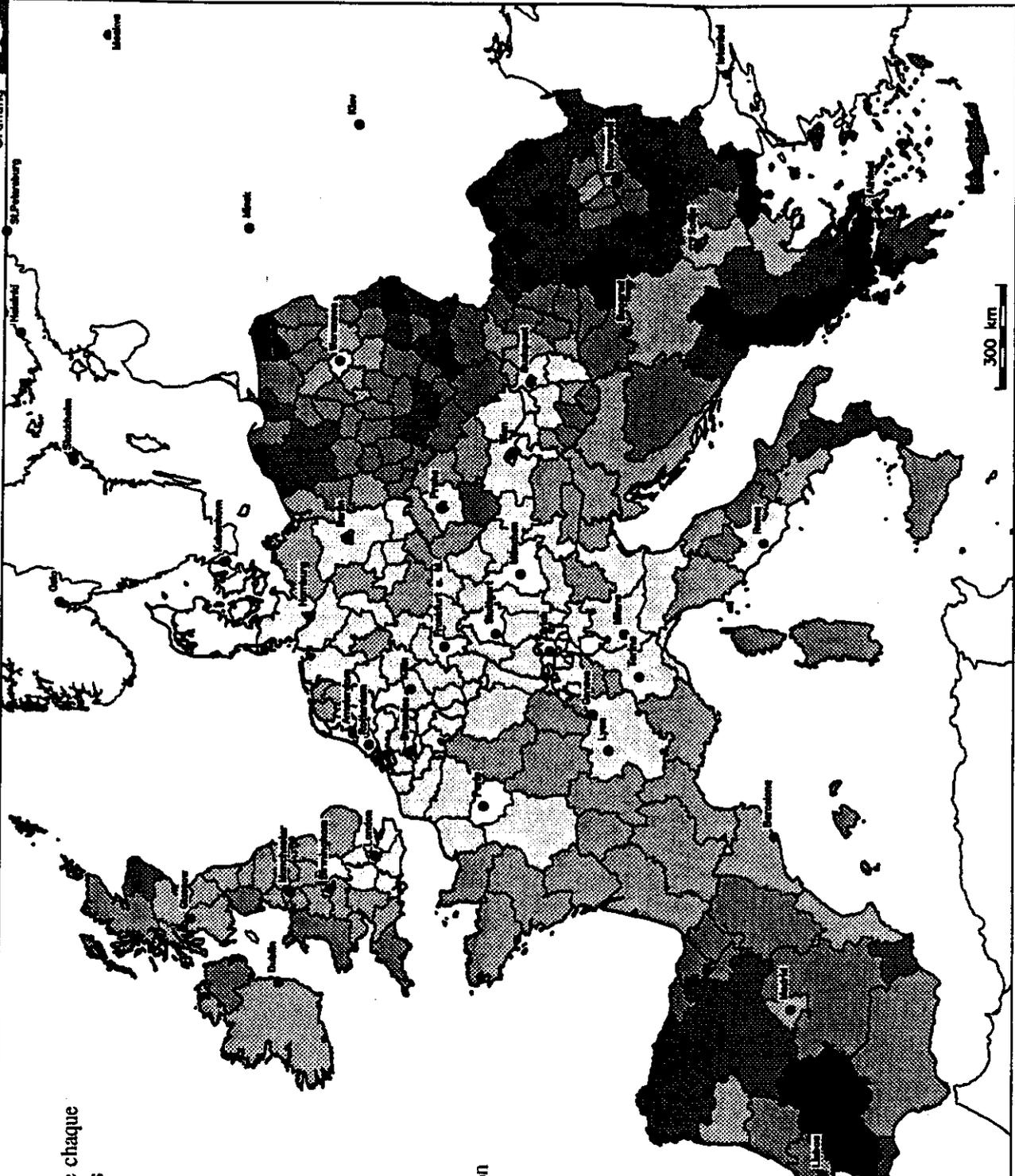
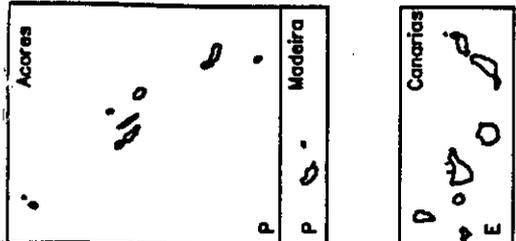
SITUATION PANEUROPEENNE

UTILISATION COMBINEE (ROUTE-RAIL-AVION)

temps de voyage moyen de chaque région NUTS-2 à toutes les autres régions NUTS-2



● zone d'agglomération
 — frontières d'Etat
 — limites NUTS-2

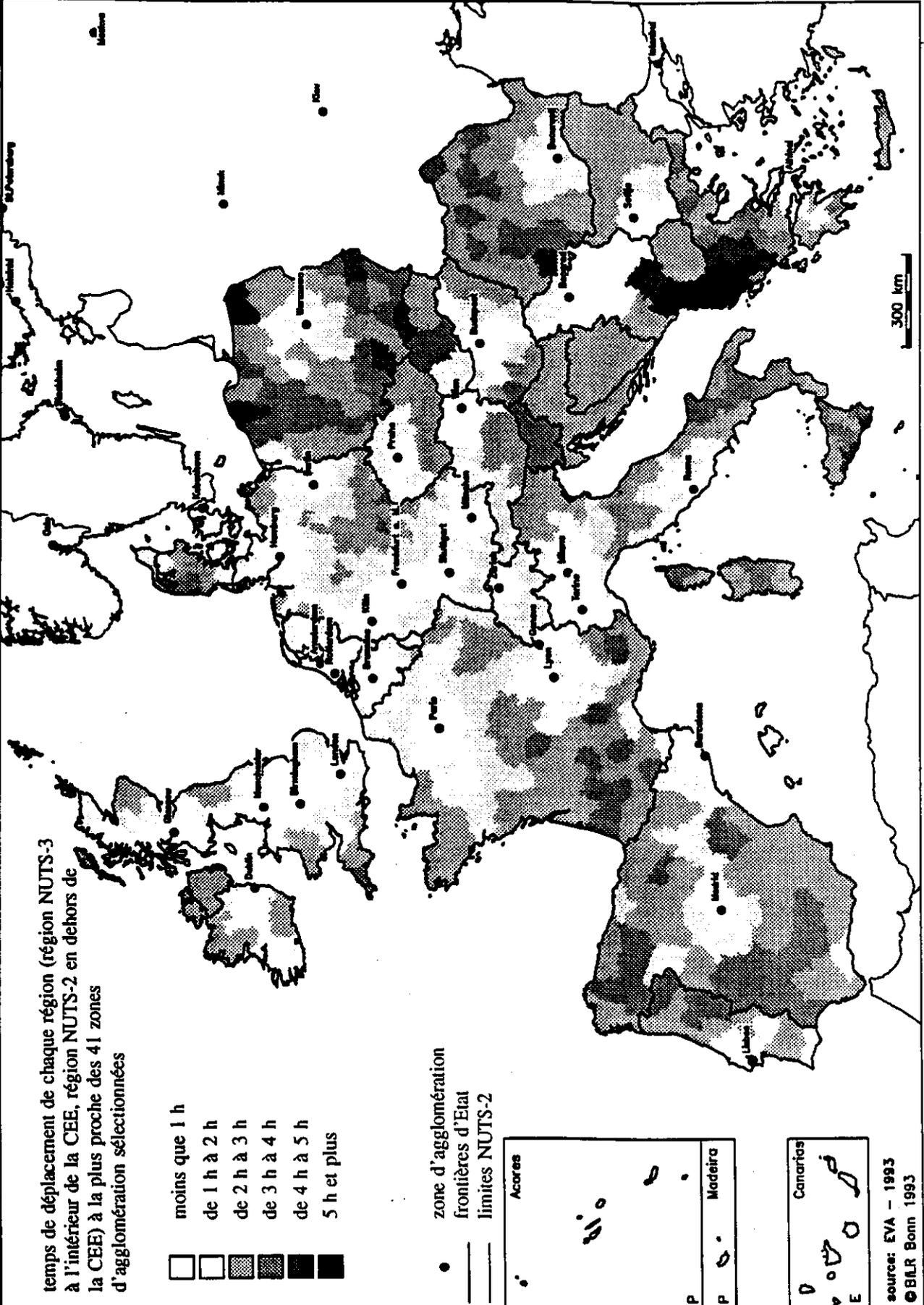


Landes
kunde
und
Raum
ordnung

sources: EVA - 1993
 © BfL Bonn 1993

UTILISATION COMBINEE (ROUTE-RAIL-AVION)

SITUATION CONCERNANT L'AGGLOMERATION LA PLUS PROCHE



temps de déplacement de chaque région (région NUTS-3 à l'intérieur de la CEE, région NUTS-2 en dehors de la CEE) à la plus proche des 41 zones d'agglomération sélectionnées

- moins que 1 h
- de 1 h à 2 h
- ▒ de 2 h à 3 h
- ▓ de 3 h à 4 h
- de 4 h à 5 h
- 5 h et plus

- zone d'agglomération
- frontières d'Etat
- limites NUTS-2

Acres

P

P

Madeira

Canarias

D

E

source: EVA - 1993
© BILR Bonn 1993

Carte 5:
ACCESSIBILITE DE LA POPULATION

UTILISATION COMBINEE (ROUTE-RAIL-AVION)

Landes
kurze
und
Raum
ordnung

Accessibilité de la population dans un
délai de 3 heures de chaque région NUTS-2

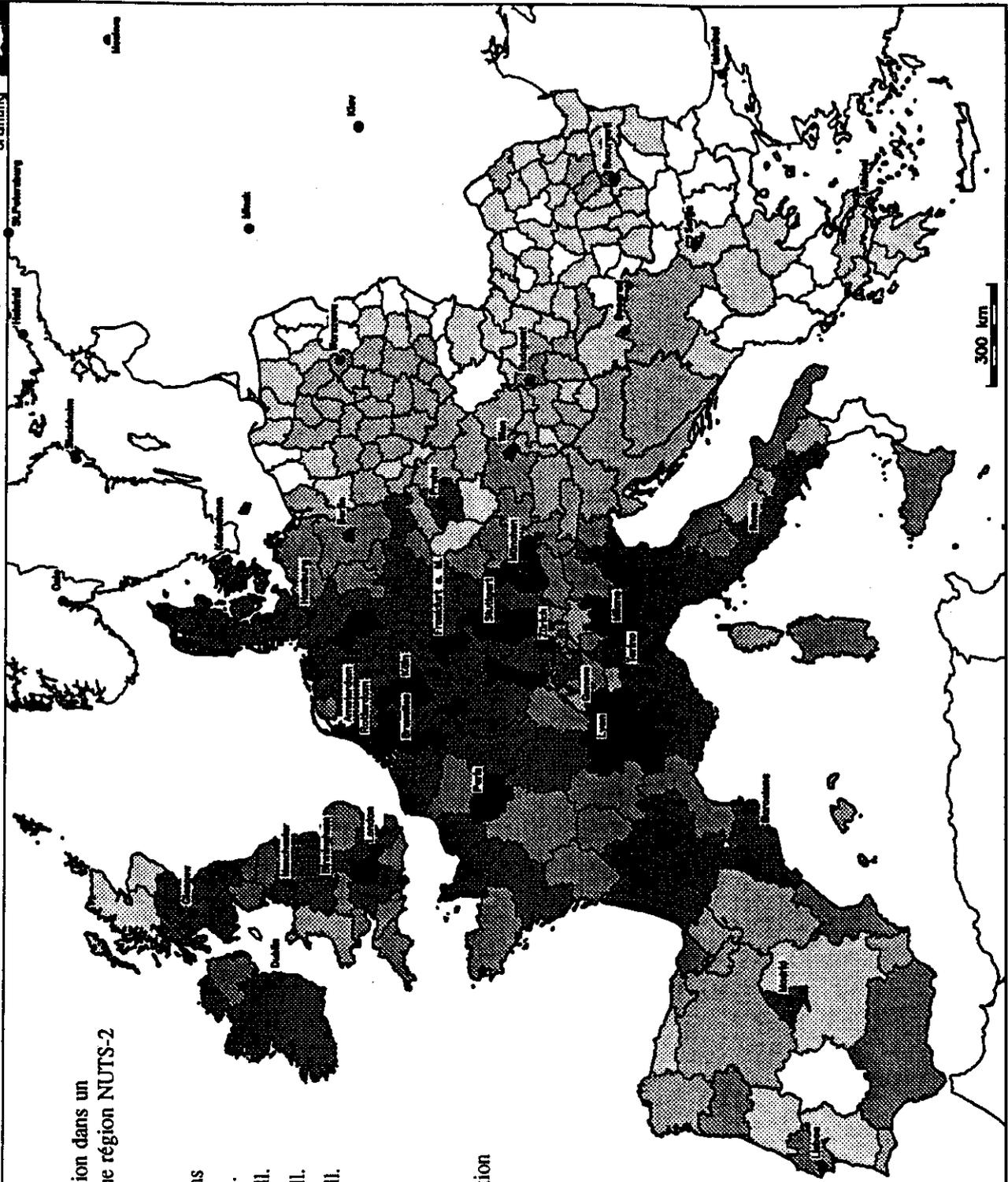
-  moins que 5 millions
-  de 5 mill. à 10 mill.
-  de 10 mill. à 20 mill.
-  de 20 mill. à 40 mill.
-  de 40 mill. à 80 mill.
-  80 mill. et plus

-  zone d'agglomération
-  frontières d'Etat
-  limites NUTS-2

Acres	
P	
P	
Modèira	

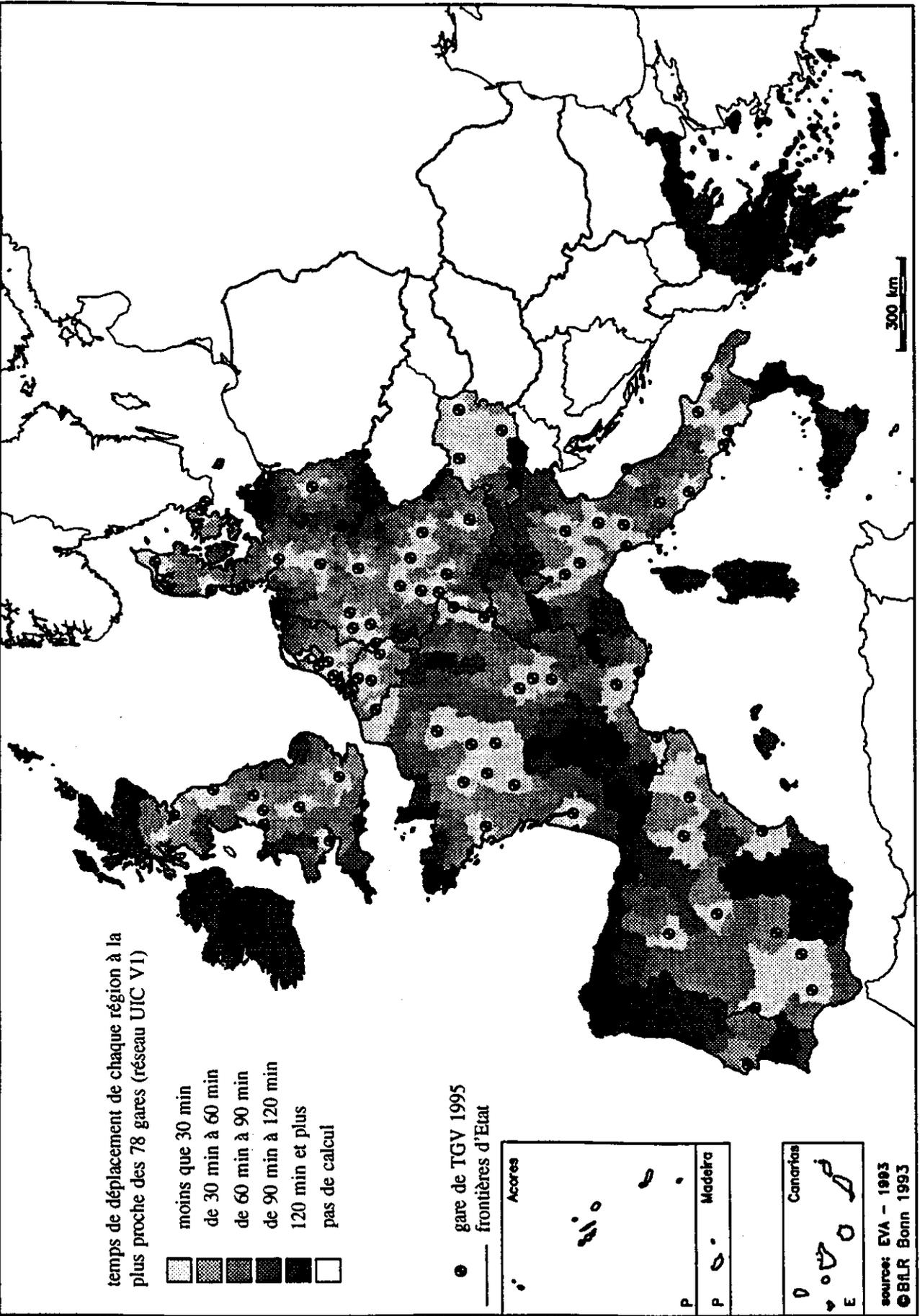
Canarias	
E	

source: EVA - 1993
© BILR Bonn 1993



Landes
kunde
und
Raum
ordnung

Carte 6: SITUATION CONCERNANT LA GARE DE TRAIN
A GRANDE VITESSE LA PLUS PROCHE 1995
WAY : UTILISATION COMBINEE (ROUTE-RAIL-AVION)



temps de déplacement de chaque région à la plus proche des 78 gares (réseau UIC VI)

- moins que 30 min
- de 30 min à 60 min
- de 60 min à 90 min
- de 90 min à 120 min
- 120 min et plus
- pas de calcul

● gare de TGV 1995
— frontières d'Etat

Accres	
P	
P	
Madefra	

Canarias	
D	
E	

source: EVA - 1993
©BA.R Bonn 1993

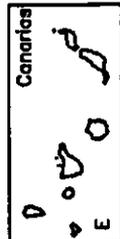
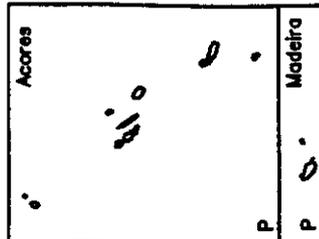
UTILISATION COMBINÉE (ROUTE-RAIL-AVION)

SITUATION CONCERNANT L'AÉROPORT LE PLUS PROCHE

temps de déplacement de chaque région au plus proche des 207 aéroports, avec au moins un vol deux fois par jour ouvrable

-  moins que 30 min
-  de 30 min à 60 min
-  de 60 min à 90 min
-  de 90 min à 120 min
-  120 min et plus
-  pas de calcul

✦ aéroport
— frontières d'Etat



sources: EVA - 1993
© BA/R Bonn 1993

300 km

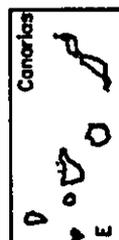
UTILISATION COMBINÉE (ROUTE-RAIL-AVION)

Carte 8: SITUATION CONCERNANT LA GARE DE TRAIN
A GRANDE VITESSE LA PLUS PROCHE 2015

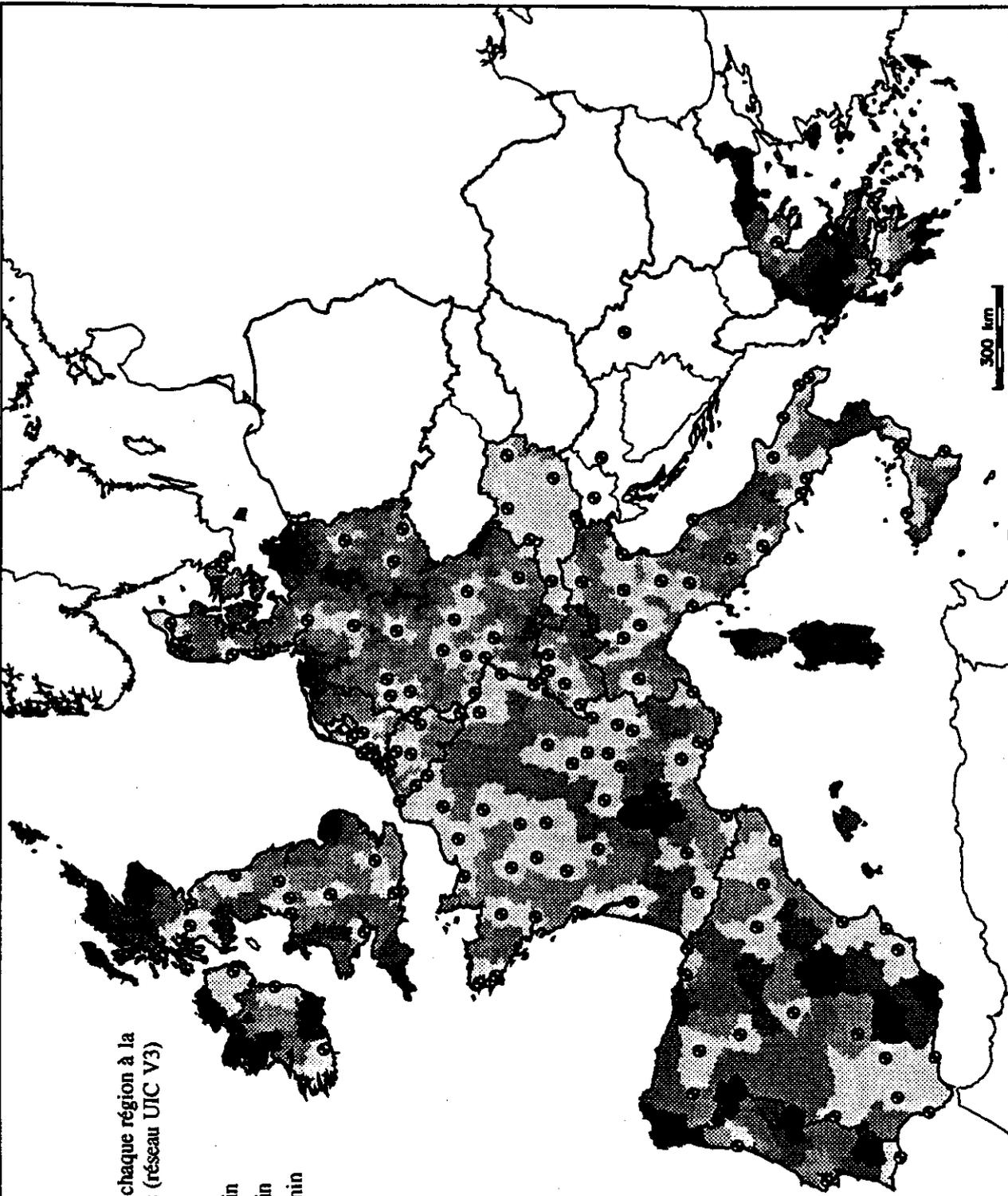
temps de déplacement de chaque région à la plus proche des 143 gares (réseau UIC V3)

-  moins que 30 min
-  de 30 min à 60 min
-  de 60 min à 90 min
-  de 90 min à 120 min
-  120 min et plus
-  pas de calcul

-  gare de TGV 2015
-  frontières d'Etat

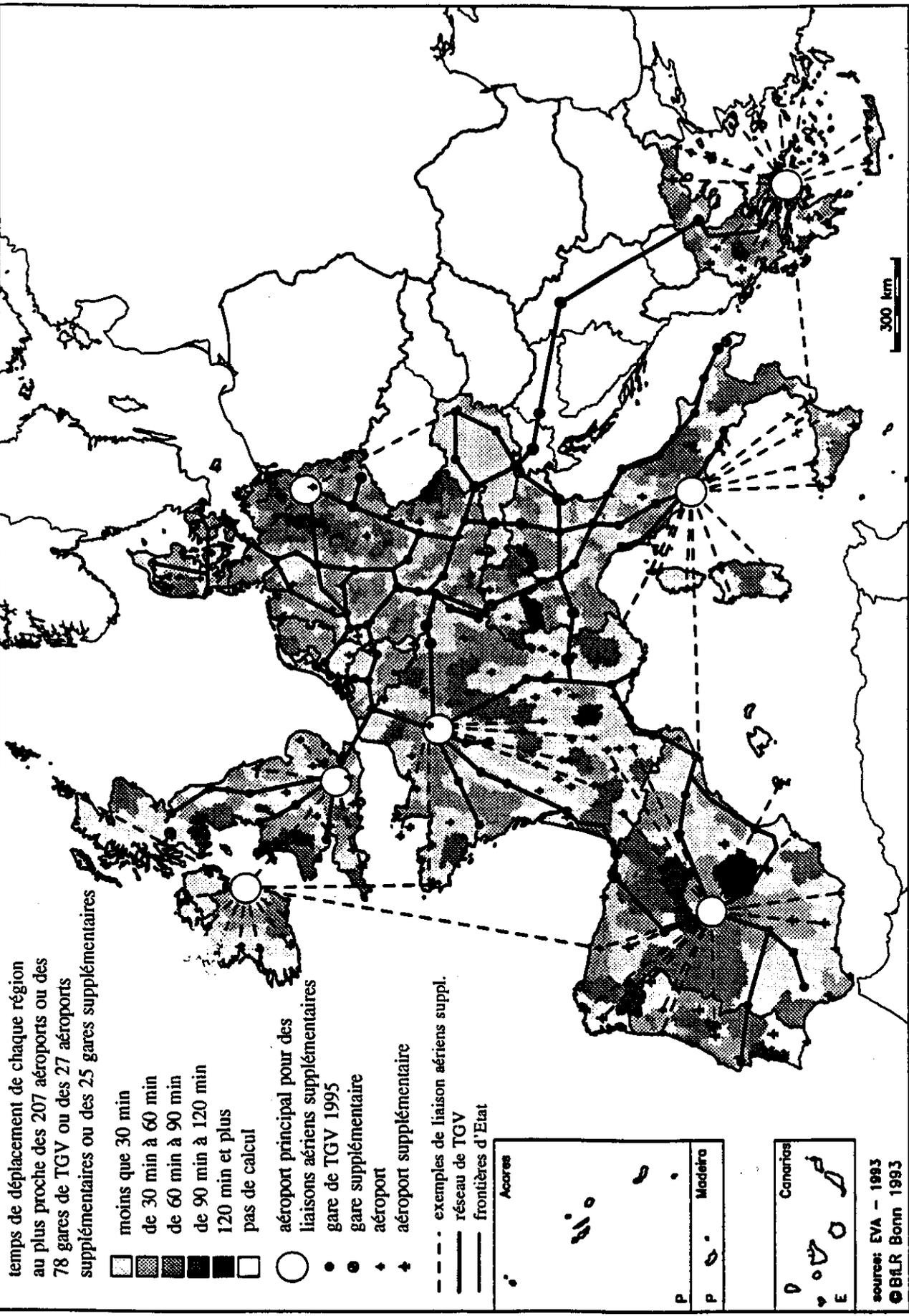


sources: EVA - 1983
© BfLR Bonn 1993



UTILISATION COMBINÉE (ROUTE-RAIL-AVION)

Carte 9: SITUATION CONCERNANT L'ACCES AUX RESEAUX A GRANDE VITESSE (MODELE DE BASE)



temps de déplacement de chaque région au plus proche des 207 aéroports ou des 78 gares de TGV ou des 27 aéroports supplémentaires ou des 25 gares supplémentaires

- moins que 30 min
- ▨ de 30 min à 60 min
- ▧ de 60 min à 90 min
- ▩ de 90 min à 120 min
- 120 min et plus
- pas de calcul

- aéroport principal pour des liaisons aériens supplémentaires
- gare de TGV 1995
- gare supplémentaire
- ✦ aéroport
- ✦ aéroport supplémentaire

- - - - - exemples de liaison aériens suppl.
- réseau de TGV
- frontières d'Etat

Accores	•
P	•
P	•
Medeira	•

Canarias	•
E	•

source: EVA - 1993
© BfLR Bonn 1993

UTILISATION COMBINEE (ROUTE-RAIL-AVION)

Carte 10: SITUATION CONCERNANT L'ACCES AUX RESEAUX
A GRANDE VITESSE (PROPOSITION PERSONNELLE)

temps de déplacement de chaque région
au plus proche des 207 aéroports ou des
78 gares de TGV ou des 27 aéroports
supplémentaires ou des 25 gares supplémentaires

- moins que 30 min
- de 30 min à 60 min
- de 60 min à 90 min
- de 90 min à 120 min
- 120 min et plus
- pas de calcul

- gare de TGV 1995
- gare supplémentaire
- ✦ aéroport
- ✦ aéroport supplémentaire
- frontières d'Etat

Accres

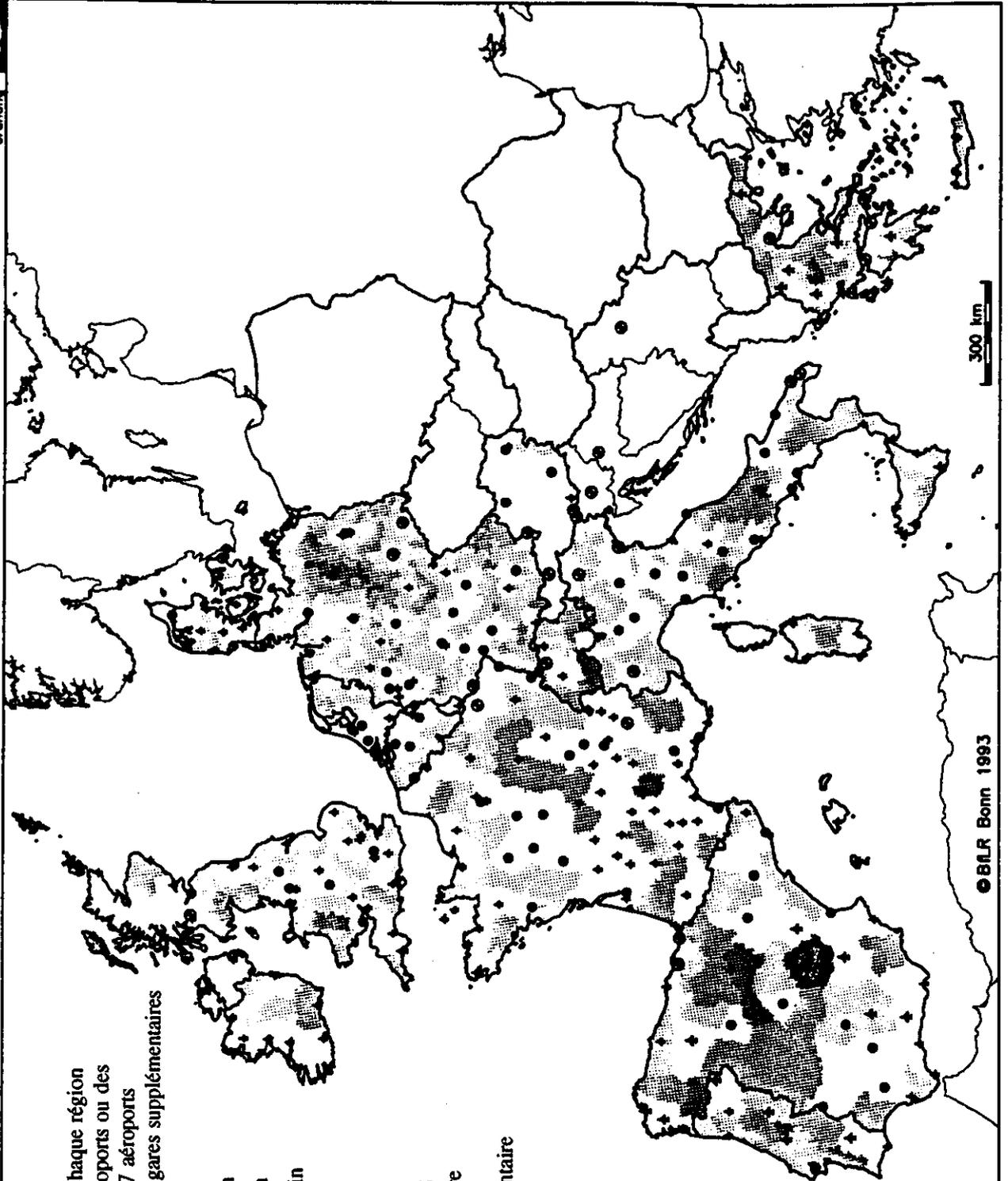
P

P

Madaira

Canaries

E



300 km

© BfL Bonn 1993

source: EVA - 1993

L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORT

Le développement de systèmes d'infrastructures de transport en Europe:
problèmes et éventuelles solutions

Mr Günter HANREICH
Directeur Général
Ministère de l'Economie et des Transports
Vienne

La conception coordonnée d'infrastructures de transport ne permettra de répondre que partiellement aux futurs problèmes de ce secteur. Tout autant que les infrastructures elles-mêmes, les conditions politiques permettant leur utilisation constituent un élément déterminant dans la conception d'un système de transport. L'absence de définition précise de telles conditions entraîne des conséquences négatives, que seuls de gros efforts politiques et financiers peuvent permettre de corriger. La conception de tels réseaux doit donc aller de pair avec la définition des conditions de leur utilisation.

1. Prévisions en matière de trafic

En supposant que se poursuivent les politiques de transport actuelles, toutes les prévisions en matière de trafic font apparaître une nette augmentation du transport routier de marchandises et de passagers, avec pour conséquence un engorgement croissant du réseau routier et, dans une certaine mesure, des infrastructures ferroviaires, en même temps qu'une incidence négative sur l'environnement, que des mesures techniques ne peuvent contrer que partiellement.

1.1 Transports routiers de marchandises

Selon une prévision de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), le transport de marchandises par route devrait connaître une augmentation de 51% entre 1991 et 2010. Cette étude de la CEMT arrive à la conclusion que, si les politiques en matière de transport demeurent inchangées au niveau européen, les transports ferroviaires stagneront et ce, malgré un accroissement de la demande. Le transport de marchandises par route pourrait ainsi augmenter de 70%. Un certain nombre de pays européens ont toutefois déjà modifié leur politique en matière de transport et attachent à présent une importance considérable au transport ferroviaire.

Le transport routier de marchandises entre les régions orientales et occidentales de l'Europe est appelé à connaître une forte croissance: selon une étude menée par la société bâloise Prognos AG, le transport routier de marchandises entre les anciens pays du CAEM et leurs voisins occidentaux devrait être multiplié par huit, pour passer de 60 millions de tonnes en 1988 à 500 millions de tonnes en 2010.

Une autre étude conduite en Autriche sur les transports routiers de marchandises (Rosinak et Snizek) prévoit un développement moins important des transports internationaux (à l'exclusion des gazoducs et oléoducs). Les chiffres avancés n'en demeurent pas moins impressionnants: entre 1987 et 2010, les transports bilatéraux augmenteraient de 70% et le trafic de transit par l'Autriche de 170%.

(en millions de tonnes)	1986	2010	taux de croissance en %
Trafic bilatéral	50,8	86,9	+ 71,1
Trafic de transit	30,1	80,6	+ 167,8

Cette prévision repose sur l'hypothèse d'une intégration économique des anciens états membres du CAEM avec le reste de l'Europe.

Les dernières données relevées dans ce domaine font toutefois apparaître des taux de croissance supérieurs à ceux qui avaient été prévus: c'est ainsi qu'en 1991, le volume de transport généré par les exportations et importations avait déjà atteint 61 millions de tonnes (+ 20%) et que 33 millions de tonnes (+ 10%) de marchandises transitaient par l'Autriche (à l'exclusion des gazoducs et oléoducs).

1.2 Transport de passagers

Au cours des quelques années qui viennent de s'écouler depuis l'ouverture des frontières avec les pays d'Europe

orientale, le transport de passagers sur les axes correspondants a connu une augmentation constante. Alors que l'Autriche n'avait accueilli que 130 millions d'étrangers en 1985, ce chiffre était passé en 1992 à 209 millions. Des taux de croissance encore plus élevés devraient être constatés à l'avenir. Selon une étude réalisée par la Commission des Communautés européennes, le nombre de personnes se déplaçant par la route devrait augmenter de 74% entre 1990 et 2010, le nombre de véhicules immatriculés dans les actuels états membres des Communautés européennes de 45% et le nombre de kilomètres parcourus de 25%.

L'Autriche devrait également connaître une augmentation de son trafic intérieur: d'après une étude réalisée sur les problèmes de transport en Basse-Autriche, le nombre de kilomètres parcourus par des véhicules particuliers autrichiens augmenterait de 30% entre 1990 et 2011. Dans plusieurs régions - et plus particulièrement au voisinage des grandes agglomérations -, le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules automobiles pourrait connaître une augmentation allant jusqu'à 45%.

Selon une prévision concernant la Basse-Autriche, la prestation de trafic (nombre de passagers-kilomètres) dans le secteur des transports publics pourrait baisser de 2%. Les autres Länder connaîtraient des résultats tout aussi peu encourageants, aussi bien pour les transports publics que pour les réseaux de pistes cyclables et les zones piétonnières. Qu'il me soit permis de mentionner à cet égard l'étude "Les potentiels énergétiques dans le secteur des transports", commandée par le Ministère de l'Economie et des Transports et par le Ministère de l'Environnement autrichiens.

2. Afin de faire face à leurs problèmes futurs en matière de transport, les pays d'Europe centrale doivent mettre en place une politique commune des transports tournée vers l'avenir

Les problèmes de transport que connaissent l'ensemble des pays d'Europe centrale revêtent tous une dimension européenne. Il en va de même des problèmes liés au trafic de transit dans les pays alpins.

Les conséquences extrêmement négatives du trafic de transit par l'Autriche et ses pays voisins du centre de l'Europe sont à mettre au compte de la situation géographique de ces pays, par lesquels doivent en effet transiter tous les flux de trafic Nord-Sud et Est-Ouest. Les conséquences négatives qui en résultent sont dues au fait que ces flux de trafic se croisent précisément en Europe centrale. Afin de protéger les populations et l'environnement, il importe que les pays concernés prennent des mesures en vue de résoudre les problèmes liés aux problèmes de transit.

C'est ainsi que, par exemple, la Suisse applique, depuis plusieurs décennies déjà, une politique restrictive dans le domaine du transport routier de marchandises (poids maximum autorisé de 28 tonnes, interdiction générale de circulation nocturne, contrôles stricts). C'est ce qui explique que 25% du trafic de transit Nord-Sud pour le transport de marchandises enregistré sur les routes autrichiennes corresponde en fait à un trafic dévié évitant les axes suisses. En outre, 18% du trafic de transit enregistré au niveau du Brenner pourrait tout aussi rapidement emprunter l'itinéraire suisse.

2.1 L'amélioration des infrastructures ferroviaires comme solution aux problèmes de transit

L'Autriche et la Suisse estiment que les problèmes de transit pourraient être résolus par l'amélioration des infrastructures ferroviaires. En Suisse, les travaux d'amélioration du tronçon Lötschberg-Simplon sont pratiquement achevés.

Dans le cadre du projet "Neue Eisenbahn-Alpentransversale", deux tunnels seront construits, l'un sous le Gotthard, l'autre sous le Lötschberg.

Plusieurs projets sont également en cours en Autriche visant à renforcer l'option ferroviaire du transport de marchandises au détriment de l'option routière. Huit milliards de schillings autrichiens d'investissements à moyen terme ont été affectés à ces fins. Ces projets comprennent:

- la construction de la bretelle d'Innsbruck sur le tronçon Inntal-Brenner;
- la reconstruction du tronçon des Tauern;
- la reconstruction du tronçon Pyhrn-Schober, des améliorations ponctuelles au tronçon Linz-Selzthal et la reconstruction de la courbe Traun-Marchtrenk (permettant de soulager Linz) sur le tronçon de Pyhrn.

Les perspectives d'intégration économique de l'Europe orientale confèrent une importance croissante aux projets suivants:

- tunnel de Lainz à Vienne, permettant de relier les réseaux ferroviaires est, sud et ouest;
 - reconstruction de la ligne occidentale entre St Pölten et Attnang-Puchheim et nouvelle ligne entre Vienne et St Pölten (améliorations qualitatives et doublement de la voie afin d'assurer une capacité suffisante pour faire face à la demande future),
 - tunnel sous le Semmering en vue de faciliter les liaisons ferroviaires entre les centres économiques de l'est et du sud de l'Europe.
- Une importante étude de faisabilité a déjà été engagée pour la "Süd-Ost-Spange", liaison ferroviaire de grande capacité entre Vienne et Graz à travers le Burgenland et entre Vienne et le centre de la Carinthie grâce à un tunnel sous le Koralpe. D'autres projets sont à l'étude.

D'après les prévisions, l'intégration économique de l'Europe centrale aboutirait des 2025 à un engorgement du tunnel du Semmering. Les prévisions concernant la "Süd-Ost-Spange" tablent sur un volume de 11,5 millions de tonnes (4,6 milliards de tonnes-kilomètres) pour le transport routier de marchandises et sur un volume de 4,6 millions de passagers-kilomètres pour le transport de passagers. Une comparaison de ces chiffres avec ceux fournis par les chemins de fer fédéraux autrichiens (ÖBB) pour 1991 (9,2 milliards de passagers-kilomètres) permet d'évaluer l'importance de cette nouvelle liaison ferroviaire.

2.2 Transport fluvial sur le Danube

Dans ses deux documents "Un concept général du trafic en Autriche" (Österreichisches Gesamtverkehrskonzept), et "Note sur les cours d'eau navigables" (Binnenschiffahrtmemorandum), le Ministère de l'Economie et des Transports souligne très nettement l'importance qu'il attache à un rôle accru du Danube dans les activités de transport.

Le Danube présente les avantages suivants:

- larges capacités disponibles à l'heure actuelle;
- faibles incidences négatives du transport fluvial;
- existence d'une structure de transport ne nécessitant pas l'occupation de surfaces supplémentaires.

L'importance du Danube en tant qu'axe est-ouest est sans aucun doute destinée à s'accroître avec la création du canal Rhin-Main. Les volumes transportés sur ce dernier devraient atteindre 4 à 10 millions de tonnes par an. L'Autriche va intensifier ses efforts en vue d'intégrer le transport fluvial sur le Danube à la chaîne des activités de transport combiné.

Il convient donc de rechercher les sites appropriés où pourront être créés des centres de transport routier de marchandises à orientation fluviale, en même temps que doivent être rapidement créées des interfaces rail-routes-voies navigables.

Un pas important dans cette direction sera constitué par la création de "Watercombi", société qui sera en mesure de proposer aux transporteurs des possibilités intéressantes, notamment en matière de transport fluvial.

Un des problèmes importants liés à la navigabilité sur ces voies d'eau réside dans leur fiabilité lors des périodes de basses eaux. Afin d'assurer une profondeur minimale de 2,5 m en aval de Vienne, des mesures de génie hydraulique sont nécessaires, qui devront de toute évidence tenir compte des aspects écologiques.

Pour l'heure, les experts de différentes disciplines examinent la compatibilité des solutions qui seraient retenues dans le domaine du génie hydraulique avec

l'existence du parc national "Danube-March-Auen". Une décision politique devrait être prise à cet égard au courant de l'année 1994.

2.3 Transports routiers

Le reste du transport routier de longue distance - qui, malgré tous les efforts en vue de transférer une partie du trafic de la route vers le rail, continuera à représenter un volume considérable - doit être maintenu à un niveau acceptable à la fois pour la population et pour l'environnement, et doit par conséquent être réorganisé de manière à respecter ces derniers. A cet égard, l'Accord de transit entre les Communautés européennes et l'Autriche, malgré les critiques dont il a fait l'objet, peut être considéré comme un pas en direction d'une politique commune des transports tenant compte des besoins futurs, puisqu'il intègre les principes énoncés plus haut, et notamment:

- la volonté de faire face à une croissance accrue des transports routiers en exploitant les possibilités offertes par les transports ferroviaires et combinés;
- une réduction de 60% d'ici à l'an 2003 (sur la base de 1991) des émissions de NO dues au transport routier de marchandises enregistré;
- une limitation de l'augmentation du trafic de poids lourds à un maximum de 8% par rapport au trafic enregistré en 1991;
- un accord de principe sur la mise en place progressive d'une internalisation des coûts externes des transports.

L'Accord de transit, dont les dispositions devront être strictement respectées, même en cas d'adhésion de l'Autriche à la Communauté européenne, constituait une condition préalable importante en vue d'éviter un envahissement de l'Autriche par le transport routier international.

Les principes énoncés dans l'Accord de transit prévoient la signature d'autres accords de transport avec divers pays d'Europe centrale. Ces traités, qui limiteraient l'importance du transport routier comporteraient également des dispositions prévoyant la création de normes écologiques dans le domaine des transports ainsi que des mesures permettant d'étendre et de faciliter les transports ferroviaires et combinés.

Dans le domaine du transport des passagers, il conviendra également d'intensifier les initiatives visant à renforcer sensiblement le rôle des transports ferroviaires au détriment des transports effectués par la route ou dans le cadre de vols de voisinage. Des mesures du domaine de l'organisation et du marketing devront venir compléter l'extension des réseaux ferroviaires. Le système de transport public doit se présenter comme un système global et intégré offrant des horaires de train et d'autobus coordonnés et proposant des prix abordables, plus particulièrement pour les familles et les petits

groupes. Le transport de bagages constitue toujours, dans une certaine mesure, un point faible. Des solutions logistiques innovatives pour le traitement des bagages dans le cadre du trafic touristique contribueraient sans aucun doute grandement à renforcer l'attrait des transports publics.

Pour certains groupes cibles, l'amélioration des services de location de voitures sur le lieu de destination constitue un important critère d'encouragement à l'utilisation des transports ferroviaires sur de longues distances.

Répondant en ceci aux objectifs assignés à la politique des transports en Autriche, à savoir l'encouragement à des modes de transport respectant l'environnement, tels que les transports ferroviaires ou fluviaux, il conviendra de réexaminer soigneusement et au cas par cas tous les projets d'extension des infrastructures routières visant à augmenter leur capacité.

Toutefois, le gel intégral du financement des infrastructures routières ne permettrait de répondre à aucun des objectifs fixés en matière d'environnement ou de sécurité routière.

C'est pourquoi les mesures visant à améliorer les infrastructures routières tendront probablement à se concentrer sur les aspects suivants:

- construction de voies de contournement;
- mesures de protection contre le bruit au niveau des infrastructures;
- élimination des "points noirs", permettant d'éviter les accidents;
- amélioration des infrastructures destinées aux piétons et aux cyclistes;
- reconstruction des artères urbaines en vue d'améliorer la compatibilité entre les différents trafics de véhicules à moteur.

3. Les problèmes actuels liés à la construction et à l'extension d'infrastructures de transport: analyse des solutions à long terme

Bien que les aspects écologiques soient très largement pris en compte, d'autres raisons s'opposent à l'extension du réseau de transport. Ce phénomène est dû au bruit et au rejet de particules solides engendrés par l'utilisation des infrastructures de transport, au manque de place disponible et, de plus en plus souvent, à la réticence des populations à accepter le passage de nouveaux axes routiers ou ferroviaires. Ainsi que l'indique le "livre blanc" publié par les Communautés européennes en 1992, les routes couvrent plus de 1,3% de la surface totale de la Communauté. Compte tenu du fait que les grandes voies de circulation sont souvent à l'origine de nuisances, en termes de bruit aussi bien que de pollution, sur un rayon de plusieurs centaines de mètres, il est facile de comprendre la résistance croissante mani-

festée à l'égard de la création de nouveaux axes routiers. L'opposition à la création de nouvelles voies de chemin de fer est souvent due à la crainte des nuisances sonores supplémentaires que cela engendrerait. La participation des populations concernées doit en réalité faire partie intégrante du processus de décision en matière de création d'infrastructures. Afin de s'assurer que de tels débats ne dépassent pas des délais raisonnables, il convient de mettre au point des procédures appropriées.

