



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

**Stratégies pour un développement durable  
des Etats du nord de l'Europe**

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

## **Stratégies pour un développement durable des Etats du nord de l'Europe**

Rapport du séminaire 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)

En collaboration avec le ministère de l'Environnement de la Finlande

Helsinki (Finlande), 22-23 mai 1997

Aménagement du territoire européen, n° 61

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

The challenges facing European society with the approach of the year 2000: strategies for sustainable development of northern states in Europe

ISBN 92-871-

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: protection et gestion des ressources en eau douce dans un cadre global d'aménagement du territoire, n° 60

ISBN 92-871-3575-4

**TABLE DES MATIERES**

	Page
<b>Thème 1:</b> Stratégies de développement et de coordination des politiques nationales d'aménagement du territoire des Etats du nord de l'Europe, de la mer Baltique et de la mer de Barents .....	5
<b>Thème 2:</b> Réseaux d'infrastructures des transports dans les pays du nord de l'Europe et liaison avec le réseau européen.....	50
<b>Thème 3</b> Avenir de l'espace rural et des activités agricoles des pays du nord de l'Europe.....	133
<b>Thème 4:</b> Problèmes spatiaux et environnementaux spécifiques aux régions du nord de la mer Baltique et aux régions polaires arctiques.....	167

## THEME 1

### STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DES ETATS DU NORD DE L'EUROPE, DE LA MER BALTIQUE ET DE LA MER DE BARENTS

**PRESIDENT DE SÉANCE:** M<sup>me</sup> Sirkka Hautojärvi  
Secrétaire Général  
Ministère de l'Environnement  
Helsinki

#### **RAPPORTS PRESENTES PAR:**

Prof. Noralv VEGGELAND Université de Lillehammer.....	7
M. Esko LOTOVONEN Directeur exécutif Conseil régional de Lapland Rovaniemi .....	15
Dr. Welf SELKE Conseiller Ministère fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme Bonn .....	21
M. Sverre JERVELL Directeur Général Adjoint Ministère des Affaires étrangères Oslo.....	31
M <sup>me</sup> Dzintra UPMACE Présidente du Comité du développement spatial et De la région de la mer Baltique Ministère de l'Environnement Riga.....	41

**STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DES ETATS DU NORD DE L'EUROPE, DE LA MER BALTIQUE ET DE LA MER DE BARENTS**

**Régionalisation et gestion locale sans frontière – perspective d'aménagement durable des pays nordiques**

**Prof. Noralv VEGGELAND**  
**Université de Lillehammer**  
**Lillehammer, Norvège**

«Il est entendu certes que le terme région vise un espace, mais la notion d'espace peut avoir bien des sens différents; espace territorial; espace politique et espace de rapports sociaux; espace économique: espace fonctionnel.»

(Michael Keating, 1996)

1. Lorsque l'on considère les Etats du nord de l'Europe, on constate que le rôle joué par les acteurs régionaux et locaux opérant aux plans politique et économique ne cesse de s'affirmer dans l'arène nationale et internationale. Ce rôle s'étend aux activités touchant à la croissance durable et à la cohésion économique et sociale. Mus par des intérêts fonctionnels, les acteurs en question se détachent des structures politiques et administratives hiérarchiques dominées par l'Etat et cherchent à exercer un contrôle politique et une influence qui repose sur une gestion régionale; c'est-à-dire sur l'établissement des plans à grande échelle et l'affaiblissement progressif des aspects territoriaux des problèmes au profit de la constitution de réseaux transfrontières. De ce fait, les régions du nord de l'Europe ont été forcées d'adopter une attitude beaucoup plus compétitive (Hooghe (ed) 1996). La volonté de créer et de promouvoir des entreprises, associée à l'ambition d'organiser et de gérer qui caractérisait les autorités régionales des années 60 et 70, devient le principal mobile de l'action régionale. Dans une perspective internationale, il a été soutenu (Harvey, 1994) que la concurrence avait essentiellement pour objectifs d'obtenir: *a* une place dans le cadre de la division internationale du travail; *b* une position en tant que centre de consommation; *c* l'accès à des fonctions de contrôle et de commandement (et notamment à des pouvoirs financiers et administratifs); et *d* une part à la redistribution effectuée par les pouvoirs publics». A quoi il convient d'ajouter les efforts déployés pour promouvoir un développement durable afin de tirer parti d'un statut écologique. On pourrait prendre comme exemple à cet égard la décision de la ville de Lillehammer en Norvège de faire tendre vers un même but, celui du développement durable, toutes les dispositions prises en vue des Jeux olympiques d'hiver de 1994. Cette décision n'a pas été sans avoir des répercussions sur les Jeux olympiques à venir, où qu'ils se tiennent, et sur l'ensemble du mouvement olympique.

2. Le réaménagement des fonctions et le déplacement «vers le bas» de la base de pouvoir que l'on observe dans les pays nordiques est cependant lié à la réorganisation des structures régionales qui s'opère à mesure que de nouvelles formes de partenariat régional émergent pour orienter et promouvoir la mise en valeur des ressources locales. Une évolution semblable s'est en fait produite en Europe. Aussi, dans un contexte européen, Bob Jessop (1994) a-t-il écrit «en ce sens, nous pouvons parler du passage du pouvoir local à la gestion locale». C'est ainsi que municipalités, organismes publics régionaux, syndicats locaux, chambres locales de commerce, universités régionales, centres de recherches régionaux et entreprises locales concluent des arrangements en vue de faire revivre l'économie régionale et de consolider la position de l'ensemble de la région. L'heure est aux partenariats régionaux, aux alliances et à la coopération par le biais de réseaux; la conséquence et l'effet politique de cette stratégie tend à être la conclusion d'arrangements régionaux de gestion et la volonté de préserver l'environnement local. Le mot d'ordre est: penser à l'échelle mondiale, agir au plan local.

3. L'établissement de plus en plus fréquent de liens entre les régions est étroitement lié au développement de formes locales et régionales de gestion. Tout au long des années 80 et 90, un des phénomènes politiques les plus intéressants et de plus en plus prononcé qui se soit produit dans la région nordique, comme d'ailleurs en Europe, a été l'évolution incertaine d'un nombre croissant de pouvoirs locaux, définis et limités jusque là par leur rôle purement national, qui ont manifesté un intérêt nouveau pour des rapports transnationaux (Cappellin et Batey (ed) 1993, Treuner et Foucher (ed) 1995, Veggeland 1994 et 1996). En Europe du nord, la collaboration transnationale qui s'est établie dans les régions de Barents, de la mer Baltique et de la mer du Nord a rendu familière la notion de régionalisation. Le fait que les questions écologiques soient au centre de ces efforts de coopération montre que la préservation de l'environnement, considérée comme un champ d'action transfrontière, est prise au sérieux.

4. La coopération régionale est un terrain d'action paneuropéen. Elle suppose à la fois des liens verticaux avec les institutions de l'Union européenne, et notamment avec la Commission européenne, et des liens horizontaux directs entre administrations et organismes régionaux des Etats membres de l'Union et des Etats non membres voisins. La régionalisation transfrontière est en voie de devenir une composante majeure du processus d'intégration européen en général et de la préservation et de la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel en particulier.

En bref, la coopération, les alliances et les partenariats régionaux pourraient constituer la réponse aux besoins de développement durable, de coopération régionale et d'intervention publique nés de la mondialisation de l'économie. Le rôle que la gestion régionale est appelée à jouer dans le processus d'intégration les mettra mieux à même de contrôler les mouvements de capitaux conformément aux principes de la subsidiarité et de préserver le patrimoine naturel et culturel européen. Ce qui fait encore défaut dans le contexte nordique est une perspective spatiale plus précise alliée à une conscience de la nécessité de définir les régions transfrontières en fonction de l'étendue des écosystèmes, que leurs limites soient territoriales ou non, d'en faire en vérité des ECO-régions.

5. Nombre de problèmes urgents peuvent être résolus par une coopération internationale ou par l'adoption de mesures par l'Etat-nation. Il est toutefois admis, au niveau de la réflexion politique, que la région peut elle aussi servir de base aux plans et à la coopération futurs (Veggeland, N. 1992). S'agissant des grandes orientations, il est acquis que la mobilisation des régions peut compenser l'absence d'unité écologique de l'ensemble que constitue l'Etat-nation. On n'en veut pour exemple que

les récents efforts européens de régionalisation transnationale, tels la formation de nouvelles euro-régions dans la zone frontière entre l'Union européenne et les nouvelles démocraties d'Europe orientale et centrale. Les Etats nordiques participent à cette coopération transnationale dans la région de la mer Baltique, dans la région de la mer du Nord ainsi que dans la région euro-arctique de Barents qui englobe la Russie et qui couvre des zones extrêmement vulnérables du point de vue écologique.

6. L'élaboration de plans visant à préserver l'environnement est difficile et la prise de mesures transfrontières est urgente. On peut, pour illustrer ce point, prendre le cycle économique comme modèle. Le cycle économique débute toujours par un retour aux sources naturelles et à l'énergie que recèle la nature. La première étape consiste à rassembler des matières premières et à exploiter l'énergie. La suivante suppose le traitement et le raffinement des matières premières en utilisant cette énergie. Les matières premières peuvent être travaillées ou transformées au lieu d'origine ou transportées sur des distances plus ou moins longues jusqu'aux centres de production. Les processus de production ou de fabrication exigent soit une main d'œuvre humaine, soit une énergie mécanique. A l'exception des sous-produits, l'énergie utilisée, telle que la chaleur, retourne à la nature en produisant souvent de la pollution et autres déchets. La troisième étape du processus consiste en la consommation de produits qui peuvent soit avoir été à peine altérés durant la production, soit au contraire hautement raffinés. La consommation peut intervenir au lieu de production; faute de quoi, les produits doivent être transportés jusqu'au consommateur. Le transport des marchandises, qui pratiquement entraîne toujours une pollution, exige de l'énergie. Les déchets retourneront à la nature où ils se décomposent ou s'accumulent sous forme de pollution. La quantité et la qualité de ces déchets revêtent une importance considérable pour le développement durable. Les processus qui composent le cycle économique débordent souvent les frontières et peuvent se produire aussi bien à une échelle purement locale que régionale ou mondiale. Du point de vue écologique, l'élaboration de plans visant à assurer un développement durable devrait donc ignorer les frontières. Dans le cadre de la régionalisation, les écosystèmes devraient constituer la base territoriale. On devrait parler d'ECO-régions. Et cependant, il n'a pas été défini d'ECO-région dans le nord de l'Europe. En dépit de cette omission, la prise en compte de l'écologie a été quasi-déterminante lorsqu'on a formulé les notions de région de Barents, de région de la mer du Nord et de région de la mer Baltique au cours des années 90.

7. Il est donc fondé à penser, en ce qui concerne le développement futur des Etats du nord de l'Europe, que les régions, découpées en fonction de critères écologiques, joueront un plus grand rôle dans les domaines politique, économique et culturel. La notion de région demande toutefois à être redéfinie. Depuis les années 80, une conception bi-dimensionnelle a tendu à s'imposer dans les délibérations des instances européennes. Il est admis qu'il existe une Europe des régions et une Europe comprenant des régions. La première de ces notions vise une articulation horizontale de la coopération régionale et une gestion locale dans le cadre du fédéralisme, tandis que la deuxième a trait à une structure verticale où les régions jouent un rôle dans le cadre hiérarchique constitué par l'Etat-nation. Cette dualité est l'expression d'un processus de régionalisation caractérisé par une multitude de facteurs où les deux aspects de la notion de région sont complémentaires et, à ce titre, remplissent des fonctions différentes. Ces fonctions sont:

- intégrer ou internationaliser toujours davantage les systèmes régionaux et nationaux de production pour tenir compte de l'extension territoriale des cycles économiques, de l'apparition de formes souples de production et de l'interconnection des unités économiques;
- faire émerger des régions transfrontières;
- exiger l'autonomie et la gestion par des acteurs régionaux publics ou privés, et promouvoir le principe de la subsidiarité;

- établir des rapports de type non hiérarchique fondés sur le partenariat entre institutions nationales et institutions régionales dans le cadre de programmes communs;
- découvrir et nouer des liens historiques, sociaux et culturels transnationaux;
- résoudre les problèmes environnementaux et préserver les écosystèmes par delà les frontières étatiques et régionales.

8. La formation et la restructuration de régions européennes sont autant une manifestation de l'internationalisation en cours que du recul politique et économique de l'Etat national. Durant l'ère de l'Etat national dans les pays nordiques, les gouvernements locaux constituaient en fait des extensions d'un pouvoir politique central émanant du sommet et dirigé vers la base. L'action régionale était centrée sur la répartition des allocations, la mise en place de services publics et la délocalisation des industries en vue d'étendre le plein emploi à toute l'économie. Le pouvoir central édictait en matière de protection de l'environnement des lois et règlements à appliquer par tout le pays (Veggeland, N. 1992). Les autorités régionales et locales fournissaient l'infrastructure locale nécessaire à une production de masse de type fordiste, menaient une politique sociale et rivalisaient en matière de subventions pour attirer de nouveaux emplois ou empêcher la disparition d'emplois existants. Ce sont toutes là des tâches de grande importance qui ne devraient pas être abandonnées. Elles légitiment le développement des régions basées sur le pouvoir local; une Europe complémentaire des régions.

Cependant, aujourd'hui, on peut observer une réorientation des activités économiques et environnementales avec un plus grand accent placé sur la planification du développement, la régénération économique, l'esprit d'entreprise et les meilleures façons de rendre l'économie de la région plus compétitive dans sa nouvelle économie mondiale, l'environnement étant un des éléments de cette compétition. Il ne s'agit pas en l'occurrence simplement d'un difficile problème de planification technique, mais de la nécessité pour les instances régionales d'entreprendre des activités relevant d'autres domaines, allant de la mise en place d'infrastructures de base à la politique culturelle et à l'application de règlements relatifs à l'environnement en passant par l'élaboration de plans visant à mobiliser et à stimuler les agents économiques régionaux et locaux et les personnes susceptibles d'entreprendre des projets environnementaux (Friedmann, 1987). Dans une perspective régionale et spatiale, nous envisageons la formation de régions sans frontières fondées sur un système de gestion régionale; une Europe et une Europe du nord des régions.

9. Quatre forces principales sont à l'origine des efforts de gestion régionale et de régionalisation transfrontière dans les pays nordiques ou autres et continuent de les animer. Ce sont:

- a. l'avènement de nouvelles technologies, à savoir l'informatique;
- b. l'internationalisation et la mondialisation de l'économie mondiale;
- c. les formes souples de spécialisation engendrées par le type post-fordiste de production économique;
- d. le caractère mondial des problèmes écologiques.

Chacune à son tour est lourde de conséquences pour la viabilité à terme des structures régionales et pour l'aménagement de l'espace européen. Ces quatre forces tendent à réduire la portée politique et la capacité des régions administratives traditionnelles, mais à renforcer la position des régions fonctionnelles fondées sur la constitution de réseaux ainsi que les perspectives d'aménagement transfrontière.

10. Dans une perspective mondiale, l'émergence d'une nouvelle forme de société, accompagnée d'une conscience écologique, apparaît comme une condition préalable, et non des moindres, à la poursuite des processus en cours. Nous sommes à l'aube de la société de l'information qui repose sur une production de type post-fordiste (Amin (ed) 1994). Cette nouvelle forme de société est essentiellement déterminée par un contexte, à savoir celui des techniques de l'information, et par le cadre qu'elles créent pour des solutions politiques et institutionnelles. Géographiquement, la société de l'information est censée être un édifice pratiquement «sans frontière» et les nouvelles technologies sont la force qui sous-tend les efforts d'intégration structurelle dans lesquels sont engagés Etats nationaux et régions. Le traitement et le transport de l'information comme l'utilisation des nouveaux systèmes de communication sont des activités qui ne sont limitées par aucune frontière géographique (Hepworth, 1989). Les techniques informatiques donnent aux plans d'aménagement du territoire une nouvelle dimension que nous devrions apprécier et dont nous devrions tirer parti. Elles s'accordent fort bien avec la nécessité qui s'est faite jour dans le monde entier de contrôler l'exploitation de l'environnement et d'apporter aux problèmes des solutions débordant le cadre des frontières dans la perspective d'un développement durable.

11. La mondialisation progressive des économies de tous les pays, c'est-à-dire leur intégration structurelle et leur organisation transfrontière, est un élément important de l'intégration sans égard aux frontières dans la société de l'information. La mondialisation de l'économie signifie que les économies régionales ne peuvent être considérées que comme des nodules au sein d'un réseau économique mondial dont l'existence n'a pas véritablement de sens en dehors de ce contexte. Les problèmes écologiques locaux et régionaux sont un phénomène qui présente des similitudes avec ceux de l'économie mondialisée, car ils n'ont de sens que dans le contexte de l'environnement mondial. Nous sommes en fait parvenus au stade où le développement industriel durable est fondamentalement davantage tributaire d'une information qui ignore les frontières et des «autoroutes» de l'information que des traditionnelles actions ponctuelles limitées dans le temps et l'espace. Cela signifie que, dans la société de l'information, les stratégies de planification et de développement reposent davantage sur la création de structures d'information et de connaissances produisant des biens non matériels que sur la localisation de pôles de croissance conformes à la tradition fordiste où a lieu la production polluante de biens matériels. Cette évolution explique l'apparition de structures régionales de gestion et de stratégies régionales transfrontières. Elle peut être considérée comme une réponse à la réalité que constitue la société de l'information et comme un moyen de résoudre au plan politique les problèmes posés par le rôle des régions en tant que nodules au sein de différents systèmes transfrontières interconnectés.

12. Une des conséquences de l'absence de frontières de la société de l'information est que les structures organisationnelles débordent en général plus les frontières administratives, y compris celles des Etats nationaux, qu'elles n'opèrent à l'intérieur de ces frontières. Cela signifie que la société de l'information tend à asseoir son existence sur des activités qui ne sont pas limitées par des frontières et que l'Etat national étend son pouvoir politique et son contrôle à des arènes internationales. Du fait de cette évolution, le pouvoir politique de l'Etat national s'étendra sur le plan fonctionnel, mais son pouvoir territorial traditionnel s'amenuisera à mesure que son influence politique sera transférée à des institutions supra nationales telles que l'Union européenne. Ceci étant, et conformément au principe de la subsidiarité, il est fort besoin d'une active politique d'inspiration environnementale de la part de l'Union européenne. Dans une perspective d'aménagement du territoire, la décision qui a été prise, sur son initiative, à la réunion de Leipzig de 1994, d'adopter un «Schéma de développement de l'espace communautaire» intitulé SDEC, est prometteuse. Au plan européen, le SDEC a favorisé l'élaboration d'un ensemble de principes européens de planification composé de trois éléments intégrés:

- un système urbain polycentrique, aussi équilibré que possible, qui vise à décourager la concentration autour de quelques grands centres et la marginalisation des zones périphériques;
- un réseau d'infrastructure efficace respectueux de l'environnement qui assure une plus grande cohésion au territoire de la Communauté;
- un réseau européen d'espaces ouverts pour la protection des ressources naturelles, comportant des zones de protection classées suivant leurs fonctions particulières.

Les Etats du nord de l'Europe participent tous activement aux efforts faits pour définir une perspective paneuropéenne en matière d'aménagement du territoire et faire établir tous les plans nationaux et régionaux en Europe dans le cadre du SDEC. Le SDEC pourrait, entre autres régions transfrontières d'Europe, être appliqué dans celles de la mer Baltique et de la mer du Nord.

13. Une des conséquences des principes d'aménagement transfrontière du SDEC est que les pouvoirs territoriaux détenus par les autorités régionales traditionnelles et les compétences exercées par elles en matière de planification diminueront. Cela tient au fait que les compétences des services administratifs régionaux et locaux sont définies par l'Etat. La diminution des pouvoirs territoriaux de l'Etat national entraînera donc une réduction des pouvoirs et du contrôle exercé sur le territoire par les autorités régionales. La diminution de l'influence politique des pouvoirs locaux n'est toutefois pas sans compensation. Les régions tendent à réagir aux changements structurels affectant la position politique des pouvoirs locaux en recourant à des arrangements de gestion locale ou régionale dont la base de pouvoir est liée à la constitution de réseaux et de régions transfrontières. Notre analyse montre que la base de pouvoir de ces arrangements est plus fonctionnelle que territoriale.

Les changements structurels qui surviennent en matière de régionalisation constituent un défi pour tous les gouvernements nationaux européens. Ils en constituent également pour les structures étatiques solidement établies des pays nordiques. Tous les Etats devraient reconnaître que la régionalisation fondée sur la gestion locale et régionale donne à la politique une nouvelle dimension qui sera mise à l'épreuve au cours des années à venir. La question de la mesure dans laquelle cette nouvelle dimension contribuera à la définition de nouveaux champs d'action et à l'élaboration de nouvelles mesures de défense de l'environnement présente un intérêt particulier à cet égard.

14. De toute façon, la notion d'Europe en tant que région est en passe de changer du fait des nouvelles techniques, de l'internationalisation, de l'aménagement de l'environnement et de l'évolution politique en général. La mondialisation de l'économie et l'apparition d'instances politiques internationales transforment la position de l'Etat national, substituant à une souveraineté territoriale complète un pouvoir et une influence politique fonctionnels plus étendus mais sans frontières définies. Le processus de régionalisation s'en trouve modifié. Dans la société de l'information, il faut nous attendre à ce que l'existence d'organismes de gestion régionale, agissant sur le plan local et international, soit légalisée et se voit conférer un statut constitutionnel. Des régions fonctionnelles dépourvues de frontières continueront à être créées et compléteront progressivement les anciennes régions administratives créées par les gouvernements. L'avènement prochain d'une société de l'information et les appels en faveur d'un développement durable donnent à penser qu'il nous faut accepter que ce sont précisément ces régions fonctionnelles qui constitueront le nouvel avenir régional et écologique de l'Europe.

15. Puisque la société de l'information crée un nouveau cadre tant en ce qui concerne la position économique et politique des régions qu'en matière de planification régionale et spatiale, il convient d'adopter une perspective radicale (Veggeland, 1996) et de chercher auprès des entreprises multinationales des idées en matière de développement hors-frontières au lieu de s'en tenir toujours

aux théories traditionnelles d'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics peuvent s'inspirer utilement en la matière de l'effort de réflexion fait en matière d'orientations et d'institutions par les multinationales, et cela non parce que le mode de production des multinationales est écologiquement sain, mais parce que ces sociétés sont habituées à opérer dans une économie mondialisée et à appliquer des stratégies basées sur la création de réseaux sans frontière. La planification à venir aura en principe pour objectif de définir le nouveau rôle des régions. Elle reflètera l'action que les régions seront appelées à mener dans le nouveau cadre tracé à l'aménagement du territoire et au développement afin de veiller à l'environnement. Les théories classiques en matière de planification se bornent à élaborer des mesures et des stratégies d'action à l'usage des pouvoirs publics d'un Etat national hiérarchisé. Etablir des plans de développement dans un cadre aussi limité ne peut que déboucher sur un échec parce que la régionalisation transfrontière en cours et l'existence de problèmes environnementaux débordant les frontières qui appellent une solution créent de nouvelles «règles du jeu».

16. On est fondé à dire qu'il existe d'étroits liens structurels entre une intégration régionale plus poussée, un développement durable et une gestion locale. Etablir des plans dans un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) pourrait contribuer à réduire l'absence d'harmonie politique et d'initiative qui continue à paralyser les Etats nations de l'Europe dans l'ère ouverte par la conclusion du Traité de Maastricht. Il convient donc de promouvoir le nouveau modèle de création de régions sans frontière et de gestion locale qu'offre ce schéma pour promouvoir un développement durable. Les chercheurs, notamment dans les domaines de l'écologie, du droit, de l'économie et de la politique, devraient prendre ce modèle comme base et poursuivre leurs travaux dans cette direction. On ne parviendra à un développement durable que si planificateurs et politiciens proposent dès à présent des visions susceptibles de modifier les tendances actuelles, y compris des moyens de les réaliser.

17. En ce qui concerne l'Europe du nord, cette vision consisterait à faire de la région de la mer Baltique, de la région de la mer du Nord et de la région de Barents des ECO-régions. La création de telles régions aurait comme objectif de contribuer à la cohésion économique et sociale de ces zones et de parvenir à un développement durable qui ne porte pas atteinte à l'environnement. Il faudrait à cet effet élargir la base de pouvoir des structures de gestion régionale transfrontière existantes, à savoir le Conseil de la Baltique, la Commission de la mer du Nord et le Conseil régional de Barents. Dans certaines zones de ces régions se posent des problèmes économiques de périphérialité, d'absence de fonctions urbaines, de difficultés d'accès, etc.; certaines possèdent un potentiel économique plus important tandis que les questions d'environnement priment dans d'autres.

Le «centre» de la région de la mer Baltique est la mer Baltique qui, avec son arrière-pays, représente à maints égards un écosystème naturel. Le «centre» de la région de la mer du Nord est la mer du Nord qui, avec les terres et îles avoisinantes, constitue elle aussi un écosystème naturel. La région de Barents ne possède en fait pas de tel «centre». Mais la mer de Barents représente l'accès à d'immenses régions euro-arctiques, dont la péninsule russe de Kola est une partie essentielle au même titre que certaines parties du nord-ouest de la Russie, du nord de la Norvège, de Finlande et de Suède. En fait, on peut aisément la considérer comme un système écologique naturel.

Pour rester dans la logique des objectifs généraux, il faudra réaliser un plus grand équilibre économique et social dans les territoires de ces trois régions et améliorer la qualité de l'environnement dans les zones urbaines et rurales ainsi que dans la mer Baltique, la mer du Nord et la mer de Barents. L'orientation définie à leur sujet tient compte des principaux principes d'aménagement de l'espace communautaire énoncés dans plusieurs documents de l'Union européenne et recommandations du Conseil de l'Europe

18. L'Union européenne tend à prêter de plus en plus d'attention à la région de la mer Baltique et à la région de la mer du Nord dans le cadre des efforts qu'elle fait pour définir une perspective paneuropéenne d'aménagement du territoire. Elle s'est en revanche moins penchée sur la région euro-arctique de Barents. C'est là une erreur. Ainsi qu'on l'a souligné dans le présent document, la région de Barents est exceptionnellement vulnérable. En tant que région frontière entre la Russie et les pays nordiques, elle est sensible du double point de vue politique et économique. Elle l'est plus encore en raison de sa singularité écologique, car l'équilibre écologique y est profondément perturbé et menacé. Du côté de la Russie, des industries hautement polluantes causent de très sérieux dommages à l'environnement. Plus grave encore cependant est le fait que des quantités énormes de déchets nucléaires ont été entreposés sur terre et dans la mer de Barents durant l'ère soviétique. Il est urgent qu'une action internationale soit menée dans la région pour nettoyer, enlever et mettre en lieu sûr les déchets nucléaires et restructurer les industries hautement polluantes. Si rien n'est fait, il est fort probable que les déchets nucléaires entreposés causeront à terme des catastrophes écologiques de dimension planétaire. Dans un schéma de développement durable de l'espace communautaire, la région de Barents devrait être promue du point de vue politique et devrait recevoir une attention spéciale pour ce qui est du domaine écologique.

## **STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DES ETATS DU NORD DE L'EUROPE, DE LA MER BALTIQUE ET DE LA MER DE BARENTS**

### **Quelle politique commune européenne pour les régions polaires ?**

**M. Esko LOTVONEN**  
**Directeur Exécutif**  
**Conseil Régional de Lapland**  
**Rovaniemi, Finlande**

Dans le cadre du thème du présent séminaire, à savoir: «Stratégies pour un développement durable des Etats du nord de l'Europe», il se présente de nombreuses formes de coopération organisée et de nombreuses zones géographiques de coopération. Il faut étudier de près ce tableau extrêmement contrasté. Cette diversification s'explique par la diversité des cultures, des conditions de vie, des moyens d'existence et des superficies.

Avec l'adhésion de la Finlande et de la Suède, l'Union européenne a acquis une nouvelle dimension nordique. Sur le plan régional, les conséquences ont été importantes pour le développement, qu'il s'agisse des questions de fond ou des questions d'organisation.

La notion de régions polaires est assez complexe. Aux fins de mon exposé, je désignerai par là les régions que le cercle polaire englobe ou traverse. Cette définition recouvre donc des comtés de Laponie en Finlande, Norrbotten en Suède, Nordland, Troms et Finmark en Norvège, ainsi que Mourmansk, Arkhangelsk et les régions septentrionales de la Carélie en Russie. Dans une acception plus large, cette notion comprend aussi des comtés situés plus au sud, à savoir Ostrobotnia-Nord, Kainuu et la Carélie du Nord en Finlande, et Västerbotten en Suède. Les ressources et le savoir-faire de ces régions sont autant d'atouts pour l'action concrète de développement à réaliser dans l'extrême nord de l'Europe.

### **La dimension nordique et la coopération dans les régions polaires**

La Commission européenne a organisé la première réunion sur le thème de la Dimension nordique le 18 mars 1997 à Rovaniemi. Il s'agissait de faire le point sur l'état du développement et de la coopération transfrontières dans le nord et de rassembler des idées et des matériaux dans la perspective du renouvellement des fonds structurels de l'Union européenne après 1999.

On a englobé dans cette dimension nordique les régions riveraines de la Baltique, la région euro-arctique de la mer de Barents, les régions de Russie limitrophes de la Finlande et également l'Ecosse. Il s'agit là davantage d'un cadre politique que d'un cadre opérationnel. Sur le plan opérationnel, les régions à envisager pour la coopération, sur la base d'un projet, doivent être de taille plus réduite. Il faut également attacher une grande importance à la mise en œuvre du programme Objectif 6 de l'Union européenne dans les régions nordiques à faible densité de population.

S'agissant de la politique régionale, la forme de coopération la plus traditionnelle dans les régions polaires est l'action déployée par les comités de la calotte glaciaire. Ils ont été créés à la fin des années 60. Leurs

domaines de coopération sont les entreprises, la recherche et l'éducation, le tourisme, l'environnement et la culture. Interreg II A-Calotte glacière a donné une puissante impulsion à la coopération dans cette zone, coopération qui semble enfin englober les communautés et collectivités locales. Des progrès sont réalisés, surtout entre la Laponie et Norrbotten dans la vallée du Tornio. L'ouverture complète de la frontière a accru la coopération entre les petits villages situés sur les deux rives du Tornio.

Les villes de Tornio en Finlande et de Haparanda en Suède sont un très bon exemple de la coopération étroite existant entre des services municipaux. Les deux villes ont en commun des écoles, des équipements sportifs, des services de sauvetage et des réseaux d'assainissement.

La coopération bilatérale entre la Laponie et la région de Mourmansk s'est développée à partir de 1988. Il en va de même de la coopération entre Norrbotten en Suède et le nord de la Norvège. La coopération bilatérale directe dans la zone frontière entre la Finlande et la Russie a été officialisée par l'accord conclu entre ces deux pays en 1992 sur la coopération entre les régions frontalières.

Dans la région euro-arctique de la mer de Barents, la coopération multilatérale est plus récente, puisqu'elle a été établie en janvier 1993; elle vise la région de la calotte glacière dans les pays du nord et les régions de Mourmansk, d'Arkhangelsk et de Carélie en Russie. En réalité, la coopération dans la région de mer de Barents recouvre un programme d'aide aux régions russes. On envisage d'élargir la zone de cette coopération en y englobant les comtés d'Ostrobothia-Nord et de Kainuu en Finlande et de Västerbotten en Suède. Ceci devrait permettre d'en finir avec une coopération conçue à l'origine pour régler les problèmes et relever les défis du développement de l'extrême nord, en mettant moins l'accent sur les questions concernant les populations autochtones, l'environnement et l'infrastructure pour s'intéresser davantage aux questions économiques, à l'enseignement et à la recherche.

Du point de vue de la Laponie, les résultats concrets de la coopération régionale ont été assez modestes, en partie du fait du manque de ressources financières et de pouvoir de décision de la région, sauf pour ce qui est du nord de la Norvège.

Un autre grave sujet de préoccupation tient aux lacunes de l'organisation régionale. Il existe à ce niveau dix groupes de travail, ce qui a fragmenté excessivement le travail. La coopération régionale souffre également du faible degré d'engagement politique régional imputable à l'inexistence ou à la faiblesse des organisations politiques régionales, à tout le moins en Finlande. Il faudrait donc réorganiser le Conseil de la région de la mer de Barents. Ainsi réorganisé, le Conseil pourrait jouer un rôle stratégique et politique plus affirmé, compte tenu de son vaste champ géographique, qui pourrait être encore élargi.

La coopération dans les régions polaires a été grandement stimulée par les programmes de l'Union européenne, à savoir Interreg-Calotte glacière et Interreg II A-mer de Barents dans la région de la calotte glacière et dans les régions de Mourmansk et Arkhangelsk. Interreg II A-Carélie est en voie de réalisation entre la Carélie et les comtés frontaliers finlandais d'Ostrobothia Nord, de Kainuu et de Carélie du Nord. Ces programmes orientés vers l'est doivent permettre aux partenaires et acteurs dans les régions de l'Union européenne d'améliorer leur coopération avec leurs homologues Russes.

L'enveloppe financière d'Interreg-Calotte glacière est de 40,5 millions d'écus. Les priorités du programme doivent aller à la création d'entreprises, à la mise en valeur des ressources humaines et à l'administration de la région. Le programme comprend des sous-programmes destinés spécifiquement à la population Sámi, qui les gère et décide elle-même de l'utilisation des fonds aux fins de ces sous-programmes.

Le programme Interreg II A de la région de la mer de Barents a une enveloppe financière de 36,5 millions d'écus. Le programme couvre la région de la calotte glaciaire et la région de Mourmansk, ainsi qu'une partie de la région d'Arkhangelsk. Le Conseil régional de Laponie, étant au centre de la région du programme, est l'interlocuteur direct de la Commission de l'Union européenne. Le programme a pour priorités la création d'entreprises, la mise en valeur des ressources humaines et tout ce qui concerne l'infrastructure, la culture et les soins de santé.

Ces dernières années, le programme Tacis de l'Union européenne n'a cessé de gagner en importance. En 1995, un programme d'action pour le nord-ouest de la Russie a été accepté, avec une enveloppe financière de 27,5 millions d'écus. Au programme Tacis est venu s'ajouter le programme Tacis CBC et la possibilité de financer également de petits investissements, en plus de l'assistance technique. L'enveloppe financière annuelle est d'environ 30 millions d'écus.

On ne peut qu'approuver les priorités actuelles du programme Tacis CBC. Le développement des points de passage aux frontières est important pour des régions qui manquent d'une infrastructure et où les distances sont grandes. Pour l'ensemble de la région de la mer de Barents, le plus important point de passage frontalier se trouve à Salla en Laponie. Il offre la possibilité à la partie méridionale de la péninsule de Kola de coopérer plus étroitement avec la Laponie et le comté de Norrbotten à l'ouest. A plus long terme, la reconstruction du tronçon de voie ferrée manquant (75 km) au point de passage frontalier de Salla est un objectif important.

Les questions d'environnement présentent une très grande importance pour la coopération des régions polaires. Pour nous, cela signifie l'amélioration de la situation sur le plan de la sécurité nucléaire et des émissions industrielles, la coopération aux activités de protection de la nature, l'échange d'informations et le transfert de technologie destinés à améliorer l'environnement, des projets d'alimentation en eau potable, le tourisme écologique, etc.

On envisage différents types de coopération entre les administrations dans le domaine de l'éducation et de l'échange d'expériences portant sur les meilleures pratiques. Il importe également de développer la coopération au niveau local, de personne à personne. A cet effet, différents types de coopération transfrontière dans les domaines culturel, administratif, économique et scientifique sont mis en œuvre et d'autres planifiés.

### **Développement des régions polaires à faible densité de population**

Comme indiqué plus haut, le programme Objectif 6 montre bien comment l'Union européenne a accepté le principe de la Dimension nordique et apporté une réponse aux problèmes spéciaux que connaissent les parties septentrionales de la Scandinavie. L'accord d'adhésion énonce les critères retenus au titre de l'Objectif, dont le plus important est la faible densité de population (moins de huit habitants au km<sup>2</sup>).

Le budget d'Objectif 6 en Finlande est de 7,6 milliards de marks finlandais, dont 2,6 milliards sont fournis par l'Union européenne, ce qui représente 21 pour cent du montant total octroyé à la Finlande au titre des fonds structurels de l'Union européenne. Le début de la réalisation du programme en Finlande remonte à une période s'étalant entre 6 et 18 mois, selon les autorités administratives intéressées: il a commencé en 1995 dans le secteur relevant du ministère du Commerce et de l'Industrie, par exemple, mais seulement à l'automne 1996 dans le secteur relevant du ministère de l'Agriculture et de la Foresterie.

Les acteurs principaux du programme sont les conseils régionaux et les associations qu'ils animent, ainsi que l'administration locale. Le programme fonctionne depuis un an en moyenne; pendant sa préparation et en cours d'exécution, les régions intéressées ont acquis une vaste gamme d'expériences qu'on peut résumer comme suit:

- la préparation et l'approbation du programme n'ont pris que très peu de temps, grâce aux régions elles-mêmes. Même si certains accents mis dans les programmes régionaux n'apparaissent pas évidents du point de vue national pour ce qui est d'Objectif 6, ils n'en ont pas moins exercé en pratique une influence considérable sur l'allocation des ressources au sein des régions;
- la réalisation du programme a commencé rapidement dans les régions. La coopération régionale s'est renforcée et a bien fonctionné, comme l'atteste le fait que 35 à 45 pour cent des fonds réservés aux programmes régionaux ont déjà été affectés et qu'une décision a déjà été prise concernant une autre tranche de 25 à 30 pour cent;
- le principal obstacle vient de la bureaucratie, dont la rigidité se traduit par le manque de cohérence dans l'établissement du budget correspondant au financement national, le nombre excessif de restrictions figurant dans les règlements nationaux et l'incapacité de déléguer aux régions le pouvoir de décision nécessaire;
- objectif 6 est un programme étendu, qui comporte un financement pour des projets comme ceux prévus au titre des Objectifs 3, 4 et 5a. Cela implique que le soutien LFA, par exemple, ne représente pas moins de 24 pour cent de la contribution totale de l'Union européenne à Objectif 6. Cela signifie également qu'il y a eu moins d'occasions de financer d'autres activités de développement. On ne peut donc pas dire que le soutien accordé aux Objectifs 2 et 5b a été beaucoup plus mesuré;
- l'appui financier accordé à Objectif 6 pour la période en cours est insuffisant, compte tenu des problèmes de développement existant dans ce domaine ou du soutien accordé aux domaines correspondants d'Objectif 1. On n'y trouve pas grand chose en matière de politique régionale, suite aux coupes claires pratiquées dans le budget par le gouvernement central, ce qui signifie en pratique que le principe d'additionalité consacré par la politique structurelle de l'Union européenne n'a pas été appliqué comme prévu;
- il est prématuré d'évaluer l'impact qu'Objectif 6 a eu sur le développement, car les projets viennent d'être lancés ou sont encore en cours de réalisation. Certains projets ont bien fonctionné et ont favorisé le développement régional dès le début, tandis que d'autres font appel à des processus à longue échéance et ne pourront être évalués qu'après plusieurs années. Il est un fait que le programme a permis aux régions de mettre en œuvre leurs propres plans à partir de leurs propres stratégies, ce qui permet d'utiliser efficacement les ressources locales et d'apporter un soutien appréciable à la mise en réseau des fonctions.

Les problèmes spécifiques du nord de la Scandinavie, c'est-à-dire le domaine correspondant à Objectif 6, tiennent à la faible densité de population, à l'exiguïté des centres peuplés, à la situation périphérique, aux distances et à la rigueur du climat. Ce sont là autant de facteurs permanents qui entravent la création d'entreprises et le développement régional. C'est pourquoi, si l'on veut développer cette région, il faut concevoir des mesures spéciales à appliquer sur une longue période.

Les besoins de développement de la Finlande sont bien décrits par les facteurs suivants, qui constituent les conditions préalables du développement de la région:

- la base économique de la région est toujours fragile (voir le PNB). Il y a eu certaines améliorations récemment, grâce aux progrès enregistrés par l'industrie lourde;
- la population a continué de diminuer, en particulier en 1996 où il y a eu une perte nette de population de 3 600 personnes dans l'ensemble des régions couvertes par l'Objectif (total de la population: 835 000 habitants);
- le taux de chômage, qui est inquiétant, y est le plus élevé du pays, puisqu'il va de 23,3 pour cent dans le sud du Savo à 28,1 pour cent en Laponie (1996/1997). Pour l'ensemble de la région couverte par Objectif 6, le taux est de 25,6 pour cent;
- la région doit faire face actuellement à deux types de changements structurels, ceux qui touchent les zones rurales et ceux qui touchent l'administration publique. L'analyse des indicateurs concernant la structure de l'emploi montre que le pourcentage de personnes travaillant dans l'agriculture et la foresterie est plus élevé dans la zone couverte par Objectif 6 que dans l'ensemble du pays (15,1 pour cent contre 7,4 pour cent) et que le pourcentage des personnes travaillant dans l'industrie manufacturière est plus faible que la moyenne nationale (22,3 pour cent contre 26,5 pour cent). En outre, le secteur public contribue davantage à l'emploi. Pendant la période 1995-2002, le montant des subventions de l'Etat aux communes diminuera davantage dans cette région que dans les autres parties du pays; il sera donc encore moins facile de maintenir le même niveau de services municipaux et le même nombre d'emplois dans l'administration locale qu'ailleurs dans le pays. Il ne faut pas perdre de vue non plus l'importance du rôle que jouent les communes en Finlande, où elles sont le moteur du développement économique local grâce aux bonnes conditions qu'elles offrent aux entreprises, tant dans le secteur manufacturier que dans le secteur du tourisme.

Les traités de l'Union européenne (article 130 a à d relatif à la cohésion) stipulent que l'Union s'efforce, en particulier, de réduire les disparités de développement entre les régions et le retard de celles d'entre elles qui sont désavantagées, notamment les zones rurales. Il faudra veiller à réaffirmer ce principe lorsque l'on préparera la prochaine période des fonds structurels.

### **Directives pour le développement futur des régions polaires**

Les pays du nord, la Russie et l'Union européenne devraient se persuader de l'importance qu'auront les régions polaires à l'avenir. Ces régions ont certes des problèmes particuliers en matière de développement, mais elles possèdent aussi de grands atouts pour le développement des pays auxquels elles appartiennent et pour l'ensemble de l'Europe. La dimension nordique est importante du point de vue politique et sur le plan de la sécurité; les régions polaires sont vulnérables sur le plan de l'environnement, mais leurs ressources naturelles en font des régions riches.

Les régions du nord ont beaucoup à offrir aux autres régions d'Europe dès à présent et à plus longue échéance. Dans la perspective des politiques qui seront déployées au titre de la politique structurelle de l'Union européenne, il est indispensable qu'Objectif 6 soit maintenu pendant la prochaine période des fonds structurels (2000 à 2006) et que l'on augmente les ressources financières prévues à cet effet.

La future politique de développement de l'Union européenne devrait comprendre une dimension nordique affirmée, qui serait le pendant des activités de développement méditerranéennes et bénéficierait du même type de financement. La Dimension nordique comprendrait la coopération de la région de la Baltique, la coopération euro-arctique réorganisée de la région de la mer de Barents, la coopération dans le Grand Nord (calotte glaciaire) et avec les régions frontalières de la Russie et de la Finlande. Il faudrait également tenir compte des liens existant entre les pays du nord et l'Ecosse. A cette configuration politique élargie

devraient correspondre dans le Grand Nord des programmes opérationnels Interreg recouvrant des zones de coopération plus réduites, comme la coopération dans la région de la calotte glaciaire, la coopération de la région de la calotte glaciaire avec Mourmansk et Arkhangelsk, ou celle de la Carélie avec les comtés finlandais limitrophes. Ces programmes Interreg devraient être réalisés en coopération étroite avec le programme russe Tacis CBC, de manière à produire un effet de synergie. Il y a aujourd'hui de grands écarts de niveau de vie dans les régions frontières de la Finlande et de la Russie. Des activités transfrontières de développement permettraient de stabiliser la situation à de nombreux égards. La coopération en direction de l'est va aller croissant, mais il ne faudrait pas pour autant négliger la coopération traditionnelle entre les pays du nord.

Il faudrait préserver le rôle de l'agriculture dans les régions polaires, car elle forme, avec les productions qui en découlent, la base des établissements ruraux. La seconde priorité devrait aller au développement de petites et moyennes entreprises dans le domaine du tourisme, des techniques adaptées aux climats froids et des industries légères fabriquant des produits modernes et fonctionnels pour lesquels la part des coûts de transport n'est pas aussi élevée. Une fois que ces activités auront pris un bon départ dans le cadre d'Objectif 6, il faudra veiller à les faire bénéficier d'une utilisation efficace des techniques de l'information et des techniques de l'éducation à distance. Il est indispensable à cet effet que les PME puissent compter sur un véritable soutien financier pendant les phases de démarrage et de développement.

Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, les programmes Interreg IIC devraient continuer de relier également la partie nord de la région russe de la mer de Barents à la mer Baltique via la calotte glaciaire. Une de ces régions plus petites dont il faudra tenir compte dans l'aménagement du territoire est la région du golfe de Botnie, qui devrait devenir le point d'appui logistique pour les futurs transports entre la mer Baltique et la mer de Barents.

La coopération dans le nord devrait se fonder davantage sur des liaisons horizontales. Il faudra attacher une grande importance à la constitution de corridors de trafic bien structurés, comme le corridor de Barents qui traverse la Laponie depuis le cap nord jusqu'à la région de Mourmansk via Norrbotten, le corridor d'Arkhangelsk qui traverse la Carélie et le futur passage nord-ouest allant de la mer de Barents au détroit de Behring. Le développement de ces corridors exigera qu'on renforce les activités d'aménagement du territoire et la coopération entre les régions polaires.

En conclusion, je voudrais dire qu'il faudrait porter une attention plus grande aux régions polaires d'Europe. Le rôle de ces régions du nord s'accroît très rapidement à l'échelle mondiale et il ne faudrait pas que nous, les Européens, nous laissions passer notre chance dans ce domaine. Au nom du Conseil régional de la Laponie et du comté situé le plus au nord de l'Union européenne, je demande instamment à chacun de participer à cet important chantier de développement.

## **STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DES ETATS DU NORD DE L'EUROPE, DE LA MER BALTIQUE ET DE LA MER DE BARENTS**

### **Politique d'aménagement du territoire entre les Etats du nord de l'Europe: exemple pour une politique paneuropéenne d'aménagement du territoire**

**Dr Welf SELKE**  
**Conseiller**  
**Ministère fédéral de l'Aménagement du territoire,**  
**de la Construction et de l'Urbanisme**  
**Bonn, Allemagne**

#### **1. Pourquoi le continent européen a-t-il besoin d'une stratégie paneuropéenne de l'aménagement du territoire ?**

Les conditions politiques générales dans lesquelles s'inscrit le développement des villes et des régions en Europe ont changé du tout au tout. L'Europe connaît une transformation structurelle qui aura des conséquences d'une grande portée. La mondialisation, l'apparition de domaines d'innovation et le développement de nouvelles techniques ont un impact direct sur les structures économiques régionales et sur les marchés du travail des Etats membres du Conseil de l'Europe. Depuis le démantèlement du Rideau de fer, les économies nationales de tous les pays d'Europe se sont rapprochées pour former un marché paneuropéen. Les accords d'association conclus ces dernières années avec les pays d'Europe centrale et orientale et les accords de partenariat conclus avec la Fédération de Russie et l'Ukraine constituent un pas important sur la voie de l'intégration de ces pays dans le Marché unique.

L'ouverture d'économies dont l'accès était interdit pour des raisons politiques n'a pas facilité la situation économique de nombreuses villes et régions d'Europe qui doivent apprendre aujourd'hui à concourir pour obtenir des investissements dans une zone économique uniforme. L'avenir de leurs habitants est étroitement dépendant des avantages et des inconvénients que présente la situation de ces villes et régions.

Selon le premier rapport sur la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne, les disparités spatiales et sociales ne disparaissent pas nécessairement à mesure que les économies nationales se rapprochent, et ce, malgré l'injection de montants importants provenant des fonds structurels. D'après ce rapport, il n'y a pas eu de réduction notable des disparités entre les différentes régions de l'Union européenne entre 1983 et 1993. Les différences régionales dans l'Union européenne calculées sur la base du revenu par habitant représentent plus du double de ce qu'elles sont aux Etats-Unis.

D'après la Commission européenne, qui tire ainsi les conclusions de ce rapport, les problèmes que doivent affronter les villes et les régions d'Europe sont imputables en dernière analyse au déséquilibre qui continue de caractériser l'utilisation de l'espace sur le continent européen, comme l'attestent l'énorme surpopulation des zones métropolitaines, le manque de réseaux transeuropéens de communication et d'alimentation en énergie, l'utilisation non durable des ressources et la diminution de la population dans les zones rurales. Cette situation s'explique en partie par le legs historique d'un développement séparé, mais aussi par les différences en matière de planification du développement dans les quinze Etats

membres. Il en résulte des contradictions et des déséquilibres dans la politique d'aménagement du territoire. Ainsi donc, dans un marché commun, des mesures de développement importantes sur le plan régional et/ou l'arrêt des investissements peuvent avoir des conséquences considérables pour le développement des villes ou des régions dans d'autres pays européens. La Commission européenne doit donc prendre des mesures en matière d'aménagement du territoire au niveau européen, en s'appuyant sur la nouvelle initiative communautaire Interreg «Aménagement du territoire» (IIC), dans le cadre de laquelle coopèrent les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans différents Etats membres et pays tiers.

Les membres de l'Union européenne élaborent en ce moment le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), qui devrait fournir un cadre directeur destiné à faciliter la réalisation des objectifs de la cohésion économique et sociale, car, selon la Commission, il faut mettre sur pied, parallèlement à la politique structurelle, d'autres politiques sectorielles en vue de réaliser l'objectif dit de la cohésion. Le SDEC devrait constituer une stratégie intégrée d'aménagement du territoire pour l'Union européenne. Il faut cependant savoir qu'une coopération étroite entre les autorités chargées de l'aménagement du territoire existe déjà en dehors de l'Union européenne.

Les pays riverains de la Baltique ont adopté un cadre pour l'aménagement du territoire de la région de la Baltique. Cette région devrait constituer un modèle de développement durable et écologiquement rationnel. Contrairement à ce qui s'est passé au niveau de l'Union européenne, les membres intéressés de l'Union européenne et les Etats reconstitués de la région de la Baltique, y compris le Bélarus, ont collaboré dès le début à l'élaboration du document «Vision et stratégies pour la région de la Baltique à l'horizon de 2010» (VASAB 2010). Toutefois, dans d'autres sous-régions de l'Europe, comme la région de la mer Noire ou la région danubienne, il n'existe pas encore pour les villes et les régions de perspectives supranationales de développement qui pourraient être intégrées dans une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire.

Comme le montrent les exemples de l'Union européenne et de la région de la Baltique, il est nécessaire, dans des économies nationales qui se rapprochent pour former un marché paneuropéen, d'appuyer un tel processus en mettant en œuvre une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire. En l'an 2000, l'Allemagne accueillera à Hambourg, lors de l'Exposition universelle (Expo 2000), la 12<sup>e</sup> Conférence européenne des ministres chargés de la planification régionale. Le point fort de cette conférence devrait être, selon nous, l'examen d'un document exposant une stratégie paneuropéenne de l'aménagement du territoire. Visant essentiellement à renforcer la cohésion spatiale dans le cadre du développement durable des villes et régions d'une Europe en expansion, la 12<sup>e</sup> Conférence pourrait trouver place dans Expo 2000 sous le thème «Environnement et développement». Cette stratégie peut également servir de cadre au dialogue intercontinental avec d'autres zones économiques comme l'ALENA, le MERCOSUR ou l'ASEAN qu'Expo 2000 est censée amorcer. Une telle stratégie peut offrir un modèle non seulement pour l'Europe, mais également ailleurs afin d'harmoniser des unions économiques appelées à constituer de grands marchés et un aménagement du territoire qui soit viable.

## **2. Quels pourraient être les objectifs et domaines d'action d'une telle stratégie ?**

Les autorités nationales chargées de l'aménagement du territoire dans deux sous-régions d'Europe ont présenté des stratégies dans ce domaine. En 1994, sous la présidence allemande du Conseil, les douze Etats membres de l'Union européenne et les quatre pays candidats à l'adhésion, à savoir la Suède, la Finlande, l'Autriche et la Norvège, se sont accordés sur les principes d'une politique d'aménagement de l'espace européen, lors d'une réunion informelle du Conseil des ministres à Leipzig. Cette même année, les ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les pays riverains de la Baltique, y compris le Bélarus, ont adopté un cadre pour l'aménagement du territoire dans la région. Ces deux documents devraient permettre de jeter les bases d'une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire qui

s'appliquerait dès à présent à vingt-deux des quarante membres du Conseil de l'Europe.

Ce que ces perspectives en matière d'aménagement du territoire ont en commun et qui vaut pour une grande partie de l'Europe, c'est le principe du développement durable dont elles font leur objectif principal, autrement dit l'objectif d'une Europe viable. Dans cette approche, comme cela est affirmé dans le document de base adopté à Leipzig, l'économie et l'écologie sont comme «les deux faces de la même pièce» c'est-à-dire de la maîtrise d'un développement régional bien ciblé. Il peut certes y avoir aujourd'hui des conflits entre ces deux aspects, mais à la longue la qualité de l'environnement deviendra toujours davantage la pierre angulaire du développement économique, comme elle est déjà aujourd'hui un important facteur pour la localisation des investissements. Un aménagement viable de l'espace pourrait donc promouvoir la compétitivité et stimuler l'emploi:

- le développement économique et environnemental de l'Union européenne doit se fonder sur une structure plus équilibrée de l'espace. Des politiques d'aménagement du territoire doivent combiner les objectifs suivants:
- le développement: restructurer et renforcer les régions plus faibles de l'Europe qui présentent une importance particulière pour la cohésion territoriale de l'Union européenne;
- l'équilibre: aligner, sans tenir compte des frontières nationales, les conditions de vie et de travail de la population vivant dans des régions où les niveaux de développement sont différents;
- la protection: préserver, établir ou rétablir au sein d'un réseau transnational équilibré un système cohérent d'espaces ouverts ayant chacun sa propre fonction.

Afin de réaliser les objectifs opérationnels de l'aménagement du territoire, le document adopté à Leipzig recommande que le SDEC, dont les Etats membres de l'Union européenne doivent discuter lors d'une réunion informelle du Conseil des Ministre à Noordwijk (Pays-Bas), le mois prochain, encourage les mesures ci-après d'aménagement de l'espace européen:

- un système polycentrique et équilibré de régions urbaines qui s'efforce d'éviter une concentration excessive dans un petit nombre de centres importants et la marginalisation des zones périphériques;
- un réseau d'infrastructures efficaces et écologiquement rationnelles qui renforce la cohésion territoriale de l'espace communautaire;
- un système européen d'espaces ouverts qui améliore la protection des ressources naturelles en créant des zones de protection graduée, compte tenu des diverses fonctions.

VASAB 2010 vise également à réaliser un développement durable. En outre, cette initiative est axée sur les valeurs de base suivantes:

- la liberté: cela signifie la possibilité d'une participation réelle et démocratique au processus régional et local de planification et de développement. La garantie de la subsidiarité est un instrument important qui doit faciliter la participation. Le principe de subsidiarité contribue à améliorer et à renforcer la qualité des décisions et leur acceptabilité politique;
- la solidarité: elle caractérise une société de bien-être qui partage les bienfaits du développement pour le plus grand bien de tout le territoire.

La politique de l'aménagement du territoire dans la région de la Baltique prise dans son ensemble devrait promouvoir ces trois valeurs de base. VASAB 2000 décrit les grands domaines d'action qui s'ouvrent

devant la politique d'aménagement du territoire, comme le fait le document de base adopté à Leipzig:

- renforcement des zones urbaines importantes sur les plans régional, national et européen (les «perles»);
- établissement de liaisons efficaces et durables entre ces régions urbaines par le biais de réseaux de transport et d'alimentation en énergie (les «cordons»);
- aide aux régions qui ont des problèmes et des atouts particuliers, comme les îles, les régions côtières, les paysages naturels ou les zones frontalières (les «rustines»).

En comparant ces deux stratégies, on voit bien tout ce qu'elles ont en commun pour ce qui est des objectifs et des domaines d'action. Il y a cependant une différence marquée: la politique d'aménagement du territoire dans l'Union européenne vise en grande partie à réaliser une convergence spatiale en ancrant davantage les politiques communautaires dans des perspectives d'aménagement du territoire, alors que la politique d'aménagement du territoire dans la région de la Baltique entend promouvoir un processus démocratique et décentralisé.

### **3. Pourquoi la coopération dans la région de la Baltique est-elle un modèle pour la coopération paneuropéenne ?**

Les quatre pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et les pays en transition, à savoir la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, le Bélarus et les régions russes riveraines de la Baltique (Kaliningrad, la Carélie et Saint-Petersbourg) coopèrent dans la région de la Baltique. Le trait dominant de la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire est l'effort déployé pour surmonter les anciennes divisions – le Rideau de fer – et rétablir la coopération traditionnelle et féconde qui existait à cet égard.

L'aide à la planification nationale et à la conception de structures administratives est particulièrement demandée, les pays en transition ayant besoin, du fait de l'instauration de l'économie de marché, d'un cadre juridique de planification et d'un processus administratif et décisionnel susceptibles de diriger les investissements privés vers les domaines appropriés et d'assurer une planification fiable à long terme.

Il ne faudrait pas oublier que la désintégration des pays à économie planifiée a entravé soudainement les perspectives de développement de ces pays. Nombre de villes et de régions de l'ancien bloc communiste dépendaient d'une ou de quelques entreprises publiques dont la création ne répondait pas à une logique économique mais à des raisons essentiellement politiques. Avec l'instauration des structures de marché, des marchés traditionnels se sont effondrés et les avantages et désavantages économiques et géographiques des différentes régions et villes apparaissent de nouveau de façon évidente. Les investissements étrangers jouent un rôle important aujourd'hui, comme c'est du reste le cas dans l'Union européenne. Suite à l'ouverture des nouveaux marchés, ces investissements se concentrent avant tout dans les capitales et dans un petit nombre de régions attrayantes, situées pour la plupart près des frontières extérieures de l'Union européenne.

La désintégration des structures économiques et sociales des pays d'Europe centrale et orientale que remplacent un petit nombre de régions favorisées, d'une part, et le reste du territoire, où le processus de transformation n'est pas suffisamment ancré, d'autre part, comporte le danger de voir apparaître à moyen terme des tensions politiques internes et rend plus difficile l'adhésion à l'Union européenne, compte tenu des disparités régionales croissantes. Aussi les pays en transition souhaitent-ils disposer de points de repère en matière d'aménagement du territoire afin de garantir qu'un nombre aussi élevé que possible de régions et de villes bénéficient des avantages des nouveaux systèmes économiques et sociaux. A cet égard, une perspective paneuropéenne d'aménagement du territoire devrait fournir l'appui politique et technique

requis.

Il n'est pas possible d'appliquer à l'ensemble de l'Europe les buts et objectifs ambitieux assignés à l'aménagement du territoire des quinze Etats membres de l'Union européenne. Il n'y a pas suffisamment de fonds pour mener à bien une telle politique d'aménagement du territoire et il n'existe pas, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de politiques paneuropéennes dotées de pouvoirs décisionnels capables d'influencer les structures spatiales. Le véritable objectif d'une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire doit être de clarifier dans les pays d'Europe centrale et orientale le rôle dévolu à la politique d'aménagement du territoire en vue du développement économique et social d'un territoire. Il faut également encourager l'échange d'informations et le transfert de savoir-faire moderne en matière d'aménagement du territoire.

La région de la Baltique peut servir d'exemple pour une coopération entre les pays du continent européen, en dépit de l'ancien Rideau de fer. C'est dans cette région que les plus grands progrès ont été réalisés en matière de coopération transnationale entre les pays membres de l'Union européenne et les pays non membres. Ce qu'il faut signaler à propos de cette coopération, c'est que non seulement on examine ensemble des notions relativement abstraites d'aménagement du territoire, mais qu'en même temps des efforts sont entrepris pour traduire les objectifs communs et les champs d'action définis conjointement dans des projets transnationaux concrets.

#### **4. Comment fonctionne la coopération entre les autorités nationales chargées de l'aménagement du territoire dans la région de la Baltique ?**

Les autorités nationales responsables de l'aménagement du territoire dans les pays riverains de la Baltique coopèrent au sein du Comité de l'aménagement du territoire dans la région de la Baltique. Les *Länder* de Mecklembourg-Poméranie occidentale et du Schleswig-Holstein y participent au titre de la délégation allemande. La délégation russe est composée exclusivement de représentants des régions de Kaliningrad et de Carélie, ainsi que de la ville de Saint-Pétersbourg. Le secrétariat est établi à Gdansk et la présidence est assurée actuellement par la Lettonie, comme c'est le cas du Conseil de la mer Baltique.

Le Comité prépare, entre autres, les Conférences des ministres de l'aménagement du territoire, qui se tiennent au moins tous les deux ans depuis 1992. Contrairement à ce qui est le cas au Comité de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne, les documents n'émanent pas tous du secrétariat ou du pays qui assure à ce moment la présidence; il y a une division du travail entre les pays participants, ce qui favorise la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire, sans compter évidemment le rôle politique que jouent les réunions au niveau ministériel.

Le rapport VASAB 2000, adopté à la dernière Conférence des ministres de l'aménagement du territoire tenue à l'automne 1996, a défini les principaux projets d'aménagement du territoire qui devraient être réalisés ces prochaines années grâce à une coopération étroite entre les autorités nationales. Six domaines de projet importants du point de vue de la politique d'aménagement du territoire ont été retenus, à savoir:

- projets pilotes en matière de coopération interurbaine;
- utilisation de corridors de transport pour favoriser un développement régional durable;
- coopération dans le domaine du transport maritime;

- tourisme viable (écotourisme);
- coopération transfrontière dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la coopération interurbaine;
- échange d'informations par le biais de séminaires, d'élaboration de manuels communs, etc.

La réalisation de ces projets donne lieu à une coopération étroite entre les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans les Etats membres de l'Union européenne. On s'efforce d'associer les partenaires des pays en transition au processus de coopération européenne dans le domaine de l'aménagement du territoire. A titre d'illustration, je voudrais signaler deux projets auxquels l'Allemagne participe. La coopération en matière d'aménagement du territoire dans la zone de la frontière germano-polonaise a donné lieu dans un premier temps à l'élaboration commune de «perspectives d'aménagement du territoire pour la zone de la frontière germano-polonaise». Ces perspectives ont été consacrées dans des résolutions adoptées par les deux gouvernements. Un premier projet concret, qui concerne le développement du tourisme dans la région germano-polonaise de la Baltique, a été mené à bien en 1996. Il fournit à la Pologne et à l'Allemagne (en particulier au *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale) un bon point d'appui pour la définition de principes et la prise de décisions concernant le développement, l'expansion et l'intégration d'un réseau de marinas, également dans d'autres zones côtières, afin de promouvoir un tourisme écologique fondé sur la navigation à voile.

Une autre priorité de la coopération en matière d'aménagement du territoire consiste dans l'utilisation de corridors de transport visant à mieux assurer un développement régional durable. La 2<sup>e</sup> Conférence paneuropéenne des ministres du transport, tenue en Crète du 14 au 16 mars 1994, a créé neuf corridors prioritaires dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI). Ces corridors constituent le prolongement des grands axes de transport du réseau de transport ouest-européen à destination ou en provenance d'Europe centrale et orientale. Cinq de ces corridors concernent la région de la Baltique dont on peut dire, sans risque de se tromper, qu'elle va attirer de nombreux investissements d'infrastructure au cours des prochaines décennies.

Ces mesures, loin de ne concerner que la politique des transports, devraient être propices au développement régional. Aussi élabore-t-on un projet de développement régional pour le tronçon du corridor transeuropéen II (Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou), situé sur le territoire de la République du Bélarus, en vue de promouvoir un développement économique décentralisé dans la zone contiguë au corridor. On s'efforce de cette façon d'améliorer également les conditions générales de l'investissement dans un environnement économique difficile en dehors de Minsk, la capitale.

On recommande de plus en plus d'appliquer à d'autres parties de la région de la Baltique cette méthode d'aménagement du territoire. (Les résultats de la dernière Conférence des ministres de l'aménagement du territoire ne sont pas étrangers à ce succès). Comme l'évaluation de l'impact régional et/ou l'optimisation des investissements dans les corridors de transport exigent la coopération et la participation active de tous les niveaux de l'administration et de différentes entreprises publiques et privées, elles contribuent beaucoup à rendre la politique d'aménagement du territoire orientée vers le marché accessible aux pays en transition.

Ce type de coopération orientée vers des projets, qui se fonde sur le principe de l'apprentissage sur le tas, s'est révélé très prometteur dans la région de la Baltique et influe sur la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement du territoire dans cette région. Dans le cadre de l'Initiative communautaire Interreg IIC, les quatre Etats riverains de la Baltique candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont demandé à la Commission européenne une aide financière d'un montant de 46,2 millions d'écus pour ce projet de coopération transnationale dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce faisant, ils ont souligné que cette aide ne doit pas se limiter aux projets d'aménagement du territoire entrepris par les Etats membres de l'Union européenne. Les pays en transition de la région de la Baltique doivent être intégrés dans ce

processus en tant que partenaires égaux. Cela sera possible également, si la Commission européenne crée les conditions permettant d'utiliser aux fins d'un projet transnational les crédits alloués au titre d'Interreg IIC et des programmes d'appui Phare et Tacis pour les pays d'Europe centrale et orientale. La carte suivante indique la zone couverte par la coopération en matière d'aménagement du territoire dans la région de la Baltique.

##### **5. Quelles conclusions peut-on tirer de cette expérience en vue de l'élaboration d'une stratégie paneuropéenne de l'aménagement du territoire ?**

Il faut non seulement mettre à jour la Charte européenne pour l'aménagement du territoire élaborée en 1983, mais également l'élaborer plus avant dans le cadre d'une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire. Le document VASAB 2010 devrait fournir la base d'une telle élaboration. Il faudrait examiner ce qui, dans ces deux documents et dans le SDEC, qui est en voie d'élaboration, est acceptable par les nouveaux membres du Conseil de l'Europe.

On peut déduire des travaux présentés jusqu'ici qu'une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire devra tenir compte du principe du développement durable. A cet égard, il faudra souligner que «durabilité» n'est pas une forme de «planification de luxe» entreprise par les Etats membres nantis de l'Union européenne, mais doit permettre d'améliorer considérablement les perspectives de développement des villes et régions d'Europe dans le cadre de la concurrence mondiale.

La stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire ne va certainement pas rendre inutiles les politiques nationales dans ce domaine; au contraire, elle doit contribuer à renforcer les politiques régionales et nationales d'aménagement du territoire arrêtées démocratiquement. Il n'appartient pas au Conseil de l'Europe d'élaborer un concept d'ensemble détaillé sous la forme d'un atlas de l'aménagement du territoire. Ce dont il est question, c'est de parvenir à un accord sur les domaines communs d'action en matière d'aménagement du territoire et de faire des recommandations concrètes en vue d'une politique régionale et nationale d'aménagement du territoire et d'une coopération internationale.

A partir des résultats non négligeables de la coopération de vingt-deux des Etats membres du Conseil de l'Europe, les priorités de la stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire devraient être axées sur les trois domaines suivants:

- sur les régions urbaines en tant que moteur d'un développement régional équilibré du continent;
- sur les axes de communication, de manière à relier celles des régions urbaines qui jouent le rôle de corridors de développement;
- sur les autres sous-régions du continent européen, qui sont pour la plupart essentiellement rurales, en tenant compte de la grande diversité de leurs fonctions.

Le système urbain européen est le reflet de l'histoire et de la grande diversité culturelle des pays et régions d'Europe; il doit être renforcé et modernisé par le biais de la stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire. Il faut concevoir à cet effet un système très développé reliant:

- les régions urbaines d'Europe sans négliger les liens intercontinentaux à établir avec les régions urbaines d'autres continents;
- les communes et les régions urbaines, grâce à une coopération renforcée;
- les régions urbaines, les centres régionaux et les zones rurales dans le cadre de leur sphère

d'influence élargie.

