



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

**Prospective et enjeux  
de l'aménagement du territoire  
dans une optique de développement durable**

Aménagement du territoire européen, n° 54

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

## **Prospective et enjeux de l'aménagement du territoire dans une optique de développement durable**

Rapports et conclusions du colloque  
organisé par le Conseil de l'Europe  
dans le cadre des travaux  
de la Conférence européenne des ministres  
responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT),  
en collaboration avec les responsables français  
du secrétariat d'Etat à l'Aménagement du territoire (DATAR)

Roubaix, 22-23 octobre 1992

Aménagement du territoire européen, n° 54

Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993

Edition anglaise:

*The challenges facing European society with the approach of the year 2000: the outlook for sustainable development and its implications in regional/spatial planning*

ISBN 92-871-2214-8

Publication éditée dans la même série:

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

ISBN 92-871-2132-X

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

ISBN 92-871-2213-X

© Conseil de l'Europe, 1993

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION DE M. FOUCHER, RAPPORTEUR GENERAL</b> .....	7
<b>Thème 1: Répercussions probables sur l'aménagement du territoire de la Grande Europe des réalités et contraintes du contexte politique et économique international</b>	
a) Evolution socio-politique dans les pays d'Europe centrale et de l'est: répercussions et transformations spatiales et économiques européennes .....	11
b) La dimension internationale des politiques européennes d'aménagement du territoire, notamment dans les rapports Nord/Sud .....	53
<b>Thème 2: Les priorités de l'aménagement du territoire en regard des enjeux communs du développement économique et de leur impact spatial notamment au regard des tendances à la concentration des hommes et des activités sur le territoire</b> .....	81
<b>Thème 3: Répartition des compétences et des responsabilités en matière d'aménagement du territoire entre les différents niveaux de décision — Communauté européenne, Etats et collectivités territoriales — où situer l'équilibre entre décentralisation et nécessité d'assurer la cohérence des décisions pour tendre vers un développement durable — et donc coordonné — de l'Europe?</b> .....	113
<b>CONCLUSIONS DE M. FOUCHER, RAPPORTEUR GENERAL</b> .....	141

## AVANT-PROPOS

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

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

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

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

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

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

Au cours du colloque ont notamment été développées la dimension internationale de l'aménagement du territoire et les priorités de l'aménagement du territoire en regard des enjeux communs du développement économique et de leur impact spatial.

## INTRODUCTION

de M. Michel FOUCHER

Rapporteur Général

Le colloque a été ouvert par cinq interventions de cadrage:

1. **Le Président en exercice, Monsieur Hans JACOB NEUMANN**, a rappelé que le rôle accru de l'internationalisation imposait à la fois un changement d'échelle spatiale de la réflexion pour prendre en compte des problèmes qui transcendent le seul niveau national et la double nécessité de programmes d'analyses des tendances à long terme et de stratégies permettant de coordonner les politiques d'un développement durable.

2. **La Présidente du Conseil Régional du Nord-Pas de Calais, Madame Marie-Christine BLANDIN**, a souligné que la concentration excessive en Ile-de-France des facteurs productifs - cadres et jeunes actifs, emplois, investissements - entraînait un déséquilibre inacceptable et ajoutait à la dislocation sociale, aggravée par la disparition des encadrements sociaux traditionnels, mal remplacés par des professionnels mal payés.

Elle a plaidé pour une politique volontariste forte, visant à donner sa chance à chaque territoire.

3. **Le Directeur Adjoint de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux du Conseil de l'Europe, Monsieur Tarcisio BASSI**, a situé le colloque dans le cadre des trois axes d'action du Conseil de l'Europe:

- Droits de l'Homme,
- identité culturelle européenne,
- défis de la société contemporaine.

L'Europe est une réalité fragile dès lors que la concentration des activités aggrave les disparités régionales et élargit des clivages qu'il importe de réduire.

Pour un aménagement du territoire rationnel et durable de la grande Europe, il importe d'équilibrer le dévelop-

pement économique, l'environnement, les dimensions sociales, démographiques et culturelles, dans un souci d'équité. A travers des scénarios acceptables, le Conseil de l'Europe recherche les grandes options d'un développement équilibré et durable: l'articulation du court terme et de la sauvegarde des ressources naturelles, de la rentabilité et du développement équilibré, du maintien du niveau de vie et de la qualité de la vie, du "plus" et du "mieux" constituent l'objectif à atteindre.

4. **Monsieur Jean-Louis GUIGOU, Directeur à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)**, a montré qu'il n'y avait pas de conflit contre l'aménagement du territoire et la construction européenne.

L'Europe géographique est aussi importante que l'Europe de la monnaie, des institutions ou de la sécurité.

Le Traité de Maastricht comporte deux paragraphes relatifs au territoire avec le Fonds de cohésion et le Comité des Régions. Il importe donc de considérer les trois axes de travail suivants:

4.1 **La pratique de la géographie** est un moyen de faire progresser l'intégration européenne et le développement durable, par la connaissance des autres et la lutte contre les disparités;

4.2 **Le continent européen nous impose de nouvelles responsabilités**. Cette responsabilité collective de la géographie de l'Europe doit permettre de faire face à trois menaces:

- l'hégémonie d'un ultra-libéralisme économique qui banalise les cultures et nie la diversité;
- la tendance à la concentration des populations;

4.3 La prospective doit être retrouvée. C'est une démarche scientifique associant rigueur et imagination, dont le rôle est de "retenir les imaginaires souhaitables".

- réflexion/action: elle définit les objectifs et les moyens d'y parvenir;
- pédagogie: elle est une école de pensée pour les acteurs de l'aménagement du territoire.

5. Monsieur Michel Foucher, rapporteur général, a présenté une animation cartographique vidéo sur le nouveau contexte géopolitique du continent européen depuis 1989 et les conséquences sur l'aménagement du territoire:

*"Le Temps de l'Europe; l'espace de l'Europe"*

Quand l'histoire est en mouvement, les lieux se transforment. Alors l'aménagement du territoire rejoint l'économie ou la diplomatie.

Suggérons les principes d'une organisation de l'espace européen en déclinant le nom Europe.

E comme EQUILIBRER  
U  
R  
O  
P  
E

Au-delà de son efficacité, le libre jeu du marché concentre les décisions, les richesses, les informations dans des lieux centraux. Examinons des cartes de la Communauté.

\* Premier constat: l'espace européen est déséquilibré. Plusieurs ensembles se distinguent: une Europe atlantique, littorale et insulaire; une Europe méditerranéenne; une Europe médiane alpine; enfin une Europe des capitales et des conurbations.

Là, dans ce polygone doré, étendu du Bassin de Londres à la Ruhr et au Rhin moyen, du Bassin Parisien au Randstad Holland, se concentrent les grands pôles de décision et les états-majors:

- grandes places financières à Londres, Paris, Francfort et Amsterdam;
- capitales politiques motrices à Bonn et à Paris;

- institutions à Bruxelles, La Haye, Luxembourg et Strasbourg;
- grands aéroports: Londres, Paris, Francfort, Amsterdam.

Ces villes encore mieux connectées demain par un réseau de TGV verront leur attractivité renforcée, malgré les risques de saturation et les surcoûts sociaux.

\* Deuxième constat: le grand marché et la compétition entre les villes pour attirer les capitaux européens et mondiaux vont jouer d'abord en faveur des grandes métropoles.

Cette compétition aère l'Europe du Nord-Ouest: Munich, Milan et Turin, Barcelone et Madrid s'affirment à la faveur de la recherche, de la high tech, de l'innovation et d'une solide assise régionale.

Enfin, les grands aéroports vont hiérarchiser l'espace entre les régions situées dans un rayon de 200 km et les autres, moins aptes à attirer les emplois qualifiés.

A l'Europe branchée risque de s'opposer bientôt l'Europe débranchée pour qui la construction européenne ne semble pas offrir d'avenir.

\* Troisième constat: sur les 176 régions communautaires de niveau 2 (NUTS 2), les 15 premières concentrent aujourd'hui 35% du Produit Intérieur Brut de la CEE. On notera que si, en Italie et en Allemagne, la puissance économique est répartie en plusieurs régions, la concentration est plus forte en Espagne, en France et au Royaume-Uni: Grand Londres, Ile de France, Rhône Alpes, Catalogne, Madrid, Latium (Rome), Emilie-Romagne, Lombardie, Piémont, Vénétie, Düsseldorf, Darmstadt, Cologne, Stuttgart, Oberbayern (Munich).

Sans doute la CEE agit-elle par les fonds structurels et le Fonds de cohésion en faveur des régions moins favorisées, pour que les disparités s'atténuent.

Mais une urgence s'impose: équilibrer le territoire communautaire, vers l'Atlantique comme vers la Méditerranée.

E  
U comme UNIFIER

L'unification est à l'ordre du jour:

- Marché unique en 1993,
- union monétaire à la fin du siècle,

- unification de la nation allemande dès maintenant.

L'avenir de la CEE n'est pas seulement de devenir un marché unifié. On ne tombe pas amoureux d'un super-marché, a dit Jacques Delors.

L'expérience allemande montre qu'il est plus facile d'unifier la monnaie et les méthodes de gestion que de rapprocher deux sociétés trop longtemps séparées.

L'aménagement du territoire ne se réduit donc pas à une technique; c'est d'abord une politique, au service de la cité, c'est-à-dire de l'union européenne.

D'où l'intérêt des coopérations transfrontières, notamment dans le domaine de l'éducation, secteur clé de l'avenir.

Mais l'Europe des Douze n'est plus seule.

A l'Est, des peuples veulent participer à l'unification continentale. L'Europe ne connaîtra ni stabilité ni sécurité sans un effort considérable d'intégration, sans l'ouverture de ses marchés. Déjà des pressions migratoires se font jour, accentuées par les crises politiques. Comment réaliser à l'échelle de l'Est européen ce que l'Allemagne fait, à coûts élevés, pour les cinq nouveaux Länder?

La pression migratoire venue de l'Est augmentera sur les portes d'entrée de l'Europe prospère, Berlin, Francfort sur Oder, Vienne, Trieste ou Salonique comme celle venue du sud méditerranéen pèse sur Malaga, Cadix, Palerme, Brindisi ou Athènes et sur les grands aéroports, Paris, Francfort, Amsterdam.

C'est en Europe du Sud que la pression sera la plus forte, à partir de Gibraltar ou du Bosphore.

\*\* Comment concilier la reconstruction de l'Est européen et le soutien aux régions fragiles de l'Europe du Sud? Comment maintenir la coopération en Méditerranée?

E  
U  
R comme RELIER

Relier les hommes par des moyens de communication et de transport efficaces, voici l'une des conditions de l'union européenne.