Le financement de la création ou de l'extension d'infrastructures de transport constitue une question largement débattue en Europe. A cet égard, deux éléments semblent revêtir une importance prépondérante. Il s'agit en premier lieu de la création de fonds généraux d'infrastructures pour tous les modes de transport, de façon à garantir la souplesse du financement des différents modes de transport et, en second lieu, de la participation du secteur privé afin d'accroître les ressources disponibles pour des investissements en infrastructure. Il ne s'agit pas là seulement de simples opérations de financement dont le coût sera ensuite remboursé à partir de fonds publics, mais également d'un financement privé proprement dit, et ce dans une mesure raisonnable. Mais l'objectif le plus important sans doute dans ce domaine de l'économie des transports consiste à facturer l'utilisation des voies de communication et modes de transport en fonction des coûts réels, y compris les coûts externes. Pour l'heure, les usagers des transports ne participent habituellement qu'à une partie des coûts d'infrastructures, c'est-à-dire aux coûts de construction, d'exploitation et d'entretien, alors que le coût des accidents et des dommages causés à l'environnement est pour une large part négligé. Selon une étude récente (Tichy, 1989), le trafic routier parvient à couvrir 49% de ses coûts et le trafic ferroviaire 60% (y compris les coûts externes). En Autriche, le coût des accidents de la route a déjà atteint plus de 40 milliards de shillings autrichiens chaque année; un tiers seulement de cette somme est couvert par les assurances en responsabilité personnelle des véhicules.

Lorsque les actuelles distorsions de concurrence affectant les transports ferroviaires et fluviaux auront été éliminées, il sera plus facile d'obtenir une participation du secteur privé au financement des infrastructures ferroviaires, fluviales et de transport combiné. Sans l'apport de capitaux privés - qui seraient par exemple utilisés pour l'achat de wagons spéciaux et la création d'installations modernes de transbordement pour les ports et les terminaux de transport combiné -, les modes de transport respectueux de l'environnement courent en Europe, et plus particulièrement en Europe orientale, le danger de se trouver de plus en plus désavantagés vis-à-vis des transports routiers.

Il est essentiel de fixer, à un niveau international et sous forme d'accords de transport à long terme, les condi-

tions économiques qui devront nécessairement servir de cadre à une telle évolution. L'accord de transit entre l'Autriche et la Communauté européenne constitue le premier exemple d'un tel instrument.

3.1 Limiter le trafic dans une économie reposant sur la division des tâches? Détacher la croissance du trafic de la croissance économique

L'intégration économique européenne est en cours; tous les pronostics laissent prévoir une nouvelle augmentation du trafic. Sommes-nous en mesure de répondre à l'objectif consistant à éviter tout trafic inutile dans le cadre d'un marché unique européen en train de se réaliser et de l'intégration économique des pays d'Europe orientale qui se trouvent aujourd'hui dans une situation de transition?

Mon opinion à cet égard est que, même dans le cadre d'une économie reposant sur la division du travail, plusieurs solutions sont envisageables:

- amélioration de la logistique dans le domaine des transports afin d'éviter des trajets de poids lourds à vide et une utilisation insuffisante des capacités. Des réseaux de traitement électronique des données (échange fret-stock), alliés à une coopération entre les opérateurs de transport dans des centres de répartition du fret combinant les transports ferroviaires, routiers et fluviaux ou maritimes, peuvent substantiellement contribuer à la réalisation de cet objectif;
- élimination des subventions aux exportations ayant un effet négatif sur les politiques de transport et d'environnement;
- transferts de savoir-faire et activités de fabrication menées dans le cadre de licences d'exploitation au lieu d'une dispersion des activités économiques engendrant un accroissement du transport de marchandises.

L'accroissement des coûts du trafic résultant de l'application du principe du "pollueur-payeur", qui fait l'objet de larges débats au sein de la Communauté européenne, et la prise en compte des coûts externes conduiront à rentabiliser les actions de réduction du trafic.

Il conviendrait donc qu'experts des transports et économistes travaillent ensemble à rechercher des solutions permettant de briser le rapport de corrélation qui existe entre croissance économique et croissance du trafic. Les mesures visant à ne plus faire dépendre la consommation énergétique de la croissance économique se sont déjà révélées, dans de nombreux cas, positives pour l'environnement.

Par ailleurs, les politiques d'aménagement du territoire peuvent contribuer à réduire les distances couvertes dans la vie quotidienne. Une répartition équilibrée des lieux

de résidence et des lieux de travail peut également contribuer à raccourcir ces distances. Enfin, la création de zones de loisirs à proximité des villes peut limiter le besoin de s'en échapper en voiture.

Les mesures d'aménagement du territoire peuvent également contribuer de façon substantielle à une gestion efficace des flux de trafic au niveau européen en exploitant les zones industrielles de manière à créer des axes secondaires. Les possibilités de transport par voie navigable devraient également être prises en compte lors de la conception de centres d'affaires générant des volumes de transport importants. Enfin, les politiques d'aménagement du territoire devraient prévoir des zones destinées à l'installation de centres de répartition du fret et participer activement au choix des tracés, plus particulièrement pour les nouvelles lignes de chemin de fer. De manière générale, il conviendrait d'envisager une coopération internationale bien développée et soucieuse des résultats.

3.2 Le programme autrichien de réseau fédéral: un instrument tendant à rendre plus objectifs les processus de planification et de décision

L'Autriche a entamé l'année dernière des travaux préparatoires en vue de lancer un programme de réseau fédéral (Bundesverkehrswegeplan), dont les principaux objectifs sont les suivants:

- coordination intégrée des investissements en matière d'infrastructures de transport: ce programme de réseau fédéral intéresserait les différents modes de transport (ferroviaire, routier et fluvial) ainsi que les liaisons entre les aéroports et les réseaux routiers et ferroviaires. L'une des fonctions essentielles d'un tel système intégré de transports coordonnés consistera à répondre aux objectifs fixés en matière de transport et d'environnement grâce à une utilisation économique et rationnelle des ressources;
- encouragement à la coopération entre les pays, régions et collectivités locales voisins et les opérateurs de transport grâce à l'établissement d'un solide fonds d'investissement fédéral à long terme;
- définition de règles permettant d'instaurer un processus de décision à la fois solide et reproductible pour l'extension et la construction d'infrastructures.

La réalisation de ce programme de réseau fédéral permettra d'instaurer des rapports étroits avec les populations concernées. Ce programme prévoit en effet l'organisation d'un débat d'ensemble dès que des propositions concrètes sont examinées. Sont pris en compte dans le cadre de ce processus de discussion les besoins spécifiques aux groupes moins bien organisés ou susceptibles de souffrir de discriminations; il s'agit ici aussi bien des utilisateurs de transport public que des

mères au foyer, des enfants ou des handicapés. Toutefois, la participation des citoyens à ce processus de décision doit s'inscrire dans des limites raisonnables: des projets qui pourraient profiter à des centaines de milliers de personnes ne doivent pas être entravés par des minorités au simple motif que celles-ci expriment violemment des objections qui ne sont pas justifiées. Il convient dans ce cas de recourir à des actions alliant compréhension et persuasion, mais l'intérêt général exige que ne soit pas compromise une rapide réalisation du projet en question.

3.3 L'offensive menée dans les pays d'Europe orientale en transition en faveur des transports ferroviaires, fluviaux et combinés

Les chemins de fer souffrent souvent dans les pays d'Europe centrale et orientale de la réputation de faire encore partie de l'ancien appareil d'Etat, aussi statique que détesté. En contrepoint, les voitures particulières constituent un symbole de liberté individuelle, alors que les poids lourds représentent quant à eux l'économie de marché, source de profits. Pour l'instant, d'importants segments de la population - comme cela a été le cas dans les pays occidentaux vers le milieu des années 70 - n'ont aucunement conscience des problèmes créés par le trafic routier. Il est de toute évidence difficile, dans ce cadre, de créer une atmosphère favorable au développement de modes de transport respectant l'environnement ou à l'instauration de normes en matière de trafic. L'enseignement dispensé à l'école devrait permettre d'obtenir certains résultats dans ce domaine. Mais des exemples positifs donnés par les pays occidentaux seraient encore plus efficaces: si des politiques de transport respectant l'environnement sont mises en œuvre de façon cohérente, les pays d'Europe centrale et orientale en seront davantage convaincus que par des conseils théoriques. Des innovations techniques qui ont fait leur preuve de façon empirique sont une incitation à accepter de telles solutions. Il conviendrait à cet égard d'aborder et de débattre franchement de ces différents problèmes.

Les autorités compétentes de ces pays en transition sont disposées à adopter dans le domaine des transports des solutions positives pour l'environnement. Outre les subventions destinées à l'extension des infrastructures de transport et au remplacement des flottes, les transferts de savoir-faire peuvent considérablement contribuer à encourager le recours aux transports ferroviaires, fluviaux et combinés. Les facteurs suivants revêtent une importance particulière:

- services logistiques (visant à assurer une utilisation optimale des infrastructures disponibles);
- stratégies de commercialisation (offres visant certains groupes cibles, nouveau profil de production pour le transport de passagers et de marchandises);

- utilisation de systèmes télématiques et de systèmes de communication informatisés (fiabilité et contrôle du transport de marchandises).

Contrairement à ce qui se produit dans les économies planifiées, les opérateurs de transport doivent, dans une économie de marché, garantir la souplesse des opérations et leur adéquation aux besoins du consommateur. A cet égard, les compagnies de chemin de fer des pays d'Europe orientale font souvent preuve d'un retard considérable. De sérieux programmes de formation en logistique, commercialisation et traitement des données pourront aider les compagnies de chemin de fer et de transport fluvial à améliorer plus rapidement leur situation sur le marché. Les travailleurs qualifiés pourront agir en tant que "multiplicateurs" afin d'améliorer l'image de modes de transport non polluants.

Des investissements en infrastructures seront toutefois nécessaires, car de simples améliorations apportées au niveau de l'organisation se révéleront insuffisantes à long terme pour répondre aux défis posés au système de transport. A court terme, la formation, le savoir-faire et les qualités de commercialisation représenteront pour les transports ferroviaires, fluviaux et combinés - et notamment dans les pays en situation de transition - les facteurs les plus importants en vue d'un développement durable et respectueux de l'environnement pour l'ensemble du système de transport européen.

Les aspects plus spécifiquement liés aux équipements (infrastructures de transport et moyens de transport) doivent apparaître comme complémentaires des éléments secondaires, tels que la logistique et les activités de commercialisation ou les conditions juridiques et économiques dans lesquelles s'inscrivent ces activités de transport, ce qui permettra d'assurer un développement durable et acceptable d'un point de vue aussi bien social qu'écologique.

4. Conclusions

Le système de transport européen est confronté à d'énormes défis: l'accroissement considérable du trafic doit être abordé d'une manière rationnelle, dans une triple optique - écologique, économique et politique. C'est la raison pour laquelle il sera nécessaire, non seulement de procéder à une planification européenne des infrastructures, mais aussi, plus particulièrement, de mettre en œuvre une politique commune des transports tournée vers l'avenir. C'est aujourd'hui même qu'est fixé le cours que suivra le système de transport durant les trente ou quarante prochaines années. Seuls des efforts communs entrepris au niveau international permettront d'éviter une évolution dans un sens qui ne serait pas souhaitable.

L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORT

Développement et simulation de la circulation des marchandises par les couloirs transalpins nord-sud en France, en Autriche et en Suisse

Professeur C. HIDBER
Institut des transports, de la circulation et
de l'aménagement autoroutier et ferroviaire
Institut fédéral suisse de la technologie
Zürich (Suisse)

1. REMARQUES LIMINAIRES¹

La circulation transalpine nord-sud est l'une des principales voies de transport des marchandises acheminées sur de longues distances en Europe. Ces liaisons qui franchissent et traversent les Alpes prennent actuellement une importance grandissante. Depuis la fin de 1992, la Communauté européenne (CEE) a instauré le libre échange à travers les frontières. La Suisse et l'Autriche se trouvent exactement sur le grand axe nord-sud qui relie l'Italie au nord de la France, à l'Allemagne de l'Ouest, au Bénélux et à la Grande-Bretagne. A ce jour, ces deux pays n'appartiennent ni l'un ni l'autre à la CEE et suivent leurs propres politiques des transports (qui ne se prêtent nullement à la confrontation). Contrairement à la Suisse qui, en principe, ne doit pas devenir membre de la CEE dans les toutes prochaines années, l'Autriche va prochainement entamer des négociations en vue de son adhésion. Cette situation peut créer un conflit dans le domaine du transport, en raison des limites extrêmement différentes fixées pour le tonnage brut des poids lourds: la Suisse autorise un maximum de 28 tonnes (métriques) seulement, alors que la CEE et l'Autriche autorisent respectivement 40 et 38 tonnes. Aujourd'hui, cette réglementation oblige les poids

lourds "en surcharge" à de longs (et coûteux) détours, si le recours au ferroutage n'est pas prévu ou si les marchandises ne sont pas expédiées par la voie ferrée, du départ à l'arrivée. Au début de 1993, un traité sur le transit est entré en vigueur entre la Suisse et la CEE. Certains articles de ce traité, cependant, fixent à 50 le nombre maximum quotidien des poids lourds de 40 tonnes autorisés à traverser la Suisse.

2. PRECISIONS

Il importe d'apporter quelques précisions afin d'éviter tout malentendu. Il n'est question ici que de la circulation transalpine intéressant la France, la Suisse et l'Autriche ou, plus précisément, de la circulation entre Fréjus/le mont Cenis en France et le col de Brenner en Autriche (cf. Tableau 1). Le passage de la circulation plus à l'est, c'est-à-dire par les cols de Tauern et Karawanken, n'est pas inclus dans la présente étude, car il n'existe pas de possibilité de "rocade".

Comme le montre le Tableau 1, il existe entre le mont Cenis à l'ouest et le col de Brenner à l'est sept grands passages transalpins d'où se dégagent trois couloirs, qui font l'objet de la présente étude. Les couloirs de transport ont surtout cette particularité de combiner - à peu près le long du même axe - différents modes de transport pouvant se compléter. Dans la région alpine, les deux principaux modes de transport sont le rail et la route. Les trois couloirs à examiner sont les suivants:

1. Mes remerciements vont à M. J.Ch. Aquarone qui a rassemblé des données inédites pour le présent article.

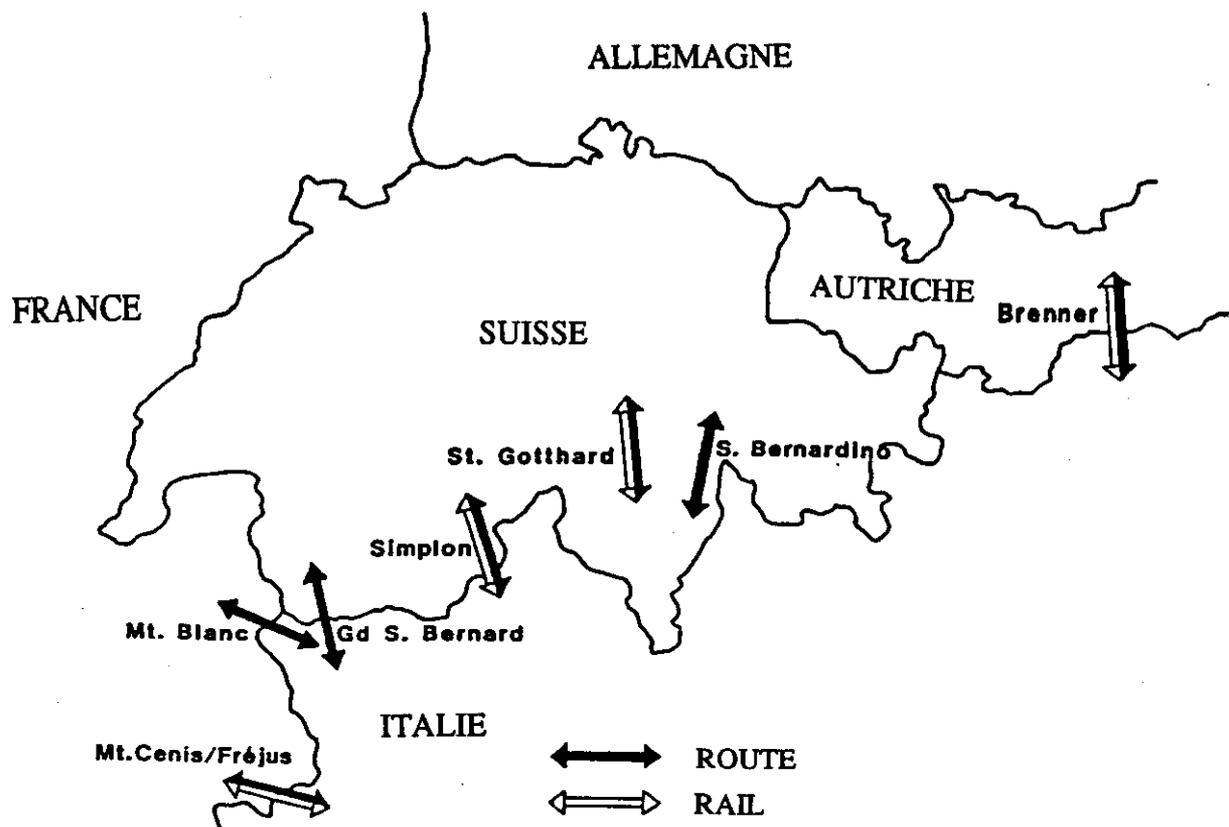


Tableau 1: Principaux cols et tunnels franchissant ou traversant les Alpes

Millions de tonnes par an

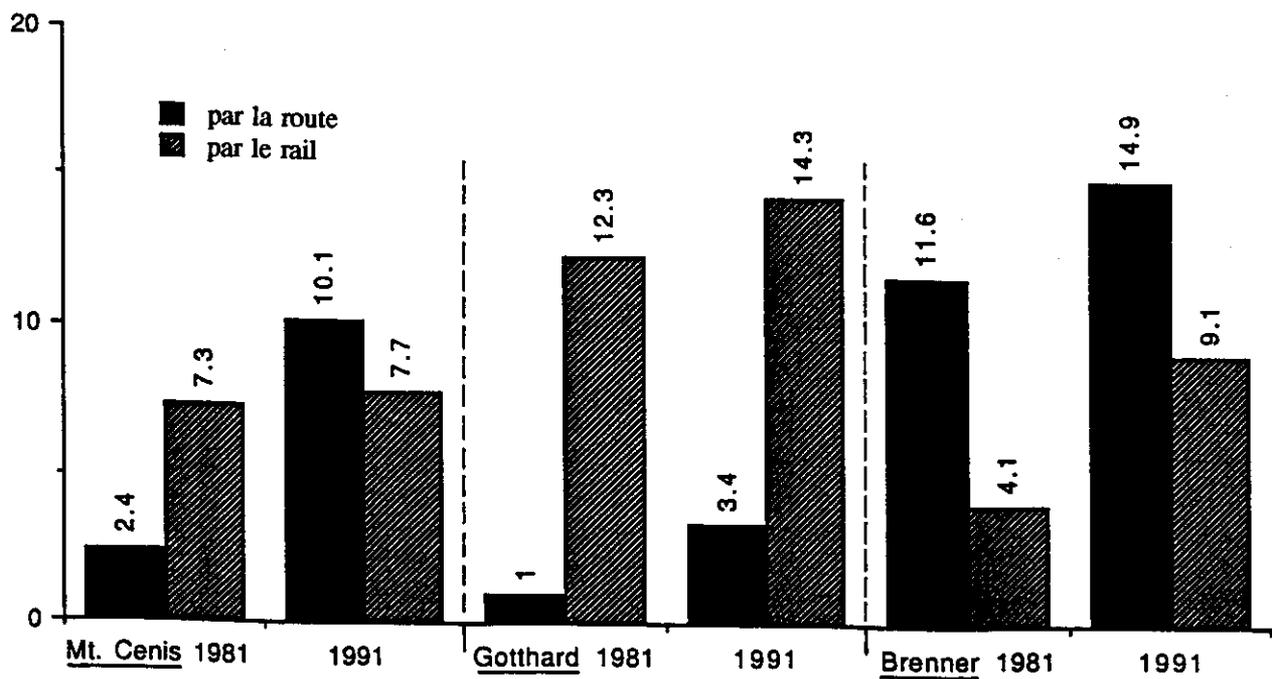


Tableau 2: Développement de la circulation des marchandises par les trois couloirs de 1981 à 1991

- Fréjus/Mont Cenis en France
- le Gotthard en Suisse
- le Brenner en Autriche.

Le transport, par ces trois couloirs, de quelque 60 millions de tonnes de marchandises en 1991, soit 75% de l'ensemble du trafic transalpin des marchandises, souligne leur importance.

Les oléoducs transportant le pétrole, etc, sont d'importants moyens de transport, mais ne seront pas évoqués dans la présente étude, puisqu'ils fonctionnent bien. On n'abordera ici que la circulation transalpine qui soulève des problèmes, bien qu'en Suisse seule soient transportés plus de dix millions de tonnes de pétrole par an.

3. DEVELOPPEMENT DEPUIS 1981

Le transport des marchandises par les trois couloirs a généralement eu tendance à s'intensifier, mais dans des proportions variables, selon l'essor économique et la politique des trois pays intéressés en matière de transport (cf. Tableau 2).

L'ensemble de la circulation par les trois couloirs a augmenté de 54% entre 1981 et 1991, avec l'accélération du développement des transports. De 1981 à 1986, le taux de croissance a atteint 35%, mais il n'a été que de 5% entre 1986 et 1991.

En ce qui concerne la circulation ferroviaire, le développement a été particulièrement différencié. Dans la première moitié des années 80, les trois couloirs ont connu une stagnation:

	1981	1986
Brenner	4,1	4,3 Mio t
Gotthard	12,3	11,8 Mio t
Mont Cenis	7,3	7,0 Mio t

Dans la seconde moitié des années 80, le développement des transports a manifestement repris:

	1986	1991
Brenner	4,3	9,1 Mio t
Gotthard	11,8	14,3 Mio t
Mont Cenis	7,0	7,7 Mio t

L'augmentation totale du trafic ferroviaire de 1986 à 1991 a été de 35%, soit une croissance annuelle de plus de 6%. Une grande partie de cette croissance est à attribuer au feroutage (imposé par la réglementation nationale). En Suisse, par exemple, le feroutage est subventionné à raison de 300 FS par véhicule. A noter

tout particulièrement l'accroissement du transport sur le Brenner, qui a plus que doublé en cinq ans.

La circulation routière a considérablement intensifié l'activité des trois couloirs au début des années 80. Après avoir lentement progressé de 1981 à 1986, le Gotthard a atteint une croissance de plus de 130%, essentiellement due à l'ouverture du tunnel, tandis que le volume du transport des marchandises restait relativement faible, en raison de la limite de poids fixée à 28 tonnes. C'est au mont Cenis que l'on a relevé la plus forte augmentation de trafic: plus de 130%, soit un taux de croissance de 19% par an. De plus, entre 1981 et 1986, le Brenner a enregistré le plus fort tonnage, son taux de croissance avoisinant 6%.

	1981	1986
Brenner	11,6	15,2 Mio t
Gotthard	1,0	2,3 Mio t
Mont Cenis	2,4	5,7 Mio t

Entre 1981 et 1986, l'accroissement total du trafic routier a été de 55%, soit de près de 9% par an. Entre 1986 et 1991, il s'est sensiblement ralenti, mais est resté relativement élevé, avec un taux de 22%, soit 4% par an. Le tableau ci-après indique l'importance du trafic dans les trois couloirs:

	1986	1991
Brenner	15,2	14,9 Mio t
Gotthard	2,3	3,4 Mio t
Mont Cenis	5,7	10,1 Mio t

C'est encore au mont Cenis que l'on relève la plus forte augmentation. Le trafic sur le Brenner a même légèrement diminué, le ralentissement étant à n'en pas douter imputable à l'interdiction de la circulation de nuit en 1989 et à l'introduction des contingentements.

En résumé, il est très intéressant de confronter les chiffres de la "répartition type", c'est-à-dire du développement relatif des deux modes de transport.

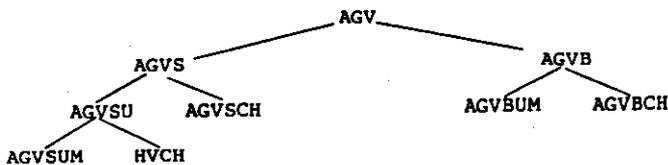
	1981	1986	1991
Rail	61%	50%	52%
Route	39%	50%	48%

Si l'on considère les trois couloirs ensemble, le rail a, de manière inattendue, réussi à récupérer la part de trafic perdue depuis 1986. Par ricochet, le trafic routier a connu une légère régression. Il va de soi que les chiffres ne reflètent pas l'ensemble de la circulation transalpine.

4. POSSIBILITES DE DEVELOPPEMENT FUTUR

A la différence des chapitres qui précèdent, les réflexions et résultats énoncés ci-après concernent l'ensemble de la circulation transalpine.

Avec le Dr Biniak de l'université de Stettin, en Pologne, nous nous sommes efforcés de concevoir un modèle qui donne les moyens d'étudier de l'intérieur les nombreux et complexes réseaux de transport des marchandises à travers les Alpes. Ce modèle permet le partage des progrès futurs, compte tenu des dispositions prises dans le cadre de la politique des transports.



Légende:

AGV:	Transport du fret à travers les Alpes
AGVS:	Transport du fret par la route
AGVB:	Transport du fret par le rail
AGVSU:	AGVS court-circuitant la Suisse par la France ou l'Autriche
AGVSCH:	Transit de l'AGVS par la Suisse
AGVSUM:	AGVSU court-circuitant la Suisse par la France et l'Autriche
HVCH:	AGVSU utilisant les installations de ferroutage de la Suisse
AGVBUM:	AGVB court-circuitant la Suisse par la France ou l'Autriche
AGVBCH:	Transit de l'AGVB par la Suisse

Dans un premier temps, on estime l'AGV total. On distingue ensuite le trafic ferroviaire et le trafic routier. Puis on répartit le trafic ferroviaire en deux catégories: d'un côté, le fret transitant par la Suisse, de l'autre, le fret court-circuitant la Suisse par la France ou l'Autriche. On fait de même pour le trafic routier, à cette différence près qu'il faut ajouter une étape consistant à distinguer le ferroutage transitant par la Suisse et le ferroutage court-circuitant la Suisse.

L'ensemble du système s'appuie sur trois modules différents:

- l'estimation de la demande pour les itinéraires traversant la Suisse, la France et l'Autriche, compte tenu de la répartition entre le trafic ferroviaire normal, la circulation routière et le ferroutage;
- un module de capacité prenant en compte les limites du trafic ferroviaire normal, du réseau routier et des installations de ferroutage;
- un module de financement prenant en compte la fonction du coût dans l'évaluation des coûts d'après la distance et le temps, le volume des marchandises, les impôts, les taxes, etc.

Ces trois modules font apparaître des taux de trafic partiellement différents selon les systèmes; ces différences demandent à être ultérieurement nivelées.

Le travail entrepris n'est pas terminé, mais on peut d'ores et déjà se servir d'un prototype du modèle. Du point de vue qualitatif, les résultats obtenus sont bons; sur le plan quantitatif, on peut encore perfectionner le système. On a réalisé avec ce prototype plusieurs tests de simulation, que l'on a conçu sans tenir compte de leur opportunité politique ou de leur faisabilité. Le Tableau 3 en donne une première illustration. En réduisant les tarifs de 70% et la durée du transport de 60%, on pourrait porter à 2 millions de tonnes par an le volume du ferroutage en Suisse.

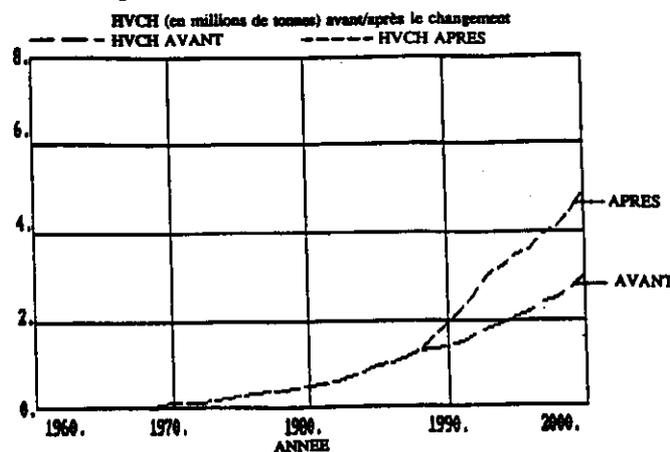


Tableau 3: Effets sur le ferroutage d'une réduction des tarifs de 70% et de la durée du transport de 60%

Un autre exemple (Tableau 4) illustre l'influence des délais d'attente sur le transport routier et ferroviaire. Si l'on parvenait à diviser par deux la durée de l'attente dans le transport ferroviaire, on assisterait à un net détournement sur le rail et à une décongestion considérable des routes. On démontre ainsi que la durée totale du transport est d'une importance grandissante pour la circulation des marchandises.

5. RESUME

Ne sont considérés que les couloirs dans lesquels circulent à proximité l'un de l'autre au moins deux grands moyens de transport. Les itinéraires passant par le Brenner en Autriche, Fréjus/le mont Cenis en France et le Gotthard, en Suisse, remplissent ces conditions. Ces couloirs assument la majeure partie des transports européens nord-sud, soit 66% du transport routier et 85% du transport ferroviaire.

En 1991, le fret acheminé par ces couloirs a atteint au total 60 millions de tonnes. Sa répartition entre le rail et la route, toutefois, n'est rien moins qu'uniforme:

	Rail	Route	Tonnage total
Brenner	38%	62%	24 Mio t
Mont Cenis	43%	57%	17,8 Mio t
Gotthard	81%	19%	17,7 Mio t

Comment expliquer ces différences? Pour pouvoir simuler et tester l'évolution des politiques des

transports, on a mis au point un modèle applicable au transport transalpin des marchandises (AGT), fondé sur la dynamique de système et prenant en compte les transports effectués par l'Autriche, la France et la Suisse. Ce modèle renferme l'ensemble des progrès réalisés de 1960 à 1988 et permet de calculer, selon les données d'entrée, les évolutions à prévoir jusqu'en l'an 2005. Les principaux paramètres sujets à modification sont les suivants:

- la charge totale tolérable
- l'évolution relative du prix des transports
- le changement relatif des périodes de déplacement.

Il existe une description plus précise du modèle AGT, qui donne les résultats de certains essais informatiques.

Bibliographie

Transalpinier Güterverkehr 1989. Ueberblick über die Entwicklung seit der Eröffnung des Gotthard Strassentunnels. GVF - Bericht 2/1991. EVED. Bern 1991.

GVF-NEWS Nr. 16: Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs 1979/80 bis 1991 (Alpensequent Modane-Brenner). Generalsekretariat EVED, Dienst GVF. Bern 1992.

Biniek Z./Hidber C. u.a.: Ein systemdynamisches Simulationsmodell des alpenquerenden Güterverkehrs. IVT - Institut ETH - Zürich (noch nicht veröffentlicht).

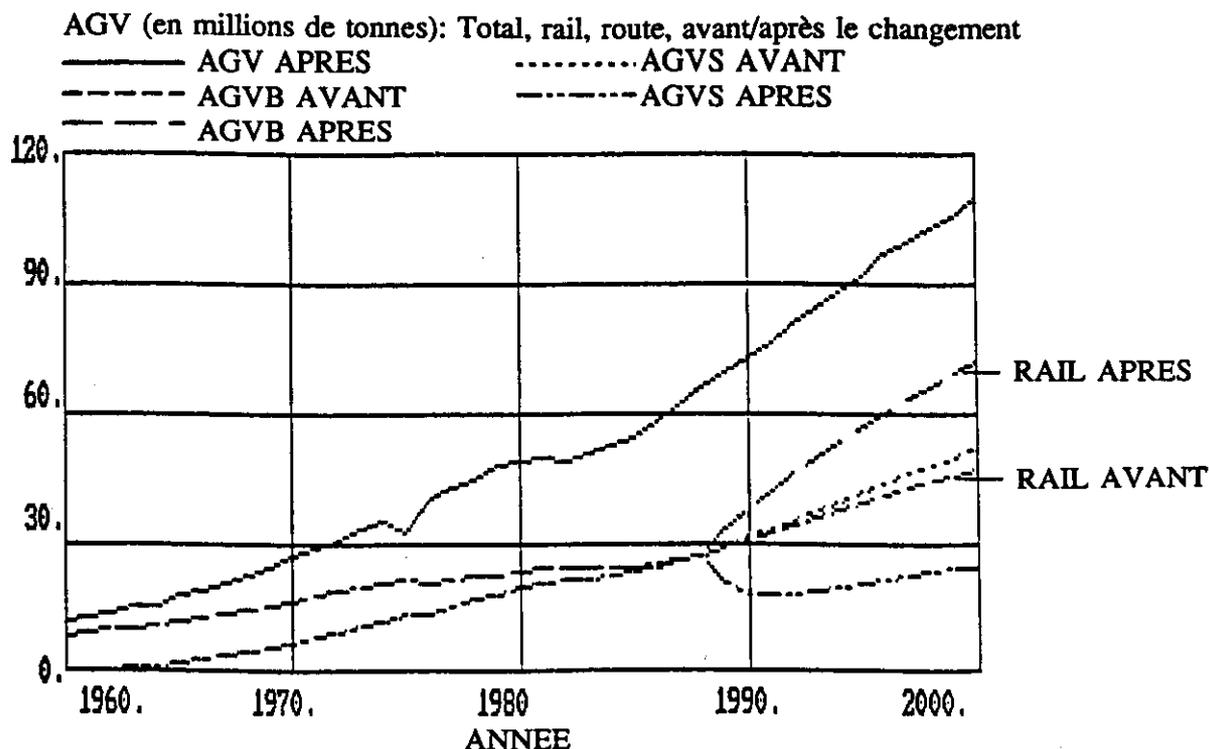


Tableau 4: Influence d'une réduction de 50% des délais d'attente sur le rail

L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORT

M. Federico CEMPELLA
Ministère des Travaux Publics
Direction générale coordination territoriale
Italie

I. Préambule

Au cours des dernières années, nous avons enregistré des changements importants et rapides des panoramas socio-économiques et politiques européens, dont les débouchés en Europe de l'Est apparaissent grand ouverts et qui peuvent se résumer ainsi:

- les processus d'internationalisation et de globalisation des économies qui ne manquent pas non plus d'éléments conflictuels, liés aux tendances actuelles de la récession, entraînent une reformulation rapide des marchés et des espaces du développement économique;
- la croissante intégration des pays communautaires de la CEE s'accompagne d'un accroissement des espaces de coopération régionale et locale, particulièrement évident dans les zones transfrontalières;
- la crise des différents systèmes socio-économiques de l'Europe de l'Est, les profondes transformations qui en dérivent dans les équilibres politico-institutionnels et l'accroissement de la mobilité des personnes et des marchandises entre l'Est et l'Ouest, dessinent des domaines de réflexion inédits.

Toute une phase de l'histoire communautaire CEE a été orientée vers la rationalisation des tendances en cours dans les différents pays, à l'intérieur d'un cadre de

référence socio-économique et politico-institutionnel essentiellement défini comme "stable", dans des limites clairement déterminables. L'identité et la compacité de l'espace européen, dans sa complexité interne, étaient garanties par l'existence de frontières géopolitiques bien délimitées, correspondant aux différentes réalités nationales qui bénéficiaient grâce à l'unité européenne d'un élan économique, au niveau sectoriel (agriculture, industrie, télécommunications, etc.).

L'ensemble de ces phénomènes met en jeu une nouvelle qualité de problèmes et nécessite d'identifier et de coordonner les dimensions géographico-territoriales de la coopération et du développement dans une vision "continentale", dont les frontières et les références ont totalement changé.

Un saut de qualité s'impose sur le plan de la définition des politiques et des stratégies de la part des sujets sur lesquels retombent les responsabilités d'orientation, de programmation et de coordination supranationale. En somme, une nouvelle capacité au niveau des stratégies et des projets est à l'ordre du jour avec, en particulier, un rapport différent entre développement économique et aménagement territorial à l'échelon européen.

Le nouvel aménagement géopolitique des territoires délimitant la CEE vers l'Est crée des relations de proximité et d'échange entre des réalités qui,

auparavant, étaient nettement séparées. Par ailleurs, à l'intérieur de la CEE, de nouvelles relations se profilent entre centres et périphéries, entre cadres nationaux et locaux: les régions, comme les villes, jouent un rôle toujours plus actif et prépondérant dans les choix de développement.

L'espace "restreint" de la Communauté est donc en train de se dilater et de se complexifier suivant un double processus: d'une part, on a "l'approfondissement" de l'intégration économique et politique dans la perspective de l'achèvement du Marché unique et de la création de l'union monétaire; de l'autre, on assiste à l'"élargissement" du contexte géographique de l'intégration économique et politique européenne.

Cet élargissement concerne également la gamme croissante des problèmes que la Communauté doit affronter (démographie, environnement, etc.) de même que l'influence que peuvent avoir sur les zones de frontières extra-communautaires, tant les choix effectués à l'intérieur des différents pays (en particulier les pays situés dans une position logistiquement stratégique) que les choix opérationnels au niveau CEE.

II. "Une approche globale" pour la politique communautaire des transports (PCT)

La nouvelle réalité met en crise, à l'intérieur de l'Europe des 12, toutes les formulations purement économiques et ramène au premier plan l'exigence d'une "approche globale" pour la politique communautaire des transports (PCT).

Les indications de la Communauté pour le développement de la politique des transports ont le mérite de replacer ce secteur parmi les secteurs déterminants pour la nouvelle phase des politiques européennes de l'après-Maastricht, tout d'abord parce que le marché communautaire a besoin d'une circulation libre et efficace des personnes et des marchandises, ensuite parce qu'il faut rendre cohérents entre eux les "différents modes" de transport, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen proprement dit, en favorisant l'intermodalité et les intégrations technologiques. De plus, toutes les interventions visant à garantir la sécurité du transport acquièrent une grande importance. Même chose pour les directives concernant l'organisation des transports, les travailleurs et les entrepreneurs du secteur.

Il y a néanmoins un point sur lequel on n'insistera jamais assez: la question du territoire.

Si l'objectif de la PCT consiste à renforcer la cohésion économique et sociale à travers le développement des infrastructures de transport qui peuvent réduire les

disparités entre les régions européennes et participer à l'établissement de liens plus étroits entre les régions périphériques ou les régions isolées (à causes des contraintes naturelles) et les régions centrales de la Communauté, alors il faut prendre acte de l'existence d'un véritable "territoire européen". Seule une politique territoriale communautaire peut permettre d'assumer ces disparités à l'intérieur du "territoire européen" et d'unir l'espace CEE, à même d'établir de nouvelles relations avec les pays de l'Est et de la Méditerranée.

Les interventions communautaires se sont inscrites jusqu'à présent plus dans une logique de bilan, d'aide financière aux régions, que dans une véritable politique de l'aménagement du territoire communautaire, qui suppose une prise de responsabilité qu'aujourd'hui seulement les différents gouvernements commencent à manifester.

Par conséquent, les problèmes de l'"environnement" aussi (pollution atmosphérique et de l'eau, le chaos dans les transports urbains, les pluies acides, la désertification, l'effet de serre, l'augmentation exponentielle non maîtrisée des déchets de tous types, l'impact non contrôlé des infrastructures sur le territoire, etc.) ont tendance à être résolus suivant la science économique classique, qui considère le problème écologique essentiellement sous le simple aspect de la valeur de marché et des compensations financières.

Le problème de l'environnement peut être affronté, si l'évaluation des différents projets est ramenée à une initiative à plusieurs dimensions, qui assume les problèmes des environnements naturels et socioculturels dans le cadre de l'aménagement du territoire communautaire, condition de base pour le "développement possible" sollicité de nombreux côtés.

Il s'agit, par conséquent, d'assurer, en intégrant simultanément les potentiels et les contraintes naturels, une utilisation viable et durable des ressources.

D'autre part, "l'espace" est un bien limité, qui ne peut être reproduit, qui ne peut être gaspillé. C'est pour cette raison que l'aménagement du territoire constitue l'un des thèmes essentiels pour les nouveaux gouvernements de l'est de l'Europe. En effet, personne ne peut nier que ces pays doivent faire face, eux aussi, à des pollutions et à des risques non inférieurs à ceux que l'on trouve en Occident. C'est également à partir de ces considérations qu'il apparaît que le problème de la sauvegarde et de la gestion correcte du territoire se répercute directement sur les équilibres démocratiques, sur les libertés et les droits des citoyens.

Par conséquent, la politique territoriale dépasse la dimension sectorielle et devient un élément décisif de

gestion et de développement, pour la définition de "réseaux transeuropéens".

III. Macrorégions européennes et réseaux d'infrastructures

Les changements technologiques sont en train de révolutionner les moyens de communication et accélèrent les processus de concentration: les réseaux matériels et immatériels ont tendance à mettre de plus en plus en relation les principales régions européennes, les zones urbaines, en facilitant la mobilité, la fluidité et la rapidité des échanges.

L'Europe des 12 semble avoir pris conscience de l'enjeu se rapportant aux grands systèmes de réseau. Les autoroutes, les chemins de fer à grande vitesse, le transport aérien, les voies navigables, le transport de l'eau et de l'énergie, les télécommunications ne peuvent plus être conçus dans le cadre des différents pays liés au Marché Commun.

Ce qui peut être dit pour toutes les politiques de portée stratégique, est valable en particulier dans le cas de ces secteurs qui contribuent énormément, car ils canalisent et distribuent des flux de personnes, de marchandises, d'énergie, d'informations, à redessiner les zones de développement et à esquisser l'Europe des macrorégions sur lesquelles, au cours des dernières années, se sont concentrés l'attention et les intérêts du monde scientifique, de la culture et des plus importants instituts de géographie et en particulier du Conseil de l'Europe, de la CEE, DG XVI, de la DATAR et de l'Institut Académique d'Hanovre. Notre pays s'intéresse de très près à ces initiatives et entend y participer.

Les études menées jusqu'à présent ont mis en relief les systèmes macrorégionaux suivants, qui structurent le territoire européen:

- le système des mégalo-pôles du nord qui unit l'Angleterre du Sud à la Plaine du Po, système dans lequel, historiquement, le développement européen s'est concentré;
- le nouveau système des régions qui donnent sur la Méditerranée Nord occidentale;
- le système Médian Alpin dont l'épine dorsale est constituée par la chaîne des Alpes, riche en métropoles moyennes, dynamiques et spécialisées;
- le système des côtes atlantiques;
- le système des régions pauvres du sud;

- la macrorégion qui unit les villes hanséatiques à la côte adriatique, abondamment peuplée avec des régions aux fortes traditions culturelles et industrielles, riche de potentiels importants (Fig. 1, 2, 3, 3b).

C'est dans ce contexte qu'apparaît absolument central le thème de l'équilibre territorial à l'intérieur duquel s'articulent les questions sur l'environnement que les projets des grands ouvrages suscitent tant sur les ressources et sur les valeurs naturelles, à travers l'érosion du sol et la pollution, que sur le tissu d'implantation.

Il ne peut y avoir de doute sur le fait que concernant les choix en matière d'infrastructures, la programmation économique des réseaux de transport et la programmation territoriale doivent avancer de pair.

De nombreuses études récentes soulignent les carences du tissu des infrastructures des ex-pays socialistes, sur lesquels la croissante diminution des taux de développement et des capacités d'investissement a pesé au cours des dernières années.

C'est le cas des réseaux ferroviaires qui, en moyenne, sont denses, mais qui sont en majorité à une seule voie et qui présentent, donc, une faible capacité de transport, avec des incidences négatives sur les temps de déplacement. Tout ceci en présence d'une extension encore limitée des lignes électrifiées et d'un matériel roulant désuet. On peut faire des considérations analogues à propos des caractéristiques des communications routières, dans lesquelles la présence d'axes de niveau autoroutier reste insuffisante.

Le renforcement rapide et la modernisation des réseaux en cours dans les pays de l'Europe occidentale s'oppose donc à une fragilité des réalités orientales qui risque d'augmenter l'écart entre les différents pays, déjà aggravé par les phénomènes de crises nationales qui pèsent sur une substantielle faiblesse sociale et économique.

Ignorer l'ensemble de ces nœuds, dont les conséquences ne peuvent être mesurées sinon à long terme (et au niveau de système plutôt que de simples zones ou de bassins territoriaux limités) peut entraîner de dangereux étranglements et constituer un frein à la réalisation d'un véritable Marché unique européen et au renforcement compétitif du système "économique continental".

IV. Intégration entre réseaux transcommunautaires et réseaux transeuropéens de transport

L'action de la Communauté a pour principal objectif la programmation et le développement de "réseaux transeuropéens de transport".

Si, d'un côté, ceux-ci sont indispensables, dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, pour améliorer les rapports avec les pays tiers (en particulier ceux de l'Europe de l'Est et du Sud de la Méditerranée), de l'autre, ces réseaux représentent l'occasion de résoudre d'importants problèmes d'"intégration" des transports au niveau communautaire.

L'interconnexion et l'interopérabilité, l'achèvement d'itinéraires à travers la réalisation des "anneaux manquants", la rupture de l'isolement de régions entières et la valorisation des ports constituent les principales retombées au niveau communautaire du développement des réseaux transeuropéens.

Une attention particulière doit donc être accordée à l'évaluation et à la définition des scénarios dans lesquels situer les perspectives d'intervention.

Il a été constaté (voir Brunet-GIP RECLUS) que les couloirs proposés par le Plan de Réseau des Transports préparé par la CEE en 1989 - le couloir Nord-Ouest/Sud-Est de l'Angleterre à l'Italie et le couloir Nord-Est/Sud-Ouest du Danemark à l'Espagne -, complétés par une série de liaisons longitudinales, ont essentiellement tendance à confirmer le rôle dominant et central de l'"axe mégalopolitain": le cœur historique du développement européen centro-septentrional, avec une série d'extensions en direction de la péninsule ibérique et de l'Italie septentrionale (Fig. 4a).

La prédominance de la ligne directrice Nord-Sud semble destinée, au cours des prochaines années, à consolider les économies d'agglomération actuelles, en attirant de nouvelles ressources humaines vers les pôles historiques de la croissance économique.

Les nœuds autour desquels se regroupent les centres de décision politique, économique et administrative continueront donc à attirer l'implantation des entreprises. En même temps, les tendances intervenant dans le sens de la décentralisation sont et seront toujours plus présentes et peuvent constituer un facteur de stimulation pour les zones périphériques et pour élargir les bassins du développement.

Dans ce cadre, il apparaît important de renforcer, bien plus que prévu, les possibilités de distribution et d'alimentation des flux sur les couloirs Ouest-Est. Ces couloirs peuvent être décrits comme ci-dessous:

- le couloir unissant Londres à Moscou, en passant par Amsterdam, Berlin et Varsovie;
- le couloir unissant Paris à Constance, en passant par Metz, Munich, Vienne et Budapest;

- le couloir unissant l'Atlantique (Bordeaux) à la Mer Noire (Varna) en passant par Lyon, Turin, Trieste, Zagreb, Belgrade et Bucarest;

- le couloir unissant l'Espagne méridionale (Barcelone) à la France et à la Turquie (Brousse), en passant par Marseille, le Piémont, la côte tyrrhénienne, Rome, Brindisi, Thessalonique (Fig. 4b).

Il faut considérer en particulier le couloir Ouest-Est de la bande méridionale méditerranéenne qui, en partant du Maghreb, avec la liaison prévue à Gibraltar, embrasse les dynamismes présents dans la péninsule ibérique (aussi bien à l'Ouest à travers les Pays Basques qu'à l'Est à travers la Catalogne), le sud de la France, la Plaine du Po et les zones de l'Europe centro-orientale; ce couloir s'articule (Fig. 4c):

a) d'un côté vers le cœur de l'Europe centrale (Hongrie et Tchécoslovaquie)

b) de l'autre, à travers les Balkans, sur la Grèce et la Turquie.

Il s'agit d'une bande qui, entre autres, acquiert toute sa signification dans la promotion du développement du bassin méditerranéen entier, en offrant à une partie de l'Europe, touchée aujourd'hui par des signes dramatiques de crise, et à l'Afrique maghrébine une alternative possible aux risques plus que réels de marginalisation.

A ceci s'ajoute le développement des zones portuaires de Barcelone, Marseille et Gênes. Ces ports, qui sont de plus en plus reliés aux régions du centre et du nord de l'Europe peuvent constituer, grâce à leur intégration, un véritable axe portuaire de la haute Méditerranée (Fig. 5).