La décision de prolonger les réseaux transeuropéens vers l'Europe centrale et orientale est du ressort de la Conférence paneuropéenne des ministres des transports. Les idées discutées à la conférence tenue en Crète seront présentées et complétées à une troisième conférence qui doit se tenir le mois prochain à Helsinki. La stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire doit permettre de mieux coordonner entre elles les activités dans le domaine du transport et de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire permet d'évaluer en particulier l'impact de l'infrastructure sur le développement économique et social des régions ou sous-régions environnantes et sur l'environnement naturel de la zone adjacente. Il contribue à optimiser les investissements sectoriels au bénéfice du développement régional.

Les zones sises hors des régions urbaines sont généralement qualifiées de zones rurales. Toutefois, il faut signaler que ni le document adopté à Leipzig et intitulé «Principes pour une politique de l'aménagement de l'espace européen», ni le document VASAB 2010 ne traitent des zones rurales, comme s'il n'y avait pas de «zones rurales» en Europe, cette expression équivalant à zones structurellement faibles et pauvres. Or, les campagnes sont extrêmement diverses et dynamiques. Ce qu'elles ont en commun, c'est simplement la faible densité de population comparée à celle des régions urbaines. Les différences tiennent à la plus ou moins grande proximité des villes, ainsi qu'à l'existence ou non de centres régionaux. Il y a également des différences marquées du point de vue des structures économiques, de l'existence d'une infrastructure, des possibilités d'exploitation à des fins agricoles et touristiques et de l'importance sur le plan écologique.

Une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire devra cependant tenir compte de la situation des régions à plus faible densité de population d'Europe centrale et orientale. Ces sous-régions à l'écart des régions urbaines d'Europe apparaissent dans l'état actuel, à quelques exceptions près, comme très défavorisées dans le processus de transformation. Les ministres de l'aménagement du territoire des pays de la région de la Baltique ont présenté des documents initiaux importants à cet égard, où ils montrent comment les différentes possibilités de ces régions rurales pourraient être mieux exploitées dans un contexte européen.

La plupart des pays membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore été inclus dans le cadre de la coopération étroite en vue de l'aménagement de l'espace européen sont des pays d'Europe centrale et du sud-est de l'Europe. Il faut donc se féliciter, dans la perspective de l'élaboration de la stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire, que l'Italie, la Grèce, l'Autriche, et l'Allemagne aient créé une zone de coopération Interreg IIC. Comme dans le cas de la région de la Baltique, ces pays ont offert leur coopération aux pays tiers et demandé à la Commission européenne un financement s'élevant à près de 20 millions d'écus. La carte suivante illustre cette zone de coopération.

Dans les prochaines années, il se pourrait bien qu'Interreg IIC et le débat au sujet d'une stratégie paneuropéenne d'aménagement du territoire deviennent le moteur d'un développement régional plus équilibré dans une Europe dont les membres se rapprochent les uns des autres. C'est là une condition indispensable du développement durable. A cet égard, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe devraient jouer un rôle parfaitement complémentaire, compte tenu de leurs attributions en droit et de leurs compétences politiques respectives.

## **STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DES ETATS DU NORD DE L'EUROPE, DE LA MER BALTIQUE ET DE LA MER DE BARENTS**

### **Coopération autour de la mer de Barents**

**M. Sverre JERVELL**  
**Directeur Général adjoint**  
**Ministère des Affaires étrangères**  
**Oslo, Norvège**

#### **1. La coopération dans la région de Barents**

Au cours des années qui ont suivi l'effondrement des structures de la guerre froide en 1989, de nombreuses initiatives diplomatiques ont été lancées en vue d'établir de nouveaux types de relations entre l'est et l'ouest. C'est dans ce contexte que s'inscrit la coopération dans la région de Barents.

En mars 1992, M. Thorvald Stoltenberg, alors ministre des affaires étrangères de la Norvège, rencontra de manière informelle le ministre russe des affaires étrangères, Andrei Kozyrev. M. Stoltenberg proposa de mettre sur pied une coopération régionale entre deux régions (oblast) du nord de la Russie et plusieurs départements nordiques limitrophes. M. Kozyrev se déclara favorable à ce projet, et les deux ministres décidèrent de se réunir dans la ville frontalière des Kirkenes (Norvège) avec les ministres des Affaires étrangères des autres pays intéressés, en vue de signer une déclaration sur la coopération euro-arctique dans la région de Barents.

En janvier 1993, les ministres des affaires étrangères de la Russie et des cinq pays nordiques ainsi qu'un représentant de la Commission européenne signèrent une Déclaration sur la région de Barents au cours d'une réunion à laquelle participaient également les observateurs de treize autres pays.

La coopération dans la région de Barents s'articule autour des domaines suivants: industrie, commerce, science et technologie, tourisme, environnement, infrastructures, santé, échanges pédagogiques et culturels, amélioration de la situation des populations autochtones du nord.

Le présent rapport se propose de décrire ce projet. Il présente tout d'abord la région de Barents et les modalités de la coopération. L'auteur se livre ensuite à quelques réflexions personnelles sur les motivations politiques profondes du projet.

#### **2. La région de Barents**

##### Caractéristiques géographiques

La région de Barents fait partie de l'Europe arctique et subarctique. Elle comprend, pour la Russie, les deux régions (oblast) de Mourmansk et d'Arkhangelsk, le district autonome (okroug) des Nenets et la République de Carélie; les trois départements norvégiens de Nordland, Troms et Finnmark; le département suédois de Noorbotten et le département finlandais de Laponie.

Le climat est habituellement frais, avec des températures relativement basses, hiver comme été. A l'ouest, grâce au Gulf Stream, la partie norvégienne de la région bénéficie d'un climat plus doux et d'une végétation plus abondante que les autres zones subpolaires. Sur la côte, les températures moyennes varient entre 0 °C à l'ouest et -15 °C sur le littoral de la région d'Arkhangelsk, tandis que les minima peuvent atteindre - 45°C à l'intérieur des terres.

La région a une superficie de 1 200 000 km<sup>2</sup>, soit deux fois celle de la France, mais sa population n'est que 4,5 millions d'habitants, y compris des groupes autochtones comme les Sámi (50 000 personnes) et les Nenets (moins de 10 000 personnes).

Plus de 70 pour cent de la population vit sur le territoire russe. C'est là que se trouvent les principales villes de la région comme Arkhangelsk, Mourmansk (400 000 habitants chacune) et Petrozavodsk (300 000 habitants). A titre de comparaison, les plus grandes villes de la partie nordique de la région sont Lulea (45 000 habitants), en Suède, Tromsø (50 000 habitants) et Bodo (40 000 habitants) en Norvège, et Rovaniemi (35 000 habitants) en Finlande.

La région possède d'abondantes ressources naturelles: pétrole, gaz, poisson, bois et minerais. De ce point de vue, elle est probablement la plus riche région d'Europe et son peuplement s'est principalement développé autour des sites d'exploitation et de transformation de ces ressources. Dans le nord de la Norvège, la structure de l'habitat dérive de l'exploitation de stocks halieutiques parmi les plus riches d'Europe. Dans le nord de la Suède et de la Finlande, elle est liée dans une large mesure aux gisements de minerais et aux forêts. Les gisements de minerais et, accessoirement, la pêche jouent un rôle prépondérant dans la configuration de l'habitat et de la presqu'île de Kola, tandis que les forêts expliquent la structure du peuplement de la région d'Arkhangelsk et de la République de Carélie.

De nombreux gisements de pétrole et de gaz ont déjà été reprérés dans la région et de nouvelles découvertes importantes sont attendues dans les années à venir. Il est difficile d'évaluer le potentiel des gisements de gaz. Des spécialistes russes estiment cependant que, dans la zone située sur le territoire de la Fédération, les réserves énergétiques totales seraient équivalentes à celles du Moyen-Orient. La région est appelée à devenir un fournisseur important de gaz et de pétrole sur le marché européen d'ici quelques dizaines d'années.

#### Aperçu historique

Il y a 7 000 ans, la région de Barents était déjà habitée par des nomades. Au début du Moyen-Age, la population locale établit des liens commerciaux avec les peuples russes (caréliens) et nordiques qui vivaient plus au sud. A cette époque, les Norvégiens et les Caréliens se disputaient le droit de lever un tribut sur les populations sámi du nord, et il existait des relations régulières entre la région de la mer Blanche et le nord de la Norvège et de la Suède (qui comprenait alors la majeure partie de la Finlande actuelle).

L'intérêt pour la mer de Barents et son littoral s'accrut au XVI<sup>e</sup> siècle, alors que les pays européens exploraient les routes maritimes vers la Chine. Au même moment, les Suédois commencèrent à revendiquer ce territoire, mais ils se heurtèrent à la Russie et au royaume de Danemark-Norvège. C'est pourquoi ils se tournèrent vers le sud-ouest, le territoire carélien devenant pour plusieurs siècles un objet de conflit russo-suédois.

Vers la fin du siècle, les Hollandais se joignirent à la compétition pour les routes maritimes. La mer de Barents tire son nom de l'explorateur Willem Barentsz, qui dressa la carte d'une grande partie de la région avant sa mort, il y a exactement 400 ans. C'est pourquoi son nom fut également choisi pour la nouvelle région en 1992.

Le port d'Arkhangelsk fut fondé vers la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. La ville, qui demeura pendant longtemps le seul accès à la mer à l'ouest de la Russie, devint un important carrefour commercial. Ces négociants, surnommés les «Pomors», établirent plusieurs ports de commerce sur la côte septentrionale de la Norvège, et une route reliant Arkhangelsk à la Baltique fut construite au début du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le «commerce pomor», comme on en vint à désigner les échanges florissants qui se développèrent le long de la côte norvégienne, fut invoqué dans les années 90 par les instigateurs du projet de coopération, désireux de promouvoir un cadre d'identification régionale en vue d'atténuer les disparités entre les parties orientale et occidentale de la région de Barents.

La frontière resta ouverte au nord jusque dans les années 20, lorsque des considérations nationalistes et la révolution russe mirent un terme à cette situation. La seconde guerre mondiale eut de terribles conséquences pour la région, notamment la région de Mourmansk et certaines parties de la Finlande, gravement touchées par les combats, et le département de Finnmark, libéré par l'armée rouge en 1944 après que les Allemands y eurent mené une stratégie de terre brûlée. La population locale reconnaissante ne devait pas oublier l'intervention de l'armée rouge ni son retrait en 1945, pas même lorsque la frontière septentrionale fut fermée durant la guerre froide. Sa réouverture, en 1989, a été l'une des conséquences du changement de situation politique en Russie.

Pendant la guerre froide, peu de sections du rideau de fer furent aussi hermétiquement closes qu'au nord de la région de Barents. En effet, cette frontière séparait directement l'URSS d'un pays de l'OTAN (la Norvège) et, durant les dernières décennies de la guerre froide, d'importantes forces militaires s'y surveillèrent mutuellement avec assiduité. Il n'y avait pratiquement aucun contact entre les deux côtés de la frontière. Le fait que la mer de Barents et l'océan Arctique furent le théâtre du déploiement par les deux superpuissances de forces maritimes de dissuasion nucléaire est révélateur des tensions qui régnaient dans la région.

### Vie économique

La vie économique de la région de Barents est axée sur la pêche et l'extraction et la transformation de matières premières. Cette caractéristique est commune à l'ensemble de la région, même si ces activités prennent des formes variables. Le renne continue de jouer un rôle économique important chez les peuples autochtones.

Dans la région de Mourmansk, l'économie repose sur l'exploitation minière et la pêche; l'armée est également un important pourvoyeur d'emplois. Dans la région d'Arkhangelsk, l'industrie et surtout l'exploitation forestière qui représente 50 pour cent de la production industrielle, est prédominante. L'industrie pétrolière et gazière, qui se développe rapidement, est en passe de devenir un secteur d'activité majeur, en particulier dans le nord de la région. Dans la République de Carélie, les principales industries sont l'exploitation forestière et la production de pâte de bois et de papier.

L'économie du nord de la Norvège dépend de la pêche, et celle du nord de la Suède et de la Finlande de l'exploitation minière et forestière. Toutefois, les technologies de pointe, le tourisme et les services prennent de plus en plus d'importance. L'industrie manufacturière tient une place relativement négligeable. Le secteur des services publics et privés est le premier en termes d'emploi.

Le contraste est frappant avec les territoires russes où l'industrie et l'armée fournissent une part substantielle des emplois. L'économie russe a subi un recul important depuis l'instauration en 1992 d'un rigoureux programme de réformes. Dans la partie nordique de la région, en revanche, le contexte économique est beaucoup plus favorable, malgré la persistance du chômage. La différence de niveau de vie est considérable entre les Russes et leurs voisins des pays nordiques.

Cependant, les disparités économiques entre les parties orientale et occidentale de la région de Barents ne constituent pas seulement un facteur défavorable pour la coopération. Les possibilités de complémentarité interrégionale sont ici déterminantes. Cette complémentarité peut s'exercer dans des domaines divers. La partie nordique dispose de technologies, de capitaux et de compétences en matière de gestion qui font défaut aux Russes, tandis que ces derniers possèdent des ressources naturelles et une main-d'œuvre bien formée et peu coûteuse. Pour exploiter cette complémentarité, il faut trouver le moyen de surmonter les différences de structure et de culture économiques. Une évolution dans ce sens serait favorable à la coopération économique entre l'est et l'ouest.

#### Problèmes environnementaux

La région de Barents connaît d'énormes problèmes écologiques. Dans les zones situées le plus à l'ouest, le principal problème est dû à un surpâturage massif par les rennes. Dans la partie orientale, et notamment dans la presqu'île de Kola, la menace vient de la présence de grandes quantités d'objets nucléaires, déchets et réacteurs de sous-marins nucléaires déclassés, ainsi que de la concentration de sites de production de substances dangereuses pour l'environnement. La pollution de l'eau et de l'air provoquera de graves dommages environnementaux bien au-delà de la région. La dégradation irréversible du fragile écosystème arctique peut avoir des effets néfastes sur le climat mondial et les riches ressources marines de la région.

En matière d'environnement, l'un des principaux défis qu'il faudra relever dans les années à venir consistera à exploiter les ressources naturelles, gaz et pétrole en particulier, sans porter préjudice à un milieu arctique particulièrement vulnérable.

### **3. La coopération dans la région de Barents**

#### Structure institutionnelle

Les structures de la coopération dans la région de Barents reflètent fidèlement la dualité des gouvernements centraux et des collectivités régionales. Les premiers sont représentés au conseil de Barents, tandis que les secondes forment un conseil régional.

Le conseil de Barents se compose des ministres des affaires étrangères des cinq pays nordiques et de la Russie et d'un représentant de la Commission européenne de Bruxelles. D'autres ministres compétents peuvent également se réunir dans ce cadre. Les décisions se prennent par assentiment général et le mandat présidentiel, d'une durée d'un an, revient à tour de rôle à chacun des pays membres. Les réunions sont préparées par un comité de hauts fonctionnaires.

En vertu de la Déclaration de Barents, tous les pays qui le souhaitent peuvent participer activement à la coopération. Pour le moment, le Canada, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis ont délégué des observateurs auprès du conseil de Barents.

Le conseil régional se compose des plus hauts responsables politiques ou administratifs des entités régionales constitutives et d'un représentant de la population sâme. Les départements d'Oulu (Finlande) et de Västerbotten (Suède) ont le statut d'observateurs.

Les différentes entités régionales se succèdent tous les six mois à la présidence. Plusieurs groupes de travail et secrétariats permanents se sont constitués. Le secrétariat principal tourne en même temps que la présidence.

### Interaction entre les échelons régional et national

Le ministre à l'origine du projet, Thorvald Stoltenberg, considérait l'interaction entre les intérêts régionaux et nationaux par le biais du conseil de Barents et du conseil régional comme un élément clé de la future coopération. Les entités régionales privilégient la croissance économique, en particulier la reconversion civile de la production militaire, alors que les gouvernements nationaux sont davantage préoccupés par la stabilité et l'instauration de la confiance, c'est-à-dire les questions concernant la sécurité dans un environnement est-ouest en mutation.

### Coopération régionale «ascendante» et «descendante»

Les politologues distinguent souvent les initiatives régionales «descendantes» et «ascendantes». En général, les premières sont lancées par les capitales, tandis que les secondes émanent des habitants de la région. Les projets du premier type sont souvent ressentis comme imposés d'en haut ou de très loin. Ceux de la deuxième catégorie, au contraire, sont essentiellement des initiatives locales, plus facilement acceptées par les populations et, de ce fait, mieux à même de favoriser une prise de conscience culturelle et sociale.

Un programme régional est-ouest doit absolument bénéficier d'un soutien politique sans réserve de la part des capitales. La coopération dans la région de Barents devait par conséquent être engagée de manière «descendante». Néanmoins, ce projet avait une forte composante locale et, dès le départ, il prit une vigoureuse orientation «ascendante». Le conseil régional, qui représente les collectivités régionales et les peuples autochtones, a été un auxiliaire précieux de cette construction régionale «ascendante», en encourageant la création de vastes réseaux régionaux dans les milieux les plus divers, depuis les artistes et les chercheurs jusqu'aux responsables politiques et aux hommes d'affaires locaux. Grâce aux relations interpersonnelles développées à l'occasion de ces activités, plus d'un millier de Russes ont pu étudier en Norvège pour des durées plus ou moins longues dans le cadre d'un projet de coopération. Il ne s'agit là que d'un exemple parmi les multiples initiatives issues de la construction régionale.

### Construction régionale

La région de Barents s'inscrit dans le processus européen global de régionalisation transfrontalière.

La construction d'une région est intrinsèquement liée à la formation d'une identité régionale. Une large adhésion du public et une identification populaire à un concept régional sont indispensables. C'est pourquoi il faut s'efforcer de développer un cadre culturel régional permettant cette identification.

Des projets et des festivals axés sur les liens culturels qui unissent de longue date les différentes parties de la région ont été organisés. Une équipe d'universitaires originaires de l'est et de l'ouest ont écrit une nouvelle histoire de la région, en insistant sur les caractéristiques et les potentialités communes. Les échanges pomors entre la Norvège septentrionale et la Russie ainsi que les relations historiques entre les régions de la mer Blanche et de la Baltique ont tenu une place importante dans ces projets, car ces exemples montrent que la coopération s'inscrit dans le prolongement d'une tradition longue de plusieurs siècles.

## **4. Considérations politiques et motivations qui sous-tendent la coopération dans la région de Barents**

Vu le nombre de pays et de peuples concernés par le projet de coopération dans la région de Barents, il serait absurde de penser que celui-ci répond à une logique unique. Quelques-uns des principaux concepts politiques qui ont présidé à son lancement et sous-tendent son développement actuel sont présentés ci-

dessous. Il s'agit de réflexions personnelles, qui ne représentent les opinions d'aucune institution.

#### De la confrontation à la coopération

De la fin des années 40 au début des années 90, la région et plus particulièrement la partie la plus septentrionale de la Norvège et la Russie du nord-ouest, ont été soumises à la logique politique de la guerre froide. La ligne de démarcation formait une coupure abrupte entre deux systèmes politiques et deux blocs politico-militaires. De part et d'autre de cette ligne, les activités politiques révélaient la persistance du conflit est-ouest.

Les forces armées considérables déployées de chaque côté du rideau de fer témoignaient de l'importance stratégique de la région. La guerre froide, comme presque tous les autres conflits qu'on a connus la région au cours de l'histoire, n'avait absolument rien à voir avec ses problèmes propres et ne laissait aucune place aux préoccupations politiques locales susceptibles de heurter des intérêts plus vastes concernant la sécurité.

Un mode de pensée différent ou davantage pluraliste n'était guère envisageable. Toute idée nouvelle courait le risque d'être interprétée comme une source d'ambiguïté gênante et allant de ce fait à l'encontre des objectifs de sécurité. Les dissidences politiques ou les initiatives politiques locales susceptibles d'avoir des répercussions sur la logique de la guerre froide étaient étroitement surveillées par les capitales. Cela était vrai non seulement en Union soviétique et en Norvège, qui faisaient partie des blocs militaires, mais aussi en Suède et en Finlande, bien qu'elles fussent des pays neutres.

Des contraintes politiques continuaient de peser sur la coopération régionale transfrontalière entre la Finlande, la Suède et la Norvège, malgré l'existence d'une zone de libre circulation et d'un marché du travail nordiques depuis les années 50.

La fin de la guerre froide signifiait que l'on pouvait désormais passer outre aux anciennes lignes de démarcation et s'écarter des anciennes conceptions. L'initiative de Barents est l'aboutissement de cette nouvelle situation. Dès 1986, un groupe de Norvégiens décida de se rendre de Tromsø à Arkhangelsk à bord d'un petit bateau, le *Karoline*. A l'époque, Arkhangelsk était encore fermé aux étrangers. Le fait que le *Karoline* put finalement pénétrer dans le port représentait la première étape d'un processus qui devait conduire aux échanges de vues entre Thorvald Stoltenberg et Andrei Kozyrev; en mars 1992, et à la Déclaration de Barents qui en a résulté, en janvier 1993.

#### Considérations politiques à l'origine de l'initiative de Barents

La proposition norvégienne tendant à mettre en place un dispositif de coopération régionale alliait en quelque sorte idéalisme et *Realpolitik*. L'idéal était celui d'une coopération propice à la paix et à la confiance dans le nord de l'Europe, grâce à des liens noués entre les territoires septentrionaux de la zone nordique et la Russie du nord-ouest. La *Realpolitik* consistait à élargir ce projet pour en faire un forum de coopération multilatérale associant d'autres pays nordiques et européens.

Cet idéal était clair: il s'agissait de remplacer la confrontation dont le nord de l'Europe avait été le théâtre par une coopération active. Cette coopération devrait ensuite servir de cadre à la mise en œuvre des aspects concrets des réalités de l'après-guerre froide dans l'Europe arctique.

Cet objectif était dans la lignée de la coopération mise en place dans les années 50 au sein de la CEE, en vue de restaurer la confiance entre les deux ennemis héréditaires, l'Allemagne et la France. M. Stoltenberg souhaitait établir au nord un ensemble de contacts constructifs, permettant de réduire les risques de conflit et de préparer le terrain pour des relations de voisinage plus normales entre les régions

situées de part et d'autre de l'ancienne ligne de démarcation est-ouest. D'autre part, la régionalisation tendait à se généraliser en Europe. Ce processus, qui avait abouti à de multiples accords régionaux transfrontaliers sur le Continent, avait inspiré la coopération dans la région de la mer Baltique. Il restait à appliquer le concept de régionalisation à la partie la plus septentrionale de l'Europe.

En 1992, cette vision était audacieuse. A l'époque, en effet, la plupart des milieux diplomatiques occidentaux ne s'étaient pas encore défaits de la logique de la guerre froide, faisant valoir que le désarmement en cours sur le continent n'était pas suivi d'effets dans la presqu'île de Kola.

Vues du côté russe, ces conceptions étaient encore plus révolutionnaires. Pour la Russie, menacée de désintégration, la coopération régionale transfrontalière avec les départements occidentaux voisins était une idée entièrement nouvelle et risquée sur le plan politique. Une partie des milieux diplomatiques, et en particulier les militaires, se montraient extrêmement méfiants vis-à-vis de ces projets. Au nord, les forces stratégiques maritimes russes étaient en effet basées à dix minutes de vol à peine d'une frontière de l'OTAN, ce qui les rendait hautement vulnérables.

En Norvège, également, l'idée d'une régionalisation s'accompagnant de relations transfrontalières susceptibles d'avoir des répercussions aussi profondes sur le plan de la politique étrangère était nouvelle pour les milieux diplomatiques et suscitait bien des scepticismes. Toutefois, les Norvégiens, contrairement aux Russes, avaient déjà l'expérience de la coopération transfrontalière avec la Suède et la Finlande. La notion de relations interrégionales venant compléter les relations internationales n'était par conséquent pas totalement étrangère aux partenaires nordiques.

#### Intérêts nordiques

Les autres pays nordiques voyaient dans l'initiative de Barents le moyen de servir leurs intérêts politiques, qui n'étaient pas incompatibles avec ceux de la Norvège. Tous souhaitaient en effet normaliser les relations entre la Russie et ses voisins septentrionaux, faire de la région une entité stable et trouver des solutions aux problèmes posés par les tensions militaires, les dégradations de l'environnement et les différences de niveau de vie. A cet égard, la coopération dans la région de Barents peut être comparée à d'autres volets de la coopération pannordique.

La coopération dans la région de Barents représente par ailleurs pour les pays nordiques un facteur important en termes de politique régionale. Les capitales, pour qui le développement économique du nord et le maintien de sa population représentaient une entreprise difficile, ont vu dans l'association de pays et d'institutions (l'Union européenne) extérieurs à leurs frontières le moyen de rendre leur politique régionale plus efficace.

Les départements septentrionaux de Norvège, de Suède et de Finlande partagent évidemment les préoccupations de leurs capitales concernant la stabilité du nord. La coopération dans la région de Barents peut leur sembler un instrument propre à servir leurs intérêts, tant sur le plan local que dans leurs relations avec les capitales.

#### Intérêts russes

Pour la Russie, la coopération dans la région de Barents est un précieux facteur de stabilisation. C'est aussi une ouverture vers l'ouest, et en particulier vers l'Union européenne. Cela est également vrai de la coopération dans la région de la Baltique, mais, vu le nombre de pays qui y participent, celle-ci est moins axée sur les préoccupations de la Russie.

La coopération dans la région de Barents est importante pour le développement régional des territoires

septentrionaux de la Russie. Ces régions connaissent des mouvements d'émigration et de migration vers le sud qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, risquent de faire obstacle à l'exploitation de leurs richesses naturelles. Cette coopération peut également contribuer à procurer des emplois civils de substitution aux militaires et au personnel des industries d'armement. Elle peut être perçue comme un moyen pour le gouvernement central de fournir une assistance aux populations de la région.

Les Russes accordent par conséquent la priorité à la coopération économique et commerciale ainsi qu'au transfert de technologie, alors que les pays nordiques mettent plutôt l'accent sur les questions d'environnement. Aussi la montée actuelle des préoccupations écologiques dans la partie russe de la région facilite-t-elle la réalisation de projets dans ce domaine, souvent associés à une coopération économique. La coopération dans la région de Barents peut ainsi contribuer à atténuer quelques-uns des problèmes environnementaux les plus graves.

#### Intérêts européens

La Commission européenne a participé à la réunion de Kirkenes en 1993. Elle est de ce fait l'un des membres fondateurs du conseil de Barents.

La Suède et la Finlande ont adhéré à l'Union européenne en 1994 et la Norvège fait partie du marché intérieur instauré par l'accord sur l'Espace économique européen. Les régions de Barents et de la Baltique sont ainsi devenues des zones frontières entre l'Union européenne et la Russie, offrant à l'Europe une ouverture sur la Russie dans une partie de l'Europe relativement exempte de conflits et riche en ressources.

Plusieurs programmes Interreg de l'Union européenne concernent des parties de la région de Barents. La Suède et la Finlande jouent un rôle important dans ces programmes, auxquels la Norvège apporte un concours financier à titre individuel. Deux programmes intéressent la Russie: Interreg-Barents qui s'adresse aux départements nordiques septentrionaux et à la région de Mourmansk, et Interreg-Carélie qui porte sur la Finlande et la République de Carélie. Le budget de ces programmes se monte à 11 millions d'euros pour la période 1996-1999.

## **5. Bilan et perspectives**

### Bilan de la coopération dans la région de Barents

Bien qu'audacieuse sur le plan politique, la création de la région de Barents n'était en soi qu'une simple formalité, qui ne nécessitait guère plus que la passation d'un accord sur la coopération et la mise en place d'institutions. Les effets de la coopération transfrontalière est-ouest sur le développement de relations entre sociétés sont bien sûr une autre affaire.

Cinq années seulement se sont écoulées depuis l'établissement de la région de Barents. Il est peut-être trop tôt pour dresser le bilan d'une coopération qui jette un pont par-dessus l'une des frontières européennes les plus imperméables de la guerre froide. Il s'agit d'un projet de longue haleine, et l'on ne peut s'attendre à des résultats importants dans un délai aussi court. Néanmoins, certaines réalisations méritent d'être mentionnées.

Le principal résultat, à ce jour, est le développement d'un vaste réseau reliant les côtés russe et nordique de la frontière, en dépit des fossés culturels et linguistiques. Des bases précieuses sont ainsi jetées en vue d'une coopération dans la région où la Russie rencontre l'OTAN et l'Union européenne, qui pourrait jouer un rôle dans le processus d'intégration de la Russie dans la coopération atlantique et européenne.

Certes, les disparités de productivité et de niveau de vie et les différences culturelles entre les parties orientale et occidentale de la région, ainsi que les bouleversements économiques que connaît la Russie depuis le début des années 90, constituent des défis majeurs pour la coopération économique. Les échanges commerciaux intrarégionaux se sont néanmoins considérablement développés et de multiples entreprises conjointes se sont créées depuis quelques années.

Des résultats concrets ont également été obtenus dans de nombreux autres domaines. C'est notamment le cas dans le secteur de l'environnement, où de grands projets ont été lancés, et dans celui de la coopération commerciale. Des progrès considérables ont également été réalisés dans des domaines comme la santé publique, l'éducation, la science, la culture, les transports, l'agriculture et la coopération entre peuples autochtones.

Plus généralement, le projet de Barents a débouché sur des échanges transfrontaliers d'hommes, de biens et d'idées que peu auraient imaginé il y a cinq ans. Cette circulation a transformé progressivement cette frontière quasi infranchissable séparant deux blocs politico-militaires en une frontière plus «poreuse», comme celles qui séparent la plupart des Etats européens.

#### Perspectives en matière de politique internationale

Le projet de Barents peut par conséquent jouer un rôle important dans la restructuration en cours des relations internationales.

Sur le plan politique, l'Europe doit avant tout s'efforcer de réunir les diverses parties du Continent et d'éviter l'apparition de nouvelles divisions. Il faut absolument empêcher que ne se créent de nouvelles lignes de démarcation par suite d'un élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne. C'est pourquoi il est indispensable d'associer la Russie aux structures européennes et atlantiques. Il est également important d'évaluer les différences entre les pays participants et ceux qui ne sont pas englobés dans ces élargissements. A cet égard, les possibilités considérables qu'offre la coopération dans la région de Barents sur le plan de la politique internationale ne devraient pas être négligées. Néanmoins, les accords régionaux ne peuvent remplacer le marché pleinement intégré de l'Union européenne ni les garanties procurées par l'OTAN en matière de sécurité, et l'on ne peut compter résoudre par ce moyen les problèmes des pays tiers concernés par l'élargissement de ces deux organisations.

On peut imaginer un territoire exposé aux problèmes environnementaux et aux tensions ethniques, s'étendant de la presqu'île de Kola à la mer Noire en passant par la Baltique et les Balkans. Une ligne de séparation entre Européens riches et pauvres pourrait traverser cette zone. Les accords régionaux de coopération comme ceux des régions de Barents, de la mer Baltique et de la mer Noire peuvent faciliter les contacts, le dialogue et l'installation de la confiance entre Etats, contribuer à la stabilité et permettre d'éviter l'apparition de lignes de démarcation aux conséquences néfastes.

La coopération dans la région de Barents, forte de la participation institutionnelle des collectivités régionales et de cinq années d'expérience concrète, peut constituer un banc d'essai pour d'autres projets de coopération régionale. De ce point de vue, le projet de Barents peut être considéré comme un laboratoire permettant de tester diverses formules de coopération, notamment dans le domaine de l'économie et de l'environnement, en vue d'une application dans d'autres régions d'Europe.

La coopération dans la région de Barents, ainsi que dans les régions de la mer Baltique et de la mer Noire, est assurément à même de contribuer à la mise en place d'une nouvelle architecture européenne.

## **STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DES ETATS DU NORD DE L'EUROPE, DE LA MER BALTIQUE ET DE LA MER DE BARENTS**

### **Visions et stratégies autour de la mer Baltique**

**M<sup>me</sup> Dzintra UPMACE**

**Présidente du Comité du développement spatial  
de la région de la mer Baltique  
Ministère de l'Environnement  
Riga, Lettonie**

Historiquement, la région de la Baltique s'est caractérisée par un degré élevé de cohésion territoriale qui, aujourd'hui, après des décennies de division politique, a besoin d'être soutenue. La cohésion sociale souffre d'écart sans précédents dans les niveaux de vie. Il y a, cependant, un sentiment d'appartenance qui se traduit par le nombre remarquable d'initiatives de coopération qui ont vu le jour depuis l'effondrement du Rideau de fer.

La région de la mer Baltique doit se doter d'une identité forte. Elle est en concurrence, au niveau mondial, avec d'autres régions. Elle a besoin d'affirmer ses caractéristiques et ses atouts grâce à quoi sa contribution à une Europe commune gagnera en valeur et en intensité.

Les investisseurs et autres acteurs ont besoin d'un cadre de planification fiable. L'existence de politiques d'aménagement peut contribuer à mieux les informer sur les choix futurs.

La région de la mer Baltique doit devenir un modèle de développement durable, écologiquement rationnel. Elle a conservé des zones naturelles précieuses que menace aujourd'hui un développement rapide. L'environnement se dégrade dans de nombreuses villes du fait de l'accroissement de la circulation routière, de la pollution de l'atmosphère et de l'eau, de la remise en état nécessaire du parc immobilier, d'une mauvaise utilisation des sols, d'une élimination inadéquate des déchets, etc.

Cela dit, les problèmes immédiats ne doivent pas empêcher de penser à l'avenir plus lointain. La tentation de «commencer par le commencement» est irrésistible. Mais il n'y aura pas de développement durable sans un horizon de planification à long terme.

La coopération aide à assurer un développement pacifique. La coopération dans tous les domaines possibles – y compris celui de l'aménagement du territoire – contribue à instaurer des liens de confiance mutuelle.

Je souhaiterais maintenant revenir quelques années en arrière, et plus précisément au 21 août 1992, lorsque les représentants de ministères nationaux et régionaux responsables de l'aménagement du territoire des pays entourant la mer Baltique ont convenu à Karlskrona, en Suède, d'élaborer un programme d'aménagement du territoire intitulé «Vision et stratégies autour de la mer Baltique à

l'horizon 2010» (VASAB 2010). Bien que la région de la mer Baltique ne soit pas clairement délimitée par des frontières naturelles, les pays participants (Allemagne, Bélarus, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Russie, Suède) appartiennent en totalité ou en partie au bassin de la Baltique.

Les travaux communs d'un groupe de coordonnateurs représentant les ministres responsables de l'aménagement du territoire des pays/régions participants ont abouti à un rapport intitulé «Vision et stratégies autour de la mer Baltique à l'horizon 2010; vers un cadre pour l'aménagement du territoire de la région de la mer Baltique». Ce rapport a été présenté à la 3<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables de l'aménagement du territoire, qui s'est tenue à Tallinn les 7 et 8 décembre 1994, et qui l'a adopté. Ce document a été un point de départ utile pour le renforcement et l'harmonisation des politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire, et la stratégie globale aborde trois points principaux:

- promouvoir des actions concrètes conformes à la vision;
- faire la promotion de la région de la Baltique;
- poursuivre le projet VASAB 2010 en concertation avec d'autres institutions.

Il y a une volonté commune de faire de la région de la Baltique, d'ici 2010, une région caractérisée par:

- une diversité de relations mutuelles dans les domaines des échanges, des transports, de la culture et de l'enseignement;
- une forte identité lui permettant de jouer un rôle important en Europe et dans le monde;
- une diversité de sous-régions se développant en fonction de leur dynamisme et de leur potentiel respectifs;
- un cadre conciliant développement et respect de l'environnement;
- une philosophie de la planification fondée sur les principes de la transparence, de la fiabilité, de la participation et de la subsidiarité.

Le but de l'initiative VASAB 2010 est de donner l'impulsion à l'élaboration d'une structure territoriale d'ensemble et de fournir un cadre pour tout l'éventail de la coopération sectorielle. Un tel cadre peut contribuer à éviter la dispersion des actions et le gaspillage des ressources. Il constitue une réponse au rythme accéléré de l'intégration internationale, à la menace d'un creusement des écarts interrégionaux dans les niveaux de vie, l'évolution des caractéristiques des migrations, du rôle des villes, des échanges et des mouvements de capitaux, au développement du tourisme et à la nécessité d'améliorer l'environnement.

L'objectif général est de mettre en place une plate-forme commune et un cadre de référence pour des mesures de développement ayant un impact sur les structures territoriales de la région. L'idée est de contribuer à renforcer la dimension territoriale des programmes sectoriels au niveau national et international en vue de promouvoir la cohésion territoriale autour de la Baltique. Le rapport fournit aux autorités locales une référence pour leurs propres efforts de développement, les «visions» aident à repérer les potentiels locaux de développement et de préférence du point de vue national et international. Les autorités locales ont également la possibilité de participer aux projets pilotes proposés.

La région de la Baltique se distingue par la multitude et la diversité des organes et programmes de coopération la concernant, dont beaucoup n'existent que depuis la fin de la division politique de l'Europe. La question de la cohésion territoriale doit maintenant être abordée à titre prioritaire au niveau international. Les nombreuses initiatives peuvent tirer profit de principes communs et de visions communes de l'aménagement du territoire. Mais ces visions ne pourront se concrétiser que si les différentes institutions et les différents acteurs agissent de concert.

Le rapport sur les visions et stratégies de l'aménagement territorial de la région de la mer Baltique cherche à relever un certain nombre de défis, à savoir:

### **Intégration internationale**

Des pays nordiques (la Suède et la Finlande) ont adhéré récemment à l'Union européenne. Il en résultera un développement de leurs relations commerciales avec l'Europe occidentale et un renforcement des sous-régions ayant une situation favorable par rapport à l'ouest.

Les pays nordiques, les pays occidentaux et les pays en transition ont intérêt à renforcer leurs relations mutuelles. L'intégration formelle dans le cadre de l'Union européenne ne sera certes pas réalisée pour tous les pays dans les prochaines années, mais l'intégration fonctionnelle peut être intensifiée dans un certain nombre de domaines. Il sera nécessaire d'améliorer les liaisons pour le transport des marchandises et des personnes et pour la transmission de l'information. Le souci croissant de l'environnement n'est plus, uniquement une préoccupation nationale. Cela est vrai aussi pour les pays qui entourent la Baltique.

L'intégration peut être entravée par l'insuffisance des réseaux urbains et des infrastructures, les contrôles aux frontières, les restrictions aux échanges, etc. L'aménagement du territoire ne peut éviter ou éliminer tous ces obstacles. Mais le défi est le suivant:

- comment l'aménagement du territoire peut-il améliorer la sécurité des investisseurs, des commerçants et des producteurs dans un environnement ?
- économique déjà lourd d'incertitudes ?
- où et comment l'intégration transfrontière peut-elle améliorer l'accès des individus aux services et permettre de fournir des services à faible coût en tirant partie d'économies d'échelle ?

### **Différences interrégionales dans les niveaux de vie**

Il y a dans la région de la Baltique d'importantes disparités entre les niveaux de vie et les revenus. Dans le groupe des pays nordiques, les écarts entre les revenus moyens par habitant sont réduits. Mais lorsque l'on franchit la frontière germano-polonaise, le niveau de revenu chute brutalement, et il diminue encore lorsque l'on passe de la Pologne au Bélarus. Il y a une différence comparable entre la Finlande et la Russie. Les pays Baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) sont mieux lotis que le Bélarus ou la Russie, mais l'écart est considérable par rapport aux pays nordiques et occidentaux. Il n'y avait pas de telles différences lors de l'intégration de l'Europe occidentale. Au nord, l'ouverture des frontières pourrait entraîner d'importantes migrations de capitaux et de personnes.

Les principaux facteurs influant sur les décisions d'implantation des industries modernes de matière grise sont surtout des éléments tels que les valeurs culturelles urbaines et la qualité de l'environnement, les possibilités de loisirs, la rapidité et la fréquence des liaisons de transport, le niveau des systèmes de télécommunication, mais encore aussi le coût et la qualité de la main-d'œuvre.

- Comment l'aménagement du territoire peut-il contribuer à améliorer la situation sur le plan qualitatif, à réduire les disparités interrégionales et, ce faisant, à améliorer la cohésion économique et sociale ?

### **Evolution des flux migratoires**

Les disparités de revenus entre les régions, conjuguées à un chômage élevé et à l'insécurité dans les pays en transition, fait craindre des flux migratoires incontrôlables vers le nord et vers l'ouest. Seul un développement économique accéléré, l'amélioration de la sécurité économique et sociale des individus et des investisseurs permettront de réduire les déséquilibres territoriaux et de convaincre les couches le plus mobiles de la population d'utiliser leur énergie dans leur pays.

- Comment l'aménagement du territoire peut-il contribuer à créer de meilleures conditions pour le développement économique et à améliorer les conditions de vie ?
- Quel est le rôle de l'aménagement du territoire dans la promotion d'une meilleure cohésion économique et sociale interrégionale ?
- Comment les politiques futures d'aménagement du territoire peuvent-elles maintenir cet avantage avec l'intégration dans l'Union européenne ?

### **Changement du rôle des villes**

Les nouvelles structures économiques favorisent les industries moyennes et les fonctions de service destinées aux consommateurs et aux entreprises. Les secteurs en expansion (finances, services de consultation, échanges et marketing, services d'information, etc.) ont tendance à se concentrer dans les grandes villes. Dans les pays en transition de la région de la Baltique, seules les plus grandes villes, dans l'ensemble, offrent actuellement des moyens de communication et des infrastructures de transport suffisants.

- Dans quelle mesure l'amélioration de l'infrastructure des centres urbains secondaires et la décentralisation des institutions publiques pourraient-elles contribuer à réorienter la géographie du développement économique ?
- Quelles possibilités les villes privées de leur arrière-pays naturel (par suite du rétablissement de certaines frontières) de maintenir leur ancienne fonction de service ?
- Comment l'aménagement du territoire peut-il contribuer à la concrétisation de nouvelles potentialités pour l'extension de l'arrière-pays urbain au-delà des frontières après la disparition du rideau de fer ?
- Quelles conditions le système urbain des pays de la Baltique doit-il remplir pour être compétitif ?

### **Evolution des courants d'échanges**

Il est nécessaire d'établir de meilleures liaisons entre l'est, le nord et l'ouest de l'Europe, en particulier pour les transports. L'importance des villes portuaires est en train de changer rapidement.

- Comment les structures territoriales sont-elles affectées et comment peuvent-elles favoriser les chemins de développement souhaités ?

### **Détérioration de l'environnement**

La région de la Baltique a de vastes zones naturelles demeurées intactes en raison d'un souci de l'environnement de longue date et de pratiques agricoles traditionnelles. Mais, il y a aussi une dégradation du milieu naturel par suite d'une pollution industrielle non contrôlée et du rejet inconsidéré de déchets industriels et urbains. Un environnement salubre, associé à un système opérationnel de centres urbains, est important pour le développement économique.

- Comment les politiques d'aménagement du territoire peuvent-elles contribuer à l'équilibrage d'exigences différentes, à l'évaluation des conflits d'utilisation des sols et à la détermination des utilisations les moins dommageables pour l'environnement ?

### **Développement du tourisme**

La région de la Baltique se prête à de multiples formes de tourisme qui sont peu tributaires des saisons. Les zones côtières, les îles et les archipels sont particulièrement attrayants. A condition de veiller à limiter les effets négatifs sur le cadre naturel et les valeurs culturelles et d'améliorer l'offre de services, le tourisme peut être une source potentielle de revenu local et régional durable.

- Comment l'aménagement du territoire peut-il promouvoir le tourisme comme instrument d'intégration culturelle ?
- Quelle contribution les politiques d'aménagement du territoire peuvent-elles apporter à la réalisation d'un équilibre donnant satisfaction aux demandes des touristes, préservant l'environnement et offrant la diversité requise de possibilité d'emploi ?

Vision 2010 repose sur quatre valeurs et quatorze objectifs généraux.

Les quatre valeurs fondamentales qui sont au «cœur» de la vision et visent à améliorer la qualité de la vie sont les suivantes:

- développement;
- viabilité écologique;
- liberté;
- solidarité.

### **Développement**

La notion de développement va au-delà de celle de prospérité ou de croissance économique. Le développement comporte des aspects sociaux, culturels et autres. Cela dit, la prospérité économique est une condition préalable à beaucoup d'autres éléments de la qualité de la vie et joue donc un rôle déterminant.

### **Viabilité écologique**

Le développement ne doit pas priver les générations futures de leurs chances. Dans ce sens, la viabilité n'a été atteinte nulle part. Mais la politique devrait permettre de s'en rapprocher de plus en plus.

## **Liberté**

La liberté implique la possibilité de choisir en fonction de préférences individuelles/régionales dans les limites définies par le respect du choix des autres. Il n'y a pas de liberté sans participation. La subsidiarité est un outil important pour la participation. Elle aide également à améliorer la qualité des décisions.

## **Solidarité**

La solidarité est la caractéristique d'une société qui se soucie de ses membres et partage les avantages découlant du développement. Au principe de solidarité se rattache celui d'autonomie: avant qu'interviennent des unités territoriales de niveau supérieur, les représentants des unités de niveau inférieur sont appelés à mobiliser leurs propres ressources et capacités.

Vision 2010 comprend quatorze objectifs:

- pour les «perles» – système urbain d'importance internationale:
  1. un système compétitif de villes prend de la valeur en coopérant à travers la mer Baltique et avec l'Europe;
  2. le système de villes garantit une cohésion territoriale (villes européennes, villes de la Baltique, villes nationales et villes régionales);
  3. les liens entre les zones urbaines et l'arrière-pays rural favorisent l'équilibre économique et écologique régional;
  4. les villes offrent un environnement urbain attrayant pour les habitants et les investisseurs;
- pour les «fils» – liens efficaces et durables entre villes:
  5. le réseau de mobilité de la région de la Baltique facilite des transports respectant l'environnement;
  6. le réseau de mobilité remplit les conditions permettant une intégration efficace dans la région de la Baltique et avec le monde;
  7. la production d'énergie fait de plus en plus appel à des sources renouvelables et écologiques;
- pour les «foyers» – zones misant sur le dynamisme et la qualité de la vie:
  8. la coopération transfrontière contribue largement à la cohésion économique et sociale territoriale;
  9. les îles constituent le noyau touristique de la région de la Baltique;
  10. l'aménagement de la zone côtière veille au maintien de l'équilibre entre développement et protection de l'environnement;
  11. un réseau de zones naturelles de la Baltique est défini et protégé;
- pour le «système» – aménagement détaillé du territoire en action:
  12. l'aménagement du territoire contribue à l'harmonisation et à la cohésion territoriale transfrontière;
  13. l'aménagement du territoire repose sur les principes de subsidiarité, de participation et de transparence;
  14. l'aménagement du territoire contribue à la coordination de la planification sectorielle et régionale.

La Conférence de Tallinn a donné son appui dans un premier temps, à vingt actions communes pour que la région de la Baltique entreprenne de faire des visions une réalité:

### **Stratégie globale**

1. organiser des réunions régulières des ministres responsables de l'aménagement du territoire afin de préciser la vision et la stratégie et de mettre à jour le programme d'action;
2. faire des propositions concernant les projets pilotes sélectionnés;
3. prendre les dispositions financières nécessaires pour le programme d'action;
4. mettre au point une campagne de promotion de la région de la Baltique au niveau international;
5. élaborer un programme de recherche;
6. encourager la mise en réseau des instituts de recherche sur l'aménagement du territoire;
7. mettre en place un secrétariat de la VASAB.

#### Les «perles»

1. organiser une conférence des villes «européennes» et des villes «de la Baltique» en vue d'une promotion et d'une coopération communes;
2. lancer un programme de recherche sur les points faibles et les potentialités du réseau urbain de la région de la Baltique.

#### Les «fils»

1. définir les implantations possibles des centres de transport multimodal (avec la conférence des ministres de la région);
2. définir les besoins futurs d'amélioration de l'infrastructure de l'arrière-pays portuaire (avec la Conférence des ministres des transports des pays de la région);
3. promouvoir un projet pilote sur les possibilités de renforcement de la cohésion territoriale grâce aux nouvelles formes de télécommunication.

#### Les «foyers»

1. évaluer les possibilités de renforcer la coopération transfrontière;
2. encourager les projets pilote de coopération transfrontière ayant un élément d'aménagement du territoire;
3. élaborer des directives pour l'aménagement du territoire dans la zone côtière;
4. élaborer un projet harmonisé pour la mise en valeur et la protection des paysages naturels et culturels précieux dans un réseau régional.

#### Le «système»

1. organiser les discussions avec l'Union européenne sur l'aménagement du territoire et les politiques d'aménagement;
2. établir un tableau synoptique des concepts d'aménagement du territoire dans les pays de la région de la Baltique aux niveaux national et régional;
3. encourager des projets de démonstration pour la réalisation d'étude d'impact à un stade précoce du processus de planification;
4. engager un dialogue concerté avec les pays concernés pour mettre au point des projets appropriés de formation et d'assistance technique.

Le résultat des travaux menés dans le cadre de l'initiative VASAB 2010 est un schéma à long terme de l'aménagement du territoire compatible avec les efforts déployés par l'Union européenne, l'initiative centre-européenne et le Conseil de la mer de Barents. Les ministres de la région de la mer Baltique engagent les Etats membres de l'Union européenne à prendre l'initiative VASAB 2010 en considération lors de l'élaboration du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Pour la coordination ultérieure des actions communes proposées, les ministres ont constitué un Comité de l'aménagement du territoire pour la région de la mer Baltique chargé de suivre les travaux communs continus avec une présidence tournante, sur le modèle du Conseil des Etats de la mer Baltique (CEMB). Le comité a une tâche très importante qui consiste à préparer des propositions pour la poursuite de VASAB 2010, en mettant l'accent sur les dispositions institutionnelles futures et la coopération avec d'autres organisations régionales, en particulier l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et le CEMB.

Les activités prioritaires de VASAB 2010 ont été approuvées très peu de temps après la Conférence de Tallinn:

#### Actions communes

- directives pour l'aménagement et la gestion de la zone côtière;
- réseau urbain «anneau des villes de la Baltique»;
- compendium de la législation sur l'aménagement.

#### Projets pilotes

- couloirs de transport;
- système urbain;
- zones spécifiques.

#### Echange de connaissances

- vue d'ensemble sur les projets bilatéraux/multilatéraux en cours;
- projets/séminaires nationaux stratégiques sur l'aménagement du territoire;
- conférence des Institutions de recherche sur l'aménagement du territoire.

#### Promotion de VASAB 2010

- promotion de la région de la mer Baltique et de VASAB 2010;
- concertation avec d'autres institutions/organisations de la région de la mer Baltique et de l'Union européenne (SDEC).

Deux années se sont écoulées depuis l'adoption du rapport de Tallinn. Pouvons-nous affirmer aujourd'hui avec satisfaction que nous nous sommes rapprochés des objectifs fixés ? La région de la mer Baltique connaît encore d'importantes transformations économiques. Le processus de planification est un processus continu. Dans le rapport présenté à la Conférence de Tallinn, le développement futur de la région était exposé tel qu'il était perçu en 1994. Les choses se sont-elles déroulées conformément au plan stratégique ? Y a-t-il eu des problèmes pour lesquels il a été difficile de trouver des solutions il y a deux ans ? Je pense en particulier aux couloirs de transport entre l'est et l'ouest avec des centres de transport multimodal. Des faits nouveaux importants se sont produits et des prises de position importantes ont été adoptées ces toutes dernières années. Dans l'Europe contemporaine, où l'évolution politique et l'aménagement du territoire sont indissociables et où les pays, les régions et les secteurs de l'économie sont intégrés à un système commun, il nous faut une volonté commune d'assurer un développement durable et équilibré. Le Comité de l'aménagement du territoire de la mer Baltique est appelé maintenant à réviser une stratégie adoptée à la Conférence ministérielle de 1994.

Les événements politiques les plus importants de l'année 1996 dans la région de la mer Baltique – le Sommet de Visby et la réunion des ministres des affaires étrangères à Kalmar – se sont intéressés à l'aménagement de l'espace. Les Premiers ministres des pays de la région ont clairement indiqué leur position:

- ils ont affirmé leur appui au processus de coopération dans la région et ont insisté en particulier sur sa promotion en tant que zone caractérisée par la coopération, la démocratie et l'économie de marché;
- ils se sont déclarés déterminés à assurer à la région la place qui lui revient dans la nouvelle Europe de coopération et d'intégration;
- ils ont convenu de faciliter les contacts entre individus, organisations et organismes gouvernementaux à tous les niveaux au sein de la région et considèrent que les contacts et le dialogue sous-régionaux sont une caractéristique particulière de la région;
- l'objectif essentiel de la coopération dans la région de la mer Baltique est l'amélioration constante des conditions de vie et de travail des citoyens dans le cadre du développement durable.

Les documents des deux réunions reprennent de nombreuses thèses fondamentales du rapport présenté à la Conférence de Tallinn. Les programmes d'action pour la coopération des Etats de la mer Baltique, proposés par le sommet de ces Etats, ont pour but d'assurer un développement politique stable et des contacts entre les individus. Il y a un programme d'intégration et de prospérité économiques ainsi qu'un programme de développement durable. Une grande attention a été accordée à l'environnement de la Baltique. On compte au total une vingtaine de groupes principaux de programmes.

Les programmes d'action concernant l'aménagement du territoire énoncent que les projets pilotes seront axés sur les points suivants:

- aménagement coordonné du territoire pour les zones frontalières de la région de la mer Baltique et de l'Union européenne, ainsi que des pays d'Europe centrale et orientale;
- incidences sur les politiques d'aménagement du territoire des principaux projets de couloir de transport en Europe, en particulier de ceux qui sont proposés par l'Union européenne. L'intégration des régions portuaires et intérieures devrait en faire partie;
- amélioration des systèmes et réseaux de transport urbain, afin d'améliorer la compétitivité internationale de la région de la mer Baltique dans son ensemble;
- programmes de développement coordonné des zones côtières, conciliant l'objectif du développement économique et social, la nécessité de protéger l'environnement côtier et le concept de gestion intégrée des zones côtières;
- contribution de l'aménagement de l'espace à la protection des zones écologiquement vulnérables et au maintien des biotopes, en particulier des programmes contribuant à l'établissement d'un réseau de «zones de protection de la mer Baltique» et à Natura 2000.

Pour mener à bien les tâches définies au Sommet de Visby et à la réunion de Kalmar, des conférences des ministres responsables de l'environnement et de l'aménagement du territoire ont été organisées à Saltsjöbaden (Suède) du 20 au 22 octobre 1996. Les ministres de l'environnement ont adopté la déclaration «Vers un Programme action 21 pour la mer Baltique» et la 4<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables de l'aménagement et de la mise en valeur du territoire ont adopté trois documents fondamentaux: le rapport «De la vision à l'action», des recommandations communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière de la région de la mer Baltique, et la Déclaration de Stockholm sur une politique de l'aménagement durable du territoire dans la région de la mer Baltique.

Après la conférence a été créé le Groupe des hauts fonctionnaires chargé de préparer le Programme Action

21 pour la mer Baltique. Le 20 mars 1997 a eu lieu à Riga une réunion mixte de ce groupe et du Comité de l'aménagement du territoire de la région de la mer Baltique, au cours de laquelle ont été examinés les domaines possibles de coopération: participation du comité:

A l'analyse sectorielle:

- à l'élaboration des scénarios intégrés par secteur;
- à la mise au point du Programme Action 21 du groupe de hauts fonctionnaires de façon que le rapport final sur la région de la mer Baltique fournisse un cadre pour l'aménagement du territoire en vue de l'harmonisation des politiques sectorielles, ce qui devrait garantir leur viabilité à long terme (l'aménagement du territoire comme moyen d'assurer la viabilité à long terme dans une approche intersectorielle).

Toutes ces activités ont pour objectif le développement durable de la région, elles sont étroitement liées à la déclaration du Sommet de Visby et aux programmes d'action pour la coopération dans la région de la mer Baltique. Cette coopération, à l'évidence, prend de l'ampleur à tous les niveaux: les sous-régions, les administrations locales, les diverses institutions gouvernementales, les ONG et le secteur privé se montrent de plus en plus efficaces et constructifs, et ce dans les domaines et les secteurs les plus divers: économie, protection de l'environnement, mise en place des infrastructures, enseignement, culture, etc. La planification du développement de ces secteurs inclut inévitablement la dimension territoriale, puisque l'aménagement du territoire est l'élément qui aide à coordonner et à intégrer avec succès les intérêts des divers secteurs.

La région de la mer Baltique a pris une plus grande importance pour l'Union européenne par suite de l'adhésion de la Suède et de la Finlande, des accords européens avec les pays baltes et la Pologne, et des accords européens de partenariat avec la Fédération de Russie et le Bélarus. Il en est résulté une attitude plus active de la Commission européenne à l'égard de la région de la mer Baltique. C'est ainsi que vient d'être annoncé le programme Interreg IIC, spécialement conçu pour les besoins des réseaux de coopération multilatérale s'occupant d'aménagement du territoire, et dans le cadre duquel la région de la mer Baltique est considérée comme une unité distincte. Ce programme incorpore la dimension transnationale de l'aménagement dans la politique structurelle de la Communauté. La lettre d'intention a été signée par quatre Etats membres de l'Union européenne qui attirent l'attention de la Commission sur le fait que la coopération souhaitée doit dans tous les cas inclure les pays en transition. Il faudrait donc que des fonds soient disponibles au titre des programmes Phare et Tacis pour coopérer avec Interreg IIC. Les pays en transition ont également signifié leur volonté de participer à ce dernier.

Le rapport «De la vision à l'action» montre que la coopération pour l'aménagement du territoire dans la région de la mer Baltique est entré dans la phase d'exécution de projets pilotes et de démonstration concrets sous l'égide de VASAB 2010, par exemple le cadre d'aménagement de l'espace pour la zone frontalière polono-allemande, la coopération transfrontière entre la Lettonie, la Lituanie et le Bélarus, la zone d'aménagement «Tampere-Helsinki-Tallinn-Riga», le projet Carélie-Atlantique, TEM/TER et d'autres. La zone de la région de la mer Baltique a prouvé qu'elle pouvait se développer rapidement. Plusieurs conditions importantes doivent être réunies pour que la coopération régionale entre les pays de la mer Baltique donne de meilleurs résultats. Il faut que chaque pays s'attache à faire reconnaître l'aménagement du territoire comme une tâche prioritaire. Mais, il est tout aussi important d'améliorer la coopération avec les institutions responsables de l'affectation et de l'utilisation des fonds européens et des autres ressources financières. Cela faciliterait et aiderait à mettre en œuvre les projets d'aménagement du territoire destinés à intégrer divers secteurs pour assurer un développement durable.

**THEME 2****RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE ET LIAISON AVEC LE RESEAU EUROPEEN**

**PRESIDENT DE SEANCE:** M. Yiannos Papadopoulos  
Président du Comité des hauts fonctionnaires  
de la Conférence européenne des ministres responsables  
de l'aménagement du territoire (CEMAT)

**RAPPORTS PRESENTES PAR:**

Prof. Wojcieh SUCHORZEWSKI Université de technologie Varsovie .....	53
M. Juri LASS Chef de la Division de la planification Ministère de l'Environnement Tallinn .....	69
M. Jürgen FENSKE Ministère des Affaires économiques de la Technologie et des Transports Kiel.....	77
Prof. Perttu VARTIAINEN Université de Joensuu Joensuu.....	85
Prof. Sergey B SHLIKHTER Institut de géographie Moscou.....	93

## **RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE ET LIAISON AVEC LE RESEAU EUROPEEN**

**Comment mieux relier les réseaux de transports routiers et ferroviaires des pays du nord de l'Europe avec l'autre partie des réseaux européens ?**

**Professeur Wojciech SUCHORZEWSKI**  
**Université de technologie**  
**Varsovie, Pologne**

### **1. Le champ couvert par le présent rapport**

L'étendue géographique de ce qu'on appelle «l'Europe du nord» varie suivant l'organisation/institution qui traite de la région. Ce rapport porte plus particulièrement sur la partie de l'Europe du nord où les problèmes d'intégration des réseaux de transport par voie terrestre sont les plus aigus, à savoir: la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, les territoires du nord-est de la Russie et la Belarus. Dans l'Europe divisée de l'après-guerre, cette région n'était rien moins qu'intégrée, sauf pour les territoires de l'ex-Union soviétique. Cela était particulièrement vrai en ce qui concerne les réseaux de transport.

Avec la situation politique nouvelle, les choses ont commencé à changer et l'évolution se poursuit dans plusieurs directions. D'une part, les pays des rives occidentale et orientale de la Baltique ont pris une série de mesures pour accélérer l'intégration; mais, d'autre part, la partition de l'ex-Union soviétique et l'indépendance retrouvée de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie ont donné lieu à la création de barrières nouvelles. De l'avis de divers commentateurs<sup>1</sup> «au lieu de rechercher l'intégration, ces trois Etats cherchent surtout à renforcer leurs propres structures nationales», ce qui naturellement peut se justifier par les facteurs politiques.

Ces dernières années, tous les gouvernements de la région ont démontré qu'ils comprenaient parfaitement que la qualité des liaisons de transport et de communications entre eux, et de même entre la région et le reste de l'Europe, joue un rôle crucial dans les processus d'intégration. Ce qui s'est manifesté, entre autres, par leur participation active aux initiatives, programmes et organismes internationaux, tels que la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) et la Conférence des ministres des transports pour la région de la mer Baltique. Des accords d'association entre la Communauté européenne et l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, ainsi que des accords de partenariat et de coopération entre la Communauté européenne, la Fédération de Russie et la République de Belarus ont donné à ces processus une nouvelle dimension. Enfin, les questions touchant à l'Europe du nord sont maintenant prises en considération par les décisions de la Conférence paneuropéenne sur les transports.

---

<sup>1</sup> Raagmaa G, *New Conditions for Regionalisation in the Baltic Sea Space*. Dans: *European Space, Baltic Space, Polish Space*. Première partie, Arl, Hanovre, Eureg, Varsovie 1997.

Bien que ce rapport traite essentiellement du transport terrestre, il est clair que ce dernier ne saurait être totalement dissocié du transport maritime.

## **2. Les caractéristiques générales de l'infrastructure routière et ferroviaire dans la région**

Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>1</sup>, l'accent était mis sur le développement quantitatif du transport ferroviaire. Mais la qualité des chemins de fer était médiocre. Une bonne partie des voies ferrées étaient dans un état techniquement insatisfaisant, le système de contrôle du trafic était désuet et la qualité du matériel roulant laissait beaucoup à désirer. Les différences d'écartement des voies réduisait aussi l'efficacité opérationnelle des chemins de fer. Tous ces facteurs, combinés à une exploitation inadéquate, avaient pour conséquence une piètre qualité des services et une rentabilité économique très faible. D'une manière générale, qu'il s'agisse de vitesse, de coûts ou de commodité, les chemins de fer n'étaient pas compétitifs. Les bouleversements politiques, et en premier lieu la partition de l'ex-Union soviétique, ont encore réduit l'efficacité du transport ferroviaire, en raison de la multiplication des passages de frontières. Par ailleurs, le resserrement des liens avec les pays voisins a fait apparaître encore plus clairement l'inconvénient des différences d'écartement des voies et de voltage électrique. Quand les pays sont plus nombreux, la fragmentation nationale des services crée des problèmes de fonctionnement supplémentaires.

Les réseaux routiers présentent aussi des insuffisances:

- routes, y compris les routes internationales, n'ont aucun contrôle d'accès et la circulation y est mixte – trafic motorisé à longue et à courte distance, transports lents;
  - de nombreuses sections de routes nationales sont de médiocre qualité; ce qui inclut leur tracé géométrique, la carrossabilité et la capacité de portage de la chaussée<sup>2</sup>;
- de nombreuses sections de routes nationales traversent des zones urbaines denses, et pour certaines des centres urbains et des centres-villes; de plus, le transport international est gêné par l'insuffisance du nombre et de la capacité des postes-frontières;
- quant à la sécurité de la circulation routière, la situation est dramatique; le taux et la gravité des accidents de la route sont beaucoup plus élevés que dans les pays de l'OCDE.

Par le passé, l'entretien des routes était négligé parce qu'on donnait la priorité à l'amélioration et au développement des réseaux. Les choses ont changé ces dernières années et la détérioration des chaussées et des ponts s'est accélérée à cause de l'insuffisance des moyens financiers alloués au secteur routier dans la plupart des pays.

Les passages de frontières posent un problème particulier, car ils constituent les principaux goulets d'étranglement dans le système de transport des PECO. Sous ce rapport, les choses se sont considérablement améliorées ces dernières années, grâce en partie à l'aide fournie par les programmes Phare/Tacis; le nombre de postes frontières a été augmenté et les procédures de passage améliorées, de même que les procédures de contrôle douanier. Néanmoins la situation à certaines frontières est encore critique. Tant que l'on devra perdre autant de temps aux frontières, l'on aura beau accroître la vitesse des transports routiers et ferroviaires, leur efficacité ne s'améliorera guère.

---

1 Dans ce rapport, le terme PECO s'applique aux pays de l'ex-Union soviétique et aux pays d'Europe centrale ayant appartenu à l'ex-COMECON.

2 Seule une partie limitée du réseau peut actuellement supporter une charge de 10T/essieu.

### 3. L'évolution de la demande en matière de transport

Les réformes politiques et économiques qui ont été effectuées dans les pays d'Europe centrale et orientale ont déjà amené de grands changements dans les volumes et les directions du transport de passagers et de marchandises. La demande s'est modifiée pour passer du transport de produits industriels lourds au transport de biens de consommation plus légers; de même, alors qu'elle se satisfaisait de services de médiocre qualité, la clientèle exige maintenant des services de bonne qualité; enfin le transport international ne concerne plus exclusivement les pays de l'ex-COMECON, mais plutôt les PECO et de l'Union européenne. La répartition entre le transport ferroviaire et le transport routier s'est également modifiée.

Les taux de croissance varient suivant les pays. Alors qu'on a observé une croissance extrêmement rapide du trafic national et surtout international en Pologne<sup>1</sup> et dans les autres pays d'Europe centrale, la croissance a été beaucoup plus lente dans les républiques baltes. Par exemple, l'Estonie a connu une réduction importante de la circulation routière entre 1990 et 1993, malgré l'accroissement du nombre de voitures particulières<sup>2</sup>. Mais la situation évolue rapidement. En Lituanie, dans le corridor est-ouest reliant Klaipeda à la Bélarus, le volume de la circulation routière a augmenté de 18 pour cent au cours des deux dernières années et l'on s'attend à ce que cette tendance se poursuive.

Les changements les plus spectaculaires sont sans doute ceux que l'on peut observer quant aux catégories de marchandises transportées. Alors que par le passé 80-90 pour cent du trafic dans les ports de la Baltique concernaient des marchandises pondéreuses en vrac expédiées vers l'étranger, ce tableau se modifie rapidement. Le mode de transport qui se développe le plus vite est le transport en conteneurs.

De nombreuses études prospectives de la demande de voyages/transport ont été faites pour chaque pays et pour l'ensemble de la région. L'amplitude des variations est frappante. Par exemple, les diverses prévisions qui ont été faites pour la Pologne au début des années 90 escomptaient des coefficients de croissance du trafic routier international transfrontalier pour la période 1990-2020 se situant entre 3 (scénario minimal), et 10-12 (scénario maximal). Les prévisions les plus récentes donnent des différentiels moins importants et d'une manière générale l'on s'attend à ce que le trafic international dans la région s'accroisse à un rythme de 3 à 5 pour cent par an, accroissement portant surtout sur le trafic routier.

Cette évolution résultera de la motorisation rapide du pays et du rôle croissant du transport routier. En dépit d'un niveau de revenu relativement bas, le nombre de voitures particulières augmente rapidement et les taux d'accroissement du nombre de possesseurs de voitures par unité de PIB par habitant sont maintenant plus élevés en Pologne que dans les pays plus développés. Pour le moment, néanmoins, le kilométrage moyen annuel est beaucoup plus bas que dans les pays de l'Union européenne. Mais il devrait évoluer avec l'accroissement du revenu et le trafic routier devrait même s'accroître plus vite proportionnellement que le nombre de voitures.