Pour la première fois, avec le Traité de Maastricht, les conditions sont réunies pour la mise en œuvre d'un véritable schéma directeur transeuropéen des réseaux de transports routiers et ferroviaires.

Le réseau grande vitesse comprendra des lignes nouvelles et des lignes aménagées. Les maillons clés ont été identifiés. De plus, ces schémas sont conçus à l'échelle du continent. Après-demain, le réseau sera complété de trois séries d'axes continentaux est-ouest et de six diagonales.

Moyen privilégié de l'interconnexion est-ouest, le transport ferroviaire apparaît ainsi comme la seule réponse durable à l'encombrement du ciel européen, dans les régions où l'on compte déjà plus de 500 vols par jour.

E  
U  
R  
O comme ORGANISER

L'espace européen doit être organisé, en utilisant les structures existantes et en calibrant les compétences. La géographie administrative de l'Europe est et restera diverse: elle compte des Etats fédéraux, des Etats décentralisés, des Etats centralisés et des Etats en formation.

Si les systèmes centralisés corrigent les déséquilibres, ceux plus décentralisés offrent souvent une plus grande efficacité quotidienne. Chaque modèle a ses raisons et ses vertus. Pas de modèle unique donc, mais une nécessaire clarification des compétences. Entre les différents acteurs - villes, régions, Etat, Communauté -, s'impose une approche contractuelle.

E  
U  
R  
O  
P comme PROTEGER

L'activité économique s'accompagne souvent d'une dégradation de l'environnement. Un seul exemple: la CEE produit plus de 750 millions de tonnes de gaz carbonique par an.

L'augmentation prévisible des flux de transport limite les efforts déjà entrepris pour diminuer la pollution de l'air comme la surconcentration urbaine exige une gestion plus stricte des déchets.

En matière de pollution de l'air et des eaux, il n'y a pas de frontière: le bassin de l'Elbe qui couvre quatre Etats, est aujourd'hui le plus pollué de la grande Europe.

Or, les Européens commencent à comprendre qu'il n'y a pas de croissance durable sans protection vigilante de l'environnement. Il n'y a pas non plus de croissance équilibrée sans une attention particulière portée aux espaces sensibles: littoraux, régions de montagne, zones en déprise agricole.

E  
U  
R  
O  
P

E comme EVALUER

Evaluer l'impact des activités humaines et des politiques sur le territoire est une mission d'intérêt public.

Que sera l'espace européen demain? Seule la prospective peut tracer des images cohérentes de l'avenir et offrir un guide pour l'action.

E QUILIBRER  
U NIFIER  
R ELIER  
O RGANISER  
P ROTEGER  
E VALUER

Six principes. Six conditions d'un destin maîtrisé par les Européens.

## THEME 1

### REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

- a) Evolution socio-politique dans les pays d'Europe centrale et  
de l'est: répercussions et transformations spatiales et  
économiques européennes

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

#### RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Peter SZALÓ Sous-Secrétaire d'Etat adjoint au Ministère hongrois de l'environnement et du développement régional, Budapest .....	13
Prof. Antoni KUKLINSKI Directeur, Institut européen pour le développement régional et local, Université de Varsovie, Varsovie .....	25
Dr. Wolfgang STEINLE EMPIRICA, Bonn .....	35
M. Juhani MALJONEN Directeur Adjoint, Ministère de l'environnement, Helsinki .....	43
<b>CONCLUSIONS DU PRESIDENT DE SEANCE .....</b>	<b>51</b>

**REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA  
GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE  
ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL**

**EVOLUTION SOCIO-POLITIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST:  
REPERCUSSIONS ET TRANSFORMATIONS SPATIALES ET ECONOMIQUES EUROPEENNES**

**M. Peter SZALÓ**

Sous-secrétaire d'Etat adjoint au Ministère  
de l'environnement et du développement régional  
BUDAPEST

**INTRODUCTION**

L'évolution socio-économique en cours en Europe centrale et orientale est un processus continu, certes, mais jalonné d'événements marquants tels que l'ouverture en 1989 des frontières occidentales de la Hongrie aux réfugiés venus d'Allemagne orientale ou, par la suite, la chute du mur de Berlin. Nous pourrions considérer aussi que le tournant a été pris, en arrière-plan, à la réunion au sommet de Reykjavik.

Nous pourrions même remonter plus loin dans le temps, à l'époque où le modèle de gestion socio-économique monolithique commençait à s'effriter, phénomène que l'on voulait officiellement faire passer pour une manifestation de la capacité de rénovation et de survie du système. Les réformes intérieures entreprises en 1968 par la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont servi d'amorce au processus de transformation. Elles auraient pu être enrayées plus ou moins longtemps, mais il n'était pas possible de les escamoter entièrement.

Les prémisses de la transformation datent des années 70, alors que les pays réformateurs étaient en mesure d'exploiter l'énergie inhérente à l'évolution. L'Albanie,

l'Allemagne de l'Est et la Roumanie ont pourtant survécu même aux années 80 sans apporter la moindre retouche au modèle primitif. Le choc pétrolier a lui aussi contribué à la maturation du processus du fait que les pertes subies par l'économie ne pouvaient être compensées que par des sources financières étrangères. C'est là le fardeau le plus lourd qui pèse à l'heure actuelle sur l'évolution: à part l'Allemagne de l'Est, où le problème n'est pas apparu au grand jour en raison du financement occulte du changement, la dette de la plupart des pays a énormément augmenté. La crise du modèle socialiste n'appartient à la préhistoire, c'est au contraire un facteur déterminant. A l'instar des problèmes socio-économiques, c'est à partir des disparités régionales que la crise actuelle s'est ébauchée.

Parvenu au bout de sa première phase, le processus de transformation n'en est pas pour autant achevé. En dépit de la similitude des modèles de développement choisis par les pays d'Europe centrale et orientale, leur unification s'inscrit encore dans une perspective bien lointaine. Leurs situations étant différentes, un développement unifié ne peut être envisagé. Leur "rattrapage" pourrait se solder par un échec et par leur marginalisation, risque encore aggravé par l'instabilité de la situation en Europe.

L'Europe occidentale a déjà changé d'attitude vis-à-vis du bloc de l'Est. Au lieu de s'opposer à lui, elle est bien déterminée à assumer ses responsabilités à son égard. Ce faisant, elle agit dans son propre intérêt, car la stabilité socio-politique et la situation écologique pourraient voler en éclat dans les pays occidentaux si la mutation de l'Europe centrale et orientale devait échouer.

La politique régionale de grande envergure appliquée en Europe peut jouer un rôle décisif dans le processus de transformation. La question est de savoir dans quelle mesure cette politique peut influencer les processus réels et si les moyens de promouvoir le rattrapage seront disponibles.

### **LES PROBLEMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX QUI SE POSENT EN GENERAL DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la **macro-économie** a atteint un point critique entre 1985 et 1990. Dans la plupart de ces pays, une refonte générale des structures économiques était rendue absolument nécessaire par leur endettement, le recul ininterrompu de la productivité dans les secteurs productifs et l'augmentation du déficit budgétaire. La structure de l'emploi y est fortement axé sur les secteurs primaire et secondaire. Rapportée aux normes de la CE, la part de l'industrie dans l'emploi est prépondérante puisqu'elle occupe près de la moitié de la population active. L'industrie lourde s'en adjuge une bonne part, notamment dans les secteurs des industries mécaniques, de la chimie, du textile et des métaux ferreux. Les disparités régionales en matière d'emploi industriel sont le plus accusées en Pologne et en Roumanie, et témoignent ainsi de l'importance que revêt encore et toujours le secteur agricole dans ces pays.

Le secteur des services est relativement sous-développé en Europe centrale et orientale. Les secteurs tertiaire et quaternaire, conformément à la théorie marxiste de l'économie, étaient tenus pour "non productifs". La part de ces secteurs prétendument non productifs, ainsi que des transports, des communications et du commerce, est en général de l'ordre de 30 à 40 % de l'emploi total (en Roumanie, celle du secteur des services est des plus modestes et ne dépasse pas 30 %). Au niveau régional, c'est seulement dans les capitales et dans les grandes métropoles, telles que Budapest, Sofia, Prague,

Bratislava et Varsovie, que cette part est supérieure à 50 %.

La structure de l'industrie se caractérisait par une forte intégration verticale des grandes unités de production. L'industrie était dans sa quasi totalité propriété de l'Etat et se composait d'"entreprises nationales" dont la planification et la gestion étaient centralisées. En Hongrie, par exemple, plus de 80 % de l'emploi dans les industries manufacturières étaient à mettre à l'actif de 1100 entreprises d'Etat employant en moyenne plus de 1000 salariés.

La répartition de l'industrie sur le territoire national s'articule en fonction de grands axes ou zones urbains industriels, délimités le plus souvent par les matières premières disponibles. En Hongrie, l'industrie lourde se concentre le long d'un "axe énergétique" allant du nord-est au sud-ouest du pays, sur lequel se trouvent le charbon et d'autres matières premières industrielles. En Pologne aussi, le développement industriel se fonde principalement aussi sur l'exploitation des ressources (charbon et minerai de fer) de la haute Silésie, à Lodz et Walbrzych. De même, c'est pour une bonne part en Slovénie du nord, en Croatie, en Bosnie et en Voïvodine que la Yougoslavie s'est industrialisée grâce au minerai de fer, au pétrole et aux produits agricoles de ces régions, alors qu'en Roumanie c'est l'exploitation du pétrole qui présidait à l'industrialisation du centre et du sud-est du pays. Dans le cadre de leur planification, les Etats ont essayé dans les années 70 de répartir plus également l'industrie; par exemple, en Hongrie, en l'éloignant de Budapest et de l'"axe énergétique" septentrional pour la déplacer vers le sud dans des villes de petite à moyenne importance.

Il est à prévoir que tous les domaines seront touchés par la restructuration économique. Ainsi qu'il ressort de l'expérience acquise par les pays d'Europe centrale et orientale les plus avancés sur la voie des réformes économiques (par exemple la Hongrie et la République fédérative tchèque et slovaque), même des secteurs industriels relativement "solides" peuvent être frappés par la débâcle économique du fait que leurs procédés et leurs produits ne sont pas compétitifs. Certaines régions ayant une structure industrielle relativement diversifiée devraient être à même de mieux s'accommoder de la période transitoire et d'amortir plus facilement les pertes d'emploi dans tels ou tels secteurs et entreprises. Toutefois, même une structure diversifiée ne peut garantir une restructuration exempte de graves perturbations et difficultés économiques.