C'est là, entre autres, l'une des conditions essentielles pour donner vie au cabotage côtier qui concerne particulièrement l'Italie, aussi bien sur le versant tyrrhénien que sur le versant adriatique.

En tenant compte de tout ceci, il faut souligner quelques indications du Plan Général des Transports du Gouvernement italien, telles que:

1) la réalisation de la liaison autoroutière entre la bande méditerranéenne, les Alpes Maritimes françaises, le sud du Piémont et la Plaine du Po vers l'Europe de l'Est avec le tunnel alpin sous le massif du Mercantour entre Nice et Cuneo. Ce tronçon d'autoroute fait partie intégrante - car il constitue le chaînon manquant - de l'axe méditerranéen Ouest-Est décrit plus haut (Fig. 6, 7, 8);

2) le raccordement du réseau italien à grande vitesse au réseau européen à l'ouest entre Turin et Lyon et à l'est européen (Fig. 9, 10);

3) l'association, au niveau des points de traversée, entre la ligne à grande vitesse et le nouveau réseau européen de transport des marchandises;

4) développer le cabotage.

Les couloirs Ouest-Est dans la partie nord de l'Europe (Fig. 4b) établissent de façon prioritaire les liaisons entre le réseau communautaire et le réseau de l'Europe centrale; ils identifient en particulier les liaisons Berlin-Varsovie, Berlin-Prague, Nuremberg-Prague, ainsi qu'Italie-Vienne avec prolongement vers Prague, Bratislava et Budapest.

La programmation de ces liaisons fait partie de la réalisation du réseau TEM (Trans European Motorway - Autoroute Trans-Européenne) appuyée par les Nations Unies (CEE) et concernant l'achèvement d'un réseau de 11.000 km d'autoroute entre la Mer Baltique, la Mer Méditerranée et la Mer Noire, dont 2.700 km sont en service et 1.200 km en construction.

En définitive, les grands axes paneuropéens qui relient la Communauté, la Scandinavie, les pays de l'Europe centrale, les Pays Baltes et les Républiques slaves matérialiseront sous peu la nouvelle configuration européenne.

Il faut enfin prévoir de nombreux axes reliant la Communauté à travers les pays de l'Europe centrale et orientale à Minsk, Kiev, Moscou ou Saint-Pétersbourg, et prévoir une ceinture routière méridionale de la Mer Baltique reliant Stockholm à Helsinki via Copenhague, Gdansk, Riga, Saint-Pétersbourg.

De la même façon, les couloirs Ouest-Est européens ne se limitent pas, en ce qui concerne le transport ferroviaire, à la liaison des grandes capitales du nord de l'Europe (Fig. 11), mais s'insèrent dans un programme complexe de réseau européen à grande vitesse (Fig. 12, 13).

Autour des grandes lignes directrices Ouest-Est, sur lesquelles vont se greffer les couloirs Nord-Sud, c'est un véritable réseau de communications qui se profile et qui structure l'espace européen par systèmes macrorégionaux. Les problèmes liés aux équilibres territoriaux et au développement de plusieurs régions sont essentiels pour accroître la productivité des réseaux de transport.

Le renforcement du territoire CEE va de pair avec son élargissement pour devenir un véritable "territoire européen continental", en mesure de prendre en charge,

comme on l'a évoqué à plusieurs reprises, le rapport avec les pays de l'Est et avec ceux du système méditerranéen.

C'est uniquement ainsi que l'on répond à la demande de mobilité, sans que celle-ci ne se transforme obligatoirement en flux migratoires, tandis que le transport rapide et efficace des marchandises, à travers un système intégré multimodal, crée de nouvelles occasions d'implantations industrielles et productives dans les zones périphériques de la CEE et dans les pays émergents de la Méditerranée et de l'Europe de l'Est.

La question des infrastructures de transport se mesure tout d'abord à l'importance des investissements nécessaires pour incrémenter les réseaux.

Il s'agit de ressources élevées qui imposent inévitablement des choix de grande responsabilité. L'Europe traverse une période de crise complexe et profonde, et un grand nombre des investissements destinés au système des réseaux de transport, des communications, énergie, eau etc. rencontrent opposants et résistances. L'économiste J.K. Galbraith, dans son dernier livre, (*La République des satisfaits*), affirme que beaucoup de gens parmi l'opinion publique et les parlementaires américains pensent qu'il n'est pas avantageux aujourd'hui de payer des impôts servant à la réalisation d'infrastructures qui seront utilisées, au cours des prochaines années, par tous les citoyens et pas seulement par ceux qui ont directement contribué à leur réalisation.

Nous ne devons pas, nous non plus, commettre cette erreur, mais nous devons trouver un juste équilibre entre les interventions directes des Etats et les investissements des privés.

V. Nouveaux modules d'analyse et d'organisation pour l'"administration" des phénomènes de transformation territoriale

Ce qui a été dit ne peut négliger la valorisation d'organismes spéciaux d'observation, de connaissance du territoire européen, et, par conséquent, de programmation et de concertation au niveau communautaire et supranational, en favorisant l'intégration entre les structures qui s'occupent de l'aménagement du territoire et celles qui interviennent dans la programmation des réseaux de communication. Ceci peut constituer une référence possible pour concerter et appuyer les choix sectoriels dans les différents pays impliqués par les politiques communautaires.

Il s'agit, en somme, de continuer dans la voie déjà tracée dans le domaine de la définition d'un réseau européen du transport combiné, de la grande vitesse et

des accords bilatéraux entre les gouvernements comme les accords exemplaires dernièrement signés par les ministres des Transports et des Travaux Publics italiens et français sur les liaisons autoroutières et ferroviaires entre Italie et France dans les Alpes occidentales (Paris, 9-10 novembre 1992, 25 janvier 1993) (Annexes 1 -2).

Dans ces accords bilatéraux, les thèmes du territoire, de l'utilisation des ressources et de la tutelle d'ensemble de l'environnement prennent une importance particulière, car ils constituent la condition essentielle pour la réalisation des projets.

De cette façon, les problèmes de rentabilité et d'efficacité pourront être déterminés avec des évaluations de scénario plus vaste qui à moyen et court terme donnent lieu à des processus effectifs de valorisation, en évitant le risque d'accentuer les déséquilibres entre les différentes zones européennes.

Mais comment organiser ce système complexe d'observation, de connaissance et de formation des décisions?

Les cadres de référence normatifs et organisationnels en matière territoriale des différents pays européens - et des régions - sont souvent importants, mais complexes et pas toujours uniformes dans les procédures. Il faut ajouter aussi que tout le "territoire européen" -justement en fonction des réseaux transeuropéens de transport - ne fait pas partie de la CEE (par exemple, l'Italie a une seule frontière terrestre "communautaire": la frontière avec la France à travers les Alpes, du Mont-Blanc à Ventimille. Au nord, il y a la Suisse, au nord-est l'Autriche, à l'est la Slovénie, la Croatie, etc.).

Il apparaît donc possible de construire de nouvelles orientations de programmation et de planification territoriale au niveau "communautaire", en partant des instruments qui, dès à présent, permettent à tous les sujets intéressés d'intervenir sur des problèmes spécifiques, sur les points du territoire les plus sensibles à la réalisation des infrastructures.

Nous nous référons en premier lieu à une grande question: les traversées alpines, décisives pour l'unification européenne et pour notre Pays, et à l'instrument constitué par la "Convention pour la protection des Alpes" signée à Strasbourg le 7 novembre 1991.

Cette Convention ne se limite pas aux Etats membres de la CEE et peut donc constituer - à travers une mise au point attentive des protocoles d'application - un "paradigme" pour la programmation et la planification du "territoire européen".

En effet, dans la Convention, la défense du sol, l'aménagement du territoire et les transports transfrontaliers

d'ordre local et européen sont intégrés aussi bien à la valorisation de toutes les ressources (agriculture de montagne, forêts, tourisme, patrimoine énergétique, etc.) qu'à la sauvegarde de la qualité de l'environnement (pollution atmosphérique, régime hydrique, tutelle du paysage, etc.).

Le ministère des Travaux Publics, à travers ses organismes technico-consultatifs qualifiés (Conseil Supérieur des Travaux Publics) et administratifs (Direction Générale de la Coordination Territoriale et Défense du Sol) est en train de préparer ses modules opérationnels tant au niveau connaissance et analyse qu'au niveau intervention.

Le ministère acquiert ainsi un rôle d'orientation et de coordination: d'une part au service des régions (en support également à la législation régionale) et des organismes locaux italiens et de l'autre pour participer à la formation de nouvelles "règles" et de nouveaux "instruments" de raccord européen.

A ce propos, il faut signaler l'expérience complexe que le ministère des Travaux Publics est en train d'effectuer au niveau communautaire en tant que sujet de référence institutionnelle pour le "Réseau des Instituts de recherche sur l'aménagement du territoire", qui a pour objectif essentiel la connaissance et l'analyse du "territoire européen". Cette initiative va bien au-delà de la somme des connaissances partielles et sectorielles et veut arriver - dans le cadre de la coopération avec tous les pays européens - à la définition d'un projet d'"atlas européen de l'aménagement du territoire".

Dans le cadre de ces initiatives qualifiées, la DICOTER apporte sa constante contribution en expériences et en connaissances sur les différents thèmes se rapportant au territoire, en prenant des initiatives cohérentes pour s'équiper d'instruments technico-cognitifs des phénomènes correspondants afin de dessiner, de la façon la plus appropriée, les stratégies d'articulation des interventions de la compétence de l'Etat et d'intérêt national sur le territoire.

Le programme d'études et de recherches du Ministère des Travaux Publics a, en effet, prévu la création de l'"Observatoire permanent des transformations territoriales" (OSS.TER.): instrument de support à l'activité institutionnelle de la DICOTER et de liaison avec des structures analogues au niveau communautaire; son activité voit la participation des membres les plus influents du monde technique, scientifique et de la recherche.

La phase de démarrage de l'OSS.TER. se déplace le long des lignes-guide déjà tracées au niveau communautaire (Programme Europe 2000) et est caractérisée par

une série de synergies innovatrices entre les structures techniques de l'Etat (organismes techniques du ministère des Travaux Publics et Services Techniques Nationaux de la Présidence du Conseil des Ministres) et les structures des organismes de consultation et de recherche (ENEA, CNR, CNEL, Départements Universitaires et Instituts spécialisés dans la recherche).

Cette activité correspond aux orientations sur lesquelles s'est prononcé le Parlement Européen au cours de la séance du 22 septembre 1992, en adoptant le concept d'une politique communautaire visant à une meilleure répartition géographique des activités économiques en fonction des ressources naturelles et humaines, toujours dans le respect d'une utilisation correcte des espaces et du sol.

C'est dans ce contexte que les fonctions du Comité pour le Développement Spatial acquièrent une importance particulière; ce Comité a identifié comme objectifs prioritaires de son activité:

a) la création d'un réseau de coopération entre Instituts de Recherche sur le développement et l'aménagement du territoire: premier pas vers la constitution d'un "Observatoire Européen pour l'aménagement du territoire";

b) le développement d'une synthèse des systèmes des politiques de planification afin d'intensifier la collaboration entre les différents sujets intéressés par la gestion du territoire au niveau national, régional et local.

Il faut rappeler en particulier que l'OSS.TER. fournit à la DICOTER les éléments pour contribuer aux activités du Comité pour le Développement Territorial institué auprès de la Commission CEE.

En particulier l'OSS.TER.:

- * **Etablit les formes les plus appropriées d'interaction avec l'activité des autres observateurs déjà en fonction ou en voie de création, en assurant l'échange de données, d'informations, d'indicateurs utilisés et de méthodologies d'estimation.**
- * **Fournit à la DICOTER les informations et les instruments d'estimation permettant de situer les**

stratégies territoriales nationales dans un cadre de programmation d'aménagement du territoire à l'échelon européen.

L'OSS.TER. est un système organisationnel qui exerce des activités de support à la DICOTER en fonction des compétences attribuées à celle-ci dans le cadre normatif en vigueur.

Les domaines dans lesquels l'OSS.TER. opère sont:

- ** **Activité de support de la définition des lignes fondamentales de l'aménagement du territoire national (art. 3 L. 22 juillet 1975 n° 382 alinéa 1 art. 81 D.P.R. 616/77).**

Les résultats de ces activités fournissent des éléments et des bases de connaissance d'intérêt général pour l'Administration Publique, en ce qui concerne les processus de planification et de définition des orientations et des stratégies dans l'utilisation du territoire.

- ** **Activité de support du processus décisionnel en matière d'interventions de la compétence de l'Etat et d'intérêt national (alinéas 2 et 3 art. 81 D.P.R. 616/77).**

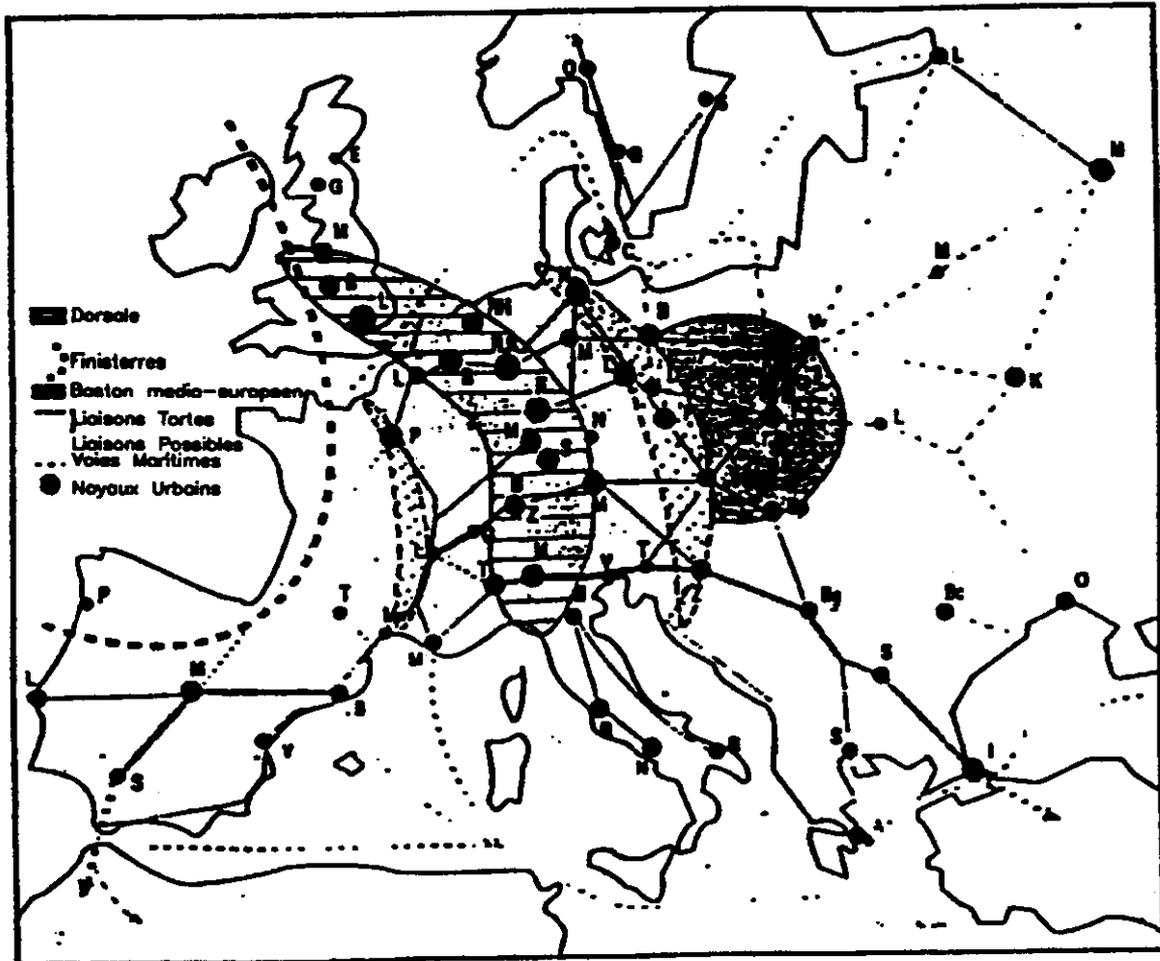
Les résultats de ces activités rendent plus efficace l'analyse des phénomènes territoriaux et donc des processus décisionnels de la compétence de la DICOTER.

- ** **Evalue les différentes options pour la définition de scénarios de transformation du territoire national et de certaines zones régionales, suivant les indications du Comité du Développement Territorial de la CEE.**

Le tableau de référence de l'Observatoire est constitué par:

- a) la stratégie de développement territorial au niveau européen;
- b) la programmation des interventions de la compétence de l'Etat et d'intérêt national.

Fig. 1



EUROPE COMMUNAUTAIRE ET PAYS LIMITOPHES
Principales directives de developpement

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

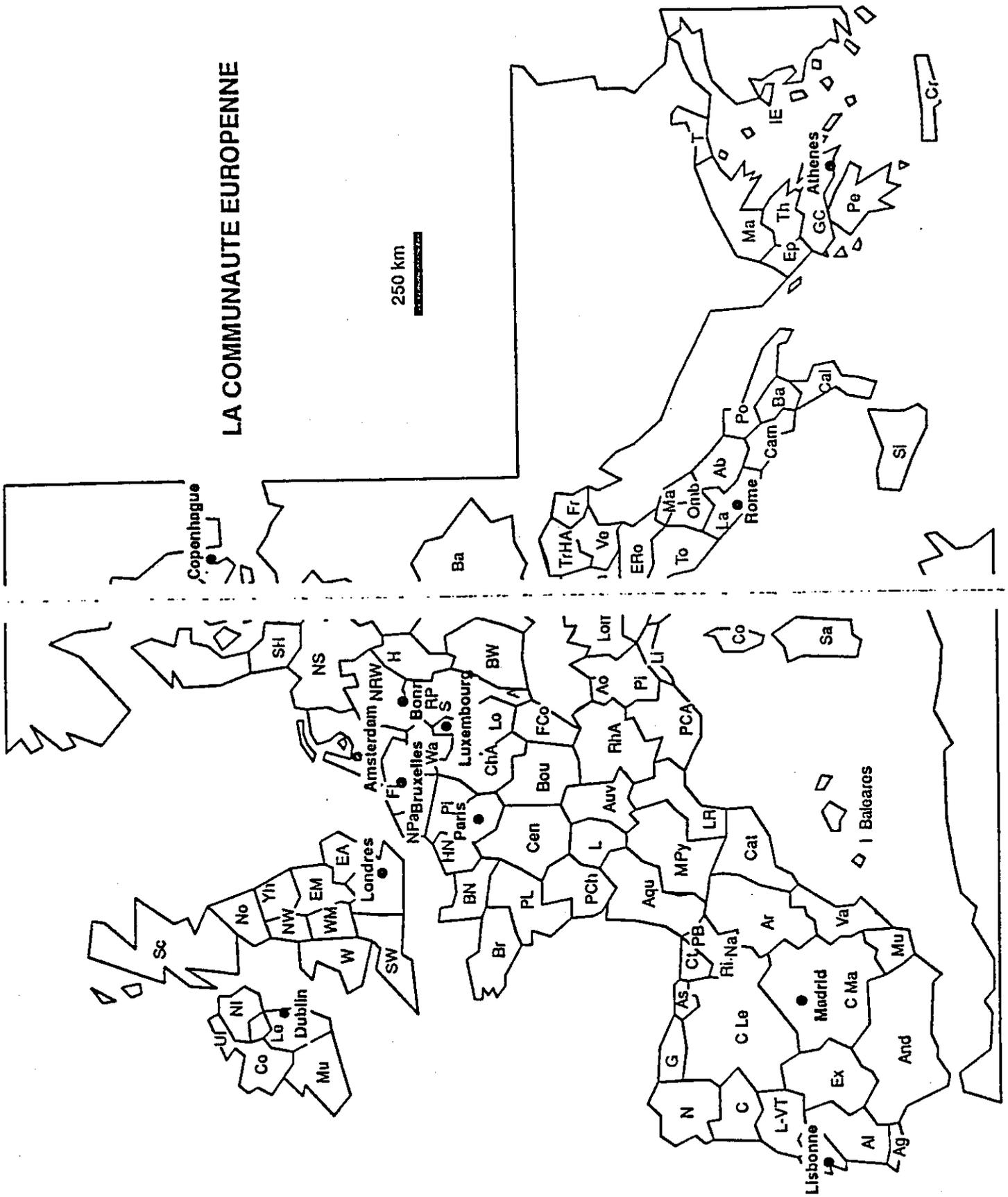


Fig. n.2

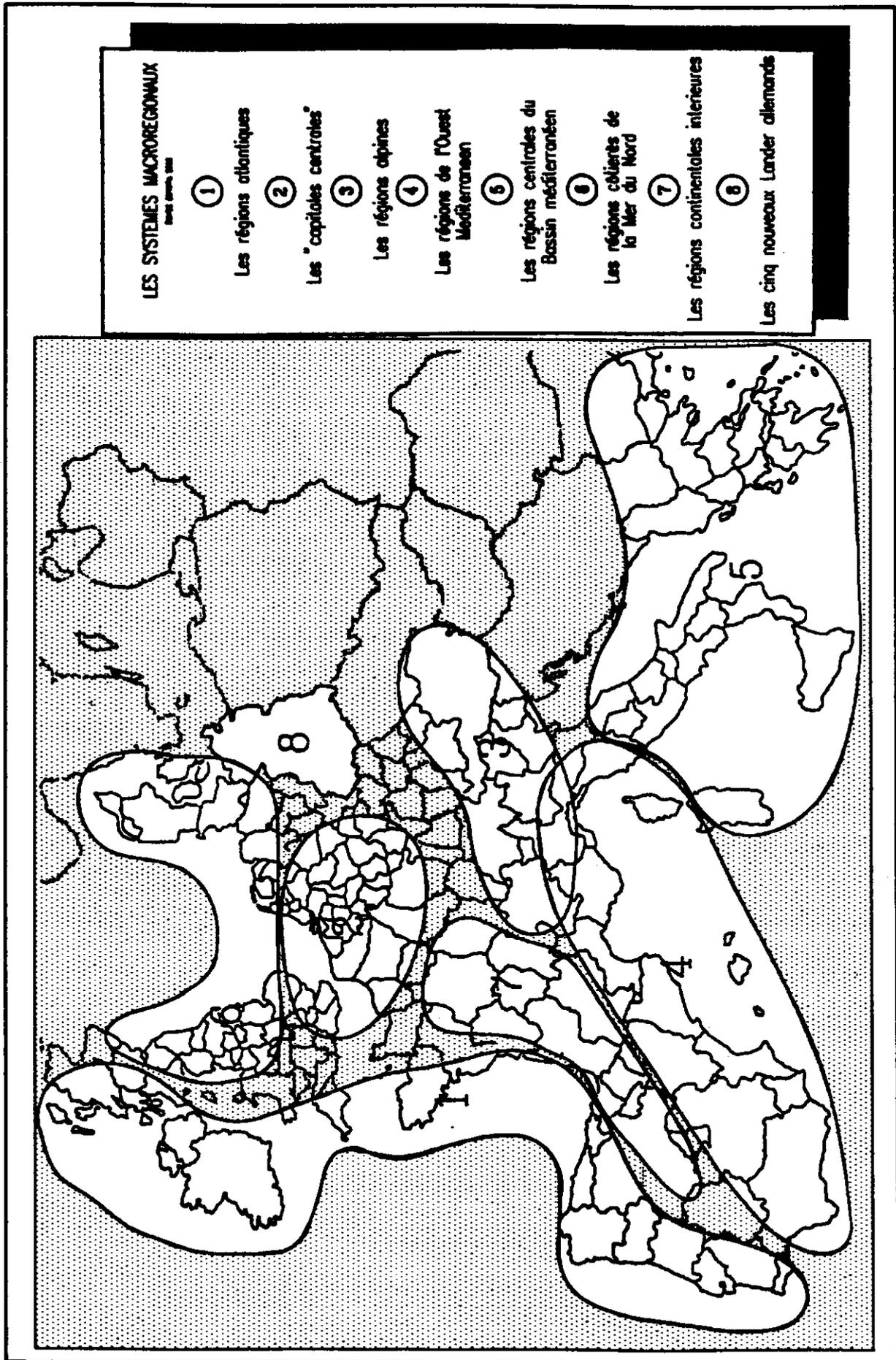


Fig. n.3

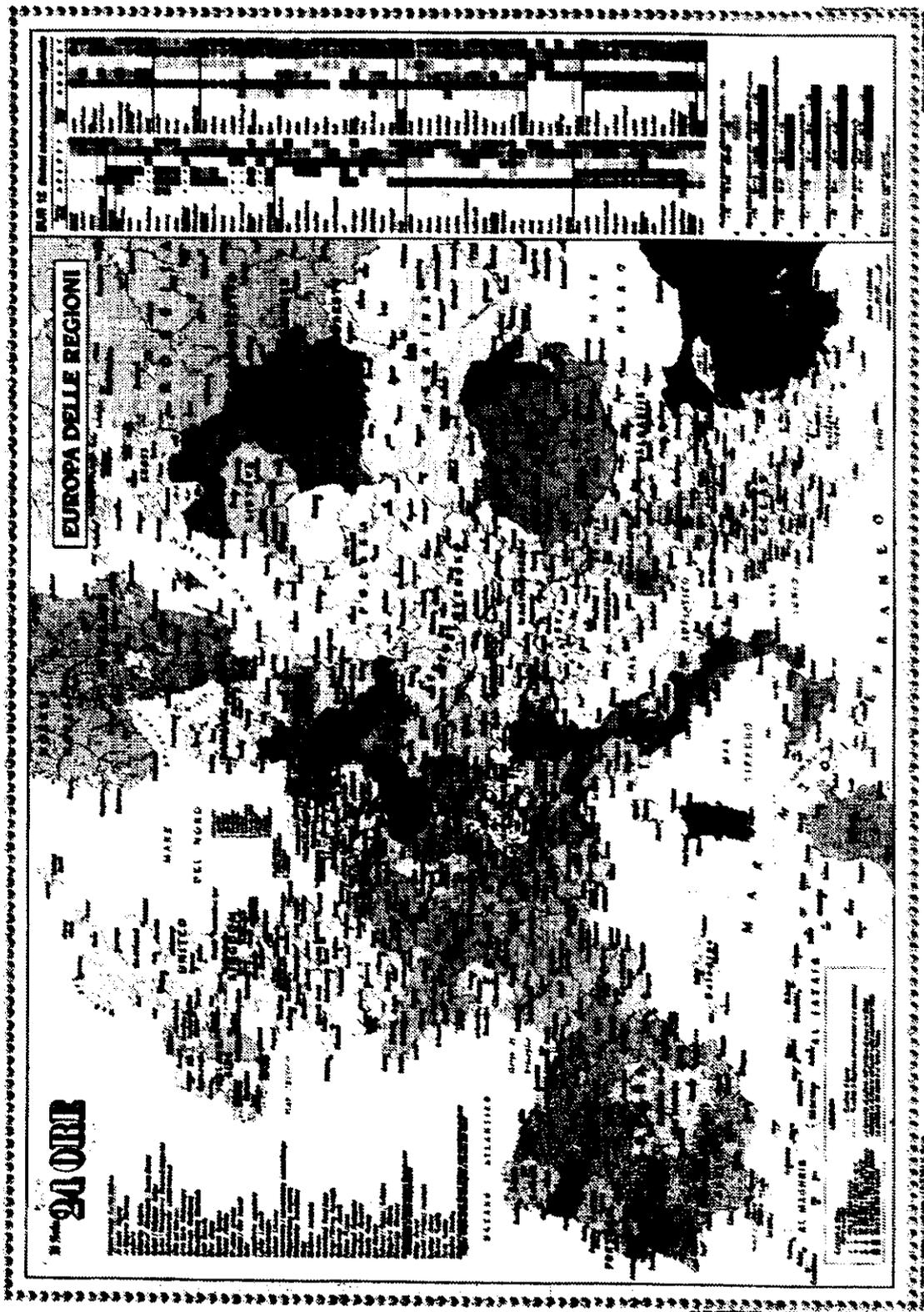
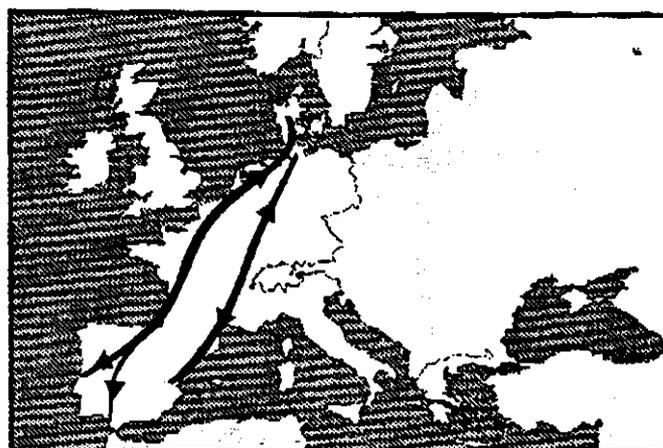


Fig. 3 b

Flux Nord Sud



Flux Nord Est - Sud Ouest

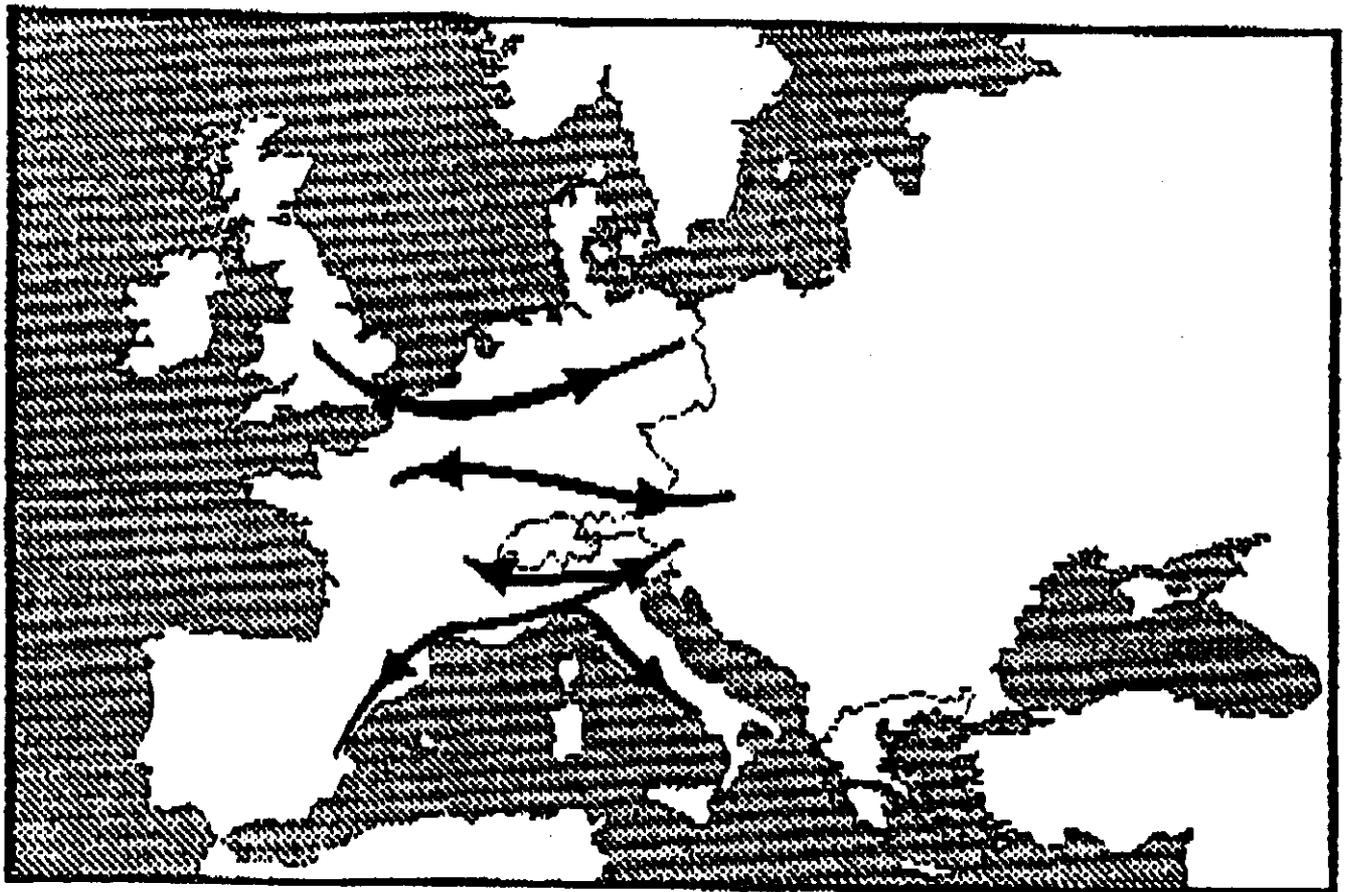


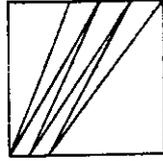
Flux Nord Ouest - Sud Est



Fig. n. 4 a

Flux Est - Ouest





Direction régionale
de l'équipement
Provence Alpes
Côte - d'Azur

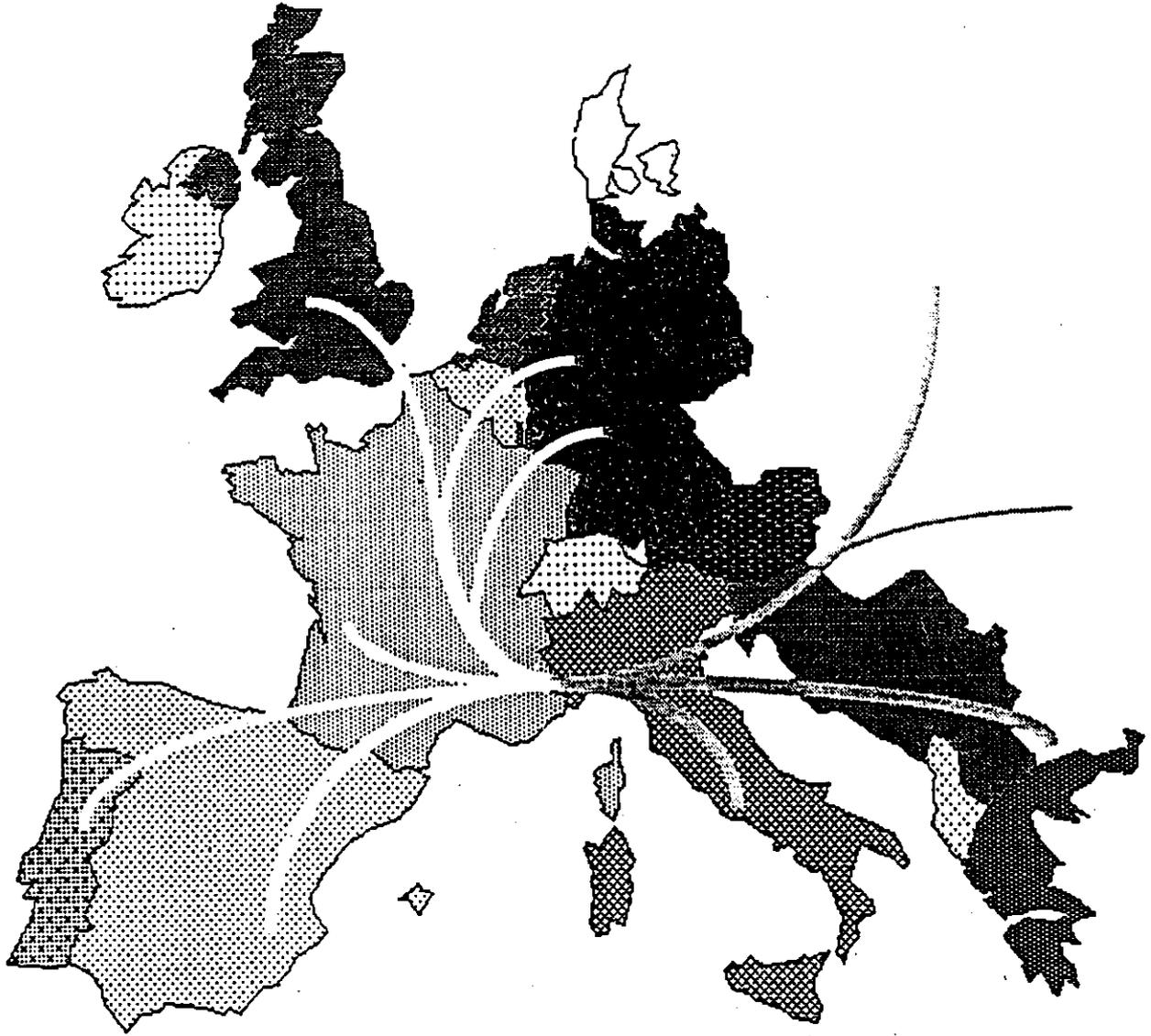


Fig. n.4c

Trafics marchands compares des trois ports mediterraneens
en milliers de tonnes.

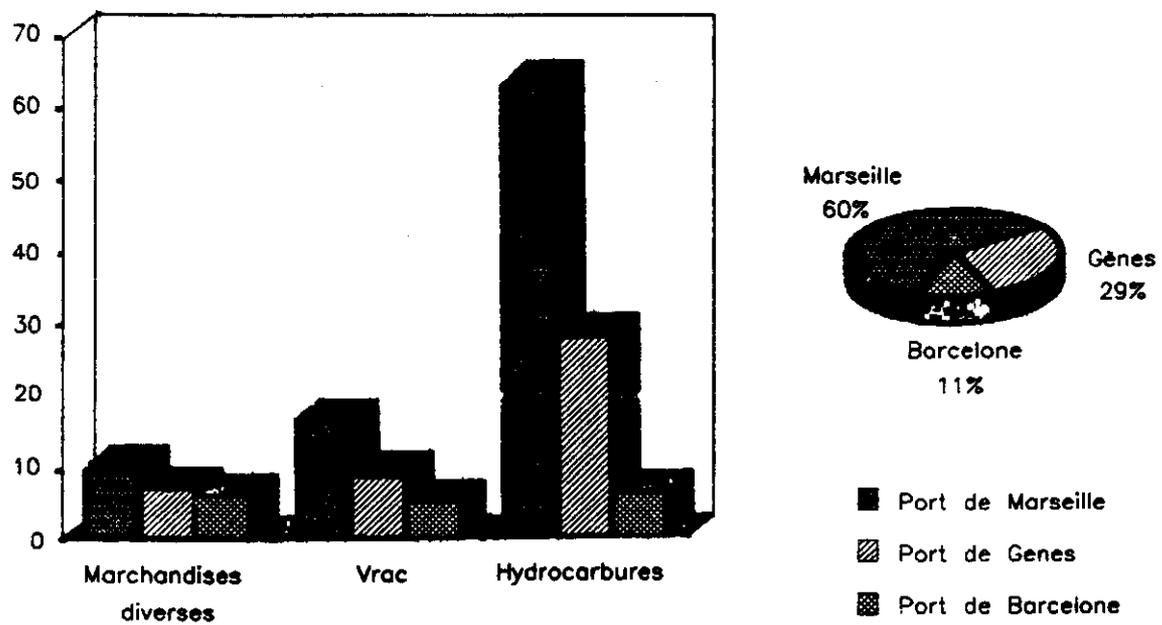
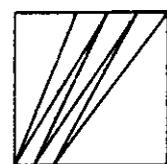
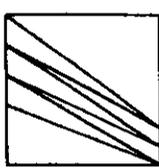


Fig. n.5

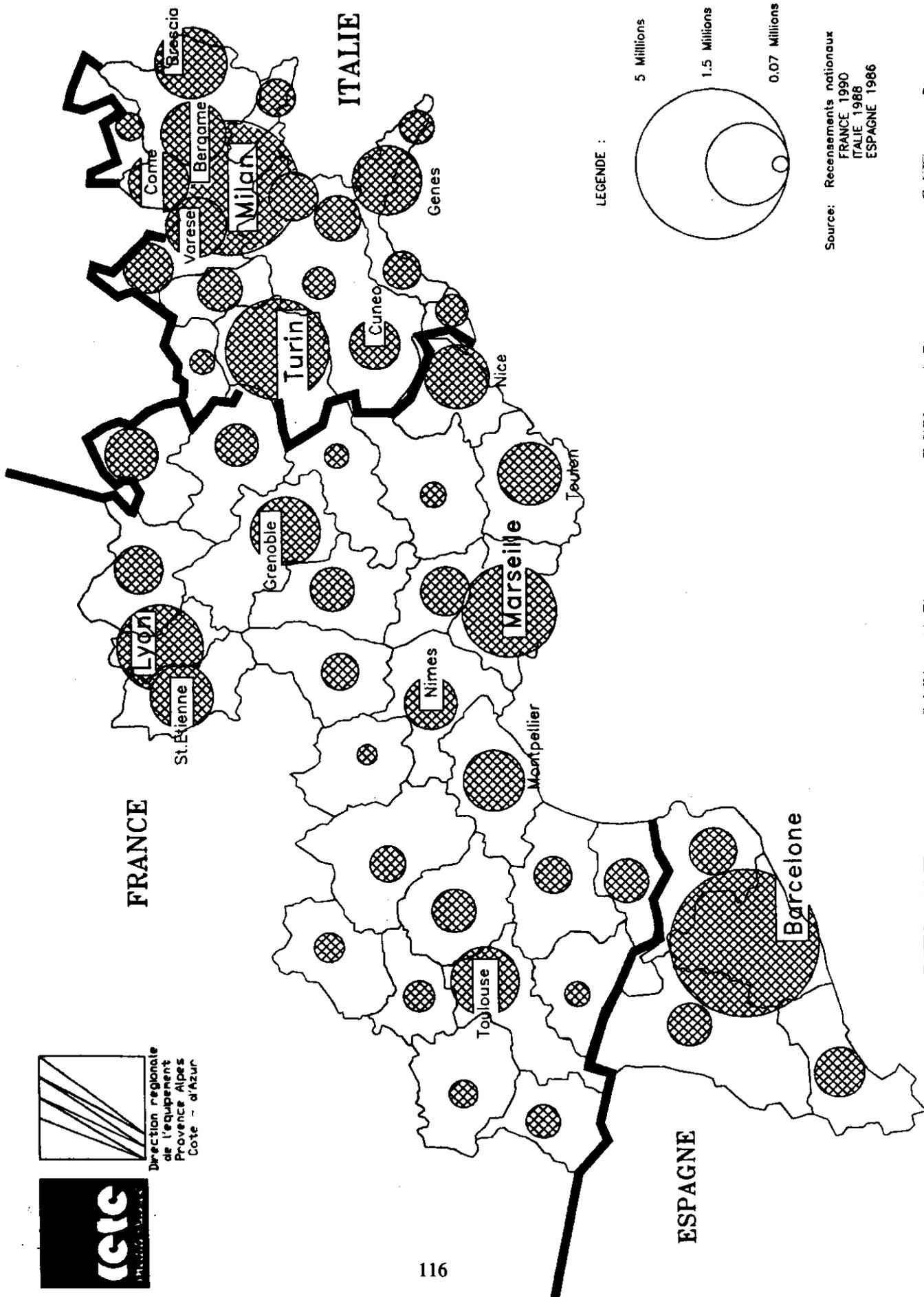


Direction regionale
de l'equipement
Provence Alpes
Cote - d'Azur

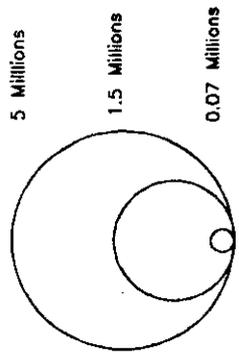
POPULATION DES DEPARTEMENTS ET PROVINCES



Direction régionale
de l'équipement
Provence Alpes
Côte - d'Azur



LEGENDE :