Bien qu'on ne puisse pas considérer ces tendances comme désirables du point de vue du développement durable, il sera difficile de les inverser. Le problème ici est que si, d'une part, la réduction des différentiels en matière de mobilité est évidemment un objectif de croissance et de convergence, d'autre part, une plus grande mobilité se traduit fatalement par une pression accrue sur

---

1 Par exemple, en Pologne, durant la période 1990-1996, le nombre de voitures passant les frontières a sextuplé.

2 CEMT, Groupe sur les Tendances du trafic international et des besoins d'infrastructure. Monographies, 1997.

une infrastructure de transport sous-développée et sur l'environnement. Trouver le juste équilibre entre les objectifs de développement et la protection de l'environnement n'est pas facile.

Concernant le trafic international, il faut noter que la configuration géographique de la région est très différente de celle de l'Europe occidentale et de celle de la majeure partie de l'Europe centrale:

- la densité moyenne de population est beaucoup plus faible;
- les grands centres urbains sont très peu nombreux et très éloignés les uns des autres (par exemple, Moscou - Saint-Pétersbourg - 700 km; Moscou - Minsk - 700 km; Minsk-Varsovie - 540 km) et, de plus, les populations et activités ne sont pas très concentrées le long des axes de transport qui les relient (Figure 1);
- les pays concernés sont beaucoup plus vastes.

Si l'on considère l'ensemble de ces facteurs, il est clair que toute comparaison entre les schémas de circulation en Europe occidentale et en Europe du nord doit être faite avec prudence. Cela est vrai, en particulier, pour le trafic/transport international. La circulation à courte distance entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg (y compris le shopping transfrontalier) est classée en tant que trafic international, alors qu'une très grande partie des mouvements à longue distance en Russie ou même en Suède ou en Pologne sont classés dans la catégorie transport intérieur.

Mais la question n'est pas uniquement une question de classification. Les grandes distances entre les différents centres de peuplement et d'activités économiques, et par conséquent les coûts élevés du transport (et les temps de déplacement très longs), réduisent les possibilités d'échanges. Raccourcir les temps de déplacement grâce à des investissements onéreux dans les transports peut accroître les probabilités de voyages à plus longue distance; mais les faibles volumes du trafic à moyenne et à courte distance le long du corridor font qu'un investissement de ce genre est rarement rentable économiquement/financièrement.

D'où l'on peut conclure:

- i. que les besoins en matière de trafic international peuvent être aisément surestimés, notamment pour les pays très étendus (tels que la Russie et la Suède) et les pays de taille moyenne (tels que la Pologne et la Finlande), et cela est vrai en particulier en ce qui concerne les pays périphériques;
- ii. que la faible densité de population et d'activités économiques, ainsi que les grandes distances entre les principaux centres rendent les investissements dans une infrastructure de transport très coûteuse, telle que les chemins de fer à grande vitesse ou les autoroutes à double chaussée, beaucoup moins rentables que dans les régions à forte densité.

#### **4. Les programmes d'amélioration et d'intégration des réseaux de transport**

Jusqu'à la fin des années 80, seule une très petite part des réseaux routiers/ferroviaires de la région était incluse dans le système de transport européen. Ce qui est parfaitement illustré par l'étendue des réseaux englobés dans l'Accord européen sur les grandes artères du trafic international (AGR, Figure 2) et dans l'Accord européen sur les grandes lignes ferroviaires internationales (AGC, Figure 3).

Ces dernières années, toutefois, la situation a évolué. Plusieurs initiatives ont été prises, notamment celle des gouvernements finlandais, polonais et suédois qui a abouti à la 1<sup>ère</sup> Conférence des ministres des transports des Etats de la mer Baltique<sup>1</sup>. Une des décisions de cette conférence fut de créer un Groupe de travail sur les voies et les moyens à mettre en œuvre pour développer une vision commune du système et de l'infrastructure des transports dans la région de la Baltique. Le rapport<sup>2</sup> qui a été préparé par ce groupe de travail et présenté à la deuxième conférence<sup>3</sup> comportait entre autres:

- une évaluation de la situation du transport dans la région;
- une identification des domaines prioritaires dans l'effort visant à faciliter le trafic international grâce à l'amélioration des opérations de transport et de l'infrastructure;
- des propositions en vue d'une action commune.

Ce rapport, et d'autres études<sup>4</sup>, ont apporté des arguments supplémentaires en faveur de l'idée de compléter le Réseau transeuropéen (qui dessert l'Union européenne) par ce que l'on a appelé «la deuxième strate de corridors prioritaires», devant desservir les PECO. L'horizon temporel de ce programme a été fixé à l'année 2010. Cette idée a été adoptée par la 2<sup>e</sup> Conférence paneuropéenne du transport<sup>5</sup>. Les pays concernés, agissant dans le cadre des travaux du Groupe de travail G-24 sur les transports et aidés par la Commission européenne et diverses institutions financières internationales, ont entrepris des efforts conjoints pour mettre en œuvre ce programme. Pour tous les corridors, des protocoles d'accord ont été signés par les pays intéressés.

Sur les neuf corridors prioritaires multimodaux (Figure 4), deux desservent directement la région du nord de l'Europe:

- corridor I: Helsinki-Tallin-Riga-Kaunas-Varsovie avec un embranchement vers Riga-Kaliningrad-Gdansk;
- corridor IX: Helsinki-Saint-Petersbourg-Moscou/Pskov-Kiev-Ljubasevka-Chisinau-Bucarest-Dimitrovgrad-Alexandroupoli, avec un embranchement vers Kiev-Minsk-Vilnius-Klaipeda/Kaliningrad.

#### Corridor I (via Baltica/Rail Baltica)

Les trois principales composantes du Corridor I sont:

- la route Via Baltica qui relie (Helsinki)-Tallin-Riga-Kaunas-Varsovie;
- le Rail Baltica parallèle à la Via Baltica;
- l'embranchement route/rail Riga-Kaliningrad-Gdansk.

Pour la Via Baltica un plan quinquennal d'investissement routier couvrant la période 1996-2000 a été préparé et peut être considéré comme approuvé par les gouvernements intéressés<sup>6</sup>. Le plan prévoit une amélioration très rapide des 445 km de routes existantes, la construction de sept itinéraires de

1 Szczecin - 1992.

2 *Transport System and Infrastructure in the Baltic Sea Region*. Doc WGTB/13/93. Août 1993.

3 Kaliningrad - 1994.

4 Par exemple, Etude sur le transport en Europe du Nord-Est, préparée par le Groupe Viatek et par VTT, en 1993, pour le compte de la CEE-ONU.

5 Crete - 1994.

6 Toutes les données sur l'état d'avancement des programmes d'aménagement des corridors se basent sur le Projet de rapport sur la situation des neuf corridors Crete. Commission européenne DGVII, novembre 1996.

contournement urbain, l'amélioration de la signalisation et des marquages, etc. Le coût total de la réalisation du programme s'élève à 172 millions d'euros dont 50 pour cent restent à trouver auprès de sources telles que les institutions financières internationales (IFI).

En ce qui concerne le Rail Baltica, le travail est moins avancé, sauf peut-être pour les sections lituaniennes pour lesquelles plusieurs études sont déjà achevées (financées pour certaines d'entre elles par le Phare). Afin de remédier aux problèmes liés à la différence d'écartement des voies, une étude de faisabilité a été effectuée concernant la mise en place de voies à écartement standard depuis Sestokai (frontière polonaise) jusqu'à Kaunas. A titre de solution de transition, un terminal de transbordement de fret a été construit à Moscova (près de Sestokai).

En outre, dans le cadre du projet visant à moderniser la ligne ferroviaire est-ouest (qui fait partie du Corridor IX), la section Kaunas-Kaliningrad sera améliorée.

Le fonctionnement du transport international empruntant ce corridor est gravement affecté par les attentes excessives aux passages de frontières. Des progrès ont été faits dans l'effort visant à résoudre ce problème, mais l'infrastructure des postes-frontières a encore besoin d'être aménagée et les procédures d'être améliorées. L'union douanière entre les trois Etats baltes, envisagée pour 1998, ayant de bonnes chances d'aboutir, les gouvernements de l'Estonie et de la Lettonie ont décidé de réorienter leurs programmes d'investissement dans l'aménagement de postes-frontières entre Etats baltes et d'investir plutôt dans l'aménagement de postes frontières avec la Russie et la Bélarus.

#### Corridor IX (mer Noire – mer Baltique, par Kiev/Moscou)

Ce corridor nord-sud a un caractère particulier, car il relie essentiellement des pays ayant fait partie de l'ex-Union Soviétique, la Roumanie et la Bulgarie. Pour la partie fino-russe du corridor, un Programme d'action complet a été préparé pour la période 1996-1998.

Du côté finlandais, la partie routière du corridor fait partie du Triangle nordique du projet prioritaire TEN. D'ici l'année 2010, toute la section de la route E18 Turku-Helsinki-Vaalimaa (frontière russe) sera réaménagée en autoroute, à l'exception de la section de trente kilomètres allant de Hamina à Vaalimaa, qui deviendra route nationale. Du côté russe, tout le parcours M10/E18, connu sous le nom de Rossija i Skandinavja (Moscou-Saint-Petersbourg-frontière finlandaise) sera reconstruit et cette reconstruction est considérée comme une priorité nationale. L'opération sera cofinancée par un prêt de la Banque mondiale et devrait être terminée en l'an 2000. En outre, les autorités finlandaises et russes travaillent à un programme d'amélioration d'autres liaisons routières entre Vyborg et les postes-frontières finlandais de Nuijamaa et Imatra.

En ce qui concerne l'amélioration de la route plus directe Pskov-Kiev, les perspectives ne semblent pas aussi bonnes. Pour l'embranchement Kiev-Minsk-Vilnius-Kaunas-Klaipeda, un effort est fait par le gouvernement lituanien avec l'aide du Phare et de prêts de la Banque mondiale et de la BERD/J-EXIM pour améliorer la section lituanienne de cette route. La mise en œuvre du vaste programme de rénovation routière a commencé cette année.

En ce qui concerne les chemins de fer, la section qui va d'Helsinki à Vainikkala (frontière russe) doit être réaménagée d'ici 2010 pour permettre des vitesses allant jusqu'à 220 km/h. Du côté russe, la modernisation de la ligne Moscou-Saint-Petersbourg-frontière finlandaise fait partie des priorités nationales. La reconstruction complète de la section Moscou-Saint-Petersbourg est presque terminée. Après l'installation d'un système moderne de signalisation et de communications et la rénovation du matériel roulant, la vitesse des trains de voyageurs passera à 200 km/h. Un programme plus ambitieux prévoyait que d'ici l'an 2005 le voyage entre Helsinki et Saint-Petersbourg ne prendrait plus que trois heures au lieu des six heures et demie qu'il prend actuellement.

La liaison ferroviaire Minsk-Vilnius-Kaunas-Klaipeda est en médiocre état. Sur la section lituanienne, seuls 20 pour cent de la ligne sont électrifiés et la ligne est en grande partie à voie unique. Le programme de modernisation ferroviaire va jusqu'à l'année 2010. Les projets de rénovation des voies sont financés grâce à des prêts de la BERD/J-EXIM.

Là où les goulets d'étranglement des passages de frontières gênent de façon critique le fonctionnement du transport, de gros efforts sont faits pour remédier au problème. Le poste frontière routier de Vaalimaa et les passages frontaliers ferroviaires de Vainikkala ont déjà été améliorés à la frontière fino-russe. Les travaux avancent aussi du côté russe de ces frontières. Le poste frontière de Medininkai, à la frontière entre la Lituanie et la Biélorus est en cours de modernisation grâce à une aide du Phare, lequel cofinance également l'amélioration du terminal du ferry dans le port de Klaipeda.

Il y a aussi beaucoup à attendre d'un projet conjoint finlandais-russe-allemand de développement de la télématique de transport dans la région de la mer Baltique, le TEDIM. Le projet porte sur l'interconnexion des différents moyens de transport en vue de rendre l'exploitation du système de transport plus efficace. Les chemins de fer finlandais et russes pratiquent déjà l'échange de documents électroniques de fret et trois sociétés finlandaises ont mis sur pied des liaisons de transport rapide avec procédures administratives accélérées dans le sens Finlande-Russie.

Deux autres corridors desservent l'Europe du nord de manière plus indirecte:

- le corridor II: Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou;
- le corridor VI: Gdansk-Zilina.

#### Corridor II: Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou

Ce corridor est important pour l'Europe du nord, car il peut être considéré comme un prolongement du corridor I (Via Baltica/Rail Baltica) qui va de Varsovie à l'Allemagne et autres pays de l'Europe occidentale.

L'étude sur le trafic routier financée par le Phare pour la section polonaise de l'itinéraire Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou a été effectuée en 1994-1995. A la suite d'un appel d'offres international, le consortium polonais Autostrada Wielkopolska S.A. s'est vu concéder la construction et l'exploitation d'une section de 360 km de l'autoroute à péage A2 allant de Swiecko, sur la frontière polono-allemande, à Lodz.

La rénovation de la ligne ferroviaire E-20 allant de Kunowice (frontière germano-polonaise) à Varsovie est en cours et devrait être terminée en 1998-1999. La norme technique convenue doit permettre une vitesse de 160 km/h et une charge de 225kN/essieu.

Des progrès ont été faits en ce qui concerne l'accroissement de la capacité des postes frontières. A la frontière polono-allemande une nouvelle gare de marchandises, Swiecko II, a été ouverte et des procédures simplifiées sont à l'essai.

#### Corridor VI (Autoroute/Voie ferroviaire transeuropéennes nord-sud)

Ce corridor VI nord-sud a une longue histoire, tout comme le projet d'Autoroute transeuropéenne nord-sud (TEM) dont la réalisation a commencé au milieu des années 70. Avec le projet TER (*Trans-European Railway*) dont la mise en œuvre a été plus tardive, ce fut sans doute le premier cas de coopération transeuropéenne plus étroite dans une Europe politiquement divisée. Les projets

TEM/TER sont très importants pour l'Europe du nord, car ils sont conçus comme desservant le trafic venant de la Norvège et de la Suède et se dirigeant vers l'Europe du sud et du sud-est. Le TEM fait partie du programme national polonais de développement des autoroutes en tant qu'autoroute A-1. Les travaux préparatoires pour la construction de la section nord de cette autoroute sont bien avancés. Comme les autres autoroutes polonaises, celle-ci sera une route à péage, construite suivant le système CET.

L'idée d'étendre la TEM à la Suède et à la Norvège a été étudiée par le Groupe de travail sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour développer une vision commune du système et de l'infrastructure de transport dans la région de la mer Baltique, groupe créé par la Première des ministres des transports des Etats baltes. L'itinéraire TEM Scandinavie proposé (Figure 5) devrait partir de Karlskrone (en tant que prolongement de la TEM, qui actuellement se termine à Gdansk-Gdynia) et aller jusqu'à Oslo. Le projet soutenu par les autorités régionales n'a pas été accepté par les gouvernements concernés.

Pour la ligne ferroviaire Gdansk-Varsovie-Katowice, les possibilités de modernisation en vue de permettre la circulation de trains pendulaires (*Pendolino*), roulant à une vitesse de 160-250 km/h, sont à l'étude.

Le succès du concept de corridors a poussé les pays participants à soumettre une soixantaine de propositions visant à modifier, mais surtout à étendre, le programme. Certaines d'entre elles concernent le système de transport dans la région de la mer Baltique. Toutes ces propositions doivent être examinées dans le cadre des travaux préparatoires de la 3<sup>e</sup> Conférence paneuropéenne sur les transports, qui se tiendra à Helsinki en juin 1997. Néanmoins, si l'on considère le coût très élevé de la mise en œuvre du programme déjà adopté (de l'ordre de 50 milliards d'écus) et les ressources limitées, il est assez improbable que le programme soit élargi.

## **5. Les principaux problèmes de la programmation du développement des systèmes de transport**

Il est clair qu'au niveau international l'attention se porte essentiellement sur la résolution des problèmes de transport international à longue distance. Les politiques nationales et locales doivent tenir compte d'autres objectifs et problèmes qui peuvent être conflictuels. Sous ce rapport des réponses doivent être apportées aux questions suivantes:

- quelle est la juste proportion entre l'investissement visant à améliorer/développer les corridors de transport international et l'investissement visant à améliorer les réseaux et équipements nationaux/régionaux/locaux ?
- l'investissement dans la nouvelle infrastructure doit-il se faire au détriment de la maintenance, de la rénovation et de l'amélioration de l'infrastructure existante ?
- comment répartir les ressources entre les différents modes de transport ?
- quel est le juste équilibre entre l'investissement dans les mesures à court terme et l'investissement dans des programmes et projets à long terme ?

Chacune de ces questions peut faire l'objet d'un long débat. On trouvera ci-après une présentation aussi succincte que possible des opinions de l'auteur.

### Concurrence entre les différents modes de transport pour les ressources disponibles

Il s'agit surtout de la concurrence entre la route et le rail. Bien qu'il soit incontestable que le transport ferroviaire est plus respectueux de l'environnement et dans de nombreux cas (pas toujours) plus efficace par rapport à l'énergie qu'il consomme, les décisions, lorsqu'il s'agit d'allouer des ressources à l'amélioration et au développement de l'infrastructure ferroviaire, doivent se fonder sur une analyse économique approfondie. Cette analyse doit, il va sans dire, prendre en considération les coûts

externes. Pour le moment, il n'y a guère de doute qu'en ce qui concerne le transport de marchandises, le rail peut être compétitif dans un système combiné de transport et pour les longues distances, et pour le transport en vrac de produits de faible valeur unitaire. Dans le domaine du transport de voyageurs le rôle du chemin de fer est essentiellement de desservir les corridors et les zones à forte densité.

Cela dit, espérer que l'investissement dans les chemins de fer puisse ralentir de façon significative la croissance du trafic routier (et permettre ainsi d'arrêter d'investir dans les routes) ne paraît pas réaliste.

#### Maintenance-réhabilitation/modernisation-développement

Diverses études diagnostiques des systèmes de transport dans les pays de la région<sup>1</sup> ont montré que l'insuffisance de la maintenance avait causé une très grave détérioration de l'infrastructure de transport. Comparée à d'autres options d'allocation des ressources, la maintenance a le meilleur rapport coûts/avantages. De plus, l'efficacité des programmes de maintenance peut être considérablement accrue si l'on applique une approche moderne à la programmation et à la gestion de la maintenance de l'infrastructure<sup>2</sup>.

Parmi les stratégies les plus efficaces, la réhabilitation et la modernisation de l'infrastructure existante est probablement celle qui vient en deuxième position sur la liste. Cela est particulièrement visible dans le cas des lignes ferroviaires où la réfection des voies et la modernisation du système de contrôle du trafic ont amélioré de façon spectaculaire l'efficacité de l'exploitation.

Toutefois il est évident qu'à elles seules l'amélioration de la maintenance et la modernisation ne permettront pas de répondre aux exigences quantitatives et qualitatives nouvelles des réseaux de transport. Dans les corridors à forte circulation, l'aménagement d'autoroutes, de voies express et de grandes artères routières vient en tête de liste des projets rentables, surtout si l'on tient compte de la possibilité de faire appel à des capitaux privés pour financer leur construction.

#### Concurrence entre les besoins internationaux/nationaux/locaux

Trop souvent les programmes et projets de modernisation/développement de l'infrastructure sont conçus pour répondre à une seule catégorie de demande, à savoir le trafic international. Comme nous l'avons souligné au point 3, la configuration géographique de l'Europe du nord conduit souvent à surestimer les besoins du trafic/transport international, notamment les mouvements du transit à longue distance. Les projets les plus rentables sont ceux qui peuvent servir à la fois pour les mouvements à courte distance et les mouvements à longue distance.

#### Les programmes/projets à court terme et à long terme

Il faut trouver le juste équilibre entre les projets à court terme, dont le taux de rentabilité est souvent très élevé et les projets à moyen et à long terme. Dans les PECO, l'on a généralement tendance à concevoir (et à réaliser) les projets d'ingénierie en fonction des prévisions à long terme concernant la demande, sans se préoccuper des coûts. Si cette approche peut parfois se justifier, elle est en général discutable à cause du coût d'opportunité élevé d'un capital peu abondant.

Par exemple, des ressources considérables sont allouées à la construction de nouveaux postes

1 Par exemple, par la Banque mondiale, la BERD, l'Agence japonaise de coopération internationale, l'Administration routière danoise, Atkins, etc.

2 Par exemple, système de gestion des chaussées, système de gestion des ponts.

frontières à grande capacité, comportant des structures permanentes. Or, si les projets de certains PECO d'entrer dans l'Union européenne se matérialisent, ou même si un accord de libre échange est souscrit par un groupe de pays, certains de ces équipements seront devenus inutiles bien avant que ne s'achève leur existence technique.

### Des normes et des technologies appropriées

Enfin, se pose la question des normes et technologies appropriées. L'on admet généralement que les PECO doivent en venir progressivement à adopter des normes internationales (Union européenne) en matière de qualité, de technique, de sécurité et de protection de l'environnement et utiliser les meilleures technologies disponibles. Mais pour presque tous les pays dont il est question ici le coût d'une harmonisation complète à brève échéance est insupportable. Ce problème doit être analysé en tenant compte des coûts réels de l'adoption de telle ou telle norme particulière par rapport aux avantages sociaux et économiques que l'on peut en attendre, et en prenant aussi en considération le coût d'opportunité du capital, qui est très élevé dans les PECO<sup>1</sup>.

Lors du choix des moyens de transport et de la technologie industrielle, il y a lieu de considérer les facteurs suivants:

- les volumes prévus de transport et la répartition des mouvements en fonction de la longueur des trajets;
- la possibilité de séparer le transport de voyageurs et le transport de marchandises;
- la nécessité de se mettre en conformité avec les différentes normes techniques (écartement des voies, systèmes d'alimentation en énergie, etc.);
- les conséquences pour l'environnement.

Si l'on essaie d'appliquer à l'Europe du nord les principes valables pour l'Europe occidentale quant à l'applicabilité des différents modes de transport et des différentes technologies en fonction de la longueur des trajets (Figure 6), les projets de construction de chemin de fer à grande vitesse uniquement pour le transport de voyageurs dans des corridors tels que le Moscou-Minsk-Varsovie, avec des distances de 740 et 540 km d'une ville à l'autre, ne semblent pas rentables.

En ce qui concerne les routes, l'on peut prévoir un volume de circulation relativement peu important sur de longues sections de routes principales traversant les zones à faible densité. Pour ces sections, le concept de voies express à chaussée unique, qui n'est guère applicable dans les régions très peuplées de l'Europe occidentale, peut être une alternative valable à l'autoroute classique<sup>2</sup>.

## **6. Conclusions**

Dans une Europe divisée, l'infrastructure de transport a été développée par chaque pays individuellement ou par un groupe de pays en fonction de leurs besoins régionaux et nationaux et de leurs possibilités. La coopération internationale se limitait jusqu'ici aux groupes de pays en question, tels que les Communautés européennes ou le COMECON. Les efforts de la CEE-ONU ont donné

---

1 On trouvera une discussion plus large de ces questions dans le rapport présenté par l'auteur au colloque du 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. Col/Vienne(93)3.

1 Il s'agit là d'une des principales conclusions de l'«Etude du système d'autoroutes et de voies express pour la Pologne», récemment achevée, qui avait pour but la mise à jour du programme national d'aménagement routier. Cette étude a été préparée pour le Bureau national de planification routière par l'Institut des ponts et chaussées de l'Université de technologie de Varsovie.

quelques résultats, tels que les accords AGR, AGC et AGTC, mais ceux-ci ont été loin de répondre aux attentes et aux besoins. Les maillons manquants, les différences de normes entre les réseaux, les goulets d'étranglement et le manque d'inter-opérabilité ont limité la capacité de fonctionnement du système de transport desservant le trafic international. Cela était particulièrement visible dans la région de l'Europe du nord.

La transformation politique a créé une situation nouvelle. Le resserrement des liens politiques et économiques entre des pays qui antérieurement appartenaient à des constellations politiques et économiques différentes a modifié la demande de transport et créé de nouvelles possibilités de coopération. Les initiatives des pays de la mer Baltique ont coïncidé avec les efforts de la CEMT, de la CEE-ONU et de l'Union européenne pour promouvoir la création d'un système de transport paneuropéen cohérent. La participation active de l'Union européenne à l'effort de développement d'un réseau de transport transeuropéen a déjà produit ses premiers effets, non seulement en matière de coordination des programmes, mais dans le domaine des réalisations tangibles, par exemple l'aménagement de nouvelles infrastructures aux passages de frontières.

La notion de corridors prioritaires a été très précieuse, parce qu'elle a permis d'étendre à l'Europe du nord la vision commune du système de transport et a conduit à concentrer les efforts sur certains projets sélectionnés d'importance capitale. L'on envisage de confier le suivi et le développement du programme au Groupe de travail chargé d'évaluer les besoins en matière d'infrastructures de transport (TINA), qui a été récemment créé, et notamment au sous-groupe s'occupant de la partie nord de l'Europe.

Néanmoins, de nombreux problèmes conceptuels restent à résoudre. Les budgets nationaux, même avec l'aide de l'Union européenne et une participation accrue des institutions financières internationales, sont encore trop limités pour satisfaire à tous les objectifs qui se font concurrence dans les secteurs du transport et dans les différentes économies nationales. De ce fait, les choix à faire en matière d'investissement et de priorités à donner aux projets exigent des analyses approfondies. Pour les pays moins développés de l'Europe du nord, il y aurait lieu d'orienter l'investissement en tenant compte des considérations suivantes:

- une nouvelle infrastructure n'est pas toujours la meilleure solution, du moins tant que l'infrastructure existante n'est pas remise en état et utilisée au mieux grâce à une meilleure gestion; l'amélioration des systèmes existants exige des investissements et dans le hardware<sup>1</sup>, et dans le software<sup>2</sup>;
- la totale harmonisation des normes à brève échéance ne sera pas possible à cause de la situation économique des PECO; il faudra donc faire un gros effort de discernement pour choisir les normes appropriées pour les différents stades de développement;
- l'élimination des goulets d'étranglement et des barrières, en premier lieu aux frontières entre pays ayant fait partie de constellations politiques différentes, sont des domaines d'actions prioritaires;
- dans les pays à faible densité de population et d'activités économiques, la résolution des problèmes de transport international et national à longue distance n'exige pas nécessairement la création d'une infrastructure très coûteuse, telle qu'autoroutes, trains à grande vitesse, sur toute la longueur des itinéraires de transport; des chemins de fer améliorés, effectuant à la fois le transport des voyageurs et le transport de marchandises, et des voies express à chaussée unique peuvent constituer des options plus rentables;
- la complémentarité des réseaux de niveau différent (local, régional, national, international) est

1 Par exemple, les systèmes de contrôle du trafic ferroviaire, routier et aérien, la réfection des voies, et les systèmes d'alimentation en énergie, etc.

2 Rationalisation de la gestion et de l'exploitation, développement des ressources humaines, etc.

extrêmement importante.

Enfin, il semble qu'on ne comprenne pas encore pleinement le rôle que jouent les transports dans le processus de développement social et économique et dans le processus d'intégration<sup>1</sup>. Il est urgent de combler cette lacune par des études plus approfondies des liens d'interdépendance transports-économie dans la situation spécifique des pays de l'Europe du nord.

---

3      Voir, par exemple, R. Vickerman: *Restructuring of Transport Network*, EUREG no 3/1996.

## **RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE ET LIAISON AVEC LE RESEAU EUROPEEN**

### **Le rôle des infrastructures de transports dans l'aménagement du territoire**

**M. Juri LASS**  
**Chef de la Division de la planification**  
**Ministère de l'Environnement**  
**Tallinn, Estonie**

### **VASAB 2010 et les réseaux de mobilité**

C'est à la fin de l'été de 1992 que les pays de la mer Baltique ont entrepris de collaborer dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce projet est connu sous le nom de *Vision and strategies around the Baltic Sea 2010* (VASAB 2010). Il s'agit d'un travail d'équipe interactif réunissant les représentants des onze pays participants. Les objectifs ont été fixés par les ministres de l'aménagement du territoire aux Conférences de Tallinn en décembre 1994 et de Stockholm en novembre 1996. Selon le rapport de Tallinn et la Déclaration de Stockholm, les travaux de VASAB 2010 doivent se concentrer sur les quatre grands sujets ci-après:

- structures d'établissement équilibrées et réseau urbain;
- réseaux de mobilité;
- types spécifiques de zones;
- aménagement du territoire et échange de connaissances.

Les ministres ont décidé de lancer des projets pilotes/thématiques en vue de développer les directives générales énoncées dans leur rapport de Tallinn. Certains de ces projets concerneront l'ensemble de la région de la mer Baltique, mais la plupart d'entre eux se limitent à certaines sous-régions. La plupart des projets pilotes se concentrent sur les problèmes des différents corridors de transport.

### **Objectifs pour le projet de la zone de développement THTR**

Un des projets pilotes de VASAB 2010 est la zone de développement Tempere-Helsinki-Tallinn-Riga (THTR), qui a été lancée par la Finlande, la Lettonie et l'Estonie à la fin de 1995, l'objectif étant de favoriser:

- un développement économique écologiquement rationnel de la zone;
- un développement équilibré du territoire sur les plans régional et national;
- un développement qui respecte les aspects culturels de la vie humaine et les traditions locales;
- la compétitivité de la zone en tant que lieu abritant des activités économiques et autres;
- une meilleure prise de conscience des possibilités qu'offre le transport par chemin de fer et par voie d'eau comme solution de remplacement au transport par route;
- une meilleure compréhension du rôle de la zone dans le contexte européen.

Outre les objectifs de développement susvisés, le processus de planification lui-même vise à:

- accroître l'interaction entre les planificateurs et les responsables (Etat, comté, municipalité), l'administration sectorielle et les Etats;
- développer la compréhension de la planification stratégique en tant que processus d'apprentissage;
- favoriser la synergie tout au long du processus de planification.

Ces buts et objectifs ont été élaborés après le lancement du projet à la faveur d'un travail d'équipe auquel ont pris part des représentants des pays participants. Chacun de nous a une expérience propre dont il lui est loisible de faire apport en vue du travail commun. Grâce à ce processus, nous avons créé une base amicale et coopérative pour les phases suivantes du travail.

Le projet de la zone de développement THTR constitue une première phase d'une approche plus large des questions concernant le corridor de transport Tallinn-Varsovie, c'est-à-dire Via and Rail Baltica. Dans le cadre de VASAB 2010, le projet est réalisé en tant que projet pilote et projet de formation, selon des méthodes appropriées.

Le travail sur Via and Rail Baltica dans le cadre de VASAB 2010 se poursuivra par le biais du projet de la zone de développement Riga-Shiauliai/Kaunas-Varsovie. Ce projet vise à améliorer les communications et à instaurer une coopération interactive entre VASAB 2010, les directives estoniennes en matière d'aménagement du territoire connues sous le nom de EESTI 2010, les plans des comtés et les plans des municipalités.

### **Avantages d'un processus interactif de planification**

Selon moi, un processus de planification bien conçu favorise une synergie qui accélère considérablement le travail de planification et le travail administratif. Cette affirmation est soutenue par l'expérience que j'ai récemment acquise dans un travail de planification réalisé en Estonie. Dans le cadre de VASAB 2010, instruits par les plans pilotes les plus réussis au niveau des comtés et des municipalités, nous avons compris les avantages d'un travail d'équipe interdisciplinaire bien articulé. Nous avons compris que, dans le cas d'un travail de planification interactif produisant une synergie, le processus de planification est encore plus important que le document de planification qui en est le fruit.

Un processus de planification bien articulé:

- crée des relations interactives entre les différents domaines sectoriels et tous les participants;
- crée de nouvelles aptitudes et connaissances spécialisées et en réalise la synthèse;
- fournit une impulsion à d'autres niveaux de planification et de décision;
- crée un climat propice aux investissements;
- garantit la continuité des processus de développement;
- contribue à faire du personnel de l'administration locale une équipe soudée;
- ancre plus fortement chez les participants au processus le sentiment qu'ils sont responsables de la mise en œuvre de ce qui a été planifié.

En bref, un processus bien articulé, interactif et produisant une synergie est avant tout un processus d'apprentissage.

### **L'expérience de planification réalisée dans le comté de Pärnu**

Conscients que le projet de la zone de développement THTR s'inscrivait avant tout dans le cadre d'un processus d'apprentissage, nous avons entamé le processus de planification du projet THTR. Nous ne pouvons que nous féliciter de l'expérience que nous avons acquise en préparant le plan du comté de Pärnu. Avec l'aide d'un consultant finlandais, nous avons appliqué pour la première fois en Estonie les méthodes de la planification stratégique – SWOT (Strengths and weaknesses, opportunities and threats – Points forts, faiblesses, occasions et menaces) l'analyse du problème et les méthodes appropriées de gestion des processus. Il faut se féliciter que l'administration du comté a tenu, dès le début, à associer étroitement au travail d'équipe les représentants des municipalités. Cela a suscité l'intérêt des administrations locales pour la planification et la prise en charge de leur propre développement territorial et socio-économique. Avec l'aide de l'administration du comté et des représentants de notre ministère, nous nous sommes efforcés sur place d'analyser le potentiel de développement des municipalités et de dégager la contribution qu'elles pouvaient faire au développement général du comté. Suite à ce travail, plusieurs municipalités de Pärnumaa ont entrepris de mettre en commun leurs plans détaillés. A ce stade, certains ont dit que Pärnumaa avait contracté le virus de la planification. Pour ma part, j'ai parlé de synergie de la planification. Le succès des projets de Pärnu a suscité un vif intérêt de la part des autres comtés et administrations locales en Estonie. Parallèlement, les gens de la ville et du comté de Pärnu se sont fidèlement acquittés de l'obligation de partager avec les autres les fruits de l'expérience de ce projet pilote, ce qui a fait d'eux les véritables sujets dudit projet. De la sorte, on s'est petit à petit rendu compte en Estonie que l'élaboration en commun d'un plan peut être une expérience déroutante et fascinante, qui est également gratifiante pour la communauté locale, surtout lorsque celle-ci est associée au processus. Et ainsi, est né l'espoir que le reste de l'Estonie contractera à son tour le virus. Les premiers symptômes sont déjà apparus.

### **Les participants au projet de la zone THTR**

Le projet est un projet de développement et de formation qui doit permettre de mieux prendre conscience des atouts et des menaces liés à Via and Rail Baltica à travers un processus de travail auquel sont associés le plus grand nombre possible de participants et qui doit permettre d'étendre le plus possible les avantages de développement de Via and Rail Baltica. Comme on le sait, Via and Rail Baltica figure parmi les neuf corridors les plus importants d'Europe, qu'on désigne sous le nom anglais de *Crete Corridors*. Pour que le projet soit un véritable processus d'apprentissage, il fallait y associer tous les niveaux de responsabilité, les autorités sectorielles et les autres intéressés. La zone THTR s'étend sur trois comtés d'Estonie, Pärnu, Raplaja et Harju, ce qui comprend soixante-trois administrations locales et deux grandes villes, Tallinn (460 000 habitants) et Pärnu (50 000 habitants). Au cours des dernières années, les administrations locales des comtés ont constitué entre elles des associations bien structurées, si bien que la communication sur le plan international au sujet du projet THTR s'établit essentiellement entre les unions et les deux grandes villes. Sur le plan national, nous nous sommes efforcés d'associer le plus grand nombre possible d'administrations locales.

Nous avons également pu associer les ministères intéressés, le ministère de l'Economie, le ministère de l'Intérieur (questions ayant trait aux administrations locales et à la politique régionale), le ministère des Transports et les autres autorités sectorielles. Le chef de projet en Estonie est le ministère de l'Environnement; le travail réalisé ici a fait l'objet de projets de coopération entre les ministères estonien et finlandais en 1996 et en 1997.

La partie finlandaise est représentée dans le projet par les conseils régionaux de Häme et de Tempere et par le ministère finlandais de l'Environnement, ce dernier étant le chef principal du projet pilote VASAB 2010, ainsi que les différentes autorités sectorielles compétentes. La partie lettonne est représentée par

les conseils régionaux de Riga et de Limbazi, la municipalité de Riga, l'Université de Lettonie et les autorités sectorielles compétentes. Le chef du projet en Lituanie est le ministère de la Protection de l'Environnement et du Développement régional.

### **Gestion du projet**

La gestion du projet est assurée au niveau international et au niveau national. Au niveau international, la gestion est assurée par une équipe spéciale de six membres composée de représentants des ministères de l'Environnement des trois pays, dont la plupart sont également membres du Comité de l'aménagement du territoire pour la région de la mer Baltique. Au niveau national, la gestion du projet dans les différents pays est assurée conformément aux particularités des traditions et besoins locaux. En Estonie, les représentants du ministère de l'Environnement et des comtés ont été associés.

Chaque pays a engagé une société de consultants aux fins de l'élaboration du travail de méthodologie et de conceptualisation, de l'établissement des conclusions du travail et de la documentation. Il a été convenu que le consultant principal serait la société finlandaise Maa ja Vesi OY

### **Le travail portant sur la teneur du projet**

Dès le départ, le projet a été conçu comme comportant trois phases:

- Phase 1: Détermination des avantages, des possibilités et des obstacles
- Phase 2: Elaboration de perspectives de substitution de la zone
- Phase 3: Elaboration d'objectifs et de stratégies de développement communs pour la zone et ses sous-régions.

Le travail est conçu comme un travail d'équipe tantôt national, tantôt international, le projet étant conçu comme un processus d'apprentissage interactif. Le fait d'avoir associé à ce travail international les administrations locales ou/et les unions de comtés s'est révélé très bénéfique. Le projet:

- associe les administrations locales au processus décisionnel sur une base internationale élargie;
- les familiarise avec le travail d'équipe moderne;
- leur permet de situer leurs propres problèmes et leurs atouts dans une perspective internationale plus large;
- les aide à établir les contacts (internationaux) nécessaires en vue du développement;
- leur permet de faire de meilleurs choix en matière de marchéage (international).

La mise en œuvre du processus d'apprentissage interactif améliore considérablement:

- la coopération entre les différents niveaux de décision de l'Etat;
- la coopération entre les ministères et les comtés des différents pays.

Via and Rail Baltica a suscité un grand intérêt et des espoirs de développement dans les administrations locales et dans les comtés de la région; la structure du projet a stimulé la participation et l'intérêt demeure vif dans les trois pays. La première phase du projet a été lancée en décembre 1995, la seconde en novembre 1996. A l'issue de la première phase, on a identifié trois aspects interdépendants du projet, qui devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi:

- a. structure d'établissement et coopération économique;
- b. mobilité et infrastructures;
- c. environnement et patrimoine culturel.

La poursuite du projet THTR sera programmée en utilisant les exemples fournis par les processus de VASAB 2010 et le SDEC. Avant de passer à l'élaboration de solutions de substitution, ce qui est l'objectif ultime de la phase 2, il faut approfondir la connaissance et affiner l'analyse des tendances actuelles pour ce qui est des trois éléments identifiés au cours de la première phase du projet. Aussi la phase 2 comportera-t-elle deux volets:

- Phase 2A: tendances;
- Phase 2B: solutions de substitution.

Conformément à une structure modifiée du SDEC, trois types d'analyse seront proposés pour chaque élément au cours de la phase 2A:

1. Une analyse des tendances, indiquant l'évolution probable, à condition qu'aucune mesure corrective ne soit prise par les autorités ou par d'autres acteurs de l'aménagement du territoire.
2. Une analyse des problèmes qui finiront par apparaître ou qui s'aggraveront en raison des tendances susvisées en matière d'aménagement du territoire.
3. Une analyse des possibilités existantes ou qui apparaîtront plus clairement en matière de développement de la zone.

Les résultats seront présentés à l'aide de cartes accompagnées, en guise d'explication, d'un texte et de statistiques. L'analyse pourra porter essentiellement, mais pas exclusivement, sur les sujets suivants, dont la description se fonde en grande partie sur les débats du séminaire de Jurmala.

La phase 2A devrait être menée à son terme à l'été 1997. En Estonie, l'accent a été mis sur les travaux nationaux. L'organisation d'ateliers dans chacun des comtés permet de mieux sensibiliser les participants aux problèmes et aux possibilités locaux. Les résultats des ateliers sont ensuite rassemblés et examinés dans le cadre d'ateliers nationaux et internationaux.

### **Financement du projet THTR**

La Lettonie et l'Estonie financent les travaux réalisés dans leurs pays respectifs et engagent les consultants requis. La Finlande finance les travaux réalisés sur son territoire, engage le consultant principal et prend à sa charge les frais de publication des comptes rendus du projet. Malheureusement, les possibilités de financement sont réduites en Estonie et en Lettonie. Aussi est-il apparu que les ressources de Phare transfrontière permettraient de surmonter cette difficulté. Ce qui nous a incités à demander à bénéficier de ces ressources, c'est le fait que notre projet est celui qui a engrangé les résultats les plus prometteurs dans le cadre du réseau de mobilité de VASAB 2010. Nous avons également été encouragés par l'intérêt qu'ont manifesté pour le projet les représentants de l'Union européenne, qui nous ont recommandés de demander de bénéficier des ressources de Phare transfrontière et d'Interreg IIC.

C'est le lieu de souligner que, même s'il n'existe pas une source commune de financement pour le projet et que chaque pays y contribue en fonction des travaux réalisés chez lui, le projet constitue cependant une entité en soi et concerne un processus de planification uniforme conçu conjointement et systématiquement par les trois pays.

### **Nature spécifique de l'aide dont l'Estonie a besoin**

Comme la coopération internationale antérieure l'a confirmé, nous n'avons pas besoin en Estonie de consultants internationaux grassement payés qui viendraient chez nous et feraient pour nous des travaux en matière de planification. Dans ce cas, nous perdriions automatiquement les avantages d'un processus de planification local bien établi. La documentation prête à être utilisée resterait quelque part sur un rayon de bibliothèque et nos propres planificateurs, qui sont loin d'être surchargés de travail, laisseraient s'échapper les rares occasions qui se présentent dans ce domaine en Estonie. Nous ne manquons pas d'experts de qualité. Tout ce que nous demandons, c'est de permettre à ces experts d'accéder par le biais de la formation au niveau moderne d'aptitudes et de connaissances spécialisées. C'est là qu'interviennent les consultants étrangers, lorsqu'il s'agit de former les experts et représentants des différents niveaux de responsabilité dans le cadre du travail pratique. Le noeud du problème, c'est le manque de moyens nécessaires pour faire le travail et financer l'aide étrangère ainsi limitée.

Comme notre expérience nous le confirme, également en matière de projets de coopération internationale concernant une administration locale ou une région d'Estonie, tout le travail de base doit être fait par les gens résidant sur place. Ce qui est demandé aux consultants étrangers, c'est :

- une aide pour la conception méthodologique du processus de planification;
- une expérience des pratiques étrangères récentes en matière de planification pour pouvoir les adapter aux conditions locales;
- l'organisation de la formation aux fins du projet;
- l'organisation d'un ou de voyage(s) d'études pour familiariser l'équipe du projet avec les expériences étrangères;
- le transfert et l'expérimentation de nouvelles aptitudes techniques;
- (parfois aussi) une intervention en vue d'obtenir, à titre d'aide, certaines fournitures techniques modernes qui manquent dans le pays et sont nécessaires pour la réalisation du projet.

Cette manière de monter des projets pilotes s'est révélée particulièrement efficace dans le cadre de la coopération avec la Finlande. Jamais les consultants finlandais n'ont essayé de se substituer à nous ou de s'immiscer dans des décisions quant au fond. En outre, l'administration locale ou le comté du projet pilote a toujours eu l'obligation de partager les connaissances ainsi acquises avec les autres municipalités, comtés et planificateurs.

L'Estonie présente deux atouts non négligeables. Tout d'abord, une fois l'indépendance rétablie, nous avons dû planifier notre avenir pratiquement de toutes pièces à tous les niveaux et dans tous les domaines. Par ailleurs, la conception parallèle de plans de développement dans les différents domaines et aux différents niveaux crée de meilleures conditions pour une coopération, une action et des réalisations interactives, et également dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le second atout tient à la superficie réduite de l'Estonie, qui facilite et permet d'accélérer le lancement de processus interactifs donnant lieu à des synergies. Nous avons pris conscience petit à petit de ces atouts, et nous nous efforçons à présent d'en tirer le meilleur parti dans la planification et l'aménagement du territoire en Estonie.

En misant sur ces atouts et sur les possibilités qu'offre un processus de planification bien conçu, nous sommes arrivés à faire des projets de coopération internationale un processus d'apprentissage interactif qui est le levier de la planification et du développement. Ce type de projets internationaux n'a pas exigé de gros moyens financiers de la part des partenaires étrangers, tout en produisant des résultats remarquables. Dans le cas de travaux comme le corridor de développement THTR – un projet de coopération convenu sur le plan international et nécessaire pour la région et pour l'Estonie –, le

problème auquel l'Estonie se heurte tient à l'insuffisance des ressources destinées à la réalisation du projet. C'est pour cette raison que la Lettonie et l'Estonie ne peuvent se poser en partenaires égaux de la Finlande en ce qui concerne le financement du projet.

### **Un nouveau mur de Berlin face à la mer Baltique**

Aux fins du financement du projet THTR, les pays participants ont décidé de solliciter l'obtention des fonds qui leur étaient accessibles du côté de l'Union européenne, en l'occurrence Phare transfrontière pour l'Estonie et la Lettonie et Interreg IIC pour la Finlande. Nous avons essuyé un premier revers dès l'introduction des demandes. On nous a expliqué que les règles régissant Phare et Interreg ne permettaient pas d'accorder les ressources demandées pour le projet THTR en tant que constituant une seule et même réalisation. On nous a expliqué aussi que l'Estonie et la Lituanie, n'étant pas des Etats membres, devaient présenter des demandes individuelles pour obtenir des ressources de Phare. Autrement dit, pour nous en tenir aux règles de forme, nous étions obligés de scinder en trois parties un projet conçu comme un tout. Rien ne nous garantissait que chacune des trois parties bénéficierait de ressources de l'Union européenne. Nous ne savions absolument pas s'il serait possible de poursuivre la réalisation du projet comme constituant un tout, même si les trois parties nationales bénéficiaient d'un financement. Nous ne savions pas si un même consultant pourrait s'occuper des trois parties du projet ou s'il faudrait engager des consultants pour chacun des trois volets. Il est apparu également que les bureaux de Phare en Lettonie et en Estonie n'ont pas du tout les mêmes critères pour la sélection des projets.

A notre grande surprise, le Bureau de Phare en Estonie a exigé que nous renoncions à notre projet de coopération avec la Lettonie et la Finlande et que nous fassions quelque chose qui bénéficie à l'Estonie. Il oubliait sans doute que cette manière de procéder réduirait à néant l'essentiel de l'impact transfrontière du projet et ne nous permettrait donc pas de satisfaire à la condition préalable posée pour l'octroi d'un financement par Phare transfrontière.

Il nous est donc paru évident que l'Union européenne n'a pas les finances et les mécanismes requis pour appuyer des projets multilatéraux d'aménagement du territoire dont les partenaires sont des Etats membres et des Etats non membres. Pourtant, ce type de projet de coopération multilatérale, conçu comme un processus d'apprentissage, entre des pays et des instances de décision

- encourage une coopération interactive entre des Etats membres et des Etats non membres;
- permet de mettre en commun les infrastructures techniques d'Etats membres et d'Etats non membres;
- prépare les Etats non membres à entrer dans l'Union européenne;
- renforce le processus d'intégration des nouveaux Etats membres (Finlande et Suède) dans l'Union européenne;
- garantit un meilleur ancrage et un meilleur fonctionnement des différents projets d'achats et des investissements;
- garantit le transfert du savoir-faire moderne et son utilisation efficace par les pays en transition;
- crée un climat plus propice aux investissements dans les pays en transition;
- favorise le processus d'édification d'une société démocratique dans les pays en transition et aide ces derniers à appliquer des méthodes démocratiques de gouvernement et de planification.

En bref, ce type de projet devrait contribuer, selon moi, à promouvoir les objectifs de base de l'Union européenne, donc à construire pour tous les Européens une Europe politique et économique unie et démocratique et à construire ensemble les infrastructures techniques requises.

Malheureusement, comme on vient de le voir, il n'est pas possible aujourd'hui de promouvoir des projets

multilatéraux d'aménagement du territoire dans la région de la mer Baltique avec l'aide de ressources de l'Union européenne, compte tenu des règles du jeu en vigueur dans l'Union européenne. Ces règles aidant, on voit s'ériger face à la mer Baltique un mur de Berlin bureaucratique entre les Etats membres et les Etats non membres, et personne n'a rien à y gagner.

Je voudrais qu'on me comprenne bien. Je ne demande pas à l'Union européenne de financer, par exemple, le projet THTR. Je suis cependant convaincu que des projets de ce type sont intéressants aussi bien pour l'Union européenne que pour les pays participants. Malgré des ressources très limitées, le projet est en bonne voie. Nous allons continuer avec ces ressources limitées, d'une façon ou de l'autre, et nous mènerons le projet à son terme, même sans l'appui de l'Union européenne. Et ce pour la bonne raison qu'il ne manque pas ici de gens enthousiastes qui sont décidés à travailler pour leur pays, avec des fonds réduits et même sans argent du tout.

Mais il faut bien savoir que l'Union européenne n'a rien à gagner d'un mur de Berlin. L'autorité et le prestige de l'Union européenne n'en sortent pas grandis aux yeux de la population. Ce sont des exemples de ce type qui suscitent de plus en plus souvent des commentaires du genre: «A tout prendre, cette Union européenne est aussi mauvaise (ou pire) que l'était l'Union soviétique».

Il me semble que des projets interactifs d'aménagement du territoire réunissant des Etats membres et des Etats non membres doivent acquérir une importance toujours plus grande, à mesure que l'Europe se construit. Le projet THTR est le type même de projet qui peut resserrer les liens entre les pays et les régions et favoriser les processus d'intégration en Europe; en même temps, il illustre à quel point les réglementations en vigueur dans l'Union européenne peuvent freiner ces processus.

C'est pourquoi, je lance un appel à tous les intéressés pour qu'ils conçoivent des règles et des règlements, des moyens et des mécanismes propres à stimuler la conception et l'exécution de projets interactifs d'aménagement du territoire réunissant des Etats membres et des Etats non membres. Je me suis efforcé d'attirer l'attention sur l'importance du problème. Là s'arrête ma tâche.

## **RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE ET LIAISON AVEC LE RESEAU EUROPEEN**

### **Transport maritime dans la mer Baltique et amélioration des liaisons avec le transport routier**

**M. Jürgen FENSKE**  
**Ministère des Affaires économiques,**  
**de la Technologie et des Transports**  
**Kiel, Allemagne**

1. La navigation et les ports ont de tout temps joué un rôle important dans la région de la mer Baltique; cette dernière constitue certes une ligne de démarcation des régions côtières, mais en même temps elle représente une liaison de transport qui a toujours favorisé la coopération transfrontière. Les différents types de navires utilisés, dont aujourd'hui les porte-conteneurs, ont joué un rôle essentiel. Aujourd'hui nous entrons dans une ère nouvelle, sous le signe du raccourcissement du temps de navigation et de l'enchaînement rapide du transport maritime et du transport par route. Autrefois, la coopération dans le secteur du transport s'est révélée importante surtout du point de vue du commerce international. Historiquement, cette coopération a atteint son apogée au temps de la Ligue hanséatique et forgé des liens commerciaux étroits entre les membres de cette union de villes. Sans cette coopération internationale étroite dans le secteur du transport, le commerce aurait été impossible dans cette région.

Aujourd'hui, la coopération dans le secteur du transport joue, en outre, un rôle capital pour décider les entreprises à s'installer dans une région. La qualité des liaisons est très importante à cet égard, car elle permet de garantir l'acheminement des fournitures et de la production dans de bonnes conditions de fiabilité, de rapidité et de rentabilité. Le développement de la région de la Baltique exige donc de tous les Etats riverains qu'ils coopèrent au développement de l'infrastructure des transports, en particulier les transports maritimes et l'infrastructure portuaire et qu'ils approuvent la capacité de production des transporteurs maritimes.

2. L'évolution politique en cours depuis 1989 a renforcé la coopération dans la région de la Baltique. Trois éléments sont importants à cet égard: la réunification de l'Allemagne, les changements politiques et économiques que connaissent les pays d'Europe centrale et orientale depuis la fin des années 80, et l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne. Cette évolution a donné un nouvel élan à l'ensemble de la région de la Baltique, dont elle a fait un des marchés les plus dynamiques du monde. En même temps, l'Europe du nord a vu son importance politique peser d'un plus grand poids dans l'Union européenne, grâce à l'adhésion de plusieurs pays scandinaves. L'ouverture de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ne pourrait que renforcer davantage encore cette évolution.

Dans ce contexte, les Etats riverains de la Baltique ont réalisé un certain nombre d'améliorations dans le domaine du transport. Par exemple, en 1993 et en 1995, deux conférences des ministres des Transports des pays du nord, auxquelles tous les Etats riverains n'ont cependant pas pris part, ont examiné la question des ouvrages d'art de la Baltique, c'est-à-dire, les ponts et les tunnels. Une troisième conférence a eu lieu en avril 1996. En 1995, les ministres des Transports de tous les Etats riverains de la Baltique

ont décidé à Helsinki de renforcer leur coopération en vue de l'abaissement des barrières commerciales. L'an dernier, au mois de mai, les chefs de gouvernement réunis à Visby sont convenus de renforcer la coopération politique et les initiatives communes en faveur de la région de la Baltique au niveau européen.

3. L'Union européenne a contribué, elle aussi, au développement des installations de transport de la Baltique en adoptant ses directives pour la création d'un réseau de transport transeuropéen, le 23 juillet 1996, après deux années de discussions entre les Etats membres et une lutte acharnée entre le Conseil des ministres, la Commission et le Parlement européen. Grâce à ces directives, l'Europe peut pour la première fois envisager une perspective transfrontière internationale pour le développement de l'infrastructure des transports d'ici à l'an 2010. Ces directives tiennent compte du Traité de Maastricht, lequel souligne la nécessité de développer l'infrastructure des transports en vue de réaliser le marché unique et de renforcer les liens économiques et sociaux en Europe.

Les directives visent à garantir à l'ensemble de l'Union européenne un trafic des personnes et des marchandises jugé satisfaisant du point de vue économique et social et sur le plan de la sécurité et à intégrer tous les transporteurs, compte tenu de leurs avantages comparatifs.

Le réseau transeuropéen décrit dans les directives comprend l'infrastructure des transports, les autoroutes et les chemins de fer, les voies d'eau intérieures, les ports maritimes et intérieurs, les aéroports et, s'agissant du trafic combiné, les systèmes de contrôle de la navigation. Les directives mentionnent en particulier les quatorze projets retenus comme prioritaires par le Conseil européen d'Essen en décembre 1994.

4. Nous examinerons plus en détail ci-après les projets pertinents des différents réseaux en ce qui concerne la Baltique. S'agissant des ports maritimes qui traitent le volume le plus important de transport de la région de la Baltique, on s'est abstenu d'énumérer les projets. C'était là un des sujets controversés lors de l'élaboration des directives. Certaines parties craignaient qu'un tel plan du système portuaire comportant des projets d'intérêt commun ait des incidences négatives sur la concurrence entre les ports. C'est pourquoi, les directives se bornent à énoncer des critères pour ce qui est des projets d'intérêt commun.

Par ailleurs, le Parlement européen a demandé à la Commission de présenter en 1997 un rapport concernant les ports maritimes et, éventuellement, une recommandation en vue d'un examen approfondi. Pour l'Etat riverain de Schleswig-Holstein, l'initiative du Parlement européen est bienvenue, car le développement des transports de la Baltique dépend de la navigation et des ports. Le transport maritime est le transport présentant le meilleur rapport coût-efficacité et le plus respectueux de l'environnement, surtout pour ce qui est du transport au long cours des marchandises. Il soulage le transport par route et par chemin de fer et dispose d'une très grande capacité. La mer Baltique est pour lui une «autoroute liquide» exempte de goulets d'étranglement et d'embouteillages. Aussi tous les Etats riverains de la Baltique assignent-ils un rang de priorité élevé à ce mode de transport. Les nombreux ports qui servent d'interface dans la région de la Baltique constituent la base logistique et l'infrastructure du réseau de transport existant, qui est très développé, en assurant la liaison entre le transport maritime et le transport dans l'arrière-pays. Plus de trente lignes de ferry relient les ports du Schleswig-Holstein aux autres états riverains de la Baltique et les services internationaux de ferry desservent plus de quatre-vingts ports de l'ensemble de la région.

Selon les estimations, le volume du fret transporté dans la région de la Baltique a atteint 500 millions de tonnes en 1995. Le système de transport de la Baltique devrait continuer de se développer, le taux de croissance annuel prévu pour le volume des marchandises étant de plus de 3 pour cent.

Le nombre de passagers est élevé, lui aussi. Dans les ports du Schleswig-Holstein, ils sont près de 20 millions chaque année et dans les ports du Mecklenburg-Vorpommern près de 3 millions.

Compte tenu du taux de croissance attendu, le transport maritime devrait avoir un bel avenir dans la région de la Baltique, et ceci vaut en particulier pour le développement à long terme des pays d'Europe centrale et orientale. En effet, compte tenu de son coût peu élevé, le transport maritime offre les meilleures perspectives pour le marché du fret.

Il sera nécessaire à cet effet de prendre des mesures dans trois domaines: poursuite du développement des ports; optimisation de la technique. Il faudra prendre à cet effet, trois mesures, à savoir: poursuivre le développement des ports, optimiser la technique des rotations et améliorer les liaisons avec l'arrière-pays. Le Schleswig-Holstein s'attache particulièrement à développer ses ports de Kil et de Lübeck sur la Baltique, qui sont pour nous comme la porte de la région de la Baltique, surtout en liaison stratégique avec le port international de Hambourg.

Le maillon faible de la chaîne des services très développés de ferrys et de feeders de la mer Baltique continue d'être les ports des Etats baltes et de la Russie, qu'il va falloir rénover et moderniser et dont il faudra améliorer la productivité. La Commission a adopté des mesures en ce sens. Conformément au Mémorandum d'accord signé au début d'octobre 1996, la Commission et les Etats riverains de la Baltique sont convenus de coopérer afin d'améliorer l'échange d'informations concernant le développement, l'utilisation, le fonctionnement et la gestion des ports. On veillera également à améliorer l'efficacité des ports et à développer un réseau équilibré de ports et de transport. Le Schleswig-Holstein appuie le Mémorandum et fera tout ce qui est dans son possible pour aider pour sa mise en œuvre. Il faut également signaler les initiatives visant à faciliter et à accélérer le trafic dans les ports de la mer Baltique en utilisant les techniques d'information et de communication. C'est là, entre autres, l'objectif d'un projet du Schleswig-Holstein baptisé *Baltic Open Port Communication* auquel la Commission a alloué un montant de 10 millions de DM.

En juillet 1995, la Commission a rendu public un mémorandum adressé au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et aux Comités des régions concernant les perspectives et problèmes du développement en Europe de la navigation maritime à courte distance. Après avoir décrit comment ce mode de navigation peut améliorer la situation du transport, le mémorandum formule de nombreuses recommandations à l'intention des autorités régionales des Etats membres et de l'industrie maritime elle-même. En outre, il énonce des mesures à prendre au niveau de l'Union européenne. Il s'agit en particulier des mesures ci-après:

- amélioration de la qualité et de l'efficacité des services de navigation maritime à courte distance;
- amélioration de l'infrastructure et de la capacité des ports;
- adaptation de la navigation maritime à courte distance à une grande Europe.

Le Mémorandum offre une excellente base pour faire face au volume futur du trafic et détourner une partie du transport par route au profit du transport par mer.

En ce qui concerne la concurrence, on notera cependant qu'en Allemagne, la création de l'infrastructure relève des pouvoirs publics et ne peut être considérée comme une subvention accordée par ceux-ci.

En ce qui concerne la concurrence, il faut noter que tous les autres transporteurs n'ont pas à assumer pleinement leurs coûts. Il faut tenir compte de cela, lorsqu'on examine le point de savoir si les mesures prises en faveur de la navigation maritime à courte distance sont de nature à fausser la concurrence.

5. L'initiative «De la route à la mer» est un des résultats les plus importants des discussions sur les questions d'ordre maritime que les industries ont menées sur le plan européen et en Allemagne ces dernières années.

L'initiative du Gouvernement de Schleswig-Holstein vise à accorder plus de place au cabotage dans le transport de marchandises conteneurisées. Il faut tenir compte des éléments suivants:

- le transport maritime a des capacités inutilisées;
- le développement du transport maritime n'exige pas des coûts élevés pour l'infrastructure;
- il faut répartir équitablement les frais de transport;
- les responsables économiques, administratifs et politiques doivent joindre leurs efforts pour permettre le transbordement des marchandises à des prix intéressants.

Les problèmes à résoudre:

- les expéditeurs partent de l'idée que l'essentiel du transport en Europe se fait par route;
- ils ne songent guère à la solution de substitution qui consiste à transporter les marchandises de porte à porte en Europe dans des conteneurs chargés à bord de bâtiments caboteurs;
- on ne sait pas non plus que cette solution permet de disposer de capacités inutilisées et qu'elle respecte l'environnement;
- les expéditeurs ne connaissent pas le nom des entreprises de cabotage;
- il est difficile de remplacer les camions, solution souple et omniprésente à terre;
- après l'ouverture des frontières et la suppression des droits de douanes fixes, le transport à bord de camions conserve encore un avantage pour ce qui est des prix;
- il subsiste des difficultés techniques en ce qui concerne les moyens de transport (conteneurs isothermes).

En conclusion de cet examen, on est convenu que les acteurs du commerce et de l'industrie et les responsables administratifs et politiques doivent joindre leurs efforts, les initiatives devant être lancées en premier lieu par les entreprises intéressées et leurs associations.

Il appartient à tous les intéressés (les expéditeurs, les transitaires, les courtiers maritimes, les autorités portuaires et de navigation), agissant comme partenaires égaux de détourner une partie du transport par route au profit du cabotage. Les points suivants méritent de retenir en particulier l'attention:

1. Convaincre les responsables politiques de la nécessité de réaliser le plan «de la route à la mer».
2. Mettre au point des règlements et des documents en matière de chargement.
3. Tenir compte des atouts en matière de cabotage que présente la région du nord de l'Allemagne.

Le prix du camionnage continuera d'être avantageux pour les moyennes distances en Europe, aussi longtemps qu'on ne reverra pas la répartition des coûts (par le biais d'une taxe sur le pétrole).

6. En 1996, la Commission d'Helsinki a recommandé que tous les navires participent aux frais de l'élimination en mer afin de protéger la mer Baltique contre les rejets sauvages. Ceci aurait constitué pour les ports de la mer Baltique un handicap sur le plan de la concurrence vis-à-vis des ports de la mer du Nord où les frais d'élimination sont supportés par le pollueur ou par le biais de subventions.

Après des mois de négociations, les ministères de l'Environnement et du Transport des *Länder* riverains et du Gouvernement fédéral allemand se sont mis d'accord avec les associations de transporteurs et les autorités portuaires pour proposer un modèle pratique de rejet du pétrole qui évite de fausser la

concurrence et se fonde sur le système dit de no-special-fee. Cette recommandation, qui a été élaborée sous la présidence du ministre des affaires économiques, de la technologie et du transport du Schleswig-Holstein, tout navire se trouvant dans un port doit payer une somme forfaitaire au titre de l'élimination, outre les droits portuaires. Cette somme forfaitaire doit permettre de couvrir le coût de la gestion et de l'organisation de l'élimination, de la construction des installations d'élimination et de leur entretien, ainsi que le coût de l'élimination proprement dite. Selon une proposition des ministères de l'Environnement et du Transport, ce système devrait être introduit simultanément dans la région de la mer du Nord et de la mer Baltique.

La recommandation a été soumise à la Commission d'Helsinki, en même temps qu'elle a été portée à la connaissance des états riverains de la mer du Nord et de la Commission européenne. La Commission d'Helsinki a commencé à en débattre le 6 mars 1997. Le Gouvernement fédéral allemand devrait intervenir pour que les négociations aillent d'un bon pas et que la recommandation soit adoptée le plus rapidement possible.

7. Dans la région de la mer Baltique, les ventes dans les boutiques hors taxes revêtent une importance capitale pour les ferrys et autres moyens de transport, ainsi que pour le transport aérien. Il faut savoir que l'infrastructure de transport des compagnies maritimes, des ports et des aéroports est financée en grande partie par ces ventes.

En vertu d'une résolution des ministres européens des Finances de 1992, le système des ventes hors taxes devrait être supprimé définitivement dans l'Union européenne au 30 juin 1999 afin de se conformer au «principe du marché intérieur».

De longues discussions ont lieu au sein de l'Union européenne et surtout en Allemagne et dans les pays scandinaves à propos de l'avenir du système des ventes hors taxes. Sa suppression entraînerait des pertes considérables:

- des pertes d'emplois (environ 3 000 emplois en Allemagne);
- la suppression d'une offre intéressante pour les passagers, les vacanciers et les personnes âgées;
- une réduction du volume des ventes en gros et au détail (tourisme de «lèche vitrine»);
- nécessité d'augmenter l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés;
- perte de revenus pour les ports (droits portuaires) et pour les chantiers navals (réparations et nouvelles mises en chantier).

En réalité, l'Union européenne se trouve dans une position difficile: d'une part, il y a le marché intérieur, qui doit être réalisé pleinement; d'autre part, il y a un marché du travail dont sont exclus aujourd'hui 18 millions de chômeurs. Pour le Schleswig-Holstein, la politique de la main-d'œuvre doit avoir la priorité. Personne n'apprécierait la «suppression administrative» d'emplois.

Les disparités réelles constatées dans le marché intérieur de l'Union européenne ne sont pas causées par les ventes hors taxes, mais par des différences de taux d'imposition qui demeurent élevés et que l'Union européenne n'est pas arrivée à réduire jusqu'ici.

Les responsables administratifs et politiques doivent s'attacher à mettre au point sans retard une solution permettant de continuer la pratique des ventes hors taxes au moins jusqu'au jour où aura été réalisée l'harmonisation de la TVA et de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

La sécurité des navires dans la région de la mer Baltique concerne tout le monde. Un navire ne présentant pas les garanties de sécurité met en danger aussi bien l'équipage que les passagers, risque de porter atteinte à l'environnement et de causer des dommages économiques.

Pour les propriétaires de navires, les affréteurs et les compagnies d'assurances, les intérêts économiques en jeu sont considérables. Pour l'industrie de la pêche et le tourisme, l'écologie et l'économie sont interdépendantes. Tout le monde est concerné par les problèmes de la sécurité des navires.

Pour les gens qui vivent sur le littoral étendu du Schleswig-Holstein, la sécurité des navires est constamment à l'ordre du jour. Non seulement ils portent un grand intérêt à la construction navale et à la navigation, mais ils savent aussi qu'ils sont exposés en première ligne aux risques qui peuvent se produire sur des routes maritimes très fréquentées. Il doit en aller de même de nos voisins.

On peut donc comprendre tout ce qui demande une meilleure protection, surtout lorsque les techniques de sécurité existantes ne sont pas utilisées, comme c'est le cas en particulier de la flotte internationale de pétroliers dont une partie est obsolète.

Ces dix dernières années, il y a eu plus de cinquante graves accidents de pétroliers, qui ont fait des morts et aboutissent au déversement d'une grande quantité de pétrole dans la mer. Cela devrait constituer une raison suffisante d'adapter les normes de sécurité internationales plus strictement et plus rapidement au niveau actuel des techniques. Cela vaut pour les navires Ro-Ro, même si les accidents dans lesquels ont été impliqués des ferrys Ro-Ro avant le naufrage de l'«Estonia» avaient déjà entraîné une première modification des normes SOLAS par l'Organisation maritime internationale (OMI). (SOLAS: Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer. Résolution internationale sur la sécurité des navires adoptée par l'OMI).