L'impact est particulièrement rude lorsque l'activité industrielle organisée sur une grande échelle se fonde sur un seul ou quelques secteurs seulement de l'industrie lourde, c'est-à-dire dans les régions à monostructure n'offrant pas de possibilités d'emploi de substitution. Bon nombre de ces secteurs sont mis en péril par la restructuration économique et les grands problèmes régionaux qui s'ensuivent, et ce, notamment dans les régions tributaires de matières premières telles que le charbon et les minerais métallifères, et dans des secteurs industriels comme la construction mécanique lourde, la chimie et le textile.

La cessation de la fabrication d'armes ou la conversion d'usines d'armements à une production civile entraînent d'autres inconvénients encore. La réorientation des relations commerciales, qui marque la fin des accords commerciaux et de troc conclus avec l'Union soviétique, ainsi que la dissolution du CAEM, ont également des effets préjudiciables. Selon les estimations, la diminution de la production qui en résultera pourrait atteindre 50 % dans certaines régions.

Le fléchissement de la production industrielle, une forte inflation, le recul des investissements et de la consommation intérieure, l'augmentation du prix de l'énergie, l'interruption de l'approvisionnement en ressources matérielles provenant de la zone CAEM et les incidences négatives de la libéralisation des importations font que la situation macro-économique s'est gravement détériorée en Europe centrale et orientale.

De toute évidence, les problèmes de ces pays sont aussi complexes que divers. Ils ne forment pas un bloc homogène, leurs structures industrielles et leurs mécanismes institutionnels sont différents, leur passage à l'économie de marché ne s'opère pas au même rythme. La situation économique de la Hongrie, par exemple, où le processus de changement s'est enclenché voici deux décennies déjà, ne peut se comparer à celle de la Pologne ou de la Tchécoslovaquie, où le processus de réforme a été contrarié.

L'augmentation du chômage est l'une des conséquences économiques et sociales les plus directes de la restructuration. Comme en témoignent en particulier la Hongrie ou la Pologne, ce sont les couches les plus pauvres de la population qui sont le plus lourdement mises à contribution par les efforts déployés par les pouvoirs publics pour se sortir de la crise économique. Fermetures d'entreprises importantes, taux de chômage élevé et peu de possibilités d'emploi de substitution,

telles sont les perspectives auxquelles sont confrontées les régions de monostructure industrielle. La concentration du chômage en certains points pourrait susciter de fortes tensions sociales susceptibles de gravement entraver les réformes économiques.

Les principaux problèmes **micro-économiques** qui se posent sont étroitement liés à la privatisation et au manque d'esprit d'entreprise. De grandes entreprises d'Etat sont en déconfiture, l'épargne se fait désirer, l'accès aux ressources financières fait problème, l'infrastructure des transports et des communications mis à la disposition des entreprises est médiocre. Le manque d'esprit d'entreprise et de compétence en matière de gestion, de savoir technologique et d'aptitude à se servir des technologies nouvelles font obstacle à un redressement rapide de l'économie.

Les problèmes structurels macro-économiques et micro-économiques mis à part, les insuffisances de l'infrastructure constituent la clef de la plupart des problèmes actuels de l'Europe centrale et orientale. L'infrastructure des transports y est en général de mauvaise qualité. Le maillage des réseaux ferroviaires est serré, mais de grandes parties en sont à voie unique, la capacité de charge est faible et de nombreux tronçons ne sont pas adaptés à la grande vitesse. En ce qui concerne le réseau routier, il compte moins de 1 % d'autoroutes en Hongrie et en République fédérative tchèque et slovaque, et de nombreuses routes rurales ne sont pas revêtues. Les infrastructures se caractérisent essentiellement en Europe centrale et orientale par la concentration des moyens de transport et des télécommunications dans les grandes zones urbaines et sur les axes principaux de l'activité économique. Ainsi s'explique la grande médiocrité des infrastructures et des services dans les régions rurales, ainsi que des liaisons avec les régions périphériques et frontalières. De ce fait, les activités économiques tendaient plus encore à se concentrer et à s'agglomérer dans les zones industrielles.

L'un des problèmes les plus graves auxquels sont confrontés ces pays est celui de la **dégradation de l'environnement**, imputable à l'expansion rapide et au développement massif des agglomérations industrielles urbaines, d'une part, et au bas niveau de sensibilisation écologique allié à une infrastructure sous-développée, de l'autre. Les pires problèmes écologiques se concentrent en général sur les grandes zones urbaines et industrielles. Les émissions dans l'atmosphère de l'industrie, des centrales thermiques ou autres et des véhicules à moteur polluent gravement l'air où la concentration des substances dangereuses est de 3 ou 4 fois supérieure aux

normes admises en Europe occidentale. Outre la pollution atmosphérique, celle des eaux soulève un problème particulier dans plusieurs régions d'Europe centrale et orientale. Les installations d'épuration faisant défaut, les eaux usées et les déchets industriels sont en grande partie déversés directement dans des cours d'eau et nuisent gravement à l'environnement.

Depuis la guerre, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont connu une forte **croissance démographique**, dont le taux était supérieur à celui de la Communauté européenne, mais les taux de croissance ont considérablement diminué dans ces pays au cours des vingt dernières années. De plus, ils varient sensiblement d'une région à l'autre de chaque pays et dans ces régions mêmes. La croissance démographique est particulièrement faible en Hongrie où la région la mieux lotie à cet égard enregistre un taux pourtant sensiblement inférieur à la moyenne de l'Europe centrale et orientale. L'évolution démographique se caractérise aussi par un vieillissement de la population.

L'augmentation du chômage est l'une des conséquences sociales les plus directes de la restructuration. Les différentes catégories sociales en sont plus ou moins affectées.

Une rapide polarisation se fait jour au sein de la société, les couches sociales les plus défavorisées s'appauvrissant de plus en plus tandis que le processus de restructuration profite beaucoup à certaines autres catégories. Les tensions sociales empirent de ce fait, auxquelles il faudra remédier au cours de la période transitoire en mettant en œuvre une politique sociale sélective et spécifique.

## **LES INEGALITES ET LES PROBLEMES REGIONAUX DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST**

La prédominance des activités primaires et secondaires est l'un des traits caractéristiques des structures économiques régionales de l'Europe centrale et orientale. Les industries manufacturières étant souvent fortement concentrées en certains points du territoire, la restructuration économique régionale se heurte à de grandes difficultés, surtout dans les régions de monostructure.

Bien qu'il soit difficile de cerner les différences régionales dans les anciens pays "socialistes", on peut

dire néanmoins que les plus proches de l'Europe occidentale sont plus développés que ceux qui sont situés à proximité du territoire de l'Union soviétique. Dans chacun de ces pays se trouvent:

- des zones de croissance, des territoires très performants, ce qui facilite l'adaptation constante de l'activité économique et des populations aux sujétions de la concurrence, et permet de faire miroiter tout leur potentiel aux yeux des investisseurs étrangers attirés plus particulièrement par la qualité des ressources humaines. Envisagée sous cet angle, la région entourant la capitale est virtuellement la mieux placée dans la plupart des pays considérés. Nous les appellerons zone "en voie de rattrapage" dans les chapitres qui suivent;
- des régions sinistrées où de profondes modifications structurelles sont nécessaires, où il faudra absolument restructurer et diversifier la base économique pour leur recomposer un tissu industriel. Des mesures sociales énergiques devront également être prises pour protéger la cohésion sociale contre le risque croissant de marginalisation sociale. Nous les qualifierons de zone d'"adaptation partielle";
- des régions retardataires exportatrices d'habitants qui émigraient jadis dans des régions plus prospères. Ce seront nos zones "à la traîne".

Les problèmes régionaux ne peuvent guère qu'empirer en raison des difficultés rencontrées par la région en essayant de s'accommoder à court terme de la globalisation, ainsi que des dures décisions qu'il faudra prendre pour stimuler les activités à forte valeur ajoutée et pour créer dans les grandes villes et leurs alentours des services destinés aux entreprises.

## **LES POSSIBILITES DE TRANSFORMATION PROCEDANT DE L'EVOLUTION SOCIO-POLITIQUE**

Il vaut la peine d'examiner trois de ces possibilités, à savoir:

- le rattrapage réussi;
- l'adaptation partielle réussie;
- le fait de rester à la traîne.

Ces possibilités existent toutes trois dans les pays considérés, mais les chances de réussite sont très différentes de l'un à l'autre.

Par rattrapage, il faut entendre non pas l'accession à un niveau optimal de bien-être, mais la capacité de s'adapter en permanence aux processus du marché et de se maintenir face à la concurrence. En guise de préalable, il faut que la société des pays considérés prenne activement part au processus de réforme et ne se contente pas de le subir. Il faut aussi que l'économie, engagée en permanence dans les processus de transformation, comporte des éléments stables, que la production s'équilibre de plus en plus avec la consommation, que le déficit en matière d'infrastructure ne se creuse pas.

L'adaptation partielle peut, à brève échéance, paraître rassurante aux yeux de l'Europe occidentale. Le poids des changements est relativement moins lourd et, de plus, il est possible de conquérir des marchés. Dans ce cas, certains secteurs de l'économie et certaines entreprises resteraient compétitifs et le taux de chômage atteint au niveau national serait supportable, mais l'évolution socio-économique se concentrerait entièrement sur les régions et les pôles les plus développés où la situation sociale et les infrastructures seraient les plus favorables à l'innovation. Mais les structures économiques ne se développeraient pas dans les régions en crise, dans les secteurs miniers et dans les centres de l'industrie lourde. Des lieux en crise frappés d'un chômage important subsisteraient.

Telle est à l'heure actuelle la situation dans la plupart des pays en cause. La polarisation sociale progresse, les disparités régionales sont de plus en plus accusées et les migrations s'amplifient.

Dans les zones à la traîne, la situation se caractérise par une désintégration économique, un ralentissement de la production, une diminution de la demande et de la consommation. Leur énorme endettement empêche les pays d'accumuler des fonds et les ressources nécessaires pour améliorer les infrastructures sont insuffisantes. Le mécontentement social qui ne cesse de croître finira par dresser de larges couches sociales contre le changement et par affermir les forces politiques paternalistes et destructrices. Les conflits internes non résolus déboucheront à l'évidence sur une confrontation ouverte avec les pays limitrophes ou encore, dans la meilleure des hypothèses, à une plus grande imperméabilité des frontières et à la détérioration des rapports entre les divers pays. La conjugaison de plans axés sur un niveau de vie élevé et d'un bas niveau de bien-être se soldera par une plus forte émigration. Dans ce cas, l'Europe occidentale doit être prête à accueillir une masse de réfugiés.

## LES REPERCUSSIONS A L'ECHELLE REGIONALE D'UNE EVENTUELLE TRANSITION

Abstraction faite du morcellement de l'Europe occidentale, il faut, pour simplifier les choses, considérer l'Europe centrale et orientale, à cause de son hétérogénéité, comme une région hypothétique.