Source: Recensements nationaux
FRANCE 1990
ITALIE 1988
ESPAGNE 1986

Fig. n.6

TPOLOGIE DES SECTEURS D'ACTIVITE

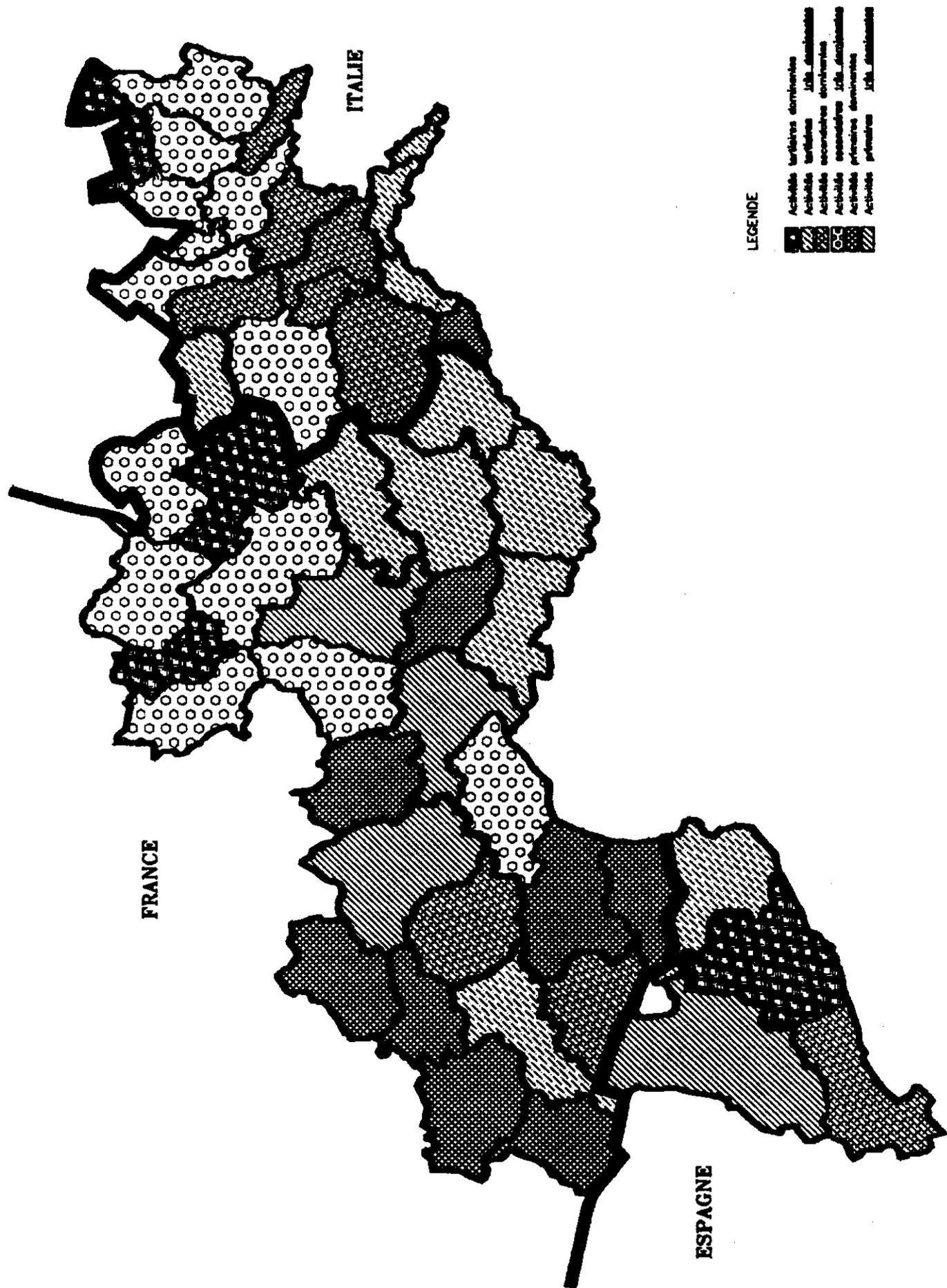


Fig. 8

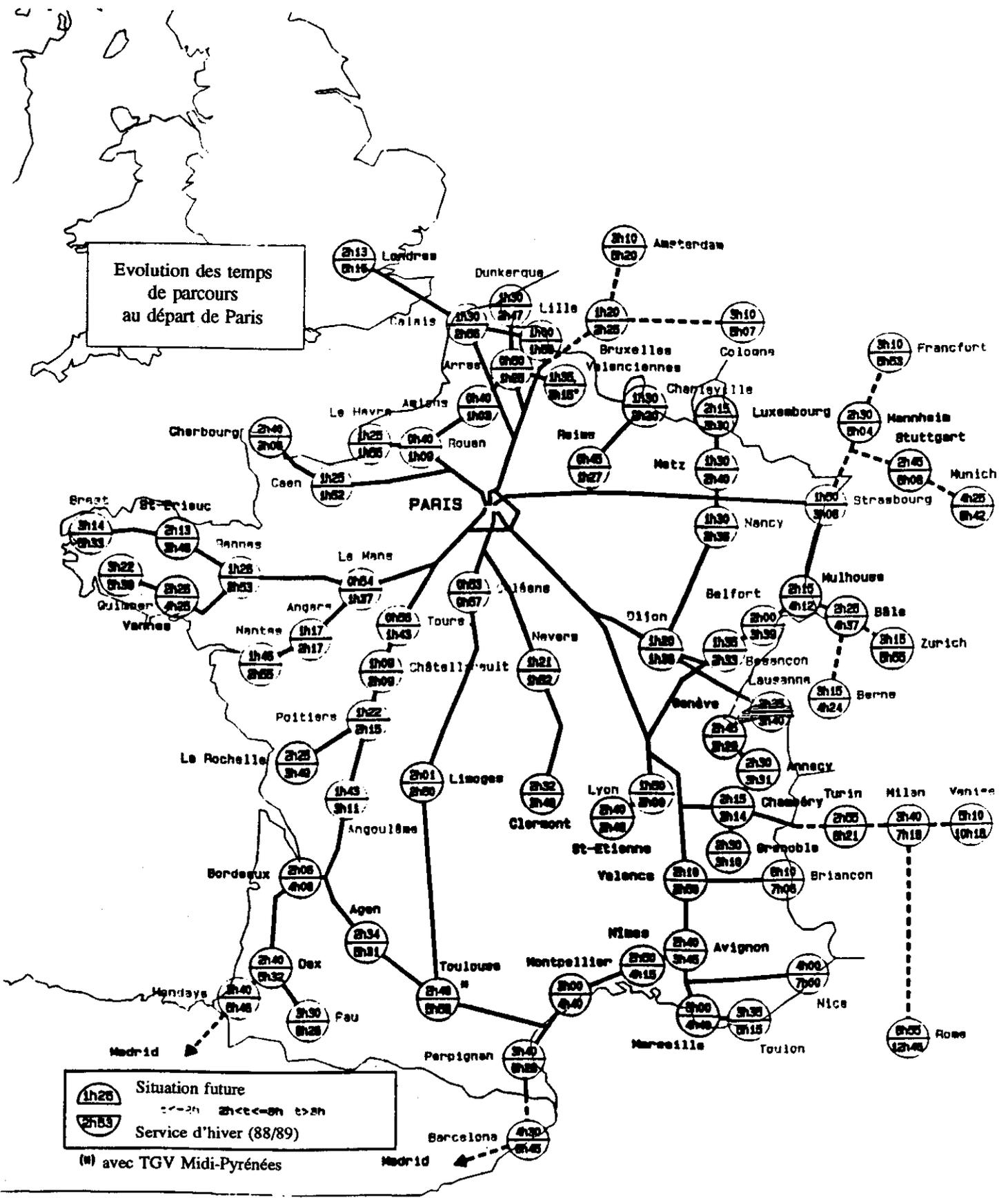
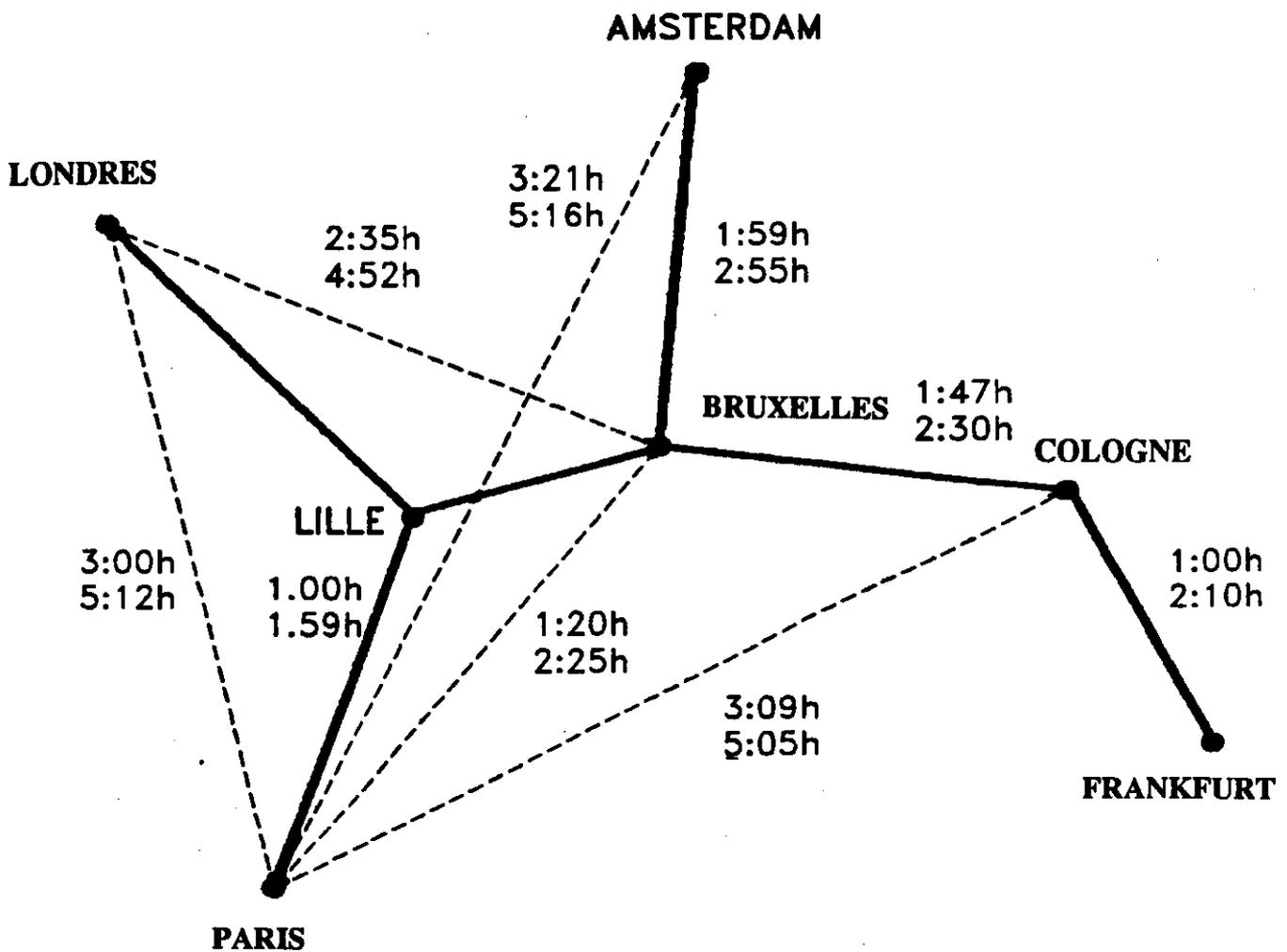


Fig. n.9



Fig. n.11

RESEAU A GRANDE VITESSE NORD-EUROPÉEN
PARIS-LONDRES-BRUXELLES-AMSTERDAM-COLOGNE-FRANCFORT
Principaux temps de parcours prévus



----- 3h09: temps de voyage avec réalisation du projet (1998)
——— 5h05: meilleur temps de voyage actuel (1989)

LE RESEAU EUROPEEN G.V.

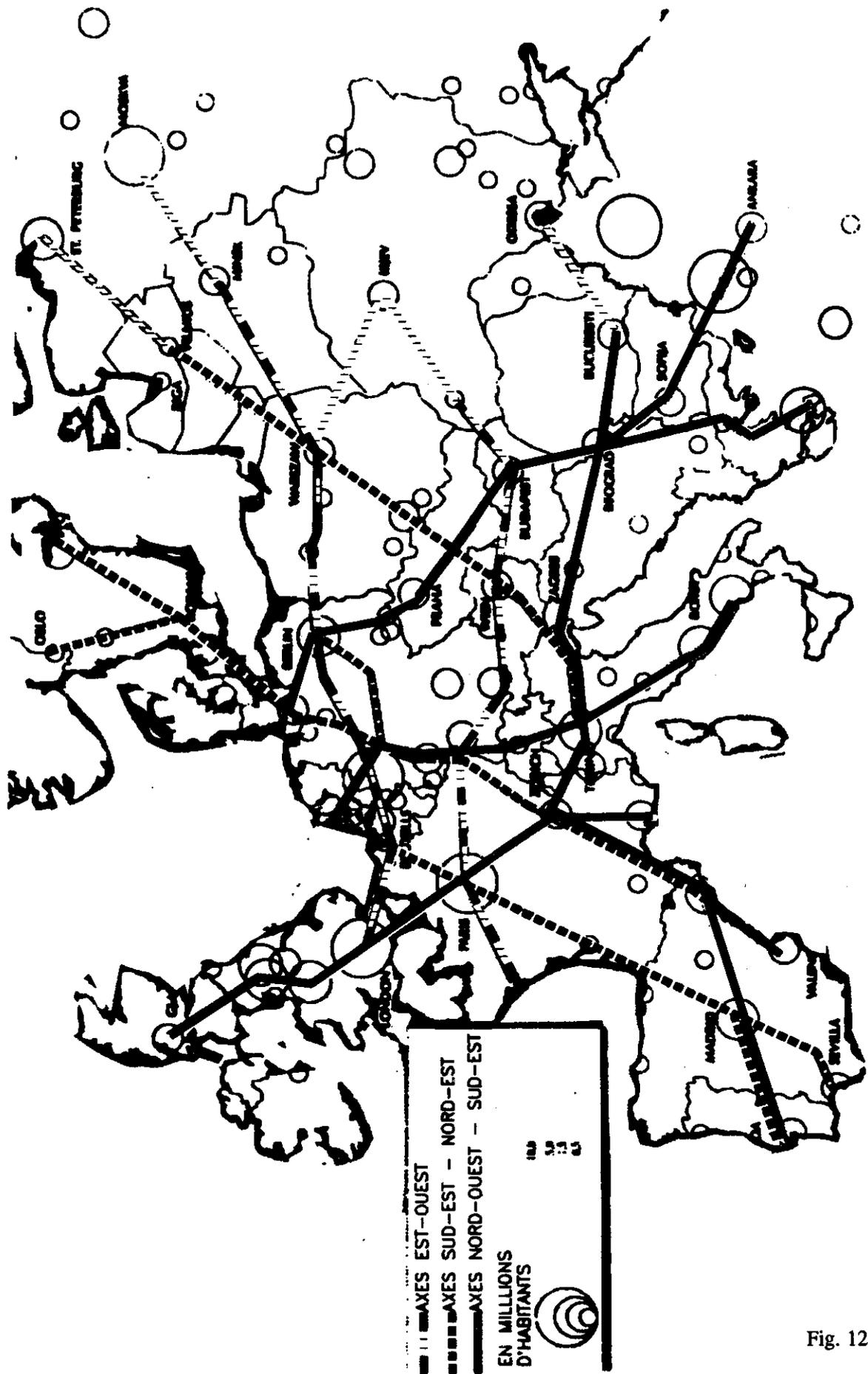
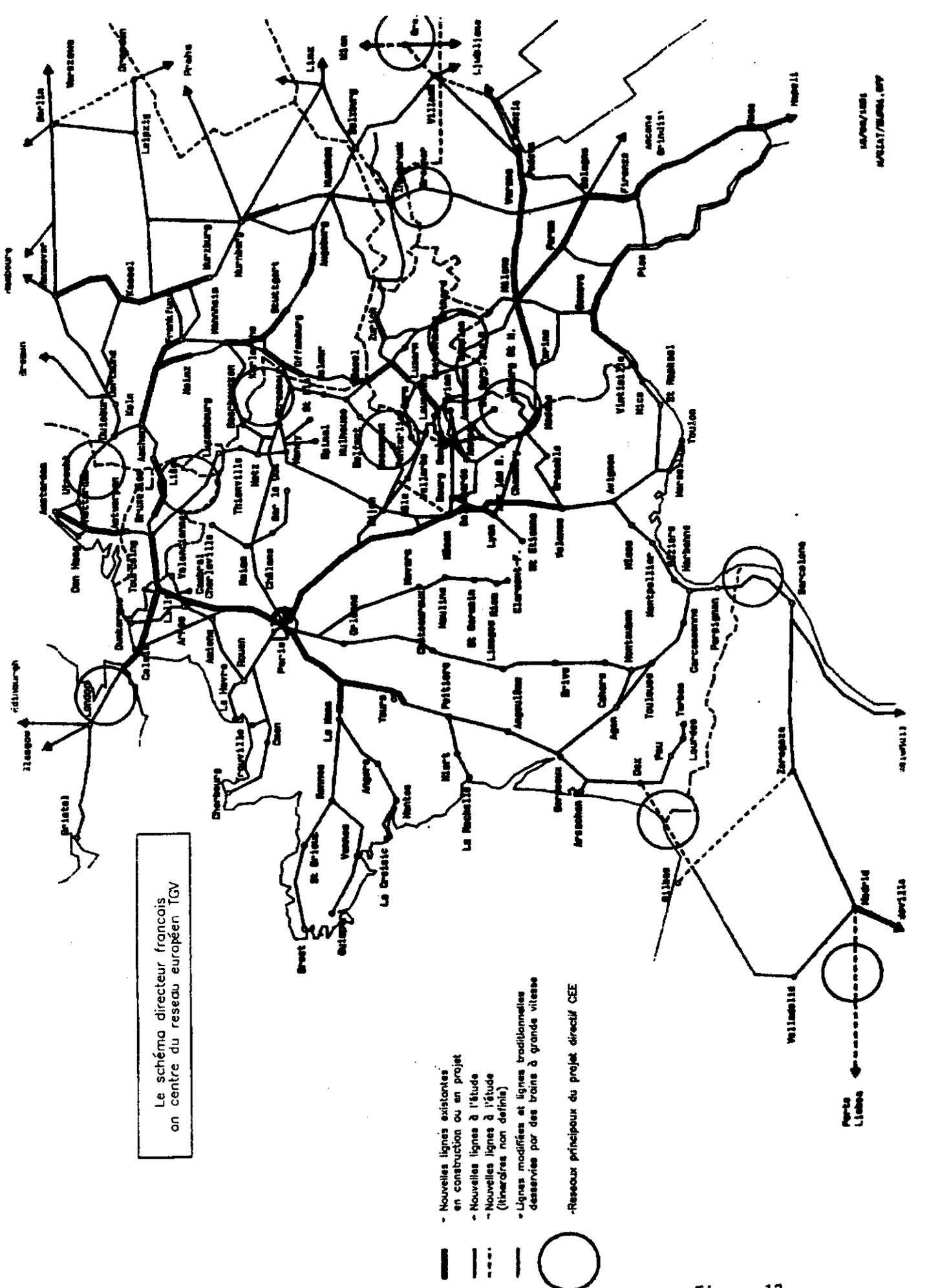


Fig. 12



Le schéma directeur français
on centre du reseau européen TGV

- Nouvelles lignes existantes en construction ou en projet
- Nouvelles lignes à l'étude
- Nouvelles lignes à l'étude (itinéraires non définis)
- Lignes modifiées et lignes traditionnelles desservies par des trains à grande vitesse
- Réseau principal du projet directeur CEE

UAF/MA/1983
M/ST/1984.077

Fig. n.13

Annexe 1

RENCONTRE DU 25 JANVIER 1993 ENTRE MONSIEUR BIANCO, MINISTRE FRANCAIS DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS ET MONSIEUR MERLONI, MINISTRE ITALIEN DES TRAVAUX PUBLICS

RELEVÉ DES CONCLUSIONS

Jean-Louis BIANCO, ministre français de l'Équipement, du Logement et des Transports et Francesco MERLONI, ministre italien des Travaux Publics se sont rencontrés le 25 janvier 1993 à Paris au sujet des liaisons transalpines entre la France et l'Italie. Ils ont affirmé que ces liaisons constituaient un enjeu majeur pour le développement des échanges humains, culturels et commerciaux entre les deux pays, pour la construction de l'Europe et pour la valorisation des régions alpines.

Ils ont rappelé que de telles infrastructures étaient des éléments structurants d'une politique de développement économique et social et d'aménagement du territoire qui favorisait le désenclavement, le maintien et la création d'emplois.

Ils ont insisté sur la qualité et la fragilité des sites qui imposent une prise en compte de la protection de l'environnement humain et naturel d'autant plus attentive que le relief tend à concentrer les infrastructures et les activités dans les zones de populations denses.

Ils sont convenus qu'il était en conséquence nécessaire d'optimiser l'utilisation des infrastructures dans le cadre d'une approche qui articule les différents modes de transports sur l'ensemble des Alpes françaises et italiennes.

Ils ont constaté, au cours de leur entretien, une identité de vues sur les points évoqués ci-dessous.

Concernant les liaisons routières entre la France et l'Italie dans les Alpes du Nord, l'achèvement des accès autoroutiers aux tunnels du Mont Blanc et du Fréjus est une priorité. Il a été noté à cette occasion l'état d'avancement des travaux et l'engagement de la réalisation de l'autoroute de la Maurienne.

Le point a été fait sur les études menées sur la nouvelle liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin, et notamment des dispositions en cours d'approfondissement visant à favoriser le développement du transport de marchandises par le fer. Ces études seront remises fin février, comme prévu lors du sommet franco-italien des 9 et 10 novembre 1992.

Les deux gouvernements ayant confirmé la priorité à donner au développement du transport ferroviaire de marchandises, ont considéré en conséquence que le doublement d'un des deux tunnels routiers existants ou la création d'un nouveau franchissement routier dans les Alpes du Nord n'était pas nécessaire.

S'agissant des Alpes du Sud, les deux ministres se sont déclarés favorables sur le principe à la réalisation de deux nouvelles liaisons routières entre la France et l'Italie: l'une entre Nice et Cunéo à caractère international, l'autre entre le Val de Suse et le Val de Durance à vocation interrégionale. Concernant cette dernière liaison, le Ministre italien a précisé que toute décision restait soumise à son inscription dans le plan de transport de la région Piémont.

Les deux ministres ont demandé que les études en cours, qui portent sur les différents projets envisageables entre Nice et Cunéo et entre le Val de Durance et le Val de Suse (études techniques, socio-économiques et d'environnement incluant une analyse comparative avec les autres modes de transport, montages juridico-financiers avec la recherche d'un autofinancement maximum en ce qui concerne l'itinéraire international) leur soient remises pour fin février. Cela permettra également de statuer sur la reconstruction à court terme du tunnel de Tende dont les caractéristiques n'autorisaient pas l'écoulement du trafic dans des conditions satisfaisantes.

Afin d'assurer une cohérence d'ensemble des différents projets routiers et ferroviaires de l'arc alpin, les deux ministres ont décidé de confier à deux personnalités, l'une française, l'autre italienne, la conduite d'un débat avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce débat, qui sera mené dans le courant de l'année 1993, devra notamment éclairer l'intérêt de chacun des projets au plan de l'aménagement du territoire et faire ressortir les mesures de protection de l'environnement humain et naturel. Le ministre français a d'ores et déjà désigné en ce qui concerne Monsieur Louis BESSON.

Ils ont décidé d'effectuer une démarche commune auprès de la Commission des Communautés Européennes afin de l'informer des conclusions de cette rencontre et de solliciter son appui.

NOUVELLE LIAISON FERROVIAIRE LYON-TURIN

I. RAPPEL HISTORIQUE

L'idée d'une nouvelle liaison transalpine entre Lyon et Turin remonte à 1987, année où de premières études furent effectuées par les réseaux FS et SNCF.

En juillet 1989, les ministres français et italiens chargés des Transports ont créé un groupe de travail technique bilatéral chargé d'examiner les relations ferroviaires, voyageurs et marchandises, entre les deux pays et de proposer des mesures propres à développer leurs échanges.

Lors d'entretiens bilatéraux à Nice en juin 1990, les ministres ont affirmé l'intérêt d'étudier plus spécifiquement une liaison nouvelle Lyon-Turin dans la perspective de la réalisation d'un TGV-Sud-européen, pendant méditerranéen du TGV-Nord.

L'intérêt européen de cette liaison a été souligné par le groupe de travail à haut niveau (rassemblant autour des Communautés Européennes, les Etats, les réseaux et les industriels) qui l'a retenu au nombre des quinze maillons clés nécessaires à la réalisation d'un réseau ferroviaire à grande vitesse véritablement européen.

Les ministres en exercice se sont une nouvelle fois rencontrés le 31 janvier 1991 à Rome et ont souhaité que le groupe de travail réalise un premier examen de la faisabilité technico-économique du projet.

Les études techniques ont porté sur la recherche d'un tracé possible entre Chambéry et Turin et sur un premier examen des conditions de réalisation d'un tunnel de base sous le Mont d'Ambin. Les études économiques ont eu pour objet une évaluation des coûts d'investissement et une estimation des recettes basée sur une évaluation des flux de trafic futurs, tant voyageurs que marchandises.

Les résultats de ces premières études, qui confirmaient très clairement l'intérêt du projet, ont fait l'objet d'un rapport conjoint SNCF-FS qui a été soumis aux ministres chargés des Transports, lors du sommet de Viterbo les 17 et 18 octobre 1991. Ceux-ci ont décidé, à cette occasion, l'engagement d'une deuxième phase d'étude devant aboutir avant la fin de l'année 1992 et comprenant notamment un affinement des estimations (trafics et coûts de construction), la comparaison de la solution de base (liaison destinée au trafic mixte trains à grande

vitesse - trains classiques) avec des solutions intégrant également des capacités de transport combiné rail - route, l'analyse des montages juridiques et financiers envisageables dans la perspective d'un accord bilatéral.

Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de la politique de développement de la grande vitesse ferroviaire que les gouvernements français et italien ont décidé l'un et l'autre de promouvoir dans leur pays.

Celle-ci s'est traduite en France par l'approbation par décret en avril 1992 du schéma national des liaisons ferroviaires à grande vitesse qui porte sur 4.700 km de lignes nouvelles à grande vitesse et où figure le projet de liaison transalpine Lyon-Turin, la réalisation de la section internationale Chambéry (Montmélian) - Turin étant subordonnée à la conclusion d'un accord entre la France et l'Italie.

En Italie, le Gouvernement a approuvé un plan décennal prévoyant notamment, pour les infrastructures ferroviaires, la réalisation de deux axes majeurs à grande vitesse:

- un axe nord-sud: Milan-Florence et Rome-Naples-Battipaglia, qui s'appuiera sur la direttissima Florence-Rome,
- un axe est-ouest: Turin-Milan-Venise.

Le projet de nouvelle liaison transalpine constitue précisément le maillon destiné à relier directement les réseaux à grande vitesse de la France et de l'Italie.

Le projet de nouvelle liaison transalpine entre Lyon et Turin intéresse aussi les régions limitrophes. En Italie, un Comité de promotion pour la grande vitesse issu de l'initiative commune de la région Piémont, de la ville de Turin et de la Fédération des Associations industrielles du Piémont, s'est constitué à Turin. Les objectifs prioritaires du Comité sont la réalisation de la nouvelle ligne à grande vitesse Turin-Trieste et sa connexion au réseau européen à grande vitesse grâce à la nouvelle ligne transalpine entre Lyon et Turin, passant par Chambéry.

En France, un "Comité pour la liaison à grande vitesse Lyon-Turin-Milan", pendant français du Comité de promotion de la grande vitesse italien, a également été constitué à l'initiative de la région Rhône-Alpes. Un protocole d'accord entre les deux Comités a été signé en

vue de favoriser par des actions communes la réalisation de ce projet.

II. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET

Le projet de liaison TGV-Transalpine Lyon-Turin, conçu pour relier les réseaux ferroviaires à grande vitesse français et italien, comprend deux sections. L'une, entre Lyon et Montmélian (sud de Chambéry), est purement française, tandis que l'autre, entre Montmélian et Turin, est internationale et concerne non seulement le trafic voyageurs mais également le trafic fret.

1) Section Lyon-Montmélian

La réalisation d'une ligne nouvelle de 110 km de longueur environ entre la ligne TGV-Rhône-Alpes en construction au sud de la gare de Satolas et les lignes existantes au niveau de Montmélian (Savoie) constitue un projet à part entière, première étape de la liaison transalpine.

Il apporte en effet aux villes du sillon alpin (Grenoble, Chambéry, Annecy...) et aux vallées alpines la totalité des avantages de cette liaison en ce qui concerne leurs relations avec la France et l'ouest de l'Europe.

De plus, il permet la mise en place de relations à grande vitesse entre la France et l'Italie, empruntant la ligne existante entre Montmélian et Turin sur moins de 150 km, avec des gains de temps de 1h10 entre Lyon et Turin et de 3h15 entre Paris et Rome, ramenant le temps de parcours global à respectivement 2h50 et 8h25.

La réalisation de ce projet entraînera un doublement du trafic tant national qu'international.

2) Section Montmélian-Turin

Les études en cours actuellement permettent de présenter les évaluations suivantes:

La section Montmélian-Turin comporte principalement un tunnel de base de 54 km de long reliant la France (Saint-Jean-de-Maurienne) et l'Italie (Suse). Celui-ci est destiné tant au trafic fret qu'au trafic voyageurs.

Une solution bitube sans galerie de service a été retenue, avec des sections variant de 35 à 52 m² selon les hypothèses d'utilisation (fret classique, autoroute ferroviaire ou transport de conteneurs sur deux niveaux). Il est prévu des rampes maximales de 12 pour mille et une vitesse de 220 km/h pour les TGV et 120 km/h pour le trafic fret. Une gare de service souterraine est

envisagée au droit de Modane, essentiellement pour des raisons de sécurité.

L'accès des TGV au tunnel de base peut se faire soit par les lignes existantes aménagées, soit par des lignes nouvelles, avec notamment, côté français, un tunnel sous le massif de Belledonne, qui serait également utilisé par d'éventuels services d'autoroute ferroviaire.

Les calculs économiques n'ont porté pour l'instant que sur l'hypothèse de base qui ne comprend que le tunnel de base, envisagé pour le fret classique uniquement et un aménagement minimal des lignes d'accès, et présente la meilleure efficacité sur le plan économique. Le gain de temps est alors de 1h10 et les trafics voyageurs et fret croissent respectivement de 74 et 50%.

III. ETAT D'AVANCEMENT DES ETUDES

1) Section Lyon-Montmélian

L'engagement des études préliminaires sur la section Lyon-Montmélian de la liaison TGV-Transalpine Lyon-Turin, dans le cadre défini par la circulaire n° 91-61 du 2 août 1991 relative à l'établissement des projets de lignes nouvelles ferroviaires à grande vitesse, a fait l'objet d'une décision ministérielle le 20 décembre 1991.

Un dossier d'information a été communiqué au printemps aux services de l'Etat, aux élus et aux associations concernés. M. BERNARD, Préfet de la région Rhône-Alpes, a ouvert officiellement la phase de consultation des élus et des organismes socio-professionnels le 12 octobre dernier, sur la base d'un dossier de consultation plus complet. Les réponses à cette consultation sont attendues pour le 15 novembre 1992.

Le dossier est accompagné, pour information, d'une étude des itinéraires passant par la plaine de la Bièvre (itinéraires abandonnés lors de l'adoption du schéma directeur) et d'un document analysant les différentes possibilités de croisement des fuseaux du projet de TGV et de l'autoroute A.48 Ambérieu-Grenoble.

Ce dossier comporte notamment une étude environnementale détaillée des différents fuseaux de tracé envisagés, qui, complétée par les données techniques et économiques correspondantes, sert de base à une comparaison de ceux-ci.

2) Section Montmélian-Turin

La seconde phase d'étude relative à la section internationale du projet de liaison transalpine, engagée à la suite du sommet de Vitorbe, porte principalement sur les domaines suivants:

- études d'infrastructure; sondages et campagnes sismiques actuellement en cours; études géologiques, hydrographiques, topographiques; études aérodynamiques (tunnels); études thermiques (tunnels);
- études de marché relatives:
 - * aux passagers avec la constitution d'une base de données destinée à servir de support à de nouvelles prévisions de trafic, à partir d'enquêtes effectuées dans les gares, les aéroports et les points frontières routiers en mai 92 (période creuse) et en juillet 92 (points d'été); leur exploitation, qui s'achève, permettra de disposer d'une base de données beaucoup plus détaillée et fiable, notamment pour les trafics routiers;
 - * au fret, avec des enquêtes auprès des chargeurs dans les différents pays intéressés, ainsi qu'une analyse des courants de trafic potentiels au départ des ports de la Mer du Nord et de la Méditerranée;
- études juridiques et financières faisant notamment appel à l'expertise d'un groupement réunissant de grandes banques françaises et italiennes;
- études de matériels roulants, en vue de la définition de trains parfaitement compatibles avec les installations en service, notamment sur les lignes existantes (systèmes d'électrification et de signalisation), dans les deux pays.

Parallèlement, il s'est avéré indispensable de rendre compatible le projet d'autoroute A.43, actuellement sur le point d'être déclaré d'utilité publique, si la ligne nouvelle projetée, compte tenu des fortes contraintes résultant de l'exiguïté du site de la vallée de la Maurienne. La SNCF a donc entamé les études nécessaires, en liaison avec le concessionnaire de l'autoroute pres- senti.

Il est toutefois apparu souhaitable de poursuivre ces études dans un cadre officiel. C'est pourquoi, par décision ministérielle du 25 septembre 1992, il a été décidé d'engager les "études préliminaires" sur la section Montmélian - Saint-Jean-de-Maurienne (tête ouest du tunnel de base) de la liaison Lyon-Turin.

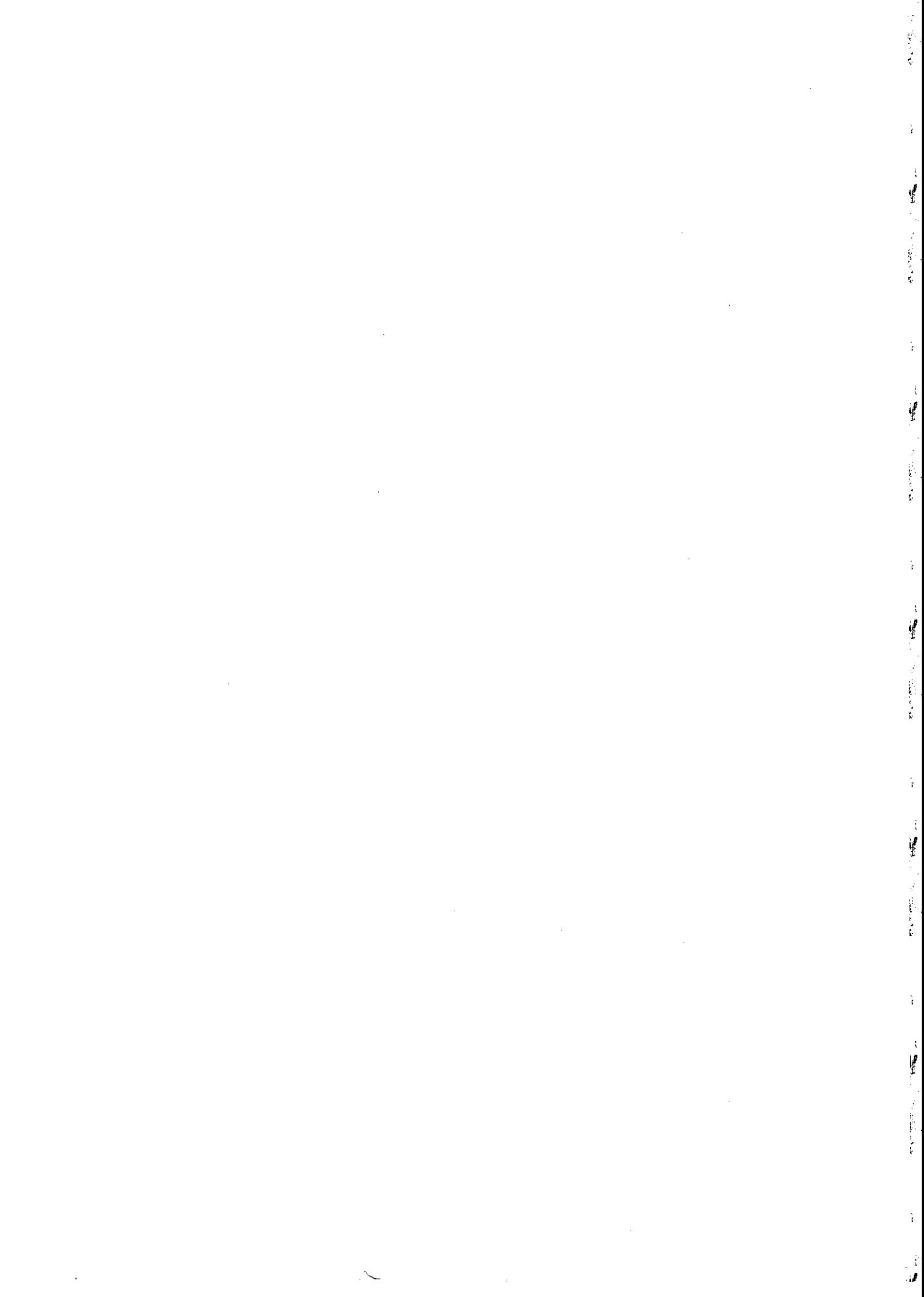
IV. SUITE DES TRAVAUX

1) Section Lyon-Montmélian

A l'issue de la phase de consultation, le dossier sera soumis au ministère des Transports d'ici la mi-décembre 1992. Le dossier d'études préliminaires lui sera également adressé par la SNCF, afin qu'il puisse faire sur cette base le choix d'un fuseau de tracé.

2) Section Montmélian-Turin

Les études en cours s'achèveront au début de l'année 1993, avec la remise aux ministres chargés des Transports d'un rapport de faisabilité complet établi par les réseaux.



L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORT

Prof. Wojciech SUCHORZEWSKI
Université de technologie
Varsovie

INTRODUCTION

Le présent document expose brièvement les caractéristiques actuelles des systèmes et infrastructures des transports en Pologne, l'évolution de la demande, les politiques et plans de modernisation et de développement des infrastructures des transports. Bien que les faits et chiffres utilisés ici se rapportent à la Pologne, il semble que la plupart des observations reflètent aussi la situation d'autres pays d'Europe centrale et orientale (ECO) ayant appartenu au Comecon. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur.

I. L'ETAT ACTUEL, HERITAGE DE L'ANCIEN SYSTEME POLITIQUE

Les politiques des transports, dans les pays de l'ECO, étaient très largement déterminées par la structure de la demande, elle-même conséquence des politiques économiques et spatiales. L'urbanisation¹ et l'industrialisation, la nationalisation des moyens de production, la priorité donnée aux secteurs de l'industrie lourde et de l'énergie au détriment des biens de consommation et des services, la concentration excessive et la spécialisation de la production conjuguées à l'échec général de la planification centrale, l'inefficacité des systèmes de gestion et de distribution, ainsi que l'absence de mécanisme de marché, ont entraîné une très forte demande de transport de fret.² Le transport international de fret se faisait surtout entre pays du Comecon, et le trafic international de voyageurs était limité par les contraintes politiques. Le développement du système des transports

était en outre fortement influencé par certains traits pathologiques de la planification et de la décision dans tous les secteurs économiques. Il est bien connu qu'on attribuait les ressources selon les objectifs du plan, et qu'on ne choisissait ni ne concevait les projets à réaliser selon des critères économiques et financiers. L'influence des ingénieurs sur les projets entraînait souvent une lourdeur des infrastructures techniques aux dépens des aspects fonctionnement et gestion.

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, on a particulièrement développé le transport ferroviaire. En Pologne, par exemple, en 1980, le rail desservait 68% des tonnes-kilomètres et 47% des voyageurs-kilomètres. La densité des lignes de chemin de fer (7,7 km/100 km²) et la proportion de lignes électrifiées (47% de la longueur totale du réseau en 1991) sont parmi les plus élevées du monde. Mais si financièrement favorisé que soit le système ferroviaire, la qualité n'en est pas satisfaisante. Sur le réseau principal (14.100 km), jusqu'à 25% de la longueur de voies sont jugés dans un état technique insatisfaisant, le système de gestion du trafic est désuet³ et la qualité du matériel roulant, médiocre. La mauvaise qualité des ressources matérielles conjuguée à l'inefficacité fonctionnelle se traduisent par une qualité de service et un rendement économique très déficients. De façon générale, les chemins de fer ne sont compétitifs ni pour la vitesse⁴ ni pour les coûts ni pour la commodité.

Jusqu'aux dernières années 50, le transport routier était jugé d'importance secondaire, et la motorisation privée, comme indésirable. Par la suite, les gouverne-

ments changèrent d'attitude, et, en dépit du bas niveau des revenus, le nombre des voitures particulières s'accrut rapidement. Si les taux de possession d'une voiture, en valeur absolue, sont encore très inférieurs à ceux d'Europe occidentale,⁵ la différence n'est pas aussi marquée pour la motorisation dans les grandes villes,⁶ ce qui ne peut évidemment être tenu pour raisonnable et souhaitable.

La densité globale du réseau routier rural peut être jugée suffisante; mais la qualité des routes (tant pour les normes de conception que pour l'état des chaussées) est généralement médiocre. Il y a de courtes sections d'autoroute (une longueur totale de 257 km pour toute la Pologne), et la plupart des routes, y compris les internationales, n'ont pas d'accès régulés et sont à circulation mixte. De nombreuses sections de grandes routes nationales et internationales traversent des agglomérations et passent parfois par les centres mêmes des villes. La congestion fait son apparition dans les zones urbaines, et dans certaines sections rurales des couloirs les plus fréquentés. Le trafic international souffre en plus de la capacité et du nombre insuffisants des points de passage frontaliers. La situation en matière de sécurité routière est dramatique. La fréquence et la gravité des accidents de la circulation sont beaucoup plus élevées qu'en Europe occidentale.

Dans le passé, l'entretien a été négligé en raison de la priorité accordée à l'amélioration et au développement du réseau. L'état des routes se dégrade aujourd'hui de plus en plus rapidement par suite de la grande faiblesse du budget octroyé au secteur routier.

Historiquement, le transport maritime a joué un rôle important pour le fret international. En 1990, en Pologne, environ le quart des importations et les deux cinquièmes des exportations passaient par les ports maritimes du pays. La plupart des infrastructures, installations et équipements portuaires ont été créés pour la manutention en volume, qui était prédominante. La capacité de traitement du tout venant et des conteneurs est limitée. Les connexions avec les transports intérieurs (sauf avec le rail) sont souvent insuffisantes. Certains ports des Républiques baltes ne sont pas en mesure d'accueillir les bacs à voitures et à camions.

Le rôle de la navigation intérieure, dans la plupart des pays, est restreint. En 1990, elle transportait de 0,3 (Pologne) à environ 5% des tonnes-km totales (Hongrie et Bulgarie).

On recourt au transport aérien surtout pour le trafic international. On estime que le nombre des aéroports (nationaux et internationaux) est plus que suffisant; nonobstant, aéroports et systèmes de contrôle du trafic aérien sont obsolètes et ont besoin d'être améliorés.

Jusqu'à tout récemment, les flottes aériennes de presque tous les pays de l'ECO se composaient surtout d'avions soviétiques.

Sous l'ancien régime d'économie centralement planifiée, le transport de fret n'était pas organisé comme chaîne de services. Chaque mode était un monopole public. Il appartenait aux utilisateurs de s'occuper des opérations de chargement et de déchargement. Nombre d'entreprises avaient leurs propres moyens de transport et ne recouraient pas au service public. Tout cela n'était évidemment pas de nature à encourager le recours aux distributeurs, et les transports combinés, intermodaux, étaient peu développés.

La politique des transports urbains, en Pologne, a donné, pendant des décennies, le premier rôle aux transports publics. Les tarifs restaient modestes, les subventions, lourdes. On servait les abonnés par priorité, car la production était considérée comme le principal objectif. Les villes étaient généralement desservies par de vastes systèmes de transports en commun plurimodaux. Bien que ces services fussent de médiocre qualité, la densité des réseaux et la fréquence des passages étaient convenables. Cette politique, conjuguée à la rareté des voitures particulières, a longtemps signifié qu'une très forte proportion des déplacements (de 85 à 95%) se faisaient par les transports publics.

En outre, d'ambitieux plans combinant aménagement du territoire et transports prévoyaient des modèles d'urbanisme dans lesquels des secteurs à fonction unique (résidentiels, industriels, etc.) devaient être reliés par rail (métros, trains légers, tramways rapides, etc.). Malheureusement, vu le manque de ressources, une petite partie seulement de ces projets ont été réalisés. L'entretien des chaussées, ponts et voies de tram a été négligé, et l'on n'a accordé que peu d'attention à la gestion du trafic. On a eu rarement recours aux mesures établissant une priorité pour les transports publics, et des contraintes telles que le stationnement payant.

Les caractéristiques précitées montrent bien que la physionomie des transports, dans les pays de l'ECO peut être attribuée à certains caractères de l'ancien régime politique. Depuis la seconde guerre mondiale, on a donné le pas aux grands projets infrastructureux sur l'entretien, l'amélioration et le fonctionnement des services existants. On a favorisé le développement quantitatif des infrastructures techniques plutôt que l'amélioration de la qualité du système. Bien qu'on ait lancé d'ambitieux projets, la sous-estimation des coûts de construction et d'exploitation, conjuguée à des prévisions économiques trop optimistes, a souvent entraîné la lenteur dans la mise en œuvre, le gel des ressources financières et une inefficacité générale.

Dans de nombreux cas, des facteurs politiques tels qu'objectifs politiques à court terme (par exemple, la recherche de projets spectaculaires) influent sur les décisions.

Cet aperçu général de la situation des transports dans les pays de l'ECO doit être complété par la mention des disparités entre pays et groupes de pays. Une première zone, comprenant Allemagne orientale, République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, et peut-être Bulgarie et Roumanie, possède de systèmes de transport (y compris les infrastructures) conçus en fonction du réseau des transports européens. Mais en raison de la qualité insatisfaisante de la mise en œuvre, des infrastructures et du fonctionnement, ces systèmes ne remplissent pas les conditions formulées dans les accords internationaux des transports, tels que l'Accord européen sur les grands réseaux internationaux (AGR), et l'Accord européen sur les grandes lignes internationales de chemin de fer (AGC). La seconde zone, composée des républiques baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), de la République de Bélarus, de l'Ukraine et, naturellement, de la Russie, avait des systèmes de transport d'une densité beaucoup plus faible et un nombre très limité de connexions avec le système des réseaux européens définis par les accords AGR et AGC. La différence d'écartement des voies ferrées accroît ces disparités.

II. EVOLUTION DE LA DEMANDE DE TRANSPORTS

Ces dernières années, le produit national brut (PNB) des économies en transition a diminué; mais on envisage une inversion de la tendance après une période de stabilisation. Selon certaines prévisions, la Tchécoslovaquie et la Hongrie devaient être les mieux placées dans la lutte contre la récession, suivies de près par la Pologne. Mais les résultats de 1992 amènent des conclusions différentes, à savoir que la Pologne a dépassé le point critique, pour devenir le premier pays de la région,⁷ et l'on assistera probablement à un accroissement considérable du PNB entre 1993 et l'an 2000. Les prévisions sont moins optimistes pour les autres pays, et certains d'entre eux auront du mal à égaler leur niveau de production du milieu des années 80.

On a formulé des pronostics de la demande de transports par pays, moyens de transport et périodes,⁸ en partant de différents scénarios économiques. La plupart annoncent, pour l'Europe occidentale, une croissance annuelle de 2 à 3% d'ici l'an 2000. Les plus optimistes parlent de croissance beaucoup plus rapide.⁹

Quoi qu'il en soit, ces projections de la croissance économique signifient qu'à la fin du siècle l'écart entre les niveaux de revenus en Pologne (et dans les autres pays de l'ECO) et ceux des pays d'Europe occidentale ne sera pas sensiblement réduit.

Les réformes économiques et politiques, dans les pays de l'ECO, ont déjà amené de grands changements dans les volumes et les destinations des transports de personnes et de biens. On peut citer, parmi les changements observés: le passage de la demande de transport lourd à celui de biens de consommation plus légers; de la demande de services médiocres à celle de services de qualité; le passage du trafic international entre anciens pays du Comecon au trafic entre pays de l'ECO et pays de la CEE et de l'AELE. L'un des principaux résultats est le partage modal, déjà amorcé, entre rail et route. Il est très probable que ces tendances se poursuivront.

Selon un pronostic de 1991,¹⁰ le nombre des automobiles devrait s'accroître, en Pologne, de 5,26 millions en 1990 à 10,7 en 2010 et à 13,5 millions en 2020. Pendant la même période, le nombre de camions passerait respectivement de 1,04 à 1,42 et 1,66 millions. On a prédit, ultérieurement, qu'au cours de la période 1990-2020, par l'effet combiné de la croissance démographique, de celles de la motorisation et de la mobilité, le volume de la circulation sur le réseau routier national augmentera au rythme de 4,5 à 5,5% par an. Les pronostics les plus récents, formulés dans le cadre d'études de faisabilité de certaines routes, annonçaient une croissance encore plus rapide de la circulation routière.

La prévision du trafic international est encore plus difficile que celle du trafic national et local, car les changements sont beaucoup plus substantiels. Ils sont révélés par l'analyse des tendances du trafic international aux frontières polonaises. Pendant la dernière décennie, le total des voyageurs passant toutes les frontières s'est abaissé de 31,5 millions en 1980 à 19,2 en 1985, pour bondir à 79,3 en 1990, puis à 113,9 millions en 1991. En cette dernière année, 87,4% des voyageurs passant les frontières venaient par route (cars ou voitures particulières). Le train s'adjudageait 10,6% des voyageurs.

La croissance future dépendra très largement du rythme et de l'orientation des changements économiques et politiques dans les pays de l'ancienne Union soviétique. On assistera tôt ou tard à une augmentation du trafic voyageurs et marchandises entre pays de la CEI, républiques baltes, Pologne, Slovaquie, Hongrie, etc., ainsi qu'à travers Pologne, Slovaquie, Hongrie et République tchèque vers les pays d'Europe occidentale.

Cette croissance pourra adopter un rythme considérable. Les pronostics, pour la Pologne, présument que les facteurs de croissance du trafic routier international passant les frontières polonaises au cours de la période 1990-2020 se situeront entre 3 (scénario minimal) et 10-12 (maximal). On estime que la croissance sera plus rapide pour les frontières orientale et occidentale que pour les frontières nord et sud.

En somme, on peut s'attendre à ce que le trafic est-ouest augmente plus vite qu'entre pays de l'ECO. En matière d'orientations du trafic, on pense généralement que les flux est-ouest augmenteront plus vite que les flux nord-sud, ce qui peut s'expliquer par la distribution de la population et des activités économiques. Néanmoins, il est aussi possible qu'en raison de la surcharge des couloirs nord-sud en Allemagne, certains flux de direction nord-sud (de la Scandinavie à l'Europe méridionale) soient réorientés vers des couloirs routiers ou ferroviaires de Pologne, auxquels il reste une capacité excédentaire. En définitive, l'ouverture des frontières de l'ancienne Union soviétique peut créer de potentiels tout à fait nouveaux pour les liaisons des transports intérieurs transcontinentaux entre Extrême-Orient et Europe occidentale.

III. NECESSITE DE REFORMULER LES POLITIQUES DE TRANSPORT

Comme nous l'avons vu, les transports ont été développés, sous l'ancien régime, principalement pour le factage des gros volumes par fer ou par mer entre pays du Comecon. On a créé d'importants réseaux d'infrastructures, mais ces systèmes étaient désavantagés par une organisation inefficace, une technique démodée et un entretien médiocre.