Tant qu'il ne sera pas mis un terme à la longue série des graves accidents en mer, la question de la sécurité des navires restera posée. Certes, la sécurité absolue est hors de portée, car l'homme ne parviendra jamais à maîtriser complètement les forces de la nature, mais la plupart des accidents sont imputables à des raisons sur lesquelles nous avons prise, et cela ne manque pas de nous poser de graves problèmes de conscience. C'est à tort qu'on prétend que les accidents ne provoquent que des réactions émotionnelles passagères, sans qu'on tente de faire quelque chose pour remédier à ceux-ci. Ainsi l'amélioration des normes de stabilité et l'amélioration de normes supplémentaires de sécurité à la suite de l'accident de l'«Estonia» ont démontré que nous étions capables d'agir. L'OMI offre au réseau mondial des transports et à l'industrie maritime un instrument approprié et compétent. Les objectifs de l'OMI peuvent être résumés dans une formule brève: «Des transports maritimes plus sûrs, des océans plus propres».

Nous participerons à tous les efforts qui seront déployés à l'échelle régionale et au-delà pour atteindre cet objectif; la Convention d'Helsinki pour la sécurité de la mer Baltique nous offre à cet égard un des instruments des plus efficaces.

9. Le développement des liaisons avec l'arrière-pays revêt une importance très grande pour les services des transports de la Baltique, qu'il s'agisse des transports maritimes ou des ports. Il faut améliorer ce réseau dans l'intérêt du trafic maritime et pour faciliter l'accès à l'arrière-pays à partir des ports. Dans le cas de l'Allemagne, on peut donc dire que l'autoroute A20 de la Baltique doit être intégrée dans le réseau transeuropéen.

Grâce à ce plan, on disposera d'une liaison routière d'excellente qualité, courant parallèlement à la côte, entre les ports de mer s'étendant de Lübeck à Stettin via Wismar et Rostock. En dépit d'une solution de

continuité entre Stettin et Tzanzig, cette liaison est actuellement prolongée vers l'est par la Via Hanseatica qui doit, en même temps que la Via Baltica, relier la Pologne et les Etats baltes au réseau de transport transeuropéen. Bien entendu, pour que cette liaison fonctionne bien, il est indispensable de combler le vide signalé plus haut. Il faudra prolonger l'autoroute de la Baltique vers l'ouest par un franchissement de l'Elbe, compte tenu de l'importance que revêt ce système de transport pour l'Europe. En ce qui concerne le transport par route, il y a trois corridors particulièrement importants: tout d'abord, il y a ce qu'on appelle le triangle nord, une liaison route-rail entre Copenhague, Göteborg, Oslo, Stockholm, Helsinki et Saint-Petersbourg, qui relie la Suède à Hambourg et à Berlin via le Danemark. En second lieu, il y a la liaison route-rail qui va de Kaliningrad jusqu'en Ukraine via le Belarus, y compris un embranchement nord-sud traversant les Etats baltes. Toutefois, ces deux projets ne font pas partie du réseau transeuropéen. Selon nous, il faut intégrer la Vogelfluglinie (ligne à vol d'oiseau) dans le réseau des trains à grande vitesse, tout comme la ligne de Jutland, bien qu'elle ne soit qu'une route traditionnelle entre Padborg et Hambourg.

Il faut accorder un rang de priorité aux ouvrages d'art, comme les ponts et tunnels routiers et ferroviaires que l'on construit actuellement à travers la Grande ceinture et le détroit d'Öresund. Ici, il y aura une réorientation importante, surtout en ce qui concerne le transport ferroviaire qui devra être absorbé par les états côtiers du nord de l'Allemagne. Ceci souligne de notre point de vue la nécessité d'éliminer le goulet d'étranglement dans la région de Hambourg par un ouvrage d'art permettant de franchir l'Elbe par route et par chemin de fer.

Quant au troisième ouvrage d'art sur la Baltique, à savoir le pont de Fehmarnbelt, il n'en est qu'au stade de la planification et ne doit peut-être pas être traité comme un projet prioritaire. Actuellement, on réalise une étude de faisabilité, qui a été demandée par la République fédérale d'Allemagne et le Royaume du Danemark. Les résultats sont attendus pour 1998 et une décision sera sûrement prise d'ici à l'an 2000.

Cette décision devra, selon le Schleswig-Holstein, comporter l'optimisation des services de ferrys. Les deux partenaires ont fait de gros investissements pour l'achat de ferrys comportant des entrées alternées et la modernisation des ports afin d'accélérer le transport sur l'ensemble de la route.

10. Je ferai à présent quelques remarques touchant le financement du réseau transeuropéen. Le coût total des projets s'éleva à environ 1 milliard de DM. Ce n'est pas une petite somme.

A eux seuls les quatorze projets prioritaires du groupe Christophersen représentent des investissements de 200 milliards de marks à quoi il faut ajouter encore 200 millions de marks pour les corridors commerciaux supplémentaires assurant la liaison avec les Etats d'Europe centrale et orientale. Le montant de 2 milliards d'écus alloués au secteur du transport jusqu'à l'an 2000 ne suffira certainement pas pour réaliser ces projets. Tout ce que la Commission peut faire à cet égard, c'est accorder des fonds pour des études, des garanties et des bonifications d'intérêt. Le financement des investissements incombe aux Etats membres, lesquels devront très vraisemblablement faire appel à des capitaux privés.

En conclusion, je voudrais faire quelques observations à propos de la politique du transport. Comme il n'existe pratiquement aucune source de financement, on ne peut nourrir un optimisme excessif en ce qui concerne la construction de réseaux transeuropéens. Mais les directives constituent néanmoins une première base pour une politique commune d'infrastructure de transport. S'agissant de la mise en œuvre par les Etats membres, l'inclusion de mesures dans le réseau transeuropéen représente à tout le moins un axe de raisonnement politique en faveur d'un traitement prioritaire et de la fourniture de fonds provenant de sources nationales.

Il faut savoir que la politique européenne du transport accorde la priorité au chemin de fer, au transport

maritime et aux modes de transport combinés. Les directives peuvent également jouer un rôle à cet égard, si elles sont appliquées en vue de la réalisation de cet objectif de la politique du transport. S'agissant des modes de transport dans la région de la mer Baltique, cela signifie que la priorité doit aller au développement des ports et des liaisons avec l'arrière-pays par rapport à la construction de systèmes concurrents de transport par route. Ce conflit persiste en ce qui concerne les réseaux transeuropéens. La réalisation des projets dans la foulée du réseau transeuropéen donnera un nouvel élan au développement du transport dans la région de la mer Baltique. Il me semble important, conformément au Mémorandum d'accord, que nous soutenions, les uns et les autres, la modernisation de l'infrastructure de transport dans la région de la Baltique, des Etats baltes, de la Pologne et de la Russie. La coopération dans ce domaine va dans le sens des intérêts communs de tous les états riverains de la mer Baltique et du développement économique de l'ensemble de cette région.

Quiconque se promène à Lübeck le long de la Trave et observe les allées et venues des navires en provenance ou en direction de la Scandinavie, des Etats baltes et de la Russie ne peut qu'être frappé par le dynamisme économique de la région de la Baltique.

Aussi, malgré les problèmes économiques que doivent affronter plusieurs états, la mer Baltique peut compter sur un potentiel économique appréciable et une infrastructure de transport efficace. Elle peut donc envisager l'avenir avec optimisme.

## **RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE ET LIAISON AVEC LE RESEAU EUROPEEN**

### **Avantages d'un réseau des villes de la mer Baltique**

**Prof. Perttu VARTIAINEN**  
**Université de Joensuu**  
**Joensuu, Finlande**

Le présent rapport, qui esquisse d'une manière générale les défis auxquels doivent faire face les villes dans le contexte des transformations survenues récemment en Europe, concerne en particulier les villes de la région de la mer Baltique et leurs perspectives de coopération. En premier lieu, il analyse la région de la Baltique dans le cadre de l'«Europe des régions», une notion qu'il importe de définir avec précision, si on veut lui conserver une valeur aux fins d'analyse. En deuxième lieu, il introduit l'idée de la constitution d'un réseau de villes qu'il situe dans le contexte de la coopération transfrontière. En troisième lieu, il rapproche ces deux notions en essayant de déterminer quelles seraient les perspectives de la constitution d'un réseau de villes dans la région de la Baltique. Cette évaluation se fonde sur quelques idées de base du programme de recherche intitulé «La constitution d'un réseau de villes en tant que processus d'apprentissage dans la région de la Baltique» dont la phase préliminaire, qui s'inspirait d'une initiative finlandaise (Forsström et autres, 1996), a commencé en juin 1996 en tant que projet conjoint des pays nordiques.

### **La région de la Baltique dans une Europe des régions**

Le débat sur l'Europe des régions a pris naissance en Europe occidentale. L'intégration européenne est censée renforcer le pouvoir des régions, plutôt que celui des nations. Cette idée, qui a quelque chose d'assez utopique et relève à coup sûr du credo politique, n'en constitue pas moins un point de départ stimulant. Dans le cadre d'une discussion «sociothéorique», il nous est loisible d'analyser les nouvelles formes de régionalisation par rapport à un Etat-Nation qui devient une «coquille creuse». Cette idée est développée en particulier par Bob Jessop (voir Jessop, 1994). Selon lui, l'Etat-Nation conserve un rôle politique important, mais on assiste à un transfert de certaines de ses attributions: au profit, tout d'abord, d'un nombre croissant d'organismes panrégionaux, plurinationaux ou internationaux, ensuite de niveaux locaux ou régionaux de gouvernement restructurés, enfin de nouveaux réseaux de pouvoir horizontaux qui relient des localités ou des régions de plusieurs pays.

Il y a plusieurs dimensions dans ce débat sur l'Europe des régions. Pour ma part, je m'en tiendrai à deux significations de base, qui sont du reste entrelacées: premièrement l'Europe des régions en tant que constituée de régions disposant d'une plus grande autonomie politique et administrative; et deuxièmement l'Europe des régions en tant que constituée de régions fonctionnelles, à la fois concurrentes et partenaires, opérant dans des cadres territoriaux différents (voir Vartiainen & Kokkonen, 1995).

Plusieurs études récentes font état des progrès de la régionalisation, qui serait une des grandes tendances du développement administratif des pays d'Europe occidentale (voir Sharpe, 1992 ou Goldsmith, 1993, par exemple). Plus près de nous, les organes décisionnels de l'Union européenne ont donné le feu vert

aux aspirations des régions. La réaffirmation du principe de subsidiarité et la création du Comité des régions ont renforcé l'espoir que la voix des régions sera entendue même dans les hautes sphères de l'Union. Aujourd'hui, l'idéologie de base intègre l'idée de régions fortes et subvenant à leurs propres besoins dans l'aménagement du territoire de l'Union européenne. Toutefois, l'idée que tous les États-Nations se transformeraient dans une Europe des régions demeure irréaliste (voir Keatin, 1993, 310). En réalité, la demande de régionalisation s'exprime le plus fort à l'endroit de la ligne de faille où le régionalisme rencontre le nationalisme (comme en Catalogne ou en Belgique). Il faut noter également que, dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, les États-Nations continuent de vouloir renforcer leurs organes nationaux.

Il reste que la régionalisation progresse sur le plan non seulement politique, mais également économique. Pour beaucoup de chercheurs, l'Europe des régions s'apparentera à une Europe d'économies urbaines et de grandes régions fonctionnelles (par exemple, Lever, 1993).

Pour l'analyste, le grand défi que l'Europe des régions présente à n'importe quelle région consiste à devoir se renforcer par le biais de l'intégration régionale et interrégionale. Stratégiquement, ce renforcement peut être envisagé sous quatre angles différents (Figure 1).

**Figure 1** Le renforcement d'une région, vu sous quatre angles (Vartiainen & Kokkonen, 1995, Figure 3)

L'intégration fonctionnelle (en ordonnée) illustre le renforcement au sein des réseaux économiques mondiaux; l'intégration fonctionnelle (en abscisse) illustre la coopération transrégionale et surtout, transfrontière. L'intégration territoriale illustre le renforcement des réseaux économiques, culturels et politiques locaux.

Ce qui retient notre attention dans le présent rapport, c'est surtout l'intégration fonctionnelle, mais celle-ci ne peut se concevoir sans une autorité locale et régionale suffisamment forte. En outre, même si nous nous préoccupons de la coopération, nous ne pouvons perdre de vue que celle-ci comporte l'idée de concurrence: ce qui pousse en définitive les organismes locaux et régionaux à coopérer, c'est le souci de se renforcer les uns vis-à-vis des autres. A mesure que les villes entrent en concurrence<sup>1</sup>, elles constituent des alliances régionales et/ou transnationales. L'Europe des régions sera donc une Europe de concurrence économique toujours plus forte, où il y aura des vainqueurs et des vaincus (Selstad, 1992).

La coopération transfrontière s'est développée rapidement à travers toute l'Europe (Cappellin & Batey, 1993). Par exemple, la coopération EUREGIO, qui a commencé dans les années 60 par être une coopération transfrontière germano-hollandaise, s'est déjà étendue aux frontières orientales de l'Union européenne. Les pays nordiques ont une tradition de coopération transfrontière qui date des années 60 (Nogran, 1995). La coopération peut aller du partenariat à petite échelle entre des communes jusqu'à la coopération régionale transnationale et à la constitution de réseaux entre des régions et des villes dans différentes parties de l'Europe.

On peut concevoir la région de la Baltique comme une région ayant une tradition séculaire de commerce et de coopération remontant à la période de la «Ligue hanséatique». Mais c'est avant tout une mésorégion européenne naissante dont le pouvoir intégrateur réside apparemment dans la nouvelle coopération transfrontière (surtout maritime) à une époque où l'intégration européenne va en s'approfondissant et où la confrontation est-ouest a disparu (voir Figure 2). Les facteurs potentiels d'intégration sont nombreux, qu'il s'agisse des relations économiques, des liens en matière de transport,

---

<sup>1</sup> Il faut souligner que la concurrence entre les régions est entendue ici dans un sens métaphorique (voir la critique de cette métaphore par Hallin & Malmberg, 1996, 334-5).

des relations culturelles ou de la gestion de l'environnement (Pedersen, 1993; Joenniemi, 1993).

**Figure 2** «L'Europe des régions» (Cappellin, 1993, fig. 1b)

Le contexte d'une Europe des régions va bien au-delà de la seule coopération croissante entre les Etats de la Baltique. Par ailleurs, Waever (1993, 26) estime que les résultats concrets et positifs de la coopération dans la région de la Baltique se situeront, à long terme, dans la perspective véritablement (sous-) régionale (c'est-à-dire, en interaction avec la régionalisation au sein des Etats)<sup>1</sup>.

Le noyau fonctionnel de la région de la Baltique est constitué par les villes principales sises en bordure de la Baltique. On notera que dans les trois pays nordiques, ainsi qu'en Estonie et en Lettonie, les principaux noeuds correspondent aux principales régions nationales, tandis que, dans les autres pays, la dimension de la Baltique se présente, en quelque sorte, comme l'antithèse des principales régions et capitales nationales (voir Figure 3).

**Figure 3** Les centres urbains dans la région de la Baltique (Kivikari, 1996, carte 2, d'après VASAB 2010, sauf le Bélarus et la Norvège)

**La constitution de réseaux urbains comme cadre de la coopération transfrontière**

La nouvelle coopération transfrontière nous offre une nouvelle dimension «régionale». Mais j'aimerais souligner le rôle actif que jouent les villes en tant qu'acteurs principaux de cette coopération, car seules les régions dotées d'un noyau urbain pourront aspirer à exercer de nouvelles fonctions économiques, constituer une base fiscale élargie et disposer d'une plus grande autonomie administrative (Lever, 1993; voir également Robson, 1992)<sup>2</sup>. Récemment, plusieurs spécialistes de l'aménagement du territoire en Europe ont souligné l'importance des villes ou des régions urbaines comme moteurs du développement économique (Castells, 1993 et Bailly et autres, 1996, par exemple). Les villes sont considérées également comme les principaux acteurs collectifs du nouvel aménagement du territoire, et pas seulement comme les noeuds physiques d'un système urbain (Vartiainen, 1994).

Les villes et leurs coalitions régionales sont amenées à devoir se livrer une compétition plus intense entre elles pour assurer leur position dans la répartition spatiale du travail. C'est ici qu'intervient la constitution de réseaux et c'est ce qui explique que nous assistions actuellement au renforcement mutuel des réseaux urbains et de leur concurrence. Il s'agit aujourd'hui d'un phénomène courant dans la plupart des pays européens. En Allemagne, par exemple, un grand projet pilote a été lancé. Il s'agit de promouvoir la formation de réseaux urbains dans différentes configurations spatiales, c'est-à-dire autour de quelques grands centres, entre des villes petites et moyennes proches l'une de l'autre et dans des zones transfrontières (voir Baumheir, 1994; voir aussi Brake et autres, 1996). Ces réseaux ont pour objet de mettre à profit et de développer une synergie à la faveur du renforcement de la coopération interurbaine. Cette politique a été mise en œuvre par le biais de mesures concrètes dans le domaine des communications, de l'infrastructure, du tourisme et de la culture, du transfert de technologie, de la gestion municipale, etc.

---

1 En ce sens, nous pouvons parler de relations transnationales au lieu de relations interétatiques pour désigner le domaine traditionnel de la politique étrangère (voir Lindström, 1996, 60). Une réorientation fondamentale se dessine ici avec l'apparition des communes, comtés, organisations non gouvernementales et entreprises privées en tant que nouveaux acteurs de la coopération transfrontière.

1 J'ai examiné longuement les liens existant entre les différents niveaux administratifs dans le cas des pays nordiques (Vartiainen & Kokkonen, 1995, 108) et de la Finlande en particulier (Kokkonen & Vartiainen, 1996).

Dans un contexte transnational, on peut parler de la constitution de réseaux urbains pour désigner des accords de coopérations visant des zones adjacentes et des noeuds d'une région polycentrique ou des alliances entre des villes non adjacentes, mais ayant des fonctions et des problèmes analogues. La coopération transfrontière entre des collectivités locales du sud de l'Angleterre ou dans le nord de la France, qui a été analysée par Church et Reid (1996), illustre le premier type de réseau, tandis que les réseaux ou programmes paneuropéens de l'Union européenne, (Williams, 1996, chapitre 8) illustrent le second type.

Pour définir la notion de «constitution d'un réseau urbain», nous devons tenir compte de deux traits essentiels:

1. En tant que principe économique et organisationnel, cette notion désigne des initiatives ou des coalitions qui se renforcent mutuellement, sans être reliées par des marchés ou par des hiérarchies administratives. Selon Powell, ce qu'il y a de fondamental dans les relations de réseau, c'est que les parties dépendent chacune des ressources contrôlées par l'autre et qu'elles ont tout à gagner à mettre en commun leurs ressources (Powell, 1990, cité dans Cooke & Morgan, 1993, 44). Dans le contexte de l'aménagement du territoire, la constitution d'un réseau urbain désigne la coopération locale et régionale entre des organisations publiques et privées dans le domaine des services commerciaux, de l'innovation, de la formation, des communications, etc.
2. Dans le sens physicospatial proprement dit, la constitution de réseaux urbains désigne les configurations urbaines polycentriques qui sont reliées par une infrastructure linéaire englobant les marchandises, les personnes, l'information et les flux monétaires. Selon Batten (1995,313), il se constitue un réseau urbain lorsque deux ou plusieurs villes jusque-là indépendantes, exerçant des fonctions potentiellement complémentaires, s'entendent pour coopérer et réaliser des économies d'échelle significatives grâce à des corridors de transport et à une infrastructure de communication rapides et fiables.

Ces deux traits essentiels se retrouvent évidemment dans un récent débat mené en Italie, tel qu'il est résumé par Roberto P. Camagni. Selon lui, la «logique du réseau» est en train de remplacer «la logique du territoire», c'est-à-dire le modèle de Cristaller d'une hiérarchie composée de centres et de marchés, en tant que principe organisateur principal des liens interurbains. A cet égard, le réseau fonctionne à la manière d'un club dont les avantages sont réservés aux seuls membres; il s'agit d'une structure à mi-chemin entre le privé et le public (Camagni, 1993, 72). Le même Camagni (1993, 64) distingue deux grands types organisationnels de réseaux urbains: premièrement les réseaux complémentaires constitués de centres spécialisés et complémentaires; deuxièmement les réseaux de synergie et d'innovation constitués de centres analogues qui coopèrent entre eux. Il note (1993, 67) que la constitution d'un réseau urbain introduit la nécessité d'une stratégie urbaine délibérée touchant les fonctions exercées par la ville, son rôle et la répartition spatiale du travail, sa compétitivité et les liens avec les autres maillons du réseau urbain.

La constitution de réseaux urbains oblige les différents acteurs d'apprendre à coopérer. Le bénéfice de ces efforts n'est pas acquis d'avance. La notion de constitution de réseaux urbains court parallèlement à celle du «tourant de la communication» en matière de planification et à celle de l'apprentissage localisé (voir Healey, 1992 ou Cooke & Morgan, 1993, par exemple). La planification est entendue comme un processus d'apprentissage à la fois local et entre des partenaires non locaux. Ces partenaires peuvent se trouver à des étapes différentes du processus de développement sociospatial, comme c'est le cas dans la région de la Baltique. Ainsi donc la coopération transfrontière se situe dans un cadre beaucoup plus

complexe que celui de la coopération intra-étatique.

### **Les perspectives de la constitution de réseaux urbains dans la région de la Baltique**

Des acteurs institutionnels, comme des pays, des régions et des réseaux organisationnels, prennent aujourd'hui des initiatives allant dans le sens d'une plus grande intégration de la région de la Baltique<sup>1</sup>. Du point de vue de l'aménagement du territoire, la plus importante de ces initiatives est celle qui a été prise par les ministres de la Planification des Etats riverains de la Baltique, connue sous le nom de «Vision et stratégies pour la Baltique à l'horizon de 2010» (VASAB 2010). Conjugée à un certain nombre d'initiatives prises par l'Union européenne (en particulier des programmes ciblés, comme Tacis, Phare et Interreg), VASAB 2010 devrait promouvoir le processus de régionalisation au sein des territoires des Etats riverains de la Baltique, ainsi qu'entre les différents acteurs locaux et régionaux.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi une ville ou une conurbation offre un bon terrain de coopération transfrontière: en premier lieu, c'est là que vivent et agissent tous les jours les habitants et les institutions économiques (c'est la zone où l'on vit ou la zone où l'on se rend pour travailler); en deuxième lieu, les collectivités locales sont aux avant-postes et doivent gérer les nouveaux défis et les conflits sociaux liés à l'aménagement du territoire; en troisième lieu, les villes sont mieux placées pour réaliser une coopération pratique en tant que partenaires d'une taille plus égale que les Etats (voir Waever, 1993, 39); enfin, la coopération n'intéresse souvent qu'une région ou un groupe bien défini de localités.

Sur le plan pratique, il faut souligner que la constitution de réseaux urbains n'intéresse pas seulement l'administration locale, mais aussi les autres acteurs de premier plan, qu'ils soient publics, semi-publics ou privés. Ainsi donc les principaux partenaires devraient être le secteur public, les institutions de recherche-développement, les entreprises et ceux qui s'occupent de la gestion de l'environnement.

A titre indicatif, voici comment se présente l'étude intitulée «La constitution de réseaux urbains en tant que processus d'apprentissage dans la région de la Baltique». La première phase de cette étude vise essentiellement à identifier les projets concrets (en cours de réalisation ou envisagés) et les principaux acteurs de la constitution de réseaux urbains dans la région de la Baltique à partir d'études de cas réalisées dans différents types de villes en Finlande, au Danemark et en Suède (voir ci-dessous). On notera que ce genre d'approche est relativement nouveau, car jusqu'ici, la plupart des études concernant la région de la Baltique ont été axées sur les relations internationales ou sur des aspects statistiques de l'économie, de la population, du commerce interétatique, etc. (Joenniemi, 1993; Lundqvist & Persson, 1995; Kuklinski, 1995).

### **Les repères permettant d'évaluer la stratégie de développement local en relation avec la coopération transfrontière dans la région de la Baltique.**

1. Politique économique locale
  - Innovation et transfert de technologie
  - Formation
  - Services d'entreprise
  - Organisations d'appui aux entreprises
  - Tourisme

2. Infrastructure

---

<sup>1</sup> Il existe aujourd'hui de nombreuses organisations qui militent en faveur de la coopération sous-régionale dans la région de la Baltique (voir, par exemple, la liste dressée par Robert, 1996, 61).

- Transport
- Télécommunications

### 3. Relations socioculturelles

- Activités culturelles
- Institutions éducationnelles
- Politique sociale

### 4. Politique de l'environnement

- Protection de l'environnement
- Ecotechnologie et formation à l'environnement

### 5. Planification stratégique et marchéage de la ville

- Administration publique
- Sociétés d'urbanification et organisations de contact

Sauf les relations traditionnelles entre les villes jumelées, les activités internationales sont quelque chose de tout à fait nouveau, même pour les villes du nord pourtant assez actives. Quant aux pays en transition, l'administration locale n'en est qu'à ses débuts. Ces dernières années, les relations de jumelage entre les villes ont suscité un intérêt croissant, surtout dans la région de la Baltique (voir Johansson & Stålvant, 1996). Les villes en question en sont encore à apprendre à se connaître l'une l'autre, mais dans certains cas le jumelage pourrait déboucher sur des initiatives de coopération durable.

La constitution de réseaux urbains ne concerne pour le moment que des espaces très limités, compte tenu de la division actuelle de la région de la Baltique en différentes sous-régions (voir également Euro-Verbund 1995, une proposition concernant des zones de la région de la Baltique où des initiatives pourraient être envisagées). Ainsi les villes finlandaises sont tournées essentiellement vers l'Estonie et Saint-Petersbourg, d'une part, et vers l'Allemagne, d'autre part (on notera qu'en Allemagne, la zone côtière de la Baltique ne représente qu'une zone cible mineure par rapport aux zones méridionales du pays).

Au lieu de représenter une véritable coopération horizontale et interactive, les partenariats actuels entre des collectivités locales paraissent être encore très enchevêtrés dans les structures hiérarchiques des administrations étatiques et s'inscrivent dans le cadre d'un processus unilatéral de communication et de transformation des ressources. Ceci vaut surtout des relations entre les pays nordiques et les pays en transition.

## **Conclusion**

Il reste encore un long chemin à parcourir avant de voir la région de la Baltique constituer un troisième pôle européen, selon le scénario esquissant l'impact que pourrait avoir sur cette région l'aménagement de l'espace européen (Veggeland et autres, 1993). Même les principaux centres de la région de la Baltique n'occupent qu'un rang subalterne dans la hiérarchie mondiale et/ou dans les hiérarchies nationales (comme Saint-Petersbourg; voir Eskelinen & Vartiainen, 1996) ou ne continuent d'être que de «simples» capitales nationales. La région de la Baltique demeure une région semi-périphérique faiblement intégrée. Selon nombre de chercheurs éminents dans le domaine de l'aménagement du territoire, comme Amin et Tomaney (1995), par exemple, il est loin d'être établi que les zones périphériques bénéficieront d'un nouvel ordre économique et géographique ouvrant un plus large espace de liberté aux initiatives locales ou régionales. Pourtant, seules des villes et des régions dynamiques pourront tenter leur chance dans le monde d'aujourd'hui, et elles ne pourront le faire avec succès qu'en

déployant des efforts dans des espaces et sur des fronts différents.

## **RESEAUX D'INFRASTRUCTURES DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE ET LIAISON AVEC LE RESEAU EUROPEEN**

### **Problèmes concernant le transport maritime au-delà du cercle polaire**

**Prof. Sergey B. SHLIKHTER**  
**Institut de géographie**  
**Moscou, Russie**

L'exploitation de gisements de pétrole, de gaz naturel, d'or, de diamants et de métaux non ferreux, ainsi que l'abattage et l'exploitation du bois, la pêche et le traitement des fruits de mer ont été rendus possibles en grande partie par la NSR (Route maritime nord). On a assisté à l'édification de Mourmansk et Norilsk, les grandes villes sises au nord du cercle polaire et à l'ouverture de lignes ferrées. La région arctique comptait moins de 2 millions d'habitants. Le développement économique est entravé par la dispersion de l'habitat, le manque chronique d'infrastructure, l'absence d'un réseau d'approvisionnement, l'effondrement du prix des matières premières et les graves dommages écologiques imputables à la vulnérabilité de l'environnement du nord septentrional.

La mise en valeur des vastes régions arctiques de Russie est étroitement liée au recours massif au travail forcé. De grands projets (mines, ports, chemins de fer, etc.) ont été réalisés au prix de centaines de milliers de morts parmi les prisonniers. Les colons libres ont certes bénéficié de revenu relativement plus élevé, mais ils ont dû supporter des conditions de vie beaucoup plus dures que dans le reste du pays, et cette disparité est allée en se creusant. La destruction de l'environnement consécutive à l'essor de l'industrie a entraîné une profonde détérioration des conditions de vie de la population autochtone, composée de pêcheurs, chasseurs et éleveurs de rennes, un véritable délabrement de la santé et la réduction massive de l'espérance de vie.

Le système de gestion absolument antidémocratique de la région arctique était assuré par l'administration de la NSR, la société Dalstroy (mines d'or) et, plus récemment par les responsables de la Tyumen (gaz et pétrole) et de Yakutia (or et diamant). Les objectifs industriels du secteur ont été généralement réalisés, mais il a fallu payer le prix fort du point de vue social et écologique.

Les grandes réalisations techniques de la période 1930-1960 (construction en 1959 du «Lénine» premier brise-glace à propulsion nucléaire construit dans le monde, puis d'une série d'autres brise-glace nucléaires développant une poussée de 75 000 CV) ont permis le développement rapide et sur une grande échelle de la NSR. Mais, au cours des années 60, il est apparu de plus en plus clairement que l'URSS souffrait d'un retard technique généralisé. Aujourd'hui, la plus grande partie de la flotte des brise-glace est importée de Finlande.

La militarisation de l'Arctique dans les années 50 a entravé le développement économique général et maintenu les investisseurs étrangers à l'écart de la région.

De profonds changements sont en cours dans la NSR depuis la moitié des années 70. Le lancement de nouveaux brise-glace nucléaires et de brise-glace fonctionnant au diesel ou à l'électricité a permis la navigation tout au long de l'année entre Mourmansk et Doudinka. L'essor de la production dans le domaine du pétrole, du gaz, du diamant et des métaux non ferreux a entraîné une augmentation importante du trafic le long de la NSR, qui est passé de 4,95 millions de tonnes en 1980 à 6,18 millions en 1985 et 6,58 millions en 1987. Depuis lors, le volume du trafic a diminué, pour s'établir à 5,5 millions de tonnes en 1990 et 4,9 millions de tonnes en 1991, suite à l'effondrement de l'économie russe. La réduction la plus importante s'est produite dans la péninsule d'Yamal (500 000 tonnes de tuyau), après la décision de ne pas exploiter de nouveaux gisements de pétrole et de gaz. Le port de Doudinka, qui dessert le complexe de nickel de Norilsk, a connu la plus forte augmentation du trafic de marchandises avec 2,2 millions de tonnes (dont 770 000 tonnes déchargées). La plus grosse partie des marchandises destinées à l'exportation, surtout du bois, transite par Igarka (700 000 tonnes par an). En 1991, 15 navires (dont un battant pavillon étranger) ont emprunté la NSR avec 210 000 tonnes de fret.

Voici comment se décomposent les 5,5 millions de tonnes qui empruntent la NSR chaque année:

Des autres régions de Russie vers la région arctique: – 2,63  
 De la région arctique vers les autres régions de Russie: – 1,56  
 Importations vers la région arctique: – 0,01  
 Exportations depuis la région arctique: – 1,19  
 Transit: – 0,12

Pour ce qui est de la qualité de la flotte, sur 250 cargos naviguant dans l'Arctique, 141 seulement peuvent affronter les glaces et plus de 50 pour cent d'entre eux ont plus de vingt ans. L'âge moyen dépasse les treize ans.

Cet état d'usure avancée risque de provoquer des accidents et de perturber la navigation. Selon les estimations officielles, même si l'on prévoit une diminution du volume du trafic dans la région arctique, il faudra prévoir dans un proche avenir près de 150 nouveaux navires avec un port en lourd de plus d'un million de tonnes pour couvrir les besoins.

La flotte des brise-glace est dans un meilleur état du point de vue technique. Le trafic empruntant la NSR est assuré par dix-huit grands brise-glace développant une poussée totale de 753 mille cv. Cela comprend quatre brise-glace à propulsion nucléaire du type «Artic» (75 mille cv chacun) et deux brise-glace à propulsion nucléaire du type «Taimyr» (50 mille cv chacun). Deux autres brise-glace nucléaires (75 mille cv chacun) sont en cours de construction. Parallèlement, cinq brise-glace du type «Moskva» fonctionnant au diesel/à l'électricité construits en 1960-69 doivent être envoyés à la casse.

La capacité moyenne des navires (et l'espace réservé aux marchandises) est d'environ 33 000 tonnes de port en lourd, ce qui correspond aux limitations de la NSR, mais seul un petit nombre de navires de cette catégorie sont en mesure d'affronter les glaces. Le tarif pratiqué pour la cargaison sèche sur le marché du transport entre l'Europe et l'Extrême-Orient est de 32,5 dollars/t, ce qui représente entre 27 mille et 47 mille dollars par voyage. Pratiquement tous les ports arctiques (y compris Doudinka, peut-être) doivent envisager des travaux lourds de reconstruction, modernisation et expansion, malgré une diminution des opérations de manutention des marchandises.

On sait que jusqu'à ce jour, la stratégie de développement a été orientée essentiellement vers la production lourde, donc vers l'extraction des ressources, en l'occurrence les matières premières. Aucune autre région n'a eu des liens aussi étroits et en même temps aussi unilatéraux avec l'économie nationale que le nord.

La tendance générale consistant à réduire la production à haute intensité de ressources et d'énergie et à privilégier la valeur des biens tangibles a suscité une nouvelle demande des consommateurs axée sur la qualité de la livraison et qu'on pourrait définir comme le principe du «juste à temps», lequel a été un puissant stimulant du transport intermodal et du développement du système des conteneurs. On peut considérer l'instauration du système de transport intermodal à l'échelle du monde comme une étape de la longue évolution du système du transport faite d'une suite d'innovations consistant à remplacer des modes et techniques de transport traditionnels par d'autres plus rapides et – ceci est essentiel – de meilleure qualité, de manière à accroître la rapidité, la souplesse et la qualité du transport.

Ainsi donc, la nouvelle demande que formule le marché dans une époque d'économie post-industrielle est lié à la restructuration intersectorielle et spatiale. A ce stade, le système du transport a assumé une nouvelle fonction, une fonction d'entraînement de l'économie. La qualité du service est devenue le facteur déterminant. Cette fonction d'entraînement est la résultante d'un système complexe à base de distribution et de logistique qui détermine l'évolution des branches d'activité, l'émergence de nouveaux centres économiques et l'évolution des centres existants.

C'est pourquoi, la conception du développement de la région arctique va devoir se modifier graduellement pour tenir compte des nouveaux traits du développement, à savoir:

1. L'accent mis sur une politique économe des ressources visant à réduire l'énergie et les ressources que le PNB consomme et à ralentir la production de carburant.
2. Une modification du commerce international visant à réduire sensiblement les exportations de combustibles non traités (pétrole et gaz naturel).
3. La recherche d'une plus grande efficacité dans l'extraction du pétrole dont le taux n'est aujourd'hui que de 40 pour cent.
4. La révision des prix des ressources pour y inclure un élément destiné à couvrir le développement «post-ressources».
5. La révision des méthodes utilisées pour assurer le développement industriel complexe du Grand Nord, compte tenu des conditions extrêmes qui y règnent et de la fragilité de l'environnement: est-il bien nécessaire de prévoir une superstructure de traitement en profondeur des matières premières extraites ?
6. Enfin, et c'est peut-être là le point le plus important, une manière différente de concevoir la spécialisation en adoptant graduellement un modèle de développement axé sur des éléments autres que les ressources, comme le développement des loisirs et du tourisme tant national qu'international, le développement du transport et du transit, ainsi que de la communication, notamment les lignes intercontinentales, et la relance de certaines activités traditionnelles des populations autochtones.

Parallèlement à la mise en œuvre d'une stratégie économe des ressources, les aspects sociaux du développement du Grand Nord devraient être privilégiés. La poursuite d'un processus d'urbanisation qui a connu récemment un essor extraordinaire va à l'encontre de ces principes.

Il faudrait prévoir un zonage social spécial de la région septentrionale, de manière à assurer la présence permanente d'un minimum de population dans le Grand Nord. Pour mettre au point le type optimal de

développement adapté aux différentes zones – le type nodal, linéaire ou continu –, il faudra faire appel aux nouveaux matériels et techniques économes de main-d'œuvre et de ressources naturelles. Les différents types de développement vont exiger certaines adaptations des systèmes de transport et notamment le recours aux systèmes intermodaux.

Le coût du transport d'un conteneur de 5,66 m<sup>3</sup> sur le brise-glace nucléaire utilisé pour le transport de conteneurs est 20 pour cent plus cher que celui du transport classique pendant les vingt premières années. Mais le transport devient plus économique, dès lors que la durée de vie du navire porte-conteneurs à propulsion nucléaire est plus longue. On sait que le coût total (fret, stocks, assurance, etc.) diminue à mesure que le temps de transport se réduit. Aussi la NSR qui réduit la durée du transport ne manque pas d'offrir de grands avantages pour des marchandises d'un prix relativement élevé.

Cela étant, la région arctique connaît des problèmes de financement et de sous-utilisation: réduction des investissements et des subventions publics, diminution du fret maritime, forte augmentation du prix des nouveaux navires et augmentation du coût du service, de la réparation et du carburant.

Après la désintégration de l'URSS, la NSR est passée entièrement sous juridiction russe, mais vingt-quatre navires ont été repris par la Lituanie et sept par la Lettonie, et il s'agissait dans tous ces cas de pétroliers capables d'affronter la glace, de 55 000 tonnes de port en lourd (environ 20 pour cent de la capacité totale de la flotte pétrolière arctique). Comme la Russie n'a plus que deux grands ports sur la mer Baltique et deux dans le nord (Mourmank et Arkhangelsk), le rôle international de la NSR s'en trouve accru. Depuis 1990, conformément au règlement de la navigation de la NSR, celle-ci est pratiquement entièrement accessible au trafic de transit international. Toutefois, de tous les ports se trouvant sur la NSR, à ce jour, seul celui d'Igarka a été ouvert aux flottes étrangères, les ports de Dikson, Doudinka, Tiksi et Pevek devant l'être prochainement. A l'automne 1991, la Russie a confirmé qu'elle souhaitait une coopération internationale sur la NSR. Elle a ainsi adopté une nouvelle législation concernant la libéralisation du commerce international, les investissements étrangers et l'octroi de concessions pour la mise en valeur des ressources naturelles.

Mais la politique de «Perestroïka» a eu des incidences sur les régions du nord du fait de la rupture des liens économiques traditionnels, d'une déréglementation des prix, de l'inflation et la réduction sensible des subventions et des investissements publics dans l'industrie et le transport.

Au nombre des mesures à prendre en priorité dans le domaine des transports pour stabiliser le développement économique des régions septentrionales; il y a:

- la déréglementation du prix du combustible;
- la garantie d'un niveau indispensable d'approvisionnement sous la supervision de l'Etat, mais avec des mesures d'incitations économiques appropriées;
- un montant fixe d'investissements publics dans le programme de modernisation de la flotte de transport de marchandises et de brise-glace et de reconstruction des installations portuaires;
- la fin des monopoles et la privatisation partielle (sociétés en commandite par actions) du transport, ainsi que des entreprises;
- la rationalisation de la fiscalité en vue d'encourager une utilisation plus efficace de la flotte marchande et le développement de la NSR en tant qu'axe principal du transport;

- l'octroi aux investisseurs étrangers de conditions préférentielles en vue de l'investissement dans les entreprises industrielles et de transport dans le nord, notamment la création de zones franches.

Il y a toujours une tendance très prononcée à voir dans les régions du nord la principale base des ressources en énergie, en minerais et en bois de l'économie russe, à court et à long terme, malgré la tendance mondiale à réduire la production à haute intensité de ressources. Il reste qu'il va falloir se résoudre à apporter des changements indispensables dans le sens de la spécialisation de l'économie des régions du nord, alors qu'un certain nombre de projets assez ambitieux des années 80 ont été refusés ou repoussés indéfiniment.

Il y a ainsi un certain nombre des projets dans le domaine du transport et des centrales électriques. Cette nouvelle étape du développement de la NSR devrait favoriser une augmentation du trafic, permettre l'adaptation et la modification progressive de la structure des cargaisons et fournir des transports plus économiques, plus fiables et plus réguliers.

Aujourd'hui, le coût du transport dans les régions arctiques représente 50 à 70 pour cent du coût «cif» alors que les stocks sont évalués à 400-600 jours. Le transport maritime du gaz liquéfié de la péninsule d'Yamal est une solution de remplacement viable des gazoducs dangereux pour l'environnement.

On se rendra compte des possibilités de transport qu'offre la NSR, en consultant le tableau ci-dessous qui indique les distances entre un port d'Europe occidentale (Hambourg) et quatre ports du Pacifique nord via la NSR et les principales routes de substitution:

**De Hambourg à:**

Route passant par	Vancouver	Yokohama	Hong-Kong	Singapour
la NSR	6 635	6 920	8 370	9 730
le canal de Suez	15 377	11 073	9 640	8 377
le Cap	18 846	14 542	13 109	11 846
le canal de Panama	8 741	12 420	12 920	1 520

On assiste depuis peu au développement d'une tendance croissante en ce qui concerne le trafic de transit par la NSR. Comme cela ressort du tableau ci-dessus, la NSR est la route la plus courte entre l'Europe et l'Asie orientale et l'Amérique du nord, sans compter les atouts qu'elle offre pour le développement des croisières dans l'Arctique. On peut encore faire valoir la disponibilité d'un soutien logistique relativement avancé (brise-glace, installations portuaires spécialisées, services de navigation).

La NSR se révèle être très compétitive non seulement en ce qui concerne les coûts directs de livraison, mais aussi le facteur temps. Il existe encore une autre route – le transit combiné mer-chemin de fer via la ligne principale du Transsibérien, mais cette ligne est surutilisée et le pont ne fonctionne pas convenablement.

Le potentiel de marchandises en transit de la NSR, évalué par le Département de la statistique du Secrétariat de l'ONU à environ 20 millions de tonnes par an, est certainement sous-évalué. Il ne tient pas

compte des marchandises en provenance des Etats-Unis (charbon, fruits et légumes de Californie, etc.), ni de l'effet de rétroalimentation des nouvelles routes transcontinentales génératrices de nouveaux flux de marchandises.

Il convient de suivre de très près le développement du trafic touristique. L'essor de la navigation internationale empruntant la NSR devrait promouvoir le développement économique et social de la région arctique russe. Il existe des projets visant à mettre en place un système d'acheminement de denrées alimentaires vers le secteur oriental de l'Arctique grâce à des fournitures régulières en provenance des ports de la côte pacifique américaine et de l'Asie du sud-est. Dans cette hypothèse, les porte-conteneurs océaniques pourraient être utilisés de pair avec des allèges ou des avions. Les devises étrangères que rapportent les transports internationaux devraient permettre de moderniser les installations de transport de la NSR.

**THEME 3****AVENIR DE L'ESPACE RURAL ET DES ACTIVITES AGRICOLES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE**

**PRESIDENT DE SEANCE:** Mr Juha KORKEAOJA  
Membre de Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe

**RAPPORTS PRESENTES PAR:**

M<sup>me</sup> Doris PICK  
Bundesforschungsanstalt für  
Landeskunde und Raumordnung  
Bonn ..... 101

M. Franciszek TOMCZAK  
Professeur  
Ecole d'Economie de Varsovie ..... 115

M. Anders PORTIN  
Conseiller forestier  
Ministère de l'Agriculture et de la Forêt  
Helsinki ..... 125

M. Ellert CARLSON  
Chef de l'aménagement du territoire  
Administration de Västerbotten  
Umea ..... 133

M. Kari TARASTI  
Conseiller  
Ministère du Commerce et de l'Industrie  
Helsinki ..... 145

## **AVENIR DE L'ESPACE RURAL ET DES ACTIVITES AGRICOLES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE**

### **Impact régional de la PAC sur les activités agricoles des pays du nord de l'Europe**

**M<sup>me</sup> Doris PICK**  
**Bundesforschungsanstalt für Landeskunde  
und Raumordnung**  
**Bonn, Allemagne**

#### **1. Introduction**

L'utilisation des terres agricoles influence encore de façon significative la forme de l'Union européenne, bien que son importance économique diminue. 45 pour cent des terres de la Communauté sont utilisées à des fins agricoles. Si l'on considère que l'agriculture régit les paysages qui entourent les rivières, les fleuves et les lacs, l'on peut dire qu'elle exerce aussi une très grande influence sur les conditions environnementales et la qualité des paysages dans ces zones d'eau. Et comme la forêt couvre encore 33 pour cent des terres, les agriculteurs européens sont donc responsables de près de 80 pour cent des terres de la Communauté.

La Politique agricole commune est l'ossature réglementaire sur laquelle doivent s'articuler les activités agricoles de toutes sortes. Par conséquent, les modifications de la PAC, ainsi que celles des politiques agricoles nationales, ont des effets régionaux. Mais ces effets ne portent pas uniquement sur la manière dont sont utilisés les sols, car l'agriculture fait partie intégrante de la structure économique, écologique et sociale des zones rurales.

L'importance du secteur agricole pour le développement régional n'est pas la même pour tous les pays membres et leurs régions. Sous ce rapport la section 2 donne un aperçu de la situation pour les pays de l'Europe du nord-ouest (Danemark, Finlande, Allemagne et Suède) et pour les pays de la mer Baltique désireux d'accéder à l'Union européenne (Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne) en s'appuyant sur quelques exemples choisis de la situation économique générale et de l'importance du secteur agricole. Nous décrivons ensuite, à la section 3, les mesures importantes de la PAC et leur impact régional en nous concentrant sur les mesures agro-environnementales, dans la mesure où elles laissent subsister les caractéristiques régionales. Ces descriptions nous amènent aux problèmes que pose la mise en œuvre de la PAC, lesquels sont décrits à la section 4, et nous donne quelques points de départ de l'action à entreprendre pour les résoudre ou les réduire. Dans la mesure du possible nous illustrons cette étude comparative entre pays par des exemples régionaux, empruntés pour la plupart à l'Allemagne (de l'est) et à la Finlande.

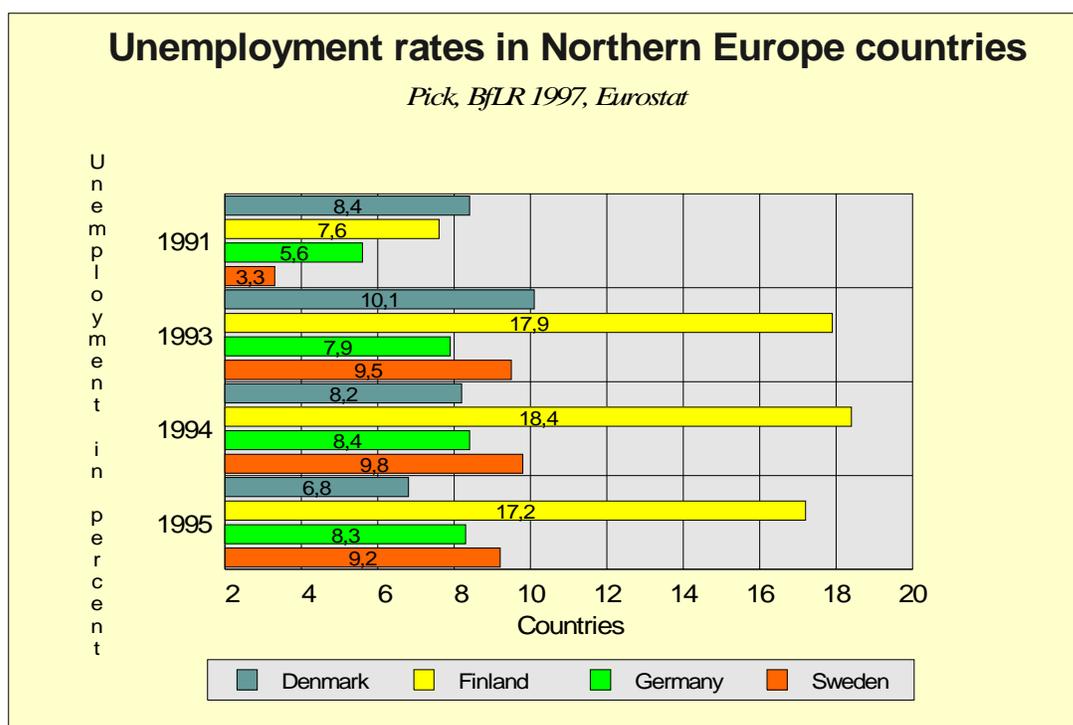
Comme d'autres intervenants à ce séminaire traitent de la sylviculture, nous n'aborderons pas ce sujet ici, sauf pour quelques brèves remarques.

## 2. Les contextes économiques généraux et l'importance du secteur agricole

Comme l'agriculture s'inscrit dans le cadre de zones rurales très diverses, elle devrait pouvoir répondre aux exigences de ses diverses fonctions et opportunités dans les zones rurales de l'Union européenne. En particulier, les régions qui ont des problèmes dans d'autres secteurs de l'économie risquent fort de ne pas offrir d'alternatives plus dépendantes de la contribution de l'agriculture à la valeur ajoutée et à l'attraction régionales. Quelle est aujourd'hui la situation économique des pays de l'Europe du nord et quel rôle y joue l'agriculture, en particulier en tant que source de revenu et d'emplois ?

### 2.1. La situation et les tendances dans les pays de l'Europe du nord

D'un point de vue national, le Danemark et l'Allemagne sont parmi les quatre pays comparés ici ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats en termes de PIB-développement. La situation économique du Danemark a bien évolué grâce à une solide stabilité politique. Son taux de chômage (Figure 1) baisse depuis 1993, alors qu'en Allemagne – à cause des problèmes de réunification – et en Finlande le chômage s'accroît ou stagne à un niveau élevé. La Finlande connaît une baisse notable de son PIB, due à l'effondrement de son ancien partenaire commercial, l'Union soviétique, ainsi qu'un taux de chômage qui a augmenté jusqu'en 1994. La Suède a également connu une grave crise économique au début des années 1990. Les effets de cette crise ont été graves, en particulier en ce qui concerne le chômage (qui est passé de 3,3 pour cent en 1991 à 9,8 pour cent en 1994), mais pas aussi dramatiques qu'en Finlande, où le taux de chômage est monté à plus de 10 pour cent durant la même période.



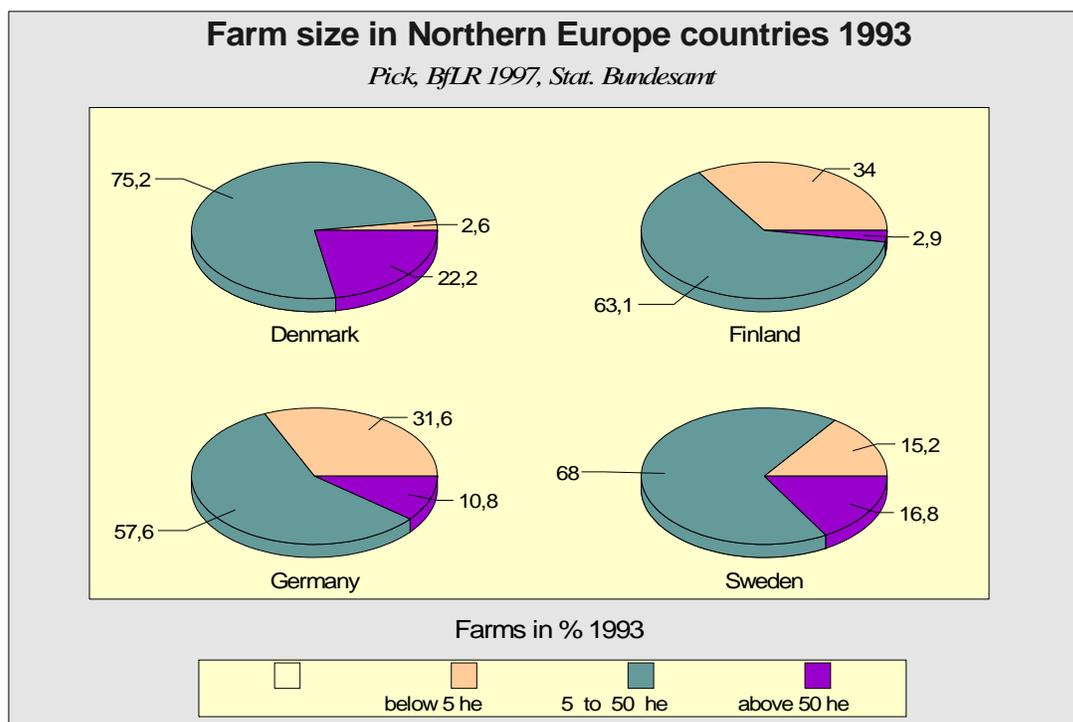
**Figure 1** Taux de chômage dans les pays de l'Europe du nord

Du point de vue régional, ces chiffres moyens nationaux font apparaître d'énormes disparités interrégionales dans les divers types de zones rurales. Le taux de chômage en Allemagne peut nous servir d'exemple. La situation allemande démontre que la croissance du PIB n'entraîne pas automatiquement un accroissement de l'emploi. Malgré un PIB croissant, le taux de chômage dans les deux Allemagne a continué à augmenter et est passé de 9,2 pour cent à la fin de 1995 à 10,4 pour cent à la fin de 1996. Depuis quelques mois, il n'existe pratiquement pas un seul district administratif dans les nouveaux dont le taux de chômage soit inférieur à 15 pour cent. Toute la gamme de taux de chômage se situe entre 14,3 et 25,4 pour cent en février 1997. Dans certaines municipalités, le chômage est même encore plus élevé. Le taux de chômage élevé des zones rurales des nouveaux *Länder* s'explique en grande partie par l'effondrement de l'ancienne structure agricole et par les processus d'adaptation, et pas seulement à la PAC. Sur les 820 000 emplois agricoles existants en 1989, 160 000 avaient été perdus en 1996. Bon nombre de personnes ayant perdu leur emploi n'ont pas pu retrouver de travail jusqu'ici du fait de la rareté des possibilités offertes par le marché du travail hors du secteur de l'agriculture dans les zones rurales périphériques.

Le quota de l'agriculture dans le PIB diffère suivant les pays et varie de 1,1 en Allemagne, 2,3 en Suède, 3,5 au Danemark à 5,2 en Finlande, avec les différences interrégionales bien connues. Pour voir le rôle que joue l'agriculture pour le marché du travail, il suffit de se référer aux chiffres de l'emploi rémunéré dans les différents secteurs. En Suède, l'importance de l'agriculture pour le marché du travail est relativement faible, alors qu'en Finlande l'agriculture et la sylviculture emploient encore 7,5 pour cent des salariés. Dans de nombreuses municipalités finlandaises périphériques le nombre de travailleurs employés dans l'agriculture représente plus de la moitié de la population active (Aaltonen 1993). De même en Allemagne, où le pourcentage national moyen d'emplois rémunérés dans l'agriculture est de 3,3 pour cent, les disparités interrégionales sont de l'ordre de 0,1 à 17,3 pour cent.

L'on peut trouver des variations correspondantes de l'importance de l'agriculture pour les différents marchés du travail régionaux et pour les revenus nationaux. Des problèmes particuliers, liés à la diminution constante du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre agricole, peuvent se poser dans les régions où, d'une part, l'agriculture est un important facteur pour les emplois régionaux et où, d'autre part, les secteurs de l'industrie et des services n'offrent pas d'alternatives aux agriculteurs sans emploi.

Pour pouvoir identifier les mesures de la PAC susceptibles d'avoir le plus d'effets sur certains pays et leurs régions, il importe de savoir quelle est la structure agraire dominante. Au Danemark, la structure agraire, en termes de taille des exploitations, en hectares, semble devoir permettre d'affronter plus aisément la concurrence sur les marchés agricoles européens en raison du pourcentage relativement élevé d'exploitations de plus de 50 hectares (22 pour cent, Figure 2). En Finlande, le pourcentage d'exploitations appartenant à cette catégorie n'est que d'environ 3 pour cent, tandis qu'en Suède il avoisine 7 pour cent, et qu'en Allemagne il est supérieur à 10 pour cent. Dans tous les pays, la taille moyenne des exploitations a augmenté au cours des ans, sauf pour les nouveaux *Länder*, où elle a diminué depuis la réunification.

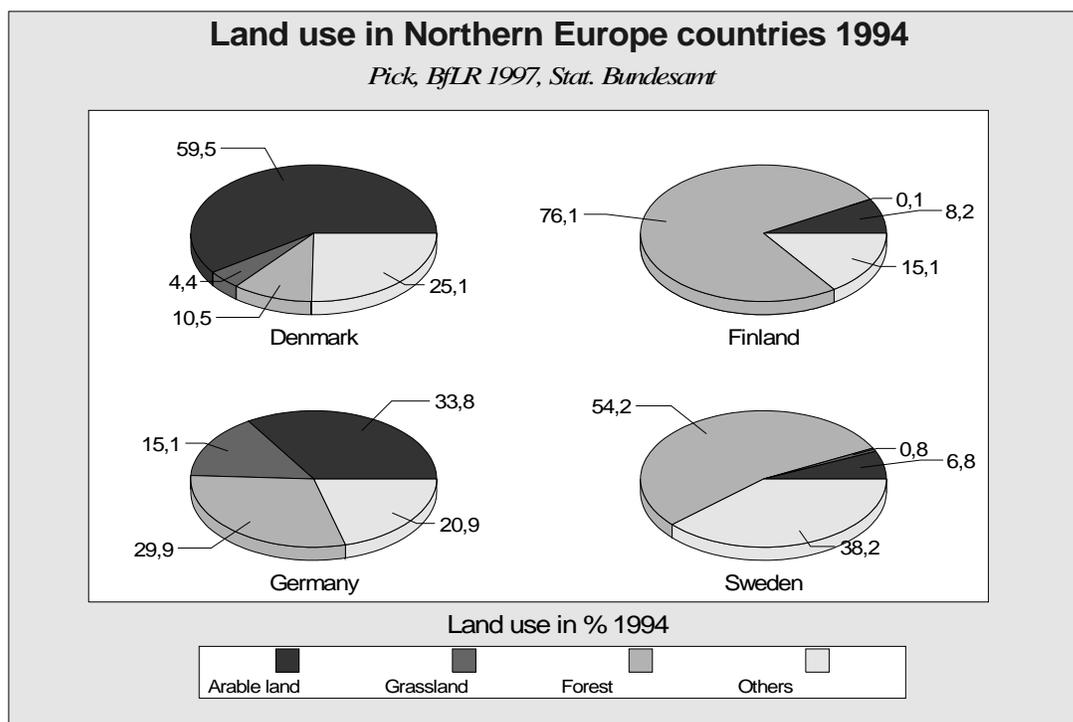


**Figure 2** Taille des exploitations dans les pays de l'Europe du nord, 1993

En Allemagne, près de 100 pour cent des grandes exploitations sont situées dans les nouveaux *Länder*, où la taille moyenne des exploitations (plus d'un hectare) était de 183 hectares en 1995, alors qu'elle n'était que de vingt-deux hectares environ dans les anciens *Länder*. De plus, dans les nouveaux *Länder*, la taille des exploitations est très variable et va de 275 hectares, dans le Mecklenburg-Vorpommern, à 110 hectares en Saxe.

En ce qui concerne l'utilisation des sols, les terres arables jouent un rôle dominant, notamment au Danemark où elles représentent 60 pour cent de la superficie agricole et forestière totale (Figure 3), mais aussi en Allemagne où la proportion est de 34 pour cent environ. En Suède, et encore plus en Finlande (nord), la sylviculture domine et représente, respectivement, 54 pour cent et 76 pour cent du total des superficies utilisées pour l'agriculture et la sylviculture. Les terres arables couvrent environ 8 pour cent des terres agricoles et forestières finlandaises, et environ 7 pour cent pour la Suède. A la différence de l'Allemagne, où les terres d'herbage représentent encore 15 pour cent du total des terres agricoles et forestières, en Suède (0,8 pour cent) et en Finlande (0,1 pour cent) elles ne jouent pratiquement aucun rôle. Cette utilisation agricole et sylvicole des sols est plus qu'une question de production vivrière et non vivrière. Elle exerce une grande influence sur les paysages européens et la culture européenne.

Cette brève description peut nous suffire pour le moment et nous servira de base pour la discussion qui va suivre aux sections 3 et 4. L'aperçu suivant, encore plus court, en ce qui concerne les pays de la mer Baltique nous servira pour certaines parties de la section 4.



**Figure 3** Utilisation du sol dans les pays de l'Europe du nord

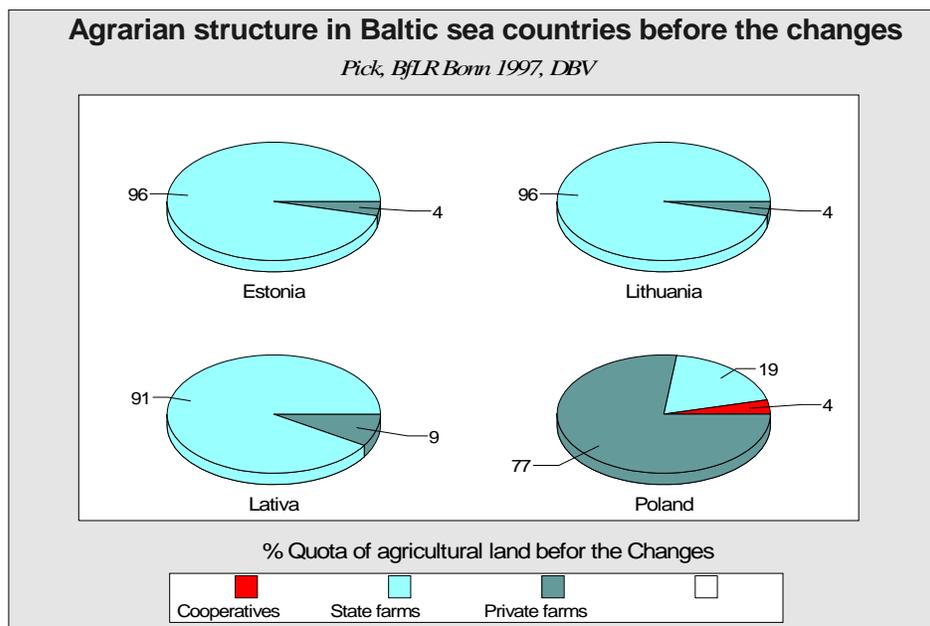
## 2.2. La situation et les tendances dans les pays de la mer Baltique souhaitant accéder à l'Union européenne

L'Estonie, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne pourraient faire quelques progrès d'ici leur accession à l'Union européenne. L'inflation a pu être ramenée à des pourcentages se situant entre 20 et 25 pour cent au cours des trois dernières années, ce qui est encore beaucoup, mais représente déjà un grand progrès par comparaison avec les données de 1993 qui tournaient autour de 190 pour cent pour la Lituanie ou 110 pour cent pour la Lettonie. Leurs taux de chômage, qui se situent entre 4 et 15 pour cent, ne diffèrent pas beaucoup de ceux de bon nombre de pays de la Communauté européenne. Mais leur PIB est encore largement inférieur au PIB moyen de l'Union européenne et dans l'ensemble leurs conditions sociales et économiques sont beaucoup plus éloignées de celles de l'ensemble de l'Union que ce n'était le cas lors des précédentes accessions à l'Union européenne.

En ce qui concerne l'utilisation des sols, la Lituanie et la Pologne exploitent près de 50 pour cent des terres arables et environ 30 pour cent des forêts. En Estonie et en Lettonie, la situation est exactement inverse. Les pâturages représentent entre 7 pour cent et 13 pour cent des terres agricoles et forestières.

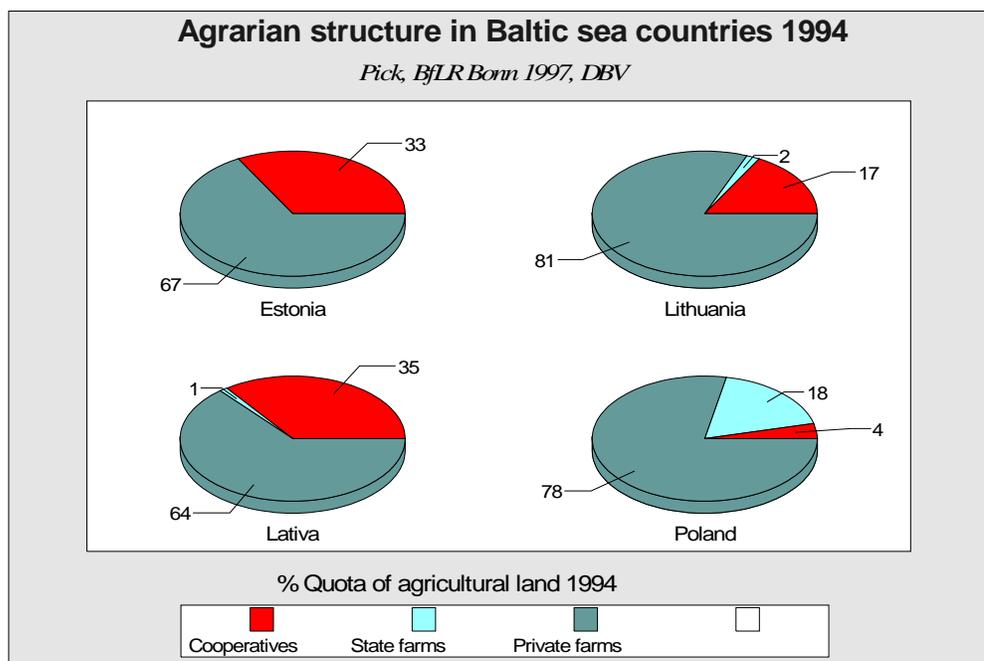
Comme en Finlande et dans certaines régions allemandes – mais à un niveau beaucoup plus élevé – la main-d'œuvre employée dans l'agriculture joue encore un rôle important pour la Pologne (27 pour cent du total), la Lituanie (23 pour cent), la Lettonie (19 pour cent) et l'Estonie (18 pour cent). Par contre, la structure agraire, en termes de transformation des exploitations, a beaucoup évolué après les changements apportés par la Perestroïka.

Les figures 4 et 5 montrent les changements intervenus dans la gestion des exploitations entre ce qu'elle était avant les grands Changements et après, en 1994. Avant les Changements, la Pologne était le seul pays ayant un fort pourcentage (77 pour cent) de terres agricoles exploitées par des agriculteurs privés. En Lettonie, 9 pour cent des superficies agricoles étaient exploités de façon privée et en Lituanie et Estonie 4 pour cent seulement.



**Figure 4** Structure agraire dans les pays de la mer Baltique avant les changements

Ce tableau a complètement changé, sauf pour la Pologne. En 1994, les terres agricoles exploitées de façon privée représentaient 64 pour cent des terres en Lettonie, 67 pour cent en Estonie et 81 pour cent en Lituanie. En outre, une proportion appréciable de terres est exploitée par des coopératives, en particulier en Estonie et en Lettonie.



**Figure 5** Structure agraire dans les pays de la mer Baltique en 1994

Les taux de chômage relativement bas que nous avons mentionnés vont s'élever dans un proche avenir, car les processus de modernisation et de privatisation qui se poursuivent dans l'agriculture et l'industrie vont libérer une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse. Dans le secteur agricole, les structures de production non rentables et l'insuffisance des structures de transformation et de marketing vont poser encore d'autres problèmes. Un exemple caractéristique de structures de production non rentables est celui de la taille moyenne très petite des exploitations privées, entre 2 pour cent en Estonie et 7 pour cent en Pologne.

### 3. Quelques mesures importantes de la PAC et leur impact régional

La politique agricole commune a pendant longtemps attaché trop d'importance à la croissance de la production et de la productivité. Cette politique a conduit du point de vue économique à une meilleure structure agraire en termes d'accroissement de la taille des exploitations, mais par ailleurs le nombre d'emplois dans l'agriculture a fortement diminué. En outre, plusieurs problèmes sont apparus, tels que l'accroissement constant des coûts liés à l'accumulation de surplus et des coûts consécutifs de commercialisation et de régulation, des problèmes de plus en plus graves en ce qui concerne l'environnement dans les régions d'exploitation intensive, en particulier la disparition d'espèces et de la diversité des paysages.