Cette hypothèse étant admise, le processus d'évaluation et d'analyse s'en trouve facilité. Circonscrire une région ou un pays peut toutefois amener à corseter le cheminement de la pensée ou, pire encore, à transformer les frontières en autant de rideaux de fer.

Subdivisons cette zone hypothétique en régions en voie de rattrapage, en régions en voie d'adaptation partielle et en régions à la traîne.

Bien que l'ancienne frontière de l'ex-Allemagne de l'Est doive constituer pendant bien des décennies encore une ligne de démarcation, ce pays appartient à l'évidence à la région en voie de rattrapage, cela, malgré la formation d'une élite financière et florissante de plus en plus nombreuse, alors que les classes moyennes voient se détériorer leur situation pour ce qui est des facteurs dont dépendent, par exemple, leur rang social, leur place dans la division du travail ou leur prestige social. L'évolution n'étant pas un processus organique interne, elle peut être source de conflits sociaux.

Autant le développement des pays d'Europe centrale et orientale est en prise directe avec chacun d'entre eux, autant il ne peut se dissocier de celui de l'Europe occidentale. Ils ne peuvent donc avoir d'autre but que de s'intégrer tout entiers dans cette région offrant les meilleures perspectives d'avenir. Toutefois, comme l'évolution des structures socio-économiques et politiques peut emprunter des voies différentes, il faut tabler sur les processus réels, sur l'inégalité dans le développement. La Hongrie passe le plus souvent pour faire partie, autrefois en compagnie de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, de nos jours, sous une forme plus limitée, avec la Bohême et la Slovaquie, de cette région des bonnes perspectives, des chances de rattrapage.

Que les Etats baltes ou l'Ukraine fassent partie ou non de la région d'adaptation partielle peut se discuter. Ce qui est incontestable, par contre, est que l'Albanie, la Bosnie et la Macédoine se rangent plutôt dans le camp des régions à la traîne.

Les chances de rattrapage dépendent pour l'essentiel de la situation économique de chaque pays, au sein duquel les particularités géographiques ajoutent encore à la différenciation. En Hongrie, ces chances sont bonnes jusqu'à la rivière Tisza. La capitale Bratislava et la partie orientale de la Slovaquie, ainsi que les régions développées de la Pologne, se rattachent également à cette zone. Les tranches régionales nord-sud correspondent à l'expansion de l'Est, à de légères projections territoriales du centre et de la périphérie, à une transition vers la périphérie dans le cas d'une tendance au développement tributaire de capitaux étrangers. A notre sens, le "modèle mosaïque" est plus différencié, plus réaliste aussi, car il intègre les éléments et les axes des réseaux urbains dans la réalité économique abstraite, et tient compte aussi du potentiel de développement de Kiev et de Riga.

#### LES TRAITS SAILLANTS D'UNE EVOLUTION POSITIVE

Les marchés d'Europe centrale et orientale peuvent offrir d'extraordinaires possibilités de développement à l'économie occidentale. Comme les pays de cette région sont incapables de se doter des moyens nécessaires pour modifier leur situation économique et aménager leurs infrastructures, les entreprises occidentales peuvent y trouver d'immenses possibilités d'expansion. Bien que les investissements des Etats-Unis et de divers pays d'Extrême-Orient soient supérieurs dans quelques cas à ceux de certains pays d'Europe occidentale, les capitaux provenant de cette dernière s'adjugent au total une part écrasante.

La compétitivité de l'économie de l'Europe occidentale est renforcée. La stabilité d'un marché étant conditionnée par le bon fonctionnement de l'économie, la proportion des investissements productifs devrait augmenter à l'avenir. Etant donné le sous-développement du commerce et des services, il est logique que des coentreprises aient principalement été créées jusqu'à présent dans ces secteurs. Une baisse de la production, même à court terme, peut toutefois mettre en péril les possibilités de vente sur le marché en question.

Ce qui inquiète le plus l'Europe occidentale, c'est la concurrence de l'Est sur son propre marché des produits agro-alimentaires. Or, bien que cette inquiétude soit largement partagée, une Europe de l'Est en voie de rattrapage serait moins à craindre que si elle restait à la

traîne, auquel cas elle serait forcée d'exporter des produits agricoles à défaut d'autres marchandises. La tendance actuelle est la suivante: les produits agricoles occidentaux se sont assurés d'importants débouchés dans ces pays (par exemple la bière et les produits laitiers autrichiens en Hongrie), tandis que la privatisation permettait à certaines entreprises occidentales d'acquérir une part prédominante dans le secteur de l'industrie alimentaire (la totalité de la production d'huiles alimentaires, de l'industrie du sucre et de l'industrie du tabac).

Ces changements se sont traduits par l'apparition en Europe de nouvelles structures de consommation et d'une demande nouvelle dans les zones et les régions touristiques. L'ouverture des marchés nationaux a mis fin ou presque au tourisme du panier à provisions ou l'a obligé à se déplacer vers l'est. Une demande se fait nettement jour dans le domaine culturel et touristique et dans celui du tourisme d'affaires.

L'aménagement d'un système très diversifié de rapports sociaux et institutionnels étant à prévoir, il faudra que les transports et les télécommunications puissent répondre à de plus grandes exigences. Comme les relations économiques régionales seront restructurées, il faudra envisager en premier lieu d'améliorer les communications Est-Ouest. Le système des relations économiques entre les pays d'Europe centrale et orientale est en pleine débâcle; par exemple, la part de la Pologne et de la Tchécoslovaquie dans le commerce extérieur de la Hongrie, qui ne cessait de diminuer depuis la seconde guerre mondiale, a chuté de façon spectaculaire depuis 1983, en même temps que le tourisme reculait lui aussi. Un développement réussi peut aussi être propice au renforcement des relations économiques. Certaines mesures seront prises à cette fin dans un proche avenir, par exemple sur le plan de l'amélioration des transports nord-sud.

La modernisation peut avoir deux sortes de retombées sur l'environnement:

- la restructuration industrielle peut entraîner, notamment dans les zones industrielles traditionnelles, une diminution de la pollution de l'environnement et de la quantité moyenne d'énergie utilisée,
- et parallèlement une augmentation sensible des besoins en matière de transport de voyageurs et de marchandises, surtout en ce qui concerne les voitures particulières et les poids lourds.

Au lieu des problèmes écologiques propres à une société industrielle, nous serons confrontés aux incidences sur l'environnement des sociétés d'abondance, aux effets destructeurs pour les paysages de la construction de routes, au bruit et à la pollution de l'air occasionnés par l'essor du trafic de transit.

Il est de l'intérêt le plus élémentaire du continent tout entier que l'Europe centrale et orientale parvienne à réduire l'importance de ses déchets industriels et de son gaspillage de l'énergie. En Hongrie, les émissions ont sensiblement diminué dans certaines régions grâce à l'application d'une politique économique d'une grande rigueur qui a eu pour conséquence la fermeture de la majeure partie des mines et des entreprises métallurgiques. Un pas a cependant été fait en arrière parce que les pouvoirs publics ont été contraints, les secteurs de substitution nouveaux faisant défaut, de financer, à cause de l'ampleur du chômage et des tensions sociales, l'exploitation non rentable de deux usines métallurgiques.

Les transformations structurelles sont le seul moyen de pallier les atteintes à l'environnement, mais les ressources disponibles à cet effet permettent tout au plus de remédier aux situations les plus critiques. Un développement durable est la condition sine qua non de la réussite de la transition. En Europe centrale et orientale, ce n'est qu'en remplaçant tout le parc de véhicules qu'il sera possible de lutter contre la grave pollution atmosphérique des grandes villes. Ce processus est en cours, surtout dans le secteur des services, car, en ce qui concerne les voitures particulières, les couches les plus favorisées de la population sont les seules qui puissent en changer.

L'accroissement du trafic de transit a aussi des répercussions positives dans les zones frontalières. Elle a stimulé le développement de la partie orientale de l'Autriche (le Burgenland), négligée auparavant, et amélioré en Hongrie la situation dans la région limitrophe. En Yougoslavie, un chômage de beaucoup inférieur à la moyenne nationale témoigne de la capacité de renouveau de la Voïvodine. Dans la partie orientale de la Hongrie, région la plus touchée par la perte des marchés de l'est, où le taux de chômage est le plus élevé, il ne pourra en aller de même que pour autant que l'économie des pays limitrophes se stabilise et que les relations économiques soient rétablies avec ces pays. C'est également à ce prix qu'il sera possible de venir à bout des disparités régionales, du sous-développement et des situations de crise. Telle est aussi l'une des

raisons pour lesquelles la Hongrie s'intéresse au développement de l'Europe centrale et orientale.

## LES TRAITS SAILLANTS DES CHANGEMENTS NEGATIFS

Des siècles et des siècles durant, le développement s'est caractérisé en Europe centrale et orientale par son déséquilibre. Une modernisation toujours retardée et les fréquentes interruptions du développement organique ont faussé la structure sociale et le système économique. Malheureusement, il pourrait encore en être de même de nos jours.

Il est possible aussi que se développe une structure industrielle "à deux vitesses", dans laquelle coexisteraient d'un côté des coentreprises et des multinationales des plus modernes, et de l'autre, des établissements et des secteurs traditionnels et vieillots, incapables de se rénover par suite d'un manque de ressources propres. A cette dualité pourrait s'ajouter l'inégalité entre, par exemple, le secteur agricole, qui ne se modernise que lentement, et le monde des affaires, des services et des banques. Il s'agit là d'un danger bien réel, sur les plans social, économique et écologique, pour certains pays d'Europe de l'Est.

Même un pays dont l'économie n'est pas performante peut se poser en concurrent sur le marché occidental. Poussé par la nécessité de rembourser ses dettes et par la faible valeur ajoutée de sa production, il doit vendre ses ressources sous la forme de produits industriels et agricoles à bas prix. Ses exportations, au lieu de l'exploitation de son sol, par exemple, se font ainsi aux dépens de ses ressources. Un pays pauvre en ressources ne peut se payer le luxe de protéger l'environnement, celui-ci étant ainsi gravement mis à contribution, obéré qu'il est par la production et ses retombées extérieures.

Les infrastructures se développeront ainsi de façon inégale et les chances de ceux qui s'emploient à les améliorer seront d'autant plus compromises. Cette dualité de l'économie est inéluctable pour l'heure, elle est même nécessaire, mais elle pourrait soulever de très graves problèmes sociaux si elle devait persister. Les secteurs en mutation faisant à l'évidence fond sur l'actuel potentiel d'innovation, il leur faut une main d'œuvre qualifiée pouvant se renouveler. Un petit clan de cadres entreprenants peut de la sorte affermir sa position et distancer les chômeurs ou les travailleurs moins qualifiés et à bas revenus.