On a aujourd'hui besoin d'une nouvelle politique des transports qui tienne compte de l'évolution de la demande, des nouvelles exigences de qualité des services, découlant d'une coopération croissante avec les pays d'Europe occidentale, et enfin de l'exiguïté des ressources. Ce dernier point mérite examen, car trop souvent les décideurs et spécialistes formulent des objectifs simplement inaccessibles pour des pays où le revenu par habitant est plusieurs fois inférieur, par exemple, à celui des pays de la CEE. Avec les besoins concurrents d'autres secteurs et la limitation des ressources, il est très probable que les pays de l'ECO seront longtemps encore dans l'impossibilité d'égaliser plus ou moins les normes de transport des pays à revenu élevé. On doit donc se demander quelles normes ou parties de systèmes devront avoir priorité. La formulation d'un programme réaliste d'adoption graduelle de normes internationales de qualité (CEE), de technique, de sécurité et de respect du milieu semble devoir être la première tâche à accomplir, et une tâche particulièrement

difficile. Et il semble bien que certaines normes doivent encore être considérées, pendant des décennies, comme inappropriées pour certains pays (ou groupes de pays).

Les administrations centrales et locales devront en outre décider de la répartition de maigres ressources entre:

- a. des modes de transport concurrents;
- b. l'entretien, la rénovation (amélioration) des infrastructures existantes, et de nouvelles immobilisations;
- c. l'amélioration ou l'expansion des couloirs internationaux de transport et celles des réseaux et services nationaux;
- d. les mesures à court terme et les programmes et projets de longue haleine.

Mais les décisions les plus importantes intéresseront le passage d'une approche "matériel" (plus d'infrastructures) à une approche "logiciel" (meilleurs entretien et fonctionnement). Bien qu'il y ait des signes de ce passage, l'investissement occupe toujours la première place. On peut le voir, par exemple, dans les plus récentes déclarations sur les politiques polonaises d'investissement (voir point IV), qui estiment largement prioritaires les projets d'amélioration et de développement des infrastructures.

IV. RENOVATION ET DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Les infrastructures de transport en Pologne

Selon la politique récemment exposée en Pologne, l'un des principaux objectifs est d'améliorer les systèmes de transport et de les intégrer avec ceux de l'Europe occidentale, en procédant aux opérations suivantes:

- adaptation de 4.900 kilomètres de lignes de chemin de fer de première importance internationale aux exigences de l'AGC et de l'Accord européen sur les grandes lignes internationales de transport combiné et les installations connexes (AGTC);
- la ligne E20 (Berlin-Varsovie) a été reconnue comme prioritaire pour la période 1992-2005; on a estimé le coût de sa modernisation à quelque 2,3 milliards de dollars US, dont 730 millions seraient affectés aux infrastructures;
- amélioration et expansion des réseaux routiers en conformité de l'AGR, comprenant le projet d'Autoroute transeuropéenne (ATE); les plans prévoient la création de 2500 km d'autoroutes et de 3500 km de voies

rapides; sont tenues pour prioritaires trois autoroutes: A2 (Berlin-Varsovie-Terespol-Moscou), A4 (Berlin et Dresde-Wroclaw-Katowice-Cracovie-Przemysl-Lvov) et A1 (Gdansk-Lodz-Katowice-Gorzyce), qui auront une longueur totale de 1640 km et dont on estime le coût à près de 3 milliards de dollars US;

- adaptation des ports polonais de la Baltique à l'évolution de la demande; bien qu'ils possèdent une capacité excédentaire, ils ne sont pas bien équipés pour les directions et types présents et futurs des cargaisons (carburants liquides, conteneurs, trains et véhicules routiers);

- création de services de transports combinés de façon à en accroître la proportion à 12-15% du trafic fret (c'est-à-dire de 30 à 40 millions de tonnes);

- amélioration et développement des commodités de passage des frontières, des systèmes de communication, d'information, etc.

Comme nous l'avons vu, le transport routier est en très vigoureuse augmentation, enlevant au chemin de fer une part substantielle du trafic voyageurs et fret. La politique déclarée de l'Etat vise à l'établissement de conditions égales pour ces deux modes concurrents, grâce à des mesures fiscales (par exemple, paiement par les utilisateurs des frais de construction et d'entretien des infrastructures). Cela signifie, dans la pratique, que la création de routes est tenue pour moins prioritaire.

Comme nous l'avons indiqué, le transport fluvial des marchandises joue en Pologne un rôle tout à fait secondaire. On ne pourrait malheureusement changer cela qu'au prix de développements infrastructureux extrêmement coûteux. Vu les difficultés économiques actuelles, un tel effort ne semble pas possible dans un proche avenir, sauf pour certaines liaisons courtes, comme entre Szczecin et Berlin. Mais on n'oublie pas le potentiel à long terme des voies navigables intérieures. Si, en Allemagne, on développe les liaisons est-ouest vers la frontière polonaise, d'intéressantes liaisons fluviales pourront être établies avec les ports de Szczecin, de Silésie et de Varsovie. Pour ce qui est de l'ancien projet de canaux reliant Elbe, Oder et Danube, il est toujours envisagé; mais vu son échelle et son coût énormes, il est très improbable qu'il puisse être mise en œuvre dans un avenir prévisible.

Coopération internationale dans le développement des transports

La coopération entre pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest pour le développement de systèmes de transport intégrés a été jusqu'ici très limitée. Parmi de rares exceptions, on peut citer des projets tels que l'Autoroute

transeuropéenne (ATE) et les Chemins de fer transeuropéens (CFTE). On a pris, au cours de la période de transition, plusieurs initiatives nouvelles tendant à réduire les disparités des systèmes de transports entre divers pays et régions, et à stimuler la coopération internationale. Nous les évoquerons brièvement dans les paragraphes suivants.

Depuis quelques années, les programmes ATE et CFTE ont été élargis. On a ajouté de nouvelles sections de routes comportant des liaisons Est-Ouest entre d'anciennes républiques soviétiques et l'Europe occidentale, à travers Pologne et Républiques tchèque et slovaque. On a ainsi modifié sensiblement le caractère des projets, qui visaient initialement à l'amélioration des connexions Nord-Sud.

L'Initiative centre-européenne (ancienne Pentagonale) - comprenant Autriche, Croatie, République tchèque, Hongrie, Italie, Pologne et Slovénie - a créé un Groupe de travail des transports, qui a récemment dressé une liste de projets prioritaires d'infrastructures de transport. La plupart sont des projets ferroviaires et autoroutiers, et plusieurs sont compatibles avec d'autres propositions, comme ATE et CFTE.

En mars 1992, la première Conférence de la mer Baltique des ministres du Transport¹¹ décida de développer la coopération internationale tendant à susciter une conception commune des systèmes et infrastructures de transport dans la région de la mer Baltique. On créa entre autres un groupe de travail chargé d'établir un programme d'action dans le domaine des infrastructures des transports.

Dans le cadre de ces activités, on envisage de nouvelles idées, telles que ATE-Scandinavie.¹²

Un groupe de pays de la Baltique composé d'Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne et Russie travaille sur "Via Baltica", qui prévoit des connexions routières efficaces entre républiques de la Baltique et Europe occidentale, à travers la Pologne.

Le plus récent projet d'amélioration radicale du service voyageurs ferroviaire Tallin-Riga-Vilnius-Varsovie-Berlin (1832 km) table sur une amélioration du fonctionnement. Par un usage optimal des infrastructures existantes et l'amélioration des formalités de passage des frontières, on peut réduire la durée du trajet Tallin-Berlin de 40 à 29 heures. Cet exemple montre que le système actuel possède des capacités inemployées qu'on pourrait immédiatement exploiter sans investissements lourds.

Outre les projets que l'on peut qualifier de transeuropéens, on doit mentionner au moins une idée de

caractère transcontinental: celle du couloir ferroviaire euro-asiatique.¹³

Les accords AGC, AGR et AGTC, ainsi que des projets comme ATE, CFTE et Via Baltica montrent que les orientations du développement de réseaux transeuropéens ne négligent pas, de façon générale, au moins certains des pays de l'ECO. Mais la mise en œuvre des programmes et projets dans ces pays exige des moyens financiers dépassant largement leurs possibilités. Aussi le financement du développement des transports constitue-t-il le problème le plus ardu.

Financement

L'ONU a estimé à plus de 120 milliards de dollars US les ressources financières nécessaires à la modernisation et au développement des seuls transports ferroviaires et routiers dans les pays de l'ECO (en excluant la plupart des Etats de l'ex-Union soviétique).¹⁴ Comme on ne disposera pas de telles ressources dans un avenir prévisible, on devra procéder à des choix difficiles, en premier lieu entre l'amélioration des transports nationaux et celle des transports internationaux. A la différence des pays européens à revenu élevé, les pays de l'ECO ont souvent des transports nationaux sous-développés, de sorte qu'en plusieurs cas, ces derniers s'octroieront probablement une priorité économique par rapport aux réseaux internationaux.

Si l'on tient compte des tendances du PNB, il apparaît avec évidence que les moyens de financement classiques ne permettront pas de satisfaire même aux demandes d'investissement les plus modérées du secteur des transports. S'il est vrai que des organismes financiers internationaux tels que la BERD et la BIRD ont créé des possibilités considérables d'emprunts, ces derniers exigent généralement des garanties gouvernementales qu'il n'est pas facile d'obtenir dans des pays à politique financière responsable. C'est pourquoi les gouvernements examinent tous les moyens possibles de mobilisation des ressources financières pour le développement des transports nationaux et internationaux.

Parmi diverses méthodes non classiques de financement des immobilisations, la fourniture privée d'infrastructures faisant appel au financement concessionnaire - comme CET (Construire, exploiter, transférer) - est jugée très prometteuse. La Hongrie est le pays le plus avancé dans l'application de ce système pour la réalisation du programme d'autoroutes à péage.¹⁵ En Pologne, on vient tout juste de décider de mettre en œuvre le programme d'autoroutes grâce au même mécanisme de financement.

Les dernières décisions de la Communauté européenne,¹⁶ en inaugurant de nouveaux types de soutiens, a

créé de nouvelles et fort prometteuses possibilités d'investissement dans les infrastructures de transport. Ainsi a-t-on non seulement accru les facilités de prêt, mais aussi envisagé de nouveaux mécanismes d'assistance, tels que:

- a. élévation du plafond normal de prêt de 50 à 75%, et du plafond combiné (prêts et subventions), de 70 à 90%;
- b. autorisation du recours aux subventions pour le paiement des intérêts et la constitution de garanties pour des prêts de sources diverses;
- c. financement parallèle.

V. CONCLUSIONS

Des transports obsolètes et inefficaces peuvent saper les chances créées par les changements politiques et économiques fondamentaux qui se sont produits dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Par référence aux normes d'Europe occidentale, les infrastructures de transport sont sous-développées; de nombreuses liaisons stratégiques font défaut ou sont de qualité médiocre. Mais le principal problème réside dans une technologie désuète et une sous-utilisation des moyens existants. Le réseau ferroviaire, par exemple, est très dense et possède une grande capacité, mais les chemins de fer ont besoin d'une substantielle rationalisation. De même, le réseau routier exige un meilleur entretien et une meilleure gestion du trafic. On doit donc tenir pour prioritaire une utilisation optimale des moyens existants.

L'amélioration des systèmes actuels ne peut se faire sans investissement à la fois dans le matériel¹⁷ et dans le logiciel.¹⁸ Et il faut tenir compte, en même temps, des objectifs à moyen et long terme. Le développement des systèmes de transport exige du temps, et l'ajournement des investissements, par exemple dans les autoroutes, accroîtrait encore l'écart entre pays de l'ECO et Europe occidentale. Néanmoins, les investissements dans de nouvelles infrastructures ne doivent être réalisés qu'après analyse économique et financière approfondie, et en tenant compte des possibilités financières actuelles et futures des pays en cause.

Il faut examiner à ce propos la question des normes appropriées. On proclame généralement comme premier objectif la pleine harmonisation des normes, tenant compte en cela du fait que la situation économique des pays de l'ECO ne permettra pas de réaliser cet objectif dans un avenir prévisible. Il faudra prendre grand soin de choisir des normes appropriées aux divers stades de développement.

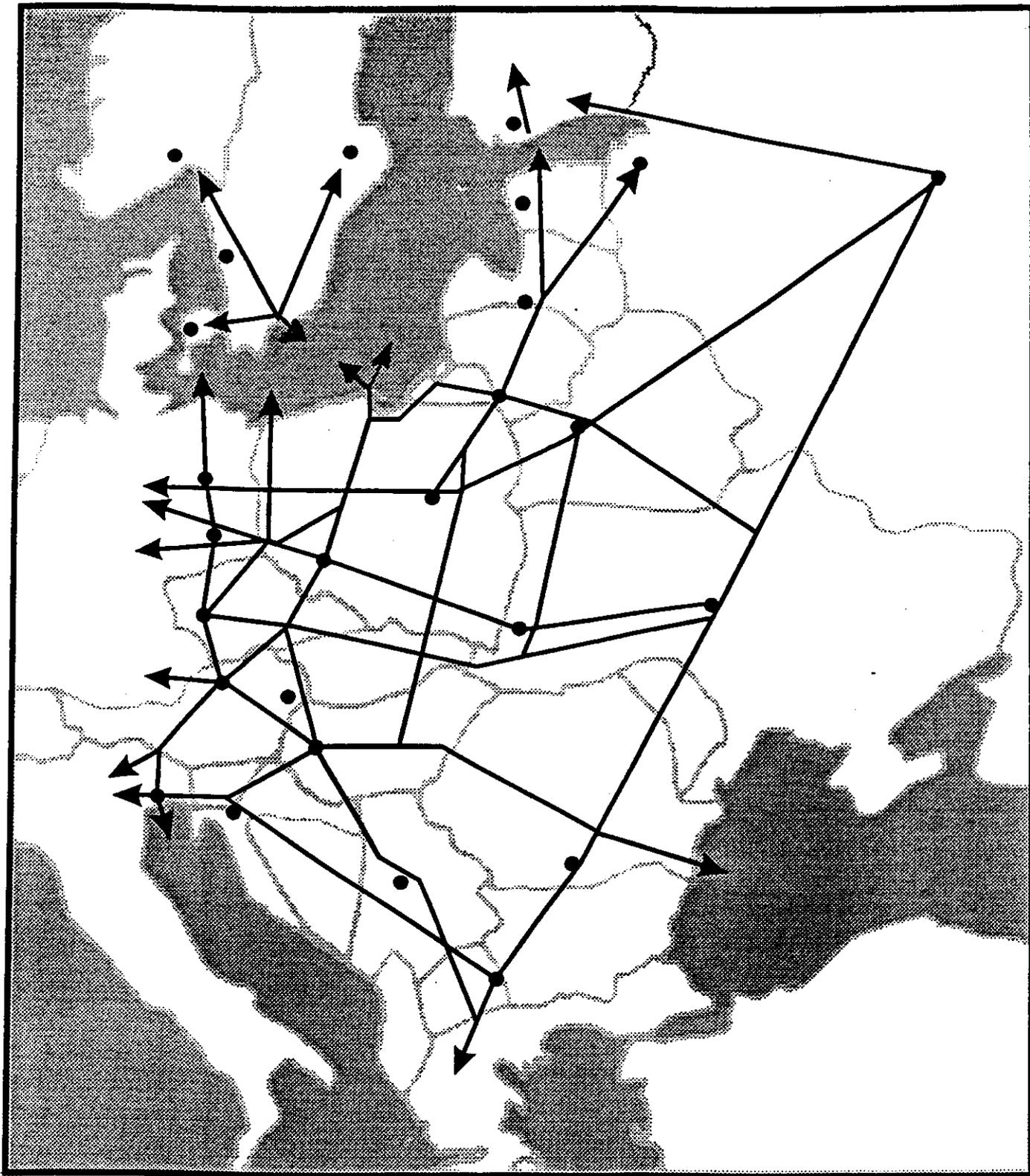
L'entretien convenable, la modernisation et le développement des systèmes de transport exigent de vastes ressources financières. La mobilisation de ces ressources et leur utilisation optimale sont d'une importance capitale. On a besoin d'urgence de nouveaux instruments de financement. Des moyens comme les

concessions et les mesures tarifaires doivent être employés pour la récupération d'une partie au moins des coûts de construction et d'entretien, et le financement privé pourrait bien constituer la seule option pratique dans le cas de certains projets, comme ceux qui portent sur la création d'autoroutes.

NOTES

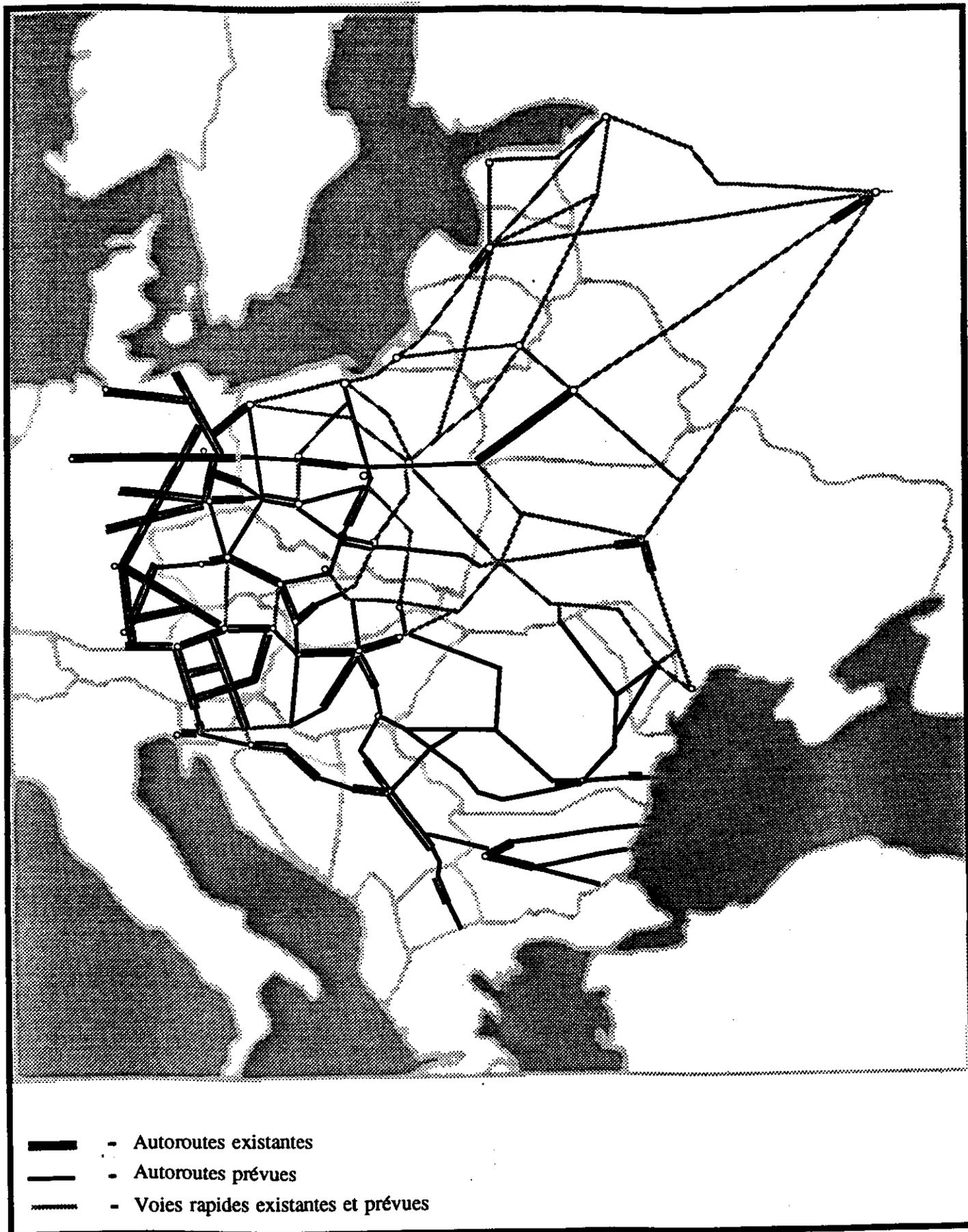
1. La population urbaine de Pologne a augmenté de 34% en 1946 à 62% en 1991.
2. En Pologne, le volume des biens transportés par unité du PNB était de 1,52 tkm pour un dollar US, alors qu'il n'était approximativement que de 0,3 dans les pays d'Europe occidentale.
3. 9% seulement du réseau sont équipés d'un système moderne de contrôle centralisé du trafic.
4. En 1990, la vitesse commerciale moyenne des trains de voyageurs était de 44,9 kph, et celle des trains de fret, de 23,9 kph.
5. En 1992, on comptait en Pologne plus de 160 voitures de voyageurs pour 1000 habitants, ce qui, par rapport au PNB par tête, constitue un taux de motorisation beaucoup plus élevé que dans des pays plus développés.
6. A Varsovie, par exemple, il y avait, en 1992, plus de 300 voitures de voyageurs pour 1000 habitants.
7. Pendant les 9 premiers mois de 1992, la production industrielle polonaise a augmenté de 1,2%, et le bâtiment, de 1,4%. Si l'on ajoute à cela le produit de l'économie parallèle, on peut présumer des chiffres sensiblement plus élevés. Le nombre des employés du secteur privé s'est accru de 52,7% au 30 septembre 1991 à 57,7% au 30 septembre 1992.
8. Suchorzewski, W., Summary of selected forecasts relating to international passenger and freight traffic to/from and through Poland. Etabli pour JICA. Novembre 1991.
9. Par exemple, le programme présenté par le nouveau gouvernement polonais en octobre 1992 calcule que le PNB de Pologne aura doublé d'ici l'an 2000.
10. Etude sur le réseau des autoroutes et voies rapides, réalisée pour la Direction générale des routes publiques, par l'Université de technologie de Varsovie (mai 1991).
11. Szczecin, 16-18 mars 1992. Pays participants: République de Bélarus, ex-République fédérative tchèque et slovaque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Russie, Suède, Pays-Bas (observateur); y assistaient aussi des représentants de CEE, CEE-ONU, CEMT, Conseil des ministres des pays nordiques, OMI, INMARSAT, PNUD, Banque mondiale, BERD, FRI, UIC et autres organismes.
12. Extension de l'ATE sur la côte nord de la Baltique (Karlskrone-Stockholm et Oslo).
13. Basiewicz T., Golaszewski A., Kopcinski E. - Conception d'un réseau de transports eurasiatique. Rail international, n° 5, 1992.
14. Autoroutes: 40-60 milliards; rénovation de routes existantes: 14 milliards; amélioration de chemins de fer classiques: 30-40 milliards USD (sans compter les coûts des nouveaux TGV que proposent certains programmes). Source: Les transports internationaux en Europe - Analyse des grands couloirs de circulation. Nations Unies, New York 1992.
15. Timar, A., Nouvelles autoroutes par méthodes nouvelles entre Europe de l'Est et Europe de l'Ouest. Exposé présenté à la 6^e Conférence mondiale sur la recherche en matière de transport. Lyon, 29 juin - 3 juillet 1992.

16. Par ex., Conclusions de la Présidence approuvées à Edimbourg, le 12 décembre 1992.
17. Par ex., systèmes de contrôle du trafic ferroviaire, routier et aérien; adaptation des ports à la nouvelle demande; nouveau matériel de roulement de qualité supérieure, etc.
18. Modernisation de la gestion et du fonctionnement, développement des ressources humaines, etc.

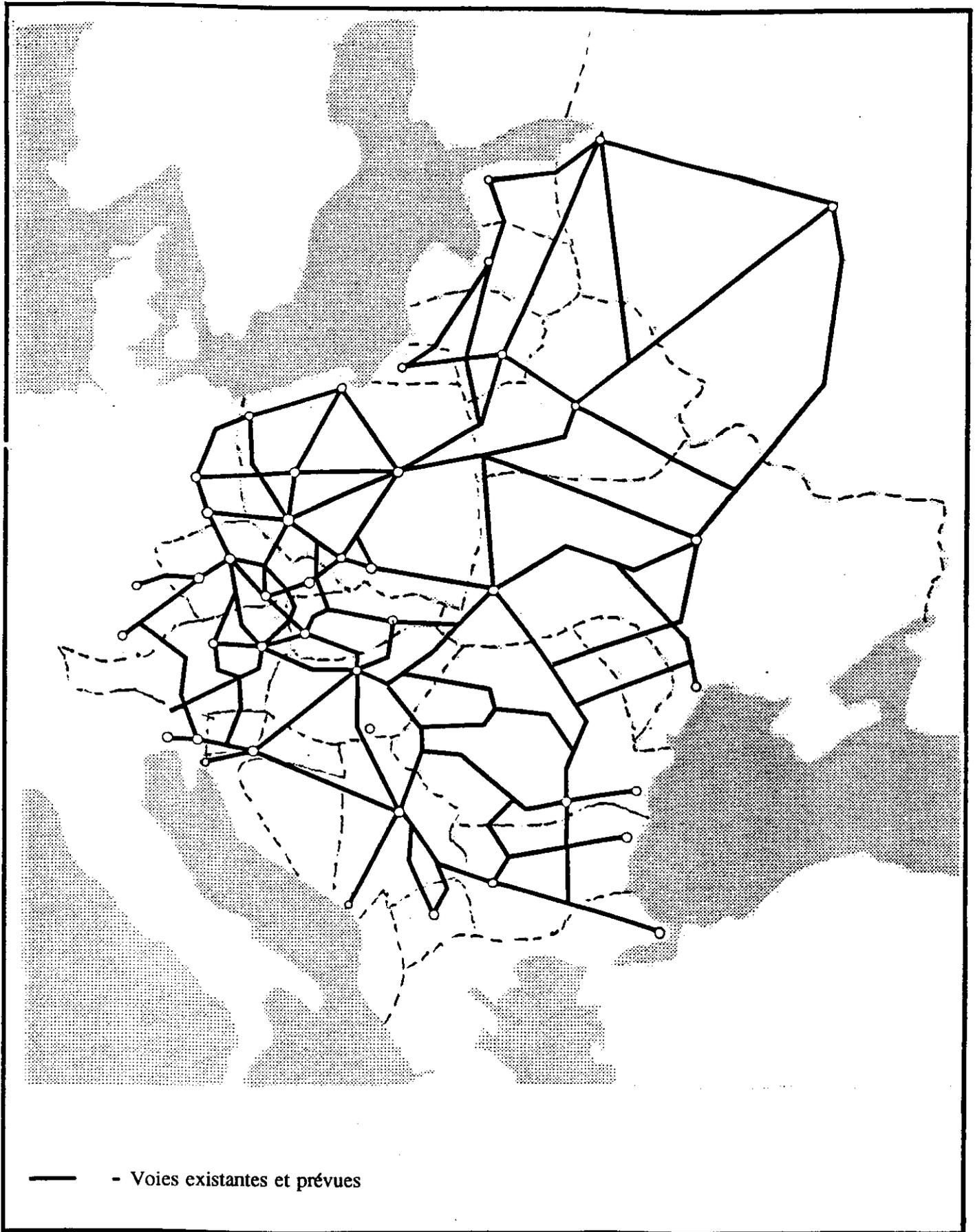


PRINCIPAUX COULOIRS DE TRANSPORT EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

W. SUCHORZEWSKI
UNIVERSITE DE TECHNOLOGIE DE VARSOVIE
JANVIER 1993

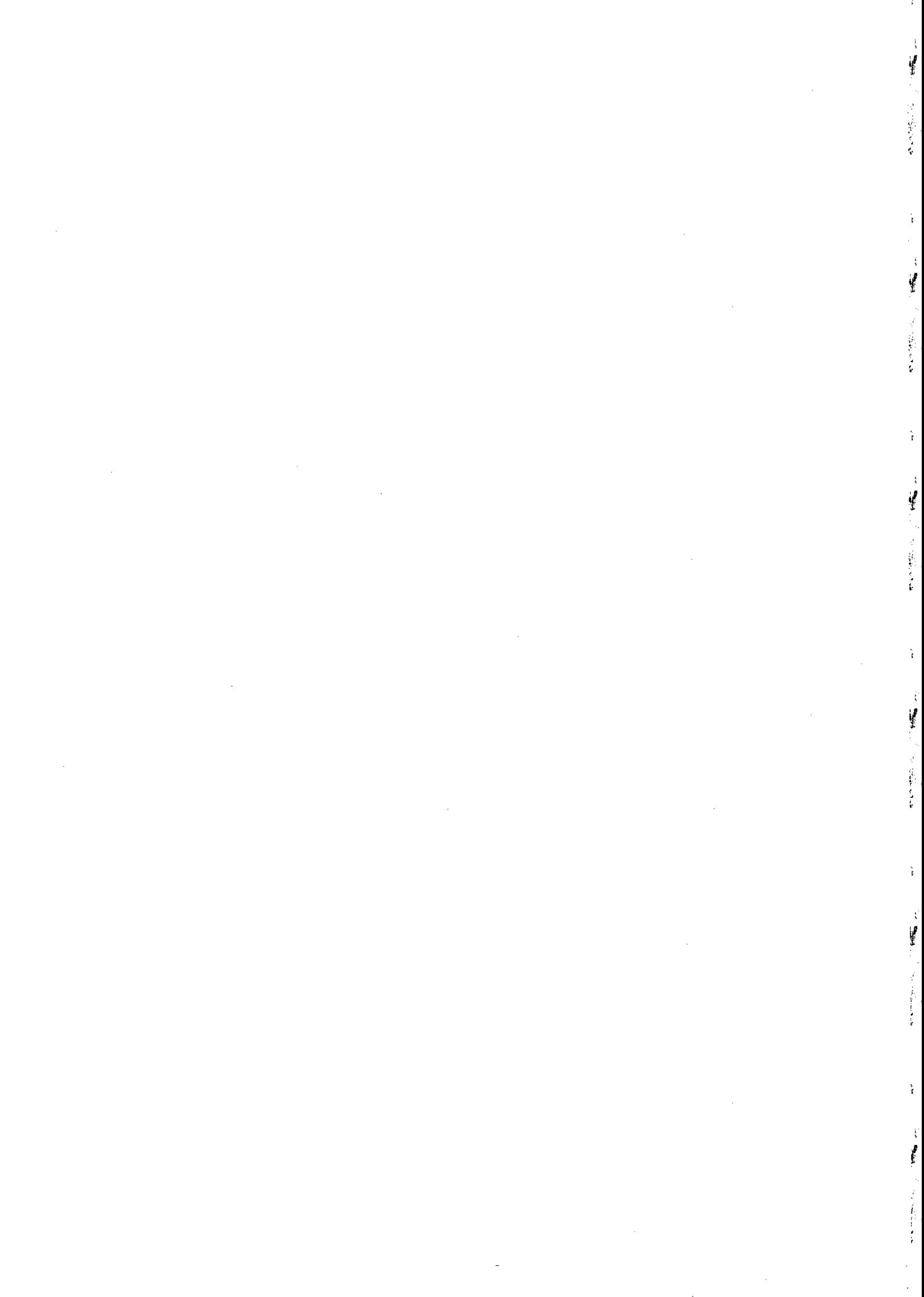


AUTOROUTES ET VOIES RAPIDES EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE



**PRINCIPALES VOIES FERREES EN EUROPE
CENTRALE ET ORIENTALE**

**W. SUCHORZEWSKI
NOVEMBRE 1992**



L'AMENAGEMENT DES RESEAUX DE COMMUNICATION EN EUROPE CENTRALE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE POLITICO-ECONOMIQUE: PROBLEMES DE LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE DES RESEAUX EUROPEENS DE TRANSPORT

La contribution Roumaine au développement de l'axe majeur de transport Rhin-Main-Danube

M. Mihai Serban NADEJDE
Architecte - Urbaniste
Institut "Urbanproject"
Bucarest, Roumanie

1. TENDANCES DU DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT EN EUROPE

Au début des années 70 on a prêté beaucoup d'attention aux prévisions concernant le déclin graduel des déplacements, suite au perfectionnement des techniques de télécommunication. On prévoyait qu'à la fin du siècle, la plus grande partie de la main d'œuvre travaillerait à domicile.

Aujourd'hui, la discordance entre les prévisions et les réalités nous incite à faire preuve de la prudence quand on fait des prévisions. Je serais donc prudent dans le texte de mon exposé.

Pendant les dernières décennies, dans l'Europe des Douze, on a assisté à une croissance spectaculaire de la mobilité. Pour les regards curieux de ceux qui, tout comme moi, ont peu voyagé, les premiers contacts avec les localités "occidentales" ont mis en évidence deux aspects frappants et contradictoires en même temps:

- la qualité des ensembles et des sites à valeur historique et traditionnelle, si bien préservés;
- la grande concentration du trafic routier, aboutissant à la congestion, notamment dans certaines zones magnifiques faisant partie de celles conservées avec tant de soin et d'effort.

Le nombre et la longueur des déplacements ont doublé pendant les dernières années dans les pays comme le Royaume-Uni, menant à la conclusion que même le développement de l'infrastructure des transports produit quelquefois une augmentation des déplacements ainsi que des distances parcourues.

Cependant, à l'intérieur de la Communauté Européenne, il y a des problèmes concernant les défauts du réseau routier international de longue distance dont 20% n'est pas encore conforme aux standards des autoroutes ainsi que du réseau ferroviaire où 20% du réseau interrégional de passagers assure des vitesses au dessous de 70 km/h.

Je crois que, dans ce contexte, il faut remarquer les soucis qui existent dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark (et je m'excuse pour le nombre restreint d'informations que je possède), où les politiques visant la modernisation du transport sont subordonnées au développement durable.

Trouver les moyens de diminuer la pollution, notamment dans les localités à valeur historique et touristique, sans influencer l'efficacité du système de transport routier, fait le sujet des politiques en matière de déplacements et de transports visant le développement durable.

Je pense que les politiques adoptées par le gouvernement hollandais de promouvoir le transport de marchandises par voie ferrée ou navigable, peut servir d'exemple, comme tout les mesures entreprises par le Département de l'Environnement du Royaume-Uni et probablement par d'autres gouvernements des pays communautaires.

Si on passe maintenant de l'Europe communautaire à l'Europe toute entière, on constate qu'on est confronté actuellement à des changements fondamentaux économiques et politiques qui se déroulent parfois à grande vitesse, d'autres fois plus lentement et qui ont à l'origine quelques événements majeurs qui ont eu lieu ces dernières années:

- la désintégration du Comité d'Aide Economique Mutuelle des pays communistes et du Pacte de Varsovie;
- le démembrement de l'Union Soviétique et l'apparition de certains intérêts régionaux qui regroupent des pays membres de l'ancien Union;
- l'accélération de l'intégration dans la Communauté Européenne;
- le démembrement violent de la Yougoslavie.

Ceci engendre pour le moment de grandes difficultés pour la définition d'une politique globale européenne en matière de transports.

Mais, cela ne veut pas dire qu'une telle politique n'existera pas prochainement et qu'elle ne devrait pas être préparée à l'avance.

De l'infrastructure des transports dépend dans la plus grande mesure la circulation adéquate des marchandises et des personnes, fait essentiel dans les conditions d'une économie de marché qui, à présent, est acceptée à l'unanimité en Europe et qui suppose une grande mobilité et accessibilité.

L'élaboration des stratégies cohérentes pour le développement des transports intégrés au niveau européen, constitue aujourd'hui l'une des grandes tâches des pays de l'Europe centrale et orientale, tâche qui ne peut être accomplie que par des efforts communs.

2. LE RECENT IMPACT DES TENDANCES EN MATIERE DE DEPLACEMENTS SUR LE TERRITOIRE DE LA ROUMANIE

Si on regarde la carte de l'Europe, on constate que la distance en ligne directe de Strasbourg à Bucarest est plus courte que celle jusqu'à Lisbonne, Athènes ou

Istanbul; pourtant, cela n'empêche pas que la Roumanie soit encore perçue comme un pays éloigné et vaguement défini par la majorité des habitants de l'Europe des Douze.

La tradition des dernières décennies qui plaçait la Roumanie parmi les pays d'où on sort et où on entre avec grande difficulté, n'a pas changée après 1989, au moins pour ceux qui essayaient de le faire en auto. Les frontières ont été submergés dans les deux sens par un trafic de personnes et de marchandises que la Roumanie n'avait pas connu auparavant.

En fait, à tous les postes frontière le nombre de personnes et de types de transport qui y sont passés en 1990 et 1991 a été d'environ six fois plus élevé qu'en 1989. Ceci, vu le nombre insuffisant de postes frontière routiers, sans équipement adéquat et à contrôle douanier très strict, a conduit en moyenne à un temps d'attente pour entrer et sortir du pays, de 10-12 heures et dans certains cas de plus de 24 heures.

Face à cette situation, par décision gouvernementale du mois de mai 1992 sur l'amélioration de l'activité des postes de contrôle frontière, on a entrepris des travaux de modernisation pour 18 postes frontière dont 5 ont été faits pendant 1992 (4 à la frontière avec la Hongrie: Petea, Bors, Varsand et Nadlac et 1 à la frontière avec la Bulgarie: Giurgiu); les autres travaux seront achevés d'ici la fin de l'année 1993.

Par ailleurs, en octobre 1992, on a décidé d'ouvrir deux nouveaux postes frontière, un à l'ouest, à la frontière avec l'Hongrie (Cenad) et l'autre au sud, à la frontière avec la Bulgarie (Bechet-Orechovo); il y a encore de propositions prioritaires pour deux nouveaux postes pour la liaison avec l'Hongrie (Salonta-Mehkerek et Turnu-Battonya) et un poste pour la liaison avec la Bulgarie (Oltenita).

Toutes ces décisions montrent que les relations ouest et sud sont dominantes, bien que les relations avec la République de Moldavie se sont beaucoup développées. Les décennies pendant lesquelles dans les zones frontalières on a mené une politique contraire à celle d'intégration, promue dans l'ouest de l'Europe, ont laissé des traces profondes. Les zones frontalières sont devenues, à peu d'exceptions, des zones à la périphérie du développement, des zones d'immobilisme où l'on décourageait la circulation. Ces raisons nous ont poussé à démarrer, en 1992, donc avec grand retard, des plans d'aménagement du territoire pour ces zones, dont une des compétences principales sera l'étude de l'infrastructure de transport.

Il convient de noter que durant cette étape du développement où l'on doit agir vite, les principales

propositions, mesures et actions ont porté sur les zones de pression maximale:

- à la frontière avec la Hongrie où, selon l'étude effectuée sur le volume de trafic international de personnes et marchandises absorbé par les postes frontière routiers de la Roumanie, on réalise 60% du trafic total;
- à la frontière avec la Bulgarie, afin de décongestionner le poste de Giurgiu qui est surchargé.

Cependant, il est évident que ces premiers essais d'amélioration qui sont absolument nécessaires et qui caractérisent les possibilités économiques et d'organisation dont dispose aujourd'hui la Roumanie, doivent être beaucoup soutenus au niveau international et intégrés à une vision globale qui puisse générer des politiques d'action.

La position géographique de la Roumanie, le voisinage de la Mer Noire et la présence du Danube sur une longueur de plus de 1.000 km, lui confère un grand potentiel pour le développement des transports internationaux.

3. QUELQUES CARACTERISTIQUES DES PRINCIPALES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN ROUMANIE

Pendant plus de 40 années, la politique des transports en Roumanie a été strictement subordonnée aux principes généraux de développement qualifiés de socialistes.

Le système existant des réseaux de transport a été largement influencé par le développement excessif de certaines branches de l'industrie, les besoins de mobilité de la population n'étant, en général, pas pris en compte.

On trouvera ci-après quelques éléments significatifs qui caractérisent les principales infrastructures de transport:

a. Infrastructure routière

Toute en assurant une accessibilité convenable, elle ne correspond pas aux standards internationaux de qualité réclamés par un trafic en croissance.

	Longueur totale (km)	Moder-nisation (%)
Total routes dont:	72.816	23.2
Routes nationales dont:	14.683	87.1
Autoroutes	113	100

- La densité d'environ 306 km/1.000 km² est faible au niveau européen.

- Du total des routes nationales, plus de 72% ont dépassé la durée normale de fonctionnement et environ 5.000 km sont en mauvais état.

- Bien que le parc de véhicules du pays soit relativement modeste (90 véhicules/1.000 habitants et 51 voitures/1.000 habitants), à cause de l'état inadéquat de l'infrastructure routière la vitesse de circulation est insuffisante.

b. Infrastructure ferroviaire

Si du point de vue quantitatif, le transport ferroviaire en Roumanie montre une grande intensité par rapport au nombre de kilomètres de rail, du point de vue de la qualité les performances sont en dessous des paramètres techniques acceptés au niveau international.

	Longueur (km)	% du total
Total voies ferrées dont:	11.348	100
Lignes électrifiées	3.749	33

- La densité d'environ 48 km/1.000 km² est similaire à celle des autres pays européens.

- Le taux de lignes électrifiées situe la Roumanie parmi les derniers pays en Europe.

- La vitesse de transport est fort réduite (le transport de marchandises de l'expéditeur au destinataire est d'environ 2 km/h; la vitesse des trains de passagers ne dépasse pas 100-120 km/h).

c. Infrastructure de transport aérien

Les 15 liaisons internes et les 47 internationales sont assurées par 17 aéroports dont 4 sont utilisés pour des vols extérieurs.

Des 4 aéroports mentionnés seul Bucarest - Otopeni détient une fonction internationale permanente bien qu'il ne soit pas doté de services adéquats. Pour l'instant, les autres aéroports ne fonctionnent que pendant l'été (Constanta) ou occasionnellement (Timisoara et Oradea).

d. Voies navigables

Dans le principal port maritime du pays, Constanta, la plus grande partie des constructions ont été réalisées pendant les 30 dernières années, à un niveau technique satisfaisant.

L'équipement technique ainsi qu'une partie de l'infrastructure portuaire (dépôts et plate-formes de stockage, routes d'accès, etc.) sont, en général, vétustes et mal entretenus.

Dans le domaine fluvial, par les systèmes hydrotechniques réalisés sur le Danube et par la construction du canal Danube - Mer Noire, on a créé les conditions pour une liaison directe et sûre entre la Mer du Nord et la Mer Noire, par le canal Rhin-Main-Danube.

La Roumanie dispose de 35 ports à capacité totale d'environ 140.000 tonnes/an (3 ports maritimes, 6 ports maritimes-fluviaux et 26 ports fluviaux). Des installations portuaires, 30-40% ont une ancienneté de plus de 15 années. Cependant, les navires sont équipés d'installations conformes aux standards internationaux, bien que leur degré de fiabilité et de maintenance laisse à désirer.

Il convient de mentionner que pendant les dernières années, le trafic de marchandises a été en dessous de la capacité d'opération des ports (capacité couverte: Constanta - 20%; Galati - 32%; Braila - 24% et Tulcea - 17%).

L'évolution et le niveau actuel des transports en Roumanie, par comparaison à la situation internationale, représente le résultat des conditions inadéquates dans lesquelles les infrastructures et les équipements spécifiques ont été réalisés, maintenus et exploités.

4. TENTATIVES POUR UNE POLITIQUE NATIONALE CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

En 1992, sous la coordination du ministère des Transports, on a élaboré un projet de stratégie pour restructurer et développer les transports en Roumanie. L'objectif immédiat de ce projet a été d'arrêter la dégradation technique et d'exploitation ainsi que de préserver la capacité de fonctionnement de tous les types de transport. Les objectifs à long terme visaient l'alignement aux demandes du marché (vitesse, confort, sécurité, flexibilité), tout comme le raccord économique et technique au système européen de transport.

Pour que ces objectifs se concrétisent, il est indispensable d'assurer:

a. la création d'une législation adéquate

b. les principales ressources financières

c. l'utilisation intensive du potentiel scientifique.

Le scénario prévu pour la réalisation des objectifs, beaucoup trop optimiste, comprenait 3 étapes au bout desquelles (en l'an 2005) on envisageait d'accomplir le raccordement économique et technique au système européen de transport, par la modernisation et le développement des réseaux d'infrastructure, des installations et du parc de modes de transport.

A défaut de conditions législatives et de ressources financières, on a réexaminé ce scénario qui s'est avéré peu réaliste.

Il convient de remarquer, quand même, que pendant 1992, le Parlement a adopté la "Loi concernant le régime des zones franches", une loi importante pour le développement des échanges internationaux et l'introduction des nouvelles technologies.

Du total de l'effort financier réclamé par le scénario susmentionné, 70% était destiné à la réhabilitation et la modernisation de l'infrastructure, une condition obligatoire pour le raccordement de l'économie roumaine aux structures européennes.

Il est bien évident que dans le domaine de l'aménagement du territoire, y compris celui des infrastructures de transport, les plus grandes responsabilités incombent à l'Etat. Ces dernières années, au niveau du gouvernement, il y a eu des changements et des tâtonnements afin d'organiser et de clarifier les objectifs stratégiques et les tactiques à adopter.

Face à un développement d'une telle ampleur, en dehors du cadre juridique, des ressources humaines, financières et techniques, on a besoin d'une large participation des acteurs qui ont des responsabilités et des intérêts dans le domaine, ainsi que d'une bonne coordination institutionnelle. Et, je pense qu'à ce sujet, il y a encore beaucoup de choses à faire, notamment pour donner à l'aménagement du territoire la possibilité d'assurer la corrélation des politiques sectorielles et l'approche globale de la réalité.

Il paraît que dans la stratégie du nouveau gouvernement, une place à part sera accordée à l'aménagement du territoire dont les programmes visant le développement des infrastructures de transport deviendront prioritaires.

Ainsi, on a refait la programmation des propositions faites par le ministère des Transports, en esquisant une

première étape qui vise l'accomplissement - jusqu'en 1995 - des suivants objectifs:

- autoroutes - environ 570 km,
- routes expresse - environ 200 km (à 4 voies),
- réhabilitation des routes nationales - environ 820 km,
- en 1993, il est envisagé de créer une zone franche dans le port Constanta,
- achèvement des canaux navigables et de la zone d'accès des navires au canal Danube - Mer Noire,
- lignes ferrées nouvelles - environ 65 km,
- modernisation des voies ferrées,
- modernisation des aéroports; priorité en 1993 - l'aéroport - Otopeni - Bucarest.

On a aussi déterminé comme urgences, les travaux visant la protection de l'environnement et la reconstruction écologique sur le littoral de la Mer Noire et dans la réserve du Delta du Danube.

Le gouvernement actuel, qui exerce ses fonctions depuis novembre 1992, devra formuler rapidement son point de vue sur les tactiques à adopter, dans une première étape, dans la domaine des transports, et formuler des propositions pour résoudre le grand problème lié au financement de ces travaux.

Néanmoins, les objectifs stratégiques à long terme en matière de transport, devront être le fruit d'une réflexion approfondie - dans la perspective d'un développement durable - sur les besoins économiques sociaux et de l'environnement.

Ces derniers vont influencer décisivement les politiques qui parfois risquent d'être orientées unilatéralement et d'ignorer tout l'impact dans le territoire du développement des infrastructures de transport.

A ce sujet, je crois qu'il est fortement souhaitable que la Roumanie collabore particulièrement avec les pays de l'Europe centrale dans le domaine de l'aménagement du territoire; cette collaboration serait très efficace dans le cadre des projets concrets.

5. LE TRANSPORT SUR LE DANUBE - UN ENJEU POUR L'EUROPE

Les stratégies concernant les transports européens devront tenir compte des objectifs d'un développement

durable. Sûrement, elles envisageront de stimuler la circulation par le rail et les voies navigables.

Dans ce contexte, le Danube qui est le deuxième grand fleuve de l'Europe et qui, par comparaison avec le premier, a "la chance" d'avoir une "origine" occidentale, aura un rôle très important à remplir.

Parmi les 8 pays qui sont traversés par le Danube, la Roumanie bénéficie d'un accès privilégié à cette artère de navigation (1.075 km sur un total de 2.857 km).

Après avoir été parcouru par des navires romains, byzantins, génois et turcs, le Danube a été désigné en 1856 "fleuve international" et la Roumanie qui bénéficiait d'une partie de son cours moyen (1.075-931 km), ainsi que de l'entier cours inférieur 931-0 km, Turnu - Severin - Sulina) a détenu une position très importante dans la Commission européenne du Danube. Les principautés roumaines et ensuite la Roumanie ont achevé la régularisation du bras Sulina ainsi que le dragage du fleuve entre Braila et Sulina, en obtenant de cette façon, pour la première fois, une profondeur de 7,20 m sur le Danube maritime. Après la conclusion de l'accord de Belgrad, en 1948, la navigation entre Regensburg et Sulina a connu un essor continu; de 1971 à 1987 le trafic dans le secteur roumain s'est accru d'environ 3 fois, aboutissant à 50 millions t.f./an, suite à la mise en œuvre du système hydro-énergétique et de navigation de "Portile de Fier".