La dernière grande réforme agricole a réduit les prix des producteurs en vue de les aligner sur le marché mondial, ce qui a donné à l'offre et à la demande une possibilité de déterminer les prix du marché en agriculture. En outre, on s'est efforcé de réduire les frais de régulation. Comme la baisse des prix des produits agricoles réduit le revenu des exploitations, il a été admis de payer des montants compensatoires aux exploitants. Des mesures d'accompagnement ont été prises pour encourager une exploitation respectueuse de l'environnement, le reboisement et la retraite anticipée des exploitants.

**Tableau 1**

**Terres mises en jachère dans les pays de l'Europe du nord en 1995**  
**(en hectares ou en pourcentage)**  
 Pick BLR 1997, DBV

	<b>Danemark</b>	<b>Finlande</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suède</b>
Superficie totale	2 018 000.00	1 591 000.00	10 156 000.00	1 737 000.00
Terres mises en jachère	253 000.00	212 000.00	1 470 000.00	329 000.00
Terres mises en jachère (en pourcentage)	12.50	13.30	14.50	18.90
De 1994 à 1995 %	-1.00		-1.20	

La réforme agraire a une fois de plus augmenté le nombre de règlements de l'Union européenne, de règles, etc. En tout l'Union européenne à elle seule a produit quelque 4 000 ensembles de règlements et de normes par an pour le secteur agricole (Agri-service International 1997). Il est souvent difficile de s'y retrouver dans ce flot de règlements, surtout pour les acteurs régionaux et locaux, d'autant plus que s'y ajoutent les lois nationales encore plus compliquées au niveau local (voir section 4.4). Les montants compensatoires déjà mentionnés ne sont payés aux fermiers que s'ils participent au programme de gel cyclique des terres.

### **3.1. Règles du gel des terres et paiements compensatoires**

Le tableau 1 montre la superficie de terres mises en jachère dans l'Europe du nord en 1995, superficie qui englobe les terres touchées par l'ancien programme quinquennal de gel des terres et surtout celles de la mise en jachère cyclique. En 1995, le taux de mise en jachère cyclique a été abaissé de 15 pour cent à 12 pour cent; en 1996, par suite d'un accroissement de la demande sur les marchés des céréales, il a été ramené à 10 pour cent; et pour la récolte de 1997, il a encore été abaissé à 5 pour cent. Les terres mises en jachère ne doivent pas être fertilisées. Durant la période de jachère l'utilisation de la végétation n'est pas autorisée, néanmoins il est permis d'y cultiver certaines plantes non vivrières et même d'employer des engrais pour le faire (section 3.1.2). La règle de la mise en jachère cyclique et les paiements compensatoires qu'elle entraîne sont particulièrement importants pour les régions de cultures céréalières.

#### **3.1.1. Importance pour les régions de cultures céréalières**

Pour les régions de cultures céréalières, la culture des céréales, et souvent aussi celle du colza, jouent un rôle important pour le revenu de l'exploitation agricole. Par conséquent, les décisions de la PAC visant à réduire le prix des céréales et les paiements compensatoires correspondants ont une grande importance pour ces régions. En ce qui concerne le schéma d'utilisation des sols décrit à la section 2.1, le Danemark et l'Allemagne utilisent une proportion appréciable de leurs terres agricoles pour les cultures céréalières. C'est le cas, par exemple, pour le district d'Uckermark, situé dans la partie nord-est du Brandebourg, à proximité de la Pologne.

Une analyse de l'aide financière agricole dépensée dans le district d'Uckermark en 1995 a montré que les paiements compensatoires pour la mise en jachère et la réduction des prix étaient les mesures qui coûtaient le plus cher en ce qui concerne l'aide financière agricole fournie à l'agriculture dans la région. Environ 73 millions de DM ont été dépensés ainsi en 1995, payés à 100 pour cent par le Fonds de garantie agricole de l'Union européenne. Dans l'ensemble, plus de 72 pour cent de l'aide financière à l'agriculture sont dépensés pour des mesures qui n'ont aucun rapport direct avec l'environnement, tels que les montants compensatoires mentionnés plus haut. Les mesures d'intérêt écologique (voir tableau 2) ne coûtent que 18 pour cent de l'aide financière, tandis que 9 pour cent de l'aide vont à des mesures qui chevauchent les deux catégories d'intérêts, telles que les programmes de rénovation des villages. On retrouve les mêmes effets, du moins en ce qui concerne les paiements compensatoires pour le gel des terres et la réduction des prix, dans d'autres régions céréalières du nord de l'Europe.

### 3.1.2. Subventionnement indirect de la production non vivrière sur les terres retirées de la production céréalière

L'on pourrait dire qu'au niveau régional la mise en jachère cyclique conduit à une production plus extensive. Mais cette conclusion ne s'impose pas automatiquement, puisqu'il est permis de produire (et même en culture intensive) des récoltes non vivrières. Toutefois, les agriculteurs qui se lancent dans une production non vivrière doivent avoir avant de semer un contrat avec les entreprises manufacturières qui utiliseront pour leur activité industrielle la totalité de la récolte.

Quand les agriculteurs utilisent leurs terres retirées de la production non vivrière, pour une production non vivrière ils touchent quand même la prime de mise en jachère, mais pas les paiements compensatoires de réduction des prix. Dans ce cas, la prime de mise en jachère peut être considérée comme un subventionnement indirect de la production non vivrière. Ces conditions rendent la culture non vivrière sur les terres retirées de la production céréalière plus profitable et permettent de conserver la capacité de production de la terre pour d'autres récoltes. En Thuringe, plus de 7 pour cent de la superficie des terres retirées de la production céréalière sont utilisées pour la culture de récoltes non vivrières; en Saxe 6 pour cent; et en Sachsen-Anhalt 5 pour cent. Il semble, notamment, que dans les nouveaux *Länder* la production non vivrière soit plus rentable dans les régions au sol de bonne qualité, telles que le *Magdeburger Börde*.

### 3.2. Les primes de gestion du cheptel

Les primes de gestion du cheptel ne représentent que 6 pour cent de l'aide agricole fournie au district d'Uckermark que nous analysons. Si l'on considère que dans les nouveaux *Länder* la production animale, qui est une production exigeant beaucoup de main-d'œuvre, a été réduite à moins de 0,5 animal par hectare par suite du processus de réunification, il est clair que l'aide fournie n'est pas suffisante pour accroître la densité animale. Les agriculteurs dont l'activité comporte un volet production laitière et (ou) production de viande de boucherie enregistrent souvent une perte de revenu dans leur production animale, qu'ils compensent par les paiements compensatoires élevés que leur rapportent leurs terres arables. Même le *Biosphere Reserve Schorfheide Chorin* a dû rechercher des agriculteurs acceptant d'accroître leur production animale pour pouvoir maintenir ouverts les paysages culturels de valeur.

Nous mentionnons ici la production animale à cause de son importance dans les zones rurales où domine l'agriculture, telles que l'Uckermark, où le déclin de l'agriculture a réduit la main-d'œuvre agricole, de même que le nombre d'entreprises de transformation de la production vivrière et le nombre d'emplois qu'elles pouvaient offrir (Eckart 1995). On peut trouver des processus similaires de développement dans d'autres pays.

### 3.3. Les mesures agro-environnementales en application du Règlement 2078/92

Pour réduire les problèmes d'environnement déjà mentionnés découlant de l'exploitation agricole, la mesure d'accompagnement 2078/92 visant à faire ou à continuer à faire de l'activité agricole une activité respectueuse de l'environnement a été très importante. Le Tableau 2 indique le nombre d'hectares sur lesquels est pratiquée une activité agricole respectueuse de l'environnement dans l'Europe du nord. Les pourcentages varient de 2,4 pour cent au Danemark à 74,2 pour cent en Finlande.

Le Règlement 2078/92 doit être cofinancé et mis en œuvre au niveau du détail par les pays, à la différence de ce qui se passe, par exemple, pour les montants compensatoires liés à la réduction des prix, autrement dit ce sont les autorités nationales et/ou étatiques (Allemagne) qui doivent élaborer les mesures particulières et incitatives dans le cadre du Règlement 2078/92.

**Tableau 2**

**Mesures agro-environnementales dans l'Europe du nord en 1995**  
**Données du 15.10.95 par hectare (2078/92)**  
 Pick BLR 1997, DBV

	<b>Danemark</b>	<b>Finlande</b>	<b>Allemagne</b>	<b>UE-15</b>
Surface agricole totale	2 712 000	2 522 000	17 307 700	138 375 700
Surface agro-environnementale	64 700	1 870 700	4 956 900	18 194 400
En pourcentage	2,4	74,2	28,6	13,1

#### 3.3.1. Activité agricole respectueuse de l'environnement

La quantité de terres utilisées dans un esprit respectueux de l'environnement varie considérablement d'une région à l'autre. En 1996, près de 30 pour cent de la superficie agricole allemande étaient utilisés dans cet esprit – 23 pour cent en pâturages permanents et 6 pour cent en culture (Agrarbericht 1997 et Tableau 2). Les pourcentages régionaux varient de 1,3 pour cent au Schleswig-Holstein à 88 pour cent en Bavière.

Le tableau 3 présente à titre d'exemple les mesures agro-environnementales prises dans le district d'Uckermark en indiquant le montant de l'aide financière qui a été fournie pour chacune d'entre elles.

Tableau 3

**Exploitation agricole respectueuse de l'environnement dans le district d'Uckermark en application du Règlement 2078/92**

Mesures	Description	Aires d'application	Paiement
Exploitation respectueuse de l'environnement sur les terres arables	Diverses règles. Agents phytosanitaires en général interdits, jusqu'aux engrais chimiques dans certains cas	Terres arables	180-1200 DM/ha/96 suivant le cas et le type de plante cultivée
			<b>Total 1995: 0,3 million</b>
Exploitation respectueuse de l'environnement sur les herbages permanents	Faible densité animale, 0,3-1,4/ha; pas d'agents phytosanitaires ni d'engrais chimiques; pas d'irrigation	Herbages permanents	De 300 à X DM/ha suivant la densité animale
			<b>Total 1995: 3,1 million</b>
Agriculture biologique	Conversion à l'agriculture biologique (ou continuation), en application du Règlement (EWG) N° 2092/91	Ensemble du territoire	Conversion: 1996 300-1200 DM/ha continuation: 1996 240-1000 DM/ha
			<b>Total 1995: 0,4 million</b>
Culture des prairies de jachère	Ni pesticides, ni engrais chimiques, mais utilisation économique autorisée de la végétation	Certains herbages permanents	150-400 DM/ha 1996
			<b>Total 1995: 0,1 million</b>
Gestion écologique des herbages permanents périodiquement inondés	Ni pesticides, ni engrais chimiques et densité animale inférieure à 1,4	Certains herbages spécifiques	300-500 DM/ha 1996
			<b>Total 1995: 1,1 million</b>

Pick, 1996 avec l'aide du district d'Uckermark

### 3.3.2. Agriculture biologique

L'agriculture biologique est une forme particulière d'agriculture soucieuse de l'environnement, qui – en raison de l'application de méthodes de production demandant beaucoup de main-d'œuvre et également du fait que la transformation et la commercialisation des produits agricoles sont souvent assurées par l'exploitant lui-même (pain, fromage) – offre plus d'emplois pour le marché régional du travail que l'agriculture traditionnelle, en particulier que la culture intensive à fort apport de moyens extérieurs. L'agriculture biologique représente, en pourcentage de l'utilisation totale des terres agricoles, des valeurs allant de 1,5 pour cent au Danemark à 3,4 pour cent en Suède (tableau 4), mais ses taux de croissance annuelle sont élevés.

Le taux de croissance annuelle de l'agriculture biologique en Finlande de 1990 à 1995 a été supérieur à 100 pour cent. Le Règlement 2078/92, appuyé par le Règlement 2992/91 ont eu une très grande influence sur la croissance et le développement de l'agriculture biologique (Lampkin 1996).

**Tableau 4**

**Culture certifiée biologique ou en conversion dans les pays de l'Europe du nord**

Pick, BLR, Lampkin 1996)

	<b>Danemark</b>	<b>Finlande</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suède</b>
Culture biologique 1995	38 260	25 800	272 140	101 460
Culture biologique 1996	42 180	44 730	310 480	105 000
Pourcentage du total 1996	1,5	1,9	1,8	3,4
Taux de croissance annuel 1990-95 (pourcentage)	24,10	103,70	47,50	17,80

## 4. Problèmes d'application de la PAC au niveau régional

### 4.1. Les divers problèmes régionaux exigent une aide (en argent) plus coordonnée et plus flexible de la part de l'Union européenne

Comme nous l'avons vu aux sections 2 et 3, depuis déjà longtemps la PAC a accéléré l'évolution de la structure agricole, ce qui a eu pour effet un accroissement de la taille moyenne des exploitations, mais aussi une perte d'emplois agricoles. Ces importantes pertes d'emplois agricoles (agriculteurs perdant leur travail ou leur exploitation) se sont souvent produites dans des régions présentant déjà des faiblesses dans d'autres secteurs économiques, ainsi qu'une certaine instabilité financière au niveau de leurs municipalités.

Pour ce qui est de la faiblesse financière de certaines municipalités rurales, il importe de souligner qu'en règle générale la contribution de l'Union européenne aux coûts des mesures d'accompagnement, telles que celles qui relèvent du Règlement 2078/92 ou les programmes de rénovation des villages (aidés par le Fonds d'orientation de l'agriculture n'est que de 50 pour cent (75 pour cent dans les régions de l'objectif 1), alors que les paiements compensatoires directement liés à la production sont subventionnés en totalité par l'Union européenne. A moyen terme les paiements compensatoires relatifs à la production devraient

être associés à des injonctions d'ordre environnemental et social pour mieux répondre aux problèmes et objectifs futurs, tant des zones rurales que de la société dans son ensemble.

La Politique agricole européenne devrait être plus étroitement reliée à une politique générale des zones rurales européennes, dont fait partie le développement d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement. Les idées de développement plus indépendantes, locales et novatrices doivent être mises en œuvre dans le cadre d'un développement rural intégré.

#### **4.2. Comment appliquer la PAC au niveau régional**

Comme nous l'avons vu plus haut, à la section 3, l'application de la réglementation foisonnante de la PAC devient particulièrement compliquée au niveau régional, où les dispositions réglementaires nationales doivent également être prises en compte. Les agriculteurs et les municipalités doivent être aidés, en particulier dans des régions telles que l'Uckermark, qui du fait de leur histoire n'ont guère de possibilités de faire jouer les mécanismes du marché concurrentiel du point de vue des risques et des opportunités.

Un exemple régional tiré du cas de l'Uckermark peut nous permettre de voir, en nous référant à deux projets distincts, comment on peut faire entrer en ligne de compte les divers problèmes majeurs régionaux, tels que les taux de chômage élevés, les problèmes d'environnement liés à une agriculture intensive, le besoin de mesures d'assistance aux agriculteurs, et une mauvaise situation financière des municipalités rurales. Le projet «Les femmes et l'agriculture ou les femmes et l'environnement» a été mis sur pied grâce à une coopération entre le ministère de la Nutrition, de l'Agriculture et de la Sylviculture, le ministère du Travail, des Affaires sociales, de la Santé et des Femmes, divers groupes d'intérêt locaux et un institut de recherche privé. Vingt-cinq femmes au chômage ont beaucoup appris sur l'agriculture respectueuse de l'environnement et les mesures et projets qui s'y rapportent dans l'Uckermark. Elles travaillent dans des exploitations de l'Uckermark et s'efforcent de voir comment une exploitation donnée devrait fonctionner pour être le plus efficace possible, c'est-à-dire de voir quelles mesures, et dans quelle proportion, peuvent optimiser le revenu de l'exploitation. Pendant les deux premières années, ces femmes sont payées par le projet, afin de leur donner un nouveau départ ou tout au moins une chance. L'espoir à long terme est qu'après deux ans les exploitations ne pourront plus se passer, de leur travail et estimeront qu'il vaut la peine de le rémunérer. A la fin de 1997, la première phase du projet sera terminée. Certaines de ces femmes auront alors un emploi permanent. Pour les autres et pour celles qui sont encore au chômage, les responsables du projet s'efforcent d'obtenir la poursuite du projet.

Des projets de cette sorte sont réellement nécessaires, si l'on considère que des taux de chômage de 27 pour cent ne sont pas rares dans certaines parties de l'Uckermark et que ce sont surtout les femmes qui ont du mal à retrouver un emploi (voir aussi Fink *et al.*, 1995).

Une aide de ce genre (qui ne coûte pas très chère) serait aussi nécessaire, par exemple, en Pologne et dans les pays de la Baltique. L'European Senior Service Network (ESSN) (réseau de services faisant appel à des retraités) est une initiative qui vise à faire profiter les petites et moyennes entreprises et exploitations agricoles de l'expérience des entreprises occidentales. Il utilise les compétences de professionnels retraités, et ce pour un coût minimal (Agri-service International, 21 février 1997).

## **5. Les perspectives**

Les règlements de la Politique agricole européenne devraient être plus flexibles et plus adaptés à la situation financière locale et aux caractéristiques régionales. Ce qui ne doit pas entraîner un surplus de réglementation, ni dans le domaine de l'agriculture, ni dans les autres domaines d'action, mais conduire à une plus large délégation des compétences au niveau régional.

La politique agricole future devrait aussi s'efforcer d'intégrer davantage les besoins sociaux et environnementaux. L'écologie et l'éthique sont des critères (nouveaux) de qualité de la production agricole (voir EU-News, mars 1997). Une agriculture viable à long terme implique donc un souci de l'environnement, de l'équilibre et de l'acceptation sociale, ainsi que la subsidiarité et la coopération. Elle vise aussi à renforcer la puissance et les potentialités des régions d'Europe.

Les régions d'Europe attendent de la Politique agricole européenne un cadre adéquat pour leurs divers types de production agricole. Au sein du cadre réglementaire de la Communauté, l'on pourrait songer à laisser aux régions la responsabilité de prendre certaines mesures se fondant sur les potentialités et caractéristiques régionales (voir Urff, 1996). Le Règlement 2078/92 est un premier pas dans cette direction, puisqu'il laisse aux pays et aux régions la tâche de concevoir la forme des mesures.

## **AVENIR DE L'ESPACE RURAL ET DES ACTIVITES AGRICOLES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE**

### **Principaux problèmes et perspectives de l'agriculture du nord de l'Europe**

**M. Franciszek TOMCZAK**  
**Professeur**  
**Ecole d'Economie de Varsovie**  
**Varsovie, Pologne**

#### **1. Introduction**

Le développement des pays d'Europe centrale et orientale (PECO; Pologne, République tchèque, République slovaque, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Lituanie, Lettonie et Estonie) s'est inscrit dans la conjoncture socio-économique générale de ces pays. Ce document se propose de discuter brièvement les questions et perspectives déterminantes pour l'avenir des zones rurales et des activités agricoles en Pologne mais aussi dans d'autres PECO.

Les principales formes de transformations continues – d'une agriculture de paysans à une agriculture de fermiers (dans d'autres PECO, des fermes collectives aux fermes privées); d'une économie de planification centrale à l'économie de marché; d'une agriculture nationale à une agriculture plus globale (avec l'association de certains de ces pays à l'Union européenne) – ainsi que les stratégies et les différentes possibilités pour le développement rural et la structure des exploitations agricoles y sont discutées.

Tous ces processus de transaction se caractérisent, du point de vue économique, par des changements généraux dans l'économie nationale, qui affectent profondément la situation des zones rurales et les activités agricoles. Ces transformations créent de nouvelles réalités économiques qui entraînent les fermes et les entreprises dans un pénible processus d'adaptation aux nouvelles conditions.

Sept ans après le début de la conversion systématique d'une économie de planification centrale à une économie de marché, les réalisations économiques des pays post-socialistes d'Europe centrale et orientale sont assez impressionnantes (par exemple la croissance positive du PNB). Les zones rurales, l'agriculture et l'industrie alimentaire revêtent une grande importance pour les PECO. Cependant, tous ces pays doivent relever d'énormes défis, parmi lesquels on peut citer (à quelques exceptions près seulement): le chômage, la crise des finances publiques, l'inflation, la lenteur des changements structurels, le commerce extérieur déficitaire et une situation sociale problématique pour les groupes de populations les plus défavorisés. Ce processus important s'est avéré plus compliqué que prévu, ce qui a porté atteinte à l'efficacité des méthodes choisies pour opérer des changements au niveau des coûts économiques, politiques et sociaux de la transformation. Le processus lui-même est devenu plus lent et plus long et a rencontré des obstacles supplémentaires liés au déséquilibre qui existe entre les attentes populaires et l'efficacité du système et des politiques poursuivies. Toutes ces nouvelles conditions déterminent et rendent nécessaires l'élaboration de programmes ainsi que la définition d'orientations et de stratégies pour les zones rurales et l'agriculture.

## 2. Le processus de transition d'une économie de paysans à une économie de fermiers

La Pologne, durant la période de planification centrale de l'économie, n'avait pas un système agricole collectivisé. Le poids économique des fermiers aujourd'hui explique leur importance pour l'acceptation et la réalisation de l'économie de marché.

C'est la ferme familiale individuelle qui joue le rôle principal dans l'agriculture. C'est pourquoi les stratégies et les orientations adoptées par l'état doivent s'adresser principalement aux fermes individuelles. Les sciences économique-agraires continuent à soutenir la thèse selon laquelle une ferme familiale possède son propre mécanisme interne de développement durable et d'adaptation. Néanmoins, les impulsions extérieures sont d'une importance décisive, non seulement pour les fermes individuelles, mais pour l'agriculture dans son ensemble. Ainsi, la ferme familiale d'aujourd'hui, même si elle change et évolue, garde ses exigences et ses ambitions propres. C'est grâce à cela que la ferme familiale a réussi à survivre dans des conditions et des circonstances des plus difficiles, satisfaisant aux besoins de la famille comme aux exigences de production, ce qui l'a isolée des conditions et difficultés extérieures. Sous l'effet du développement économique (et du processus de décollectivisation engagé dans les PECO), la ferme change rapidement de visage.

Un des grands objectifs des réformes entreprises durant la période de transition était de décollectiviser l'agriculture et de rétablir les droits à la propriété privée. La privatisation des terres et des autres biens agricoles a revêtu différentes formes et entraîné, à des degrés divers, une fragmentation de la propriété et des fermes. De grandes fermes collectives en Hongrie, dans les Républiques tchèque et slovaque ont été transformées en coopératives privées et en d'autres entités commerciales, ce qui laissait aux intéressés plusieurs options. Les fermes d'état ont, pour la plupart, été privatisées (comme en Pologne). Dans les nouvelles structures émergeant dans tous les PECO, l'exploitation privée – le plus souvent des fermes individuelles – prend de l'importance. Une grande majorité de fermes privées restent de petite taille et sont orientées vers la consommation familiale et des filières commerciales courtes.

Un trait commun aux pays où l'agriculture était à dominante collectiviste durant l'ère de pré-transition, est l'affaiblissement du caractère dualiste – très grandes fermes ou coopératives d'état d'une part et très petits lopins individuels ou privés d'autre part. La taille moyenne de ce qui reste des fermes d'état ou de leurs héritières – que sont les coopératives privées – a considérablement diminué alors qu'à l'autre extrémité de l'échelle, la taille des fermes individuelles augmente lentement. Cette tendance devrait se poursuivre dans l'avenir et contribuer à une plus grande efficacité, au fur et à mesure que les plus grandes unités prendront des proportions plus contrôlables et que les plus petites, acquérant davantage de terres, pourront bénéficier d'économies d'échelle. A moyen terme, cependant, les formes de coopératives des producteurs privés qui sont apparues continueront très probablement à jouer un rôle important dans la production agricole et l'orientation générale des petites fermes restera la production pour la consommation privée et les marchés locaux. Le rythme des réformes structurelles dépendra également de l'émergence de marchés locaux, dont le bon fonctionnement a jusqu'à présent été entravé par le retard pris, dans la plupart des pays, en matière de règlement définitif des droits de propriété.

Le mécanisme économique qui conditionne les changements structurels des fermes est lié à l'efficacité et à la rentabilité de différents groupes de fermes. Pour ces critères importants, les principaux résultats concernant l'agriculture polonaise sont les suivants:

- la part de revenus agricoles augmente en proportion avec la taille de la ferme; le travail à temps partiel présente moins d'attrait pour les grandes fermes;

- au niveau des données globales, on ne constate, dans la répartition entre culture et élevage à l'intérieur de la production agricole totale, aucune différence selon la taille des fermes;
- la productivité de la terre est plus élevée pour les petites fermes;
- la proportion de travailleurs salariés est faible pour toutes les tailles de fermes; même pour les fermes importantes, les membres de la famille forment la majeure partie de la main d'œuvre;
- la rentabilité est supérieure pour les grandes fermes; les petites fermes perdent de l'argent au niveau de la production agricole (seules les fermes entrant dans la catégorie de plus de 15 hectares réalisent un bénéfice ; la taille moyenne de l'exploitation paysanne est de 7,0 hectares);
- l'efficacité est supérieure pour les grandes fermes (les valeurs en termes absolus ne diffèrent pas tellement selon la taille);
- les capitaux fixes par hectare sont plus importants pour les grandes fermes.

Les modifications des conditions macroéconomiques, la pénurie de capitaux, les fluctuations de production, le lent processus d'expansion de l'utilisation des terres par ferme, un système de commercialisation moins flexible, sont considérés comme des obstacles à une amélioration de l'efficacité, de la rentabilité et de la stabilité des exploitations agricoles. Au niveau de la gestion de ces exploitations, une augmentation de l'efficacité, de la rentabilité et de la stabilité s'impose. Il s'agit là de facteurs importants pour le développement rural et les transformations du système agricole.

### **3. Le processus de transition d'une économie de planification centrale à une économie de marché**

Durant les années 80 et au début des années 90, les PECO ont traversé de profondes transformations politiques, sociales et économiques. Les secteurs agricole et alimentaire sont, au même titre que les autres secteurs économiques, soumis aux programmes de réforme économique. Les prix des biens et des services ont, dans l'ensemble, été libérés du contrôle central et la majorité des subventions et des préférences accordées auparavant à l'agriculture ont été supprimées. Au cours de la période suivante, et bien que différents gouvernements se soient succédés, la politique de marché libérale a été prônée et poursuivie mais la situation économique générale de l'agriculture et de la population rurale s'est détériorée (en Pologne comme ailleurs y compris dans des pays peu avancés comme la Bulgarie et la Roumanie).

Ce processus de transition soumet le secteur agricole à un certain nombre de contraintes:

- perturbations liées au processus de décollectivisation et de privatisation des fermes d'état;
- faible rentabilité de la production agricole;
- médiocrité des revenus agricoles et tendances défavorables dans les transferts de revenus au niveau macroéconomique.

Le nouveau système créé par l'introduction de l'économie de marché signifie que les paramètres et les limitations liés à la demande deviennent décisifs tant pour les fermes individuelles que pour l'ensemble du secteur alimentaire. Le passage du mécanisme de l'offre au mécanisme de la demande se fait très difficilement et les principales catégories de la population rurale l'ont accueilli avec réticence. Si l'on

prend pour exemple le stade actuel de développement de la Pologne, on observe que la politique agricole du moment combine différentes options et reste soumise à de fortes pressions d'intérêts et d'exigences diverses, perdant de ce fait de vue les objectifs stratégiques. Ceci explique l'assouplissement de la réforme de marché et l'introduction de prix agricoles minimum, de taxes ou de paiements compensatoires.

L'évaluation constitue un autre problème de taille pour l'agriculture post-socialiste, puisque jusqu'à ce jour le marché n'a pas entraîné de mécanismes innovateurs de large échelle, c'est-à-dire l'introduction de nouvelles technologies dans les fermes. Le paradoxe de la situation actuelle réside dans le fait que les technologies et l'organisation de la production dans le secteur principal de l'agriculture, c'est-à-dire dans les fermes paysannes (par exemple en Pologne), restent traditionnelles tandis que l'utilisation globale et unitaire de capitaux importants d'origine industrielle diminue. On peut en déduire que l'ampleur des changements intervenus sur le marché n'a pas entraîné pleinement les processus d'adaptation escomptés au niveau des fermes et les agriculteurs soulignent toujours davantage la nécessité d'une intervention plus forte de l'état sur ce marché.

#### **4. Le processus de transition de l'agriculture nationale à l'intégration à l'Union européenne**

En décembre 1991, un accord d'association a été signé entre l'Union européenne et la Pologne, les Républiques tchèque et slovaque et la Hongrie. Ce document stipule que l'objectif final du pays est de devenir membre de la Communauté dès qu'il satisfera aux conditions économiques et politiques requises. Dans le cadre de cet accord, une période de transition de dix ans maximum est envisagée pour parvenir à des conditions de libre échange pour les produits industriels. Aucun engagement de ce type n'a été conclu pour les produits agricoles puisque, conformément au principe d'asymétrie convenu au début des négociations, les concessions accordés par les pays de l'Union européenne doivent être supérieures à celles accordées par les PECO.

Les économistes ont des avis partagés quant à ces accords et à la stratégie du développement agricole comme processus d'ajustement aux conditions de l'Union européenne. On peut évaluer que le niveau de développement de l'agriculture dans certains PECO équivaut à celui des pays de l'Union européenne durant les années 1955-1965 ce qui exigera des pays associés qu'ils améliorent sensiblement l'efficacité économique de leur agriculture avant l'ouverture totale à l'Union européenne et aux marchés mondiaux. Certains objectifs doivent être atteints:

- conserver le potentiel d'exportations alimentaires du pays et intégrer l'agriculture et l'économie alimentaire dans les mécanismes de coopération économique internationale sur un plus large front;
- continuer à protéger les catégories d'exploitation les plus productives et les plus efficaces;
- créer un nouveau système de stabilisation des prix et des politique des revenus agricoles;
- développer l'infrastructure technique et sociale dans les zones rurales;
- stimuler le développement de l'agriculture écologique.

Le processus de transition vers l'Union européenne entraîne un certain nombre de possibilités, de défis et de menaces pour l'agriculture dans les pays associés au niveau de la main d'œuvre et de l'ouverture des marchés financiers. Ainsi, pour l'agriculture polonaise, le facteur le plus important pourrait être la compétition et l'efficacité des pressions extérieures. Ces pressions peuvent avoir un impact positif sur le

processus de reconstruction et les transformations de l'agriculture. Le futur libre marché des biens, des services, des capitaux et des individus implique une véritable révolution économique dans l'environnement agricole et rural durant les années précédant l'entrée dans l'Union européenne.

La stratégie à long terme devra viser à améliorer la compétitivité des secteurs agricole et alimentaire dans les pays associés par les moyens suivants:

- choisir une structure de production plus complémentaire;
- utiliser une structure de production plus complémentaire;
- accomplir des transformations institutionnelles et innovatrices;
- augmenter l'efficacité des facteurs de production;
- améliorer la qualité des produits, etc.

Cette stratégie devrait permettre d'utiliser les ressources plus efficacement et de combler les écarts de développement entre l'agriculture dans les pays associés et l'agriculture dans les pays de l'Union européenne.

La période précédant l'accession devra être mise à profit pour adapter l'agriculture de la Pologne et d'autres PECO afin que soient évités les dangers potentiels suivants:

- des perturbations dans le système des prix des produits alimentaires et agricoles en raison de subventions publiques importantes visant à soutenir les prix et de l'utilisation d'instruments de contrôle de l'offre, y compris tous les coûts sociaux et économiques directs et indirects;
- une réaction trop lente et insuffisamment efficace de la part des entreprises nationales face à une compétition accrue, avec pour résultat éventuel une perte de parts de marché nationales et à l'exportation;
- des pertes budgétaires causées par un système de contrôle fiscal inefficace;
- une position faible des produits alimentaires des PECO sur le marché de l'Union due à l'absence de techniques modernes de commercialisation;
- des faiblesses dans le système de crédits pour l'agriculture et les zones rurales empêchant ces pays d'obtenir le soutien financier nécessaire à la mise en œuvre des changements structurels qui s'imposent;
- un soutien inefficace apporté à la restructuration, au développement et à la croissance de la compétitivité du secteur agro-alimentaire par les institutions de recherche, le système éducatif et les organismes de formation dans les pays concernés;
- une efficacité médiocre des institutions chargées de l'élaboration des programmes et de la gestion des fonds structurels risquant d'entraîner une utilisation insuffisante de ces fonds et un impact économique négatif pour les groupes sociaux défavorisés et les régions les moins développées.

La mise en œuvre de la PAC impliquera des transformations fondamentales dans la façon dont les agriculteurs, dans les PECO, géreront leurs exploitations. C'est pourquoi il importe de mener une campagne d'information et d'éducation à l'intention des populations rurales qui facilitera leur adaptation rapide au niveau local et les préparera à relever le défi de l'intégration au sein de l'Union européenne.

## **5. Entraves au développement des zones rurales**

Le processus de transformation du secteur agricole dépendra, selon nous, en grande partie des transformations qui interviendront dans le secteur non agricole. Ainsi, tant la modernisation du secteur agricole que le développement multifonctionnel des zones rurales, sans oublier les processus d'innovation, dépendront d'une capacité d'entreprise répondant aux caractéristiques suivantes:

- pouvoir faire preuve d'ingéniosité et de créativité, avoir le sens du risque, ou
- pouvoir s'adapter aux exigences de l'économie de marché, créer de nouvelles entreprises, moderniser les entreprises existantes y compris les fermes (toutes activités pouvant être réalisées par des personnes physiques ou morales).

Les activités suivantes sont déployées pour développer la commercialisation des produits agricoles et l'industrie alimentaire privée:

1. Le développement d'un réseau de marchés de gros et de détail qui permettra d'améliorer le système de vente des produits agricoles, de promouvoir la compétitivité, de diminuer les coûts et de diversifier les marchés.
2. La rationalisation des réseaux d'institutions chargés de la normalisation et de l'analyse des produits alimentaires, du contrôle de la qualité et de la protection des consommateurs.
3. La préparation et la mise en œuvre d'amendements aux réglementations concernant les accords de contrat et l'amélioration des procédures d'arbitrage, de la réglementation et de la supervision de catégories professionnelles comme les agents de change ou les courtiers d'assurance.

Cette approche donne à penser que les obstacles au développement des régions rurales seront les mêmes que ceux qui entravent le développement des entreprises de toutes natures.

Le développement des zones rurales se heurte à plusieurs types de difficultés. Il s'agit de difficultés externes de nature macroéconomique liés à la politique économique, au système économique et au cadre juridique en général. Plus particulièrement, le gouvernement a pris les mesures suivantes:

- un ensemble de solutions au niveau national encourageant les investissements dans les zones rurales (par exemple des dégrèvements fiscaux et un système de privilèges, etc.);
- une réglementation de la privatisation des entreprises publiques, y compris dans le secteur alimentaire avec une attention particulière pour ses caractéristiques spécifiques;
- l'adoption d'une approche préférentielle dans les secteurs qui pourraient devenir les points forts sur les marchés internationaux et les locomotives du développement au niveau des microrégions;

- des mesures permettant la stabilité et la durabilité de certains éléments économiques (taxes, droits, crédits, conditions favorables aux investissements étrangers et système de stimulation des investissements dans son ensemble).

Le contexte macroéconomique de développement des zones rurales sera déterminé, d'une part, par les possibilités écologiques, sociales et économiques de chaque microrégion (collectivité, paroisse), c'est-à-dire ses ressources, qui devront être utilisées de la façon la plus efficace possible, et, d'autre part, par l'activité des autorités, institutions et organisations locales qui devront montrer comment utiliser au mieux les ressources locales.

Le développement rural est localement déterminé par les facteurs suivants:

- situation de la microrégion (c'est-à-dire de la collectivité) et avantages économiques possibles;
- facteurs historiques, y compris l'impact des fermes d'état et des grandes compagnies détenant le monopole de l'emploi;
- importance et type d'agriculture;
- infrastructure locale;
- démographie de la commune et niveau de chômage;
- structure sociale et professionnelle;
- système de propriété et ressources en capital;
- efficacité des institutions rurales, y compris une autonomie réussie au niveau de la commune;
- type de population locale et ses caractéristiques socio-culturelles qui serviront de base aux initiatives (commerciales notamment).

La situation géographique est un facteur important pour les orientations économiques de la commune (proximité de la ville (en particulier de la capitale ou de grandes villes situées dans des zones agricoles), proximité d'une frontière (en particulier avec des pays économiquement développés), site et attrait touristique exceptionnels).

## **6. Système d'institutions dans le développement rural et transitions**

Les possibilités de développement des zones rurales dans tous les PECO dépendent d'une mise en œuvre conjuguée de deux processus inséparables:

1. Modernisation de l'agriculture devant entraîner de nombreuses transformations structurelles (structure des fermes, structure sociale et professionnelle, structure des moyens de production, etc.).
2. Développement multifonctionnel des zones rurales, fonctions non traditionnelles résultant d'un profil d'emplois multifonctionnels dans le pays (de nombreux emplois ne sont pas dans le secteur de l'agriculture), urbanisation et industrialisation (développement de l'infrastructure sociale et technique).

Les institutions au service des processus engagés dans les zones rurales peuvent être réparties selon les fonctions qu'elles assurent:

- fonctions créatrices de structure: elles ont un impact sur le processus de transformation de la structure sociale, économique, professionnelle et agraire;
- fonctions d'intégration: leur rôle est d'établir une relation entre les fermes et les impératifs économiques dictés par les lois du marché (fonctions externes);
- fonctions d'établissement des élites: création et renforcement des élites économiques, sociales, institutionnelles, etc.

Les institutions suivantes, établies en Pologne, peuvent être citées à titre d'exemples d'institutions disposant d'instruments susceptibles de modifier les structures: Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture, Agence des propriétés agricoles de l'état, Fondations, fonds et institutions internationales liés au processus d'accession de la Pologne à l'Union européenne (Phare, FAPA, ASAL, etc.).

La deuxième catégorie d'institutions comprend des entreprises, des unions et des associations, des organisations sociales et professionnelles de collectivités agricoles, les Centres de service pour l'extension agricole (ODR), des institutions fournissant des services consultatifs et chargées de la diffusion des informations.

Le lien évident qui existe entre les trois fonctions précitées montre qu'il est difficile de désigner des institutions qui seraient dotées d'une seule et unique fonction. Il existe également des institutions locales, qui lancent des projets (agences de développement régional, associations favorisant les initiatives commerciales ou économiques, fondations, fonds) ou récoltent des fonds pour financer les projets en question.

La création ou la modernisation de la structure existante doit aller de pair avec le développement de la superstructure institutionnelle. Ce processus doit accompagner les réformes des droits de propriété ainsi que le développement de toutes sortes d'entreprises, l'amélioration professionnelle de la main d'œuvre, l'amélioration et les transformations du style de vie dans les zones rurales et du mode agricole. De nombreuses institutions de ce type, qui n'existaient pas dans l'économie de planification centrale, doivent être créées dans les zones rurales en Pologne, ainsi que dans les autres PECO.

Parmi les entraves institutionnelles au développement des zones rurales, on peut citer les graves lacunes qui existent dans les domaines suivants:

- services bancaires en milieu rural;
- développement d'agences de services intermédiaires (y compris d'agences pour l'emploi), études de notaires;
- services comptables, agences favorisant le commerce et la promotion.

La transition vers une économie de marché a nécessité la création de nouvelles institutions et organisations aptes à reprendre des fonctions auparavant assurées par un état omnipotent. Les différents rôles de l'état devront être maintenus mais de nouvelles institutions professionnelles et pleinement responsables, représentant le gouvernement, devront être créées. En vertu de ce principe, de nouvelles

agences gouvernementales ont été établies dans différents secteurs économiques. Ainsi, dans les secteurs rural et agricole, trois agences importantes ont vu le jour, à savoir l'Agence du marché agricole (AMA), l'Agence des propriétés agricoles de l'état (ASAP) et l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture (ARMA).

Pour créer les conditions du développement dans les zones rurales en Pologne, le gouvernement a lancé un certain nombre de programmes, dont la plupart comprennent des mesures de lutte contre le chômage. Certaines collectivités pilotes offrent des facilités en matière de création d'entreprises avec des postes de travail stables pour les ruraux. Le gouvernement, qui s'emploie à créer le maximum d'emplois en milieu rural, incite par ailleurs à la migration vers les villes tous ceux qui ne trouvent pas d'emploi dans le secteur agricole. La création de nouveaux emplois et l'apport de revenus n'émanant pas du secteur agricole auront un effet positif sur la structure agraire en Pologne. Pour atteindre cet objectif, un programme d'implantations agricoles a également été mis en place.

Le secteur agricole polonais connaît un certain nombre de problèmes fondamentaux qui ont fait chuter les revenus des ménages agricoles: faible efficacité conjuguée à une structure composée de fermes privées de petite taille et dispersées, capacité encore limitée des agriculteurs privés et des services publics à relever les défis de l'économie de marché, institutions de marché et filières commerciales privées insuffisamment développées, en particulier au niveau du commerce de gros. En outre, l'existence d'une infrastructure inadaptée reste un obstacle de taille au développement et à la diversification économiques des zones rurales.

On pourrait dire, en conclusion, que les changements intervenus dans l'agriculture au cours de la première période de transformation ont été salutaires. Le problème principal reste l'emploi excessif dans l'agriculture, conséquence d'une structure agraire dispersée, du faible rendement de la production agricole commercialisable, de l'efficacité médiocre de la main d'œuvre dans l'agriculture et des revenus généralement faibles des agriculteurs. La situation n'évoluera que lentement et les changements à venir seront fonction d'une augmentation de la demande de main d'œuvre dans les secteurs non agricoles.

## **AVENIR DE L'ESPACE RURAL ET DES ACTIVITES AGRICOLES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE**

### **L'importance des forêts - une approche transversale**

**M. Anders PORTIN**  
**Conseiller en sylviculture**  
**Ministère de l'Agriculture et des Eaux et Forêts**  
**Helsinki, Finlande**

#### **1. Les forêts et la sylviculture en Europe**

L'Europe est un continent riche et très peuplé, dont environ 35 pour cent du territoire sont recouverts par la forêt. Près de 5 pour cent des forêts mondiales se trouvent en Europe. A la différence de nombre d'autres régions, où la déforestation progresse à un rythme rapide, les forêts européennes croissent régulièrement depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle tant en superficie boisée qu'en peuplement ligneux. Dans les années 80, le territoire forestier européen a gagné environ 1,9 millions d'hectares, selon la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et la FAO (Tendances et perspectives en matière de forêts d'exploitation européennes pour le XXI<sup>e</sup> siècle, ETTS V). On compte environ 0,28 hectares de forêt ou de domaine boisé par Européen. Ce chiffre est bien inférieur à la moyenne mondiale de 0,63 hectare par personne. Toutefois, l'Europe du nord, avec ses pays faiblement peuplés et recouverts de forêts, connaît une situation inverse. Par exemple, la Finlande compte 3,9 hectares de forêt par habitant, la Suède 2,6 hectares et la Norvège 1,6 hectares.

Les coupes en Europe s'élèvent à environ 420 millions de m<sup>3</sup>, ce qui représente environ 70 pour cent d'augmentation annuelle nette. Bien que l'Europe abatte beaucoup moins de bois que le potentiel biologique maximum de ses forêts et qu'elle ait donc la capacité physique d'augmenter considérablement ses coupes au niveau national, elle importe des volumes importants de produits sylvicoles d'autres continents. En 1992, les importations nettes s'élevaient à environ 66 millions de m<sup>3</sup>, dont près de la moitié sous la forme de pâte à papier.

#### **2. Les forêts et la sylviculture en Finlande**

Géographiquement, l'Europe est un vaste territoire divisé en différentes zones de végétation, qui vont de la zone sub-méditerranéenne dans le sud à la zone arctique-alpine dans les pays nordiques et aux zones montagneuses. Les forêts européennes présentent donc bien des différences, sur le plan de leurs caractéristiques biologiques et écologiques. Il existe naturellement certaines dissemblances entre les pays de l'Europe du nord. Toutefois, pour dresser le cadre de la discussion sur l'importance des forêts pour les régions, je présenterai certains faits et chiffres sur la sylviculture finlandaise.

##### **2.1. Les propriétaires de la forêt**

La sylviculture finlandaise se caractérise surtout par le fait que les forêts appartiennent à des exploitants privés qui possèdent 64 pour cent du domaine boisé finlandais. Les entreprises sylvicoles en possèdent 8

pour cent, l'Etat 24 pour cent et d'autres (dont les communes, les paroisses et autres collectivités) 4 pour cent. La plupart des forêts appartenant à des personnes privées sont situées dans le sud de la Finlande, alors que les forêts domaniales se trouvent surtout dans le nord du pays. En conséquence, les parts des peuplements ligneux et de l'accroissement annuel détenues par les familles privées sont plus importantes que la part du domaine boisé, 69 pour cent et 72 pour cent respectivement. La forêt privée est également la principale source de bois rond pour la filière bois et produit environ 79 pour cent de la totalité des coupes de bois ronds (période 1990-1994). C'est surtout dans les zones rurales que les forêts sont une source importante de revenu et une forme essentielle de capital.

Le nombre des propriétés sylvicoles privées s'élève à environ 430 000. Elles sont de petite taille, avec une moyenne de 38 hectares. Dans le passé, les agriculteurs étaient le groupe majoritaire des propriétaires forestiers privés. Actuellement, environ la moitié des propriétaires forestiers privés sont des agriculteurs et l'autre moitié des «propriétaires fonciers forestiers», dont la plupart sont des salariés ou des retraités. La diversité des objectifs des propriétaires forestiers est due à leur grand nombre et à la disparité de leurs valeurs. L'exploitation diversifiée devient de plus en plus importante.

## **2.2. L'industrie forestière**

L'industrie forestière joue un rôle prépondérant dans l'économie finlandaise. Elle représente environ un cinquième de la valeur ajoutée totale de l'ensemble de l'industrie finlandaise. L'industrie forestière et la sylviculture contribuent toutes deux au produit national brut de la Finlande, à hauteur de huit pour cent. En 1994, l'industrie forestière finlandaise employait directement quelque 68 000 personnes. Indirectement, elle donne du travail à 120 000 autres personnes dans d'autres secteurs, notamment l'industrie mécanique, les produits chimiques et les transports.

L'industrie forestière finlandaise est essentiellement une industrie exportatrice, car sa production excède de loin la demande intérieure. Dans de nombreux autres pays, l'industrie forestière approvisionne principalement le marché intérieur. En fait, seuls 10 à 15 pour cent de la production de l'industrie forestière sont exportés. Dans l'industrie papetière finlandaise, par exemple, la part des exportations représente 90 pour cent de la production totale et dans le secteur des scieries, elle est de 75 pour cent (1993).

Les principaux marchés de l'industrie forestière finlandaise se trouvent actuellement en Europe: en 1994, l'Europe a représenté près de 80 pour cent des exportations de l'industrie forestière de la Finlande, dont 67 pour cent dans les pays de l'Union européenne. Ses clients les plus importants sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France.

L'importance de l'industrie forestière pour l'économie finlandaise se voit plus clairement dans les exportations: en 1994, l'industrie forestière a fourni environ 34 pour cent des exportations totales de matières premières. De plus, le fait que l'industrie demande un apport d'importation plus faible que dans d'autres secteurs exportateurs fait aussi ressortir son importance. La matière première de l'industrie – le bois – provient pour la plupart des forêts finlandaises. Une grande partie de l'énergie qu'elle consomme (environ 53 pour cent) est aussi produite en Finlande. La part des importations n'est en moyenne que de 16 pour cent. Par conséquent, l'industrie forestière représente environ la moitié des rentrées nettes en devises de la Finlande.

De surcroît, l'industrie forestière apporte indirectement une très forte contribution à l'économie finlandaise car la plupart de ses produits d'investissement comme les machines à papier, les broyeuses de pulpe, les scieries à bois rond et les machines sylvicoles, sont fabriqués en Finlande. Ces produits représentent environ 15 pour cent des produits vendus par l'industrie mécanique, qui est ainsi

étroitement liée à l'industrie forestière. Les autres secteurs proches comprennent l'industrie chimique et les transports. Toute la chaîne de l'expertise dans le secteur forestier, de l'aménagement forestier aux systèmes de contrôle de l'industrie forestière, constitue l'agglomérat forestier de la Finlande, qui soutient à son tour les compétences et la compétitivité des secteurs qui y contribuent.

### **2.3. Fonctions multiples**

Un principe au coeur des anciennes traditions nordiques d'utilisation des terres, est celui du droit d'accès public («Le droit de tout le monde») qui existe en Finlande. Il permet à quiconque d'avoir libre accès à toutes les forêts pour se promener, pour cueillir des baies et des champignons, pour pêcher et pour d'autres activités de loisirs. Cela a permis de mettre en œuvre les objectifs de la sylviculture à usages multiples dans toutes les forêts sans avoir à réserver de vastes zones forestières aux loisirs. Toutefois, compte tenu de la popularité croissante des activités de temps libre dans ce milieu, il a fallu modifier les pratiques de gestion des forêts afin de satisfaire les nouveaux groupes d'utilisateurs. C'est particulièrement le cas en Finlande du sud, dans des zones proches des villes ou d'autres agglomérations habitées.

Le droit de chasse revient au propriétaire terrien qui peut le louer, par exemple, à un club de chasse. Les habitants de la Finlande du nord ont le droit de chasser sur les terres domaniales. Dans la partie la plus septentrionale de la Finlande, on pratique l'élevage des rennes sur une région d'environ 11,4 million d'hectares. Le droit de continuer à élever des rennes ne dépend pas de la propriété de la terre et tous les citoyens de l'Union européenne vivant de manière permanente dans la région des troupeaux peuvent posséder des rennes. Il reste que cette activité est, avec la pêche et la chasse, la plus importante des activités de subsistance traditionnelles qui constituent le fondement matériel de la culture du peuple Sámi.

### **2.4. Organisations forestières en Finlande**

Service des forêts et des parcs: le Service des forêts et des parcs gère, utilise et protège les terres domaniales qui représentent de 8,5 millions d'hectares et environ un demi million d'hectares de plans d'eau. La plupart de ces zones sont situées dans la Finlande orientale et septentrionale. En 1994, le Service des forêts et des parcs est devenu une entreprise d'Etat qui a aussi des obligations sociales et officielles. Sa mission comprend la gestion et l'exploitation durable des forêts domaniales, la gestion des zones de conservation de la nature, et la promotion de l'utilisation des terres et des eaux domaniales à des fins de loisirs. Les activités liées à la conservation de la nature et à d'autres obligations sociales sont financées par le gouvernement.

Centre de développement de la sylviculture: le Centre de développement de la sylviculture est une organisation de développement et d'experts qui formule des propositions et qui présente des motions en matière de sylviculture. Il offre des services de développement, d'experts et de formation au ministère de l'Agriculture et des Forêts, aux centres de sylviculture et à d'autres parties. Il est également responsable des tâches administratives des centres de sylviculture.

Centres de sylviculture: il existe quatorze centres de sylviculture régionaux en Finlande. Ils proposent des services de formation, d'information et d'élargissement aux propriétaires forestiers. Ils élaborent aussi des programmes forestiers, réalisent des activités d'amélioration forestière, et distribuent des allocations et des prêts d'amélioration pris tous les ans sur le budget de l'Etat. En outre, les centres de sylviculture contrôlent la mise en œuvre de la législation en matière de sylviculture au niveau régional. Les centres de sylviculture régionaux supervisent les associations forestières.

Associations d'aménagement forestier: il existe environ 265 associations d'aménagement forestier en Finlande. Ces associations sont des organisations de propriétaires forestiers visant à l'amélioration des connaissances et des compétences sylvicoles chez ses membres et d'autres propriétaires forestiers dans leurs districts respectifs. Les associations fournissent une assistance professionnelle aux propriétaires forestiers dans tous les domaines sylvicoles. Les activités des associations sont financées par des cotisations d'aménagement forestier fixées par la loi et par les honoraires perçus pour les services.

### **3. Définition de la gestion durable des forêts**

La 1<sup>ère</sup> Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe a été organisée à Strasbourg en 1990, par les gouvernements français et finlandais. La 2<sup>e</sup> Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe s'inspire des principes forestiers de l'UNCED afin de les mettre en œuvre au niveau local et de les améliorer, pour qu'ils servent de référence au resserrement de la coopération régionale et internationale. La Conférence d'Helsinki (1993) et son suivi s'inscrivent dans un cadre général européen. Les résolutions de la Conférence d'Helsinki se font l'écho de l'engagement de l'Europe dans les questions d'environnement au niveau planétaire et dans la coopération avec des pays dotés d'économies en transition:

- H1: Orientations générales pour la gestion durable des forêts en Europe;
- H2: Orientations générales pour la conservation de la biodiversité des forêts européennes;
- H3: La coopération sylvicole avec les pays dotés d'économies en transition;
- H4: Stratégies pour un processus d'adaptation à long terme des forêts européennes aux changements climatiques.

La gestion durable de la forêt a été définie ainsi lors de la Conférence d'Helsinki: «Par gestion durable, on entend l'intendance et l'exploitation des forêts et des terres forestières d'une manière et à un rythme propres à conserver leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à remplir, aujourd'hui et dans l'avenir, des fonctions écologiques, économiques et sociales utiles, aux niveaux local, national et mondial, et de telle sorte qu'elles ne nuisent pas aux autres écosystèmes». Les Etats signataires se sont engagés à gérer et à utiliser les forêts et les terres forestières de manière durable (H1) et ont reconnu que la bonne conservation et l'amélioration de la biodiversité (H2) sont un élément essentiel de la gestion durable des forêts. Les suivis de H1 et de H2 ont donc été étroitement liés. La principale réalisation du suivi a été l'adoption d'un ensemble de critères applicables et d'indicateurs quantitatifs et descriptifs pour évaluer le progrès des efforts visant à observer les principes de gestion durable des forêts et de conservation de la diversité biologique des forêts européennes.

### **4. Les forêts restent importantes pour l'emploi et les régions**

Les forêts et la sylviculture remplissent une mission de premier plan dans l'action générale en matière de développement régional. En particulier en Finlande du sud, la sylviculture privée joue un rôle très important dans l'économie régionale. A mesure que les recettes totales de l'agriculture diminuent, l'importance relative de la sylviculture augmente.

C'est surtout dans les zones rurales faiblement peuplées que la sylviculture joue un rôle important pour l'emploi. Toutefois, malgré la croissance de la production dans l'industrie forestière, l'importance des forêts pour l'emploi est assez réduite et diminue. Dans le secteur sylvicole finlandais, la main d'œuvre est passée de 200 000 personnes après la guerre à environ 30 000 personnes aujourd'hui. Ce chiffre, 30 000 personnes sur 20 millions d'hectares de forêts, est éloquent sur la rentabilité de la sylviculture finlandaise.

Mais puisque la plupart des forêts appartiennent à des propriétaires privés, le revenu de la sylviculture revêt une grande importance pour la société. La Finlande compte plus de 400 000 propriétaires forestiers. Tous les ans, environ 100 000 à 150 000 d'entre eux vendent du bois. Le prix total du bois sur pied pour les propriétaires forestiers s'élève à environ 5 à 8 milliards de marks finlandais par an. Bien que nombre des propriétaires forestiers vivent aujourd'hui dans des zones urbaines, plus de la moitié des recettes du bois sur pied reviennent encore aux zones rurales.

## **5. La planification concertée**

### **5.1. La situation à ce jour**

Les mesures en matière de sylviculture concernent de nombreux habitants d'une région, en dehors des forestiers ou des propriétaires forestiers. C'est pourquoi la planification concertée est une idée qui, bien que plutôt neuve, suscite l'intérêt et trouve des applications dans le monde entier.

L'aménagement forestier à buts multiples a commencé dans les forêts domaniales. Des plans régionaux des ressources naturelles seront conçus pour toutes les forêts domaniales. Actuellement, deux plans – pour la région de Kainuu et de Finlande occidentale – ont été réalisés. Un plan régional des ressources naturelles est un plan d'exploitation des sols à grande échelle qui répond aux exigences de durabilité écologique, sociale et économique. La planification concertée qui offre aux habitants et aux groupes d'intérêt la possibilité de participer à l'aménagement des forêts domaniales, a été introduite dans ce processus.

La transparence, la participation et l'ouverture sont devenues une pratique à de nombreux niveaux et dans toutes les formes de prise de décision. Cette démarche consiste à trouver un consensus entre les parties concernées et débouche ainsi sur des réalisations capitales.

Le Service des forêts et des parcs offre à tous les citoyens intéressés par l'exploitation des terres domaniales la possibilité de participer aux processus de planification et de décision dans ces domaines. La possibilité de participer est offerte dès la première phase des projets. Depuis 1993, le Service des forêts et des parcs dispose d'un Système d'information géographique (SIG) qui indique les principaux biotopes, les petits sites dotés de valeurs naturelles exceptionnelles et d'habitats d'espèces menacées. On lance des projets auxquels participent des habitants au stade de la planification et de l'inventaire des ressources naturelles. Le Service des forêts et des parcs dispose de son propre système intégral de protection et d'exploitation multiple des ressources naturelles (aménagement écologique du paysage).

A titre d'exemple, la participation des Sámi dans la gestion des ressources naturelles s'est accrue au cours des dernières années. La loi sur le Service des forêts et des parcs insiste sur la coopération et la participation des Sámi de Laponie du nord dans la gestion de la région sauvage. Le Service des forêts et des parcs qui gère les forêts domaniales a un conseil consultatif en matière de coopération dans les communes les plus septentrionales de la Laponie, conseil dont le Parlement Sámi désigne une partie des membres. En outre, ce dernier nomme les représentants Sámi finlandais au Conseil nordique Sámi. Le Service des forêts et des parcs coopère également avec les associations des propriétaires de troupeaux de rennes.

La plupart des travaux d'aménagement des forêts réalisés par les centres de sylvicultures dans les forêts privées, vont dans le sens de la définition de la planification à buts multiples. Un bon départ a été pris lors de l'élaboration de plan de gestion de la nature et du paysage. Les plans de gestion de la nature sont avant tout destinés aux propriétaires forestiers qui prennent très à coeur la conservation de la nature ou les valeurs liées à la nature.

Des critères et indicateurs nationaux pour la gestion durable des forêts ont été élaborés. Ils s'inspirent de ceux adoptés pour les forêts européennes en 1994. En outre, un projet de recherche intitulé «Stratégie pour le développement durable de la sylviculture dans la région de Pirkanmaa» a été réalisé. Il avait pour objectif d'appliquer les critères et indicateurs nationaux dans l'évaluation de la durabilité au niveau régional.

Le projet part des critères et indicateurs nationaux pour arriver à des niveaux sub-nationaux de gestion des forêts. On applique les critères et indicateurs aux terres privées et domaniales, au niveau sub-national. En octobre 1995, un projet de recherche concerté d'un an a démarré dans la région de Pirkanmaa en Finlande méridionale, concernant près d'un million d'hectares de terres forestières. Le projet visait à élaborer une stratégie de développement durable de la sylviculture comprenant des objectifs à long terme et des directives de mise en œuvre. Le projet a également conçu des indicateurs économiques et écologiques pouvant être utilisés pour évaluer la durabilité de la sylviculture à un niveau sub-national en Finlande. En outre, l'étude a donné des résultats qui peuvent être exploités pour concevoir un système à même de produire les informations nécessaires pour les procédures de certification, dont les contrôles sur le terrain.

Les conclusions du Projet pilote de Pirkanmaa ont donné des informations en retour sur l'applicabilité des critères et indicateurs nationaux à un niveau sub-national et sur la nécessité de les développer davantage. Le Projet sert aussi de fondement à une stratégie commune des Centres de sylviculture dans le cadre de l'élaboration de programmes régionaux (sub-nationaux) en matière de sylviculture conformément à la prochaine législation sur les forêts.

De surcroît, un groupe de travail sur la stratégie sylvicole en Laponie, présidé par le ministère de l'Agriculture et des Forêts, a élaboré une proposition pour la gestion durable des forêts en Laponie en 1995.

## **5.2. Programmes régionaux**

Une nouvelle loi sur les forêts est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Elle a pour objectif de promouvoir sur le plan, économique, écologique et social, la gestion et l'exploitation durables des forêts afin que celles-ci produisent un rendement satisfaisant durable tout en maintenant leur diversité biologique.

S'agissant des règles d'abattage des arbres et de création de nouveaux peuplements ligneux, seules des modifications mineures ont été apportées. Les nouveaux paragraphes les plus importants sont ceux portant sur la conservation de la diversité de la nature sylvestre. Les forêts doivent être gérées et exploitées de façon à garantir les conditions préalables à la conservation des habitats caractéristiques de la diversité biologique des forêts.

Une autre nouveau volet est celui du programme régional de la sylviculture. Les Centres forestiers élaboreront et suivront la mise en œuvre de programmes régionaux en matière de sylviculture. Ces programmes joueront un rôle important tant pour la production du bois que pour la définition d'objectifs écologiques. Ces programmes englobent toutes les facettes de la durabilité économique, écologique et sociale et se veulent des actions communes. Le centre forestier travaille en coopération avec les autorités chargées de l'environnement, les représentants des organisations sylvicoles et écologiques (ONG) et d'autres parties concernées.

## **6. Financement public de la gestion durable des forêts**

L'objet de la nouvelle loi sur le financement de la sylviculture durable est d'allouer des fonds publics à des mesures propres à maintenir et à promouvoir la gestion durable des forêts. Ces mesures consistent à garantir la production durable du bois, à maintenir la diversité biologique des forêts et à mener des projets de gestion de l'écosystème sylvestre ainsi qu'à promouvoir des mesures de soutien à toutes ces actions.

Les mesures promouvant la protection d'une production durable du bois ainsi que la vitalité des forêts doivent avoir une pertinence économique, sous l'angle de la gestion des écosystèmes sylvestres, de la gestion de l'environnement et de la préservation de la diversité biologique des forêts. Ces mesures ne doivent pas nuire au milieu environnant.

Les restrictions liées aux différentes sortes d'opérations réalisées dans les forêts concernent, pour la plupart, de petites zones sans importance du point de vue de la production du bois. Les incidences économiques des restrictions sont minimales pour la sylviculture nationale mais peuvent toucher des propriétaires forestiers individuels. Dans ce cas, la nouvelle loi sur le financement de la sylviculture durable sera appliquée et les propriétaires forestiers touchés recevront des aides. Comme alternative, la nouvelle loi sur les forêts prévoit des règles d'exception.

Les coûts supplémentaires et les pertes économiques peuvent être financés, en partie ou en totalité, par des fonds publics sous la forme d'une aide à l'environnement lorsque les mesures liées à la gestion et à l'exploitation de la forêt comprennent le maintien de la diversité biologique des forêts, le maintien ou l'exploitation écologique des forêts pour d'autres buts que la production du bois dans une acception plus large celle prévue par la définition que la loi donne des obligations du propriétaire forestier.

Bien que la loi sur le financement de la sylviculture durable date du début de l'année, nous disposons depuis les années 20 d'une loi sur l'amélioration forestière. Ce texte, qui s'attache uniquement à la production du bois, comporte aussi un élément régional. Les aides de l'Etat ont été plus importantes en Finlande septentrionale (jusqu'à 90 à 100 pour cent) qu'en Finlande du sud (30 pour cent). De cette manière, l'Etat a davantage soutenu la sylviculture dans les régions dont les revenus non issus de cette activité sont rares, et a nivelé les différences de rentabilité entre les sylvicultures des régions.

Cette démarche peut être critiquée, et elle l'a été, car les fonds publics pour la sylviculture ont été en fait utilisés non pas dans des zones où ils donneraient les meilleurs résultats sur le plan sylvicole mais dans des régions éloignées au fort taux de chômage et aux faibles possibilités d'autres sources de revenu.

Par ailleurs, la sylviculture est une branche commerciale excellente et très concrète, qui a de réelles possibilités de réussir à promouvoir l'économie et l'emploi dans une région. En tant que mesure de politique régionale, la sylviculture est donc d'une importance capitale.

## **7. L'importance du bois en tant que ressource énergétique, notamment pour les régions**

Nul n'ignore que l'énergie est de loin le débouché le plus important pour le bois des pays en développement. On sait moins que l'énergie reste, quantitativement, le débouché le plus important pour le bois en Europe, où, en effet, plus de 45 pour cent du volume du bois abattu chaque année est utilisé pour l'énergie. Ce bois peut prendre la forme du charbon de bois traditionnel, de résidus des industries du traitement du bois (dont les «liqueurs noires» provenant de la production chimique de pâte à papier) et des déchets de bois.

On peut tirer un exemple de la question du secteur sylvicole et de l'énergie. Depuis le début des années 60, la part du bois comme source d'énergie primaire est passée de presque 50 pour cent à environ 15 pour cent en Finlande. Néanmoins, ce chiffre reste le plus élevé des pays industrialisés. Bien que le contenu énergétique des ressources en bois d'œuvre de la Finlande soit 100 fois supérieur à la consommation totale d'énergie, la croissance annuelle de la biomasse forestière ne pourrait pas satisfaire plus de 80 pour cent de la demande totale d'énergie.

La consommation totale de bois à usage énergétique est supérieure à 5 millions m<sup>3</sup>/a. L'industrie forestière est le plus grand utilisateur de bois à usage énergétique avec environ 20 millions de m<sup>3</sup>/a (sous la forme de déchets de bois et de liqueur éteinte). Seulement un cinquième (5,5 millions de m<sup>3</sup>) du bois total à usage énergétique est utilisé comme bois combustible dans les habitations et d'autres bâtiments. Même si le volume de bois de chauffage utilisé par les ménages a diminué au cours des dernières décennies, il conserve son importance dans l'approvisionnement énergétique national, notamment dans les zones rurales. Les 5,5 millions de m<sup>3</sup>/a de charbon de bois brûlés par les ménages et les fermes équivalent à la production énergétique d'une centrale nucléaire moderne.

Le bois a été remplacé par des combustibles fossiles et l'électricité dans la plupart des secteurs de l'économie finlandaise. Dans les industries forestières, le rôle du bois, notamment des déchets de bois et de la liqueur éteinte, en tant que source d'énergie, a toutefois augmenté (près de 40 pour cent de la consommation totale d'énergie). L'industrie forestière est le plus grand utilisateur d'énergie de Finlande. Elle utilise presque les deux tiers de l'énergie totale consommée par l'industrie finlandaise ou environ 30 pour cent de la consommation de l'économie finlandaise. En même temps, l'industrie forestière est aussi un très grand producteur d'énergie et un gros utilisateur de ressources énergétiques nationales. L'industrie forestière produit environ 60 pour cent de la chaleur et 35 pour cent de l'électricité nécessaires aux processus de production.

Le gouvernement a fixé comme objectif d'augmenter la production d'énergie à partir du bois d'un tiers ou de 10 millions de m<sup>3</sup>/a d'ici la fin de la décennie. Néanmoins, la compétitivité des prix du bois pour l'énergie est faible, ce qui rend cet objectif hors d'atteinte. L'abattage de bois de petite taille pour le bois à usage énergétique s'est avéré très onéreux. Bien que les inventaires du bois d'œuvre indiquent un potentiel d'augmentation de l'utilisation de bois de petite taille pour l'énergie, la conservation de la biodiversité et de la nature limite en partie l'augmentation de l'utilisation du bois pour l'énergie.

## **8. Conclusion**

Il est important d'adopter une démarche globale en matière de politique sylvicole. Les mesures concernant le secteur forestier devraient améliorer la durabilité non seulement écologique, mais aussi économique et sociale. L'importance du secteur forestier dans le maintien de la subsistance des zones rurales doit être reconnue. Puisque ce secteur a réussi à prendre une orientation commerciale, on ne peut assimiler la politique sylvicole à une politique d'aide financière mais la voir davantage comme une garantie que le principe de la gestion durable des forêts sera respecté et que toutes les mesures prévues pour la sylviculture et les secteurs voisins amélioreront les conditions fonctionnelles du secteur forestier.

Les forêts et la sylviculture de nombreuses régions de l'Europe du nord pourraient encore être développées. Les petites et moyennes entreprises devraient être encouragées à trouver de nouveaux marchés et à utiliser toutes les possibilités de traitement du bois. Il faudrait mettre davantage l'accent sur l'esprit d'entreprise et les petites et moyennes entreprises dans la sylviculture et sur les innovations en matière de produits et de services. Les régions qui ne réussiront pas à traiter et à exploiter leurs ressources forestières perdront leurs revenus et leurs emplois.