La mobilité sociale pourrait se restreindre, et la société se polariser de plus en plus, tandis que les disparités s'accroîtront en fonction des facteurs dont dépend le rang social.

Dans les régions sinistrées, le chômage persistant et de grande ampleur pourrait déboucher sur une crise et des conflits ethniques. Le conditionnel n'est même plus de mise, pensons à la Moldavie et à la Serbie, dans certaines régions.

Une modernisation partiellement réussie et une transformation différenciée pourraient constituer le tremplin social d'un retour à la case départ en politique, autre raison pour laquelle la période des bouleversements politiques n'est pas encore close. En Europe centrale et orientale, la restructuration économique devrait aller de pair avec les mutations sociales pour préparer le passage à la période post-industrielle. Les pays d'Europe occidentale doivent d'autant plus jouer un rôle actif dans la maîtrise de cette transition que les changements dans ces deux domaines se conjugueraient.

Cette forme de transformation aiguise les disparités entre les pays. Les écarts entre centres développés et régions en crise se creuseront et le rôle que le lieu de résidence joue dans la détermination de la place dans la société en sortira renforcé.

L'exode rural, et aussi la mobilité vers l'amont et l'aval, en seront accélérés. Il faudra donc nous attendre à voir affluer de nombreux sans-abri dans les grandes villes.

Les régions sous-développées continueront de l'être et de se caractériser par de bas revenus et une grande mobilité sociale. L'économie occidentale peut même profiter d'un développement inégal, mais dans une bien moindre mesure en ce qui concerne les possibilités de coopération économique et la situation sur les marchés. Le système relationnel est bien plus rétréci dans chacun des secteurs de l'économie. Les relations ne se développent d'ailleurs pas au sein de l'Europe centrale et orientale; qui plus est, on y est dans chaque pays de plus en plus indifférent aux autres. Les investissements en commun dans les infrastructures sont hors de question, des économies en stagnation ou en régression n'étant pas en mesure de créer les conditions nécessaires à la convertibilité.

Si les tendances négatives de la transition s'affirment de plus en plus, il faudra nous attendre à un afflux important et constant de réfugiés, qui pèsera sur le développement non seulement des pays occidentaux,

mais encore de ceux de l'Europe centrale et orientale où un rattrapage serait possible.

## LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE ET D'UNE PLANIFICATION REGIONALES

Deux processus de développement économique régional paraissent être simultanément à l'œuvre à l'échelle européenne. Le premier se fonde sur un modèle de concentration, l'autre sur un modèle de mosaïque. Les répercussions spatiales de l'un et l'autre sont différentes. Les deux peuvent en théorie se justifier pour l'élaboration d'une politique régionale et la planification économique, mais c'est aux dirigeants qu'il incombe de décider lequel serait plus avantageux du point de vue d'un développement durable de tout le continent. Si le premier modèle, celui de la concentration, devait bénéficier de l'appui des Communautés européennes, les pays d'Europe centrale et orientale resteraient longtemps encore à la périphérie et un nouveau rideau de fer séparerait la partie économiquement développée et la partie peu développée du continent.

Pendant la moitié d'un siècle, les pays d'Europe centrale et orientale ont été l'enjeu des politiques de puissances antagonistes. Cette situation historique a profondément faussé les processus de développement naturels élaborés au cours de la première partie du siècle dans cette région, qui tendaient à un développement judicieux fondé sur les relations de marché. Dans les années 60, alors que les ressources nécessaires pour un développement à grande échelle des économies planifiées s'épuisaient (au détriment des relations fondées sur des intérêts réels) dans bien des pays de la région, les processus de réforme économique entamés ont été réduits à néant par les structures politiques staliniennes qui dressaient des obstacles idéologiques sans cesse renouvelés devant l'instauration des mécanismes du marché.

Cette idéologie restrictive a joué un rôle déterminant dans le domaine social. En même temps, le rôle centralisateur de l'Etat dans la distribution et la redistribution paralysait dans le domaine économique les processus de développement naturels et mettait sous cloche l'économie de l'Europe centrale et de l'est.

Par le biais de la redistribution, l'Etat assumait un rôle important en matière de restructuration non seulement dans le domaine de l'économie, mais encore dans celui du développement régional et de la régulation. La

redistribution rendait possible la coordination bureaucratique de l'économie, mais ne laissait pas le marché jouer librement son rôle régulateur. Le système de gestion centralisée diluait l'influence des économies étrangères. C'est ainsi que les unités économiques nouvelles de la région n'ont pu s'adapter par elles-mêmes aux marchés internationaux, mais ont dû le faire par le truchement de régulateurs pour accéder à certains "quasi"-marchés, ce qui leur a coûté à la longue une partie de leur compétitivité. Leur retard en matière de culture de la production et la médiocre qualité de leurs produits, qui ont également freiné l'évolution de leur économie, en étaient responsables. De plus en plus, les pays d'Europe centrale et orientale représentaient les uns pour les autres leurs seuls et uniques marchés, leurs opérations de commerce extérieur étant au demeurant motivées par des raisons politiques et non pas rationnelles.

La centralisation de la redistribution faussait le système de fixation des prix, partant la structure de l'offre et de la demande. Les exportations de l'Ouest revêtaient une importance capitale en raison de l'augmentation de la dette vis-à-vis de l'étranger, mais la structure des produits perdurait grâce aux subventions à l'exportation. Ces subventions couvraient les pertes, certes, mais ce galvaudage ralentissait l'évolution de l'économie. Le comportement des entreprises pouvait se classer en trois catégories:

- celles d'entre elles qui ne s'adaptaient que très "passivement" au système régulateur central;
- celles (de grandes entreprises) qui essayaient de se soustraire à la régulation normative et manipulaient ainsi l'économie;
- celles, moins nombreuses, qui tentaient de s'adapter à la situation réelle du marché.

Les disparités spatiales apparentes dans chaque pays peuvent s'expliquer en partie par la situation géographique des entreprises d'Etat, qui se comportent de l'une des manières indiquées ci-dessus. Dans son ensemble, toutefois, l'Europe de l'Est possède aux fins de la restructuration un potentiel de développement extrêmement diversifié.

Il semble donc que le "modèle mosaïque" soit le mieux approprié, du moins en Europe centrale et de l'est, aux réalités du développement spatial en Europe. Au demeurant, de nouveaux progrès dans les transports et les télécommunications desservant tout l'espace

européen auraient pour conséquence de modifier sa "géographie temporelle" au profit des régions situées à l'écart des agglomérations surpeuplées. Quoique tous les pays et sous-régions souffrent d'un dérèglement économique et social notable, certaines zones sont mieux placées que les autres. Les populations, mécontentes et démoralisées, risquent toutefois de faire obstacle aux réformes politiques et économiques. Les variations spatiales en matière de transition économique et de développement régional peuvent exercer une influence négative sur les relations entre les divers pays et régions, et aggraver ainsi les problèmes nés de l'instabilité politique, des inimitiés nationales et régionales et des différences socio-culturelles.

Il importe donc que la Communauté européenne accorde d'urgence son soutien à l'Europe centrale et orientale, où l'efficacité d'une politique régionale pourrait être notablement améliorée par le transfert d'informations et de compétences en provenance d'Europe occidentale, et par la création de réseaux est-ouest chargés d'activer le flux des acquis et des connaissances spécialisées, dont les pays occidentaux sont abondamment pourvus dans le domaine du développement régional dans une économie de marché. Les stratégies mises en œuvre ces dernières décennies s'appliquaient, à diverses échelles spatiales, à toute une série de problèmes régionaux. Bon nombre de politiques et d'instruments régionaux ont été expérimentés, et les divers pays, de même que la Communauté européenne, savent parfaitement évaluer l'efficacité et le rendement des différents mécanismes. Leurs connaissances seraient très utiles aux dirigeants d'Europe centrale et orientale qui se penchent sur les disparités régionales. Il importe donc de créer des structures, des réseaux destinés à faciliter et à organiser le transfert et l'échange d'informations, d'idées et de compétences entre l'ouest et l'est de l'Europe.

A notre avis, il n'y a pas à hésiter entre:

- supprimer le décalage entre l'Est et l'Ouest ou le maintenir;
- transformer les anciennes structures ou les conserver;
- faire preuve de solidarité avec l'Europe centrale et orientale ou entrer en concurrence avec elle.

Bien des signes nous donnent à entendre ces derniers temps que la Communauté européenne comprend les problèmes des pays ex-socialistes et qu'elle est prête à les aider. D'ores et déjà, on admet en général qu'il est de l'intérêt des deux côtés de combler l'écart qui

subsiste entre l'Europe de l'Ouest, d'une part, et l'Europe centrale et de l'Est, de l'autre, en ce qui concerne le niveau et l'allure du développement économique régional. La seule question qui se pose est de savoir comment gérer la période transitoire, comment accélérer les processus qui permettront de faire la soudure entre un "système coercitif" et une structure socio-économique concurrentielle et axée sur le marché qui ne touche pas aux acquis sociaux et s'insère dans le droit fil des tendances de l'économie mondiale.

Il est difficile pour le moment de prévoir à coup sûr à quels critères le développement régional devra se plier en Europe centrale et orientale. Il faut néanmoins définir de toute urgence les objectifs auxquels la politique régionale devra tendre tant à court terme (un ou deux ans) qu'à moyenne ou longue échéance.

A court terme, les décideurs devront se fixer deux objectifs au niveau de l'action régionale: primo, affermir et soutenir par des mesures régionales complémentaires le développement économique national; secundo, fournir une aide d'urgence pour atténuer les pires répercussions régionales de la restructuration.

Il est évident que la survie de l'économie nationale au cours de la période de transition constitue à ce stade la plus grande priorité pour un pays. Il n'y a guère de place pour des mesures visant à réduire les disparités régionales et à remédier à la situation des régions en difficulté. De plus, l'élaboration d'une politique régionale est d'autant plus malaisée que la rapidité de l'évolution économique ne permet que difficilement de cerner et de définir les disparités spatiales.

Il sera nécessaire à brève échéance d'avoir recours à des mesures d'urgence pour juguler les effets les plus néfastes de la restructuration dans les régions "mono-structurelles" en difficulté où le chômage pourrait être le pire. En Europe centrale et de l'Est, les décideurs doivent s'atteler d'urgence à deux grandes tâches dans les "zones en crise": parer aux incidences les plus graves, notamment le chômage, de la politique économique nationale; aider à réparer les pires dégâts causés à l'environnement au cours des quarante dernières années.