La création du canal Danube - Mer Noire qui raccourcit le voyage sur le Danube jusqu'au port de Constanta d'environ 400 km, constitue un élément majeur dans la promotion de la navigation sur le Danube.

L'accomplissement, en septembre 1992, de la liaison Mer du Nord - Mer Noire, au long du trajet Rhin - Main - Danube, serait le point de départ pour la création d'une diagonale majeure de circulation et de transport de l'Europe, assurant la liaison Rotterdam - Constanta - Istanbul sur un trajet quasiment deux fois plus court que celui à travers l'Atlantique et la Méditerranée. L'importance de cette liaison de navigation s'est accrue d'avantage par sa possible contribution à l'intégration plus rapide des différentes structures sociales et économiques de l'ouest, du centre et de l'est, dans les conditions d'un développement durable.

Je ne voudrais point insister sur les divers avantages qu'une future utilisation efficace de cet axe de transport pourrait apporter à l'Europe; ils sont, en général, connus.

Dans le chapitre qui suit, j'aimerais mentionner quelques caractéristiques du potentiel ainsi que des problèmes actuels de la zone roumaine riveraine du Danube.

6. PROBLEMES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LA ZONE ROUMAINE DU DANUBE

a. Potentiel naturel et la préservation de l'environnement

On peut dire que le territoire roumain riverain du Danube a une surface d'environ 38.000 km² et englobe toute la partie sud du pays, de l'ouest à l'est.

La principale ressource de la zone qui s'étend sur environ 80% de la surface totale, est représentée par les terrains arables qui sont d'ailleurs les meilleurs de tout le pays.

De même, les ressources du sous-sol sont extrêmement riches et variées (charbon, pétrole, gaz, minéraux polymétalliques et non-métalliques, calcaire, grès, etc.).

Des valeurs touristiques particulières sont concentrées aux deux extrémités de la zone, à savoir à l'ouest, le spectaculaire défilé du Danube à Portile de Fier, entre les Carpates et les Balkans et, à l'est, le Delta du Danube désignée récemment réserve de la biosphère.

A ces deux sous-zones d'importance majeure s'ajoutent tout au long du Danube beaucoup d'autres à potentiel touristique valable lié soit au paysage, soit aux eaux thermales ou bien le littoral de la Mer Noire.

Malheureusement, le degré de pollution de l'air, du sol et de l'eau a augmenté sans cesse pendant les dernières années.

En ce qui concerne les cours d'eau, il convient de mentionner que, bien que le Danube se situe dans la deuxième catégorie de qualité, une série importante de ses affluents, comme par exemple Jiu et Olt, se trouvent dans la troisième catégorie de qualité, ou bien ils ont des eaux complètement dégradées (Arges et Ialomita).

De même, des zones à potentiel écologique et touristique d'exception, comme le littoral de la Mer Noire et le Delta du Danube, subissent les résultats de la pollution, qui entraîne une série de modifications écologiques graves.

Les mesures qui doivent être prises d'urgence sont liées tant au niveau législatif - la nécessité d'adopter la loi sur la qualité de l'environnement, la délimitation et la désignation des zones conservées - qu'au niveau opérationnel - pour l'instant, des travaux en vue d'améliorer les conditions écologiques dans le Delta du Danube et sur le littoral de la Mer Noire.

b. Potentiel démographique et localités

La population de la zone limitrophe du Danube se chiffre à environ 5.600.000 habitants, ce qui représente un quart de la population de la Roumanie.

Du total de cette population, 70% habitent en ville, concentrés en trois agglomérations urbaines importantes:

- Bucarest et sa zone d'influence immédiate: environ 2.100.000 habitants dans le centre de gravité de la zone;
- l'axe Fetesti - Cernavoda - Constanta: environ 530.000 habitants, dans la partie est de la zone;
- Galati - Braila : environ 600.000 habitants, dans la partie nord-est de la zone.

Il faut remarquer que le potentiel démographique est, en général, très bon, la population active représentant quasiment 55% du total de la population. Néanmoins, à la fin de 1992, le nombre total des chômeurs se chiffrait à plus de 260.000 avec de fortes perspectives d'évolution continue.

Dans la zone, à part Bucarest, il y a encore deux villes de plus de 300.000 habitants (Constanta et Galati), deux villes de plus de 100.000 habitants et quatre villes de plus de 50.000 habitants qui, conjointement avec les 35 autres petites villes et les 1.168 villages, constituent un réseau de localités relativement équilibré.

D'autre part, la concentration de plus de 34% des emplois dans l'industrie a conduit à un sous-développement des secteurs - comme par exemple les transports et les télécommunications - qui auraient pu contribuer considérablement à l'évolution équilibrée de toutes les zones et les localités.

Le développement du trafic sur le Danube, y compris de la fonction portuaire, pourrait permettre l'utilisation d'un potentiel existant et, en même temps, stimuler un développement général de la zone. A présent, tous les ports, sauf ceux de Constanta, Galati et Calarasi, demandent des modernisations, des changements d'activités, l'amélioration des accès, etc.

On mise beaucoup sur l'organisation des zones franches, envisagées dans les ports importants: Galati, Braila, et Giurgiu, tout comme le long du canal Danube - Mer Noire.

Afin de décongestionner le trafic au poste frontière Giurgiu, qui est très surchargé, il faut promouvoir des aménagements et des équipements spécifiques pour la traversée dans les ports de Oltenita, Zimnicea, Turnu-Magurele, Corabia et Bechet.

De même, il convient d'analyser les relations localité-eau, localité-zone portuaire, l'impact de l'emplacement d'une zone franche sur le territoire et, bien sûr, la sécurité de toutes les infrastructures; le développement des liaisons rapides dans le territoire, par auto et rail, s'avère être prioritaire.

Il est bien évident que les développements spectaculaires du trafic sur le Danube, ainsi que celui des infrastructures de transport dans la zone, peuvent avoir beaucoup d'avantages et, à la fin, peuvent déterminer une amélioration du niveau de civilisation locale et régionale; par contre, ils peuvent entraîner une augmentation du degré de pollution de l'environnement et une grande consommation du terrain agricole.

Considérant que ce problème s'inscrit dans la sphère plus large du concept de développement durable, il est indispensable d'élaborer des études d'impact sur l'environnement et, par la suite, de préciser en priorité les réglementations d'urbanisme appliquées à chaque zone. De toute façon, l'image offerte par la côte roumaine ne peut être modifiée qu'avec l'apport des autorités locales et s'il y a un effort important des politiques gouvernementales.

c. Infrastructure du territoire

Le réseau routier et ferroviaire de la zone se trouve dans une situation précaire tant en ce qui concerne la structure que la viabilité.

Afin de remédier à cette situation, il faut prévoir des investissements visant l'achèvement de l'autoroute Bucarest-Constanta et son prolongement vers Timisoara et la frontière ouest, des modernisations des routes principales, des aménagements de routes rapides, des rocadés pour les grands centres urbains, des nouveaux tronçons ainsi que le doublement et l'électrification de certaines voies ferrées, des liaisons rapides avec les ports et de nouvelles zones franches, etc. De même, en vue de faciliter les relations transfrontalières, il est fortement souhaitable de construire de nouveaux ponts à travers le Danube.

La majorité de ces propositions sont déjà incluses dans des plans d'aménagement du territoire de la zone danubienne.

En même temps, le développement de la navigation sur le Danube demande, en priorité, l'élimination des points critiques du secteur Portile de Fier-Braila, ce qui serait faisable par des aménagements hydro-énergétiques et de navigation (Turnu-Magurele-Nikopol, Calarasi-Silistea, Dinogetia-Macin) ou seulement par des travaux visant l'aménagement du chenal navigable, de manière à

permettre la navigation permanente des barges de 3 000 t.f.

Il faudra aussi engager des travaux de plantation rationnelle des bassins hydrographiques des affluents majeurs du Danube (Jiu, Olt, Arges, Ialomita, Siret, Prut) en vue de diminuer le débit solide qui se déverse dans le fleuve.

L'extension sur le territoire de la Roumanie du réseau de voies navigables avec l'achèvement des tronçons déjà commencés: Bega-Tisa, Olt (Slatina-Danube), Arges (Bucarest-Danube) ainsi que la réactivation de la navigation sur le Prut constitue un moyen de rendre plus efficace le transport par voies navigables.

Il est évident que des travaux d'une telle complexité et ampleur, même programmés pour une période de dix ans, ne seront pas faisables sans une coopération européenne tant au niveau technique que financier.

Je tiens seulement à mentionner que pour un développement normal des infrastructures de transport dans la zone, il est indispensables de promouvoir aussi des développements similaires dans le domaine énergétique et des télécommunications qui se trouvent elles aussi dans un état relativement critique.

7. POSSIBLES POLITIQUES ROUMAINES POUR UN DEVELOPPEMENT COHERENT DE L'AXE MAJEUR RHIN-MAIN-DANUBE. URGENCE D'UNE REFLEXION D'ENSEMBLE

A partir de l'analyse effectuée, on a essayé d'indiquer quelques éléments du potentiel naturel, humain et technique qui peuvent être pris en considération dans la réalisation des structures spécifiques, afin d'intégrer la zone riveraine au Danube dans les structures européennes.

Du point de vue économique, cette zone de la Roumanie bénéficie de certaines conditions matérielles et techniques ainsi que de ressources d'emploi qui, à force d'être modernisées et rendues efficaces pourraient lui permettre de s'adapter rapidement au système économique communautaire - européen.

Les problèmes majeurs qui se posent sont liés à la sécurité de certaines structures de démarrage capables de répondre aux besoins qui vont apparaître, suite à l'intégration découlant de la liaison maritime directe entre la Mer Noire et la Mer du Nord.

Je pense que les politiques roumaines d'aménagement du territoire, capables d'atteindre le but poursuivi, à condition qu'elles soient correctement mises en œuvre, devraient avoir trois volets:

- a. le volet global, qui concerne toute la zone riveraine au Danube et requiert une analyse permanente transfrontalière,
- b. le volet sous-zonal dont font partie des parties de territoires qui nécessitent des politiques spécifiques et un aménagement complexe,
- c. le volet local, qui est fondamental; en effet ce sont les conseils de villes et communes qui décident les politiques concrètes d'utilisation du sol et de gestion des localités.

Pour me faire mieux comprendre, je préciserais que, par exemple, les zones extrêmes correspondant à l'entrée du Danube en Roumanie, jusqu'à Portile de Fier II et le Delta du Danube, pourront bénéficier d'un développement subordonné aux politiques de protection de leur environnement de qualité exceptionnelle. Je pense qu'on peut envisager même une diminution du trafic fluvial à travers le Delta, et ainsi de meilleures conditions de conservation, tout en développant le transport dans la région du canal Danube-Mer Noire.

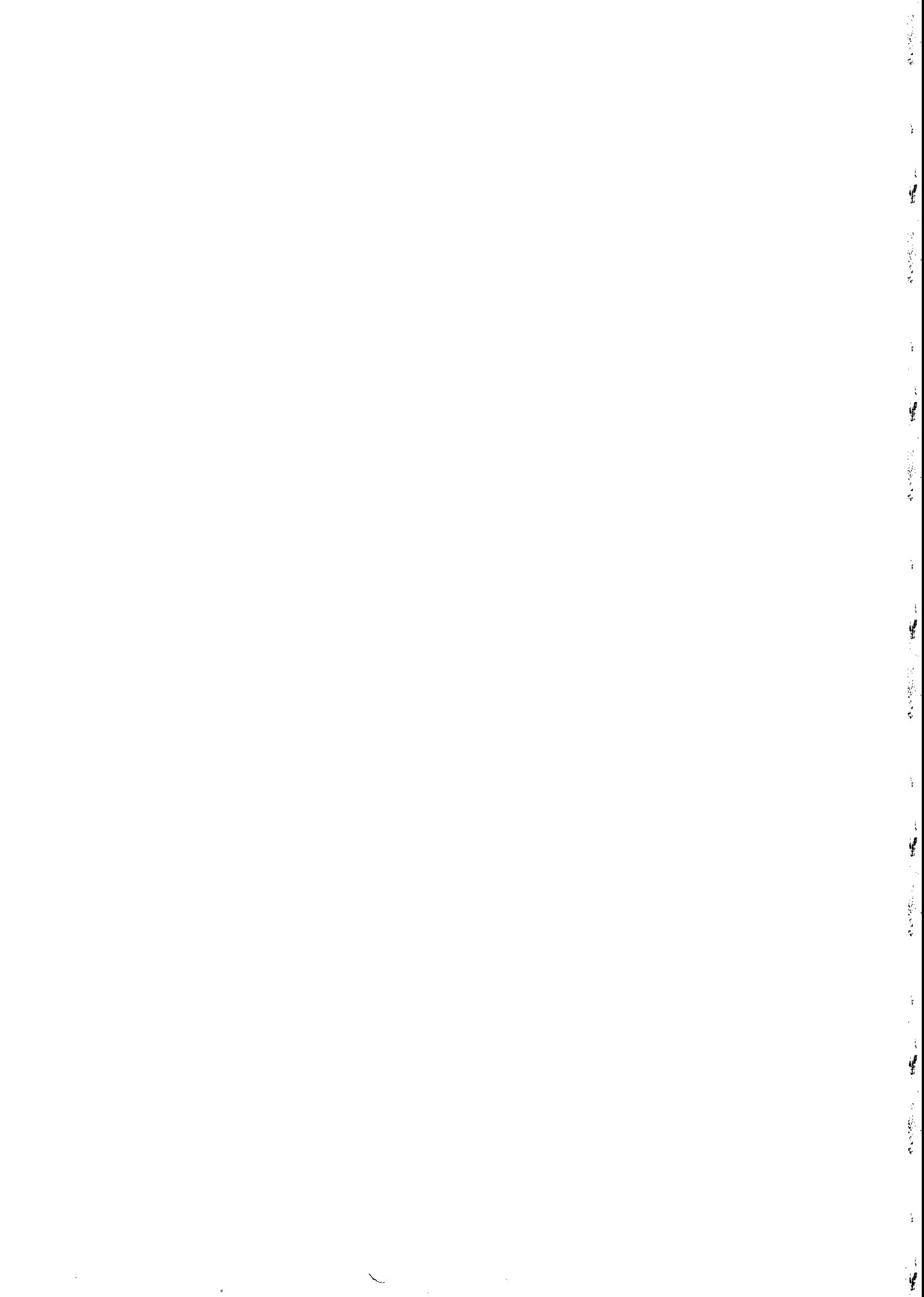
Il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques spécifiques aussi dans les sous-zones Portile de Fier II - Calarasi et Calarasi - Constanta, des territoires où les activités agricoles sont fort développées et où il faut concentrer l'effort de modernisation et de création de quelques "structures d'accueil" pour les agents économiques internes et externes.

Le grand danger qui guette maintenant en Roumanie une zone comme celle riveraine au Danube, est celui d'un développement désordonné en tant que réaction à la planification centralisée pendant des décennies et maintenant au bord de la faillite.

Pour aboutir à une conception d'ensemble qui puisse être proposée aux communautés locales, il est nécessaire et urgent, à mon avis, de procéder aux mesures suivantes:

- amélioration de la connaissance réciproque des pays riverains du Danube de l'aménagement du territoire de la zone danubienne, afin de coordonner les études et les politiques envisagées et, éventuellement, étudier en commun l'impact sur le territoire de certains systèmes transfrontaliers d'infrastructure;
- esquisse d'un programme régional visant l'intégration du transport fluvial aux transports ferroviaires et routiers, afin de transférer par voie navigable un taux de plus en plus élevé du transport de marchandise du bassin danubien;
- échanges périodiques entre pays concernant l'organisation de l'administration et les finances locales en vue de renforcer l'autonomie locale;
- recherche des possibilités de financement international pour la modernisation et l'élargissement des infrastructures de transport, des ports et le développement des zones franches du territoire riverain du Danube;
- élaboration de plans d'aménagement du territoire, identification, inventaire et préservation de toutes les zones à valeur écologique et paysagiste particulière, ainsi que de celles à valeur archéologique, historique, architecturale et ambientale;
- création d'un large réseau de surveillance et de programmes visant l'amélioration de la qualité de l'air, des eaux et des sols, dans les pays riverains à l'axe Rhin - Main - Danube.

J'estime que pour réaliser avec succès ces mesures qui visent un développement cohérent le long de cet important axe européen, une coordination permanente au niveau du Conseil de l'Europe serait extrêmement bénéfique; une telle action aurait une valeur de symbole pour la cohésion de notre continent.



THEME 3

COOPERATION DANS LES REGIONS FRONTALIERES POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT: AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ET NOTAMMENT SURVEILLANCE ET CONTROLE DE LA POLLUTION TRANSFRONTALIERE DANS LE CADRE DE CONCEPTIONS COMMUNES POUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

PRESIDENT DE SEANCE: M. N. ENYEDY
Professeur de géographie
Académie hongroise des Sciences, Budapest

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Tor JOHANNESSEN Autorité de contrôle de la pollution de l'Etat Oslo	153
M. Vaclac HAVLIK Ministère de l'Economie Prague	165
M. Gérard GINESTE Commissaire, Commissariat à l'aménagement et au développement économique des Alpes Grenoble	169
M. Timo LAUKKANEN Projet Europe de l'Est, Ministère de l'Environnement Helsinki	175

**COOPERATION DANS LES REGIONS FRONTALIERES POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT:
AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ET NOTAMMENT LA SURVEILLANCE ET LE CONTRÔLE
DE LA POLLUTION TRANSFRONTALIERE DANS LE CADRE DE CONCEPTIONS COMMUNES POUR
LE DEVELOPPEMENT REGIONAL**

M. Tor JOHANNESSEN
Senior Executive Officer
Autorité de contrôle de la pollution
Oslo

**I. INTRODUCTION - LES PROBLEMES DE
POLLUTION TRANSFRONTALIERE**

Les problèmes de pollution transfrontalière sont universels; on les rencontre dans toutes les régions et dans toutes les parties du monde. La pollution transfrontalière est liée à un milieu: l'eau ou l'atmosphère. Tout le monde connaît les problèmes de pollution riveraine du Danube ou du Rhin. Les problèmes du Danube sont en voie d'aggravation mais aussi de mieux en mieux connus; ceux du Rhin font déjà l'objet d'une documentation abondante et les pays concernés ont uni leurs efforts pour essayer de les résoudre, ce qui permet de constater que la qualité de l'eau s'améliore lorsqu'on prend des mesures. Mais il faudra probablement encore beaucoup de temps avant que ces problèmes connus ne soient résolus.

Le milieu marin connaît également des problèmes de pollution transfrontalière. La mer du Nord, par exemple, reçoit des déversements riverains et des rejets directs provenant de l'industrie, des stations locales d'épuration et du ruissellement des zones agricoles. Ici, les principaux problèmes de pollution sont l'eutrophisation causée par les substances nutritives provenant des égouts, de l'agriculture et de l'industrie et peut-être des problèmes plus graves dus à la présence de métaux lourds et de micropolluants organiques qui peuvent être toxiques pour les organismes aquatiques ou s'accumuler dans la chaîne alimentaire. Ces polluants peuvent être transpor-

tés vers d'autres régions par les courants côtiers et les courants de haute mer, entraînant une dégradation du milieu qui a des effets néfastes sur la pêche et le tourisme dans des régions éloignées des sources.

Le dernier exemple peut servir d'introduction au thème de cet exposé: c'est la pollution atmosphérique transfrontalière. L'un des cas les plus célèbres (et le plus "démocratique") de pollution transfrontalière est l'accident survenu à Tchernobyl en 1986. L'exposé portera néanmoins essentiellement sur des problèmes de pollution atmosphérique plus traditionnels.

**II. PROBLEMES DE POLLUTION ATMOS-
PHERIQUE TRANSFRONTALIERE**

1. Composés gazeux, sources et problèmes

Le présent rapport sera consacré à ce que l'on a coutume d'appeler la "pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance", pollution imputable à un certain nombre de composés gazeux ayant pour origine des émissions anthropogéniques dues aux activités humaines normales. Ces polluants, lorsqu'ils sont émis dans l'atmosphère, sont transportés sur des distances considérables. Des particules retombent près de la source d'émission mais les gaz sont en quelques jours (de un à cinq jours) transportés sur des distances de 100 à 1000 km. Dans l'atmosphère, certaines parties des

composants subissent des transformations chimiques, généralement une oxydation. Enfin, les polluants se déposent, soit sous forme de gaz ou de particules formant un dépôt sec, soit après avoir été absorbés par les nuages, sous forme de dépôts humides apportés par la pluie. Les gaz peuvent également quitter l'atmosphère sous forme de brouillard, de gouttelettes et d'aérosols; c'est ce qu'on appelle les dépôts occultes.

Le premier exemple de polluant atmosphérique transfrontalier, la radioactivité (provenant de Tchernobyl) a été le résultat d'un accident. Les accidents de cette sorte sont graves; leurs conséquences sont peut-être pires que la pollution ordinaire et demandent à être traitées d'une autre manière que les problèmes de pollution "normaux". Elles ne seront pas analysées dans le présent rapport. Si l'accident de Tchernobyl est mentionné comme exemple, c'est parce qu'il démontre bien que des polluants transportés par l'atmosphère peuvent retomber dans des zones éloignées de la source d'émission.

De très nombreux polluants sont émis dans l'atmosphère. Les principaux groupes sont les composés soufrés (S), les composés azotés (N), les oxydants photochimiques, les métaux lourds toxiques et le carbone organique persistant. Certains de ces polluants sont des polluants primaires émis directement dans l'atmosphère. Les autres sont des polluants secondaires apparaissant par suite de réactions chimiques et du passage de polluants primaires dans l'environnement. L'un des polluants secondaires les plus importants dans le contexte de la pollution atmosphérique transfrontalière est l'ozone (O_3).

Tous ces polluants font l'objet de mesures nationales et de négociations internationales visant à assurer la protection de l'environnement. La Déclaration sur la mer du Nord exige une réduction de 90% des émissions atmosphériques et des rejets directs en milieu marin de polluants toxiques comme les métaux lourds et les POC.

L'analyse qui suit portera principalement sur les polluants réglementés par la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Ces polluants sont le soufre, les oxydes d'azote et les COV. Des activités relatives aux métaux lourds et aux POC sont également en cours, mais il n'existe encore aucun protocole (à part la Déclaration sur la mer du Nord) réglementant les émissions de ces polluants dans l'atmosphère.

Soufre

Les principales sources d'émission de soufre sont les activités à base de combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz): sources fixes (centrales électriques, chauffages domestiques et activités industrielles) et

sources mobiles (automobiles, navires, avions, etc.). Les émissions naturelles (volcans et processus biologiques) représentent un pourcentage relativement faible de l'ensemble des émissions de soufre, soit seulement 5 à 10%. Par combustion, le soufre est émis sous forme de SO_2 . Dans l'atmosphère le SO_2 se transforme progressivement en SO_4 , qui est absorbé dans l'eau et donne de l'acide sulfurique. Les composés soufrés sont les principaux responsables de l'acidification.

Les émissions de soufre en Europe, qui avaient augmenté lentement depuis le début du siècle, passant d'environ 8 millions de tonnes métriques par an à 12 millions de tonnes métriques vers 1950, se sont ensuite accrues plus rapidement et elles avaient presque doublé en 1980.

Le total des émissions de SO_2 en Europe atteignait environ 27,5 millions de tonnes (sous forme de S) en 1980 et était tombé à 20,3 millions de tonnes en 1991, soit une réduction de près de 25% au cours de la période. Les pays qui avaient entrepris en 1985 de réduire de 30% leurs émissions de soufre ont atteint cet objectif en 1990.

Les émissions de SO_2 les plus importantes proviennent de l'ancienne URSS, de l'Allemagne (les chiffres de l'ancienne République démocratique et de la République fédérale sont regroupés), du Royaume-Uni et de la Pologne.

C'est aussi ce que fait apparaître, du moins en partie, un examen de la carte des concentrations de SO_2 en Europe. Les concentrations de loin les plus élevées se trouvent en Europe centrale. La légère différence entre la carte des émissions et la carte des concentrations s'explique par les conditions climatiques: le vent chasse plus rapidement le SO_2 d'Europe occidentale que d'Europe centrale. Le total des dépôts de SO_2 en Europe a atteint 17 millions de tonnes (sous forme de S) en 1985 et 15,4 millions de tonnes en 1991. Les dépôts, reflétés par la configuration des émissions, sont également plus importants en Europe centrale.

Azote

La principale source est ici l'emploi de combustibles fossiles dans les véhicules à moteur, responsables d'environ 50% des émissions d'azote, dans les centrales électriques et dans les activités industrielles. L'azote est émis sous forme de NO, qui s'oxyde en NO_2 . Il existe en outre des sources naturelles de N_2O (activité bactérienne). La dénomination commune pour NO et NO_2 est NO_x . L'azote se rencontre également sous forme de HNO_3 (acide nitrique), sous forme de gaz ou sous forme de particules de NO_3 . Le NO_x peut contribuer à

l'acidification. Ces composés jouent également un grand rôle dans la formation d'oxydants photochimiques. L'azote est en outre une matière nutritive importante pour les écosystèmes terrestres et marins. Les dépôts d'azote peuvent avoir des effets favorables, notamment dans les écosystèmes terrestres, mais en quantités excessives ils peuvent entraîner des effets néfastes comme l'eutrophisation des milieux marin et terrestre.

Les émissions d'oxyde d'azote ont augmenté d'environ 5% entre 1980 et 1991, passant de 21,8 millions de tonnes (21,780,000 tonnes sous forme de NO_2) à 22,9 millions de tonnes (22.875.000 tonnes sous forme de NO_x). Les chiffres concernant les émissions d'ammoniac sont moins fiables, mais ils semblent être relativement constants au fil des ans et se situer aux environs de 8.900 millions de tonnes (NH_3).

Comme pour le soufre, c'est en Europe centrale qu'on enregistre les plus fortes émissions de NO_x . Les niveaux les plus élevés de NO_2 dans l'air ambiant s'observent en Europe occidentale, ce qui peut s'expliquer par le fait que les gaz d'échappement des voitures sont émis au niveau du sol et donc inégalement brassés et transportés, contrairement au SO_2 .

Les émissions d'ammoniac (NH_3) proviennent essentiellement des zones agricoles; ses sources sont le fumier et les engrais industriels. L'ammoniac est neutre dans l'air, mais après oxydation il peut provoquer l'acidification des sols et du milieu aquatique.

Oxydants photochimiques

Ce sont souvent des polluants secondaires formés par réaction chimique sous l'influence de la lumière solaire. Les plus importants polluants entraînant la formation d'oxydants photochimiques sont les composés organiques volatils (COV) et le NO_x . Les COV (également appelés hydrocarbures autres que le méthane, NMHC) englobent une grande diversité de composés chimiques, ayant souvent des propriétés différentes. Certains de ces composés ont un effet néfaste sur la végétation, les matières inanimées et la santé humaine. Les COV ont souvent pour origine des activités industrielles, l'emploi de solvants organiques et l'industrie du pétrole et du gaz (chargement et manipulation de pétrole, d'essence, etc). Les oxydants chimiques les plus importants sont l'ozone troposphérique (O_3) et le nitrate de peroxyacétyle (PAN). L'ozone est soupçonné d'avoir des effets néfastes sur la végétation, les matières inanimées et la santé humaine. Le niveau de base de l'ozone troposphérique en Europe a doublé au cours des 100 dernières années.

Métaux lourds

Les principaux métaux lourds responsables de pollution atmosphérique transfrontière sont le cadmium (Cd), le mercure (Hg) et le plomb (Pb). La plupart des métaux lourds proviennent des activités industrielles mais le plomb a surtout pour origine l'échappement des voitures consommant de l'essence au plomb. On peut attribuer au cadmium et au mercure certains effets sur la santé. En outre, les métaux lourds s'accumulent dans la chaîne alimentaire. Dans les régions recevant des quantités importantes de polluants atmosphériques transportés sur de longues distances, on a constaté la présence de fortes concentrations de cadmium dans le foie des élans, des rennes et des moutons.

Les mousses se prêtent bien à l'étude des dépôts de métaux lourds car elles n'ont pas de racines et puisent exclusivement leurs aliments dans l'atmosphère. Une enquête nordique sur les concentrations de métaux lourds dans les mousses révèle une répartition spatiale analogue à celle des dépôts de soufre et d'azote. Elle montre également que les taux de plomb ont diminué au cours de la dernière décennie parce qu'un plus grand nombre d'automobiles consomment de l'essence sans plomb.

Carbones organiques persistants

Les carbones organiques persistants ont pour origine les activités industrielles. Certains (comme les hydrocarbures aromatiques polycycliques, PAH) ont une origine naturelle et proviennent, par exemple, des incendies de forêt. De nombreux composés organiques chlorés persistants sont soupçonnés d'avoir des effets toxiques sur les organismes vivants. Ils sont souvent très persistants, ce qui signifie qu'ils ne se dégradent pas vite dans l'environnement et qu'ils peuvent entraîner à long terme des changements dans les fonctions des écosystèmes. Ils s'accumulent aussi dans la chaîne alimentaire et dans le corps humain. Au nombre de ces composés organiques on peut citer les pesticides (lindane, DDT, toxaphène, dieldrine et chlordane), des produits chimiques industriels comme les PCB (diphényles polychlorés), les chloro-alkanes et les éthylènes et les sous-produits indésirables des activités industrielles, comme les dioxines. L'accumulation de micropolluants organiques comme les PCB et d'autres micropolluants que l'on trouve en forte concentration dans la graisse de phoque et d'ours polaire illustre bien le problème. Certains POC sont soupçonnés d'être cancérigènes et clastogènes, et peuvent avoir des effets sur la reproduction chez les animaux.

2. Effets de l'acidification

Le terme "pluie acide" existe depuis plus de cent ans puisqu'il a été lancé par un chimiste britannique en 1872. Depuis le début de ce siècle on sait que les pluies acides peuvent entraîner la mort de poissons. D'autres résultats de recherches ont confirmé l'hypothèse d'une acidification et de ses effets sur les réserves de poissons au cours des années 60 et 70.

On a effectué de nombreuses études pour établir les liens entre les émissions et les effets. En voici quelques exemples. Les études du Programme national d'évaluation des précipitations acides sont une vaste entreprise qui se poursuit depuis une dizaine d'années aux Etats-Unis. Un programme de contrôle et de recherche analogue a été mis en œuvre au Canada. Pour l'Europe, on peut mentionner le Programme norvégien sur les précipitations acides et leurs effets sur les forêts et les poissons, le Programme prioritaire néerlandais et le Programme britanno-scandinave SWAP (sur l'acidification des eaux de surface). De nombreux autres programmes de contrôle et de recherche nationaux et internationaux ont également été mis en œuvre ou sont encore en cours de réalisation.

Le Programme SWAP a permis de constater une acidification accrue à mesure qu'augmentait l'emploi des combustibles fossiles. L'étude des sédiments des lacs a montré que l'augmentation des émissions au Royaume-Uni s'accompagne de changements dans les sociétés de diatomées, révélant une acidification des lacs. L'étude de particules prélevées au cœur de sédiments de lac a fait apparaître le même processus, puisqu'on a identifié au moment où les changements biologiques sont intervenus un plus grand nombre de particules résultant de la combustion de charbon.

Effets directs

Les effets directs du SO_2 s'observent normalement à proximité de la source d'émission. De fortes concentrations de SO_2 influent sur la végétation; elles entravent sa croissance et entraînent une altération des feuilles et des aiguilles ou le dépérissement des forêts, observé dans certaines régions d'Europe centrale. Le SO_2 peut avoir des effets directs plus importants sur la santé: réduction des fonctions pulmonaires, réactions allergéniques ou asthmatiques, bronchites et même hausse de la mortalité, par exemple. L'exposition au SO_2 peut également entraîner une corrosion des matériaux. Aux Etats-Unis, on a estimé que l'effet du SO_2 (et d'autres composés gazeux) sur la visibilité constituait un problème majeur.

Des effets sur la santé peuvent également être attribués à une exposition directe au NO_x . Comme pour le SO_2 , il peut s'agir d'effets allergéniques et conduisant à la détérioration de la fonction pulmonaire. Aux niveaux mesurés en Europe, le NO_x n'entraîne aucun effet direct observable mais il peut en entraîner s'il est associé à d'autres polluants comme le SO_2 et l'ozone.

L'ozone est un oxydant qui peut également avoir des effets néfastes sur la santé humaine, la végétation et les matériaux. Ses effets sur la santé sont, par exemple, des réactions inflammatoires ou une altération des fonctions pulmonaires. De nombreuses espèces végétales, et notamment certaines plantes cultivées, des arbres à feuilles larges et des conifères sont sensibles à l'ozone. L'ozone peut entraver leur croissance et détériorer les feuilles et les aiguilles.

Effets indirects

L'acidification se produit principalement sous l'action du soufre, mais l'azote peut y contribuer dans les régions où il atteint un point de saturation. Il s'agit en général de régions à faible végétation et où les dépôts d'azote sont supérieurs aux capacités d'absorption des plantes. En soi, l'azote peut devenir un anion mobile d'acide fort comme le sulfate, entraînant une acidification du sol et de l'eau.

C'est pour les eaux de surface que l'on possède le plus d'informations sur les effets de l'acidification. De vastes enquêtes sur les lacs ont été effectuées en Amérique du Nord, en Finlande, en Suède et en Norvège. Elles montrent toutes qu'un grand nombre de lacs sont gravement acidifiés. On possède également beaucoup d'informations sur l'acidification des eaux de surface dans d'autres pays. En 1986, on a réalisé une enquête régionale sur l'acidification des eaux de surface dans la région de la CEE. L'Institut norvégien de recherche sur l'eau (NIVA) a effectué en 1989 une étude moins détaillée des zones sensibles à l'acidification des eaux de surface, dans le cadre des travaux du Programme international concerté consacré aux eaux (PIC-eaux). Les effets de l'acidification de l'eau sur lesquels on possède le plus d'informations sont les effets sur les populations de poissons. Des observations sur le terrain et des résultats de recherche provenant de plusieurs pays recevant d'importants rejets atmosphériques de soufre, confirment les premières observations et hypothèses selon lesquelles les pluies acides entraîneraient la mort de poissons.

De même, l'Institut de Stockholm sur l'environnement (York) a réalisé des études sur la sensibilité du sol à l'acidification. L'acidification du sol est un problème

dans de vastes régions d'Europe centrale. Ses effets les plus graves sont l'étiollement des arbres et le dépérissement des forêts que l'on observe dans certains pays d'Europe. On sait (notamment grâce au Programme international concerté consacré aux forêts) que les forêts d'Europe perdent leur vitalité, comme en témoignent la moindre densité de la cime des arbres et la décoloration (jaunissement des aiguilles). L'acidification entraîne le lessivage de matières nutritives, et surtout de calcium et de magnésium, ce qui appauvrit le sol et provoque une altération des racines et des mycorhizes (importantes pour l'absorption des nutriments).

L'azote est un important nutriment qui, dans de nombreuses zones, stimule la croissance des forêts. Il peut, néanmoins, créer un déséquilibre dans la consommation de nutriments par les arbres. Les apports nutritionnels en azote ont également des effets néfastes sur des écosystèmes terrestres autres que les forêts. On a relevé, aux Pays-Bas par exemple, un changement dans la composition de la végétation des terres à bruyère au cours des dernières décennies. Une flore riche et hautement diversifiée y est généralement remplacée par une végétation dans laquelle domine un petit nombre d'espèces ou même presque par des monocultures de certaines espèces de graminées. Des observations analogues ont été faites dans d'autres régions d'Europe.

Une eutrophisation s'observe dans certaines zones marines, notamment dans les eaux proches des eaux côtières de certaines parties de la Mer du Nord. Les retombées atmosphériques d'azote, soit directement sur la surface de l'eau, soit indirectement par l'intermédiaire des précipitations et du flux des rivières, constituent une part importante des apports anthropogènes en azote.

L'eau et les sols acidifiés peuvent accroître le lessivage des métaux lourds présents dans les sols, et donc présenter un danger potentiel pour la santé. Le rapport entre la maladie d'Alzheimer et l'aluminium est encore mal connu mais on soupçonne l'aluminium de contribuer aux états préséniles.

On possède de nombreuses informations sur les effets de précipitations acides sur les bâtiments, les monuments et les structures souterraines des sols acidifiés. Il a également été constaté que les précipitations acides dans les climats froids augmentaient la fréquence des décharges disruptives sur les lignes à haute tension.

Il est difficile d'estimer les coûts des effets néfastes de l'acidification mais il est hors de doute que ce problème direct ou indirect coûte très cher à la société.

III. LA COOPERATION RELATIVE AUX PROBLEMES DE POLLUTION ATMOSPHERIQUE TRANSFRONTIERE

1. La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Cette Convention a été le premier traité multilatéral visant à protéger l'environnement contre l'aggravation de dangers comme les pluies acides et le smog photochimique. La Convention a été adoptée en novembre 1979 à Genève. Elle a été élaborée dans le cadre de la CEE-Nations Unies (Commission économique pour l'Europe des Nations Unies). Elle est entrée en vigueur en mars 1983. A l'heure actuelle il y a 35 Parties - dont la plupart des pays européens, la Communauté économique européenne (CEE), les Etats-Unis et le Canada - à la Convention.

La Convention établit les principes généraux d'une coopération internationale ayant pour but de réduire la pollution atmosphérique. La CEE-Nations Unies fait fonction de secrétariat de la Convention. Le cadre institutionnel comporte trois niveaux:

L'Organe exécutif, assemblée suprême qui détermine les politiques, au sein de laquelle toutes les Parties contractantes sont représentées, et qui se réunit annuellement pour adopter le plan de travail et faire le point de sa mise en œuvre. Entre les sessions, un Bureau composé du président et de quatre vice-présidents s'occupe des questions nécessitant des mesures intérimaires.

Les groupes de travail intergouvernementaux, établis par l'Organe exécutif en tant qu'organes subsidiaires permanents ouverts à toutes les Parties et s'occupant de secteurs spécifiques du plan de travail. Les trois groupes les plus pertinents sont:

L'Organe directeur de l'EMEP (Programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe), chargé des mesures de la pollution atmosphérique et du programme de modélisation.

Le Groupe de travail des effets, chargé des programmes consacrés aux effets, c'est-à-dire actuellement de cinq programmes internationaux concertés et de la Task Force sur la cartographie (charges critiques et régions géographiques dans lesquelles elles sont dépassées).

Le Groupe de travail des stratégies, chargé de préparer la renégociation des protocoles.

Des **Task Forces** intergouvernementales relevant de ces organes subsidiaires, établies soit ponctuellement pour élaborer un rapport spécifique, soit pour superviser un programme de coopération en cours. Chaque Task Force est placée sous la responsabilité d'un pays désigné. On peut citer à titre d'exemple les Programmes internationaux concertés et la Task Force sur la cartographie.

Quatre protocoles ont été adoptés dans le cadre de la convention, énonçant des obligations supplémentaires pour les Parties à la Convention:

Le Protocole sur le financement à long terme du Programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) a été adopté en septembre 1984 à Genève; il est entré en vigueur le 28 janvier 1988. Il astreint les Parties à verser des contributions annuelles au budget du EMEP approuvé par l'Organe exécutif.

Le Protocole sur la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30% a été adopté en juillet 1985 à Helsinki; il est entré en vigueur le 2 septembre 1987. Il astreint les Parties à une réduction à taux uniforme des émissions nationales totales avant 1993, les niveaux de 1980 étant pris pour base.

Un certain nombre de pays ont déclaré leur intention de réduire leurs émissions de plus de 30%. La plupart d'entre eux ont annoncé une réduction de 50%.

Le Protocole relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs flux transfrontières a été adopté en octobre 1988 à Sophia; il est entré en vigueur le 14 février 1991. Il astreint les Parties à geler leurs émissions nationales d'ici à 1994 aux niveaux de 1987, et à adopter un ensemble de mesures de réduction.

Un certain nombre de pays ont déclaré leur intention de réduire leurs émissions de 30% d'ici à 1998, en prenant pour base les taux de 1986.

Le Protocole relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils ou de leurs flux transfrontières a été adopté en novembre 1991 à Genève. Il astreint les Parties à réduire leurs émissions nationales de COV de 30% d'ici à 1999, en prenant pour base les taux de 1988. Quelques exceptions sont faites pour ce qu'on appelle les "zones de gestion de l'ozone troposphérique".

Travaux entrepris dans le cadre de la convention

Le Programme EMEP comporte trois éléments:

1. collecte de données sur les émissions

2. mesure de la qualité de l'air et des précipitations

3. modélisation de la dispersion atmosphérique, à l'aide de données sur les émissions, de données météorologiques et de fonctions décrivant les processus de transformation et d'évacuation.

L'objectif des modèles est de permettre de disposer de profils de concentration et de dépôt en Europe pour les principaux polluants atmosphériques. L'Institut norvégien de recherche atmosphérique de Lillestrøm effectue la coordination et l'étalonnage des mesures chimiques. Les deux centres de coordination des activités de modélisation sont l'Institut météorologique norvégien d'Oslo et l'Institut de géophysique appliquée de Moscou. Le réseau d'échantillonnage EMEP, qui comprend 96 stations situées dans 24 pays d'Europe, fonctionne sur la base d'échantillonnages de l'air et des précipitations réalisés 24 heures sur 24. On évalue l'exactitude des calculs de la dispersion atmosphérique à l'aide de comparaisons fréquentes avec les mesures. Au cours de la cinquième phase (1990-1992) les mesures des gaz/particules dans les stations EMEP portent notamment sur les composés de soufre et d'azote et sur l'ozone. Pour ce qui concerne les précipitations on mesure la quantité, la conductivité, le pH/H+ et les principaux constituants ioniques (cations et anions de base des acides forts).

Les effets des polluants atmosphériques sont suivis dans le cadre de cinq Programmes internationaux concertés (PIC):

PIC-matériaux: Les effets sur les matériaux, y compris les monuments historiques et culturels sont un sujet de préoccupation majeur en Europe et en Amérique du Nord. Dans le plan de travail de la convention, ils sont surveillés par un PIC placé sous la direction de l'Institut suédois de la corrosion, dont dépendent des centres installés dans les Républiques tchèque et slovaque (pour l'acier, le zinc et l'aluminium), en Allemagne (cuivre et fonte de bronze), en Norvège (revêtements de peinture) et au Royaume-Uni (pierre). Au cours d'une période de quatre ans (1987-1991), on a effectué des mesures d'exposition uniformisées sur 39 sites situés dans quatorze pays, pour évaluer les dommages causés aux matériaux par l'action combinée du soufre et des oxydes d'azote, des précipitations acides et de diverses conditions climatiques.

PIC-forêts: dans le cadre de ce programme, dirigé par l'Allemagne, on a publié un manuel pour la surveillance et l'évaluation des effets de la pollution atmosphérique sur les forêts et, depuis 1986, on a effectué des enquêtes annuelles à grande échelle sur la détérioration des forêts dans 27 pays européens. Le travail se poursuivra par des études intensives en des points d'observation

permanents, visant à déterminer les relations de cause à effet entre la pollution atmosphérique et le dépérissement des forêts. Initialement ce programme a bénéficié de l'aide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), notamment pour le travail de coordination réalisé par le Centre de recherche fédérale pour la sylviculture et les produits forestiers de Hambourg (Allemagne) et l'Institut de recherche sur la sylviculture et la gestion du gibier de Prague (République Tchèque).

PIC-cultures: ce programme, dirigé par le Royaume-Uni (à l'École d'agriculture de l'Université de Nottingham) est consacré à l'évaluation des effets des polluants atmosphériques et des autres agressions sur les cultures, au moyen d'une expérience d'exposition conjointe sur des plantes sensibles sélectionnées, organisée chaque année dans 13 pays.

PIC-eaux: le programme est consacré à la surveillance et à l'évaluation des effets de l'acidification sur l'eau douce; il est dirigé par l'Institut norvégien de recherche sur l'eau, qui réunit et étalonne les données chimiques et biologiques provenant de plus de 200 zones de captage situées dans 17 pays.

PIC-surveillance intégrée: ce programme de surveillance intégrée des effets de la pollution atmosphérique sur les écosystèmes - dirigé par la Suède avec l'appui du Centre nordique de données sur l'environnement d'Helsinki (Finlande), est consacré à l'échantillonnage et à l'analyse des biotes terrestres et aquatiques, des sols, des eaux souterraines et des eaux de surface sur 33 sites de surveillance intégrés, généralement situés dans de petites zones de captage ou d'autres zones hydrologiques bien définies.

2. La coopération régionale: le Conseil des Ministres des pays nordiques

Dans le domaine de la pollution atmosphérique, une coopération régionale a également été mise sur pied. Les pays nordiques souffrent des mêmes types de pollution et les mesures qu'ils doivent prendre pour résoudre les problèmes ont beaucoup de points communs. Le Conseil des Ministres des pays nordiques a été fondé en 1971 pour servir d'organisation de coopération entre les Gouvernements nordiques. Il présente des propositions aux sessions du Conseil nordique, met à exécution les recommandations du Conseil, lui fait rapport sur les résultats de la coopération et coiffe les travaux des divers secteurs. La composition du Conseil des Ministres, lors de ses réunions, varie en fonction des questions à l'ordre du jour.

Le Conseil nordique a été créé en 1952 pour promouvoir la coopération entre les parlements et les gouverne-

ments du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède. La Finlande l'a rejoint en 1955. Les délégations danoise et finlandaise comprennent aussi des représentants des îles Féroé, du Groenland et des îles d'Åland. Le Conseil se compose de 97 membres élus (parlementaires). Il prend des initiatives, agit à titre consultatif, surveille le fonctionnement de la coopération nordique et la stimule. Ses organes sont l'Assemblée plénière, le Présidium et les comités permanents.

Sous l'autorité des Ministres de l'Environnement il existe un comité de hauts fonctionnaires (EK-M), dont dépendent des groupes de travail chargés de diverses questions et leurs organes subsidiaires, qui sont généralement des groupes de projet ad hoc.

Un Groupe de travail sur les problèmes de pollution atmosphérique a été institué en 1984. Le principal objectif était de renforcer la collaboration entre les autorités et, dans toute la mesure du possible, de coordonner et d'harmoniser les politiques nordiques en vue de résoudre les problèmes de pollution communs. Le plan de travail se présente sous la forme de programmes triennaux. Les trois principales questions étudiées dans le cadre de ces programmes sont les suivantes:

- les polluants atmosphériques transportés à longue distance
- la pollution atmosphérique dans les villes
- le développement de la collaboration des échanges d'information entre les autorités dans les pays nordiques.

La priorité a été donnée aux polluants atmosphériques transportés sur de longues distances, pour les raisons ci-après. L'établissement de cartes de ces polluants nécessite simultanément des données concernant de vastes zones, ce qui exige une coopération transfrontalière. Dans le cadre de projets nordiques et internationaux il existait déjà une collaboration et une coopération étroites entre les laboratoires s'occupant de pollution atmosphérique. Les travaux effectués dans le cadre du Programme EMEP demandaient en outre un développement plus poussé des mesures et de la modélisation. L'étude des effets des polluants atmosphériques transportés sur de longues distances appelle une moins grande coordination dans le temps que les études consacrées à l'atmosphère et aux précipitations. Elles ont donc été effectuées au niveau national.

Les établissements de recherche nordiques ont consacré plus de travaux aux retombées atmosphériques et à leurs effets qu'aux technologies d'assainissement. Ces technologies sont d'ailleurs plus "commercialisées" que les études sur les retombées et leurs effets et ce sont donc

des instituts à orientation technologique qui s'en sont chargés.

3. La coopération bilatérale

Au cours de la dernière décennie on a accordé une attention particulière aux problèmes d'environnement du Finnmark, de la Norvège du Nord-Est et de la zone frontière de la péninsule de Kola. Les problèmes de ces régions sont dus aux émissions provenant de deux fonderies de nickel situées à Nickel et à Zapoljarnij dans la péninsule de Kola, à quelques kilomètres à l'est de la frontière entre la Norvège et la Russie. Les moyennes annuelles d'émission de soufre en provenance de ces deux fonderies sont de 190.000 tonnes et 82.000 tonnes respectivement. La quantité totale, soit 272.000 tonnes de soufre, représente environ 5,5 fois le total des émissions de l'ensemble des sources norvégiennes. De plus, on a enregistré des émissions estimées en moyenne annuelle à 510 tonnes de nickel et 310 tonnes de cuivre. Les problèmes d'environnement sont surtout liés à l'acidification du sol et de l'eau en Norvège mais sur le territoire russe les problèmes concernant les métaux lourds sont plus graves.