## **AVENIR DE L'ESPACE RURAL ET DES ACTIVITES AGRICOLES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE**

### **Problèmes spécifiques des régions rurales des pays nordiques ayant une faible densité de population**

**M. Ellert CARLSON**  
**Chef de l'Aménagement du territoire**  
**Administration de Västerbotten**  
**Umea, Suède**

#### **1. Introduction**

Invitée à présenter un rapport sur le développement des régions rurales des pays nordiques ayant une faible densité de population, l'administration du comté de Västerbotten a choisi de mettre l'accent sur les régions rurales de Norvège, de Suède et de Finlande ayant une faible densité de population, Västerbotten devant servir d'illustration des conditions existantes et de ce qui peut être fait pour améliorer la situation.

Se fondant sur les livres et documents disponibles, les auteurs du présent rapport ont identifié certaines forces et faiblesses, ainsi que les atouts et les dangers dont doivent tenir compte les régions rurales des pays nordiques ayant une faible densité de population, l'objectif étant d'illustrer ces problèmes et chances et d'esquisser quelques stratégies de développement envisageables.

Les problèmes des régions rurales ayant une faible densité de population seront abordés dans une perspective générale. Contrairement à une tendance assez répandue, qui consiste à établir une corrélation entre les problèmes et atouts des régions rurales et l'agriculture, nous nous situerons ici dans une perspective plus large, en considérant l'agriculture comme un des éléments d'un vaste ensemble.

Le rapport s'articule autour de trois parties. Pour commencer, nous examinerons les stratégies arrêtées par les autorités de Västerbotten pour réaliser le développement régional; ensuite, nous situerons ces stratégies dans le cadre d'une analyse des problèmes et chances identifiables; puis, nous situerons les stratégies d'aménagement du territoire proposées par l'Union européenne dans la perspective du nord de la Scandinavie; enfin, nous présenterons brièvement les conclusions du rapport.

#### **2. Objectifs et stratégies**

Depuis de nombreuses années, Västerbotten n'avait pas de politique commune de développement, alors même que s'imposait la nécessité pour tous les acteurs de montrer avec force que leurs efforts convergeaient dans la même direction pour le plus grand bien du comté. Pour faire cette démonstration, l'administration du comté a entrepris d'élaborer une stratégie de comté, qui a été examinée lors d'un forum auquel participaient des représentants des communes, du Conseil du comté, des organismes publics, des organisations d'employeurs et de travailleurs, des jeunes, des groupes féminins, des groupes de développement, etc.

Les participants sont convenus de certains objectifs et stratégies de développement régional; ils ont décidé d'assigner un rang de priorité à toutes les régions considérées comme présentant de bonnes chances de développement et de prendre parallèlement des mesures concrètes pour assurer le développement de l'intérieur.

Les objectifs et stratégies retenus ont trait à de nombreux aspects du développement communautaire. Certaines des stratégies à long terme imprègnent tous les domaines envisagés, comme c'est le cas de l'égalité de chances entre les femmes et les hommes et de la nécessité de situer la gestion, la conservation et le recyclage de nos ressources dans une perspective de long terme. L'accent a été mis en particulier sur les domaines stratégiques suivants:

#### Commerce et industrie, croissance économique, emploi

On s'efforcera de créer des emplois viables et durables, surtout dans le secteur privé du commerce et de l'industrie, afin de stimuler la croissance économique et de faire reculer le chômage de longue durée dans l'ensemble du comté. On mettra fin à l'existence de marchés distincts du travail pour les femmes et pour les hommes, de manière à promouvoir une plus grande égalité de chances entre les sexes.

En vue de réaliser un développement de qualité, on tirera parti des atouts propres des zones côtières et de l'intérieur du pays, par exemple des ressources naturelles et environnementales disponibles. Les mesures à prendre viseront à apporter un appui ou à créer des conditions en vue de moderniser le commerce et l'industrie, de développer la transformation des marchandises et les services et d'assurer la croissance des secteurs à haute intensité de savoir-faire. Le secteur public devra être la pierre angulaire du système d'aide sociale, du marché du travail et de l'emploi féminin.

#### Vaincre les distances et développer les communications

On veillera à développer des liaisons dans le domaine du trafic et des communications qui soient efficaces, sûres et écologiquement rationnelles, tant à l'intérieur du comté qu'avec les régions adjacentes (qui sont une porte ouverte sur le reste du monde), de manière à donner à Västerbotten la possibilité de devenir un marché compétitif, même selon les normes européennes.

Grâce aux efforts déployés pour vaincre les distances et améliorer les communications, on réduira les inconvénients d'une situation périphérique, surtout vis-à-vis de l'Europe, et on tirera parti d'une situation géographique à cheval entre l'est et l'ouest.

#### Enseignement supérieur et formation

On améliorera l'enseignement supérieur et la formation et on les adaptera aux besoins particuliers du comté. Il est indispensable de permettre à l'université d'Umeå et au «Collège» universitaire de Skellefteå de continuer à se développer et de contribuer ainsi à accroître le niveau de compétence du comté.

Il faut veiller à ouvrir davantage l'enseignement supérieur et à le rendre plus accessible, car un meilleur apport de compétence ne peut que favoriser le développement du commerce et de l'industrie. Il faut accroître la coopération entre l'industrie et le secteur de la recherche. Des efforts spéciaux doivent être consentis en faveur des petites et moyennes entreprises (PME). Il faut accroître notre effort de recherche-développement dans les domaines où nous sommes les plus compétitifs. Il faut développer le savoir-faire en tant que concept d'entreprise et article d'exportation.

### Le monde environnant et notre identité

Les délimitations à caractère administratif ne devraient pas constituer un obstacle au développement de la région. Les progrès de l'internationalisation aidant, l'expansion des marchés et une souplesse accrue offriront de nouvelles chances dont il faudra tirer parti. On veillera à la coordination et à la collaboration selon les axes nord-sud et est-ouest. Il faudra mettre en valeur l'image de Västerbotten comme un endroit où il fait bon vivre.

Les efforts dans le domaine de l'internationalisation devraient viser à encourager l'ouverture et l'intégration, ainsi que la concurrence qui stimule le développement. Nous devons coopérer davantage avec d'autres régions, développer une collaboration avec l'Europe dans l'axe nord-sud et avec la Carélie, Kvarken et l'Atlantique dans l'axe est-ouest. Il faut renforcer les réseaux qui permettent des échanges nourris d'idées et de connaissances. Il faudra améliorer et coordonner les compétences du comté dans le domaine des affaires internationales.

### **3. Analyse**

Les objectifs et stratégies susvisés se fondent sur des études et des analyses approfondies. Nous allons à présent examiner la situation telle qu'elle se présente dans le nord de la Scandinavie, puis à Västerbotten. Il faudra avoir à l'esprit que les généralisations à propos de Västerbotten illustrent également des tendances générales propres au nord de la Scandinavie.

La structure régionale et le type d'établissements humains existant dans le nord de la Scandinavie s'expliquent historiquement par des circonstances entièrement différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui. Les grands espaces et l'accès libre aux ressources naturelles que sont les forêts, les lacs et la mer ont favorisé la colonisation d'une grande partie de la région. La faible densité de population et la situation périphérique de la région étaient considérées comme des avantages, la lutte pour la survie n'étant pas à l'ordre du jour et le relatif isolement accentuant le sens de l'indépendance. Aujourd'hui, dans une économie qui se mondialise, la faible densité de population dans les zones rurales et la situation périphérique sont des handicaps à de nombreux égards.

En Suède et en Finlande, il y a des petites communautés qui vivent séparées par des zones étendues de forêts et de lacs. En Suède, la moitié des terres sont couvertes de forêts. La Norvège possède un littoral étendu avec des fjords profonds qui entaillent les montagnes de l'intérieur du pays, et tout ceci constitue une topographie des plus difficiles. Le nord de la Scandinavie se trouve relativement à l'écart des centres nationaux et internationaux.

Le nord de la Scandinavie a une faible densité de population. De grandes étendues de terre et une situation périphérique auxquelles s'ajoute une topographie compliquée ont favorisé la création d'un nombre relativement excessif de petits centres qui desservent des communautés relativement peu nombreuses. Ces centres des zones rurales à faible densité de population sont éloignés les uns des autres et relativement petits. On note également dans la zone un manque d'équilibre interrégional. Les petits centres les plus reculés ont de petits marchés locaux et leur base économique est donc relativement étriquée, ce qui empêche le développement des services et des transports et complique donc les problèmes de ces centres.

Tout ceci s'explique par la faible densité de population. Outre cette faible densité de population et cette situation périphérique, ces petits centres souffrent de leur éloignement relatif du «centre» tant national qu'international. Les distances sont trop grandes pour permettre les navettes. Il y a de ce fait un vaste marché du travail du point de vue géographique avec peu d'habitants et peu de création d'emplois. Les

zones les plus périphériques ont une population qui diminue, un pourcentage élevé de personnes âgées et une pénurie de femmes.

La région est richement dotée de ressources naturelles, qu'il s'agisse du bois, des minéraux, de l'énergie électrique, de la pêche ou des paysages. Mais la nature est relativement vulnérable. La saison de la culture est courte et le climat est généralement froid, le thermomètre pouvant descendre dans l'intérieur du pays jusqu'à  $-30^{\circ}$ , voire jusqu'à  $-45^{\circ}$ . Les précipitations sont abondantes et le vent peut être violent.

Là où l'environnement est exposé à des émissions de polluants, à une surexploitation des ressources naturelles ou à des perturbations à caractère mécanique, le temps requis pour régénérer les plantes et l'écosystème est très long. Il a fallu limiter les opérations d'abattage sur une grande échelle, car la dureté du climat freine la régénération. Les émissions de dioxyde de soufre, imputables en grande partie aux fonderies russes, ont causé des dommages à la végétation et entraîné l'acidification des petits lacs et rivières.

La plupart des entreprises sont des PME, dont beaucoup emploient moins de dix travailleurs. Le problème pour ces entreprises, c'est la nécessité de se préparer à passer du marché local à des marchés nationaux et internationaux d'exportation, d'une toute autre dimension. L'agriculture et la foresterie continuent d'être des sources importantes d'emploi dans la région, où dominent les petites exploitations agricoles, la foresterie, la pêche et la pisciculture. L'industrie de fabrication manufacturière se fonde souvent sur l'offre de matières premières et une consommation élevée d'énergie.

Compte tenu de la faiblesse et du caractère souvent limité du secteur privé, de nombreux services sont assurés par le secteur public. Le coût par habitant des services destinés à la population est généralement assez élevé dans la région, en raison de sa situation périphérique et du fait qu'elle ne bénéficie pas des avantages des économies d'échelle.

Le niveau de l'emploi se situe généralement plus bas dans chacun des pays que la moyenne européenne. De même le chômage est plus important et les régimes de retraite anticipée sont plus courants.

Les pays nordiques disposent en général d'une bonne infrastructure. C'est le cas notamment de l'infrastructure routière, surtout si l'on tient compte de la taille de la population. En revanche, l'infrastructure de l'information («infostructure») est moins développée dans la région. Le développement de l'*Integrated Services Digital Network* (ISDN) et des téléphones cellulaires a été lent, en raison notamment de la faiblesse de la demande.

Les différentes parties du nord de la Scandinavie présentent des traits communs positifs (forces et atouts) et négatifs (faiblesses et menaces); historiquement, elles sont unies par des liens commerciaux et culturels étroits.

Voici, à grands traits, comment on pourrait caractériser le nord de la Scandinavie, y compris Västerbotten:

#### Forces et atouts du nord de la Scandinavie

- la beauté des paysages est un précieux atout pour l'industrie des loisirs et du tourisme;
- l'abondance des ressources naturelles se conjugue avec une longue tradition d'exploitation;
- la pureté de l'eau et du sol permet d'envisager une production alimentaire écologique;

- l'infrastructure est bonne et les services publics sont généralement d'une excellente qualité;
- l'existence d'un secteur public développé assure une certaine stabilité au marché local de l'emploi.

#### Faiblesses et menaces

- zone à faible densité de population, exigüité des marchés locaux, situation périphérique et topographie difficile;
- nature délicate/vulnérable, régénération lente, risque de surexploitation;
- étroitesse de la base économique, manque d'industries de pointe et d'entreprises privées;
- dépendance du secteur public et des ménages à l'égard des subventions publiques, coût élevé par habitant des services;
- faiblesse du secteur privé, constitué essentiellement de très petites entreprises.

#### Le comté de Västerbotten

Les différences qu'on note sur le plan du développement régional entre les différentes parties du comté s'expliquent évidemment par des raisons historiques. Au fil des ans, on a noté des différences constantes de développement entre l'intérieur et la côte, ainsi qu'entre le nord et le sud de la côte. Ces différences devraient subsister à l'avenir, chacune de ces régions possédant son identité propre, faite d'atouts et de risques.

#### Forces

Umea, siège de l'administration du comté et ville universitaire, joue un rôle déterminant dans le développement de l'ensemble du comté. Plusieurs indicateurs importants signalent la croissance d'Umea; par exemple, la population a augmenté de 20 pour cent pendant les quinze dernières années.

Malgré une population disséminée, Västerbotten possède un secteur public assez étendu qui assure de nombreux services et constitue le socle du développement. Le comté conjugue la faible densité de population à une structure centralisée de l'administration.

Västerbotten possède une université florissante, l'université d'Umea, qui offre une riche palette de formations et de recherches interdisciplinaires dans la foulée desquelles se créent des entreprises de pointe et des emplois. En outre, notre université dynamique a fourni à la région un marché du travail des plus qualifiés. Les personnes qui ne vivent pas à Umea ont la possibilité de suivre les cours de l'université par le biais d'un programme d'enseignement à distance ou de centres d'études locaux. Une collaboration accrue entre l'université et le commerce et l'industrie ne peut que favoriser le développement de l'industrie et de la société et stimuler la compétitivité des entreprises.

Le commerce et l'industrie du comté reposent en partie sur l'utilisation des matières premières. Les ressources naturelles, comme le bois, sont abondantes, surtout dans l'intérieur du comté, mais le développement passe par d'autres modes d'utilisation de ces ressources, notamment par une transformation plus poussée que ce n'est le cas actuellement.

#### Faiblesses

A l'intérieur du comté, il y a une nette séparation entre le marché du travail des hommes et celui des femmes, ce qui entrave le recrutement de couples. Alors que le chômage est relativement élevé, il est difficile de pourvoir certains emplois. En moyenne, le niveau d'études est moins élevé à l'intérieur que dans la région côtière, ce qui ne facilite guère le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée.

Par rapport à la moyenne nationale, le pourcentage des travailleurs ayant un diplôme d'études supérieures est faible. Par ailleurs, les possibilités de formation en cours d'emploi sont insuffisantes. L'université doit jouer et joue un rôle important sur le plan du développement du comté en jetant des passerelles vers les PME.

Un grand nombre d'entreprises industrielles et commerciales se situent dans le secteur traditionnel et on en trouve peu dans les secteurs de pointe. Un grand nombre d'entreprises voient le jour, mais beaucoup aussi sont obligées de fermer, et le taux d'accroissement net est peu élevé. Beaucoup d'entreprises, dont la création s'explique par le manque d'emplois de substitution, mettent en œuvre des moyens trop rudimentaires pour être compétitives à long terme.

La création d'une infrastructure nationale et internationale revêt la plus haute importance, car elle doit permettre de remédier aux inconvénients d'une situation périphérique. Les centres peuplés sont très éloignés. Le développement du commerce et de l'industrie exige des moyens de transports rapides et fiables tant pour les personnes que pour les marchandises. Le besoin d'une logistique permettant d'assurer le trafic dans des conditions de sécurité et de souplesse est ressenti par de nombreux secteurs, comme les écoles, les hôpitaux publics, les organisations culturelles et les services du tourisme.

### Menaces

L'emploi dans le secteur public est relativement élevé dans de nombreuses parties du comté, ce qui favorise l'emploi total et explique le taux relativement peu élevé de chômage, surtout chez les femmes. Ceci a permis aux collectivités d'assurer un haut niveau de services, même dans les régions les plus reculées. Aujourd'hui, l'administration centrale et les administrations locales sont contraintes de pratiquer des coupes claires dans les budgets. Le système des subventions de l'Etat va être revu et les régions défavorisées pâtiront des restrictions budgétaires. Il en résultera inévitablement des transferts de population des zones à faible densité, ainsi qu'un ralentissement de l'expansion d'Umeå.

Il faut trouver des idées pour assurer le financement des entreprises en tenant compte des exigences du marché. Pour remédier dans l'intérieur du comté à l'absence de capital à risque, qui entrave les investissements et la création d'entreprises, on pourrait notamment faire valoir les prix peu élevés de l'immobilier. La mise au point de produits est une entreprise comportant des risques importants et la pénurie de capital à un moment quelconque, depuis la conception jusqu'à la réalisation du produit fini, peut faire capoter tout le projet.

L'acidification continue d'être le problème écologique le plus important de Västerbotten, où elle se manifeste dans la plupart des cours d'eau. Le problème se pose dans les termes les plus aigus dans les régions de l'est, qui connaissent les précipitations les plus importantes de substances acidifiantes (composés soufrés et azotés). On estime que 80 à 90 pour cent du soufre déposé le long de la côte proviennent de sources étrangères.

Les profondes modifications survenues dans le paysage, la faune et la flore de Västerbotten sont imputables à de nombreuses causes: déforestation massive, abandon des cultures, carrières de cailloux, assèchement de terres marécageuses, constructions de centrales hydro-électriques et de routes, opérations minières, etc. L'abandon des cultures et l'industrialisation risquent de compromettre des aspects culturels et historiques du paysage, ainsi que de nombreux biotopes importants du point de vue de la préservation de la diversité biologique. La nouvelle politique forestière mise en œuvre depuis un certain nombre d'années a eu des effets positifs, de nombreux exploitants forestiers s'efforçant aujourd'hui d'harmoniser les méthodes avec les exigences d'un développement durable.

### Atouts

Une nature belle et variée est un atout précieux pour le développement des loisirs et du tourisme. Notre nature se présente comme un «désert» dans un écrin de richesses naturelles. La province de Laponie, qui s'étend en partie dans le comté de Västerbotten, offre, avec ses montagnes, de nombreuses possibilités touristiques, tout comme les environnements culturels.

Les nouvelles techniques, notamment dans le domaine des communications, ouvrent de nouvelles possibilités aux entreprises en les rendant moins dépendantes de l'espace et du temps. La comptabilité centrale de l'entreprise peut être tenue par un bureau situé dans une petite communauté à l'intérieur du Norrland ou dans une grande ville de la côte ou dans le sud de la Suède. Pour ce qui est du téléphone mobile, le réseau numérique GSM n'est toujours pas reçu dans de bonnes conditions à Västerbotten, mais l'ancien système analogique NMT couvre presque tout le comté. Il est nécessaire de développer les télécommunications modernes et les techniques de l'information de manière à couvrir la plus grande partie du comté. La technique peut également ouvrir des possibilités en matière de formation et d'éducation dans l'intérieur du pays. A ce jour, les utilisations des techniques nouvelles ont été très limitées.

Compte tenu de la situation géographique de Västerbotten, il est hautement souhaitable de mettre fortement l'accent sur la transformation de nos produits. Prenons, par exemple, le secteur de la foresterie, où le gros des matières premières est vendu comme pulpe ou comme bois, au lieu d'être transformé en meubles ou en produits bioénergétiques. Ce faisant, le coût du transport sera beaucoup moins élevé pour le consommateur et cela réduira les incidences négatives de notre situation périphérique. On comprend, dès lors, tout l'intérêt que présente le processus de transformation. Parallèlement, il faut développer les services qui rapprochent le consommateur du produit, notamment dans le domaine du tourisme et des loisirs. Partout où les services sont importants, il faut s'attacher à améliorer le niveau des qualifications.

Il faut intensifier les relations internationales et tirer parti des occasions qu'offre directement et indirectement à cet égard l'appartenance de la Suède à l'Union européenne. L'internationalisation croissante doit devenir pour nous une dimension naturelle et faire partie de nos méthodes de travail quotidiennes et de nouvelles formes de coopération. Nos frontières communes avec la Norvège et la Finlande et notre proximité avec la Carélie, la région de la mer de Barents et la route Mo i Rana-Umeå-Vaasa sont autant d'occasions de coopération transfrontière. Il faut veiller à développer et à intensifier la coopération nouée dans certains domaines depuis de nombreuses années avec le détroit de Kvarken et avec la Norvège. Il faut resserrer les réseaux créés au cours des dernières années. Les conditions sont propices dans le comté à de nouveaux progrès sur la voie de l'internationalisation.

Le fait que l'est s'est ouvert récemment au commerce et aux investissements de l'ouest peut ouvrir de nouveaux circuits commerciaux qui signifieront pour les villes de l'est et de l'ouest aussi bien de nouvelles possibilités que de nouvelles menaces. Certaines de leurs fonctions historiques deviendront

anachroniques, à mesure qu'elles assumeront de nouvelles fonctions. Il faudra prévoir de nouvelles infrastructures de transport et de communications pour permettre la circulation des nouveaux flux de marchandises, de services et de personnes.

En résumé:

- il est possible de tirer encore un meilleur parti de la croissance et du développement, si toutes les parties du comté misent sur leurs atouts spécifiques;
- la création d'entreprises, le développement et l'expansion des entreprises existantes et l'intensification de la transformation doivent être encouragés, afin de pallier la stagnation de l'emploi dans les industries de base et dans le secteur public.
- il est possible de renforcer la compétitivité de notre commerce et de notre industrie en transformant davantage nos produits et en améliorant nos méthodes de production;
- la croissance et le développement doivent se faire dans le respect de l'environnement, de manière à garantir la viabilité à long terme de notre société;
- une plus grande ouverture sur l'étranger, l'intégration et la concurrence régionale ne peuvent que favoriser le développement du comté;
- notre infrastructure est relativement bonne, mais nous devons faire porter notre effort sur les nouvelles techniques et sur la maintenance;
- il faut améliorer notre savoir-faire technique pour maintenir notre compétitivité commerciale et industrielle, laquelle aura tout à gagner à un renforcement de la coopération entre l'enseignement secondaire du deuxième cycle, l'enseignement supérieur et les entreprises.
- Västerbotten occupe une situation géographique favorable dans l'axe est-ouest et défavorable dans l'axe nord-sud.
- il faut promouvoir l'égalité de chances entre les hommes et les femmes.

Dans la section suivante, nous allons examiner les problèmes et les possibilités de l'Europe septentrionale sur le plan de l'aménagement de l'espace européen.

#### **4. L'aménagement de l'espace européen et le nord de la Scandinavie**

La Finlande et la Suède sont membres de l'Union européenne depuis deux ans. A mesure que l'Union européenne mettra davantage l'accent sur le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), elle exercera une influence encore plus directe sur le développement du nord de la Scandinavie. Aussi est-il important de tenir compte des différences existant entre la Scandinavie et les autres pays d'Europe du point de vue de la géographie, du système urbain et de l'environnement.

Les rapports de l'Union européenne concernant l'aménagement du territoire esquissent souvent trois scénarios possibles. Le premier scénario envisage le développement des villes et leur collaboration entre elles et avec les campagnes adjacentes. Le deuxième scénario a trait à l'accès à l'infrastructure et à la connaissance. Le troisième scénario se préoccupe de la protection du patrimoine naturel et culturel.

### Scénario 1: Vers un système polycentrique plus équilibré

Ce scénario met l'accent sur un système urbain polycentrique et équilibré. On trouve dans le SDEC des mesures axées sur une croissance décentralisée, la diversification économique, le renforcement des villes moyennes, le développement de réseaux urbains polycentriques, la lutte contre la croissance anarchique des banlieues et la promotion de la coopération entre les villes et les campagnes.

La stratégie du comté comporte, entre autres, des mesures visant à promouvoir la collaboration avec Vaasa par delà le détroit de Kvarken et un programme pour les zones rurales qui vise notamment à améliorer la coopération entre celles-ci et les zones urbaines. En outre, d'autres mesures visent à neutraliser l'importance des distances.

La répartition territoriale de la population suédoise est très inégale. Les tendances démographiques à long terme sont très stables et permettent d'entrevoir la poursuite de la concentration dans les zones urbaines ayant la plus forte densité de population et une diminution de la population dans de vastes parties du nord-ouest de la Suède. La densité de population de la Suède est d'environ 10 pour cent de celle de l'Union européenne, le pays se caractérisant par une faible densité de population dans l'espace compris entre les centres urbains et la longueur des distances à parcourir pour atteindre les marchés les plus importants. Il est difficile pour les centres urbains suédois de se conformer aux objectifs européens et aux systèmes envisagés pour le développement des centres urbains. Les zones urbaines suédoises ont une importance régionale souvent beaucoup plus grande que leurs homologues d'Europe.

Il y a, le long de la côte du nord de la Suède, une chaîne de villes moyennes qui représentent le potentiel de développement de la région. Ces six villes sont souvent des centres régionaux administratifs et/ou industriels. En partant du nord pour aller vers le sud, il y a Luleå et Piteå au nord, Skellefteå et Umea au centre, et Örnsköldsvik et Sundsvall au sud. Umea et Skellefteå se trouvent dans le comté de Västerbotten. Ces six villes sont reliées entre elles par l'autoroute européenne E4 et chacune d'elles se trouve généralement à une extrémité du système routier qui relie la côte à l'intérieur dans l'axe est-ouest. Les six villes sont dotées d'installations aéroportuaires nationales situées à proximité. Il n'y a pas de liaison ferroviaire entre les grandes villes de la côte situées au nord de Sundsvall. La ligne principale se trouve à l'intérieur et s'étend parallèlement à la côte. De nombreux tronçons devraient être modernisés. Dans l'immédiat, des négociations doivent s'engager à propos du financement du «Botniabanen», un nouveau système ferroviaire de pointe qui devrait desservir la côte, de Sundsvall à Umea.

Le modèle urbain adopté par les pays du nord est différent de celui adopté par le reste de l'Europe, étant conçu sur une petite échelle avec de petits centres urbains et de longues distances. Il est donc important que le SDEC appuie et renforce le développement de réseaux entre les villes petites et moyennes. D'une manière générale, il faudra accorder la même importance, en liaison étroite avec le SDEC, aux problèmes des zones à faible densité de population et à ceux des zones à forte densité de population.

### Scénario 2: Egalité d'accès à l'infrastructure et à la connaissance

Cette stratégie vise à améliorer l'accès à l'infrastructure et aux systèmes d'information, car il existe un risque évident de voir les nouvelles techniques de l'information bénéficier aux régions qui sont déjà les plus favorisées en Europe.

Les établissements d'enseignement supérieur sont relativement bien répartis dans l'Union européenne, mais il subsiste de grandes différences dans les niveaux généraux d'éducation. Les régions de la périphérie risquent d'avoir un moindre accès, ce qui pourrait renforcer la tendance à la fragmentation.

La stratégie du comté vise, entre autres, à améliorer les communications internes et les communications avec le reste du monde. Les efforts seront axés avant tout sur le domaine moderne de l'«infrastructure». La stratégie du comté comporte également des mesures destinées à améliorer l'accès à l'enseignement supérieur et à adapter «l'infrastructure» aux besoins du comté.

Selon le SDEC, il faut concevoir des politiques régionales qui appuient les investissements tendant à empêcher la surcharge de l'infrastructure, à limiter les flux de trafic dans les zones encombrées, à améliorer le service et à développer l'infrastructure des communications dans les régions de la périphérie, à mettre au point des stratégies favorisant l'ouverture de l'Union européenne aux pays du tiers monde et à adopter des mesures supplémentaires en vue du développement des réseaux européens.

### Scénario 3: Assurer la gestion rationnelle et le développement durable du patrimoine naturel et culturel de l'Europe

Cette stratégie souligne l'importance de préserver des environnements naturels et culturels d'un grand prix. Nous continuerons de nous occuper dans les zones rurales du processus de marginalisation, mais le dépeuplement de ces zones se poursuivra probablement, malgré les politiques de développement des régions agricoles et les fonds structurels de l'Union européenne. Dans les zones fortement urbanisées, le déclin de l'agriculture pourrait être compensé par l'utilisation de l'espace à des fins écologiques ou par la création d'espaces de loisirs pour la population urbaine.

La grande menace qui pèse sur le patrimoine naturel et culturel de la Suède ne vient pas de l'urbanisation et du tourisme, mais plutôt, dans une grande mesure, des changements qui se produisent dans l'agriculture et la foresterie. La politique agricole de l'Union européenne (la PAC) ne va pas manquer de marquer profondément le paysage suédois dans les prochaines années. Ce qui pourrait menacer le plus notre patrimoine naturel et culturel, c'est la forte acidification imputable dans une large mesure à la pollution de l'air importée d'autres pays.

L'aménagement de l'espace européen doit absolument tenir compte des possibilités du développement des paysages, parallèlement au développement de la foresterie, de l'agriculture et de la pêche. En ce qui concerne plus spécialement la relation ville-campagne, la Suède va s'efforcer de modifier la base économique du paysage et de la renforcer par l'application d'un principe cyclique, par le développement de services dans le domaine des loisirs et de l'énergie et par le recours à une agriculture écologique s'inspirant du respect de la diversité biologique. Il importe, du point de vue de la Suède, que le SDEC influe sur la politique agricole de l'Union européenne, de manière à ce qu'elle soit compatible avec les objectifs d'Action 21 de l'ONU.

Du point de vue agricole, le comté de Västerbotten connaît des conditions entièrement différentes de celles qui prévalent dans le reste de l'Europe. Le climat peut être qualifié de quasi subarctique, ce qui devrait, dans des conditions normales, exclure la possibilité de se livrer à des activités agricoles. La proximité de l'Atlantique et du Gulf Stream contribue à adoucir le climat et à le rendre plus propice à l'agriculture que dans d'autres régions sises à des latitudes élevées. Par ailleurs, les longues journées d'été, avec leurs nombreuses heures d'ensoleillement, compensent la rudesse de l'hiver. Toutefois, dans l'après-guerre, l'agriculture a été marginale, et elle avait presque disparu dans l'intérieur du pays. Les rares agro-industries avaient généralement d'autres sources de revenus, très souvent du côté de la foresterie. Celle-ci présente du reste un potentiel de développement, car il est possible d'y accroître la part de la transformation et d'améliorer les revenus. Il faudra peut-être envisager certaines modifications dans l'intérêt de la préservation de l'environnement naturel et culturel.

Comme l'essentiel de l'acidification dont souffre le comté est imputable à des sources étrangères, seuls des accords internationaux visant à limiter les émissions permettront de régler le problème.

## **5. Conclusions – les mesures à prendre**

Le comté de Västerbotten est très étendu et faiblement peuplé. La population se concentre dans les régions côtières, près de 50 pour cent des habitants vivant à Umea, siège de l'administration du comté, ou dans sa grande banlieue.

Une partie moins importante de la population vit dans les zones rurales de l'intérieur, où les centres urbains sont petits et très éloignés les uns des autres. Même Umea est très éloignée de Stockholm. Ces petits centres urbains ne peuvent donc offrir que de petits marchés locaux pour les biens et les services, et une grande partie de la population active travaille dans le secteur public.

Comme on le voit, le développement se heurte à des problèmes d'échelle dans de nombreuses zones du comté et à des disparités interrégionales. Il est indispensable que chaque région du comté dresse son propre inventaire et s'attache en priorité à tirer parti de ses forces et atouts. Nous sommes tous d'accord dans le comté pour mettre l'accent sur certaines stratégies et domaines essentiels afin de développer le comté:

- dans l'ensemble, il faut accroître le taux de transformation des matières premières, afin d'atténuer les problèmes résultant d'une situation périphérique: il est possible de transformer davantage les matières premières et d'augmenter le contenu de savoir et de savoir-faire dans les biens et services. L'effort devrait porter sur les métiers et industries traditionnels de base (bois, mines, production vivrière, tourisme, etc.);
- esprit d'entreprise – les techniques nouvelles et de nouvelles entreprises doivent pouvoir s'épanouir dans le comté;
- respect de l'environnement – la croissance et le développement doivent se faire dans le respect de l'environnement, de manière à assurer la viabilité à long terme de la société;
- internationalisation – il faut développer la coopération régionale dans le comté et au-delà. Nous devons élargir notre base et renforcer nos points forts grâce à une internationalisation selon les axes nord-sud et ouest-est;
- techniques de l'information – de gros efforts ont été déployés dans le comté pour créer un réseau intégré de communications multimédias. Grâce à «AC-NET», il est possible de réduire le coût de l'utilisation des nouvelles techniques dans toutes les parties du comté;
- enseignement supérieur – le comté a une université et des campus auxiliaires qui doivent permettre d'améliorer le niveau de compétences et d'accroître la part de la transformation dans les métiers et les industries. En mettant en commun leurs efforts, les techniques de l'information et l'enseignement supérieur doivent favoriser l'enseignement à distance.

## **AVENIR DE L'ESPACE RURAL ET DES ACTIVITES AGRICOLES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE**

### **Tourisme rural dans les pays du nord de l'Europe**

**M. Kari TARASTI**  
**Conseiller principal**  
**Ministère du Commerce et de l'Industrie**  
**Helsinki, Finlande**

Durant les années 90, le tourisme rural a bénéficié d'une haute priorité dans les programmes de l'Union européenne relatifs au tourisme. Ce qui était naturel, vu le très grand intérêt que l'on porte aux districts ruraux et aux valeurs «vertes» qu'ils représentent. L'on parlait au début d'«écotourisme», mais après l'introduction de la notion de développement durable, des expressions telles que tourisme «environnementalement acceptable» ou «respectueux de l'environnement» sont devenues plus courantes. Cette dernière expression a été plus spécialement employée pour le tourisme rural. Dans son allocution à la Conférence d'Athènes sur l'écotourisme, en mai 1994, le Directeur général de la DG XXIII de l'Union européenne, M. Heinrich von Moltke, déclarait:

«Assurément l'Europe possède une très grande variété de régions rurales, qui, si elles étaient aménagées pour le tourisme, pourraient apporter une réponse aux problèmes du tourisme de masse. L'on estime déjà que 25 pour cent des Européens prennent leurs vacances à la campagne et apprécient les divers cadres ruraux, cultures et intérêts locaux, par exemple, le tourisme à la ferme, le thermalisme, les activités de plein air telles que l'équitation, la pêche etc. Les touristes, qui deviennent de plus en plus exigeants, vont à la campagne pour y trouver un environnement naturel et s'éloigner des villes; mais en même temps, ils recherchent des environnements bien préservés, où leur soient proposés des produits touristiques et des services de qualité».

Peut-être pourrions-nous entamer ce débat sur le tourisme rural dans les pays de l'Europe du nord par quelques mots sur l'avenir des districts ruraux européens. Cet avenir a été tracé dans ses grandes lignes lors de la Conférence européenne sur le développement rural, qui s'est tenue à Cork, en Irlande, en 1996. Le thème de la conférence était «L'Europe rurale – Perspectives futures». Cette conférence a abouti à ce que l'on a appelé la Déclaration de Cork, laquelle souligne, entre autres:

- que les zones rurales, où vit un quart de la population et qui représentent plus de 80 pour cent du territoire de l'Union européenne ainsi que leurs habitants représentent un atout réel pour l'Union européenne et peuvent relever le défi de la concurrence;
- que l'agriculture est et doit rester une interface majeure entre la population et l'environnement, et que les agriculteurs ont à charge d'être les gardiens de nombreuses ressources naturelles du milieu rural;

- que l'agriculture et la forêt ne sont plus prédominantes dans les économies en Europe; que leur importance relative dans l'économie continue à diminuer et que, par conséquent, le développement rural s'adresse à tous les secteurs socio-économiques en milieu rural;
- que les citoyens européens accordent une importance croissante à la qualité de vie, en général, et aux notions de qualité, de santé, de sûreté, de développement personnel et de loisirs, en particulier; et que les zones rurales sont exceptionnellement bien placées pour répondre à ces attentes et peuvent être à la base d'un modèle de développement de qualité, original et moderne.

Par ailleurs, la conférence annonçait un programme de développement rural en dix points pour l'Union européenne: le développement rural durable devant devenir le principe fondamental sous-tendant toute politique rurale dans l'avenir immédiat et après son extension. Une part croissante des ressources disponibles doit être consacrée au développement rural pour pouvoir réaliser les objectifs concernant l'environnement.

Les mesures qui seront prises doivent promouvoir un développement rural qui préserve la qualité et l'aménité des paysages ruraux européens (ressources naturelles, biodiversité et identité culturelle), afin que l'utilisation qui en est faite par la génération d'aujourd'hui ne compromette pas les options des générations futures.

Commençons déjà par préciser ce que l'on entend par «développement durable» dans le cas du tourisme.

D'après le Conseil de l'Europe, sont du tourisme durable toutes les formes d'aménagements ou d'activités touristiques respectant l'environnement, assurant la conservation à long terme des ressources naturelles et culturelles et, qui en outre sont socialement et économiquement acceptables et équitables.

Dans la région de la Baltique, qui couvre la majeure partie de l'Europe du nord, le tourisme durable et l'impact du tourisme sur les aspects environnementaux en général ont été étudiés à un échelon politique élevé. Malgré le manque apparent de concertation dans l'effort visant à développer un tourisme durable dans la région, l'avenir ne paraît pas tout à fait sombre. Plusieurs organismes internationaux s'occupant des secteurs du tourisme, de l'environnement et de l'aide au développement commencent à coopérer pour mieux maîtriser le tourisme.

En ce qui concerne la région de la Baltique, l'Agenda 21 a été un grand pas vers la réalisation d'un tourisme durable. En tant que cadre d'action, il offre à l'industrie du tourisme de la Baltique une possibilité de s'affirmer comme champion du développement durable, tout en assurant la rentabilité du tourisme.

De plus dans la Déclaration de Saltsjöbaden, intitulée «Vers un Agenda 21 pour la région de la mer Baltique», les ministres de l'Environnement ont reconnu que le tourisme était un des secteurs clés du développement durable dans la région de la Baltique.

Côté privé, nous avons la Commission du tourisme de la Baltique (CTB), qui est une organisation à but non lucratif comptant 152 membres, de vingt et un pays différents. La CTB a pour buts et objectifs de coordonner et développer l'industrie du tourisme dans la région, tout en veillant aux intérêts économiques de ses membres. L'un des objectifs spécifiques de la CTB est de promouvoir un développement naturel et durable des voyages et du tourisme dans et vers la région de la mer Baltique. La CTB tiendra sa conférence annuelle en septembre, à Gdansk, en Pologne, et la question du tourisme durable figurera très vraisemblablement à l'ordre du jour.

Quelle a été, donc, l'origine du tourisme rural en Europe du nord ? J'évoquerai l'histoire et le contenu de cette branche du tourisme en me plaçant dans une perspective finlandaise, puisque c'est celle que je connais le mieux. Le tourisme rural fut essentiellement une conséquence du processus d'urbanisation. Celui-ci a suscité un retour romantique à la nature et aux plaisirs réconfortants qu'elle peut offrir. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'est développée dans la classe moyenne aisée une culture de résidences d'été, d'abord en Suède et un peu plus tard en Finlande. Dès la fin du siècle, l'on affirmait déjà que rien ne valait mieux qu'un cadre rustique pour se détendre les nerfs surexcités par le «bruit», la «précipitation» et l'«anxiété» caractéristiques du mode de vie urbain. Les dernières décennies de la domination russe et de l'influence de Saint-Petersbourg, toute proche, ont vu cette nouvelle culture envahir l'Isthme de Carélie. Pour la population rurale locale cette première phase fut une aubaine, car elle lui offrait toutes sortes de possibilités d'arrondir ses revenus en travaillant, soit comme domestiques ou comme cochers, soit à la construction des maisons de campagne, ou encore grâce à la vente des produits de la ferme.

Au cours de notre siècle la majorité des citadins sont devenus propriétaires ou locataires de résidences d'été, si bien qu'aujourd'hui le nombre de résidences d'été est estimé à près de 400 000. En fait, la manière la plus courante de passer ses vacances d'été est de les passer dans sa propre maison de campagne ou dans la maison de campagne de parents ou d'amis; c'est ce que font la moitié des Finlandais. Les principaux bénéficiaires de ce système de vacances sont aujourd'hui les commerçants: bon nombre de petites boutiques de campagne ne survivent que grâce aux gains réalisés durant la forte saison d'été.

Initialement, la véritable industrie du tourisme rural a été exercée par les pensions de famille et les établissements de thermalisme, qui pour bon nombre d'entre eux ont été créés dans les années 10 et 20. Ils affirmaient souvent rendre la santé grâce au bon air, à des repas sains, aux diverses cures et bains médicalement surveillés. En particulier, les stations de cure étaient souvent situées à proximité d'une source d'eau minérale. L'une de ces stations (à Runni, en Finlande orientale) s'est acquis une réelle célébrité du fait que notre héros national, le Maréchal Mannerheim, avait coutume d'aller s'y reposer.

Le camping rural a commencé à devenir populaire dans les années 30 et a connu son âge d'or dans les années 50. Mais cette forme de vacances n'a jamais connu le même succès qu'en Suède, qu'il s'agisse du nombre de sites de camping, du nombre de campeurs ou même de la qualité des services. Ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que l'Etat n'a pas subventionné l'investissement dans les travaux d'infrastructure nécessaires. Les critères d'attribution des étoiles aux divers sites de camping sont néanmoins les mêmes en Finlande que dans les autres pays nordiques. Cependant, il faut reconnaître qu'au cours des dix dernières années le camping n'a pas progressé en Finlande. Sans doute faudrait-il améliorer son image de marque et sa commercialisation.

Les années d'après-guerre ont connu un regain d'intérêt des citadins pour le mode de vie rural, en particulier la vie à la ferme. Dans les années 50, cette évolution a rendu les vacances à la ferme tout à fait populaires. Elles ont suscité et suscitent encore un intérêt particulier parmi les familles urbaines dont les enfants sont encore petits et n'ont encore jamais vu de près les animaux de la ferme, tels que vaches ou poules. En fait, les animaux pourraient jouer un rôle important comme attraction dans le tourisme rural. Dans l'ensemble, de nombreuses exploitations rurales ont donné une forme de «valeur ajoutée» à leurs produits touristiques en se spécialisant dans diverses activités, par exemple, dans l'équitation pour amateurs. Certaines exploitations se sont spécialisées dans les services pour enfants handicapés.

D'autres attractions touristiques très prisées dans les années 50 ont été les excursions – à pied ou à ski. La Laponie finnoise, qui est une région unique en son genre, a littéralement été «découverte», puis progressivement exploitée à ces fins touristiques. Les régions laponnes de Suède et de Norvège ont connu un développement similaire. En tant que pays de randonnées, la Norvège est indiscutablement le numéro

un parmi les pays de l'Europe septentrionale, tant pour ses traditions que pour son potentiel. L'équivalent local de nos cottages est ce que les Norvégiens appellent *hytte på fjällen*, des huttes perchées dans les montagnes locales.

Depuis le milieu des années 70, la location de cottages a été la principale forme de tourisme rural en Finlande. Le produit aujourd'hui est fait de cottages individuels, tout équipés, situés en bordure de lac ou de mer, avec sauna et barques à la disposition des clients. Vu la nature du produit, le lac de Saimaa, avec ses rivières environnantes, est devenu la principale région de cottages à louer pour les vacanciers. Mais aujourd'hui, l'offre de cottages est plus uniformément répartie dans l'ensemble du pays, du fait surtout que le parc de maisons entourant le lac de Saimaa n'a pas été convenablement renouvelé.

L'évolution la plus récente a commencé dans les années 80. Elle a comporté à la fois une diversification et une spécialisation plus poussées de la série de produits. En même temps, le concept général de «tourisme rural» a été élargi pour englober pratiquement tous les services offerts aux touristes à la campagne. Les villages de vacances, les divers hôtels familiaux du type *Gasthaus*, de même que les logements de vacances en location, les formules de temps partagé et de location d'une ferme sont à classer sous cette étiquette.

Par ailleurs, la Finlande est depuis longtemps déjà un lieu de destination pour les touristes étrangers. Les premiers ont été les amateurs de pêche venant, principalement d'Angleterre, pour jouir du charme de la pêche en eau vive à nos célèbres rapides d'Imatra et de Kajaani, dans l'est, et aux rapides de Tornionjoki et Teno dans le nord. A Imatra, les visiteurs étrangers ont même eu leurs propres clubs avec zones réservées et toutes les installations nécessaires. Le début de l'indépendance de la Finlande, peu après la première guerre mondiale, a marqué l'afflux de deux types de touristes: les canoéistes en eaux vives et les passagers des bateaux à vapeur naviguant sur les rivières. La Finlande était déjà réputée, bien sûr, pour être le pays des milliers de lacs, ou – pour dire les choses de façon moins romantique mais plus précise – des 187 000 lacs. Le sauna finlandais a été découvert par les étrangers à la fin des années 20 et à peu près à la même période les notions de sauna, de *sisu* (boyaux), de *poro* (renne) et de *pulkka* (traîneau tiré par un renne) ont rendu la Finlande et les Finlandais suffisamment originaux pour être commercialisés comme curiosité touristique de classe internationale. Le «père Noël» s'y est ajouté pour la première fois en 1939.

Les vacances en cottages finlandais ont connu un afflux massif de touristes à la suite de la dévaluation de notre monnaie (le *markka*) à la fin des années 60 et au début des années 70. Les Allemands, en particulier, appréciaient beaucoup le cottage finlandais et les bords de lacs, et bon nombre d'entre eux ont continué à revenir – année après année – exactement au même endroit. Nos voisins suédois venaient aussi en Finlande pour faire du bateau à voile et pêcher dans les archipels de Åland et de Turku.

Par contre, il n'y a pas eu afflux de touristes dans la campagne finlandaise à la suite de notre accession à l'Union européenne, depuis le début de l'année 1995, malgré les investissements qui ont été faits ces dernières années pour innover et commercialiser. L'hiver en Laponie est évidemment devenu une attraction de plus en plus connue à l'étranger, et des activités exotiques telles que l'autoneige, les courses en traîneaux tirés par des chiens, les safaris de rennes ou les excursions à ski sont particulièrement populaires. Toutefois, du point de vue du développement durable les randonnées en véhicules à moteur ne sont pas considérées comme des activités particulièrement recommandables, bien que des options plus respectueuses de l'environnement en ce qui concerne le carburant aient été mises au point pour les moteurs. On constate, par ailleurs, des signes d'intérêt croissant parmi les Russes pour nos produits de tourisme rural.

Le tourisme rural ne se limite plus de nos jours au simple hébergement des visiteurs dans les stations touristiques rurales. C'est aujourd'hui une branche hautement diversifiée de l'industrie, qui propose et combine en unités commercialisables et qualifiées les différents atouts de la campagne finlandaise. Ceux-ci sont notamment:

- les bâtiments ruraux spacieux;
- la nature finlandaise non polluée, ses forêts et ses eaux;
- les divers artisanats de la population rurale.

Quelle que soit la forme et le cadre du tourisme rural, nous sommes toujours soucieux de l'environnement social et culturel et de la protection de la nature.

Les produits touristiques ruraux sont, par exemple:

- les cottages et résidences secondaires en location;
- les vacances avec pension complète ou demi-pension;
- les programmes d'activités et services;
- les hébergements *bed-and-breakfast* et les services de restauration.

Parmi les services ruraux d'aujourd'hui, l'on peut distinguer au moins les services suivants:

- les vacances à la ferme;
- les différents services d'information sur les forêts, les oiseaux ou autres intérêts du même ordre;
- les randonnées à bicyclette, en bateau, en canoë, à pied, à cheval ou par quelque autre moyen similaire;
- les excursions locales avec l'aide ou sous la conduite de personnes du cru ou de petits entrepreneurs;
- le tourisme de chasse et de pêche dans le style traditionnel des paysans locaux.

Comme en Finlande, l'industrie touristique de la Suède est essentiellement basée sur les aspects ruraux, tels que le paysage et la nature non polluée. Evitant tout ce qui peut rappeler le tourisme de masse, elle est focalisée sur la paix et le repos. Un de ses traits caractéristiques est également une protection de l'environnement de tout premier ordre. Une étude suédoise sur le tourisme des visiteurs étrangers indique qu'un Allemand sur quatre se rend dans un cottage et qu'un sur sept vient en Suède pour pêcher; que 10 pour cent des Hollandais viennent en Suède pour faire du canoë, tandis que les touristes suisses sont principalement intéressés par les randonnées dans les montagnes du nord du pays.

En 1990, le gouvernement suédois a adopté un vaste programme d'ajustement agricole, qui se propose de permettre des changements dans les structures de production des agriculteurs. Une des options recommandées était le tourisme rural. En tant que forme d'entreprise, il se répartit dans les catégories suivantes:

- les vacances à la ferme;
- la location à long terme d'habitations de vacances;
- la location à court terme;
- le logement suivant la formule du programme «Venez et vivez à la ferme»;
- les petits villages de cottages et;
- le camping à la ferme.

Parmi ces diverses catégories, les vacances à la ferme – une formule qui a commencé officiellement dès 1972 – ont perdu beaucoup de terrain, faute d'innovation et de marketing, et sont devenues par la suite relativement peu rentables. Par contre, le projet «Vivez dans une maison de campagne» (*Bo på Lantgård*), lancé dans le sud de la Suède, n'a cessé de prendre de l'extension. En 1994, les 358 fermes comprises dans le plan avaient déjà enregistré 65 261 nuitées. Pour être admise dans le projet, la maison doit être une maison qui fonctionne et la famille hôte doit être personnellement participante. Le système exige l'adhésion de la famille hôte à l'association régionale qui s'assure que les familles participantes appliquent bien les règles établies. Environ un tiers des clients viennent de l'étranger.

Les activités du tourisme rural en Suède comportent des visites d'exploitations agricoles, la pêche, la chasse, l'équitation et des expéditions guidées en forêt. Les visites d'exploitations agricoles fournissent aux visiteurs des informations sur les divers domaines de production, ainsi que l'occasion de faire des achats. Les expéditions guidées, lorsqu'il s'agit de présenter la forêt suédoise et l'économie forestière, prennent la forme de piques-niques ou de balades dans la nature; l'on pourra, par exemple, vous emmener voir un train de flottage de bois ou vous permettre de participer à une opération de transport en traîneau de bois de construction. Certaines exploitations agricoles sont gérées suivant les principes écologiques et donc s'abstiennent autant que possible d'utiliser des substances toxiques.

Plus de 10 000 exploitations agricoles suédoises, soit 12 pour cent, s'occupent de tourisme sous une forme ou une autre. La Fédération centrale des exploitants agricoles considère que le succès dans ce domaine tient à la modicité des coûts plutôt qu'à l'importance du revenu. Un des avantages du système est que l'exploitant, en étant toujours présent, peut maintenir ses services tout au long de l'année sans avoir à supporter un surplus de dépense important. Aujourd'hui, environ 500 exploitations agricoles participent au projet *Bo på Lantgård*. Leur chiffre d'affaire global, qui totalise actuellement 15 millions de couronnes, pourra éventuellement être amélioré grâce au nouveau projet *Svensk Lantmat* (ou Alimentation rurale suédoise), un projet lié aux activités d'hébergement des touristes et qui a pour but de vendre aux touristes des produits alimentaires purs, cultivés à la ferme, et des repas préemballés.

En Norvège, la location de cottages a déjà ses traditions, puisqu'elle se pratique depuis plus de cinquante ans. L'organisation centrale dans ce domaine compte plus de 2 000 cottages et logements de vacances à louer. Le système de vacances à la ferme possède sa propre organisation de réservation, laquelle peut proposer environ 250 sites. Les spécialités typiquement norvégiennes sont les loges de berger, sur les hauts plateaux (*fjelds*) où les touristes peuvent assister ou participer aux travaux rustiques. Le tourisme rural norvégien comporte même des prestations, qui dans un autre contexte relèvent caractéristiquement de l'éducation, telles que les visites d'une journée dans les exploitations agricoles, éventuellement équipées de musées ethnographiques privés, qui permettent aux visiteurs de regarder des artisans travailler. Bien d'autres attractions naturelles font aussi partie du tourisme rural norvégien, et notamment la pêche.

La Russie s'est également lancée dans le tourisme écologique, dit écotourisme, et propose maintenant diverses formules de tourisme respectueux de l'environnement. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) a organisé un séminaire sur les technologies de l'écotourisme, à Novgorod, en février 1997. Il est maintenant évident que le tourisme rural en Russie est devenu la branche prioritaire du développement et que de nombreuses petites entreprises s'occupent aujourd'hui d'écotourisme. Dans ce domaine, la formation est encore un problème, mais il sera résolu grâce à un projet triennal qui sera financé par le programme Tacis de l'Union européenne.

Pour revenir au cas de la Finlande, j'aimerais dire quelques mots du questionnaire récemment établi sur l'extension nationale du tourisme rural dans ses diverses formes. 1 756 entrepreneurs ont répondu à cette enquête, dont 72 pour cent sont des exploitants agricoles. 15 pour cent des répondants ont indiqué que le

tourisme rural était leur principale activité économique, et 82 pour cent qu'il n'était qu'une activité annexe. 76 pour cent des entrepreneurs, soit une nette majorité, louent des cottages en self-service. L'hébergement à la ferme est devenu la solution dans 23 pour cent des cas et le camping à proximité de la ferme dans 13 pour cent des cas.

La capacité totale de location porte sur 5 084 cottages, dont 933 en utilisation saisonnière. Le nombre moyen de cottages loués dans les exploitations agricoles était de 3,9, avec une moyenne de 4-6 lits par cottage. Si l'on additionne les différents modes d'hébergement du tourisme rural, le nombre total de lits est de l'ordre de 37 600.

Sur l'ensemble des répondants, 559 ne fournissaient que les services de logement et au moins 466 d'entre eux ne fournissaient que des cottages en self-service. Les repas étaient fournis par un total de 735 entrepreneurs, mais le nombre des entrepreneurs spécialisés uniquement dans cette forme de service n'était que de treize. Les repas sont fournis en particulier par les exploitants agricoles qui logent les clients dans le corps principal de la ferme. Des programmes d'activités n'étaient proposés que par 1 027 des répondants, les programmes les plus appréciés étant ceux qui concernaient la pêche, le canotage (ou le canoë), le ski (ou la randonnée), la présentation des activités agricoles, une exposition permanente des animaux domestiques, l'équitation, l'autoneige, et les excursions guidées en forêt. Le nombre d'exploitations agricoles fournissant la gamme complète de services – c'est à dire le logement, les repas et des programmes – était de 550 environ.

Les agents de commercialisation du tourisme rural en Finlande sont légions. Le plus important est l'association homologuée Lomarengas, qui va bientôt être transformée en société à responsabilité limitée. Néanmoins, un peu plus de la moitié des répondants ont déclaré s'occuper eux-mêmes de leur propre marketing.

Les réponses au questionnaire fournissent une base utile pour le développement ultérieur du tourisme rural. Ce travail de développement est actuellement préparé et coordonné par un groupe spécial travaillant en coopération et composé de personnes s'occupant de politique rurale et d'une équipe d'experts subordonnée s'occupant du tourisme rural. Cette dernière équipe spécialisée a plusieurs tâches. Tout d'abord, elle est chargée de mettre au point une stratégie à long terme et de recommander un programme pour le tourisme rural. Au niveau régional elle apportera son soutien à la promotion active de cette branche. Les exploitants seront aidés à travailler de concert à la production d'informations et au marketing de leurs produits touristiques. Enfin, le groupe peut faire des propositions et présenter des motions visant à l'adoption de nouvelles mesures législatives, de projets et de mesures de financement.

L'équipe d'experts a fixé trois objectifs ambitieux à atteindre avant l'année 2005:

- premièrement, la période moyenne d'utilisation des locaux des entreprises de tourisme rural pour l'hébergement des hôtes devrait passer de dix semaines par an, ce qui est la moyenne actuelle, à vingt-quatre semaines, grâce à quoi la croissance annuelle durant les cinq prochaines années devrait être d'au moins 10 pour cent;
- deuxièmement, le chiffre d'affaire total de l'industrie du tourisme rural devrait être pratiquement décuplé – pour atteindre 1,5 milliard de marks par an;
- troisièmement, le volume d'emplois dans l'activité du tourisme rural devrait s'accroître pour passer à 5 000 hommes-années.

Pour atteindre ces objectifs, des efforts systématiques et à long terme sont nécessaires à tous les niveaux. Dans ce travail nos atouts de base peuvent aussi être groupés en trois catégories:

1. nous devons avant tout baser nos efforts sur les ressources offertes par notre campagne et par la nature; le paysage finlandais, les grands espaces, la forêt, la culture et notre mode de vie représenté par notre population rurale traditionnelle;
2. nous avons un excellent et efficace contrôle de qualité;
3. nous avons de l'avance dans différents domaines du savoir-faire.

Ces différents atouts devraient nous aider à transformer la capacité des villages pour créer de nouveaux produits de services. Quand nous développerons dans l'avenir le tourisme rural et la coopération touristique, le village sera à la fois le centre environnemental et le centre d'opération de ce travail. Des modèles tels que l'*Austrian Dorf Urlaub*, le *Swiss Bauernhof Ferien* ou l'*Irish Green Ireland* pourraient nous servir d'exemples. Dans ces trois cas, le village possède un système commun de qualité exigeant l'unité linguistique et le consensus de tous les villageois sur le rôle des visiteurs en tant que clients.

Le développement à long terme du produit et ses différents instruments seront déterminants. Ces instruments doivent comporter une classification des hébergements (ce qu'on appelle le MALO), un système d'autocontrôle des services de restauration, une planification régionale et écologique de la sylviculture, des directives pour la conservation du patrimoine culturel et des paysages, ainsi que des instructions sur la manière d'appliquer les principes d'un tourisme responsable. Tout ceci devrait nous permettre de faire de la Finlande un pays de «Vacances rurales finlandaises», un produit de marque finlandais digne de confiance et aisément commercialisable dans le monde. Pour réussir sur le plan de l'exportation, les produits touristiques ruraux finlandais doivent en outre figurer au «guichet finlandais», un système ouvert de réservation et de distribution en temps réel. Ces produits doivent, bien entendu, répondre aux normes internationales. Comme le disait M. Rüdiger Lohf, qui dirige une agence de voyage allemande: «Indépendamment de la publicité, le touriste individuel continuera à se rendre dans les pays nordiques et le client classique du cottage trouvera toujours le moyen de se rendre dans son cottage, mais le client aisé ne recherchera que les endroits où le service ne consiste pas uniquement à laisser la clé sous le paillason».

Le programme d'action de la Commission de l'Union européenne en vue de promouvoir le tourisme a classé le tourisme rural parmi ses domaines prioritaires. De plus, l'Union n'a cessé d'attirer l'attention sur les formes et principes de tourisme évolués et respectueux de l'environnement. C'est ainsi que le cinquième programme d'action de la Communauté en faveur de l'environnement, qui porte sur les années 1993-1997, classe le tourisme parmi ses cinq domaines d'action prioritaires. Cette action concerne en particulier la planification du tourisme dans les régions côtières et montagneuses, ainsi que le développement des produits touristiques dans les autres régions conformément aux principes d'innocuité pour l'environnement.

De même, en mars 1993, a été adopté dans l'Union un projet de gestion et de contrôle de l'environnement, le projet EMAS (*Environmental Management and Audit Scheme*), auquel les entreprises peuvent participer sur si elles le veulent. Aux termes de ce programme, l'entreprise ou l'un ou l'autre de ses points de vente devra faire ou faire faire des éco-audits neutres pour pouvoir améliorer régulièrement leurs capacités de gestion environnementale.

Au début des années 90, la Finlande était encore visiblement à la traîne par rapport à des pays tels que la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède en ce qui concerne la protection de l'environnement en matière de tourisme. En 1993, l'Office du tourisme finlandais a commencé à parler des principes fondamentaux du tourisme durable et a adopté un projet visant à promouvoir et à développer un tourisme respectueux de l'environnement. Le projet prévoyait dix études de l'impact environnemental des différents types d'entreprises touristiques. Deux de ces entreprises étaient des fermes touristiques du centre de la Finlande. A la suite des travaux du projet, les fermes pilotes ont renoncé à l'utilisation de biens jetables, ont réduit leur production de déchets, ont amélioré leur technique de tri et ont fait une consommation plus économe de matières premières, d'eau et d'énergie.

Toutes les parties convenant que le projet devrait être poursuivi, le ministère du Commerce et de l'Industrie a publié, en 1995, un manuel sur le tourisme respectueux de l'environnement. Sous ce rapport, plusieurs ministères se sont engagés dans un projet financé conjointement et visant à créer un système de gestion environnementale ou SGE, pour les entreprises touristiques. Ce système sera basé sur le plan ISO 9000 de contrôle de la qualité et pourra certifier le respect des normes de qualité en se référant au BS britannique 7750 dont l'application a été étendue à l'ensemble de l'Europe. Le SGE devrait pouvoir entrer en application cette année.

La Finlande a également vu la création d'une nouvelle organisation dans ce domaine – l'Association du tourisme vert en Finlande. Elle publie un périodique (Tourisme et Nature), le *Luontomatkailu* pour promouvoir parmi les entreprises touristiques des attitudes responsables concernant l'environnement. L'Association considère que l'entrepreneur qui gère une affaire touristique, tout comme les agences de voyage, doivent être bien et largement informés sur la nature et l'écologie de leur région. La revue ne s'occupera pas des manifestations ou services qui ne concernent pas directement la nature. Un produit touristique qui se fonde sur la nature doit être quelque chose d'authentique; il ne doit jamais proposer une expérience médiocre, artificielle ou même vile.

Les autorités publiques chargées du tourisme sont bien conscientes que le touriste de l'avenir sera de plus en plus attiré par le voyage axé sur un thème ou une expérience définis. Il sera de plus en plus exigeant quant à la haute qualité des prestations offertes par le lieu de destination. Les activités qui se déroulent dans un cadre naturel exerceront un attrait particulier: safaris, canoë, pêche, randonnées, cyclisme etc., où le touriste interagit avec le milieu naturel. Là, l'organisateur doit avoir à la fois le consentement du propriétaire foncier et le soutien de la population locale. Initialement, il serait recommandable de s'informer de l'opinion de la population locale quant au genre de touristes amateurs de nature qu'elle préfère voir sur ses terres: pêcheurs, chasseurs, randonneurs, ramasseurs de fruits sauvages, surfeurs, ou plus généralement jeunes, retraités, familles, célibataires ou autres catégories de personnes ?

Sans entrer dans le détail des plans d'aide financière s'adressant au tourisme rural, je mentionnerai simplement l'aide prévue aux termes des objectifs 5b et 6 des programmes de Fonds structurels de l'Union européenne. De même, les programmes de financement régional prévus par l'initiative communautaire LEADER II voient également d'un oeil favorable le tourisme rural. Les moyens financiers disponibles prévus par la législation nationale finlandaise sur les activités économiques rurales fournissent un cadre réglementaire pour le subventionnement des projets de développement et d'investissement mis en œuvre par les entreprises de tourisme concernant les exploitations agricoles. Dans ce cas, les critères à appliquer sont ceux qui se fondent sur le développement durable du tourisme.

J'aimerais faire observer pour conclure que le développement du tourisme rural en appliquant les principes de responsabilité des entreprises de tourisme signifie aussi que le tourisme rural doit, dans toute ses formes, tenir compte également de l'environnement social et culturel, tout autant que de la

conservation de la nature. Il faut coordonner les objectifs de développement du tourisme avec les principes du développement durable, de la protection de l'environnement, de la conservation de la nature, de la biodiversité et avec les exigences de la population locale et des touristes eux-mêmes. Pour le consommateur, le principe de responsabilité implique une amélioration de la qualité déjà avérée et pour le chef d'entreprise et toute la branche du tourisme des chances de pouvoir poursuivre longtemps leurs opérations.

**THEME 4****PROBLEMES SPATIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX SPECIFIQUES AUX REGIONS DU  
NORD DE LA MER BALTIQUE ET AUX REGIONS POLAIRES ARCTIQUES**

**PRESIDENT DE SEANCE:** M<sup>me</sup> Oddrunn Pettersen  
Secrétaire Général  
Région Euro-Artique de Barents  
Kirkenes  
Norvège

**RAPPORTS PRESENTES PAR:**

M. Juhani MALJONEN  
Directeur of de l'aménagement du territoire  
Ministère de l'Environnement  
Helsinki..... 157

M<sup>me</sup> Helle FISCHER  
Ministère de l'Environnement et de l'Energie  
Copenhague ..... 163

M. Ola SKAUGE  
Ministère de l'Environnement  
Oslo..... 173

M<sup>me</sup> Maisa SIIRALA  
Institut finlandais de l'Environnement  
Helsinki..... 183

M. Lars HUSBERGER  
Conseil suédois du logement,  
de la construction et de la planification  
Karlskrona..... 197

## **PROBLEMES SPATIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX SPECIFIQUES AUX REGIONS DU NORD DE LA MER BALTIQUE ET AUX REGIONS POLAIRES ARCTIQUES**

### **Coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire entre la Finlande et la Russie**

**M. Juhani MALJONEN**  
**Directeur de l'aménagement du territoire**  
**Ministère de l'Environnement**  
**Helsinki, Finlande**

1. Le début des années 90 a été marqué par une nouvelle étape dans la coopération transfrontalière entre la Finlande et la Fédération de Russie à la suite des changements intervenues. La coopération intergouvernementale mise en place s'est élargie pour donner lieu, des deux côtés de la frontière, à des échanges entre organisations régionales et locales officielles, entreprises et citoyens. Un accord de coopération dans les régions frontalières entre la Finlande et la Fédération de Russie est entré en vigueur en août 1992.

Un premier contact avait déjà été pris en matière d'aménagement du territoire sous les auspices du Comité de coopération scientifique et technique pour la construction. Face au développement de la coopération transfrontalière dans divers secteurs, la nécessité d'établir une communication entre les niveaux central, régional et local en matière d'utilisation des sols et de réseaux d'infrastructures s'est fait de plus en plus sentir. En effet, la coopération économique se ressentait de propositions et de plans contradictoires établis par les diverses parties sans faire l'objet d'un accord et d'une coordination suffisants. Il était donc opportun que les autorités chargées de l'aménagement du territoire des deux côtés de la frontière engagent des discussions en vue d'un rapprochement.

2. Parallèlement, l'Union européenne élaborait un document sur l'aménagement régional en Europe, Europe 2000, qui visait à mettre en place des réseaux européens concernant notamment la circulation, l'énergie et la communication de données. Il a aussi été question de prolonger ces réseaux au-delà des frontières de l'Union européenne. Par ailleurs, les Etats membres de l'Union européenne voulaient faire valoir leur droit d'implanter ces réseaux dans leurs frontières. C'est pourquoi les Etats membres et l'Union européenne ont commencé à travailler sur un schéma de développement de l'espace communautaire. Les ministres chargés de l'aménagement du territoire dans la région de la mer Baltique se sont mis à élaborer des plans et des stratégies d'aménagement régional pour l'an 2010 (VASAB 2010). Parallèlement, la Fédération de Russie a présenté la structure générale de l'aménagement du territoire et du logement en Russie. En Finlande, le ministère de l'Environnement a élaboré un document détaillé sur les perspectives en matière d'aménagement du territoire intitulé «Finlande 2017, structure de l'espace et utilisation des sols».

3. En septembre 1993, le ministère finlandais de l'Environnement et le Minstroï, ministère de la Construction de la Fédération de Russie (aujourd'hui Gosstroï, Comité pour la construction), ont engagé des discussions préliminaires sur une éventuelle coopération en matière d'aménagement du territoire des deux côtés de la frontière commune. Une nouvelle section de travail a été créée dans le cadre du groupe

spécialisé dans le secteur de la construction du Comité de la coopération scientifique et technique en matière de construction des deux pays, pour évaluer les possibilités de développement d'une coopération pratique dans les domaines de l'utilisation des sols, de l'aménagement du territoire et de l'infrastructure. L'idée de base était de faire participer les régions frontalières à ces travaux et de les encourager à prendre part aux activités de la section de travail. Une proposition commune de programme de travail a été mise au point en novembre 1994; elle reposait sur l'échange traditionnel d'experts et d'informations même si la coopération devait aussi porter sur certains types de projets. Etant donné qu'à cette époque la Finlande adhérait également à l'Union européenne, le programme de travail a été modifié d'emblée au début de 1995 pour correspondre aux travaux menés dans le cadre de l'Union européenne et un financement de cette dernière a été recherché. Pour ce qui est des travaux supplémentaires, des instituts et des ingénieurs conseils spécialisés dans l'aménagement du territoire ont aussi été engagés en août 1995. Au début de 1996, des fonds ont été obtenus auprès de l'Union européenne. Les travaux ont pu commencer dans la pratique et un financement a été sollicité auprès de Tacis/Bistro pour la partie russe.