## **LES OBJECTIFS A MOYEN OU LONG TERME DU DEVELOPPEMENT REGIONAL**

Outre la restructuration industrielle et la remise en ordre de l'environnement, les politiques régionales à moyen

ou long terme peuvent aborder les éléments cruciaux suivants:

- assurer la jonction entre les politiques de conversion sectorielles et régionales, c'est-à-dire regrouper les dimensions sectorielle, sociale et régionale;
- aborder la politique régionale dans une optique "intégrée" réservant une place à la politique sociale. Il faut encourager cette démarche en mettant sur pied des programmes de formation à de nouvelles compétences professionnelles, en arrêtant des mesures pour la création d'emplois, en élaborant des programmes pour encourager les nouvelles technologies et l'innovation, en créant ou en rénovant des infrastructures utiles à l'industrie, en assurant l'approvisionnement en énergie et en prenant des dispositions en faveur de l'environnement, ce qui suppose, dans ce dernier cas, la remise en état et l'aménagement des sites industriels abandonnés, ainsi que la lutte contre la pollution de l'air et des eaux. Une politique dynamique d'aménagement du territoire sera nécessaire pour procurer des logements aux communautés frappées par la récession, ainsi que des agencements collectifs pour améliorer la qualité de vie;
- adopter et appliquer des politiques sélectives de développement régional concernant notamment:
  - les régions industrielles en régression;
  - les régions frontalières;
  - les régions urbaines;
  - les régions essentiellement rurales et périphériques;
  - les régions industrialisées de longue date.

En dernier lieu, il faudrait encourager en Europe centrale et orientale les recherches sur le contrôle, l'évaluation et l'amélioration des mesures prises en faveur du développement régional. Il conviendrait aussi d'inciter les instituts de recherche de la région à consacrer des études poussées aux questions relatives au développement régional et à la politique régionale, par exemple l'"aide à l'auto-assistance", en contribuant à l'amélioration de leurs installations et en leur fournissant du matériel technique. Il serait bon, enfin, d'envisager la possibilité d'instituer un forum paneuropéen qui parrainerait des recherches appliquées utiles aux décideurs d'Europe centrale et orientale, et canaliserait le transfert d'idées, de connaissances et de données d'expérience de l'ouest à l'est.

## CONCLUSION

Les possibilités offertes par la transition et ses conséquences prévisibles, telles que nous les avons présentées, se fondent pour l'essentiel sur les données structurelles et les ressources disponibles, mais il faut aussi tenir compte d'un autre facteur susceptible d'influer sur l'orientation du processus et la rapidité avec laquelle il sera mené à son terme, à savoir la volonté, la résolution et la cohérence que l'on mettra à atteindre les objectifs visés.

Le Parlement et le gouvernement hongrois s'efforcent d'agir avec beaucoup de cohérence pour mener à bien la transformation. Toutes les lois fondamentales relatives à l'économie qui sont nécessaires à cette fin ont été élaborées, les questions concernant la propriété ont été élucidées. Nous sommes en train de mettre en application la loi sur l'indemnisation par l'Etat des anciens propriétaires de biens et nous aurons bientôt fini de privatiser les entreprises d'Etat et les coopératives. Le rythme des privatisations s'accélère, les capitaux étrangers affluent dans le pays, pour la première fois la dette nette diminue. L'inflation est freinée, le forint hongrois est presque entièrement convertible, les réserves de monnaies convertibles sont considérables.

De graves problèmes se posent néanmoins: la production baisse plus vite qu'on ne le prévoyait, le chômage atteint d'énormes proportions, les inégalités régionales se sont accentuées, le chômage dont souffre tant le nord-est de la Hongrie fait qu'il régresse encore.

Les capitaux étrangers se concentrent surtout sur Budapest et l'ouest de la Hongrie. Le gouvernement n'en envisage pas pour autant de freiner la transformation, mais il se propose de mettre dès que possible l'économie sur la voie de la croissance.

Même si les problèmes de la transition entretiennent une vive polémique dans la société hongroise, nous ne nous accordons pas moins à penser que nous faisons partie intégrante de l'Europe et que nous voulons vivre en nous inspirant du modèle européen.

## SOURCES:

1. "Socio-economic situation and development of the regions in the neighbouring countries of the Community in Central and Eastern Europe". Rapport final à la Commission des Communautés européennes. ETUDES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL, 2. Commission des Communautés européennes, Direction Générale XVI: Politiques régionales. Brussels - Luxembourg, 1992. Edité par M. John Bachtler (European Policies Research Centre, University of Strathclyde).
2. "Politiques de restructuration régionale dans les pays d'Europe centrale et orientale: leçons des expériences de restructurations industrielles des pays de l'OCDE. Rapport du Séminaire de Maastricht". Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie, Comité de l'Industrie, Groupe de travail n° 6 sur les politiques de développement régional.
3. "Globalisation et compétitivité locale et régionale". Projet de rapport. Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie, Comité de l'Industrie.
4. "Les Régions de l'Europe: un développement sur le modèle de concentration ou sur le modèle éclaté?" Organisation de Coopération et de Développement Economiques. Groupe de travail n° 6 sur les politiques de développement régional.
5. "Initiatives locales et changements structurels" (Note du Secrétariat). Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Main d'œuvre et affaires sociales.

# REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

## EVOLUTION SOCIO-POLITIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST: REPERCUSSIONS ET TRANSFORMATIONS SPATIALES ET ECONOMIQUES EUROPEENNES

**Prof. Antoni KUKLINSKI**  
Directeur  
Institut européen pour le développement régional et local  
Université de Varsovie  
VARSOVIE

### INTRODUCTION

Le colloque intitulé "Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000" est, à mon sens, le cadre voulu pour présenter un rapport sur la géographie de la nouvelle Europe.

La société européenne est un phénomène profondément différencié à la fois dans le temps et dans l'espace. Il vaudrait mieux sans doute employer le pluriel et analyser les sociétés européennes.

On peut naturellement soutenir que les racines historiques et culturelles communes créent la société européenne et, en ce sens, on peut admettre le titre de notre colloque.

La profonde différenciation spatiale de la société européenne justifie que l'on se place, dans le présent rapport, sous l'angle géographique et que l'on présente certaines idées liées à la géographie de la nouvelle Europe. Mon rapport se divise en sept parties.

- I. Le difficile chemin vers la nouvelle Europe du 21<sup>e</sup> siècle
- II. Quatre modèles de changement socio-économique en Europe
- III. Quatre fondements de l'intégration paneuropéenne
- IV. La transformation territoriale de la grande Europe

- V. La typologie des régions européennes
- VI. Les nouvelles perspectives de l'aménagement du territoire dans la Grande Europe
- VII. La géographie de la nouvelle Europe - recherches prioritaires

### I. LE DIFFICILE CHEMIN VERS LA NOUVELLE EUROPE DU 21<sup>e</sup> SIECLE

Le rêve d'une nouvelle Europe unie a de très anciennes racines historiques. Toutefois, il est toujours battu en brèche par la réalité de la vieille Europe divisée. Les années 1989-1991 - années de la révolution en Europe centrale et orientale - l'effondrement du régime communiste et de l'empire soviétique - ont fait croire à la disparition des principaux obstacles sur la voie de la nouvelle Europe unie. Ce changement est, pour la société européenne, une occasion à saisir. Il reste quatre obstacles sur le difficile chemin vers la nouvelle Europe du 21<sup>e</sup> siècle:

1. L'héritage du passé communiste en Europe centrale et orientale
2. L'héritage du nationalisme en Europe centrale et orientale

3. La difficulté de mettre en place des structures gouvernementales efficaces instaurant une direction forte capable d'assurer la transition en Europe centrale et orientale
4. L'absence en Europe occidentale et en Amérique du Nord d'une réflexion historique et stratégique de grande ampleur face aux défis lancés par l'effondrement du régime communiste et l'occasion de créer une nouvelle Europe unie.

### **1. L'héritage du passé communiste en Europe centrale et orientale**

Cet héritage est très lourd. Il faut mentionner le legs matériel qualitatif et structurel de la richesse nationale déformée par les politiques stalinienne d'industrialisation. Désormais, une grande partie de cette richesse nationale n'est plus adaptable aux conditions de l'économie mondiale. C'est une perte d'ampleur historique.

D'un point de vue humain, nous avons le problème de l'"homo soviéticus". La doctrine communiste a laissé des traces dans les mentalités et les comportements. Aussi la question "homo soviéticus ou homo démocratique" est un véritable dilemme en Europe centrale et surtout orientale.

Il ne faut cependant pas brandir l'argument de l'"homo soviéticus" de manière trop systématique. Si, par exemple, les mineurs polonais protestent contre la fermeture d'une mine de charbon qui n'est manifestement pas rentable, ils ne se comportent pas comme un "homo soviéticus". Ils réagissent comme l'ont fait les mineurs britanniques, allemands ou belges dans les années 60 et 70. La résistance à la restructuration est un problème historique général qui ne concerne pas uniquement l'Europe centrale et orientale.

### **2. L'héritage du nationalisme en Europe centrale et orientale**

L'idéologie et la pratique du nationalisme sont étroitement liées à divers courants de l'histoire européenne. Le nationalisme est un phénomène pan-européen qui existe aussi en Europe occidentale. Toutefois, dans le présent rapport, nous concentrerons notre attention sur l'Europe centrale et orientale. Evoquons brièvement le rôle du nationalisme dans la désintégration de trois Etats fédéraux: l'Union soviétique, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie. Le cas de l'Union soviétique est extrêmement complexe mais, heureusement, beaucoup moins dramatique que ne le laissait supposer les prévisions pessimistes. Ce qui importe, c'est la gestion habile et pacifique des relations

entre la Russie et l'Ukraine. La tragédie de la Yougoslavie, quant à elle, est beaucoup plus grave que ne le laissait présager la plupart des prévisions pessimistes. C'est une tragédie<sup>2</sup> engendrée par le caractère très marqué du nationalisme balkanique et aussi, malheureusement, par les erreurs d'appréciation de la diplomatie occidentale et américaine. Le cas de la Tchécoslovaquie est incontestablement navrant mais c'est en même temps un exemple de divorce élégant où les sentiments nationalistes restent dans le cadre des traditions de la culture européenne.

Le phénomène du nationalisme est multidimensionnel. Son évolution est beaucoup plus complexe que celle du communisme. Ces deux idéologies ont des origines, des motivations et des perspectives très différentes. Il ne faut pas l'oublier lorsque l'héritage du communisme et celui du nationalisme sont l'un et l'autre signalés comme des obstacles à la construction d'une nouvelle Europe.

### **3. Les difficultés de l'élaboration de structures gouvernementales efficaces dotées d'une direction forte capable d'assurer la transition en Europe centrale et orientale**

Les pays d'Europe centrale et orientale ont besoin de gouvernements à la fois démocratiques et forts. Il n'est pas facile de créer et de maintenir de tels gouvernements dans les conditions historiques actuelles.