C'est sur cette base qu'a été créée en 1988 une Commission mixte norvégo-soviétique de coopération pour l'environnement. Les tâches de la Commission qui revenaient à l'ancienne URSS sont désormais assumées par la Fédération de Russie. Plusieurs groupes d'experts ont été constitués au sein de cette Commission mixte (ils sont actuellement au nombre de huit). On peut citer dans le présent contexte un groupe d'experts sur les problèmes locaux de pollution atmosphérique, un groupe d'experts sur les écosystèmes aquatiques et un groupe d'experts sur l'étude des effets de la pollution sur les écosystèmes terrestres. Ces groupes d'experts ont été chargés de déterminer les problèmes de pollution dans la région située à la frontière entre la Norvège et la Russie, ainsi que les charges critiques et les dépassements par rapport à ces charges, ce qui permettra de planifier des mesures de réduction dans les fonderies.

IV. OUTILS PERMETTANT DE QUANTIFIER LES PROBLEMES DE POLLUTION ET DE PLANIFIER DES MESURES

1. La surveillance

Dans la plupart des pays d'Europe il existe des programmes nationaux de surveillance de la qualité de l'environnement. Ces programmes comprennent en général des mesures d'émissions et de dépôts de polluants (qualité et quantité de polluants présents dans l'atmosphère et dans les précipitations). La plupart comprennent également l'étude des effets des polluants

sur la qualité de l'eau, sur les biotes aquatiques, sur la qualité du sol et sur les écosystèmes terrestres, et surtout les forêts.

Les programmes de surveillance visent généralement à fournir les données nécessaires pour planifier des mesures visant à prévenir la pollution et pour informer les responsables politiques et les décideurs. La prise de conscience des problèmes d'environnement et l'intérêt accru de la population pour les questions de pollution et d'environnement rend l'information encore plus nécessaire.

La surveillance, en tant qu'outil de planification des mesures, consiste à recueillir des données sur de longues périodes en partant de l'hypothèse admise de relations de causes à effet. Pour élaborer un programme de surveillance dans cette perspective, il faut définir le problème de pollution à résoudre et les données nécessaires à la planification et au choix des mesures.

Un programme de surveillance aux fins mentionnées ci-dessus doit reposer sur une connaissance communément acceptée des relations de cause à effet du problème. Autrement dit,

- il doit s'appuyer sur une base de travail scientifique, tant concernant l'hypothèse que la méthodologie, le recueil des données, l'évaluation des résultats et la garantie de qualité de ces résultats;
- chaque fois qu'il se pose des problèmes d'interprétation des données, l'évaluation doit être faite par les scientifiques.

Sur cette base on peut concevoir un programme de surveillance pour évaluer l'étendue géographique d'un problème de pollution, suivre les tendances de ce problème et l'évolution temporelle et spatiale des effets et de leur degré de gravité.

On peut ensuite, à l'aide des résultats du programme de surveillance, élaborer des mesures visant à résoudre ou à réduire le problème de pollution et pour définir l'ampleur de ces mesures et leurs conséquences sur la régénération de l'environnement. On peut également voir si les mesures ont permis d'atteindre les objectifs souhaités et s'il faut en poursuivre la mise en œuvre ou envisager d'autres types de mesures, de remise en état par exemple.

2. Programmes internationaux de surveillance

Un certain nombre de programmes internationaux de surveillance sont en cours sous les auspices de différentes organisations internationales. Des sélections de résultats de programmes nationaux de surveillance sont

souvent communiqués aux responsables de ces programmes internationaux. Dans le contexte de la pollution atmosphérique transfrontière il convient de mentionner les activités ci-après.

Les résultats du Programme de surveillance et d'évaluation EMEP font l'objet d'un rapport annuel à l'Organe de direction de l'EMEP. A partir de ces résultats, il a été possible d'établir des cartes montrant comment les principaux polluants atmosphériques se répartissent en Europe et comment la situation en matière de pollution peut se modifier d'une année à l'autre.

Les résultats du travail de modélisation font également l'objet de rapports annuels. Les données sur les dépôts calculées à partir des données sur les émissions sont présentées dans une grille sur carte carroyée couvrant 150 x 150 km. Il est également possible de fournir des estimations sur le dépôt total dans les différents pays d'Europe. On compare fréquemment les résultats des modèles et les résultats des mesures pour assurer la fiabilité des données sur les dépôts.

Le **PIC-forêts** a pour but de réunir et de communiquer les données provenant des inventaires nationaux des dommages causés aux forêts. La carte carroyée (16 x 16 km) comprend actuellement plus de 83.000 arbres témoins situés en 3.846 points témoins. Les résultats de 1991 ont révélé que 22,2% des arbres souffraient d'une défoliation supérieure à 25% et se rangeaient donc parmi les arbres endommagés. Le chiffre pour 1990 était de 20,8%, ce qui indique une détérioration en 1991. Les résultats concernant la décoloration, en revanche, se sont améliorés, passant de 13,8% en 1990 à 10,6% en 1991. Les arbres à feuilles larges caduques semblent avoir une plus forte vitalité (18,5% souffraient de défoliation) que les conifères (24,4%).

Le **PIC-matériaux** a été consacré à l'examen des effets de la pollution sur différents matériaux placés sur des sites exposés à un large éventail de pollutions. Comme il fallait s'y attendre, la corrosion était plus importante sur les sites pollués que sur des sites ruraux à concentrations de référence. Les effets varient également beaucoup selon les matériaux. Ainsi, l'acier et le grès sont beaucoup plus attaqués que les revêtements de peinture.

Le **PIC-eaux** a en partie atteint certains de ses objectifs à court terme, comme la détermination du degré et de l'étendue géographique de l'acidification des eaux de surface. Ce programme a contribué à la connaissance du rapport dose-réaction. Il a permis d'établir la relation entre les retombées acides et la composition chimique de l'eau et entre la composition chimique de l'eau et les effets sur les biotes aquatiques. L'un des intérêts de ce programme est l'accent mis sur la garantie de la qualité

grâce à la réalisation de tests d'étalonnage pour la chimie et la biologie.

Le **PIC-cultures**, grâce à des expériences d'exposition de cultures sensibles à différentes concentrations d'ozone, a contribué à déterminer les valeurs critiques pour la végétation. Ses résultats peuvent être mis à profit dans la préparation d'un nouveau protocole sur les oxydants.

Le **PIC-surveillance intégrée** poursuit des objectifs à plus long terme. Les résultats de ce programme faciliteront la compréhension des processus dynamiques d'acidification (ainsi que d'autres formes de pollution). Ils permettront peut-être également de mieux comprendre les rapports entre les causes et les effets et entre les doses et les réactions, et donc d'identifier les parties sensibles des écosystèmes et de définir la valeur des charges critiques pour ces éléments.

Le programme **ATMOS** de la Convention de Paris est un autre programme international de surveillance intéressant dans le contexte de la pollution atmosphérique transfrontière. Il est consacré à l'examen des dépôts de polluants atmosphériques dans l'environnement marin de la zone de la Convention. Les études portent surtout sur les métaux lourds et l'azote.

Le **Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (AMAP)** vient d'être mis en place. Comme son nom l'indique, c'est un programme circumpolaire auquel participent huit pays riverains de l'océan Arctique. Son contenu est en cours d'examen et sera adopté en mai. Il sera plus centré sur les métaux lourds, les composés organiques persistants et la radioactivité que sur l'acidification et l'eutrophisation.

3. Modèles

A côté des programmes de surveillance, les modèles constituent également un outil important. L'un des principaux modèles liés à la pollution atmosphérique est le modèle EMEP. Il sert à calculer par la méthode Lagrangian le transport horizontal de la pollution. Il repose sur des récepteurs et sur des trajectoires de quatre jours aboutissant toutes les six heures à un ensemble de points de réception sélectionnés. Il existe à l'heure actuelle 1.170 points d'arrivée, dont 147 lieux de mesures situés en Europe et 1.023 points situés sur un carroyage rectangulaire à résolution de 150 km. Le modèle comprend dix composants chimiques azotés et sulfureux. Il a permis de donner de bonnes estimations pour le transport et le dépôt des composés acidifiants dans l'ensemble de l'Europe.

On se sert également de modèles pour établir les effets. On peut citer par exemple les modèles **MAGIC** et

PROFILE. Ils ne seront pas décrits en détail ici. On s'en est servi pour décrire l'évolution de la situation depuis le début de l'acidification (vers 1850) et pour prédire la situation future. Les résultats des différents modèles font apparaître des prédictions assez concordantes de l'évolution future du problème de l'acidification. L'usage de ces modèles permet de prédire les conséquences de différents scénarios de réduction. Pour certaines régions (le nord de la Norvège par exemple) on estime que la régénération de l'environnement nécessite une réduction d'environ 90% des émissions des fonderies de la péninsule de Kola.

4. Charges et niveaux critiques

L'étude des charges et des niveaux critiques est l'outil le plus important dans les travaux actuels sur la réduction de la pollution atmosphérique. Le concept de charge critique a été défini dans les années 80 dans le souci de donner une description plus quantitative de la charge de polluants que peuvent supporter les écosystèmes sans être endommagés. On a organisé dans la deuxième moitié des années 80 des ateliers internationaux afin d'établir la base scientifique nécessaire et de mettre au point le concept en tant qu'outil pour les décideurs.

La définition des niveaux critiques est la suivante: "Concentrations de polluants dans l'atmosphère au-dessus desquelles, en l'état actuel des connaissances, il peut se produire des effets néfastes directs sur des récepteurs, tels que les végétaux, les écosystèmes ou les matériaux."

La définition de la charge critique adoptée par l'Organe exécutif de la Convention est la suivante: "Estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants au-dessous de laquelle, selon les connaissances actuelles, il ne se produit pas d'effets nocifs appréciables sur des éléments sensibles déterminés."

Le concept de charge critique a été élaboré au cours des années 70 et 80 mais on en a fait pleinement usage dans la seconde moitié des années 80. Des ateliers scientifiques ont été organisés en 1986 en Norvège, en 1988 en Suède et en Allemagne et en 1989 en Allemagne. Les participants se sont mis d'accord sur la base scientifique du concept et sur la manière de calculer les charges et les niveaux critiques. En 1989, on a rédigé, à Bad Harzburg (Allemagne), un manuel sur la méthodologie et les critères à adopter pour établir des cartes des charges et niveaux critiques et des régions géographiques dans lesquelles ils sont dépassés. Le manuel indique comment définir la charge critique pour les écosystèmes naturels, par différentes méthodes et pour différents degrés de précision.

Les travaux ont été suivis dans le cadre de la Convention, et ont porté principalement sur les charges critiques. L'établissement de cartes des charges critiques a fait l'objet d'études aux niveaux national et international et le nombre de Parties à la Convention qui y ont participé atteint aujourd'hui 25. Ces activités nationales communes ont abouti à l'établissement de cartes nationales des charges critiques en soufre pour les sols forestiers et les eaux de surface de la plus grande partie de l'Europe et de l'Amérique latine.

Les Pays-Bas ont créé un Centre de coordination pour les effets, chargé d'aider le Groupe de travail sur les effets (et d'autres organismes) à étudier les effets de la pollution, afin essentiellement de dresser des cartes des charges critiques. Les données et les cartes nationales relatives aux charges critiques et aux dépassements de ces charges ont été communiquées au Centre qui a pu ainsi dresser des cartes européennes des charges critiques et des dépassements de ces charges.

Au cours des années 1990 à 1992, les travaux de la Task Force chargée de l'exécution des cartes et ceux des ateliers du Centre ont permis de développer le concept de charge critique et l'établissement des cartes. Il a ainsi été possible de publier des cartes européennes des charges critiques et des cartes de dépassement de ces charges pour différents percentiles concernant l'acidité totale et le soufre.

Les cartes européennes des charges critiques montrent que les régions les plus sensibles (c'est-à-dire celles dans lesquelles la charge critique est la plus basse) sont situées pour la plupart en Europe du Nord-Ouest, la plus sensible de toutes se trouvant en Norvège. Cette situation s'explique par la présence de vastes zones dont la couche de sol est mince, voire absente, et dont le lit rocheux est en voie de désagrégation. Toutefois, c'est en Europe centrale que les dépôts sont les plus importants. Malgré cela, les cartes de dépassement montrent que les dépassements relatifs sont plus élevés en Europe du Nord-Ouest.

Les cartes des charges critiques pour les eaux superficielles et les sols forestiers sont établies à partir de valeurs critiques chimiques pour les paramètres pertinents, c'est-à-dire la capacité de neutralisation des acides et la proportion calcium-aluminium (Ca:Al) dans le sol et dans l'eau respectivement. Que vaut la comparaison entre ces valeurs chimiques et les dommages causés aux biotes? Les données empiriques relatives aux comparaisons entre la composition chimique de l'eau et les dommages causés aux réserves de poissons indiquent que le critère pour les eaux de surface (valeur limite de la capacité de neutralisation des acides) cadre bien avec les effets néfastes observés. On possède moins d'informations sur l'existence de relations analogues pour le

critère concernant la composition chimique du sol et les dommages causés aux forêts, mais selon certaines indications ce critère est également bien choisi.

Comme le montrent les cartes européennes des charges critiques, les pays nordiques comptent parmi les régions les plus sensibles du continent. Ces pays s'intéressent vivement aux travaux visant à réduire les charges et une bonne partie de leur coopération a donc consisté à contribuer aux activités mises en œuvre en application de la Convention. Dans le cadre des ateliers organisés en Norvège et en Suède, les pays nordiques ont participé activement à l'élaboration du concept de charge critique. En outre, des scientifiques nordiques ont pris part à la réalisation du manuel de cartographie; ils ont été chargés d'une bonne partie des travaux scientifiques sur lesquels il repose.

IV. PERSPECTIVES

Les protocoles sur les réductions d'émissions dans le cadre de la Convention sont en cours de négociation, ou seront renégociés dans les prochaines années. Un nouveau protocole sur le soufre sera probablement signé cette année et les deux autres protocoles seront élaborés durant les années 90. Il a été décidé que la deuxième étape des protocoles sur le SO₂, le NO_x et les COV reposerait en principe sur le concept de charge critique.

Les renégociations pourraient porter, par exemple, sur une nouvelle réduction du pourcentage à taux uniforme ou sur l'emploi de la "meilleure technologie applicable". Les inconvénients de ces deux approches sont évidents: elles ne sont pas rentables ni équitables pour les pays ayant déjà pris des mesures.

Une réduction en pourcentage à taux uniforme favorisera les pays qui ont pris peu de mesures pour réduire leurs émissions. Certains pays ont déjà réduit notablement leurs émissions; il faudrait pourtant qu'ils adoptent des mesures très onéreuses, qui n'amélioreraient peut-être même pas beaucoup la situation. Le choix de la "meilleure technologie applicable" entraînera des mesures efficaces pour les nouvelles sources d'émissions mais il importe de résoudre et de reconnaître le problème que posent les sources existantes. Il faudrait également s'entendre sur une définition de cette approche, qui aujourd'hui semble varier légèrement selon les pays.

Les cartes relatives aux charges critiques ont été communiquées aux membres de la Task Force sur la modélisation d'évaluation intégrée (TFIAM) et à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) qui aide également l'Organe exécutif et ses organes subsidiaires à planifier les mesures de réduction.

En se servant de modèles économiques et d'autres modèles on peut déterminer les méthodes de réduction les plus rentables et parvenir à réduire une bonne partie des dépôts excessifs existant en Europe, dans les régions ayant subi des dommages.

En revanche, il sera impossible de réduire toutes les émissions dans une mesure suffisante pour que les charges critiques ne soient dépassées dans aucune région d'Europe. Une solution qui paraît retenir l'intérêt consisterait à supprimer les écarts, c'est-à-dire à réduire les dépassements du même pourcentage pour tous les pays. Il faudrait pour cela que tous les pays fassent l'inventaire de leurs émissions et prennent des mesures, puisque leurs émissions sont parmi celles qui posent des problèmes de dépassement des charges critiques au niveau national. Il en résulterait une réduction globale substantielle des émissions européennes. La solution proposée pourrait également comprendre des règles donnant des possibilités d'acheter des permis d'émissions.

Les problèmes d'acidification ne seront pas résolus par la deuxième étape du protocole sur le soufre et la société européenne devra vivre avec ce problème pendant plusieurs années. Si elle porte ses fruits, l'approche fondée sur les charges critiques servira de base au prochain protocole à renégocier. Il pourrait alors être beaucoup plus "efficace" de regrouper en un seul protocole sur l'"acidification" les protocoles sur le soufre et sur l'azote ou de réunir l'azote et les COV en un protocole sur les "oxydants". Il est encore trop tôt pour en décider. Quelle que soit l'issue des négociations, la réalisation de cartes n'aura pas été inutile. Lorsqu'on connaîtra les conséquences d'un nouveau protocole sur les émissions, on pourra se servir aux niveaux national et même international, des cartes des charges critiques et des cartes de dépassements de charges critiques pour définir et prévoir des mesures antipollution destinées à réduire les dommages. Le chalutage ou l'élevage de poissons résistant mieux à l'acidification pourraient faire partie de ces mesures. Les cartes permettront de déterminer les régions pouvant être régénérées de la manière la plus rentable et celles qu'il est impossible de régénérer.

On a récemment réorganisé les activités consacrées à l'environnement dans le cadre du Conseil des Ministres des pays nordiques. Les nouveaux groupes de travail continueront à centrer leurs efforts sur les travaux préparatoires aux diverses conventions pour la prévention de la pollution. Il est donc peu probable que leurs activités diffèrent beaucoup de ce qu'elles ont été par le passé.

La coopération nordique présente toutefois un nouvel aspect: l'importance plus grande accordée à la situation

des pays Baltes. Il est vraisemblable que la coopération avec ces pays deviendra plus étroite dans l'avenir et des efforts ont déjà été faits pour intensifier les contacts en matière de surveillance de l'environnement. On a également créé un Fonds de financement nordique pour les opérations en association dans l'ancienne Europe de l'Est. Il est encore trop tôt pour prévoir les résultats de cette initiative.

Les pays nordiques, et surtout la Finlande et la Norvège, ont proposé à la Russie de l'aider à financer la reconstruction des fonderies de nickel de la péninsule de Kola. Ils ont également offert une assistance technique. La reconstruction de ces fonderies sera onéreuse et les négociations entre les pays traverse actuellement une phase difficile.

Un autre aspect de la coopération future concernera la région de "Barents" nouvellement constituée. Cette région comprend une grande partie de la péninsule de Kola et le nord de la Finlande, de la Suède et de la Norvège. Elle est riche en ressources et la nouvelle conjoncture politique conduira peut-être à un développement du commerce et de la coopération autour des questions d'environnement dans cette région. D'après les déclarations de dirigeants politiques de ces pays, les grands problèmes d'environnement de la péninsule de Kola seront au centre des préoccupations et des efforts communs seront déployés pour améliorer la situation en ce qui concerne les problèmes d'environnement.

COOPERATION DANS LES REGIONS FRONTALIERES POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT: AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ET NOTAMMENT SURVEILLANCE ET CONTROLE DE LA POLLUTION TRANSFRONTALIERE DANS LE CADRE DE CONCEPTIONS COMMUNES POUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Problèmes actuels et possibilités de l'aménagement du territoire transfrontalier

M. Václav HAVLIK
Ministère de l'Economie
Prague

A. EUROREGION NEISSE

1. Situation

L'Eurorégion Neisse (ERN) couvre trois régions frontalières situées au coeur de l'Europe sur le territoire de l'Allemagne, de la Pologne et de la République tchèque.

La région a une superficie de 11.800 km² environ et elle est habitée par environ 1,6 millions d'habitants. Les différentes zones de la région ont beaucoup d'intérêts en commun de part leur situation, leur environnement commun, le caractère, l'histoire et la similitude dans de nombreux domaines économiques.

Vu l'organisation administrative actuelle des trois pays (situation à la date de juillet 1992), les différentes parties de la région sont délimitées de la façon suivante:

La partie polonaise de l'ERN est constituée par les villes et cités se trouvant sur le territoire de la Basse-Silésie dans la voïvodie de Jelenia Gora. La superficie du territoire est de 4.380 km² et le nombre d'habitants s'élève à environ 520.000. La région est essentiellement une région agro-industrielle. Le tourisme et les services jouent dans l'économie un rôle très important grâce aux territoires naturels attrayants (les montagnes Jizerské hory, les Monts Géants "Krkonoše"). Dans la partie sud-ouest de la région, on exploite à ciel ouvert le lignite pour produire l'électricité.

La partie tchèque de l'ERN comprend les communes et les villes de Bohême du nord - les départements Liberec, Jablonec nad Nisou, Ceska Lipa, et en partie les

départements Decin et Semily. La superficie du territoire est de 3.000 km² avec 420.000 habitants. Les activités sont en majorité industrielles (construction mécanique, industrie de verre et de textile). Du point de vue du tourisme, il s'agit d'une région très attrayante (montagnes Jizerské hory, montagnes lusaciennes "Luzické hory", faîte de Jested, massif de Bohême, Paradis de Bohême "Cesky Kraj", région de Frydlant).

La partie allemande de l'ERN s'étend sur le territoire de la Haute-Lusace et de la partie de la Basse-Silésie. Elle est constituée par les départements Bautzen, Bischofswerda, Hoyerswerda, Kamenz, Niesky, Löbau, Zittau, Weisswasser, Görlitz-Land et de la ville statutaire Görlitz. Sa superficie est de 4.380 km² avec 725.000 habitants. L'économie de cette partie de la région est fondée sur l'industrie du textile et de l'habillement, la construction mécanique et surtout l'exploitation à ciel ouvert du lignite et la fabrication de l'électricité. De même que dans la partie polonaise et tchèque de l'ERN, ici aussi il y a des régions attrayantes pour le tourisme dans les montagnes Zittau et sur les flancs de la Haute-Lusace avec bruyères et étangs.

Toute la région porte les traces de l'histoire commune pendant plusieurs siècles; depuis toujours, du nord au sud passait la route commerciale dans la vallée de la Neisse, et il existait des relations étroites entre la Haute-Lusace et les pays de la Couronne de Bohême, etc.

Le caractère exceptionnel actuel de la situation de l'ERN est dû au fait que l'ERN est située à la frontière entre la Communauté européenne et deux pays de l'Europe centrale. Sans aucun doute, c'est un territoire

où de nouvelles relations entre les pays de la Communauté européenne et les autres pays de l'Europe centrale vont se créer.

2. Structure organisationnelle de la région

L'initiative des politiciens communaux de tous les trois pays a été fondamentale pour la création de l'ERN et du bureau de coordination à Zittau. Une association communale des trois pays a été créée. Cette association élit les organes suprêmes - les congrès de représentants dont 10 représentants de chaque partie sont élus au conseil de l'ERN. Ce conseil est dirigé par un présidium composé de trois membres.

Le conseil de l'ERN gère et coordonne, par l'intermédiaire du secrétariat, le travail des "groupes de travail", qui sont institués en vue de trouver des solutions concrètes aux problèmes existants. Actuellement, les groupes suivants sont déjà créés ou sont en cours de création.

Groupe de travail n° 1:	Environnement et énergie
Groupe de travail n° 2:	Aménagements, transport, tourisme, communications régionaux
Groupe de travail n° 3:	Culture, éducation, jeunesse, protection de monuments historiques
Groupe de travail n° 4:	Economie, agriculture
Groupe de travail n° 5:	Protection contre catastrophes, sécurité
Groupe de travail n° 6:	Santé et problèmes sociaux
Groupe de travail n° 7:	Autorités d'Etat et autogestion

L'Eurorégion Neisse est membre de la Communauté européenne des régions frontalières (AGG - Arbeitsgemeinschaft der europäischen Grenz-regionen).

Objectifs et tâches prioritaires de l'ERN

Objectifs:

1. Elimination de l'impact restrictif des frontières d'Etat.
2. Augmentation du niveau de vie des citoyens de l'ERN.
3. Amélioration des conditions naturelles et culturelles de vie dans l'ERN.
4. Développement du potentiel économique de l'ERN.

Tâches prioritaires:

1. Elaborer un projet régional de développement économique de l'ERN.
2. Améliorer la perméabilité des frontières au niveau des transports régionaux et transrégionaux et faire face au développement du tourisme.
3. Elaborer un programme commun de protection de l'environnement.
4. Mettre en place un réseau informatique de communication commun entre les différentes parties de l'ERN (Liberec/Jablonec n.N - Jelenia Gora - Zittau).

Tâche prioritaire 1

Les principaux efforts déployés dans le domaine de l'économie visent, à l'heure actuelle, à soutenir le développement de petites et moyennes entreprises. Pour cela, on s'efforce de suivre les expériences des pays de la Communauté européenne (notamment des "anciens" Etats fédéraux de la RFA).

Tâche prioritaire 2

En ce qui concerne la perméabilité des frontières, on doit constater que pour le moment il n'y a guère de résultat positif malgré les énormes efforts déployés par les organes de l'ERN; cette situation est notamment due aux nombreuses difficultés techniques liées à la création de nouveaux organismes.

Tâche prioritaire 3

En ce qui concerne l'amélioration de l'environnement, on peut mentionner qu'on a obtenu les moyens pour créer un réseau de stations pour contrôler l'état de l'atmosphère. L'ERN fait partie du "grand triangle noir de l'Europe", qui est délimité, en République tchèque, par les départements allant de Sokolov jusqu'à Trutnov, en Allemagne par les zones gouvernementales (Regierungsbezirke), Chemnitz et Dresden et en Pologne par les voïvodinas Jelenia Gora et Walbrzych.

Après l'unification de l'Allemagne, l'état des forêts dans la région des montagnes lusiciennes, Jizerské hory, monts Géants "Krkonoše", s'est amélioré grâce au niveau de pollution qui a diminué par suite d'une réduction très drastique de la production d'électricité dans les centrales thermiques de l'Allemagne de l'Est. Celle de Hirschfelde est pratiquement arrêtée, les autres ne travaillent qu'à 50% environ de leur capacité (Hagenwerder, Boxberg, Jänschwalde, Schwarze Pumpe).

Sur le territoire tchèque de l'ERN, une station d'épuration commune des eaux résiduaires communales est en construction pour l'agglomération Liberec - Jablonec; elle doit être achevée en juin 1994. Après sa mise en fonctionnement et sous réserve que les normes de rejet seront strictement respectées par les entreprises industrielles, on obtiendra une amélioration très nette de la qualité des eaux dans le bassin de la Neisse.

Le traitement des eaux résiduaires déversées dans la rivière Mandava (station d'épuration des eaux résiduaires Varnsdorf), Smeda (station d'épuration Frydlant) et Neisse à Hradek nad Nisou est en cours. La station d'épuration de Varnsdorf servira aussi pour Seifhennersdorf en Allemagne et plus tard pour Rumburk.

Tâche prioritaire 4

En ce qui concerne la mise en place du réseau informatique commun, on peut constater que les moyens financiers ont été alloués.

Les travaux sur la documentation de l'aménagement de l'ERN sont basés sur une carte commune qui sera dressée à l'échelle 1:100.000. En 1992, chaque pays a élaboré une analyse du "Plan régional", qui sera complétée en 1993 pour tous les 3 pays. Cette analyse comprendra trois sphères de problèmes:

- problèmes écologiques, valeurs culturelles du territoire, situation de l'environnement;
- problèmes sociaux et économiques;
- transport et infrastructure technique.

Une réunion de coordination des pays participants aura lieu en février 1993 à Liberec en République tchèque afin de faire le point de la situation et décider la suite des travaux.

B. PROJETS DE LA REGION ODER-SILESIE

Ces projets recouvrant les activités concernent l'aménagement et la politique régionale du territoire de la Silésie tchèque (bassin houiller d'Ostrava - Karvina), de la Silésie polonaise (région Katowice) et de la totalité du bassin de l'Oder.

a) le projet Oder (concerne la République tchèque, la Pologne et l'Allemagne)

Ce projet fait partie du vaste Programme de protection de la mer Baltique et son objectif est d'analyser tous les problèmes d'environnement concernant le bassin de l'Oder et d'individualiser les sources de pollution de la mer Baltique dues à la rivière Oder.

L'analyse technique est pratiquement préparée et elle fera partie du rapport final appelé le "Programme général commun", sur l'avenir de l'environnement de la région baltique. Ce "Programme général commun" de protection de l'environnement de la mer Baltique deviendra donc le document de base pour tous les Etats participants de la région baltique, ainsi que pour la Commission d'Oder dont les membres seront la République tchèque, la Communauté européenne, l'Allemagne et la Pologne. Bien que le territoire tchèque du projet est relativement petit (6% du bassin de la rivière Oder, soit 7.386 km²), les transformations à y apporter sont fondamentales car Ostrava a été indiquée comme l'un des endroits clés susceptible d'améliorer sensiblement l'état de l'environnement dans le bassin de la rivière Oder.

b) le projet Silésie a été lancé par la Banque mondiale dans le cadre de son programme de l'"Etude globale de l'environnement de la République tchèque" et de ses activités en Pologne. L'objectif du projet, dont la conception est faite en même temps en République tchèque et en Pologne, est le suivant:

- évaluation détaillée des risques pour l'environnement dans le territoire pris en considération (impact sur la santé de la population, importance au niveau international, etc.);
- recherche de l'origine de ces risques et évaluation de leur importance;
- élaboration de stratégies alternatives en vue de diminuer les sources de pollution;
- présentation de solutions optimales prenant en compte les différents aspects souvent complexes: efficacité écologique (c'est-à-dire diminution du risque identifié), apport économique (c'est-à-dire contribution à la restructuration et relance de l'économie dans la région modèle), charge socialement admissible (notamment à l'égard de l'impact sur le nombre d'emploi).

La première phase du projet (identification des risques pour l'environnement et évaluation de leur importance) a été élaborée en 1992. A l'heure actuelle, l'évaluation de la partie polonaise de la première phase du projet est en cours et après son achèvement sera créé un comité directeur international tchéco-polonais où prendront aussi part les représentants de la Banque mondiale et de l'Agence américaine de l'environnement.

Le projet complet doit être achevé au deuxième semestre 1994 et son objectif est de proposer des mesures à prendre, en vue d'améliorer la qualité de l'environnement.

En plus des activités traitant directement les problèmes d'environnement, on effectue dans cette région certains projets bilatéraux dont les résultats peuvent influencer sensiblement la qualité de l'environnement. Parmi les plus importants, on peut citer le projet DATAR ayant pour objet les travaux suivants:

- diagnostic général, social et économique de l'agglomération d'Ostrava - Karvina (données concernant la population, le territoire, les entreprises et le secteur public);
- élaboration de recommandations en vue d'accroître l'efficacité des projets de reconstruction de l'agglomération d'Ostrava - Karvina.

Un autre projet, qui concerne le territoire de la Silésie tchèque, s'appelle le projet de "Rénovation des territoires dévastés par l'exploitation de charbon dans le bassin houiller d'Ostrava - Karvina". Son objectif est d'élaborer un projet réel de rénovation des territoires dégradés par l'exploitation et par l'utilisation du charbon. Ce projet comprend aussi l'élaboration de projets visant à faire face aux conséquences des activités minières dans la région.

En vue de réaliser progressivement tous les objectifs visant à améliorer le milieu naturel et de vie, il est nécessaire que le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, qui précise les conditions de réalisation de toutes les initiatives préparées soit préparé et approuvé.

Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme doit aussi préciser les conditions pour l'exploitation et l'utilisation du charbon cokéfiable et pour le développement acceptable des mines et de l'industrie chimique.

La conception urbanistique de toute la localité est en grande mesure basée sur la prise en compte d'impératifs de développement économique; elle est aussi en grande partie déterminée par le développement antérieur. Il en découle la fermeture progressive indispensable de nombreux puits dans la partie centrale du bassin houiller, qui ne peuvent pas être maintenus en activité à cause des effets nocifs qu'ils causent. En ce qui concerne la Pologne, il est important, outre les questions d'environnement, de résoudre les problèmes de transport et notamment les questions liées à la coordination des voies de transport. L'agglomération d'Ostrava - Karvina est traversée par les lignes de transport les plus importantes entre la Pologne d'une part et la République tchèque, l'Autriche et les pays de l'Europe du Sud d'autre part.

Le réseau ferroviaire doit être modernisé et sa capacité doit être augmentée.

Le réseau routier sera raccordé à la route principale qui est l'autoroute D 47, en direction du bassin de Haute-Silésie en Pologne.

Malgré l'opposition des écologistes, on discute encore la construction du canal Oder-Danube, dont un tracé figure dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Vu l'importance stratégique de l'agglomération d'Ostrava - Karvina et des territoires frontaliers avec la Pologne, le projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme sera coordonné avec les autorités polonaises avant d'être soumis au Gouvernement tchèque pour approbation.

COOPERATION DANS LES REGIONS FRONTALIERES POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT: AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ET NOTAMMENT SURVEILLANCE ET CONTROLE DE LA POLLUTION TRANSFRONTALIERE DANS LE CADRE DE CONCEPTIONS COMMUNES POUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

M. Gérard GINESTE

Commissaire

Commissariat à l'aménagement et au développement économique des Alpes
Grenoble

1. INTRODUCTION

Au cours des dix dernières années, le cadre des politiques d'aménagement du territoire a connu deux grandes inflexions traduisant l'évolution du champ politique des Etats vers une plus grande intégration européenne en même temps que l'accroissement des aspirations de la société vis-à-vis de l'amélioration de son cadre de vie.

- La dimension spatiale de la conception des politiques d'aménagement du territoire s'est déplacée d'un cadre national vers un cadre international.

- L'aspiration croissante des citoyens à la préservation des milieux et à l'amélioration du cadre de vie a conduit à concevoir un type de développement plus adapté à la gestion intergénération et à la gestion patrimoniale des ressources: le développement durable ou éco-développement.

1.1 De l'aménagement du territoire national à l'aménagement du territoire européen

Accélérée par la mise en place du Marché commun, relayée par le Marché unique et l'espace économique européen, l'intégration des économies nationales a provoqué l'élargissement de la réflexion d'aménagement du territoire.

Les disparités de situation de développement au sein de l'espace communautaire ont conduit à la mise en place de la politique régionale communautaire.

La nécessité d'une cohérence des planifications nationales et régionales est de plus en plus partagée : ainsi ont pu être établis des schémas à l'échelle européenne tel celui des réseaux ferroviaires à grande vitesse. Simultanément des études de planification étaient lancées par la Communauté dans le cadre du programme *Europe 2000* comprenant plusieurs zones d'études transrégionales dont l'arc alpin.

1.2 De l'aménagement du territoire à l'aménagement durable du territoire

A l'origine, les politiques d'aménagement du territoire ont été conçues dans un objectif de rééquilibrage entre espaces en fort développement et espaces en dévitalisation: elles étaient portées par un principe de redistribution des fruits de la croissance et par un principe de solidarité nationale.

Afin que le mouvement de relocalisation d'activités puisse être crédible auprès des décideurs économiques, une politique de création d'équipements structurants, en particulier d'infrastructures routières, était mise en œuvre afin de relier les principaux bassins économiques.

Dans cette conception, le modèle de développement fondé sur la croissance et la consommation non maîtrisées des ressources était implicite dans les stratégies d'aménagement du territoire.

Progressivement, les effets néfastes de la concentration des activités sur des espaces trop restreints, provoquant

simultanément des effets de thrombose et de désertification, générateurs de dégradation des milieux naturels conduisirent à une conception de l'aménagement du territoire intégrant le concept de durabilité.

Celui-ci recouvre, dans ce champ d'application particulier qu'est l'aménagement du territoire, au moins deux objectifs:

- la durabilité des bases du développement économique, social et culturel par la gestion patrimoniale des facteurs d'attractivité (qualité des sites, volume et qualité des ressources naturelles, qualité du patrimoine bâti...) particulièrement dans les espaces à vocation touristique;
- la durabilité de la cohésion sociale et territoriale visant à écarter le risque de territoire en décrochage, ne parvenant à valoriser leurs atouts faute d'un niveau minimum d'activités.

La prise en compte de ce concept de durabilité traduit l'émergence croissante de courants socio-culturels forts au sein de la société qui s'expriment principalement autour de trois items:

- *la vitalité, l'autonomie, le besoin de sens.*

Ces courants ont conduit à une prise de conscience croissante des coûts sociaux inacceptables, engendrés par la poursuite du développement dans les zones fortement urbanisées et de l'attractivité renouvelée de certains espaces disposant d'un environnement de qualité.

2. L'ENVIRONNEMENT

La prise en compte des impératifs environnementaux répond à une demande croissante des citoyens, particulièrement sensible dans les zones de concentration de l'activité et de l'habitat.

La croissance a en effet provoqué la dégradation des milieux naturels et l'accroissement des pollutions qui se diffusent au-delà des lieux générateurs.

Au-delà des coûts d'élimination des pollutions et de rétablissement des milieux naturels dégradés, l'altération du cadre de vie constitue un facteur de délocalisation ou de non attractivité pour l'activité économique de ces espaces de trop fortes concentrations.

Simultanément, des régions en retard de développement fondent des stratégies de valorisation et développent des offres territoriales attractives à partir des atouts liés à la qualité de la vie, à la richesse des milieux et du patrimoine. Toutefois, ces espaces doivent également avoir

conscience de la nécessité de préserver ces atouts afin d'assurer la pérennité des bases de leur stratégie de développement.

Les sources de pollution et de dégradations des milieux ont des effets qui diffusent au-delà de la zone d'émission: tel est le cas de la pollution atmosphérique par l'émission de gaz carbonique, d'anhydride sulfureux largement liés au développement des transports routiers, de la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines, de l'économie du transport et du traitement des déchets.

Cette mobilité des pollutions et des effets de dégradation d'une part, les causes fortement liées à l'intensité du développement économique d'autre part, nécessitent la mise en œuvre de politiques transfrontalières de coopération définissant un objectif de développement durable partagé par les parties contractantes.

Ces politiques transfrontalières s'insèrent dans des cadres politiques plus larges telle la politique environnementale de la Communauté européenne, et prennent en compte les politiques nationales, souvent non harmonisées.

3. LA COOPERATION DANS LES REGIONS TRANSFRONTALIERES POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT: L'EXEMPLE DE LA CONVENTION DE PROTECTION DE L'ARC ALPIN

3.1 Quelques éléments du positionnement de l'arc alpin

La position centrale de l'arc alpin dans l'espace européen est à l'origine d'un développement considérable des flux de transports qui sont passés à 27 millions de tonnes en 1970 à 56 millions en 1985. Jusqu'en l'an 2000 la perspective est au doublement de ces flux.

L'émission de gaz carbonique, la concentration d'ozone ont atteint dans certaines zones de l'arc alpin des niveaux excessifs.

D'autre part, la disponibilité de certaines matières premières et de l'énergie hydroélectrique ont favorisé la création d'un tissu industriel très concentré dans certaines vallées. Tout particulièrement, l'utilisation de la force hydromotrice a conduit à équiper de dispositifs de production la plupart des rivières alpines.

Seuls les fonds de vallées se prêtaient aisément au développement de l'habitat, des zones destinées aux activités économiques et à la localisation des infrastructures de transport: l'exiguïté de l'espace, la concurrence entre activités, imposent désormais un mode de gestion beaucoup plus rigoureux des sols et de l'espace.

Enfin, la qualité du patrimoine naturel, le relief et la climatologie ont permis l'essor d'une activité touristique intense puisque l'arc alpin représente le quart du chiffre d'affaires du tourisme mondial, accueille cent millions de touristes chaque année assurant des revenus directs ou indirects, à 70% des habitants de ce territoire.

La conjugaison des pressions exercées sur les milieux par ces activités avec l'augmentation des flux de transit a provoqué une prise de conscience qui a conduit à l'élaboration de la convention de protection de l'arc alpin en 1991.

3.2 Les enjeux de la convention alpine

La prise de conscience croissante par les populations résidentes ou non résidentes, largement stimulée par des organismes de protection de la nature, de la dimension finie de cet espace régional s'est opérée: elle a conduit à porter une attention plus soutenue sur la nécessité de concilier la préservation d'un patrimoine naturel exceptionnel et le développement permettant de satisfaire les intérêts des populations résidentes.

L'effacement progressif des frontières, l'internationalisation des échanges, l'intensification des coopérations scientifiques et culturelles facilitent l'émergence d'une conscience collective régionale pouvant porter un dessein commun de développement durable.

L'image des Alpes, perçue par les non-résidents, constitue un capital immatériel sur lequel repose de plus en plus l'attractivité de la région, particulièrement vis-à-vis de l'activité essentielle que constitue le tourisme.

Cette image parfois très contrastée (l'image touristique de la Tarentaise et l'image touristique autrichienne) doit de plus en plus être construite et gérée collectivement par les populations de la région. Son pouvoir d'attraction est largement lié au maintien de la diversité des cultures et des milieux.

Mieux maîtriser l'image, parfois la restaurer, doivent être des tâches prises en main par les populations alpines: le destin des Alpes doit être maîtrisé par les Alpains. Affirmer un objectif de développement durable et de protection réduit le risque d'une appropriation du devenir des Alpes par des acteurs externes à la région pouvant la considérer comme un sanctuaire et à faire porter la charge de la protection par les habitants de l'arc.

Ceci doit conduire à reconnaître un droit à la spécificité au sein des politiques nationales et internationales aux territoires alpins.

3.3 La genèse de la convention - sa dimension institutionnelle

En 1986, la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) présentait aux Ministres de l'Environnement des pays de l'arc alpin (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Suisse, Slovaquie) une initiative en vue d'établir un traité international relatif à la protection des Alpes.

Lors d'une conférence qui s'est tenue à Berchtesgaden en Octobre 1989, à l'invitation de l'Allemagne, ces ministres ainsi que la Communauté économique européenne prenaient la résolution de mettre à l'étude une convention-cadre sur la protection des Alpes.

Après deux années de négociation, sous présidence autrichienne, cette convention-cadre fut signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg, lors d'une deuxième conférence ministérielle convoquée à cet effet.

Ce document constitue un traité international dont les instruments de ratification doivent être déposés auprès de la République d'Autriche.

Définissant des objectifs, des principes et des obligations de nature générale, la convention prévoyait que les objectifs précis, les moyens à mettre en œuvre, les instruments d'évaluation devaient donner lieu à l'élaboration de protocoles thématiques.

Ainsi, dès le début de la négociation de la convention, cinq domaines prioritaires ont été identifiés comme devant faire l'objet de protocoles et mis en chantier sous la présidence de l'un des Etats signataires:

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| - Protection de la nature | - sous présidence allemande |
| - Transports | - sous présidence suisse |
| - Agriculture de montagne | - sous présidence italienne |
| - Tourisme | - sous présidence française |
| - Aménagement du territoire | - sous présidence française |

Lors du déroulement de cette phase de mise au point, outre les représentants des parties contractantes, les groupes constitués ont réuni des représentants d'organisations non gouvernementales ainsi que du Conseil de l'Europe.

Les propositions des groupes d'experts nationaux, constitués pour chaque protocole, ont été examinées et validées vis-à-vis de leur conformité avec les objectifs de la convention par le groupe des hauts fonctionnaires (représentant les parties contractantes) lors de sa dernière réunion les 5 et 6 novembre 1992 à Chambéry.

Ces projets de protocole sont actuellement soumis à une phase de concertation, au sein de chaque partie contractante, auprès des collectivités territoriales et des organisations socioprofessionnelles.

Cette phase de concertation constitue un élément capital du processus de négociation dans la mesure où le consensus des collectivités et des agents économiques concernés garantit le succès de la convention et son application effective. Elle doit déboucher fin 1993, lors d'une troisième conférence ministérielle sur la signature des protocoles.

Dans un deuxième temps, trois autres protocoles en cours d'élaboration (forêts de montagne, énergie, protection des sols) suivront le même processus.

3.4 Les objectifs de la convention, les modalités de mise en œuvre au travers des protocoles

3.4.1 Les obligations générales édictées par la convention

L'objectif général

- Dans le respect des principes de prévention, de pollueur-payeur et de coopération, les parties contractantes assurent une politique globale de préservation et de protection des Alpes prenant en compte de façon équitable les intérêts tout en utilisant avec discernement les ressources et en les exploitant de façon durable.
- La coopération transfrontalière en faveur de l'espace alpin est intensifiée et élargie sur le plan géographique et thématique.

Des mesures appropriées doivent être prises:

- en vue d'assurer:
 - . le maintien et la promotion de l'identité culturelle et sociale
 - . la garantie des ressources fondamentales (habitat, développement économique respectueux de l'environnement)
 - . le développement de la collaboration entre la population des Alpes et les régions extra alpines.
- Pour un aménagement du territoire assurant:
 - . une utilisation économe et rationnelle des sols
 - . un développement sain et harmonieux par la planification, la prévention de la surconcentration et de

la sous-densité, la préservation et le rétablissement des cadres de vie naturels.

- Pour l'amélioration de la qualité de l'air.
- Pour la protection du sol grâce à l'adaptation des modes de productions agricoles et forestiers.
- Pour rétablir et conserver la qualité naturelle des eaux et des hydrosystèmes.
- Pour la protection de la nature et l'entretien des paysages, y compris dans une optique de restauration.
- Pour le maintien d'une agriculture de montagne compatible avec l'environnement, intégrant les contraintes économiques de cette activité dans l'espace alpin.
- En faveur des forêts de montagne.
- En direction du tourisme en vue d'assurer la compatibilité de cette activité avec les exigences écologiques et sociales.
- Dans le domaine des transports afin de limiter les nuisances et pollutions générées en facilitant notamment le transfert de flux sur la voie ferrée.
- Enfin les mesures appropriées doivent être prises dans les domaines de l'énergie et des déchets.

Pour l'ensemble de ces domaines, des travaux de recherche, d'évaluation, d'observation doivent être entrepris de façon concertée et harmonisée afin de disposer d'un système d'observation de l'arc alpin. Ce système permettra de disposer d'un instrument d'orientation des politiques et d'évaluation de celles-ci. Cette collaboration concerne également l'échange d'informations juridiques, scientifiques, économiques, l'engagement de mise à disposition du public d'une information régulière.

3.4.2 Les modalités d'application au travers des protocoles

Les protocoles sont considérés, par la convention, comme fixant les mesures d'application. Cinq protocoles thématiques sont au stade de la concertation nationale au sein des parties contractantes (cf supra).

Ils sont généralement organisés selon deux parties: l'une relative à des mesures obligatoires, l'autre à des mesures recommandées.

En raison des états d'avancement différents des législations nationales concernées des parties, des différences d'organisation politique et administrative, des enjeux

nationaux concernés, la problématique d'élaboration des protocoles s'est avérée délicate.

Deux voies étaient en présence. La première consistait à élaborer les protocoles sur la base du plus petit dénominateur commun, n'entraînant ainsi aucun progrès significatif. A contrario, les mesures d'application pouvaient être transposées de la législation nationale la plus contraignante, sans tenir compte des capacités d'adhésion des autres parties contractantes.

Entre ces deux écueils, les présidents des groupes thématiques se sont efforcés de dégager un consensus formalisant un progrès généralisé dont l'acceptation par les parties concernées est le gage de l'application de ces mesures tout en prévoyant que chaque partie contractante pouvait prendre des mesures plus restrictives.

4. PROPOSITIONS POUR DEVELOPPER LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

La diversité des stades de développement des économies régionales concernées, l'hétérogénéité des systèmes juridiques, politiques et administratifs au sein de l'espace alpin, l'état d'avancement des dispositifs d'observations, des programmes de recherche constituent des obstacles au développement de ces coopérations.

Trois mesures apparaissent de nature à créer des conditions favorables à ce développement:

4.1 Mettre en place des systèmes d'observation à une échelle adaptée

Le cadre juridique constitué par la convention, mis à disposition de l'autorité politique, nécessite l'existence d'un outil d'aide à la décision pour orienter les politiques de mise en œuvre.

Chaque partie contractante dispose d'instruments de mesures, de critères d'évaluation conçus le plus fréquemment pour des besoins nationaux ou parfois locaux.

Il s'avère désormais indispensable de définir le contenu d'un tableau de bord de l'environnement et du développement socio-économique.