4. Le projet d'étude régionale sur la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire des régions frontalières de la Finlande et de la Russie a été élaboré en Finlande par le ministère de l'Environnement en collaboration avec les conseils régionaux de Kymenlaakso, de Carélie du sud, de Carélie du Nord, de Kainuu, d'Ostrobothnia et de Lapland et en Russie par le Gosstroï en coopération avec la région de Leningrad, la République de Carélie et la région de Mourmansk.

Dans la pratique, le projet repose sur les quatre zones d'aménagement suivantes:

- zone d'aménagement entre la partie sud de la Finlande et Saint-Pétersbourg, qui s'étend d'Helsinki à Saint-Pétersbourg;
- zone d'aménagement de la Carélie, qui va de Vaasa en passant par Joensuu (Finlande) à Petrozavodsk (Russie);
- zone d'aménagement d'Arkhangelsk, située entre Oulu (Finlande) et Arkhangelsk (Russie);
- zone d'aménagement autour de la mer de Barents, comprise entre Kemi (Finlande) et Mourmansk (Russie).

5. Le projet s'appuiera sur les plans et les projets existants élaborés des deux côtés de la frontière, en matière de structures régionales, d'infrastructures et d'environnement. Le but est de favoriser des projets communs conformément aux principes du développement durable. Il sera tenu compte des perspectives et des ressources de l'Union européenne, notamment des possibilités d'avoir recours aux programmes révisés de financement Interreg et Tacis dans les régions frontalières et aux moyens d'aménagement du territoire et de planification écologique.

Les principaux objectifs de cette étude régionale sont les suivants:

- établir des relations et un réseau de coopération entre les collectivités régionales, les responsables de l'aménagement du territoire et divers experts;
- obtenir des informations sur les pratiques des deux pays en matière d'aménagement et mettre au point des procédures communes;

- réunir et analyser des informations sur la situation actuelle et les activités menées dans le cadre de l'aménagement du territoire;
- dresser une liste prioritaire de projets pilotes en matière d'aménagement du territoire qui seront exécutés à l'issue de cette étude; et
- créer une base pour mettre au point un cofinancement international des projets pilotes.

Le projet doit être achevé le 31 mai 1997. Le rapport d'activité a été remis à l'Union européenne en novembre 1996.

6. La méthode de travail a consisté à partir de la base pour aller dans le sens de la subsidiarité, méthode qui, du moins en principe, est couramment utilisée en Europe en matière d'aménagement. Il faut maintenant créer le système de communication que la nouvelle situation requiert, entamer des discussions et élaborer des lignes directrices pour l'avenir. Il ne faut pas simplement accepter un modèle traditionnel donné mais se demander si les tendances, les mesures et l'évaluation des développements actuels peuvent toujours être considérés comme d'actualité, réalistes et acceptables. Cela dit, le rapport définitif ne sera au mieux qu'un résumé permettant d'évaluer l'ensemble des points de départ. En d'autres termes, il servira de base aux autres modules d'aménagement du territoire. Il s'agit davantage d'un document de synthèse, d'un document d'orientation et d'une compilation d'«études régionales» générales que d'un scénario exhaustif et achevé.

Dans le cadre du modèle de travail qui repose sur quatre axes de développement, il existe toujours un risque de concurrence entre les régions, les cabinets d'experts et instituts spécialisés en planification, voire l'administration centrale dans les deux pays, qui compromettrait, rendrait difficile ou empêcherait, du moins en partie, les travaux. Pourtant, il n'en a pas été ainsi cette fois-ci. Les éléments produits par les diverses zones n'ont pas été trop disparates et les contributions des régions n'ont pas été déséquilibrées. Le programme de travail et les compétences des parties peuvent, dans certains cas, avoir donné lieu à certains malentendus. L'une des tâches les plus difficiles a consisté à diffuser suffisamment d'informations générales aux très nombreuses parties intéressées.

7. L'étude a tenu compte à la fois des grands axes de l'aménagement du territoire dans son ensemble et de l'évaluation des projets pratiques. Toutefois, il a jusqu'à présent été inutile de donner trop de précisions techniques sur la manière dont les travaux devaient être menés et sur ce qu'ils devaient privilégier. Bien que les quatre zones d'aménagement présentent de nombreuses analogies, elles présentent aussi des différences; c'est pourquoi les parties qui travaillent dans chacune d'entre elles devraient arrêter leur propre plan de travail et recenser les principaux points sensibles.

Des changements et des développements intéressants ont caractérisé les travaux au cours des deux dernières années. Au début, l'espace a été privilégié. Plus tard cependant, l'aménagement de l'espace, bien que toujours d'actualité, a été supplanté par l'évaluation des projets pratiques, notamment parce que le développement de la coopération européenne en matière d'aménagement du territoire a été plus lent et plus compliqué que prévu.

Il faut aussi tenir compte de manière réaliste des grandes différences qui caractérisent les pratiques administratives, la conjoncture économique et les difficultés pratiques qui s'ensuivent. Il a été plus difficile que prévu d'obtenir des fonds pour la partie russe.

8. Il va sans dire que les parties qui travaillent dans les régions des deux côtés de la frontière ont, lorsqu'elles ont réuni et examiné ces éléments, été attentives aux points de vue exprimés par les organes

de décision à l'échelon national et par les diverses administrations centrales et les ont anticipés. Les parties régionales de chaque côté de la frontière ont aussi tenu compte des plans et des projets nationaux existant. Les travaux actuels ne permettront pas de résoudre les questions qui relèvent, en réalité, des organes de décision nationaux. Chaque secteur administratif élaborera des solutions dans son propre domaine et les soumettra à l'organe de décision national compétent. Du point de vue des parties, il est tout à la fois acceptable et naturel qu'elles influencent et esquissent les décisions futures également au niveau de l'administration centrale tout en favorisant les questions qui sont importantes pour elles-mêmes.

C'est ainsi qu'avant d'élaborer leur rapport, les administrations centrales évaluent, du moins à un niveau général, les éléments réunis jusqu'à présent et les mesures ultérieures possibles. Plusieurs grands projets touchant aux structures régionales sont à très long terme (ils couvrent des années, voire des dizaines d'années) et il n'est pas encore possible, au niveau national ou régional, de s'engager fermement en faveur de ces projets ni de les lancer.

Le ministère finlandais de l'Environnement a présenté le rapport d'activité et les travaux à un groupe de suivi spécial au niveau ministériel en Finlande. Les autres parties représentées dans ce groupe comprennent le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère des Transports, le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur.

Du côté russe, le Comité d'Etat de la planification et du logement du Gosstroï a pris connaissance des travaux et en a discuté dans le cadre des débats sur l'aménagement général de l'espace et le logement en Russie et de plusieurs programmes relatifs à la partie nord-ouest de la Russie, avec des représentants de tous les ministères, républiques et régions concernés et de la ville de Saint-Petersbourg.

9. Le rapport d'étude contient une partie sur la question à l'échelon national sous forme de préface, une partie sur les quatre axes de développement et une autre sur l'écotourisme dans les régions frontalières en tant qu'exemple pilote. Tel est l'essentiel de l'étude qui est présentée sous la forme la plus compacte possible. Les éléments d'information figurent dans d'autres parties et constituent des fichiers distincts pour chaque zone d'aménagement.

Ces éléments ont été réunis lors des séminaires et des séances de travail de groupe commun qui se sont tenus à la fois en Finlande et en Russie.

Les participants aux séminaires sur les différentes zones d'aménagement ont pu réunir et analyser les éléments disponibles grâce à la manière dont les groupes de travail sur les questions essentielles avaient été organisés dans la pratique.

D'une manière générale, les groupes de travail sur les sujets ci-après ont été formés lors de sessions:

- questions/économie générale en matière d'aménagement;
- transport;
- environnement;
- tourisme/culture/nature.

Les objectifs des travaux de groupe:

- étaient concrets et ont débouché sur des propositions tangibles;
- consistaient à formuler des propositions appelant un complément d'examen;
- étaient de formuler des propositions qui seraient abordées ultérieurement et dont la priorité était

moindre.

10. Du côté finlandais, l'examen auquel il a été procédé au niveau national repose essentiellement sur le document «Finlande 2017, l'aménagement de l'espace et l'utilisation des sols» de 1995, mis à jour par des renseignements sur de nombreux programmes internationaux et programmes de l'Union européenne et projets en cours d'élaboration (Europe 2000+, Baltic Sea Vision 2010, Natura 2000, Schéma de développement de l'espace communautaire, Réseaux transeuropéens (TEN)). Certaines rubriques étaient intitulées: Vue d'ensemble des systèmes d'aménagement; généralités et objectifs; structure régionale/développement international; perspectives en matière d'aménagement à l'horizon 2017; points de départ/développement durable, objectifs essentiels à l'échelon national; utilisation des sols 2017; structure des régions et de l'habitat 2017; zones servant de cadre à une structure régionale et à une structure de l'habitat.

La Russie a pris comme points de départ, comme indiqué précédemment, la structure de l'aménagement du territoire et le logement en Russie à partir de 1994 et les travaux d'aménagement du territoire en cours dans le nord-ouest.

11. Le présent rapport (daté du 15 avril 1997) fait état des résultats obtenus dans les zones d'aménagement et montre que dans la zone comprise entre le sud de la Finlande et Saint-Pétersbourg, toutes les parties concernées trouvent utile de continuer à se pencher sur l'aménagement du territoire et à intensifier la coopération; il existe d'autres zones d'aménagement où il est moins urgent d'aménager l'espace mais dans lesquelles il serait tout de même utile de prévoir diverses activités à l'échelon régional en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation des sols.

Les projets d'aménagement du territoire, qui sont réels et réalistes, sont exécutés dans la zone d'aménagement méridionale dont certaines parties se trouvent le long de la frontière où il faudra aussi réorganiser les transports. Ces zones sont celles de Lappeenran-ta-Nuijamaa-Viipuri, d'Imatra-Svetogorsk, de Vaalimaa et de Vainikkala. Il faudrait aussi par exemple étudier les zones qui pourraient faire partie de la ceinture verte dans les deux pays. La zone d'Arkhangelsk entre autres et la zone de Vartius à la frontière peuvent être examinées du point de vue de l'aménagement du territoire des deux côtés de la frontière. La zone de la mer de Barents est également envisageable parce que la région de Mourmansk exécute le premier plan régional d'aménagement de l'espace et se fonde également sur l'expérience finlandaise en matière d'aménagement du territoire en essayant d'instituer une coopération pour que les plans relatifs à la région de Lapland en Finlande et à la région de Mourmansk en Russie tiennent compte de ceux qui existent de l'autre côté de la frontière. S'agissant de la zone d'aménagement de la Carélie, il est essentiel d'en faire une zone de développement international qui aille de l'Atlantique, en passant par la Norvège, la Suède et la Finlande, à la Carélie et à la Russie et qui puisse faire l'objet de plusieurs mesures communes notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'environnement, la nature et le tourisme.

12. Le projet pilote intitulé «développement de l'écotourisme dans les régions frontalières de la Finlande et de la Russie» est destiné à donner des résultats pratiques pour évaluer les possibilités d'écotourisme, d'activités dans des zones restées intactes et de tourisme culturel en relation avec l'utilisation des sols et le respect de l'environnement. Le projet pilote renvoie à des sites naturels de divers types sur chacun des quatre grands axes des deux côtés de la frontière. Le fait que l'expert finlandais travaille en même temps sur le programme de développement du tourisme dans la région de Leningrad, la république de Carélie et la région de Mourmansk, à la demande de ces dernières, présente aussi un certain avantage pour ces travaux.

13. Les travaux menés permettent d'obtenir des renseignements sur le développement de

l'infrastructure dans la région frontalière qui serviront à l'Union européenne et le programme national et régional, par exemple, les principes des travaux préparatoires du schéma de développement de l'espace communautaire et de la coopération dans la région de la mer Baltique notamment VASAB 2010. Les résultats de ce projet sont utiles à l'Union européenne pour relier les objectifs des programmes Interreg et des programmes Tacis.

Du point de vue finlandais, il importe de souligner que l'aménagement des petites infrastructures dans les régions frontalières de la Finlande et de la Russie est capital, également pour les grandes entités régionales. Il est possible, avec des moyens financiers relativement modestes, d'obtenir des résultats notables au niveau du développement régional de tous les réseaux européens, ce dont il faudrait tenir compte pour perfectionner les systèmes de financement de l'Union européenne.

14. Cette première étape des travaux consacrés à la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire a permis d'établir des liens (une collaboration), d'instituer un système de travail afin de coopérer (coordination), de réunir les premiers éléments obtenus par les divers services chargés de l'aménagement du territoire et les grands services spécialisés sur les questions de coopération en matière d'aménagement du territoire (activités menées) ainsi que les premiers résultats des discussions consacrées à ce sujet (marche à suivre).

## **PROBLEMES SPATIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX SPECIFIQUES AUX REGIONS DU NORD DE LA MER BALTIQUE ET AUX REGIONS POLAIRES ARCTIQUES**

### **Développement et protection des zones côtières autour de la mer Baltique**

**M<sup>me</sup> Helle FISCHER**  
**Ministère de l'Environnement et de l'Energie**  
**Copenhague, Danemark**

#### **Introduction**

Les ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement de l'ensemble des pays bordant la mer Baltique se sont réunis à la 4<sup>e</sup> Conférence des ministres, le 22 octobre 1996, à Stockholm. L'un des principaux thèmes de la conférence a été la discussion et l'adoption d'une proposition de directives communes pour l'aménagement du territoire dans la zone côtière intitulée Recommandations communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière dans la région de la mer Baltique.

Tous les ministres ont approuvé la proposition. Chaque pays devra maintenant, quant à lui, mettre en œuvre les recommandations touchant la zone côtière dans ses politiques et législations nationales.

Le présent article décrit la toile de fond de cette initiative ainsi que le but des recommandations communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière dans la région de la mer Baltique. Cette description est suivie d'une description plus détaillée des diverses recommandations. Enfin, les recommandations sont placées en perspective et leur importance par rapport au développement physique et spatial futur de la zone côtière dans la région de la mer Baltique est évaluée.

#### **Toile de fond**

##### **VASAB 2010**

L'initiative de dégager des recommandations communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière s'inscrit dans une stratégie et un grand programme d'action majeurs concernant le développement physique et fonctionnel dans la totalité de la région de la mer Baltique. En 1992, les ministres responsables de l'aménagement de tous les pays bordant la mer Baltique ont lancé l'élaboration d'un document mettant en perspective l'aménagement du territoire de la région.

Des représentants des services d'aménagement du Bélarus, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Allemagne (Bonn, Mecklenbourg-Poméranie occidentale, Schleswig-Holstein), de la Lettonie, de la Lituanie, de la Norvège, de la Pologne, de la Russie (Kaliningrad, Saint-Pétersbourg) et de la Suède ont participé au Groupe de travail. Le rapport intitulé Prospective et stratégies autour de la mer Baltique 2010 (VASAB 2010) et les vingt et une actions envisagées ont été présentés et approuvés à la 3<sup>e</sup> Conférence des ministres en décembre 1994 à Tallinn.

Ce rapport présente un cadre pour l'aménagement du territoire dans la région de la mer Baltique (Baltic

Sea Region, BSR), dont le but est d'assurer que «la région de la mer Baltique développe une identité forte fondée sur la durabilité, sur une cohésion spatiale renforcée et sur une coopération transfrontalière. La prospective et les stratégies contribueront à harmoniser les aspects spatiaux des divers programmes politiques et initiatives dans la région».

La prospective décrit le développement futur en termes spatiaux, les exprimant à travers trois structures spatiales fondamentales:

<i>les perles</i>	villes et réseaux urbains
<i>les colliers</i>	réseaux de mobilité et approvisionnement en énergie (ports, chemins de fer, routes, aéroports, télécommunications, oléoducs, électricité)
<i>les pièces</i>	types spécifiques de territoire (zones côtières, îles, zones frontalières, zones agricoles, paysages culturels intéressants, zones forestières, biotopes humides, zones protégées)

et à travers le processus de planification:

<i>le système</i>	aménagement du territoire (approches institutionnelles et procéduriales et problèmes de l'aménagement du territoire dans les divers pays).
-------------------	--

Sur la base de cette prospective, les stratégies et actions qui doivent la concrétiser sont formulées pour chaque structure spatiale et chaque processus d'aménagement. L'ensemble des vingt et une actions ont été approuvées par les ministres. Certaines d'entre elles ont une dimension régionale et n'intéresseront qu'un petit nombre de pays, tandis que d'autres concernent la totalité de la région de la mer Baltique.

Un Comité pour le développement spatial dans la région de la mer Baltique (ci-après dénommé comité VASAB), composé de hauts fonctionnaires, a été établi par les ministres et chargé d'assurer la mise en œuvre des vingt et une actions et l'approfondissement de la coopération dans la région de la mer Baltique<sup>1</sup>.

L'une des actions qui concerne l'ensemble des pays participants est un projet tendant à «élaborer des directives pour l'aménagement du territoire dans la zone côtière», qui repose sur l'idée que «l'aménagement de la zone côtière doit répondre à un souci d'équilibrer développement et protection».

#### Pourquoi avons-nous besoin de directives communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière ?

Les zones côtières, dans la région de la mer Baltique, sont caractérisées par d'importantes différences régionales en termes d'occupation des sols et de rythmes de développement. Le scénario est en constante évolution. En plus d'un certain nombre d'autres facteurs, les changements politiques dramatiques survenus dans la région de la mer Baltique après la chute du mur, l'indépendance des Etats baltes et l'appartenance à l'Union européenne de la Suède et de la Finlande, vont influencer sur l'utilisation des paysages. Un nombre croissant d'activités économiques aboutiront à de nouvelles incorporations de territoires à des fins d'urbanisation, d'installations industrielles, d'infrastructures et d'équipements touristiques dans les zones côtières.

Au Danemark, un tiers de la ligne côtière consiste en zones bâties ou en zones qui ont été réservées pour

<sup>1</sup> Une description plus détaillée de ce travail a été présentée par M<sup>me</sup> Dzintra Umpace, Lettonie, au début du séminaire.

des activités de développement. La moitié de la ligne côtière est visuellement touchée par ce phénomène, qui se constate également à proximité des capitales des pays bordant la mer Baltique, ainsi que des grandes villes situées dans la zone côtière, comme par exemple Stockholm, Helsinki, Saint-Petersbourg, Tallinn, Riga, Kleipeda, Rostock, Lübeck et Malmö.

Le long du golfe de Botnie et de toute la partie orientale de la mer Baltique, d'énormes territoires ne comportent que peu ou pas de zones bâties. Certains sont utilisés à des fins d'agriculture ou de sylviculture, tandis que d'autres ont été désignés comme divers types de zones protégées ou de zones réservées. Dans la partie orientale de la région de la mer Baltique en particulier, il est toujours possible de trouver de la «nature vierge» où la faune et la flore, dans une large mesure, restent non touchées par l'activité humaine.

L'industrie touristique est l'une de celles qui connaissent la croissance la plus rapide dans le monde. Dans de nombreux pays, le tourisme apporte une contribution majeure à l'économie nationale, tant en termes d'emploi qu'en termes de gains en devises.

Il est évident que d'importants secteurs des régions côtières entourant la mer Baltique présentent une valeur d'attrait spéciale qui pourrait être beaucoup plus utilisée que ce n'est le cas aujourd'hui. La nature et la culture de la région de la mer Baltique sont par bien des aspects différents de ce qu'elles sont dans le reste de l'Europe. Elles se caractérisent par des plages de sable blanc ou par des côtes rocheuses, des îles et des archipels d'une beauté sans pareille, par des villes et villages médiévaux d'un grand intérêt architectural, ainsi que par de petits villages de pêcheurs pittoresques situés dans la zone côtière ou très près de celle-ci.

Une condition préalable fondamentale, pour assurer que cet attrait reste un atout actif favorisant à la fois le niveau de vie de la population locale et le développement futur du secteur touristique, est de protéger l'environnement culturel et naturel grâce à une planification fonctionnelle et adaptée bien étudiée. L'utilisation faite des régions côtières dans le sud de l'Europe, où le développement de l'industrie touristique a souvent été dramatique et anarchique, est très éclairant sur ce qui peut arriver si les instruments de planification ne permettent pas de réglementer de manière adéquate l'exploitation territoriale.

Les pays en transition sont confrontés à des défis majeurs et à de nombreux choix pour la détermination du développement futur dans les régions côtières. Il s'agit en effet de prendre les mesures appropriées pour assurer le développement socio-économique à long terme des régions côtières, de promouvoir la durabilité environnementale et de protéger l'environnement naturel et le patrimoine culturel.

#### Législation en vigueur en matière d'aménagement du territoire concernant les activités dans les zones côtières de la région de la mer Baltique

La plupart des pays de la BSR possèdent, dans leur législation, des dispositions qui réglementent les activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement naturel de la bande côtière à l'extérieur des zones urbaines. La largeur de cette zone de protection varie de 100 à 300 mètres vers l'intérieur à partir de la mer. Dans tout le pays, cette zone est une zone de protection qui est soumise à des restrictions claires et souvent très strictes en matière de construction et de développement ou à l'interdiction absolue d'y construire. Dans plusieurs pays, cette zone ou cette bordure est appelée «zone de protection naturelle». La Suède et la Lettonie ont instauré une bande marine protégée.

Il n'y a pas de directives claires, toutefois, concernant la zone située au-delà de cette zone de protection. Autrement dit, la construction de nouvelles habitations, d'hôtels et d'installations techniques derrière la zone de protection ne sont pas régies par des règles spécifiques. Cela peut avoir un impact crucial à la fois sur l'effet visuel de la côte et sur l'accès du public à la côte, la plage ou la mer.

L'intention sous-jacente aux nouvelles recommandations côtières est de définir une zone qui ne serait pas de la même nature que la zone de protection existante de 100 à 300 mètres, et où l'on devrait pouvoir tenir compte des conditions spéciales et du potentiel de développement des diverses zones côtières, c'est-à-dire formuler des directives qui régleraient, mais qui en même temps autoriseraient l'expression de différents intérêts dans la zone côtière. Par conséquent, l'intention a été de définir non pas une nouvelle zone de protection, mais plutôt une nouvelle zone d'aménagement<sup>1</sup>, différente.

### Expérience danoise

Au Danemark, le développement des zones côtières est surveillé depuis de nombreuses années. Au cours des quarante à cinquante dernières années, une partie croissante des zones côtières a été utilisée à diverses fins. Les villes et les conglomérations urbaines se sont développées le long de la côte, des zones comportant des maisons d'été et des centres de vacances se sont développées extrêmement vite dans les régions proches de la côte, et des installations techniques telles que centrales électriques et décharges ont augmenté en taille et ont accru leur emprise sur la zone côtière plus que cela n'a jamais été le cas dans le passé.

La menace liée aux développements actuels dans la zone côtière a amené le Parlement danois à décider d'introduire un certain nombre de dispositions spéciales dans la loi d'aménagement danoise concernant les activités situées dans une zone de trois kilomètres à l'extérieur des zones urbaines existantes, ainsi qu'un certain nombre de règles spéciales pour les parties de zones urbaines situées à proximité de la côte. En même temps, le parlement danois a décidé d'élargir la zone de protection côtière de 100 à 300 mètres, au motif que la zone de 100 mètres était trop étroite.

Le but des nouvelles dispositions de la loi d'aménagement est de limiter la construction d'habitations et d'autres bâtiments dans la zone côtière, surtout dans les étendues libres, et d'assurer que les bâtiments qui doivent être situés près de la côte soient construits de telle manière que leur impact sur le paysage côtier soit réduit au minimum<sup>2</sup>.

Etant donné son expérience, le Danemark a offert de prendre en charge l'essentiel de l'élaboration et de la formulation de directives communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière dans la région de la mer Baltique, en étroite consultation avec tous les pays participants. L'expérience danoise en matière de planification côtière concrétisée dans la législation danoise a donc été prise en considération dans la formulation des recommandations pour la totalité de la région de la mer Baltique.

### **Recommandations côtières**

La question du développement et de la gestion de la zone côtière a également figuré à l'ordre du jour d'autres pays dans l'arène internationale au cours de ces dernières années. On le voit, par exemple, au grand nombre de programmes et d'activités internationales se rapportant à la zone côtière.

---

1 Une définition de la zone d'aménagement est donnée dans la section: recommandations communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière.

1 En avril 1997, le département d'aménagement du territoire du ministère de l'Environnement et de l'énergie du Danemark éditera une publication sur l'aménagement du territoire dans la zone côtière danoise.

La gestion intégrée de la zone côtière est une méthode intégrale, intersectorielle, comprenant tous les secteurs qui ont un impact sur la zone côtière. L'OCDE applique cette méthode à ce sujet depuis plusieurs années et est en train de préparer un examen des progrès réalisés vers une gestion intégrée de la zone côtière dans divers pays de l'OCDE. En février 1996, la Commission de l'Union européenne a lancé un programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières.

Le comité VASAB a suivi de près le débat international. Les analyses et réglementations ont été utilisées comme sources d'inspiration pour les recommandations côtières ou y ont été directement intégrées.

La plus importante est la définition de la zone côtière contenue dans la Recommandation 15/1 de HELCOM<sup>1</sup>, protection de la bande côtière, adoptée en mars 1994.

La Recommandation 15/1 de HELCOM exprime une «profonde préoccupation devant la pression croissante s'exerçant en faveur de l'exploitation commerciale de la côte naturelle subsistante, surtout dans les pays en transition économique et dans ceux qui ne possèdent aucune législation pour la protection de la côte, et devant les conséquences qui pourraient en résulter pour l'environnement côtier et pour la diversité biologique de l'ensemble de la région baltique».

Cette recommandation précise qu'une amélioration de l'environnement marin dans la mer Baltique doit être envisagée dans le contexte d'une amélioration sur le plan environnemental des activités basées à terre. A ce propos, une zone d'aménagement de trois kilomètres est définie, dans laquelle «la construction de bâtiments importants et d'autres modifications permanentes majeures dans la nature et le paysage doit être précédée d'un plan d'occupation des sols approprié, comprenant une étude d'impact, approuvée au moins à l'échelon régional».

En plus de la Recommandation 15/1 de HELCOM, des parties pertinentes de la Recommandation 15/5 de HELCOM du 10 mars 1994 concernant un «système de zones côtières et marines protégées de la mer Baltique (BSPA)» et de la Recommandation 16/3 du 15 mars 1995 de HELCOM concernant la «préservation de la dynamique côtière naturelle» ont été incorporées aux recommandations du comité VASAB.

L'objectif général sous-tendant la coopération du VASAB dans la région de la mer Baltique est de créer une région cohérente, fonctionnant bien, fondée sur le développement, la durabilité environnementale, la liberté et la solidarité. Le comité VASAB a donc été influencé par les déclarations et initiatives énoncées dans le document final des Nations Unies de Rio de Janeiro, en 1992, la Déclaration de Rio et Agenda 21, en particulier le chapitre 17 d'Agenda 21. Il a également trouvé son inspiration et des idées dans la Conférence mondiale sur les côtes de 1993, qui exprime le besoin urgent, pour les Etats côtiers, de développer et renforcer leurs capacités pour la mise en place de plans de gestion de la zone côtière intégrés, et dans la Déclaration de Washington des Nations Unies relative à la protection de l'environnement marin vis-à-vis des activités basées à terre, adoptée en novembre 1995.

#### Recommandations communes pour l'aménagement du territoire de la zone côtière dans la région de la mer Baltique

Le développement durable dans la zone côtière est un objectif fondamental. La zone côtière doit être aménagée de manière à assurer un équilibre réfléchi entre le développement et la protection. Les recommandations communes pour l'aménagement du territoire dans la zone côtière doivent être

---

1 HELCOM (la Commission d'Helsinki, s'occupant de la «Protection de l'environnement marin dans la région de la mer Baltique»).

suffisamment souples pour que l'on puisse recommander d'y localiser des nouvelles activités, si c'est la solution la plus commode, mais en même temps suffisamment restrictives pour que la zone côtière la plus grande possible le long de la mer Baltique soit préservée et conservée exempte de tout nouveau développement urbain et pour que le patrimoine culturel et naturel existant n'y soit pas détruit.

### Structure et contenu

Le but des recommandations a été de formuler un ensemble de règles – une espèce de boîte à outils – susceptibles d'être utilisées et incorporées directement dans la planification nationale et régionale/locale relative à la zone côtière.

Les recommandations – ou directives – communes se subdivisent en quatre parties: préambule, objectifs, recommandations, et procédures de planification.

Le préambule décrit la nécessité de ces directives et explique pourquoi il est important de surveiller et de contrôler tout développement physique et spatial futur dans la zone côtière.

Les objectifs expriment les directions souhaitées et la manière dont on envisage le développement futur:

- protéger et développer;
- renforcer le développement économique et social d'une manière durable;
- assurer la biodiversité;
- préserver et entretenir le patrimoine naturel et culturel.

Les recommandations contiennent une liste de réglementations et offrent des orientations pour le processus d'aménagement et de gestion du territoire dans la zone côtière. C'est là la partie la plus importante, car elle précise les outils de planification. Des questions sélectionnées sont expliquées plus en détail ci-après.

### Définition de la zone côtière

Tous les pays participant au VASAB font également partie de HELCOM. Dès le début, le comité VASAB a donc été lié par des définitions déjà adoptées dans la Recommandation 15/1 de HELCOM. La question a été alors de savoir si une zone d'aménagement de trois kilomètres était suffisamment large du point de vue de l'aménagement. Des propositions tendant à l'instauration d'une zone de cinq kilomètres ont été avancées. La taille de la petite bande protégée a également été discutée. Le comité a conclu qu'une zone d'aménagement de trois kilomètres permettrait de réaliser les objectifs et a donc décidé d'utiliser la définition de HELCOM telle quelle.

La zone d'aménagement autour de la mer Baltique est à présent définie conformément à la Recommandation 15/1 de HELCOM:

- une zone d'aménagement d'au moins trois kilomètres vers l'intérieur des terres;
- une bande généralement protégée à l'extérieur des zones urbaines et des établissements humains existants d'au moins 100 à 300 mètres à la fois vers l'intérieur des terres et en direction de la mer à partir de la ligne moyenne de l'eau.

En plus des considérations sur l'aménagement, le comité VASAB pense que seules la coopération et la coordination permettront d'atteindre les objectifs à l'avenir.

En outre, l'utilisation d'objectifs et de définitions communs par les diverses autorités et institutions

chaque fois que cette identité d'objectifs et de définitions sera appropriée permettra de créer un effet de synergie. Le développement de la zone côtière bénéficiera ainsi d'une approche plus intersectorielle des problèmes d'aménagement et d'environnement.

### Plans généraux

Afin d'assurer un développement fonctionnel et durable de la zone côtière, les activités dans cette zone devraient être fondées sur des plans nationaux et régionaux globaux déterminant le cadre général de l'occupation des sols. Ces plans doivent tenir compte des intérêts à long terme généraux de la société et assurer une cohésion fonctionnelle entre le développement futur de la zone côtière et celui du pays tout entier. Des plans plus détaillés devraient être élaborés aux niveaux appropriés afin d'assurer la participation des pouvoirs locaux et du grand public.

### Justification fonctionnelle

L'un des principaux principes sous-jacent aux recommandations est de préserver la zone côtière au maximum contre la pollution des constructions et des infrastructures dont on peut penser qu'elles vont porter atteinte aux ressources naturelles et culturelles et aux intérêts récréatifs. La planification de nouvelles activités en matière de développement urbain, de construction, d'infrastructures, de centres de vacances et d'installations de loisirs dans la zone côtière en dehors des agglomérations existantes devrait donc obéir à une justification fonctionnelle ou liée à l'aménagement.

Une justification en rapport avec l'aménagement pourrait être par exemple l'expansion de cités ou villes existantes, où la création de nouveaux quartiers à l'extérieur de la zone côtière n'est pas géographiquement possible ou irait à l'encontre d'importantes considérations d'aménagement. L'extension d'infrastructures ou de services publics dans lesquels des investissements ont déjà été réalisés, et dont l'arrêt entraînerait d'importantes pertes économiques, en est un autre exemple. Enfin, il convient de mentionner le développement urbain dans les petites îles et archipels, notamment lorsque le développement et la survie de communautés locales doivent l'emporter sur le désir de protéger les zones côtières.

Une justification fonctionnelle pourrait être le cas d'installations qui exigent d'être situées à proximité de la côte pour diverses raisons: transports maritimes, activités de pêche, eau de refroidissement, utilisation du vent (par exemple les éoliennes) ou décharges (afin de protéger les ressources en eaux souterraines situées plus à l'intérieur des terres contre tout risque de contamination).

### Garder de vastes étendues de côte exemptes de constructions

Une comparaison de cartes topographiques de la région de la mer Baltique publiées il y a quarante ans avec des cartes analogues récentes montre combien les villes se sont développées le long des côtes. L'objectif est de préserver les étendues libres de la côte. Le développement urbain doit donc essentiellement avoir lieu à l'intérieur, à proximité ou en retrait des agglomérations existantes afin d'éviter la dissémination le long de la ligne côtière.

Les espaces verts ou les bandes de verdure situés à proximité les uns des autres à l'intérieur des villes ou entre les villes devraient être conservés, voire créés, afin que le nouveau développement urbain ne crée pas de barrière visuelle le long de la côte.

### Etude d'impact

Les constructions, projets d'infrastructure, remises en état de terrains et autres modifications permanentes de grande ampleur dans la zone côtière devraient être précédés soit d'un plan d'occupation des sols régional ou local approprié, soit d'une étude d'impact régionale ou locale spéciale portant sur les aspects tant visuels qu'environnementaux.

### Eoliennes

L'un des objectifs du VASAB est d'appuyer l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et non polluantes. L'énergie produite par les éoliennes est une forme d'énergie renouvelable, ce qui, dans la plupart des pays, serait considéré comme une justification fonctionnelle à un emplacement proche de la côte. Lorsque des zones adéquates suffisamment ventées ont été désignées, il faudrait s'assurer que l'emplacement retenu n'est pas incompatible avec les plans existants et qu'il n'est pas susceptible de nuire à des zones naturelles sensibles ou de protection des oiseaux. Une concentration d'éoliennes dans des groupes ou des parcs d'éoliennes peut également assurer une utilisation plus efficace des diverses zones, ce qui permettra de garder intactes des zones qui, sur la côte, présentent un environnement naturel ou un paysage culturel plus intéressant.

### Rejets d'eaux usées et décharges

La désignation de zones pour le rejet d'eaux usées et les décharges est un problème général. Le choix de ces emplacements dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment de la géographie, de la proximité de la nappe phréatique et de l'impact environnemental sur l'eau potable. Les variations sont grandes d'une localité à l'autre.

Le rejet d'eaux usées non traitées devrait être évité dans la zone côtière, et les décharges ne devraient être autorisées qu'après approbation de plans d'occupation des sols et de réglementations appropriées telles que obligations d'études d'impact sur la région et l'environnement.

### Intérêts naturels

La région de la mer Baltique comporte d'énormes étendues qui sont riches en valeurs naturelles. Une faible partie d'entre elles a déjà été désignée zone de protection de la nature, mais la majorité est à présent utilisée à des fins agricoles ou sylvicoles. Les réformes agricoles futures et les changements dans les structures de propriété et de production, surtout dans les pays en transition, auront sans aucun doute une incidence sur la disposition des paysages. Il conviendrait donc d'incorporer ces zones dans une infrastructure verte afin de créer un meilleur concept du développement durable des établissements humains.

### Centres de vacances et installations de loisirs

Les centres de vacances et installations de loisirs comprennent les hôtels de vacances, les campings, les auberges de jeunesse, les marinas, les terrains de golf et les parcs de loisirs. Leur emplacement doit être fondé sur une politique touristique nationale ou régionale globale et en conformité avec des plans d'occupation des sols locaux. Les centres doivent être intégrés au paysage de manière que la valeur récréative et la beauté naturelle de la zone côtière restent préservées et que l'accès public à la côte et à la ligne côtière soit assuré.

### Patrimoine culturel

Le développement historique des villes et la structure des établissements humains du Moyen- Age au temps présent se reflètent dans de nombreuses villes et zones rurales de la région de la mer Baltique. Ce patrimoine culturel doit être préservé. Au lieu d'aménager de nouvelles zones de construction, il faut rénover et raviver les établissements historiques.

### Procédures de planification

Les recommandations côtières concluent avec un certain nombre de directives pratiques sur le développement futur, notamment sur sa mise en œuvre et sa surveillance. En adoptant ces recommandations côtières, les ministres recommandent que des objectifs, des recommandations et des procédures de planification concernant l'aménagement du territoire de la zone côtière soient inclus dans les législations et politiques nationales. La mise en œuvre des recommandations est considérée comme une question nationale, régionale ou locale soumise au principe de subsidiarité et à la division des responsabilités dans chaque pays.

## **Evaluations**

### Protection et développement

La formulation des recommandations peut donner l'impression que l'on insiste davantage sur la protection que sur le développement. Tel n'est pas le cas, au contraire. Les recommandations ne doivent pas servir à arrêter le développement inopportun dans la zone côtière, mais plutôt à signaler et à déterminer ce qu'il faut éviter de faire, l'objectif étant d'assurer un développement positif et durable.

Les recommandations sont destinées à des pays comme le Danemark, où une gestion très restrictive de la zone côtière s'impose, et aux pays en transition, qui se trouvent en pleine phase de restructuration et de développement.

### Conflits relatifs à l'occupation des sols

Les recommandations peuvent également être utilisées pour prévenir des différends. Des conflits d'intérêts peuvent survenir facilement dans des zones côtières attrayantes où les uns souhaiteront construire de nouvelles habitations, des installations commerciales ou touristiques, tandis que d'autres voudraient peut-être préserver les valeurs naturelles particulières de la zone en question.

### Aménagement côtier dans les zones urbaines

La majorité de la population de la région de la mer Baltique vit dans des villes ou de petites villes<sup>1</sup>. Une grande partie de ces villes et cités sont situées dans la zone côtière, à l'exception de villes et cités de Pologne et d'Allemagne. En raison de la proportion de l'emploi qui reste élevée dans le secteur primaire dans les pays en transition (supérieure à 20 pour cent), on peut escompter une augmentation considérable de l'urbanisation dans ces pays.

La concentration de la population dans les régions côtières et la croissance de l'urbanisation escomptée dans les pays en transition signifieront une pression accrue sur les villes et cités situées près de la côte.

---

1 Le taux d'urbanisation varie entre 58 pour cent en Estonie, 62 pour cent en Pologne et en Finlande, 86 pour cent en Suède et 91 pour cent dans l'oblast de Saint-Pétersbourg (chiffres de 1992/1993, rapport du VASAB 2010).

Toutefois, les recommandations n'incluent pas les villes et les cités. A l'heure actuelle, il n'y a pas lieu, dans les pays de la mer Baltique, de formuler des directives communes pour l'aménagement du territoire dans les zones côtières des zones urbaines.

### **Opinions politiques**

Comme il a été mentionné dans l'introduction, les recommandations communes pour l'aménagement du territoire dans la zone côtière de la région de la mer Baltique ont été proposées lors de 4<sup>e</sup> Conférence des ministres de la région de la mer Baltique le 22 octobre 1996 à Stockholm. Elles ont recueilli un large soutien politique de la part de tous les pays participants.

### **Perspectives**

Il faudra très vraisemblablement plusieurs années pour que les recommandations soient adaptées et intégrées aux législations nationales et/ou régionales concernant l'aménagement du territoire. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher les pays de les suivre immédiatement. Les ministres ont donc demandé au comité VASAB de lancer des projets pilotes concernant diverses utilisations de zones afin d'acquérir une expérience pratique dans ce domaine. L'assise financière du comité VASAB est assez réduite<sup>1</sup>. Le nombre de projets que le comité VASAB pourra lancer sera donc limité, de même que leur ampleur.

La nouvelle initiative Interreg IIC<sup>2</sup> de la Commission européenne, qui est un programme concernant la «coopération transnationale dans l'aménagement du territoire» offre de nouvelles possibilités en tant qu'instrument important dans ce contexte.

A la Conférence de Stockholm, en octobre, les ministres ont souligné dans leur déclaration que «la Commission européenne devrait établir les conditions préalables nécessaires afin d'assurer que les actions et projets de développement communs dans la région de la mer Baltique puissent être financés à la fois sur des fonds attribués dans le cadre de l'initiative Interreg IIC de la Communauté et au titre des programmes de soutien Phare et Tacis pour les pays en transition. Ce n'est qu'en intégrant ces deux mécanismes de soutien de la Commission européenne qu'il sera possible de mener à bien des projets de développement transnationaux lancés par les Etats membres de l'Union européenne et d'autres pays le long de la mer Baltique, visant à promouvoir la cohésion spatiale de cette région».

On ne sait toutefois pas encore si la Commission européenne autorisera la conjonction d'Interreg IIC avec Phare et/ou Tacis. Il appartiendra donc aux autorités régionales et locales de demander et de lancer des projets d'aménagement côtier transnationaux.

Cela prendra quelques années avant que l'on dispose d'une base permettant d'apprécier et d'évaluer l'importance des recommandations en relation avec le développement durable dans la zone côtière. Dans l'intervalle, le comité VASAB mettra sur pied, comme l'ont demandé les ministres, une surveillance systématique du développement dans la zone côtière et organisera des échanges d'informations entre les pays intéressés.

---

1 Son budget annuel est de 2 à 2,5 millions de DKK, ce qui doit également couvrir les frais de son secrétariat à Gdansk.

2 La Suède, la Finlande, l'Allemagne et le Danemark ont formulé un programme opérationnel commun pour la région de la mer Baltique qui a été soumis à la Commission européenne, DG XVI en février 1997. Le programme a été formulé en étroite collaboration avec la Norvège et le comité VASAB (le secrétariat du VASAB a participé à toutes les réunions Interreg IIC en tant qu'observateur). On s'attend à ce que les négociations concernant le programme pour la région de la mer Baltique se terminent dans le courant de l'été, en sorte que la date limite de demande, pour les projets, peut être fixée au début l'automne 1997.

## **PROBLEMES SPATIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX PROPRES AUX REGIONS DU NORD DE LA MER BALTIQUE ET AUX REGIONS POLAIRES ARCTIQUES**

### **Problèmes spécifiques concernant la protection de l'environnement naturel des pays nordiques**

**M. Ola SKAUGE**

**Directeur adjoint au ministère de l'Environnement**

**Oslo, Norvège**

### **Introduction**

La diversité des conditions climatiques, géologiques et géomorphologiques, ainsi que celle des régimes des eaux salées et douces que l'on rencontre dans les pays nordiques a doté cette région d'une vaste gamme de richesses naturelles, tant au plan biologique que pour ce qui est des paysages. Je rappellerai la distance qui sépare le Spitzberg de la frontière sud du Danemark ainsi que celle séparant le Groenland et l'Islande, dans l'Atlantique nord, des forêts profondes de la frontière orientale de la Finlande et de la Russie. Les richesses, l'intérêt de notre région du globe sont à l'évidence immenses, de même que notre responsabilité.

Inévitablement, ce caractère très diversifié de la nature nordique place chaque pays devant des défis environnementaux particuliers qu'il faut relever selon le type de problème et les procédures nationales. Les pays nordiques ont néanmoins le même mode de pensée et, en principe, la même conception de la question. Une grande partie de ces directives et normes communes sont rassemblées et décrites dans le rapport «Protection de la nature nordique» (*Naturvård i Norden – möjligheter och problem*, Tema Nord 1995: 501, ISBN 92 9120 8035).

En ma qualité de membre norvégien du groupe nordique responsable du rapport, j'ai eu le plaisir de travailler avec des experts suédois, danois, finlandais et islandais. Le rapport précise les objectifs et les moyens de maintenir la biodiversité, d'exploiter judicieusement les ressources naturelles et de sauvegarder la qualité des sites des pays nordiques. Une partie de ce que je vais exposer ici aujourd'hui s'inspire directement de ce rapport.

### **Changement de philosophie – changement de modèle**

Dans les années 50, la nécessité de préserver les richesses naturelles entraîne la protection de certaines zones classées «parc national» ou «réserve naturelle». On s'est efforcé en priorité de trouver les paysages les plus proches de l'état naturel et les plus spectaculaires, les zones remplissant des fonctions essentielles pour les oiseaux et la faune et les sites présentant un intérêt pour diverses disciplines scientifiques. Ces travaux extrêmement importants (qui ne sont d'ailleurs pas terminés) ont donné des résultats. Toute la philosophie qui constitue l'épine dorsale de cette action se fonde sur la nécessité de prévoir pour ces zones des restrictions et une réglementation et de les doter d'un statut spécial. Mais, malheureusement, en dehors de ces zones, les choses suivaient plus ou moins leur cours habituel. Or, nous savons maintenant que la plupart des problèmes majeurs doivent être réglés hors des zones protégées. Cela vaut non seulement pour la pollution et les questions connexes, mais aussi lorsqu'il s'agit

de maintenir la diversité biologique, de gérer les ressources en eau, les aires de loisirs de plein air et d'exploiter judicieusement les ressources naturelles.

Le rapport Brundtland intitulé «Notre avenir à tous» et les résultats de la Conférence de Rio, dont la Convention sur la diversité biologique et l'Agenda 21, marquent un changement dans la politique de base. D'une manière générale, la protection et le maintien de la biodiversité ne sont pas faciles à assurer dans un cadre étroit. Par rapport à la situation d'il y a quelques années, l'aspect humain de la gestion de la nature est mieux compris aujourd'hui, du moins intellectuellement; il s'agit à la fois de l'homme en tant qu'agent dans la nature et de la dépendance de l'homme vis-à-vis de la nature.

Le changement de philosophie à l'échelle mondiale se traduit aussi dans le rapport nordique dont je parlais tout à l'heure. Certaines conclusions communes sont énumérées ci-dessous, sous forme d'impératifs et de points clés de la sauvegarde du patrimoine biologique et paysager:

- développement de la responsabilité des différents secteurs;
- établissement de plans d'aménagement du territoire adaptés et détermination de zones écologiquement importantes, à titre d'instrument efficace;
- recours aux technologies de l'information pour mettre en place des systèmes d'information intégrés servant de base aux décisions;
- engagement et participation au niveau local;
- principe de subsidiarité.

Ces points clés sont à la base de la gestion de la nature dans tous les pays nordiques.

### **Tendances et menaces**

Bien que les conditions naturelles diffèrent, les pays nordiques ont à faire face, en principe, au même type de menaces. Pour se conformer au titre du présent exposé, on pourrait tout aussi bien parler de problématique, mais ce terme pourrait également couvrir les méthodes, les moyens de contrôle, etc. Le rapport nordique étudie l'activité humaine sur les terres arables, en forêt et dans les zones côtières, la gestion et la protection des eaux douces, la nécessité de sauvegarder des zones vierges à la fois dans l'intérêt des rennes sauvages, des grands carnivores, de l'élevage de rennes, etc. et parce qu'il est de notre devoir de transmettre à nos enfants des zones intactes, un patrimoine naturel spécifiquement nordique, en quelque sorte. Le rapport souligne, en outre, la nécessité d'une coopération internationale en matière de gestion et de protection des sites naturels.

Sous l'égide du Conseil nordique, une série de projets sur la gestion de la nature est actuellement mise en œuvre. La liste des projets reflète également certains points sensibles en matière d'utilisation des sols et la nécessité d'une planification et d'une politique dans ce domaine. Trois des dix-sept groupes de travail s'occupent de thèmes et problèmes distincts concernant les zones côtières; quatre se concentrent sur différents aspects de la biodiversité.

Sur le plan géographique, je soulignerai les points suivants comme relevant de la problématique commune:

- diminution constante de l'étendue des zones vierges;
- pression croissante sur le littoral et les zones côtières;
- modification du schéma d'utilisation des sols dans l'agriculture et la sylviculture, avec des incidences sur la biodiversité et la qualité du paysage rural;
- pression sur les cours d'eau.

Pour vous donner plus de détails, je prends la liberté de citer des exemples norvégiens. Les situations décrites ci-dessous se rencontrent aussi, à des degrés divers, dans les autres pays nordiques.

### **Espaces quasi naturels**

Dans le contexte européen, la Norvège apparaît comme un pays composé de vastes territoires aux paysages encore intacts: hauts plateaux, zones montagneuses et forêts essentiels au maintien d'une flore et d'une faune riches, et extrêmement importants pour les loisirs de plein air et le tourisme. Il s'agit aussi, par conséquent, d'une ressource importante pour l'activité économique et l'emploi.

Jusqu'à une date récente, la Norvège ne disposait pas de données complètes montrant, pour l'ensemble du pays, ce qui reste de grandes régions encore sauvages. En 1992, la base de données sur les ressources mondiales (*Global Resource Information Database – Centre GRID*) située à Arendal, a présenté des chiffres montrant que la proportion du territoire national restée intacte continue de décroître rapidement.

Les progrès technologiques et l'exploitation toujours croissante des ressources naturelles ont conduit à une réduction progressive des zones naturelles intactes en Norvège, notamment ces vingt ou trente dernières années. Les méthodes de travail ont changé et de plus en plus, de nouvelles terres sont exploitées à diverses fins. C'est ainsi que sont réalisés des aménagements qui, peu à peu, grignotent et morcellent les espaces naturels. C'est ainsi que la construction de routes, d'usines hydroélectriques, l'installation de lignes à haute tension, les projets industriels et commerciaux et la construction de logements sont responsables des pressions les plus fortes exercées sur les espaces naturels.

### **Carte du pays montrant les régions norvégiennes restées sauvages en 1900, 1940 et au 1<sup>er</sup> janvier 1994**

Elles sont situées à plus de cinq kilomètres de tout aménagement technique d'envergure et, en 1994, elles constituaient 12 pour cent du territoire, contre 48 pour cent en 1900 et 34 pour cent en 1940 (l'archipel du Svalbard et l'île Jan Mayen non compris).

Ces travaux furent également le point de départ d'un projet (en cours) pour l'élaboration d'un programme de suivi de ce type de zone en Norvège. Dans la deuxième partie de l'exposé, nous présenterons ce projet.

### **Zones côtières**

Les pays nordiques ont des législations différentes en matière de protection du littoral. En Norvège, c'est en 1967 qu'est entré en vigueur le premier texte portant interdiction générale de procéder à des travaux de construction ou d'aménagement dans une zone de cent mètres le long du littoral. Pourtant, malgré cette interdiction et une volonté politique nationale de mettre en œuvre cette législation, l'exploitation du littoral s'est poursuivie jusqu'à maintenant. Les possibilités de dérogations accordées par les pouvoirs locaux constituent l'une des raisons manifestes de cet état de choses. En outre, l'absence de vision d'ensemble, de suivi à l'aide de séries chronologiques et d'informations globales a conduit à une stratégie au coup par coup, les «petites décisions» engendrant, en réalité, avec le temps un grave morcellement du littoral.

Naturellement, les problèmes se posent le long des côtes où la densité de population est la plus forte et c'est dans les régions méridionales de la zone nordique qu'ils sont les plus marqués.

Les deltas et les estuaires aux eaux saumâtres constituent un type particulier de littoral, extrêmement précieux pour la diversité biologique et souvent associés à une géomorphologie intéressante. En

Norvège, les deltas et leurs environs sont des zones convoitées pour l'industrie, la construction de routes et de ports, les cultures, etc. Dans le sud de la Norvège, les écosystèmes des estuaires et des deltas sont gravement endommagés et considérablement réduits en nombre par rapport à ce qui existait à l'état naturel.

Outre l'exploitation du pétrole, l'aquaculture est sans doute l'industrie qui se développe le plus rapidement en Norvège. Malgré la longueur et la diversité du littoral, on constate actuellement en Norvège une forte concurrence entre les intérêts de l'aquaculture et d'autres fonctions plus traditionnelles des zones côtières. Les conflits éclatent, en ce qui concerne non seulement la protection de la biodiversité, mais aussi les intérêts de l'industrie touristique, ceux des pêcheurs locaux, le trafic maritime local, etc. Aujourd'hui, l'aquaculture est l'industrie la plus prospère de Norvège. C'est ce qui ressort du débat et, souvent, du résultat.

### **Richesses des forêts et des paysages façonnés par l'homme**

Deux tendances majeures et contraires affectent l'agriculture et les paysages dans toute l'Europe. Le recul des terres arables et l'intensification de la production alimentaire. Dans les pays nordiques (Finlande, Suède et Norvège), l'exploitation forestière – production primaire mais surtout secondaire – s'est industrialisée. A grande échelle, le schéma ci-après pourrait illustrer l'évolution de la situation.

La réduction de la superficie des prairies naturelles et des terres semi-boisées (pointillé) a eu une incidence considérable sur le paysage et sur la biodiversité, notamment depuis les années 50. Après l'an 2000, la limite entre les terres cultivées et les bois risque de devenir encore plus marquée et uniforme (Conseil nordique, 1995).

D'une part, on ne peut ni ne veut «geler» l'exploitation agricole ou forestière des terres; il faut que les rapports entre l'activité humaine et la nature puissent évoluer comme ils l'ont toujours fait au cours de l'histoire. D'autre part, la tendance est à la «perte de biodiversité», ce qui, bien sûr, est alarmant. Dans le même temps, dans aucun autre domaine la nécessité d'une responsabilité sectorielle active et bien comprise n'est aussi aiguë. La situation exige une coopération accrue entre les responsables de l'environnement et ceux de l'agriculture et de la sylviculture.

Je n'entrerai pas dans les détails car les possibilités et les obstacles techniques et politiques sont multiples dans ce domaine. Mais laissez-moi vous dire juste «pour le plaisir», que soixante-dix-huit des 135 champignons de prés répertoriés en Norvège sont inscrits sur la «liste rouge» norvégienne!

### **Cours d'eau**

La protection et l'exploitation durable des cours d'eau est l'une des questions à l'étude au sein des groupes de travail nordiques pour 1997-1998. Les pays nordiques, et l'Europe également, ont des besoins croissants en énergie, et de préférence en énergie «propre». Les prix augmentent ainsi que la pression sur les installations hydroélectriques dans tous les pays nordiques. En Norvège, 340 rivières ou portions de cours d'eau sont protégées contre les aménagements pour la production d'énergie. En outre, la Norvège dispose, au niveau national, d'un système de planification sophistiqué qui recense les rivières non protégées et les classe selon la gravité des conflits suscités, le potentiel économique, etc. La pression du marché énergétique conduit à des plans d'aménagement plus ambitieux pour les cours d'eau déjà exploités, et à un désir croissant de s'implanter sur les rivières encore sauvages.

La production d'énergie entraîne un recul de la biodiversité ainsi que l'implantation d'infrastructures techniques qui dévorent le paysage. En Norvège, la situation est singulière puisque, jusqu'à ces dernières

années, la construction de routes le long des rivières a eu un impact tout aussi grave que la production d'énergie. Au niveau national, on est conscient des problèmes engendrés par le développement du réseau routier. Au niveau régional, en revanche, la vieille tradition de l'ingénierie est toujours très vivace.

Comme la présente conférence porte essentiellement sur l'utilisation des sols, je signalerai simplement que les pluies acides constituent, depuis plusieurs décennies, une menace constante pour la diversité biologique des rivières et des lacs nordiques. Mais il faut dire, pour être honnête, que ces dernières années, on a vu poindre une lueur dans le tunnel, l'acidité ayant nettement baissé. C'est là une preuve du caractère transfrontalier des effets environnementaux ainsi que de la nécessité et de l'utilité d'une entente et d'une coopération internationale.

### **Contrôle de l'utilisation des sols**

Sur tous les continents, les Etats créent des systèmes informatiques pour surveiller les phénomènes naturels. Les photos satellites et la cartographie numérique offrent de nouvelles possibilités. En Europe, l'Agence européenne pour l'environnement (EEA) a mis au point le programme Corine qui permet de faire l'inventaire des caractéristiques ou intérêts propres aux différentes zones géographiques; cette possibilité comble les rêves de nombreux spécialistes de l'environnement et responsables de l'aménagement du territoire.

La protection et la conservation des richesses naturelles se caractérisent par une suite ininterrompue de petits combats et de grandes batailles. Dans la plupart des cas, ce ne sont pas les intérêts de la nature qui l'ont emporté; il faut dire par ailleurs que cette action n'échappe pas au «syndrome du coup par coup». Le développement technique et économique est évalué par rapport à une richesse naturelle limitée dans l'espace, isolée dans le temps, et au niveau de sa fonction, et considérée indépendamment de l'impact global de dégradations comparables provoquées par des aménagements analogues. C'est ainsi que la nature a été mise en pièces.

### **Recours au système documentaire en Norvège**

Dans un rapport daté de mars 1997, le ministère de l'Environnement, et donc le Gouvernement norvégien, invitent le parlement à approuver une action nationale de grande ampleur pour la mise en place d'un système de documentation géographique. Le rapport lance un programme global reposant sur un système informatique de données géographiques (GIS), afin de créer des bases pour les décideurs aux niveaux national, régional et local. L'un des effets et des avantages manifestes d'un système de documentation intégré serait de rendre beaucoup plus précis et clairs les intérêts nationaux et régionaux, en fonction des politiques et des objectifs. Dans l'optique de la planification, les politiques nationales pourraient même être plus prévisibles.

Le gouvernement a indiqué clairement que la réalisation de cette mission devait prendre en compte les principes ci-après:

1. privilégier les informations facilitant la gestion à tous les niveaux;
2. exploiter au mieux les informations disponibles;
3. rendre les informations accessibles aux utilisateurs potentiels dès qu'elles sont disponibles;
4. les informations recueillies devraient pouvoir servir à de nombreuses fins. Les informations numériques pour le GIS et la possibilité d'établir des cartes thématiques et des statistiques

générales sont d'une importance capitale pour l'aménagement du territoire;

5. le souci de répondre aux besoins de l'utilisateur et de favoriser son accès aux informations devrait présider à l'élaboration de nouveaux systèmes de données et à l'amélioration des systèmes existants et devrait donc permettre la diffusion et l'agrégation des données.

D'un point de vue technique, je suis tenté d'ajouter quelques principes plus précis fondés sur l'expérience de ces dernières années:

1. l'échelle et le degré de précision devraient être adaptés à l'aménagement local;
2. la normalisation des données et l'élaboration des graphiques devraient être thématiques;
3. les informations devraient être présentées sous une forme «objective» dans le cadre de chaque thème;
4. l'objectivité et la fiabilité des cartes thématiques sur les richesses naturelles devraient être les principaux objectifs;
5. les informations devraient être accessibles non seulement aux milieux administratifs et politiques mais aussi à tous les secteurs, à quelque niveau que ce soit, et au grand public;
6. le système et la normalisation devraient se prêter à la superposition de cartes thématiques et à l'établissement de séries chronologiques.

### **Suivi des espaces proches de l'état naturel**

En Norvège, le suivi des zones côtières, des deltas, des zones clés pour la diversité biologique et des richesses paysagères représente autant de projets en cours. A titre d'exemple, parmi cet ensemble de projets, nous ferons, dans cette dernière partie de l'exposé, une brève présentation du système de suivi des espaces quasi naturels.

La Direction de la gestion de l'environnement (DN) a notamment pour tâche de fournir aux autres administrations et au grand public des conseils et des informations. La DN estime important de fournir de la documentation et d'évaluer l'impact des aménagements techniques sur les terres norvégiennes encore sauvages. Dans le cadre de notre programme pour l'Année de la conservation de la nature 1995, nous avons fait l'inventaire des zones naturelles restées intactes en Norvège au 1<sup>er</sup> janvier 1994 en les classant par comtés et communes. Ce projet avait pour principal objectif de permettre au pouvoir central et aux pouvoirs régionaux et locaux de prendre plus facilement leur décision en matière de gestion des ressources et d'utilisation des sols et lors de l'examen des cas individuels.

### **Objectifs secondaires**

- les secteurs d'activités sont tenus responsables des aménagements qu'ils entreprennent;
- les statistiques concernant les aménagements doivent être utilisées en liaison avec l'«audit» environnemental des secteurs;
- le projet vise à fournir aux pouvoirs locaux et aux autres organismes chargés de la planification des informations complémentaires sur l'impact des aménagements dans les espaces restés intacts

ou à proximité, de manière à ce que ces zones puissent être protégées de tout aménagement aux stades de la planification, de la prise de décision et de mise en œuvre des mesures;

- la campagne non aménagée (en dehors des zones protégées) sera plus facilement préservée en liaison avec la conservation d'espèces rares et vulnérables et de types d'environnement naturel;
- le projet vise à mieux faire connaître les zones de loisirs de plein air d'une dimension minimale donnée à proximité des villes et autres zones bâties;
- les études et les bilans seront un élément de la base permettant d'élaborer une politique nationale de conservation de l'environnement.

### **Définitions**

Campagne non aménagée: toute les zones situées à plus d'un kilomètre de grandes infrastructures.

La campagne non aménagée est divisée en plusieurs catégories selon la distance par rapport aux infrastructures les plus proches.

Zones proches: à moins d'un kilomètre de grandes infrastructures.

Zones non aménagées de type 2: à une distance d'un à trois kilomètres.

Zones non aménagées de type 1: à une distance de trois à cinq kilomètres.

Zones à l'état quasi naturel: plus de cinq kilomètres de grandes infrastructures.

### **Grandes infrastructures**

Les constructions, installations et sources de nuisances ci-après sont, à cette fin, définies comme de grandes infrastructures:

- toutes les voies publiques (transnationales, nationales et départementales et chemins vicinaux, à l'exception des tunnels);
- toutes les lignes de chemin de fer, à l'exception des tunnels;
- tous les chemins forestiers, les voies conduisant à des chantiers de construction ou à des fermes laitières d'alpage lorsqu'elles dépassent cinquante mètres de long, sont construites sur une plateforme et éventuellement goudronnées;
- toutes les pistes pour tracteurs aménagées grâce à des subventions publiques et les pistes appartenant à la Direction des forêts et des terres domaniales;
- les anciens chemins remis en état pour être empruntés par les tracteurs et les véhicules tout terrain;
- les lignes à haute tension (plus de 22 kW);
- les réservoirs (avec leur capacité maximale), centrales électriques, conduites forcées, conduits, canaux, barrages, et lacs drainés au moyen de tunnels mais non endigués;
- des cours d'eau régularisés, y compris ceux au moyen de tunnels;
- les canaux, remblais et digues associés aux cours d'eau et aux lacs.

Des enquêtes récentes montrent que la majeure partie du pays est touchée par un type d'aménagement ou un autre. L'une des plus grandes menaces qui pèse sur la diversité biologique est le morcellement croissant d'espaces restés jusque-là intacts.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, seuls 5 pour cent environ (10 800 km<sup>2</sup>) de la Norvège méridionale sont situés

à plus de cinq kilomètres d'une infrastructure majeure. Sur la superficie totale de la Norvège (non compris l'archipel du Svalbard et l'île Jan Mayen), environ 12 pour cent seulement (38 500 km<sup>2</sup>) peuvent être considérés comme vierges. En 1900, ce pourcentage était de 48 pour cent soit environ 155 500 km<sup>2</sup>. Les plus grands espaces vierges restants se situent dans les montagnes et les hauts plateaux ou dans le nord du pays. Deux cent soixante et onze communes (soit 60 pour cent) ont moins d'un km<sup>2</sup> de terres à l'état naturel.

### **Travaux futurs**

La DN entend réviser sa documentation cartographique tous les quatre ans. Au cours de 1997, on recueillera également des données sur les grands aménagements entrepris entre 1988 et 1994. La prochaine révision aura lieu en 1998. Elle fournira des séries chronologiques essentielles pour suivre les tendances. En outre, on verra clairement alors quels sont les secteurs responsables de la réduction des espaces non aménagés. Ces statistiques seront extrêmement importantes dans les années à venir lors de l'évaluation des aménagements et des nuisances de divers types.

## **PROBLEMES SPATIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX SPECIFIQUES AUX REGIONS DU NORD DE LA MER BALTIQUE ET AUX REGIONS POLAIRES ARCTIQUES**

### **Protection des ressources en eau**

**M<sup>me</sup> Maisa SIIRALA**  
**Institut finlandais de l'Environnement**  
**Helsinki, Finlande**

#### **1. Région étudiée**

L'Europe septentrionale est définie, dans le cadre du présent rapport, comme comprenant les pays nordiques (Finlande, Danemark, Norvège, Suède), les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), le nord de l'Allemagne, la Pologne et la partie occidentale de la Russie (Carélie, Péninsule de Kola, Saint-Pétersbourg, région de Leningrad et région de Kaliningrad).

Dans cette zone, la nature varie beaucoup du sud au nord et la région ne constitue pas une unité homogène et harmonieuse. Elle comporte cependant un élément commun: la mer Baltique qui est la plus grande masse d'eau saumâtre semi-fermée du monde. Elle subit les effets de toutes les activités exercées dans son grand bassin versant. La région abrite plus de 100 millions d'habitants, mais la densité de population de la partie septentrionale est faible. Beaucoup de ces pays sont fortement industrialisés et pratiquent, peu ou prou, une agriculture et une sylviculture intensives sur de vastes étendues.

La région et ses ressources hydriques présentent les caractères particuliers suivants:

- de grands systèmes hydrographiques comportant de nombreux lacs et rivières; nombreuses îles dans la partie septentrionale;
- un grand archipel constitué de milliers d'îles entre la Finlande et la Suède;
- les plus grands lacs d'Europe se trouvent dans cette zone (Ladoga, Onega, Saimaa, Vänern);
- quelques grands fleuves avec de grands bassins versants dans les parties méridionale et orientale (Neva, Vistule, Oder, Nemunas, Daugava, Narva);
- la plupart des lacs et des cours d'eau, ainsi que la Baltique, sont partiellement gelés chaque année;
- le gel de la couche de terre végétale a un impact important sur l'infiltration de l'eau et le ruissellement superficiel; les variations saisonnières sont très marquées du fait de la fonte des neiges au printemps;
- la surrection des zones littorales au nord de la Baltique continue à créer de nouveaux habitats, les «glo-lakes» sont uniques en leur genre dans le monde;
- forte sensibilité aux pluies acides en raison du type des sols.

## **2. Utilisation et qualité des ressources en eau**

### **2.1. Principales utilisations de l'eau**

En Europe, les plus grandes ressources en eau disponibles se trouvent dans les pays nordiques: six à huit fois plus qu'en Europe orientale, méridionale et occidentale (100 000 m<sup>3</sup>/an en Norvège, plus de 20 000 m<sup>3</sup>/an en Finlande et en Suède, 2 500 m<sup>3</sup>/an en Pologne, 1 100 m<sup>3</sup>/an en Allemagne). Les masses d'eau, cours d'eau, lacs et rivages sont utilisés à de nombreuses fins comme la pêche, la détente, la production d'électricité et comme récepteurs d'eaux usées. Les eaux superficielles sont la principale source d'alimentation dans la plupart de pays; seuls le Danemark et la Lituanie utilisent surtout les eaux souterraines, ainsi que la Finlande et la Lettonie utilise autant les unes que les autres. Beaucoup de cours d'eau servent à la circulation et au transport fluvial et il existe des plans de développement des voies d'eau navigables intérieures en Allemagne, en Pologne, en Finlande et en Russie. L'amélioration des voies navigables de la Warta, de l'Oder et de la Wista, qui font partie d'un réseau international de voies de transport de l'Allemagne à Kaliningrad et au Bélarus, est également prévue. Il y a aussi des plans de développement de voies de communication entre la mer Blanche et la Baltique.

Les masses d'eau et les rivages sont en partie propriété privée dans les pays nordiques, de même que l'énergie hydraulique en Finlande. Cela est important pour une utilisation et une gestion durables des cours d'eau et des rivages, en particulier en ce qui concerne les constructions riveraines et la protection de la nature.