Le climat idéologique et politique en Europe centrale et orientale est un mélange des deux idéologies: l'idéologie du populisme et celle du 19<sup>e</sup> siècle caractérisée par le laissez-faire.

C'est un mélange très particulier qui réduit l'efficacité des structures gouvernementales et rend difficile l'élaboration de politiques socio-économiques fortes, du moins à moyen terme.

### **4. L'absence en Europe occidentale et en Amérique du Nord d'une réflexion stratégique et historique de grande ampleur face au défi lancé par l'effondrement du régime communiste et l'occasion de créer une nouvelle Europe unie**

Il est facile d'énumérer la multitude d'activités engendrées en Europe occidentale et en Amérique du Nord par les bouleversements historiques intervenus en Europe centrale et orientale. Ces activités menées par les organisations internationales et les gouvernements nationaux sont très appréciées. Les résultats sont positifs dans de nombreux domaines particulièrement importants. Toutefois, ces activités ont grosso modo un

caractère à court terme et leur coordination est très lâche, voire inexistante. Il n'y a pas, pour l'Europe centrale et orientale de grand projet comparable au Plan Marshall d'après la seconde guerre mondiale ou à l'activité bien planifiée des Communautés européennes qui construisent l'avenir commun des douze pays.

Dans le prolongement du captivant article de Lord Skidelsky,<sup>3</sup> il est intéressant de comparer les réactions des grands pouvoirs du monde vis-à-vis des première et deuxième guerres mondiales et de l'effondrement du communisme en tant qu'équivalent d'une troisième guerre mondiale. Les grandes idées, dont le Plan Marshall, ont germé après la deuxième guerre mondiale. Les réactions à l'effondrement du communisme rappellent assez les faiblesses du mouvement de pensée après la première guerre mondiale.

Il faut citer dans ce contexte un avertissement récent de Joseph Antall,<sup>4</sup> Premier ministre hongrois:

"Il a été donné à la nation hongroise la chance historique unique de rétablir la liberté et d'entrer dans le groupe des nations européennes prospères. La nation a besoin d'aide pour conserver le fruit de ses efforts."

"Si l'Occident laisse l'Europe centrale livrée à elle-même, les conceptions isolationnistes l'emporteront et l'on peut craindre alors qu'apparaissent d'anciennes réactions négatives et que les conceptions impérialistes trouvent à nouveau un terrain fertile."

Le processus de transition en Europe centrale et orientale est à l'heure actuelle dans une phase de développement très délicate. Nous restons convaincus que la crise actuelle ne prendra pas une tournure dramatique dans certains pays d'Europe centrale et orientale.

Le principal défi pour la société européenne à l'approche de l'an 2000 est de saisir la chance historique d'entamer le processus d'intégration des pays d'Europe occidentale, centrale et orientale et de créer une base solide pour atteindre cet objectif au 21<sup>e</sup> siècle. La méthode en usage actuellement n'est pas assez efficace. Il nous faut de nouveaux plans d'action s'appuyant sur une réflexion stratégique à long terme.

## II. QUATRE MODELES DE CHANGEMENT SOCIO-ECONOMIQUE EN EUROPE

La dynamique des changements socio-économiques en Europe est un phénomène à multiples facettes. Les dilemmes qu'engendre cette multiplicité peuvent être formulés comme suit:

- changement positif ou changement négatif
- changement pacifique ou changement violent
- changement spontané ou changement dirigé
- croissance économique ou changement social
- politique régionale axée sur le monde ou politique régionale axée sur la société<sup>5</sup>

Dans le cadre du présent rapport, il est impossible de rendre compte de l'ensemble des changements socio-économiques en Europe. On peut toutefois tracer les grandes lignes de quatre modèles recueillant les traits caractéristiques de ce changement en Europe occidentale, centrale et orientale.

Voici ces quatre modèles:

1. Le modèle de Bruxelles
2. Le modèle de Visegrad
3. Le modèle de Belgrade
4. Le modèle de Moscou

### 1. Le modèle de Bruxelles

C'est un modèle de société, d'économie et d'Etat capitaliste moderne orienté vers l'avenir. Ce modèle est très attrayant. La Communauté européenne formée à l'origine de six Etats signataires du traité de Rome en comptera plus de vingt vers l'an 2000. Il n'est pas impossible que dans les trente prochaines années, l'ensemble de l'Europe soit "bruxellisé". Le modèle bruxellois est un bon exemple d'intégration du développement spontané des forces économiques et du développement institutionnel dirigé et promu par la Communauté des Etats membres. Le dilemme entre l'efficacité et l'égalité est évité par la promotion conjointe de la croissance économique et de certaines conceptions rationnelles de justice sociale inscrites dans les principes de la Communauté en matière de politique sociale et régionale.

Ces propos ressemblent à un panégyrique de la Communauté. Naturellement, la Communauté européenne est une institution humaine. Aussi ses réalisations comportent-elles inévitablement des faiblesses et des lacunes. Le numéro du 11 juillet de l'hebdomadaire "The Economist" fait un compte rendu pondéré et global des activités de la Communauté. Il est indubitable, toutefois, que la Communauté européenne a créé un modèle historique qui incorpore des éléments caractéristiques des changements socio-économiques aux échelons international, national, régional et local.

## 2. Le modèle de Visegrad

C'est un modèle de changement socio-économique élaboré par trois pays d'Europe centrale: la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Certaines caractéristiques de ce modèle apparaissent déjà nettement. Les trois pays ont accepté une définition claire de la transition du réalisme socialiste au capitalisme. Il n'y a pas encore de débat sur ce que l'on qualifie de troisième voie en Europe centrale. Il s'agit là d'un modèle axé sur l'avenir en ce sens que les trois pays se sont fixé pour but fondamental de devenir membres à part entière de la Communauté européenne. Aussi l'adaptation aux règles du jeu établies par la Communauté européenne est-elle apparemment la principale action que comptent entreprendre les trois pays dans les années 90.

Malheureusement, dans certains domaines, les trois pays sont plus attirés par la théorie du laissez-faire propre au 19<sup>e</sup> siècle que par l'expérience pragmatique du 20<sup>e</sup> siècle de la Communauté européenne. A travers leurs réalisations, ces trois pays, notamment la Pologne, montrent qu'ils sous-estiment les mécanismes du changement dirigé, l'interprétation rationnelle de la justice sociale et les politiques régionales bien conçues.

J'espère que l'on corrigera ces lacunes manifestes dans un proche avenir. Il faut que l'on parvienne en Europe centrale à susciter une réflexion à long terme et à régler la question de l'aménagement du territoire.<sup>6</sup>

La réussite de la conception et de la mise en œuvre du modèle de Visegrad est très importante non seulement pour les trois pays concernés mais pour les Balkans et l'Europe de l'Est. Les succès et les échecs de l'Europe centrale ont une grande valeur d'exemple.

Il faut prendre au sérieux les difficultés actuelles de l'Europe centrale et l'avertissement du Premier ministre hongrois. Le succès de l'Europe centrale serait un succès paneuropéen alors que son échec renverrait à un avenir très lointain l'espoir de créer une nouvelle Europe.

## 3. Le modèle de Belgrade

C'est un exemple du désastre historique engendré par l'effet cumulatif des forces négatives. On trouve dans le modèle de Belgrade les quatre obstacles indiqués dans la première partie du présent rapport. L'héritage du communisme et du nationalisme, l'inefficacité des structures gouvernementales et l'absence d'une réflexion historique et stratégique de grande ampleur ont contribué à engendrer la tragédie de l'ancienne Yougoslavie. Cette expérience est particulièrement

douloureuse car la Yougoslavie, dans les années 50 et 60, a réalisé un exploit en Europe orientale en défiant pour la première fois l'impérialisme soviétique et en adoptant certains mécanismes de l'économie mondiale.

Il faut étudier très soigneusement le modèle de Belgrade en tant que Tchernobyl politique. Espérons que l'explosion du réacteur balkanique sera bientôt maîtrisé et la paix dans l'ancienne Yougoslavie rétablie.

Il ne sera pas facile de remédier aux conséquences de la destruction de vies humaines et de richesses matérielles et à la pollution politique et psychologique de cette tragédie.

## 4. Le modèle de Moscou

L'avenir de la Russie est un grand point d'interrogation. La Russie est probablement assez grande et forte pour élaborer elle-même son modèle de développement selon son histoire singulière et complexe. Le statut de superpuissance - peut-être de superpuissance faible - est à la fois un facteur positif et négatif de ce point de vue.

Cette conception originale du modèle moscovite peut être remise en question par la simple idée que tôt ou tard, ce modèle suivra le schéma fixé par le modèle de Visegrad pour en arriver finalement à la bruxellisation de la Russie.

L'avenir soulève un autre point d'interrogation: la Russie acceptera-t-elle un statut d'Etat normal ou essaiera-t-elle de revenir à un impérialisme - nouvelle version et de se créer de nouvelles sphères d'influence.

°  
°   °

Dans l'actuelle période de bouleversements, on peut avoir l'impression que le modèle bruxellois est le seul modèle valable de changement socio-économique dans l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle. C'est peut-être le cas, alors que précisément les années 90 verront le succès sans conteste de la démocratie parlementaire et de l'économie de marché en Europe centrale, aboutissant à l'adhésion pleine et entière de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchéco-Slovaquie à la Communauté européenne.

Il faut toutefois examiner très attentivement le problème fondamental: la bruxellisation de l'Europe est-elle le seul avenir de l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle? Naturellement, on peut donner du terme "bruxellisation" une interprétation imaginative. Le Bruxelles du 21<sup>e</sup> siècle devrait être un

nouveau Bruxelles libéré de toutes les tendances trop centralisatrices et parfois même monopolistes que l'on observe de temps à autre aujourd'hui. Il faut envisager une forte décentralisation des Communautés européennes et la création d'une Eurocité à l'Est, par exemple à Minsk ou à Riga.

Dans ce cadre, il faut examiner un autre scénario très négatif de la balkanisation de l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle. D'après toutes les prévisions, c'est une hypothèse qui s'estompe mais ce danger ne disparaîtra pas facilement de la scène politique européenne.

J'espère que cette deuxième partie de mon rapport invite à examiner une question stimulante: les modèles de changement socio-économique en Europe - l'expérience du 20<sup>e</sup> siècle - les perspectives pour le 21<sup>e</sup> siècle.