Cette tâche nécessite de définir les paramètres représentatifs, le niveau géographique de mesure, l'autorité responsable de celle-ci et les modalités de synthèse de ces éléments d'observation, le degré d'indépendance vis-à-vis de l'autorité politique.

Deux options sont en concurrence: soit un système centralisé, soit un système en réseau valorisant les partenaires et les systèmes existants.

D'autre part, la définition de ce système doit prendre en compte la mise en place de l'agence européenne de l'environnement bien que des parties contractantes à la convention ne soient pas membres de la Communauté européenne.

Sous l'égide de la présidence française de la convention un groupe d'experts a été chargé de formuler des propositions de création d'un système d'observation propre à l'arc alpin.

4.2 Définir et mettre en œuvre des programmes de recherche transfrontalières

Destinés à mieux cerner les enjeux du territoire alpin et à éclairer les décisions des acteurs politiques, ces programmes, à l'exception de ceux lancés à l'initiative de la Communauté européenne, sont encore conçus dans des cadres nationaux ou régionaux.

Simultanément, il n'existe pas de banque de données sur les résultats de la recherche ni sur les programmes en cours, sauf au travers de RESALP, banque jusqu'à présent gérée par l'Université de Grenoble.

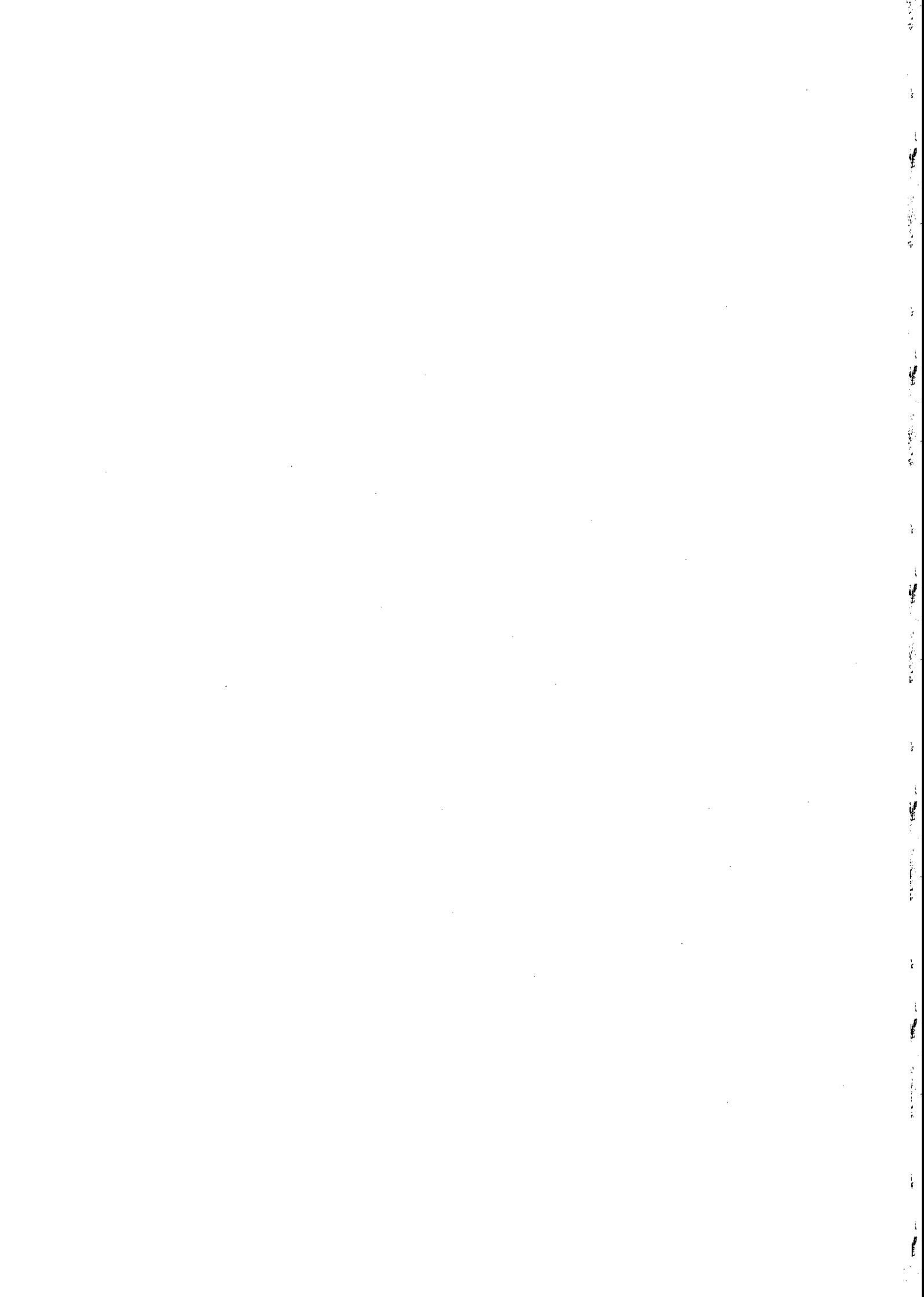
4.3 Disposer d'un cadre juridique de coopération adapté aux acteurs publics: le groupement d'intérêt public européen

La plupart des actions de coopération transfrontalière sont portées par les acteurs publics: collectivités, syndicats de collectivités, autorités régionales ou départementales.

Dans le cadre des législations nationales, des structures juridiques formalisant la coopération entre niveaux des collectivités différentes, établissements publics, peuvent exister: tel est le cas en France du groupement d'intérêt public dont les compétences ont été élargies à la coopération internationale décentralisée.

Cependant, il n'existe pas d'outil juridique adapté permettant l'association d'autorités publiques décentralisées d'Etats distincts.

La création d'un statut de groupement d'intérêt public européen permettrait d'organiser la coopération de ces acteurs, de faciliter la réalisation de partenariats techniques et financiers.



COOPERATION DANS LES REGIONS FRONTALIERES POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT: AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT ET NOTAMMENT SURVEILLANCE ET CONTROLE DE LA POLLUTION TRANSFRONTALIERE DANS LE CADRE DE CONCEPTIONS COMMUNES POUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

**Expérience finlandaise de coopération pour un meilleur environnement dans les régions
frontalières de l'est et du sud**

**M. Timo LAUKKANEN
Projet "Europe de l'Est"
Ministère de l'Environnement
Helsinki**

La Finlande a pour voisin occidental la Suède et pour voisin septentrional la Norvège. A l'est se trouve la Russie et au sud l'Estonie, deux pays en phase transitoire entre le communisme et l'économie de marché. Les relations entre la Finlande et ses homologues russe et estonien sont marquées par la bonne volonté et la compréhension, mais constituent néanmoins, à bien des égards, un grand défi pour la Finlande, tout particulièrement en matière de coopération environnementale.

La Finlande a une longue tradition de coopération en vue de créer un environnement meilleur de part et d'autre de ses frontières orientales et méridionales, bien que le gros de la documentation concerne des accords officiels conclus dans les années 80. Les progrès ont été extrêmement rapides. La Finlande, la Russie et l'Estonie sont passées, en moins de dix ans, d'une coopération scientifique sous forme d'études propres à chacun des pays et d'échanges de délégations, à une coopération environnementale organisée pour leur bénéfice mutuel.

Politique environnementale de la Finlande en Europe orientale

Le Gouvernement finlandais applique une stratégie particulière en faveur de l'Europe centrale et orientale et a dégagé des ressources budgétaires spécialement destinées à soutenir la transition économique de ces pays. La coopération en matière de protection de l'environnement occupe une place centrale dans cette stratégie. L'accent est mis sur le renforcement de la

lutte contre la pollution atmosphérique, la protection de la mer Baltique et le développement de la gestion des déchets dangereux.

En liaison avec la stratégie, un programme de bilan écologique global et d'action prioritaire pour l'Estonie, Saint-Pétersbourg et sa région et la Carélie a été lancé en 1991 dans le cadre du projet "Europe de l'Est" du ministère finlandais de l'Environnement. Cette initiative avait pour but de déterminer les principaux problèmes de l'environnement et de recommander des mesures pour y remédier.

En coopération avec des spécialistes russes et estoniens, 16 grands secteurs critiques sur 60 ont été choisis pour cible du programme d'action prioritaire: huit projets pour Saint-Pétersbourg et sa région, quatre pour la Carélie et quatre pour l'Estonie. Ces projets portent sur la pollution atmosphérique, ainsi que sur la pollution de l'eau et le traitement des déchets. Dans le cadre du bilan écologique et du programme d'action prioritaire, chacun des 16 secteurs prioritaires ont fait l'objet d'une étude distincte de pré-faisabilité pour faciliter la préparation du projet.

Ce programme d'action prioritaire est actuellement en cours d'application et devrait durer au moins dix ans.

La stratégie environnementale finlandaise axée sur l'Europe de l'Est est aussi étroitement liée à la mise en œuvre du programme d'action écologique de la mer Baltique et pourrait devenir un élément du programme

d'action environnemental paneuropéen pour l'Europe centrale et orientale.

Du fait des maigres ressources financières, tout le monde comprend l'importance de la coordination dans toutes les initiatives bilatérales et multilatérales d'amélioration de l'environnement en Europe centrale et orientale. Ces deux programmes aident différents pays et institutions à optimiser leurs actions et leurs ressources, et à éviter les doubles emplois. Pour cette raison, la Finlande joue un rôle actif dans le processus de mise en place des programmes baltes et paneuropéens.

Projets environnementaux dans les régions frontalières

Afin de mettre en œuvre la stratégie environnementale pour l'Europe de l'Est, le ministère finlandais de l'Environnement a lancé en octobre 1990 le projet "Europe de l'Est" qui vise à catalyser les investissements en faveur de la protection de l'environnement et fournit des fonds aux entreprises et institutions finlandaises pour la réalisation de projets d'investissement et de programmes pilotes communs, ainsi que pour l'organisation d'une assistance et d'une formation techniques dans la Russie du Nord-Ouest et les pays Baltes.

La promotion des projets en faveur de l'environnement se déroule en étroite coopération et coordination avec les autorités gouvernementales chargées de l'environnement dans les pays concernés, grâce à des réunions et à des échanges de documentation fréquents. En même temps, on encourage tous les types de coopération transfrontalière directe entre les collectivités, les institutions et les entreprises locales et régionales.

Les 16 projets retenus pour le programme d'action prioritaire sont évalués à environ 15 milliards de marks finlandais (près de 2,1 milliards d'ECU) et sur cette somme, les coûts locaux représentent environ 9 milliards de marks finlandais (environ 1,3 milliard d'ECU). On espère que, grâce à ce programme, le dépôt de soufre diminuera de plus de 10% dans certaines parties de la Finlande de l'Est et du Sud et que, dans l'ensemble du golfe de Finlande, la charge polluante dans l'environnement diminuera d'environ 35% pour la demande biochimique en oxygène et d'environ 45% pour le phosphore.

Bien que ces 16 projets occupent une place à part, toutes les propositions du projet touchant de près à l'environnement sont minutieusement étudiées et, si possible, soutenues techniquement et financièrement. On encourage et l'on soutient aussi, notamment sous la forme d'une production commune, des projets visant l'introduction en Russie et en Estonie de nouvelles techniques en matière d'environnement. A titre de

première aide, du matériel d'occasion et des pièces de rechange ont été livrés aux services municipaux de l'eau et des égouts, mais aussi aux installations de traitement des déchets.

La plupart des projets d'investissement mis en œuvre actuellement sont des projets pilotes d'assez faible envergure ou les premières phases de projets plus vastes. Les projets majeurs concernent l'élimination du soufre et des poussières dans le complexe minier de Kostamuksha en Carélie, le processus de désulfuration dans les centrales électriques de Narva et d'Iru, en Estonie, et l'amélioration du traitement biologique des eaux usées à Tallin. Grâce à ces projets en cours, le dépôt transfrontalier d'anhydride sulfureux sera réduit de 25 000 tonnes par an, et le déversement de déchets organiques de Tallinn dans le Golfe de Finlande de 25 tonnes par jour, ce qui correspond à la charge induite par 300 000 personnes.

En ce qui concerne la gestion des déchets, on fournit à l'heure actuelle le matériel permettant d'éliminer les hydrocarbures dans le cadre de la première phase du sous-programme de traitement des déchets dangereux de Saint-Petersbourg.

Le soutien finlandais à l'amélioration de la sécurité dans les centrales nucléaires situées dans les régions frontalières est coordonné par le Centre finlandais pour l'étude de la radioactivité et de la sécurité nucléaire. L'amélioration des systèmes de contrôle en est l'idéemaitresse. De plus, les centrales nucléaires russes des régions voisines ont été équipées de liaisons satellites de manière à transmettre des informations immédiates en cas d'accident.

Financement des projets bilatéraux

Au cours des deux premières années de mise en œuvre du programme, les subventions du Gouvernement finlandais ont été consacrées à 29 projets d'investissement et à plus de 100 projets d'assistance et de formation techniques. Le ministère de l'Environnement a alloué 89 millions de marks finlandais (environ 12,7 millions d'ECU) à titre de soutien à l'investissement et 25 millions de marks finlandais (près de 3,6 millions d'ECU) aux fins d'assistance et de formation techniques.

Le programme est réalisé sur la base de contrats commerciaux entre les entreprises et les institutions concernées. Les projets sont surtout financés localement et recourent le plus possible à la main-d'œuvre locale. Le Gouvernement finlandais offre des subventions qui représentent au maximum 50% des coûts en devises étrangères. Dans le cas de projets pilotes visant à introduire des méthodes et une technologie nouvelles, la

subvention maximale représente 80% des coûts en devises étrangères.

Un autre type de soutien financier provient de la bonification d'intérêts pour les emprunts garantis par la Commission de garantie de l'Etat finlandais. La Commission a le droit de verser jusqu'à 3 milliards de marks finlandais (environ 0,4 milliards d'ECU) de garantie pour les investissements relatifs à l'environnement en Europe de l'Est.

Toutefois, faute de contre-garanties, il s'est avéré impossible jusqu'ici de faire usage de ces prêts et bonifications d'intérêts. On attend néanmoins que ce type de soutien à l'investissement en faveur de l'environnement jouera un rôle capital à l'avenir, notamment pour les vastes projets qui s'appuient sur plusieurs sources de financement et de garanties.

La société finlandaise de crédit à l'exportation et le Fonds finlandais pour la coopération en matière de développement industriel (SA FINNFUND) s'intéressent aussi au financement des projets environnementaux dans les régions frontalières. Outre le financement du crédit, FINNFUND participe aussi à des opérations conjointes, en tant qu'actionnaire minoritaire.

Tout le financement en monnaie locale et en devises des projets en cours, à l'exception des subventions finlandaises, est organisé par le partenaire est-européen. Dans le financement des projets industriels, la part en monnaie locale et en devises du partenaire est-européen provient essentiellement des gains de l'entreprise à l'étranger, mais l'on a aussi recours à des opérations de troc pour financer les dépenses en monnaie étrangère.

Les projets municipaux sont plus complexes du fait du manque de gains en devises. Malgré cela, l'on a pu organiser le financement de projets, dont certains assez vastes, en regroupant les crédits gouvernementaux, municipaux et ceux des entreprises. Le projet de traitement des eaux usées de Tallin dont le coût total s'élève à 31,6 millions de marks finlandais (environ 3,5 millions d'ECU) en est un excellent exemple. Le Gouvernement estonien, la ville de Tallin et la Compagnie des eaux et des égouts de Tallin financent ensemble 70% du coût total de cette opération.

Financement des projets multilatéraux

Depuis toujours, on s'accorde à penser en Finlande que les établissements financiers internationaux devraient participer dès que possible à l'élaboration des projets. La coopération avec les établissements financiers internationaux joue un rôle capital dans les activités du projet "Europe de l'Est".

La Banque nordique d'investissements (NIB), l'Association financière nordique pour l'environnement (NEFCO) et le Fonds nordique de projets d'exportations (NOPEF) participent activement au financement du projet finlandais sur l'environnement.

La Banque nordique d'investissements accorde des prêts pour des opérations menées conjointement par des entreprises nordiques et finance de plus en plus des investissements dans le domaine de l'environnement au sein des pays nordiques. Elle participe aussi activement aux projets sur l'environnement en Europe de l'Est, où elle a le droit de financer des projets menés par une compagnie nordique, lorsque ce projet a un impact notable en matière d'environnement.

Outre l'octroi de prêts et de garanties, la NEFCO peut aussi devenir actionnaire dans des opérations conjointes. Les projets doivent être réalisables, tant d'un point de vue technologique qu'économique. Pour savoir s'ils le sont, on procède au préalable à des études de faisabilité.

Le NOPEF travaille en étroite collaboration avec la NIB et la NEFCO et se spécialise dans le financement à taux privilégiés des études de faisabilité de projets sur l'environnement, en Europe centrale et orientale.

La coopération avec la BIRD, la SFI et la BERD s'est récemment intensifiée, notamment concernant les projets en Estonie et à Saint-Pétersbourg.

Des fonds d'affectation spéciale sont réservés au sein de la NIB, de la BIRD, de la SFI et de la BERD pour l'élaboration de projets. Ils sont dégagés par le Gouvernement finlandais qui les distribue par l'intermédiaire de son ministère de l'Environnement. Ces ressources financières servent essentiellement aux études de faisabilité et autres, nécessaires à l'élaboration des projets sur l'environnement.

On estime en Finlande que les établissements financiers internationaux, tels que la BERD, la BIRD et la SFI, joueront un rôle accru à l'avenir. On aura de plus en plus recours aux subventions gouvernementales finlandaises versées par l'intermédiaire du ministère de l'Environnement et axées sur le projet "Europe de l'Est" pour amortir l'impact des montages financiers composés de paiements en devises fortes, de livraisons sous forme de troc et de prêts garantis par divers organismes.

Formation

La formation est un élément essentiel de la coopération pour un environnement meilleur dans les régions frontalières. Elle est axée sur la législation et la gestion en matière de protection de l'environnement, le

financement, le suivi des projets, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et l'élimination des déchets.

Les principaux groupes-cibles sont des spécialistes issus des administrations de l'environnement et des instituts de formation, des représentants de services municipaux chargés de l'environnement, de l'industrie, du secteur de l'énergie et de l'agriculture.

La formation consiste dans une large mesure à fournir le savoir-faire nécessaire pour réaliser des opérations d'investissement en matière d'environnement, liées aux programmes inscrits dans le projet "Europe de l'Est", mais la réforme des politiques et le renforcement des institutions jouent aussi un rôle très important pour la formation, notamment dans les programmes destinés au personnel administratif.

La formation est principalement organisée pour de petits groupes de personnes-clés de divers secteurs. La possibilité de suivre une formation est offerte aux spécialistes en fonction de leur aptitude à exploiter et à diffuser les connaissances et compétences acquises pendant la formation: c'est là le principal critère de sélection.

Pour la majeure partie, la formation est organisée par des instituts finlandais à Saint-Pétersbourg pour les spécialistes russes et à Tallin pour les spécialistes estoniens. Des visites en Finlande viennent, si nécessaire, renforcer la formation.

Outre les programmes de formation fixés d'un commun accord pour les spécialistes russes et baltes, environ 30 places de stage en entreprises sont offertes par an en Finlande.

En règle générale, les coûts de formation sont partagés, de sorte que le ministère finlandais de l'Environnement couvre les coûts en devises convertibles, tandis que le pays bénéficiaire les couvre en monnaie locale.

Coopération régionale en matière d'environnement

Le ministère de l'Environnement soutient la coopération régionale entre l'administration, l'industrie et les instituts, et les chercheurs en matière d'environnement. Outre les résultats manifestes qu'elle produit, le but de cette coopération est de contribuer à résoudre les problèmes écologiques sur la base d'initiatives locales. Un autre objectif important est d'amener la population à agir en faveur de l'environnement.

La coopération régionale n'a commencé qu'il y a deux ans et la mise en place d'organismes et de formules

adaptés n'est pas encore achevée. On a donc créé des groupes de travail communs en régions frontalières.

Dans l'ensemble, la coopération consiste en des activités de recherche et de formation, bénéficiant d'un soutien technique et financier du ministère finlandais de l'Environnement. A l'avenir, la mise en œuvre et le financement devraient incomber aux régions elles-mêmes.

Coopération en matière de suivi environnemental

Le suivi est aussi un élément important de la coopération entre les régions frontalières. Traditionnellement, les institutions locales et gouvernementales, de part et d'autre de la frontière, s'y sont engagées sans problèmes majeurs.

La Finlande et les pays voisins ont essentiellement besoin d'informations sur la pollution transfrontalière de l'air et de l'eau et sur les changements engendrés par les investissements technologiques en faveur de l'environnement. La possibilité de regrouper des informations de sources diverses facilite beaucoup l'appréciation de l'ampleur et de la gravité des problèmes d'environnement.

Un projet de diffusion coordonnée des informations en provenance des régions frontalières a été lancé pour améliorer l'accès à l'information.

Les responsables finlandais, russes et estoniens de l'environnement désignent, par région, un organisme qui puisse faire office de centre régional d'informations sur l'environnement. Ces centres agissent auprès des autorités finlandaises comme des partenaires en matière de coopération, et transmettent aussi à leurs propres responsables et organismes des informations sur la situation de l'environnement dans leur région de compétence.

Ce système est en cours de mise en place et des accords de coopération ont été conclus avec l'Académie des sciences de la presqu'île de Kola, l'Institut des problèmes écologiques industriels du Nord à Apatity et le Centre estonien d'information scientifique sur la gestion de la nature à Tallin en Estonie. Il est prévu de signer un accord similaire avec la Carélie en 1993, et avec Saint-Pétersbourg en 1994.

Selon les accords de coopération, les pouvoirs locaux des régions frontalières sont tenus d'échanger des informations sur la situation de l'environnement. En outre, les autorités locales finlandaises, russes et estoniennes coopéreront à la rédaction de rapports régionaux.

Les autorités finlandaises fournissent aux centres régionaux d'information sur l'environnement du matériel informatique et des logiciels pour les aider à élaborer un système de contrôle. Elles apprennent aussi aux bénéficiaires à se servir des appareils et des programmes fournis. Les logiciels comportent des registres pour la qualité de l'eau, la chimie du sol, les données hydrologiques et des registres de données sur la charge polluante de l'air et de l'eau.

Le réseau serait prêt en 1995 et les échanges de données entre centres régionaux de l'environnement devraient être opérationnels à la fin du siècle.

Succès et échecs

La discrétion volontairement maintenue et le travail minutieux au cours de la phase initiale, ainsi d'ailleurs que la longue tradition de coopération scientifique entre la Finlande et l'ex-Union Soviétique expliquent l'absence, jusqu'ici, d'aucun échec notable. Les retards dans tous les domaines et la situation économique extrêmement difficile ont été pris en compte à chaque étape. De fréquents changements dans les structures et le personnel du secteur de l'environnement ont tendance à rendre les progrès plus lents que prévu.

Il est pris acte des problèmes qui sont fréquemment discutés et la plupart sont résolus conjointement, bien que selon des solutions séparées dans presque tous les cas.

Le bon accès à l'information, qui était auparavant limité ou difficile à obtenir pour des raisons pratiques, est maintenant un tremplin au progrès.

Malgré les faibles ressources financières, les crédits considérables dégagés pour les projets, notamment en Estonie et en Carélie, montrent que les questions d'environnement et, en particulier, la coopération en la matière sont jugées hautement prioritaires.

Le fait que la mise en œuvre des projets se fasse dans des conditions difficiles renforce encore la motivation de ceux qui, de part et d'autre, participent aux diverses phases d'élaboration du projet et à la formation.

Développement futur de la coopération

Si la situation de la Russie, de l'Estonie ou de la Finlande ne se dégrade pas sensiblement, les orientations tirées de l'expérience des trois dernières années, continueront d'être suivies dans le proche avenir.

Des décisions communes ayant été prises pour des recherches sur des secteurs critiques de l'environnement, la mise en œuvre de programmes d'investissement engagera au déblocage de ressources des deux côtés de la frontière, et entretiendra chez les participants un esprit d'innovation pendant au moins dix ans.

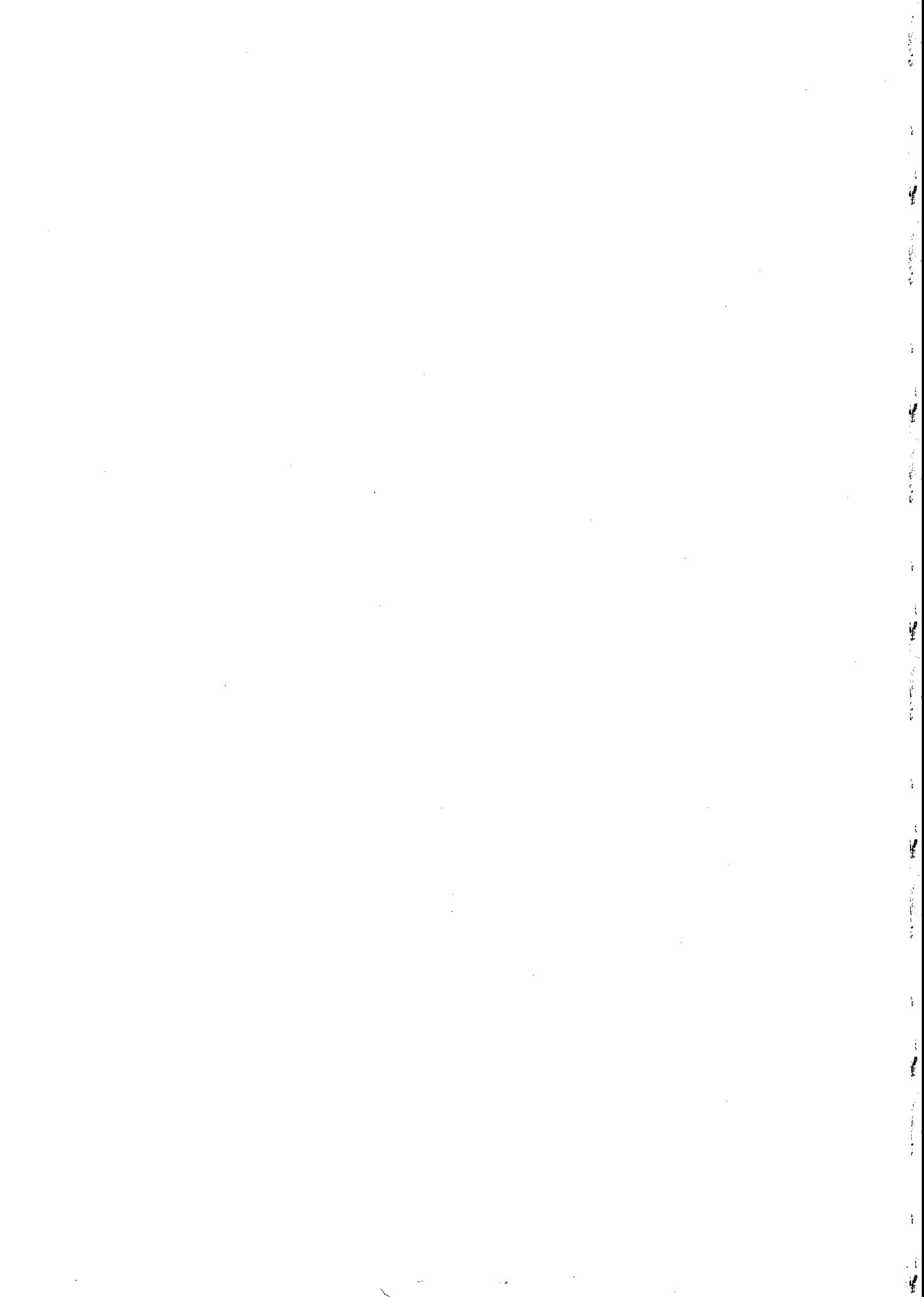
La coopération bilatérale jouera aussi un rôle capital dans les années à venir lorsque les efforts conjugués de tous les participants à la coopération en faveur de l'environnement en Europe centrale et orientale, permettront d'obtenir des résultats optimums, grâce à des programmes tels que le programme d'action pour l'environnement de la mer Baltique et le programme d'action paneuropéen pour l'environnement.

CONCLUSIONS

**du Prof. Dr László LACKO
Rapporteur Général**

et

**de M. Egon MATZNER
Académie autrichienne des Sciences**



CONCLUSIONS

du Prof. Dr László LACKO

Rapporteur Général

Les présentations et autres contributions ont montré que le thème du Colloque avait été opportunément choisi et ont éclairé plusieurs problèmes liés à la coopération transfrontalière en Europe centrale.

Plusieurs questions ont été analysées en profondeur tandis que d'autres ont reçu moins d'attention. Le titre du Colloque a mis l'accent sur la coopération transfrontalière en Europe centrale dans le cadre contraignant du développement durable et en prenant pour outil l'aménagement du territoire. La plupart des présentations ont porté principalement sur les grandes voies, facteurs et expériences du développement régional dans les parties les plus développées de l'Europe. Il semble assez difficile de trouver les conditions propres à un développement durable des régions frontalières.

Les expériences du Conseil de l'Europe comme celles de la Communauté européenne prouvent que la coopération transfrontalière recouvre beaucoup de questions très différentes et il est apparu clairement aussi que les "thérapies" doivent être bien adaptées à la situation. Beaucoup de participants ont souligné que la diversité des frontières, tant du point de vue de leur nature que des conditions connexes, était un élément important.

On a admis que certains facteurs généraux jouent un rôle déterminant dans les possibilités, l'intensité et les formes de la coopération transfrontalière:

- premièrement, il y a lieu de mentionner le niveau de développement et les facteurs de base de l'organisation territoriale; on sait combien les différences territoriales sont grandes et à quel point elles influent sur la coopération transfrontalière dans toute l'Europe;
- on observe clairement en Europe une "pente" descendante qui va de l'Ouest vers l'Est et que l'on

peut exprimer en PIB par tête d'habitant, niveau d'infrastructure et de services; elle est coupée par un "fossé" Nord-Sud, principalement le long des frontières entre les anciens Etats socialistes et les pays occidentaux; au-delà du fossé, on descend quelques degrés et la "pente" se poursuit à un niveau inférieur;

- il faut accorder une plus grande attention à la "pente" et au "fossé".

Les particularités de l'Europe centrale et aussi centro-orientale méritent d'être soulignées. Les pays de cette région appartiennent évidemment à l'Europe; toutefois, leurs traditions, aspirations, modes de pensée, motivations et cadres institutionnels sont différents. De ce fait et compte tenu des expériences passées et présentes, tout type de reproduction des formules et solutions ouest-européennes peut provoquer des dommages et doit donc être évité.

On a donné de nombreux indices de l'impact que le niveau de développement des deux côtés de la frontière peut avoir sur la coopération elle-même. Ils démontrent que plus les niveaux de développement sont proches, plus les chances d'une coopération étroite sont grandes.

On a fortement souligné l'importance générale du climat politique sur la coopération transfrontalière, ainsi qu'une modeste contribution possible de ladite coopération à l'amélioration des relations politiques. A l'heure actuelle, cette question a une résonance particulière en Europe centro-orientale.

Au cours du Colloque, plusieurs aspects de la coopération transfrontalière ont été examinés et présentés. Toutefois, on a clairement perçu que beaucoup de connaissances et données scientifiques faisaient défaut, en particulier:

- des travaux complémentaires seraient nécessaires pour mieux comprendre les facteurs qui encouragent et à l'inverse entravent la coopération transfrontalière; on en a déterminé certains, parmi les éléments positifs, on a cité la coopération touristique à petite échelle, la coopération culturelle, les échanges de marchandises, la similarité des conditions ethnographiques ou naturelles; les éléments négatifs comprennent les tensions politiques, la pollution environnementale, etc;
- dans les pays d'Europe centro-orientale, de nombreuses activités de recherche ont porté sur les régions frontalières et l'on a recueilli et analysé beaucoup de données conformément aux exigences et aux possibilités de l'époque; les besoins présents et futurs sont différents et une multitude de questions sont apparues:
 - part des régions transfrontalières dans le pays,
 - importance socio-économique des régions frontalières,
 - niveau de développement des régions frontalières par rapport aux autres régions du pays,
 - forces motrices de la coopération transfrontalière,
 - impact possible du développement de la coopération transfrontalière sur les autres régions du pays,
 - rapport entre le développement national/ régional et la coopération transfrontalière.

Lorsque l'on examine les mesures à prendre, il faut prendre en compte certains éléments, l'un d'entre eux étant que les régions frontalières entre les anciens Etats socialistes et les pays occidentaux constituent un cas à part et que la coopération au sein des pays d'Europe centrale et orientale forme une autre catégorie. Du point de vue du contenu, lorsque l'on parle de développer la coopération transfrontalière, il ne faut pas s'en tenir à l'aménagement ou aux questions s'y rapportant mais aborder aussi les questions institutionnelles, administratives, les conditions démographiques, sociales et économiques, et évidemment les facteurs explicatifs et les exigences du développement durable.

Etudiant de plus près les futures activités du Conseil de l'Europe pour soutenir la coopération transfrontalière en Europe centrale et orientale, les participants au Colloque ont défini brièvement les actions ci-après:

- le Conseil de l'Europe doit élaborer et publier un plan général des buts, instruments et formes de la coopération transfrontalière;
- sur la base de ce plan, ainsi que des expériences antérieures et de leurs résultats, il convient de procéder à des recherches approfondies sur chaque région frontalière et d'évaluer ses caractéristiques naturelles, démographiques, économiques et sociales, en mettant tout particulièrement l'accent sur la qualité de l'environnement; il faut évidemment que ce travail soit accompli des deux côtés de la frontière; le Conseil de l'Europe ou toute autre organisation internationale doit apporter le soutien financier voulu aux pays concernés;
- les analyses des spécialistes des pays en question doivent être publiées en un volume puis évaluées par les experts d'autres pays;
- pour obtenir des résultats tangibles et permanents en matière de coopération transfrontalière, il est indispensable, outre les initiatives nationales et internationales, d'adopter une stratégie d'action qui parte de la base; il faut, pour être précis, instaurer et soutenir des organismes qui associent à l'action la population des régions frontalières et dont le rôle est de promouvoir le lancement de missions de coopération, d'évaluer les propositions "officielles", les projets, etc;
- dans le développement de la coopération transfrontalière, on ne pourra mettre en oeuvre toutes les activités précitées et surtout obtenir des résultats tangibles que si le Conseil de l'Europe crée dès que possible un "fonds de promotion de la coopération transfrontalière en Europe centrale".

CONCLUSIONS

de M. Egon MATZNER
Académie autrichienne des Sciences
Unité de recherche en socio-économique
Vienne

La diversité et l'hétérogénéité caractérisent l'Europe; elles sont une source potentielle de richesse de ou de destruction. Elles peuvent être à l'origine de conflits ou de coopération.

Cette diversité et cette hétérogénéité offrent des possibilités de division du travail, de concurrence et/ou de coopération.

Elles sont donc préférables à l'uniformité et à l'homogénéité, sur la base de trois principes généralement reconnus:

1. Les universels droits de l'homme doivent prévaloir;
2. Il faut tendre à instaurer partout des conditions de vie correctes et durables;
3. Pour le reste, la diversité et l'hétérogénéité doivent être préservées.

Elles peuvent être réparties en catégories selon la typologie de la coopération transfrontalière suggérée dans mon discours introductif.

Les typologies ne sont utiles que lorsqu'elles améliorent notre compréhension du problème et que les catégories dégagées appellent des solutions différentes. Les rapports spécifiques et supplétifs ainsi que les contributions au débat montrent que tel est le cas.

Les quatre types représentent quatre contextes socio-économiques différents. Un contexte socio-économique est constitué de quatre éléments:

1. la vision dominante du monde;
2. son organisation, ses conventions et ses techniques ainsi que les intérêts et les pratiques sociales qui en sont l'expression;

3. les niveaux relatifs de ressources en capital ainsi que les coûts, revenus et prix relatifs;

4. les politiques qui en découlent et influent sur les points 1 à 3.

Ces quatre éléments définissent le contexte socio-économique dans lequel les acteurs, tant individuels que collectifs, doivent décider et agir selon leurs intérêts et la logique de la situation donnée/escomptée.

On a souligné à juste titre que les types 1 et 2 ne concernaient pas directement le thème du colloque ("Coopération transfrontalière en Europe centrale"). Il est vrai cependant que la coopération transfrontalière des types 1 et 2 a un rapport avec celle des types 3 et 4. La perception des choses, composante de la "vision du monde" (premier élément du contexte socio-économique) doit être modifiée. Les réseaux de transport à grande vitesse ne sont pas une priorité pour les pays qui visent à transformer leur système économique en économie de marché. Il leur est indispensable, en revanche, d'améliorer l'ensemble de leurs voies de communication en modernisant et en gérant rationnellement celles qui existent. Les transports à grande vitesse sont un rêve qui détourne de l'action à mener à court et à moyen termes.

Type 2 - la coopération transfrontalière entre riches (riches-riches) se développe dans toute l'Europe occidentale, mais non dans les pays pauvres d'Europe centrale et orientale. De nombreuses raisons expliquent cette différence. L'une d'entre elles a été présentée de manière convaincante au sujet de la région du Rhin supérieur. Même dans l'une des régions les plus riches d'Europe, la coopération transfrontalière ne s'engage pas spontanément. Il faut au contraire créer délibérément le contexte socio-économique qui favorise la coopération grâce à sa logique de situation. Pour la coopération dans

la région du Rhin supérieur, on a modifié les quatre éléments de base du contexte socio-économique:

1. une campagne d'information a réussi à élargir l'horizon mental ("prise de conscience", "vision du monde") des citoyens et des responsables du secteur public;
2. des institutions ont été créées;
3. des plans de financement (soutien de la CEE) ont renforcé les incitations monétaires à coopérer;
4. un accord entre les chefs d'Etat des pays concernés a confirmé le soutien de haut niveau accordé à ce projet de coopération transfrontalière.

Type 3 - la coopération transfrontalière entre les régions pauvres (pauvres-pauvres) est probablement la plus utile et pourtant elle n'est pas encore instaurée. L'explication doit certainement en être recherchée dans l'héritage du régime qui a implosé. On ne peut récolter les fruits de la coopération, si nécessaires, qu'à condition d'imaginer et de réaliser un contexte socio-économique qui récompense les efforts dans ce sens. L'exemple du Rhin supérieur montre qu'il en est de même pour la coopération entre pays riches. Il faut encourager les responsables nationaux et européens à mettre en place les mesures incitatives indispensables.

Type 4 - Coopération transfrontalière: pauvres - riches, riches - pauvres. Ce type de coopération est le thème central du colloque. Il est donc nécessaire de

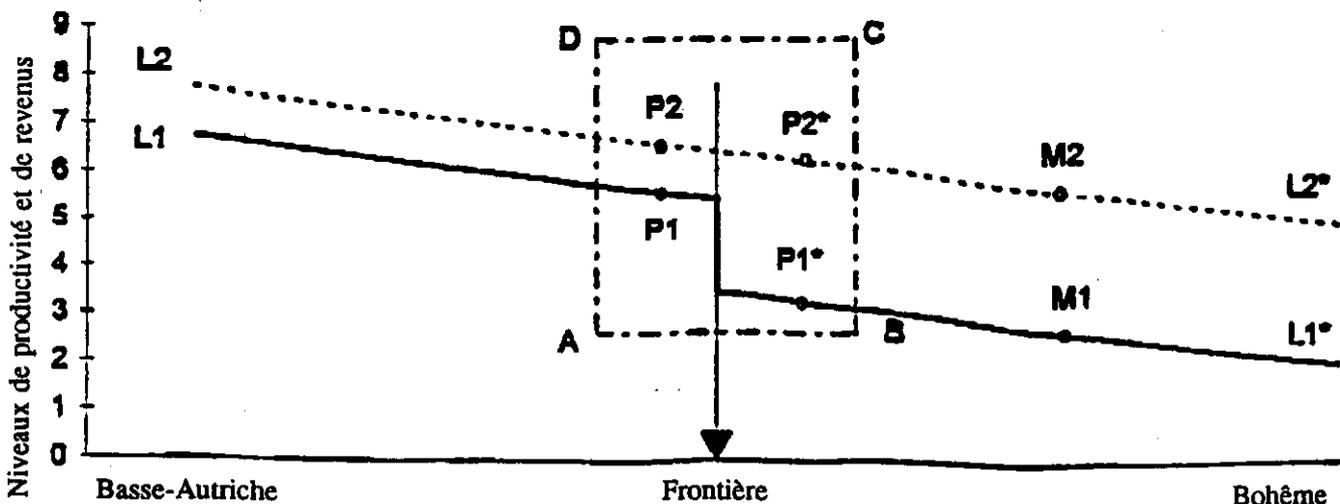
l'examiner plus longuement. A cette fin, nous proposons une analyse approfondie.

Coopération transfrontalière entre les pays pauvres et riches: le cas de la Basse-Autriche et de la Bohême

Dans le diagramme ci-après, la droite L1L1* décrit la baisse de productivité/revenus "de l'ouest vers l'est" ou d'une économie libérale à une économie anciennement planifiée. La zone ABCD représente la région où se déroule la coopération transfrontalière. P1 est la ville riche et P1* la ville pauvre. La droite L2L2*, légèrement inclinée, est la cible des activités: forte augmentation du niveau de productivité/revenus dans la région "orientale", faible augmentation dans la région "occidentale". Le but est de transformer les villes P1 et P1*, séparées par une frontière et une "baisse de revenus", en P2 et P2*, dont les niveaux de productivité et de revenus sont proches. Il est tout aussi important de ne pas déplacer la "baisse de revenus" vers l'est, c'est-à-dire de veiller à ce que la ville M1, située à l'extérieur de la région transfrontalière ABCD augmente parallèlement son niveau de productivité/revenus, le faisant passer de L1L1* à L2L2*.

Les opinions exprimées au colloque indiquent clairement que la dynamique qui émane de ce contexte socio-économique ne résulte pas en un déplacement vers le haut de la pente décrite par M. Lackó, Rapporteur Général ("pente Lackó). Des rapporteurs ont bien montré qu'en l'absence de mesures pour contrer cette tendance, l'écart entre les niveaux de revenus se creusera, ce qui correspond parfaitement aux résultats établis par l'analyse théorique.

Coopération transfrontalière entre les pays pauvres et riches:
le cas de la Basse-Autriche et de la Bohême



Que se passerait-il si la politique était ciblée sur la coopération transfrontalière, en termes de sensibilisation, de financement, d'orientations, etc? On a soutenu qu'une telle situation aggraverait encore les déséquilibres régionaux internationaux que connaît "l'Est". Selon la logique du diagramme, la "pente Lackó" serait déplacée plus à l'est; M resterait plus proche de la droite L1L1* que de la droite L2L2*.

Venons-en aux conclusions du colloque. Elles sont quadruples.

Premièrement; la coopération transfrontalière n'est pas en soi la solution. Elle ne peut que déplacer le problème "vers l'Est", et toute solution durable doit être de portée nationale. Il faut aussi réduire la "pente" entre les régions occidentales et orientales, si l'on ne veut pas retomber dans la situation antérieure. Pour cela, un nouveau cadre socio-économique doit être mis en place, grâce à un programme de stabilisation qui engendre: (1) une demande réelle suffisante; (2) une réorganisation et une modernisation de la production; (3) une économie de marché remplaçant délibérément la planification centralisée; (4) une dérèglementation et une privatisation accompagnées d'une réduction des déséquilibres, notamment vis-à-vis des pays industrialisés très développés; (5) une politique d'exportation de capitaux des pays riches vers les économies anciennement dirigées, le "marché", laissé à lui-même, ne pouvant réduire l'écart de revenus.

Deuxièmement; un tel cadre socio-économique est nécessaire pour promouvoir un investissement net dans l'infrastructure, les ressources humaines, la modernisation des moyens de production et la création de nouveaux moyens compétitifs à l'échelon international. C'est, bien entendu, une préoccupation que partagent les pays riches et les pays pauvres d'Europe.

Troisièmement; tout programme de promotion de l'investissement qui ne repose pas entièrement sur le jeu spontané des forces économiques est obligé d'avoir recours à un système de contrôle tant qu'existent des différences de productivité et de revenus aussi marquées entre les régions frontalières. Ces contrôles sont nécessaires pour filtrer le flot de marchandises des pays

riches aux pays pauvres ainsi que l'afflux de personnes et de capitaux en sens inverse, comme le montre l'expérience des relations entre les pays du tiers-monde et, par exemple, les Etats-Unis.

Quatrièmement; l'histoire nous apprend que la coopération tantôt s'établit spontanément, tantôt doit être "mise en scène". Dans le cas de la coopération transfrontalière, il est manifeste qu'elle doit être instaurée. La création d'un cadre socio-économique qui améliore la coopération exige, comme nous l'avons souligné, des changements dans (1) "la vision du monde" (grâce aussi à un contrôle); (2) des institutions (création, par exemple, d'observatoires); (3) les prix et les revenus relatifs, etc. (c'est-à-dire les fonds qui rémunèrent la coopération) et *ceterum censeo*, (4) les politiques visant à mettre en œuvre les points (1) à (3).

RESUME

La coopération transfrontalière est généralement jugée positive. Elle accroît la prospérité à l'échelon européen ainsi qu'entre les régions riches et entre les régions pauvres. Les exemples de réussite montrent que, même dans les régions riches, la coopération doit être instaurée grâce à une action gouvernementale ou publique délibérée. Nous devons y œuvrer, notamment dans le cas de la coopération transfrontalière dans les régions pauvres et entre les zones riches et pauvres. A tous les niveaux, notamment à celui de la Communauté européenne, il faut accorder la priorité absolue à la promotion de la coopération. C'est particulièrement important pour donner les "bons signaux" (qui modifient la perception des problèmes) et les soutenir grâce à des incitations financières récompensant la coopération.

Jusqu'à présent, l'intégration européenne a été axée sur la promotion de la concurrence. Nous devons à présent contrebalancer cette action par la promotion de la coopération à tous les niveaux. C'est ce que globalement nous ont enseigné les économistes politiques classiques, surtout Adam Smith. L'intégration européenne est faite de concurrence et de coopération. Son succès ou son échec le prouvera.

Sales agents for publications of the Council of Europe
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria

AUSTRIA/AUTRICHE

Gerold und Co., Graben 31
A-1011 VIENNA 1

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
244, rue de la Loi, B-1040 BRUXELLES

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
1294 Algoma Road
CDN-OTTAWA ONT K1B 3W8

CYPRUS/CHYPRE

MAM
The House of the Cyprus Book
PO Box 1722, CY-NICOSIA

DENMARK/DANEMARK

Munksgaard
Book and Subscription Service
PO Box 2148
DK-1016 COPENHAGEN K

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
SF-00381 HELSINKI

GERMANY/ALLEMAGNE

Verlag Dr. Hans Heger
Herderstraße 56
Postfach 20 13 63, D-5300 BONN

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9, GR-ATHINA 106 78

IRELAND/IRLANDE

Government Stationery Office
Publications Section
Bishop Street, IRL-DUBLIN 8

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella Postale 552, I-50125 FLORENCE

LUXEMBOURG

Librairie Bourbon
(Imprimerie Saint-Paul)
11, rue Bourbon
L-1249 LUXEMBOURG

NETHERLANDS/PAYS-BAS

InOr-publikaties, PO Box 202
NL-7480 AE HAAKSBERGEN

SDU Staatsdrukkerij/Uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
NL-2500 EA DEN HAAG

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO

PORTUGAL

Livraria Portugal, Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBON

SPAIN/ ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37, E-28001 MADRID

Librería Internacional Aedos
Consejo de Ciento, 391
E-08009 BARCELONA

Libreria de la Generalitat
Rambla dels Estudis, 118
E-08002 BARCELONA

Libreria de la Generalitat de Catalunya
Gran Via Jaume I, 38, E-17001 GIRONA

SWEDEN/SUÈDE

Aktiebolaget CE Fritzes
Regeringsgatan 12, Box 163 56
S-10327 STOCKHOLM

SWITZERLAND/SUISSE

Buchhandlung Heinemann & Co.
Kirchgasse 17, CH-8001 ZURICH

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

HMSO, Agency Section
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR

**UNITED STATES and CANADA/
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company
1 Croton Point Avenue, PO Box 650
CROTON, NY 10520

STRASBOURG

Librairie internationale Kléber
1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG

Librairie des Facultés
2-12, rue de Rome
F-67000 STRASBOURG