### **2.2. L'environnement aquatique**

Dans la région boréale du nord de l'Europe, les cours d'eau et les lacs sont en relativement bon état écologique. Mais beaucoup des fleuves les plus importants de la région sont régulés et également pollués. Dans les pays nordiques, toute nouvelle exploitation d'énergie hydraulique est interdite sur les cours d'eau qui sont encore à l'état naturel. Quelques espèces endémiques qui n'existent nulle part ailleurs vivent dans cette zone, comme le saumon et les phoques de lacs d'eau douce fermés du lac Ladoga (République de Carélie, Russie) et du lac Saimaa (Finlande, quelques centaines seulement) et un phoque marbré de la Baltique. Certaines espèces sont particulièrement importantes pour les populations locales et leur culture, par exemple le saumon en Laponie. Les fleuves Tenojoki et Tornionjoki sont indispensables pour la reproduction naturelle du saumon de la Baltique et de l'Atlantique.

Les terres humides sont le seul écosystème majeur bénéficiant d'un traité international, la Convention de Ramsar de 1971. La nécessité de protéger les terres humides et de les utiliser avec sagesse a aussi été étudiée à la Conférence de Rio en 1992. Les bourbiers naturels sont parmi les écosystèmes les moins perturbés et les pays nordiques ont des programmes de protection à leur égard. Mais les terres humides: marais, tourbières, bourbiers, marécages et masses d'eau peu profondes sont parmi les types d'habitats les plus menacés dans toute l'Europe et également ici, dans certaines régions.

Les environnements aquatiques sont menacés par:

- les ouvrages hydrauliques, les cultures, le bâtiment, les dragages et les remblayages;
- les drainages, la mise en valeur des terres, l'extraction de la tourbe et les coupes rases dans les zones forestières;
- la pollution de l'eau, l'eutrophisation (agriculture, pisciculture, sources ponctuelles);
- les décharges, les zones contaminées, les sites d'anciennes installations industrielles, les installations pétrolières.

L'acidification, largement imputable au transport à grande distance des rejets polluants, est devenue un

problème grave. Le bouclier fennoscandien offre moins de protection contre la pollution de l'air que les roches sédimentaires de l'Europe centrale et occidentale. Une forte mortalité a été observée chez les poissons des cours d'eau et des lacs; dans le sud de la Norvège, 1 750 lacs sont totalement dépourvus de poissons, 900 sont gravement touchés et le saumon de l'Atlantique a disparu de vingt-cinq rivières du fait de l'acidification. En Suède, 2 500 lacs ont été endommagés. La mystérieuse maladie M-74 a frappé les poissons de la Baltique.

La combustion des schistes bitumineux en Estonie et les mines de nickel et les fonderies de la région de Kola ont provoqué des dommages sur de vastes étendues. Les centrales nucléaires, en particulier à Ignalina, Kola et Sosnovyi Bor, ainsi que les sites militaires de l'ex-Union soviétique constituent aussi des risques pour l'environnement aquatique.

L'eau et la glace causent également des dommages aux structures et habitats humains. De grosses inondations ont détruit des rivages et même des villages en Norvège et des inondations se produisent régulièrement sur la côte occidentale de la Finlande, dans les pays baltes et dans la région de Saint-Pétersbourg.

### **2.3. Qualité de l'eau**

On a réussi à réduire la pollution provenant de sources ponctuelles dans les parties occidentale et septentrionale de la région. Toutefois, les masses d'eau continuent à s'eutrophiser et à s'acidifier. On trouve des niveaux importants d'azote dans les rivières d'Allemagne et dans les cours d'eau et les lacs du Danemark. Dans la région, ce sont les pays nordiques qui ont les niveaux de phosphore les plus bas, alors qu'en Lettonie, en Lituanie et en Pologne, beaucoup de cours d'eau présentent des niveaux élevés. L'agriculture est la principale source d'eutrophisation mais les effluents des piscicultures et autres formes d'aquaculture contribuent aussi à eutrophiser les masses d'eau. En Allemagne et en Pologne, l'un des plus graves problèmes est la pollution par des substances toxiques organiques, lentes à se dégrader, et par les métaux lourds. Les sources ponctuelles de nutriments posent un autre problème. En Europe centrale et orientale, un tiers des effluents municipaux ne subit toujours aucun traitement. Dans la partie occidentale de la Russie, les municipalités sont aussi dépourvues de moyens de traitement adéquat des eaux usées, ce qui a, par exemple, provoqué la pollution du lac Ladoga, ainsi que des lacs mineurs et des rivières qui s'y jettent.

La mauvaise qualité de l'eau de boisson pose des problèmes de santé humaine dans certaines régions. La Narva, le lac Kohtla et le lac Peipsijarv-Chuedskoe ont été mis en péril par des accidents dans les mines de schiste bitumineux et d'autres entreprises industrielles. En particulier, l'eau de boisson de la ville de Narva a été affectée par des polluants. Des produits pétroliers sont déversés accidentellement dans la Nevezis, en Lituanie, environ deux fois par an. Un projet de recherche conjoint sur la Nemunas a révélé que l'eau était de mauvaise qualité et que son utilisation posait des problèmes. Des situations dangereuses se sont présentées dans la Daugava et sont susceptibles de se reproduire. Des systèmes d'alerte précoce sont nécessaires, en particulier pour les dosages de cyanure. Le radon constitue un danger pour l'alimentation en eau de la Russie occidentale. Le gazoduc transportant le gaz naturel de Russie en Europe centrale peut mettre en danger les ressources hydriques.

Les principales menaces pesant sur les eaux superficielles, ainsi que sur les eaux souterraines, sont les suivants:

- l'utilisation du lisier et des autres engrais, qui entraîne la percolation de nitrates;
- les eaux usées domestiques et industrielles non traitées (dans la partie orientale et méridionale de la zone);

- les émissions des installations industrielles, des centrales, des moyens de transport et du chauffage domestique;
- les déversements accidentels de substances nocives (transport, en particulier substances toxiques, pétrole);
- le risque mutagène lié aux eaux superficielles, du fait de l'humus et de l'appel à la chloration (dans l'ex-Union Soviétique);
- l'abaissement du niveau des nappes phréatiques (provoqué, par exemple, par l'exploitation des mines de schiste bitumineux);
- la consommation d'eau souterraine à des fins secondaires, comme l'irrigation et le lavage (dans les régions pauvres en ressources hydriques).

#### **2.4. Evolution à moyen terme**

La HELCOM (Commission d'Helsinki – Commission pour la protection de l'environnement marin de la Baltique) a un grand programme appelé Programme d'action conjoint pour l'environnement de la mer Baltique. Ce programme a fait vérifier 132 (actuellement 119) «points chauds». Dans la plupart des cas, les problèmes sont liés aux eaux usées municipales et industrielles et à l'absence de traitement. La mise en œuvre du programme d'action exige une très forte volonté politique et nécessitera une aide substantielle de la part des participants occidentaux, au bénéfice des pays d'Europe centrale et orientale. Les zones de St-Pétersbourg, Kohtla-Narva, Riga, Kaliningrad, Varsovie, Cracovie et Katowice présentent des problèmes multiples. Une attention particulière doit être accordée à l'alimentation en eau et au traitement des eaux usées dans les zones de Kaliningrad, St-Pétersbourg et Pskov et dans les bassins de l'Oder et de la Vistule.

La HELCOM a aussi un programme pour l'élaboration de plans de gestion pour les lagunes littorales et les terres humides (MLW). Dans la première phase, ces plans seront mis en œuvre dans la baie de Matsalu en Estonie, dans le golfe de Riga entre l'Estonie et la Lettonie, dans la lagune de Kursiu entre la Lituanie et Kaliningrad, dans la lagune de la Vistule entre Kaliningrad et la Pologne et dans la lagune de l'Oder entre la Pologne et l'Allemagne.

Le PNUE a une stratégie paneuropéenne pour les écosystèmes côtiers et marins, qui comporte le choix de pôles de développement, la description des écosystèmes, le choix de sites spécifiques et l'élaboration de lignes directrices. Le groupe de travail du Conseil des ministres nordiques prépare également des recommandations concernant les biotopes côtiers représentatifs et menacés des bords de la Baltique.

L'Union européenne promeut le concept d'utilisation raisonnable et de conservation des terres humides pour les écosystèmes fluviaux et les terres humides. Les différents pays devraient développer la sensibilisation aux paysages riverains gérés de façon traditionnelle, conserver les très peu nombreux cours d'eau importants naturels et semi-naturels (par exemple, les fleuves de la région nordique encore sauvages), promouvoir la réintroduction des espèces et la restauration des habitats, lancer des campagnes de sensibilisation, créer des lignes directrices pour la restauration et la réhabilitation, veiller à ce que les objectifs de conservation soient intégrés dans les politiques concernant les terres humides, élaborer des plans d'action pour la conservation des terres humides menacées, comme les marécages exondés boréaux (Aapa, Palsa), dans les régions balte et nordique, et évaluer l'importance des tourbières pour la conservation.

L'Union européenne a aussi une directive en faveur des habitats, mais celle-ci doit être étendue pour y inclure les habitats d'eau douce et côtiers boréaux. Les habitats d'eau douce à ajouter sont les grands lacs oligotrophes ou oligomésotrophes et les réseaux fluviaux naturels ou presque naturels. Les habitats côtiers sont les îles d'esker, les îlots et les petites îles non perturbés, les prairies côtières, les plages de

sable portant une végétation vivace et les petits bras de mer longs et étroits. Des espèces comme le phoque marbré et le guillemot à miroir blanc devraient s'y ajouter.

### **3. Recherche, surveillance et systèmes de données**

#### **3.1. La situation actuelle**

La recherche et la surveillance écologiques sont extrêmement développées dans les pays nordiques et en Allemagne, où elles sont encore plus intensives qu'en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Russie. Tous ces pays ont un intérêt commun à surveiller la Baltique et les cours d'eau qui s'y jettent. Le projet de «Compilation de la charge en polluants» de la HELCOM est mis en œuvre depuis 1985 pour surveiller les flux d'entrée dans la Baltique provenant de sources terrestres. L'Institut de l'Environnement finlandais joue le rôle de centre de données pour la Commission d'Helsinki. Un réseau de données écologiques a été créé en 1991 pour faciliter la coopération dans la région de Mourmansk, dans la République de Carélie, dans les régions de St-Petersbourg et de Leningrad, en Estonie et en Finlande.

Les programmes de surveillance des eaux douces varient selon les pays. Tous les pays ont leurs propres réseaux nationaux ou régionaux, ainsi que des réseaux internationaux comme le réseau fluvial de l'Union européenne, l'UNECE/LRTAP/ICP Waters et l'ICP *integrated monitoring*. Beaucoup de pays ont une longue tradition de recherche sur l'évaluation des ressources en eau, en particulier sur l'influence de l'activité humaine sur la quantité et la qualité des ressources en eau douce. SALMON (*Satellite Remote Sensing for Lake Monitoring*) est un nouveau projet pilote de l'Union européenne pour l'évaluation de la qualité de l'eau des lacs européens.

Dans les pays baltes, de nouveaux programmes sur la qualité des eaux superficielles sont en place. Antérieurement, le système de surveillance n'était pas complet et il est difficile d'évaluer les évolutions à long terme de la qualité de l'eau. Les laboratoires de référence nationaux d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie et de Pologne travaillent aussi actuellement à améliorer la qualité des données.

#### **3.2. Evolution à moyen terme**

Un projet de coopération en matière de recherche sur les lacs peu profonds, visant à fournir des lignes directrices pour la gestion des lacs, est en cours entre huit pays (Finlande, Hongrie, Autriche, Slovaquie, Allemagne, Suède, Lituanie et Estonie). La zone concernée est le fleuve Nemunas et le lac de barrage de Kaunas en Lituanie.

Les eaux souterraines sont importantes pour des fonctions écologiques. Mais on ne dispose pas d'inventaire systématique des baisses de niveau et autres modifications des systèmes d'eau souterraine provoquées par l'homme. La Carélie a lancé un grand projet, avec l'aide de la Finlande, pour étudier les eaux souterraines. La surveillance systématique des eaux souterraines est nécessaire dans tous les pays.

Les changements climatiques peuvent avoir les effets suivants sur les ressources hydriques de l'Europe septentrionale: hivers beaucoup plus doux (en Carélie, ils seront plus froids), augmentation des précipitations annuelles, limitation des inondations de printemps, accroissement des inondations hivernales, raccourcissement de la période de gel des masses et cours d'eau, élévation de la température estivale des lacs et augmentation de la lixiviation de nutriments en hiver. L'une des principales priorités de la recherche est d'élaborer des modèles hydrologiques pouvant être liés à la fois aux modèles climatologiques et aux bases de données sur l'utilisation des terres. Ces modèles devront permettre de prévoir les effets des changements climatiques aussi bien dans la dimension spatiale que temporelle. Ils

devront aussi décrire les changements quantitatifs et qualitatifs de l'eau.

Pour être utilisées de façon efficace, les données doivent être enregistrées de manière à être facilement accessibles à des utilisateurs différents, ayant des objectifs différents, par exemple sous la forme de banques de données de GIS (système d'information géographique). Pour assurer les possibilités de comparaison future entre les données recueillies par de multiples organismes dans différents pays, il est indispensable d'établir une normalisation et une coopération très strictes.

Une information plus objective et plus fiable grâce à un système de surveillance sain est nécessaire pour améliorer la politique environnementale. L'information devrait être diffusée dans le public, par exemple par l'intermédiaire de publications semi-scientifiques, de séminaires et d'expositions.

#### **4. Les eaux transfrontalières**

##### **4.1. La coopération internationale**

En Europe septentrionale, beaucoup de cours d'eau sont divisés entre deux ou même quatre pays. La Pologne possède vingt-quatre fleuves transfrontaliers et, entre la Finlande et la Russie, il y a des dizaines de rivières et de lacs frontaliers. Beaucoup de masses d'eau transfrontalières sont utilisées pour la pêche et à des fins industrielles et agricoles. La production d'énergie électrique et la navigation sont des activités importantes sur plusieurs fleuves. Les aquifères, les rivières et les lacs transfrontaliers sont particulièrement importants pour l'alimentation en eau des pays baltes. Les cours d'eau septentrionaux sont aussi nécessaires à la faune et à la flore sauvages aquatiques et aux activités de détente.

Il existe, entre les pays, des commissions mixtes pour la gestion de l'eau, qui ont chacune un rôle différent. Des organismes de coopération nombreux et différents fonctionnent dans la région. Les projets hydrologiques sont généralement mis en œuvre en cofinancement. La plus grande partie du financement provient de fonds comme la BERD, l'UECC, EU-LIFE, EU-Phare, la NEFCO, la NIB, la Banque Mondiale, le WWF, la SIDA, de la Finlande, de la France, du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède et de fonds nationaux. La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux s'applique aux ressources partagées.

Les plans d'utilisation multiple et de protection du fleuve Teno et d'autres cours d'eau partagés, mis en place par la Finlande et la Norvège, constituent des exemples de gestion transfrontalière mixte. Une coopération trilatérale (Finlande, Norvège, Russie) a aussi été réalisée avec succès.

##### **4.2. Evolution à moyen terme**

La gestion des bassins hydrologiques partagés entre deux ou plusieurs pays pose de nombreux problèmes. Les commissions existantes n'ont pas les ressources ou la capacité de les résoudre seules. Dans certains domaines, des actions complémentaires sont nécessaires.

Une étroite coopération est indispensable, en particulier dans le cas où les principaux bassins d'alimentation des systèmes hydrologiques sont divisés entre deux ou plusieurs pays. Il en va de même des lacs et des terres humides côtières traversant les frontières des Etats. Des programmes d'action conjointe, conformes aux recommandations du Sommet de Visby en 1996, doivent être élaborés pour les systèmes hydrologiques suivants: systèmes des lacs Peipsijärvi/Chuedskoe (à la frontière russo-estonienne) et Pskov, fleuve Daugava (Lettonie, Bélarus et Russie) et systèmes fluvio-lacustres Lielupe, Oder, Neva-Ladoga-Volchov.

Le projet actuellement en cours du Golfe de Riga est un exemple de coopération entre Etats, stations de recherche marines, universités et chercheurs. Il a pour objectif d'étudier les problèmes écologiques dans le Golfe de Riga et son aire de drainage et de déterminer l'impact de ces problèmes. L'Union des villes de la Baltique (UBS) est en train de lancer une vaste coopération entre les pouvoirs publics locaux de la zone littorale du sud-est de la Baltique.

La Finlande et l'Union soviétique ont coopéré pendant plus de trente ans sur les questions de pollution et de protection du golfe de Finlande et cette coopération se poursuit actuellement avec l'Estonie et la Russie.

Les ministères de l'environnement de la région ont décidé d'établir une Action 21 conjointe pour la Région de la Baltique. Le principe du programme Baltique 21 est une intégration sectorisée. Les secteurs prioritaires sont l'agriculture, l'énergie, la pêche, la foresterie, l'industrie, le tourisme et les transports. Ce travail doit encore être intégré aux autres programmes internationaux et régionaux.

## **5. Aménagement intégré des ressources en eau**

### **5.1. Nécessité d'une vision globale**

Les masses d'eau douce sont des ressources limitées et vulnérables et doivent être utilisées avec sagesse. Les effets des différents usages de l'eau sur l'environnement aquatique doivent être mieux compris et inclus dans la planification de l'utilisation de l'eau et dans les processus de prise de décision. Il y a aussi un besoin d'intégration des plans sectoriels concernant l'eau.

En Norvège, le projet *action water* mettait en jeu une large coopération entre les industriels et d'autres groupes. Des plans de gestion de l'eau à usages multiples (*Multiple use plans of water management*) sont établis pour plusieurs cours d'eau dans le cadre de ce projet. Au Danemark, les projets de gestion de la nature englobent l'environnement aquatique et des plans ont été établis en étroite coopération avec les populations locales, les pouvoirs publics et les groupes commerciaux. Le processus d'aménagement hydrologique intégré (*Integrated water development process*) était un programme complet concernant les ressources en eau, qui couvrait toute la Finlande dans les années 70 et 80. Ces plans englobaient toutes les utilisations des ressources en eau et les besoins de protection et ils étaient établis en coopération entre de nombreux groupes. Des plans concernant les cours d'eau importants ont aussi été établis et la mise en œuvre de certains programmes de l'Union européenne est maintenant basée sur les bassins versants des fleuves.

La Pologne a créé sept régions de gestion de l'eau, correspondant à de grands bassins versants: Gdansk, Cracovie, Katowice, Varsovie (bassin versant de la Vistule), Poznan, Szczecin et Wroclaw (bassin versant de l'Oder). En Lituanie, des programmes d'utilisation et de protection des ressources en eau ont été définis pour vingt-quatre bassins fluviaux couvrant la totalité du pays. Les plans de gestion de bassin hydrographique (*Catchment management plans*) établis pour 163 zones en Angleterre et au Pays de Galles et les stratégies globales de gestion des bassins (*Comprehensive basin management strategies, CBMS*) du Canada sont aussi des exemples analogues.

### **5.2. Evolution à moyen terme**

Dès 1977, la Conférence de l'Eau des Nations Unies, à Mar del Plata, notait la nécessité d'une gestion intégrée de l'eau et la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) a promulgué en 1990 des recommandations concernant la gestion optimale de l'eau dans les petits bassins hydrographiques. La Conférence de Rio sur l'environnement organisée par l'ONU en 1992 s'est aussi

intéressée à l'eau. La nécessité de protéger les ressources hydriques et de les utiliser de façon raisonnable est l'un des principes d'Action 21.

La nouvelle politique de l'eau de la Communauté européenne (communication adoptée en février 1996) a pour objectif une gestion intégrée et une protection de l'eau, ainsi qu'une coopération plus étroite en terme de prise de décision. En Norvège, l'union européenne a adopté, en 1996, un programme d'action pour la protection et la gestion intégrées des eaux souterraines. Les quatre grands domaines dont les Etats membres doivent tenir compte sont l'interaction entre les eaux superficielles et les eaux souterraines, l'établissement d'une politique de conservation de l'eau douce, l'élaboration de codes de bonne conduite en agriculture et la surveillance de la pollution provenant de sources ponctuelles.

Le projet action européenne a élaboré une nouvelle proposition de directive à usages multiples. La directive ainsi proposée exigera la coordination des mesures de protection de l'eau à l'intérieur des bassins versants, couvrant toutes les activités importantes affectant les eaux intérieures et littorales, ainsi que les eaux souterraines. La gestion intégrée des ressources hydriques est importante, en particulier en présence de nombreux intérêts et besoins analogues. La nécessité de nouveaux accords varie selon les pays, en fonction des administrations et des traditions de gestion de l'eau.

## **6. Coordination avec l'aménagement du territoire**

### **6.1. Nécessité d'une coordination**

L'importance de l'aménagement du territoire pour la protection et la gestion de l'eau a été reconnue dans tous les pays nordiques. Différents types de limitations à l'utilisation du sol, en vue de protéger les ressources hydriques souterraines comme superficielles, ont été promulgués dans tous les pays, mais des conflits entre l'utilisation existante du sol et une gestion durable de l'eau continuent à surgir.

Les ressources hydriques et les zones littorales ont constitué un élément important de l'aménagement du territoire au niveau national en Suède. Il a aussi été recommandé, en Suède, d'établir un relevé spécial des ressources hydriques pour l'aménagement de l'espace au niveau municipal. Au Danemark, les plans régionaux incluent l'utilisation du sol des zones littorales, des environnements aquatiques et des zones qui sont protégées pour l'eau potable et pour des objectifs de qualité de l'eau. Les eaux souterraines à protéger sont identifiées dans les plans d'aménagement aux niveaux municipal et régional en Finlande. Il existe aussi des projets pour évaluer comment la gestion de l'utilisation du sol peut contribuer à la maîtrise de la pollution de l'eau. La Lituanie a un système légal d'aménagement intégré du territoire qui comporte l'obligation d'utiliser les données géologiques.

En dehors de leurs effets immédiats, les formes d'utilisation du sol jouent indirectement un rôle très important pour la qualité des ressources hydriques et leurs possibilités d'utilisation. Les sources de pollution atmosphérique qui provoquent l'acidification des ressources en eau, en particulier dans les pays nordiques, sont principalement l'industrie lourde et les zones urbaines d'Europe occidentale et centrale. Le développement rapide de l'utilisation des voitures privées constitue un redoutable défi.

### **6.2. Evolution à moyen terme**

VASAB 2010 est un processus de coopération entre les pays et régions de la Baltique dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le rapport «Vision et stratégies à l'horizon Baltique 2010 – Vers un cadre d'aménagement du territoire pour la région de la Baltique» a été produit en 1994. Parmi les zones présentant des potentialités et des problèmes spécifiques figurent les côtes, les îles et les terres humides de Finlande identifiées par la HELCOM et la protection et l'aménagement de la bande littorale. Les voies

d'eau navigables existantes et prévues sont présentées comme «des liaisons efficaces et durables». L'un des quatre objectifs est d'aménager la zone littorale en maintenant un équilibre entre le développement et la protection.

Pour l'aménagement de l'espace dans la zone littorale, les ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement dans la région de la Baltique ont promulgué des recommandations, à Stockholm, en octobre 1996. Les actions menées dans la zone littorale devraient promouvoir un développement durable et assurer de bonnes conditions de vie aux résidents, en assurant un bon équilibre pour la ligne de rivage, la diversité biologique et le patrimoine culturel. Ce type d'aménagement devrait aussi être appliqué aux rives des lacs.

L'Union européenne a un programme opérationnel pour l'aménagement durable du territoire, Interreg IIC, pour la région de la Baltique en 1997-1999. Les principales priorités et mesures sont une structure de peuplement équilibrée, des liaisons de communication et de transport d'énergie, une gestion intégrée des zones littorales et des îles, le tourisme et un développement durable dans d'autres secteurs particuliers ou sensibles. Un point important est la prise en compte de la protection de l'eau dans la mise en œuvre du programme.

## **7. Autres mesures et moyens**

### **7.1. Législation, sensibilisation du public**

Une législation concernant l'utilisation et la protection de l'eau est en vigueur depuis longtemps dans les pays nordiques, où les conditions institutionnelles d'une gestion durable de l'eau sont bonnes. Le Danemark possédait déjà une certaine législation sur l'eau dès les années 1600 et, dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, des lois concernant la pollution et la santé. Il existait une législation sur l'eau en Suède et en Finlande dans les années 1800; les lois actuelles sur la pollution et la protection de l'environnement remontent aux années 60. Les pays baltes sont maintenant en train d'élaborer une législation et de la mettre en œuvre. Les pays d'Europe centrale et orientale en sont à des stades différents du processus législatif. La Russie étudie une loi pour le bassin du lac Ladoga et elle dispose d'une législation générale sur l'eau.

La mise en œuvre des actions recommandées exigera une volonté politique et le soutien du public. Cela est important, car le financement à venir sera en majeure partie national et reposera sur le public, par le biais de redevances payées par les utilisateurs ou, indirectement, par l'augmentation des coûts. Des taxes pourront être appliquées pour faire assumer les coûts écologiques par les usagers de l'environnement.

Il est important d'accroître les responsabilités des pouvoirs publics locaux et il faut faire coopérer davantage les institutions privées, les industriels et les organisations non gouvernementales. Les populations vivant dans la zone doivent être plus sensibilisées aux valeurs et aux problèmes écologiques, aux menaces qui pèsent sur les ressources en eau et aux moyens dont elles disposent pour soutenir une gestion durable de l'eau. La mise en place de programmes éducatifs sur les nouvelles pratiques d'exploitation agricole est vitale. La question de la pollution des eaux souterraines par les nitrates est un défi majeur d'éducation du public.

### **7.2. Evolution à moyen terme**

Dans certains pays, les spécialistes ont élaboré un système de conseil du public concernant la réduction de la pollution des masses d'eau par des sources non ponctuelles d'origine agricole. Les remblais réalisés bénévolement le long des cours d'eau se sont révélés efficaces. En Allemagne, les populations locales

ont fondé des associations (*Bachpatenschaft*) pour entretenir les petites masses d'eau avec l'aide des pouvoirs publics. Des étangs et des terres humides sont créés par des propriétaires fonciers au Danemark, en Finlande et en Suède.

L'Estonie prépare un cursus scolaire national qui intégrera l'environnement dans les classes de niveau un à douze. La Lituanie a élaboré un programme national de formation à l'écologie. La Pologne a créé un Centre national de formation à l'écologie et met en place un réseau de dix-sept centres régionaux de formation. En Finlande, il existe un centre national et treize centres régionaux pour l'environnement, dont l'une des tâches est la formation.

Le groupe de la HELCOM sur la sensibilisation du public et la formation à l'environnement a treize projets potentiels, comme la formation des journalistes à l'environnement, des centres d'information dans les pays baltes et une formation pour les administrateurs et le personnel politique du gouvernement et des pouvoirs publics locaux. La participation des organisations non gouvernementales s'est accrue dans tous les pays. Les ONG sont des catalyseurs importants pour de nombreux projets et doivent donc être soutenues par les administrations.

Il y a eu des problèmes d'accès à l'information dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais la situation s'améliore. Il reste nécessaire d'améliorer la transmission des données. La Convention sur les études d'impact sur l'environnement en contexte transfrontalier (Espoo 1991) est un bon point de départ. Le fait que, dans beaucoup de pays, seuls les professionnels et les chercheurs peuvent y participer a posé des problèmes. La Directive de l'Union européenne sur les études d'impact sur l'environnement doit donc être renforcée pour assurer la participation du public dès un stade précoce du processus. Les études d'impact sur l'environnement doivent être encore développées en ce qui concerne toute planification d'aménagement des ressources hydriques importantes et elles doivent être pratiquées à tous les niveaux: national, régional et local. Elles devraient aussi être mieux en prise sur le processus d'autorisation.

## **8. Principales actions nécessaires dans le domaine de l'eau en Europe septentrionale**

Les ressources hydriques doivent être prises en compte à tous les niveaux et dans tous les aménagements d'occupation humaine, d'activité industrielle et d'autres activités, de production et d'utilisation d'énergie, de foresterie et d'agriculture. Cela exige une connaissance adéquate des ressources en eau, une volonté politique et la sensibilisation du public.

L'événement le plus important concernant à la fois la Baltique et les ressources en eau douce de son aire de drainage est l'application du Programme d'action conjoint pour l'environnement de la mer Baltique de la HELCOM. Ce programme d'action commun vise à:

- établir les infrastructures légales et institutionnelles nécessaires dans tous les pays;
- réduire encore la pollution d'origine ponctuelle et non ponctuelle, en particulier en 119 «points chauds»;
- mettre en œuvre des projets dans les petites villes et municipalités;
- réduire la pollution imputable à l'agriculture, aux établissements ruraux et aux transports;
- protéger et restaurer les terres humides côtières;
- aménager le territoire et assurer la protection des zones littorales.

### **8.1. La gestion durable des ressources hydriques exige aussi les conditions suivantes:**

#### Protection des eaux souterraines

- l’inventaire des ressources en eaux souterraines doit être fait dans tous les pays;
- des zones de protection des aquifères importants contre la pollution et les risques dus, en particulier, à l’agriculture, à l’industrie, à la circulation et aux habitations, doivent être définies;
- une utilisation plus raisonnable de l’eau potable et l’élaboration de dispositifs économiseurs d’eau (par exemple, les toilettes à compost) devraient être encouragées;

#### Protection des écosystèmes aquatiques

L’acidification des eaux est devenue un grave problème de qualité de l’eau. La réduction des rejets de polluants devra encore être diminuée. Les autres questions suivantes sont importantes aussi:

- les masses d’eau naturelles et les terres humides doivent être préservées, par exemple en créant un réseau cohérent de sites particulièrement importants (par ex.emple créer un AQUA 2000);
- les environnements aquatiques fortement pollués devront être réhabilités;
- les besoins de restauration des masses d’eau doivent être évalués en vue d’une restauration éventuelle et les projets de restauration doivent être encouragés;
- les projets locaux de restauration des environnements aquatiques doivent être encouragés;
- les nouvelles technologies de réutilisation des eaux usées, comme la percolation des eaux «grises» et la construction d’étangs et de terres humides artificiels, doivent être encouragées.

#### Réduction de la pollution provenant de sources diffuses

Des efforts particuliers seront nécessaires concernant les sources diffuses, qui sont plus difficiles à contrôler. Dans les zones rurales et dans les villages, l’éducation du public joue un rôle important. Il est essentiel:

- d’appliquer les pratiques écologiquement les meilleures en agriculture et en foresterie;
- de créer des zones et des bandes de protection le long des cours d’eau.

#### Surveillance et recherche appliquée

- les réseaux hydrologiques et limnologiques nationaux, ainsi que la surveillance de la charge des eaux usées doivent être réétudiés de manière à garantir la production de données harmonisées dans tous les pays concernés;
- il est nécessaire de disposer de données plus fiables et comparables sur les relations de causalité entre la charge en produits nuisibles et les activités stressantes d’une part et l’état et le caractère utilisable des ressources hydriques d’autre part. De même en ce qui concerne l’utilisation du sol.

#### Transparence des données et sensibilisation du public

- l’harmonisation et la transmission des données doivent être améliorées;
- l’accès à l’information sur l’environnement et la transmission des données doivent être garantis dans tous les pays;
- la formation et l’éducation concernant l’importance des ressources en eau et la nécessité de les protéger doivent être encore encouragées;
- les activités civiques doivent être encouragées et le travail des ONG doit recevoir tout le soutien possible.

#### Gestion intégrée de l’eau

- la planification intégrée de l'utilisation et de la protection des ressources hydriques doit être appliquée aux bassins versants et mise en œuvre dans l'aménagement du territoire;
- la coopération transfrontalière doit être développée dans les cas où les bassins versants, les lacs ou les lagunes littorales sont divisés entre plusieurs pays;
- des plans coordonnés pour les zones côtières doivent être établis et inclure la protection des eaux littorales.

#### Ressources en eau et aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est un outil important pour une gestion durable des ressources en eau. Un aménagement global du territoire, intégrant la protection et l'utilisation des ressources hydriques avec l'utilisation du sol, sera nécessaire à tous les niveaux : international, national, régional et local. Une étroite collaboration entre HELCOM, VASAB et Union européenne, ainsi qu'entre régions est sous-régions est indispensable. Il est aussi important:

- de prendre en compte les impacts sur l'environnement dans tous les projets de mise en valeur (circulation, énergie, agriculture, infrastructure urbaine);
- d'assurer une utilisation durable des ressources en eau par une planification soignée de l'implantation des activités humaines;
- d'imposer les limitations adéquates à l'utilisation du sol en ce qui concerne les activités susceptibles de menacer les eaux superficielles, souterraines ou littorales;
- de considérer l'eau comme un élément essentiel dans l'aménagement urbain et de gérer correctement une utilisation raisonnable des eaux de ruissellement dans les zones urbaines;
- d'inclure la protection demandée par les terres humides et les autres ressources en eau particulièrement importantes dans la perspective d'aménagement de l'espace européen.

## **PROBLEMES SPATIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX SPECIFIQUES AUX REGIONS DU NORD DE LA MER BALTIQUE ET AUX REGIONS POLAIRES ARCTIQUES**

### **Comment réduire les disparités spatiales dans les pays nordiques ?**

**M. Lars HUSBERGER**  
**Conseil suédois du logement,**  
**de la construction et de la planification**  
**Karlskrona, Suède**

#### **1. Introduction**

La cohésion économique et sociale est l'un des principaux objectifs du Traité sur l'Union européenne. Il vise notamment à réduire les inconvénients d'une situation géographique périphérique, les disparités économiques et les déséquilibres de l'aménagement du territoire, ce qui peut être fait grâce principalement aux «fonds structurels» (FEDER) et aux réseaux transeuropéens (RTE). La situation périphérique des régions septentrionales des pays nordiques (Suède et Finlande) a été reconnue par la définition de la zone nordique dans l'objectif 6 et du triangle nordique du réseau transeuropéen (route et train).

Aux termes du Traité de Maastricht les réseaux transeuropéens devraient améliorer la cohésion économique et sociale de l'Union en rendant les régions défavorisées plus accessibles. Mais cet énorme programme d'investissement peut aussi être considéré comme un projet visant à relier efficacement les principaux centres économiques d'Europe et à améliorer de ce fait la compétitivité globale de l'Europe. Il est donc possible que les réseaux transeuropéens ne réduisent pas les différences d'accessibilité et d'opportunités économiques entre les régions centrales et les régions périphériques, même s'ils facilitent l'accès aux pays situés à la périphérie de l'Union.

L'accessibilité des capitales et des grandes villes régionales nordiques, ainsi que leur liaison avec les zones centrales de l'Union européenne sont relativement bonnes mais vulnérables. Elles sont possibles grâce à un système régional, intérieur et international de lignes aériennes partant de Copenhague, Oslo, Stockholm et Helsinki. Sans ce trafic aérien international, il serait impossible d'atteindre Bruxelles, par exemple, en une journée. Par d'autres moyens de transport les voyages d'affaires prendraient plusieurs jours, même avec le réseau ferroviaire européen et les trains à grande vitesse. Sans ce trafic aérien international efficace, cela ne serait même pas possible de Copenhague.

Il est donc vital pour les pays nordiques de maintenir des lignes aériennes internationales et intérieures très performantes, de créer des services régionaux alimentant le réseau européen dans les pays membres et de développer l'infrastructure nécessaire aux télécommunications. Il est également capital de créer des réseaux interurbains pour assurer la viabilité économique des régions nordiques éloignées.

## 2. Bref aperçu historique

D'un point de vue historique, l'intégration de la région nordique à la région centrale de l'Europe s'est réalisée par divers contacts ou réseaux entre les différentes élites. Vu son organisation hiérarchique, l'église a toujours eu besoin d'un réseau d'autorités couvrant l'ensemble de son territoire. Tout au long de l'histoire les responsables ecclésiastiques, depuis les papes, cardinaux, évêques jusqu'aux simples prêtres, ont parcouru l'Europe. Le latin était la langue commune et les valeurs de l'église le ciment qui unifiait les différentes parties de l'Europe. Les monastères et les églises étaient les «noeuds» de ce système de communication.

Les universités constituaient d'autres «noeuds» de communication continentale et les pays nordiques étaient bien intégrés au système, du moins à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. Il y a eu des étudiants suédois dans de nombreuses universités européennes, mais surtout dans la partie septentrionale de l'Europe.

Le système d'apprentissage a également fonctionné comme un réseau continental. Les diplômés de maître-artisan s'obtenaient souvent en travaillant pour un maître-artisan dans les différents pays d'Europe et les apprentis nordiques furent des hôtes réguliers dans cette arène continentale.

De même, le réseau de pèlerinages a permis aux pèlerins nordiques de se rendre dans de nombreux pays d'Europe et de visiter leurs sanctuaires. Ils revenaient au pays avec le savoir du continent.

Au XIII<sup>e</sup> siècle, la région nordique était intégrée au commerce européen par le biais de la Ligue Hanséatique. Le nord fournissait des peaux et des fourrures, du fer, du cuivre, du goudron, du bois et du poisson. La valeur des produits compensait bien le désavantage de la situation périphérique de la production.

Au XVII<sup>e</sup> siècle, l'intégration s'est accrue grâce à une immigration voulue d'experts hollandais, wallons et allemands pour créer l'industrie et l'infrastructure nordiques, ce qui a donné des manufactures de verre et de fer, des canaux, des forteresses et des villes.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les pays nordiques ont connu une forte émigration vers l'Amérique du nord. A elle seule la Suède a fourni un million d'émigrés, soit un tiers de sa population. La connaissance du monde extérieur s'est accrue rapidement.

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'industrie nordique a commencé à s'implanter en Europe et dans le reste du monde. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, des entreprises telles que Nobel, Laval, Ericsson et AGA étaient représentées dans de nombreuses parties d'Europe. Les réseaux industriels et financiers entre les pays nordiques et l'Europe ont été établis de bonne heure. Ces évolutions ont été maintenues et renforcées en dépit de la situation périphérique de ces entreprises.

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle les chemins de fer suédois ont été construits et ont relié les différentes régions des pays nordiques aux réseaux ferroviaires européens. Cela a permis aux entreprises, aux scientifiques et aux simples citoyens de multiplier leurs contacts avec les différents pays d'Europe. Les voyages culturels et de loisirs sont devenus tout à fait communs.

A notre époque et depuis la deuxième guerre mondiale, les contacts avec l'Europe et avec le reste du monde ne sont plus le privilège des élites. Grâce au tourisme, et depuis les années 50 au développement considérable des charters, de nombreux Nordiques ont fait connaissance avec les «îles» du continent européen. Les itinéraires se sont allongés, même si l'intégration psychologique à l'Europe laisse à désirer. La résistance nordique, en particulier suédoise et norvégienne, à l'Union européenne en

témoigne, si l'on se réfère aux récents sondages d'opinion.

L'intégration des pays nordiques au contexte européen est donc une longue tradition historique. Mais elle ne concernait que certains cercles. C'était une question de contacts ou de réseaux entre les différentes élites. Aujourd'hui, il s'agit de faire fusionner les pays, les régions, les entreprises et les populations au sein de l'Union, et jusqu'à un certain point avec le reste du monde.

### **3. Description sommaire de la région nordique**

Géographiquement, topographiquement et culturellement, la Suède, la Finlande, la Norvège et, à certains égards, le Danemark font partie de la région nordique.

Vu la topographie de la région, les questions de politique régionale ont déjà une longue histoire dans les pays nordiques. Sauf pour le Danemark et la partie sud de la Suède, les grandes distances et la dispersion des agglomérations et des voies de communications ont obligé ces pays à pratiquer des politiques régionales, notamment pour les zones périphériques.

La superficie totale de la région couvre à peu près 1 150 000 km<sup>2</sup>, pour une population d'environ 23 millions. En raison de la configuration géographique et de la rigueur du climat, la population est inégalement répartie. La majorité des habitants vivent dans le sud, au-dessous d'une ligne allant d'Oslo, en Norvège, à Helsinki en Finlande. Dans cette partie du territoire la densité de population est de quarante-quatre habitants au km<sup>2</sup> contre six habitants seulement au km<sup>2</sup> dans le nord, alors que la densité moyenne de population dans l'Union européenne est de 145 habitants au km<sup>2</sup>.

La densité moyenne de population en Norvège est de treize habitants au km<sup>2</sup>, en Suède de dix-neuf habitants, en Finlande de quinze habitants et au Danemark de 120.

Les villes de quelque importance sont toutes dans le sud. La Norvège ne compte que trois villes de plus de 100 000 habitants, la Finlande six et la Suède onze. En Suède, 50 pour cent de la population vivent dans des villes de plus de 50 000 habitants, en Finlande 35 pour cent et en Norvège 27 pour cent.

L'utilisation du sol y est très différente de celle de la plupart des autres parties de l'Union. En Norvège, en Suède et en Finlande l'agriculture ne porte que sur 5 pour cent de la superficie des terres, contre 35 pour cent dans l'Union, et les pâturages ne couvrent que 3 pour cent du sol contre une moyenne de 24 pour cent dans le reste des Etats membres. Les forêts couvrent plus de 50 pour cent du sol, ce qui représente plus du double du pourcentage de couverture forestière dans l'Union européenne.

Les systèmes de communication sont également très différents de ceux des parties plus centrales de l'Union, notamment dans les zones septentrionales des pays nordiques. Le taux de routes et de voies ferrées au km<sup>2</sup> est faible, par exemple deux kilomètres de routes pour 1 000 km<sup>2</sup>, contre vingt-cinq en Allemagne et seize au Danemark, et vingt-cinq kilomètres de voies ferrées pour 1 000 km<sup>2</sup>, contre 123 en Allemagne et cinquante-trois au Danemark. Le trafic aérien est donc très important dans les pays nordiques, plus important que dans le reste de l'Union. Le nombre de vols est de vingt par habitant et par an, contre cinq en Allemagne et dix au Danemark.

Les télécommunications ont également été rapidement et bien développées et comptent jusqu'à 700 lignes interurbaines pour 1 000 habitants, contre 430 en Allemagne et 480 en France. Le nombre de téléphones mobiles par habitant est le plus élevé du monde.

Les échanges et les produits industriels traditionnels sont encore très importants dans les pays nordiques,

par exemple le papier, la pâte à papier, le bois de construction, le minerai de fer et l'acier pour la Suède et la Finlande; la pêche et la marine marchande pour la Norvège. L'industrie moderne est dominée par les machines-outils, les matériels électriques, l'électronique, les équipements de télécommunications et la pharmacologie. La Norvège produit aussi du pétrole et possède une importante industrie offshore.

Le PIB moyen est en gros comparable à celui de l'Union. La participation des femmes à la vie active est plus forte que dans l'Union. Le secteur public est un important employeur, en particulier dans les zones peu peuplées, où les pouvoirs locaux assurent un large éventail de services.

Le patrimoine historique nordique, c'est-à-dire l'infrastructure, l'environnement bâti, le paysage rural, les services sociaux, les modes de vie de la population et l'organisation de la vie quotidienne, forme une structure résistante, qui ne se modifie que progressivement et qui constitue donc un bon point de départ pour les stratégies visant à réduire les disparités régionales dans les pays nordiques. La sauvegarde de la nature, la protection de l'environnement et le développement durable sont des questions qui intéressent la population des pays nordiques et de grands progrès ont été faits dans ce domaine.

#### **4. Politiques de l'Union européenne visant à traiter les problèmes liés à une situation périphérique**

Aux termes du nouveau Traité sur l'Union économique, l'aménagement du territoire et le développement durable sont censés favoriser grandement l'intégration et la cohésion. La cohésion sociale et économique est un des principaux objectifs de l'Union.

Les moyens de réaliser cet objectif sont entre autres l'aide communautaire régionale (FEDER), les réseaux transeuropéens (RTE) et la protection de l'environnement, y compris les mesures concernant l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol.

Cohésion signifie entre autres choses équilibre entre les régions. Il faut donc aménager le territoire de l'Europe pour éviter que les richesses et la population ne soient concentrées dans le centre. Cela peut se faire en renforçant les liaisons avec les régions éloignées et en rendant plus accessibles les zones à faible densité de population situées en périphérie.

La Commission et les décideurs de l'Union sont bien conscients de la question de la périphéralité. A certains égards les pays nordiques peuvent être considérés comme une périphérie en soi par rapport à l'Union. Cela a été reconnu par l'objectif 6 – zone nordique et par le triangle nordique du RTE, le réseau transeuropéen et ses liaisons routières et ferroviaires. Mais l'accessibilité physique est de plus en plus mesurée en termes de coût et de temps, plutôt que de distance. Les réseaux transeuropéens vont à certains égards améliorer l'accessibilité intérieure, transnationale et internationale des pays et régions périphériques en réduisant les temps de déplacement, mais de nombreuses régions resteront mal reliées aux points d'accès au réseau principal. Il faut donc développer des réseaux secondaires et des interconnexions avec les réseaux principaux dans les pays et régions périphériques. Le problème créé par les réseaux transeuropéens est que les mailles du réseau d'autoroutes, de trains à grande vitesse et d'aéroports sont bien plus larges que dans le passé. Les régions couvertes par ce réseau à large maille, mais qui n'ont pas accès au réseau et à ses points de connexion, sont nettement désavantagées et risquent de souffrir de stagnation et de déclin. La question des réseaux secondaires et de leur connexion aux réseaux principaux, en particulier aux réseaux transeuropéens, est donc une question majeure pour l'aménagement du territoire dans la partie septentrionale de l'Union. La stratégie consiste à construire un réseau à mailles plus petites, tant pour les routes, les voies ferroviaires que pour le trafic aérien, qui, d'une part, donne accès aux réseaux européens et, d'autre part, relie entre elles les villes et agglomérations du nord dont les profils économiques et culturels sont différents, c'est une stratégie

complémentaire.

Dans le Schéma européen d'aménagement du territoire (SDEC) un projet conjoint du Comité de l'aménagement du territoire et de la Commission, les Etats membres ont fait de cette stratégie leur principal objectif. Le projet RTE doit être réalisé en combinant les liaisons ferroviaires expresses et les liaisons routières entre les grands centres et les aéroports pour pouvoir intégrer les régions périphériques dans le système. Les gares des lignes principales ou noeuds, doivent être connectées aux réseaux régionaux secondaires pour pouvoir améliorer l'accessibilité entre les zones urbaines et les zones rurales peu peuplées, tout en préservant l'environnement. L'infrastructure des télécommunications devrait compléter les systèmes conventionnels de transport et aura une très grande importance pour les régions périphériques de l'Union.

En ce qui concerne l'infrastructure des transports dans les pays nordiques, certains principes peuvent déjà être établis. Le réseau routier assure la majeure partie du transport de marchandises et de passagers, notamment pour les petits trajets. D'après les prévisions, les chemins de fer devraient accroître leur part de marché pour les déplacements à longue distance. Le trafic aérien est le pivot du transport international pour l'industrie, la recherche, les voyages d'affaires et le tourisme. Le transport maritime joue et devrait normalement continuer à jouer un rôle important pour le transport de marchandises et de passagers, si l'on se place dans la perspective de transports adaptés à l'environnement. L'infrastructure informatique devrait largement compléter les formes plus traditionnelles de transport. Les plans les plus récents concernant l'infrastructure du transport donnent la priorité aux transports à longue distance. Un accès simple et facile aux marchés européens est très important. Mais il est tout aussi important pour la population et pour l'industrie que le système de transports fonctionne également bien aux niveaux local et régional, car c'est là que s'effectuent la grande majorité des déplacements. A long terme, il faudrait une approche conjointe du système de transports nordiques, permettant de mettre en évidence les possibilités de coopération entre les différents modes de transport dans le cadre d'objectifs globaux concernant l'environnement. De plus, une stratégie de transport conjointe et intégrée de cette sorte devrait pouvoir s'insérer dans la politique européenne de transport. Cette stratégie pourrait comporter un système de transports combinés s'articulant avec le transport maritime côtier mieux développé dans la Baltique. Sous ce rapport, les voies navigables intérieures de l'Europe pourraient aussi jouer un rôle important. En ce qui concerne l'accessibilité régionale, il y aura sans doute aussi à revoir la structure des aéroports nationaux.

## **5. Les perspectives à l'échelle macro-économique**

Pour la Norvège, la Suède et la Finlande, le projet RTE va jusqu'à Oslo, Malmoe, Göteborg et Stockholm. La Finlande est en train d'étendre le réseau par une ligne à grande vitesse supplémentaire entre Turku et Helsinki et projette une extension jusqu'à la frontière russe. De son côté la Suède est en train d'étendre le réseau jusqu'à Falun/Borlänge et Joenkoepping. La Suède et la Finlande ont toutes deux des projets d'extension des lignes à grande vitesse jusqu'à Lulea et Oulu, dans la partie septentrionale de la mer Baltique et du Golfe de Botnie. Ces deux villes peuvent servir de base pour le développement de la vaste région du nord du territoire, la région de Barents. Les deux villes coopèrent déjà au développement de la région du Golfe de Botnie. Malgré un climat très rigoureux et un arrière pays très peu peuplé, le niveau de vie y est à peu près le même que dans les autres parties de ces deux pays grâce à la politique régionale qui y est pratiquée, à l'existence d'un large secteur public, aux transferts publics et à l'implantation d'unités de production à fort investissement en capital générant une plus-value importante par personne employée, telles que centrales hydroélectriques, industries minières et de transformation. Cette zone a ses propres universités, centres de recherche et centres de formation professionnelle. Elle est relativement bien reliée à la capitale respective des deux pays et à leurs zones environnantes, ainsi qu'à l'Union européenne, à la fois par la route, le rail, les liaisons maritimes et les

télécommunications.

Ces moyens de transport doivent être maintenus ou améliorés pour réduire le désavantage lié à une situation périphérique et assurer le développement futur de la région.

La région la plus vaste, celle de la mer de Barents, qui englobe une partie de la Russie, possède d'importantes ressources naturelles non exploitées. Une coopération dans la région de Barents a été officiellement instaurée en 1993 et une déclaration en ce sens a été signée par les pays nordiques, la Russie et la Commission européenne. Il faudra du temps pour développer cette région et la création de l'infrastructure nécessaire pour répondre aux objectifs de développement économique, touristique, scientifique, technologique et environnemental sera difficile et coûteux. Les «villes jumelles» de Lulea et l'Oulu peuvent favoriser ce développement et lui servir de base. Mais celui-ci ne doit pas être entièrement à la charge des pays nordiques et doit aussi concerner l'Union dans son ensemble.

Un progrès plus immédiat peut être réalisé en développant les échanges commerciaux et culturels entre les pays du pourtour de la Baltique. A l'ouest, l'ouverture du pont de l'Oeresund et la ligne Fehmarn, établissant une liaison directe avec le Schleswig-Holstein à partir de la région d'Oerestad (Malmö-Helsingborg-Helsingør et Copenhague) permettra probablement d'accroître le commerce avec l'Allemagne occidentale. Les principales liaisons – Oslo-Göteborg-Malmö et Stockholm-Malmö –, qui font toutes deux partie du réseau européen (RTE), seront directement reliées au Danemark et à la région plus vaste de Hambourg.

La liaison suédoise traditionnelle qui va de Trelleborg à Sassnitz va prendre de l'importance et créer une nouvelle connexion majeure et un couloir de développement vers l'Allemagne orientale, Berlin et l'Europe du sud. Cette liaison connectera en outre la partie nordique du réseau transeuropéen avec l'Allemagne et le réseau plus large de transports européens. Cette liaison aura sans doute une très grande importance dans l'avenir, car Berlin va probablement s'affirmer comme un nouveau centre économique en Europe.

Plus à l'est, la région de la Baltique compte plusieurs millions d'habitants répartis sur la côte est de la Suède, dans le sud de la Finlande, dans les enclaves russes de Saint-Petersbourg et de Kaliningrad, sur la côte nord de la Pologne et dans les Etats baltes. Malgré les disparités économiques et les différences de niveau de développement entre ces pays, la région possède un énorme potentiel de développement. Toutefois, il faudra améliorer l'infrastructure pour réaliser l'intégration à la fois au sein de chaque pays, entre les différents pays et entre la région et le reste de l'Europe.

Une certaine coopération commerciale et culturelle entre la Finlande et l'Estonie, la Finlande et les autres Etats baltes, et entre la Suède, les Etats baltes et la Pologne s'est déjà instaurée à petite échelle et le processus va s'accélérer dans l'avenir.

La Finlande travaille très activement au développement du pourtour du Golfe de Finlande, où se trouvent des villes telles qu'Helsinki, Saint-Petersbourg et Tallinn. Stockholm pourrait aussi faire partie de cette zone de développement, dont le potentiel est très prometteur pour l'avenir. Cette zone sera probablement la zone clé du développement dans la partie septentrionale et la partie moyenne de la région de la mer Baltique.

Il existe plusieurs autres projets de développement autour de la Baltique, par exemple entre Umea et Vaasa, entre Karlskrona et Gdansk en Pologne.

La Finlande a aussi un certain nombre de projets de coopération sur la frontière avec la Russie. Ces

projets sont particulièrement importants, car la frontière finlandaise est la seule frontière entre l'Union et la Russie.

La tradition historique d'échanges et de coopération entre les pays du pourtour de la Baltique a donc été reprise ces dernières années avec l'expansion des relations commerciales et culturelles et la création, en 1992, du Conseil des Etats de la mer Baltique. Ces pays ont également travaillé ensemble à l'élaboration d'un projet d'aménagement de la région, le projet Visions et Stratégies autour de la mer Baltique 2010, qui a été présenté en 1994. Le principal objectif de ce projet est de créer un réseau de villes et d'agglomérations et d'améliorer les liaisons entre les centres urbains et les zones rurales environnantes, pour assurer la cohésion régionale et un environnement urbain attractif et viable à long terme.

Le deuxième objectif vise à créer un système efficace de transports, notamment dans les pays en transition, ce qui est indispensable pour une intégration régionale réelle.

Un troisième objectif vise à définir un concept approprié pour la sauvegarde et la mise en valeur des paysages naturels et culturels intéressants.

## **6. La périphéralité et autres défis auxquels sont confrontés les pays nordiques**

Par comparaison avec leurs concurrents les plus importants, les pays nordiques se caractérisent par le fait qu'entre les zones urbaines s'étendent des zones à très faible densité de population, et par les très longues distances qui séparent leurs principaux marchés. La densité de population des pays nordiques ne représente que le dixième de celle de l'Union européenne. Pour bien des gens cette structure dispersée et les chances qu'elle offre aux habitants de vivre en contact étroit avec la nature font partie des traits qui confèrent aux pays nordiques leur caractère unique dans une perspective européenne. Cette structure crée des conditions favorables à l'adaptation du développement urbain aux cycles écologiques, mais elle a besoin d'être coordonnée par des systèmes de transports conciliant les besoins nationaux, régionaux et locaux de circulation.

Le système urbain actuel reflète le développement historique nordique. L'urbanisation s'est opérée par une concentration décentralisée. Pour préserver les grands traits de la structure de peuplement, des mesures doivent être prises afin que le mode de vie nordique puisse continuer à fonctionner, tant au niveau national qu'au niveau local. Les transports modernes et les technologies de communication doivent être utilisés de façon imaginative et stratégique. Pour cela de nouvelles approches et de nouvelles méthodes de travail sont nécessaires.

En matière de politique régionale, les zones rurales peu peuplées des pays nordiques requièrent une attention particulière. Il faut s'efforcer de sauvegarder les avantages que présentent ces parties du territoire à faible densité de population.

Elles ont souvent une tradition de petites entreprises que des investissements dans la nouvelle technologie d'information pourraient aider. Leur riche contexte culturel devrait permettre de développer une forme de tourisme axé sur la culture. Un accès plus facile et plus large aux établissements d'enseignement et de recherche de la zone urbaine et à ses équipements serait un important facteur de développement des zones rurales.

### Ouvertures et passerelles vers un monde en évolution

Economiquement les pays nordiques sont bien intégrés à l'Europe et au reste du monde. La moitié de leur production industrielle est exportée et leurs importations sont du même ordre de grandeur. Les pays

nordiques exportent principalement vers l'Europe du nord et l'Europe de l'ouest, et ce depuis le début de leur industrialisation. Les universités nordiques ont de très nombreux contacts avec les pays de cette zone géographique en matière de recherche et développement (R et D).

Mais aujourd'hui, la carte géopolitique de l'Europe a bien changé. Les contacts avec l'Europe centrale et orientale ont été renoués et la coopération européenne s'est intensifiée. La Suède et la Finlande font maintenant partie de l'Union européenne. De ce fait, les pays nordiques peuvent pratiquer de nouvelles ouvertures sur le monde extérieur.

D'autres passerelles peuvent être tendues grâce à une coopération entre universités, aux échanges culturels, au développement industriel et commercial, au jumelage des villes nordiques avec les villes du nord de l'Union européenne.

#### Le développement futur de l'économie et des échanges commerciaux

Des progrès ont été réalisés dans l'industrie et les services grâce à une rationalisation et une spécialisation plus poussées et aussi aux économies d'échelle. Il en va de même aujourd'hui pour le secteur public. Grâce à la déréglementation et à la privatisation, la même évolution est désormais possible pour des activités telles que les services postaux, les télécommunications, les transports et la production d'énergie. Toutefois, la concurrence internationale restant forte et exigeant une transformation structurelle rapide, cette évolution peut entraîner une certaine instabilité de l'industrie, des échanges et des marchés locaux du travail. C'est pourquoi l'on attend beaucoup aujourd'hui d'un accroissement de l'activité des petites et moyennes entreprises et des industries de service faisant largement appel à la technologie d'information et à la haute technologie.

#### La géographie du bien-être

En Europe au sens large, les régions très peuplées ont un niveau de vie plus élevé que les petites régions à faible densité de population. Dans les pays nordiques, par contre, il n'y a guère de différences en ce qui concerne les niveaux de vie entre les régions métropolitaines à forte densité de population et les zones faiblement peuplées situées plus au nord. Ce qui s'explique par le fait que les pays nordiques ont un secteur public dont le budget représente plus de 60 pour cent du PIB. Ces fonds sont dans une large mesure redistribués entre les habitants et les régions. Ces transferts ont entraîné un large nivellement des revenus, des taux d'emploi et des services entre les différentes régions. Ce qui a été pour beaucoup dans la stabilité régionale qui a caractérisé ces pays durant le dernier quart de siècle.

Un certain nombre d'indices laissent néanmoins prévoir que le volume des transferts va diminuer au cours de la prochaine décennie. Les partis politiques semblent aujourd'hui admettre qu'il faut faire disparaître le déséquilibre du budget national et réduire la dette publique. Les dépenses publiques vont probablement être plus orientées vers la croissance.

Le revenu des municipalités va probablement diminuer dans un proche avenir par suite de la baisse des rentrées fiscales et de la réduction des subventions publiques. Le nombre croissant d'enfants d'âge scolaire et de personnes âgées va exercer une pression accrue en faveur de l'épargne et de l'efficacité, et le taux élevé de chômage agira dans le même sens.

Il faudra donc bien choisir le lieu où devront être implantés les nouveaux aménagements urbains et les services publics régionaux de transports bien conçus, afin d'assurer à la majorité de la population un bon service régional.

#### La technologie d'information, les communications et la répartition de la population

Il est clair que les valeurs et comportements de la société et des individus vont changer avec le passage d'une société industrielle à une société d'information. Mais du point de vue spatial les conséquences seront mineures, bien que de nombreux adeptes de la télématique soutiennent que les déplacements vont considérablement diminuer et que la répartition de la population sur le territoire va changer de façon spectaculaire. Les conséquences spatiales seront mineures, parce que seule une faible proportion des travailleurs vont devenir des «télématiciens à plein temps». Les autres utiliseront certes les moyens télématiques, mais resteront dépendants pour leur activité des différents types d'établissements qui les emploient. La plupart des employés continueront à travailler sur les lieux de travail conventionnels.

L'on peut conclure que les progrès de la technologie d'information vont entraîner des changements considérables pour les ménages nordiques, changements encore relativement mal connus. Mais la vie de la plupart des ménages restera dominée par les activités quotidiennes essentielles telles que les déplacements domicile-travail, le soin de la famille et des enfants, les promenades dans la nature et les loisirs de plein-air.

L'accessibilité physique des lieux de travail, des établissements scolaires, des services et des équipements culturels continuera donc à jouer un rôle dominant dans les déplacements de l'avenir et les télécommunications reliant quotidiennement les régions à toute une gamme de réseaux nationaux et mondiaux ne joueront qu'un rôle complémentaire.

## **7. Les perspectives à l'échelle micro-économique, le schéma de peuplement**

Le schéma actuel de peuplement dans les pays nordiques peut être comparé à une série d'îlots composant ensemble un archipel. Les «capitales» régionales et les principales villes des comtés constituent les noeuds du réseau urbain.

Elles ont accès à un marché du travail bien différencié, à des centres de services, des établissements d'enseignement supérieur bien équipés et de bonnes communications extérieures.

Les changements auxquels on peut s'attendre dans la structure et l'organisation de l'industrie et des services entraîneront vraisemblablement une spécialisation et une rationalisation plus poussées. Pour l'avenir prévisible, en tout cas, le rythme de changement sera rapide. Cette évolution rapide – mais inévitable – menace l'emploi local et régional, ainsi que les modes de vie actuels. Sur les marchés du travail locaux, notamment dans les vieilles villes industrielles, les industries de base peuvent connaître des difficultés.

Ces perturbations peuvent être compensées ou allégées par la création d'un réseau de villes et de régions travaillant en coopération, permettant aux travailleurs de se rendre quotidiennement à leur travail en un temps plus ou moins long sans avoir à déraciner leur famille.

De bonnes liaisons entre agglomérations devraient permettre aux villes de profils économiques et scolaires différents de se compléter l'une l'autre. Dans un réseau, les villes industrielles qui se caractérisent par un taux élevé d'exportation, un faible taux de participation des femmes à la vie active, un niveau éducatif relativement bas et une base économique étroite, peuvent être reliées aux villes universitaires où le taux d'emplois publics est élevé, les établissements d'enseignement nombreux et de bonne qualité, l'offre de services et d'équipements culturels bien différenciée.

### Les zones rurales extérieures au réseau

Les zones extérieures au réseau requièrent une attention particulière en matière de politique régionale.

L'efficacité et la solidité du réseau urbain permettent de consacrer plus d'attention au développement des zones rurales extérieures au réseau qui constitue le noyau de la région. Bien souvent, les zones où la densité de peuplement est plus faible possèdent une tradition de petites entreprises que des investissements dans la nouvelle technologie d'information pourraient aider. Le riche contexte culturel de ces régions des pays nordiques offre des ressources qui devraient permettre de développer une forme de tourisme axé sur la culture.

Pour que ce réseau de villes devienne possible, il faudrait que les villes soient reliées par des trains régionaux rapides, car les distances inter-villes au sein du système étant énormes, ni la voiture ni les services de cars ne peuvent assurer les mouvements pendulaires quotidiens dans des limites de temps raisonnables. Cela permettrait d'assurer une mobilité durable au sein du système urbain et – en imposant des contraintes environnementales plus strictes pour les véhicules privés – de conserver l'actuelle mobilité à longue distance sans imposer trop de sacrifice aux habitants. Une structure basée sur les transports publics peut rendre les marchés du travail plus robustes, dans une société où la voiture garde un rôle dominant tandis que les contraintes environnementales jouent dans le sens d'un accroissement du rôle des transports publics. La coopération entre les villes peut également créer de nouvelles conditions pour les investissements futurs dans les routes, les aéroports et autres infrastructures routières et ferroviaires d'arrivée et de départ.

#### Les villes nordiques

Les objectifs nordiques visent à conserver et améliorer les valeurs spatiales, architecturales et sociales de l'environnement urbain. Ce qui implique une politique d'aménagement urbain orientée de telle sorte que les principaux services régionaux soient concentrés dans les centres-villes à proximité des centres de transports publics. Cette approche favorise une vie urbaine active, où le centre-ville sert d'arène aux échanges commerciaux, à la culture, aux idées et aux contacts sociaux.

Les villes nordiques sont des agglomérations à faible densité, riches en espaces verts. Elles se prêtent à l'instauration de cycles écologiques. Si l'on veut que les agglomérations urbaines vivent en symbiose avec la campagne environnante, il faut accroître l'importance du rôle des espaces verts dans et à la périphérie de la zone urbaine. L'aménagement des espaces verts demande, du point de vue de l'urbanisme, autant d'attention que n'importe quelle autre infrastructure.

#### La petite agglomération

La petite agglomération se caractérise surtout par ses ressources matérielles et culturelles. De nombreuses petites agglomérations possèdent une tradition de petites entreprises, qui constituent la base de l'économie locale. Cette dernière peut être quelque peu élargie aujourd'hui par la création de petites entreprises s'appuyant sur la technologie d'information.

L'évolution du monde extérieur tend à menacer l'existence même des petites agglomérations. On entend parler à intervalles réguliers de boutiques qui ferment, de bureaux de poste, de banques ou de services de transports publics supprimés.

Les petites agglomérations situées en dehors des principaux axes de communication ont donc besoin de liaisons spéciales qui les relient les unes aux autres et aux grandes villes. Elles sont aussi appelées à créer de nouvelles formes de services sociaux et autres services publics locaux susceptibles à leur tour de susciter la participation des habitants et d'engendrer un sentiment d'identité locale, de sécurité publique et de responsabilité mutuelle.

#### Les villes de taille moyenne

Les agglomérations plus importantes offrent une gamme relativement complète de types d'habitations, d'emplois, d'activités, de services et d'équipements de loisirs dans le périmètre de leur zone urbaine.

Par rapport aux grandes métropoles et aux grandes villes en général, ces villes de taille moyenne dépendent 20 pour cent d'énergie en moins pour les transports. Leur structure urbaine est à la fois facile à appréhender et variée. Les parcs de la ville et les zones vertes offrent un bon cadre de loisirs.

En ce qui les concerne, une stratégie soucieuse de l'avenir devrait viser à protéger leur actuelle structure de gestion des ressources. La qualité de la vie dans ces villes est considérée comme un important facteur de développement et un atout en matière d'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte qu'il faut voir la politique de mise en réseau des villes de taille moyenne.

## **7. Conclusions**

La question de la périphérialité des pays nordiques a de nombreuses dimensions.

L'une d'elle est celle de l'accès des capitales nordiques et des grandes villes régionales aux réseaux de transports des régions centrales de l'Union.

Un autre aspect est celui de la périphérialité de certaines régions des pays nordiques eux-mêmes. Les régions reculées et peu peuplées du nord et leurs marchés du travail vulnérables doivent trouver des formes appropriées pour survivre dans un monde où la structure et l'organisation de l'industrie et des services évoluent rapidement.

Un troisième aspect est celui de la possibilité pour l'industrie et les services nordiques d'accéder aux marchés de l'Union et du reste du monde, et celui de la concurrence nouvelle des pays en transformation de l'Europe centrale et orientale.

Un quatrième aspect est celui de la ségrégation en matière d'accessibilité; les possibilités futures de contacts avec les autres européens et d'accès à l'enseignement et à la culture en Europe ne doivent pas être réservées à la seule élite économique.

La question de l'accessibilité psychologique se pose également. Pour bien des gens, même quand l'accès physique est possible, l'accès psychologique peut prendre beaucoup de temps.

Pour traiter toutes les dimensions de la périphérialité, ainsi que les disparités spatiales, les pays nordiques vont devoir adopter de nombreuses stratégies et tactiques de coopération.

Il est vital de maintenir les lignes aériennes intérieures, de créer des réseaux régionaux secondaires de rabattement reliés au réseau européen et de renforcer l'infrastructure des télécommunications. Il est également capital de créer des réseaux de villes au sein du système urbain pour élargir les petits marchés locaux du logement et de l'emploi et assurer la viabilité des régions nordiques reculées.

Cet élargissement devrait être réalisé en reliant les villes et agglomérations par des systèmes régionaux de transports publics rapides. Ce qui permettrait, par exemple, à ceux qui doivent se rendre dans tel ou tel service régional important, ou qui se déplacent pour un emploi de faire l'aller et retour dans la journée.

La politique générale d'aménagement urbain dans les pays nordiques devrait aussi préserver et améliorer

l'héritage nordique de villes vertes à faible densité et bien en contact avec la campagne environnante, ainsi que les valeurs spatiales, architecturales et sociales du schéma de peuplement nordique.

La résistance psychologique pourrait être surmontée par un accroissement des échanges commerciaux et culturels avec la région de la Baltique et avec le reste de l'Europe. La coopération transfrontalière et transnationale entre les différentes régions et nations est donc très importante pour les pays nordiques. Outre les occasions nouvelles de voyager à la manière traditionnelle, la nouvelle technologie d'information va offrir de nouvelles possibilités d'accélérer le processus d'intégration dans la région Baltique et l'Europe dans son ensemble.