A ce propos, il convient de prendre en compte la série imaginative de documents publiée par Prométhée en avril 1992. Faut-il continuer à élaborer la carte de la nouvelle Europe.<sup>7</sup>

### **III. QUATRE FONDEMENTS DE L'INTEGRATION PANEUROPEENNE: LA DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE, L'ECONOMIE DE MARCHÉ, UN ENVIRONNEMENT PROPRE ET UNE BONNE INFRASTRUCTURE**

Le dilemme entre uniformité et diversité est un phénomène permanent de l'histoire européenne, qui ne perdra pas de son importance au 21<sup>e</sup> siècle. Le pouvoir et le charme de l'Europe s'expliquent en partie par la riche et stimulante diversité de ses cultures et de ses paysages envisagés à la fois dans l'optique des sciences naturelles et des lettres.

L'intégration de la nouvelle Europe ne détruira pas cette diversité. Toutefois, ce processus historique nécessaire engendrera par la force des choses une certaine tendance à l'uniformisation dans des domaines stratégiques essentiels. Dans la nouvelle Europe intégrée, il faut élaborer et adopter certains dénominateurs communs. A mon sens, l'intégration paneuropéenne repose sur quatre fondements.

Le premier fondement est la démocratie parlementaire - ensemble de valeurs et d'institutions qui préside au climat politique prédominant.

Le second fondement est une économie de marché moderne favorisant la croissance économique et la prospérité.

Le troisième fondement est un environnement propre. La vieille Europe divisée est responsable de la destruction écologique de nombreuses régions européennes. La nouvelle Europe doit créer les conditions d'une renaissance écologique de notre continent.

Le quatrième fondement est une bonne infrastructure technique qui serve de base à la circulation des personnes, des idées, des services et des marchandises.

En gros, on observe deux schémas historiques de différenciation des quatre domaines précités. Le premier schéma est créé par les différences entre les périphéries et le centre européens. Le second schéma, ce sont les différences entre l'Europe occidentale, centrale et orientale. Il est clair que l'Europe centrale et plus particulièrement l'Europe orientale font grosso modo partie de la périphérie européenne.

La révolution en Europe centrale et orientale a créé une chance historique d'accélérer l'instauration de la démocratie parlementaire et de l'économie de marché.

Cette accélération est plus ou moins forte selon les pays mais la tendance générale positive est à peu près claire. A l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, l'Europe centrale et orientale sera dominée par la démocratie parlementaire et l'économie de marché si l'on réussit à supprimer ou du moins à neutraliser les obstacles mentionnés dans la première partie de mon rapport.

Il est bien difficile de créer en Europe centrale et orientale un environnement propre et une bonne infrastructure technique. Malheureusement, la stratégie appliquée dans les nouveaux Länder allemands n'est pas un modèle général pour l'Europe centrale et orientale, car l'ampleur des investissements qu'il suppose n'est pour les pays d'Europe centrale et orientale, ni réaliste ni même imaginable.

Néanmoins, il faut concevoir un plan à long terme pour instaurer un environnement propre et une bonne infrastructure technique en Europe centrale et orientale. La base financière de ce plan stratégique doit avoir un caractère paneuropéen, voire mondial. Les pays d'Europe centrale et orientale sont trop faibles pour résoudre seuls les problèmes d'environnement et d'infrastructure technique.

Ces deux exemples montrent combien la réflexion stratégique à long terme sur l'avenir de la nouvelle Europe intégrée est importante. L'intégration suppose notamment l'établissement de liens entre l'Europe occidentale, centrale et orientale. La publication Prométhée déjà citée fournit une documentation intéressante sur l'intercommunication Est-Ouest. Il faut

notamment prendre en considération l'idée d'élaborer un réseau d'axes de développement liant l'Europe occidentale, centrale et orientale.<sup>8</sup>

Naturellement, on peut aussi concevoir les fondements de l'intégration paneuropéenne sous un autre angle. On peut, par exemple, analyser la notion de l'intégration spirituelle, institutionnelle et matérielle du continent européen. Toutefois, dans le cadre du présent rapport, les quatre fondements ont un lien avec la géographie de la nouvelle Europe.

On peut analyser l'évolution de ces fondements dans le cadre d'études empiriques globales pour savoir si l'uniformité positive est en progrès dans ces quatre domaines.

#### **IV. LA TRANSFORMATION TERRITORIALE DE LA GRANDE EUROPE**

La suppression du rideau de fer est la transformation territoriale majeure qui marque l'Europe de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Le proche avenir répondra à la question de savoir si cette occasion historique unique de créer réellement une Grande Europe n'est pas gâchée par l'inefficacité des structures gouvernementales en Europe centrale et orientale et par l'absence d'une réflexion stratégique et historique de grande ampleur en Europe occidentale et en Amérique du Nord.

La Grande Europe doit être une Europe intégrée. La question reste posée de savoir dans quelle mesure on peut véritablement réaliser l'uniformisation nécessaire de l'espace européen, analysée dans la troisième partie de mon rapport. Le dilemme entre le centre et la périphérie est aussi vieux que l'histoire européenne. Aussi est-il naïf de s'attendre à ce que le concept de périphérie ne serve à rien dans la description de l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle. On peut toutefois se demander quelle est l'ampleur des différences entre les périphéries et le centre en Europe. Dans cette logique, on peut finalement se demander si le rideau de fer ne resurgira pas sur la carte de l'Europe sous la forme d'un rideau d'or divisant les pays, les régions et les communes en deux camps: les riches et les pauvres.

Espérons que la société européenne et surtout ses élites dirigeantes seront assez sages pour rejeter ce scénario négatif et que la véritable forme de la Grande Europe commencera à émerger dès les années 90.

Dans cette Grande Europe naissante, les transformations ci-après seront probablement essentielles:

1. la diversification croissante de la carte politique de l'Europe, paradoxalement liée à l'intégration politique croissante du continent;

2. l'évolution des rapports entre les Etats, les régions et les communes et le rôle croissant des régions et des communes;

3. l'élargissement du Marché unique européen absorbant lentement mais sûrement les pays d'Europe septentrionale, centrale et orientale. C'est l'expansion territoriale de la Communauté européenne;

4. la restructuration des régions européennes inadaptées aux réalités de l'économie mondiale;

5. le développement géographique du chômage en tant que phénomène social, économique, politique et psychologique important;

6. l'extension d'un environnement propre en Europe lié à la renaissance écologique de notre continent.

Naturellement, cette liste de questions liées à la transformation territoriale de la Grande Europe n'est pas exhaustive. Il nous faut une étude qui trace les grandes lignes d'une méthodologie efficace de recherches empiriques permettant d'analyser la transformation territoriale de la Grande Europe.

#### **V. LA TYPOLOGIE DES REGIONS EUROPEENNES**

Il y a de nombreuses typologies des régions. Toutefois, dans le processus de réflexion sur l'avenir de la Grande Europe, la plus importante est la typologie liée à la théorie de la création et de la diffusion des innovations. De ce point de vue, il faut distinguer:

- les régions qui innovent;
- les régions qui s'adaptent;
- les régions qui retardent.<sup>9</sup>

##### **1. Les régions qui innovent**

Les révolutions industrielles et les grandes innovations ont toujours pris naissance en des lieux particuliers, communes ou régions. Les régions novatrices sont les pionniers du changement mondial, qui est, en l'occurrence, d'abord régional puis mondial. Il faut dresser des cartes qui montrent les changements intervenus dans les régions novatrices d'Europe et expliquent le mécanisme de leur naissance, de leur croissance et de leur déclin. Les institutions chargées de la politique régionale

doivent apprendre à découvrir et à promouvoir les régions novatrices, les avant-gardes du pays en question et de l'Europe en général. La promotion des régions novatrices d'Europe est contraire au vieux principe de l'égalité interrégionale mais s'inscrit parfaitement dans celui de l'efficacité régionale grâce auquel peut s'instaurer une égalité intercontinentale.

## 2. Les régions qui s'adaptent

Ces régions sont la clé de la diffusion de l'innovation. Dans ces régions, les réalisations individuelles des secteurs et des régions à la pointe du progrès sont transformées en changements structurels largement diffusés qui créent de nouvelles réalités régionales et plus tard mondiales. Il reste à savoir dans quelle mesure il faut tenir pour spontané ce processus d'adaptation et l'orienter par diverses politiques socio-économiques, y compris régionales. En réalité, il faut naturellement tenir compte de ce que la différence entre les régions qui innovent et celles qui s'adaptent n'est pas toujours très claire et que dans de nombreux cas on a une situation d'adaptation novatrice. La région qui, dans un pays donné, est à l'avant-garde des processus d'adaptation aux changements mondiaux est aussi une région relativement novatrice.

## 3. Les régions qui retardent

Les régions retardataires sont incapables de participer au processus de changement mondial. Les obstacles économiques, sociaux et politiques au développement d'une faculté d'adaptation dans ces régions sont si puissants que non seulement à court terme mais aussi à long terme les mécanismes de changement structurel sont partiellement ou totalement paralysés. La politique régionale à caractère social des années 60 supposait que la mission essentielle était de changer ou du moins d'améliorer la situation des régions retardataires.

Cette typologie est importante pour une évaluation comparative des réalités régionales en Europe occidentale, centrale et orientale et pour un débat entre les périphéries et le centre européen. On sait bien que la majorité des régions novatrices d'Europe sont situées dans la figure géométrique formée par les lignes qui relient Paris, Londres, Berlin et Rome.

L'Europe centrale et orientale ne comptait et ne compte toujours que très peu de régions novatrices.

Les difficultés de la phase de transition transparaissent dans l'émergence d'un grand nombre de régions retardataires où les obstacles à la restructuration socio-économique sont puissants. Il existe aussi des régions

retardataires en Europe occidentale, mais ici, de nombreux problèmes de restructuration régionale ont déjà été résolus entre 1950 et 1975.

Dans la réalité régionale de l'Europe centrale et orientale, le problème des régions retardataires est grave. Certaines de ces régions doivent être vues dans une perspective européenne car l'ampleur des transformations nécessaires dépasse les moyens des économies nationales. On peut citer à cet égard le dramatique exemple de la Haute Silésie en Pologne.

Dans les études de diagnostic et de pronostic sur la réalité régionale de la Grande Europe, la typologie des régions qui innovent, s'adaptent ou retardent constitue la principale approche méthodologique. Le succès de la transformation de l'Europe centrale et orientale se traduira sur la carte par une diminution du nombre des régions retardataires et une augmentation des régions qui s'adaptent. Espérons que l'économie capitaliste moderne en Europe centrale et orientale créera le mécanisme et les conditions du développement des régions novatrices dans cette partie de l'Europe.

Ce cadre méthodologique sert aussi les débats sur l'évolution historique de l'espace qu'occupent les périphéries et le centre européen. L'actuelle renaissance industrielle de l'Europe méditerranéenne montre que les régions qui s'adaptent et parfois qui innovent peuvent aussi gagner du terrain dans des zones tenues pour des exemples classiques de la périphérie européenne où les régions retardataires étaient dominantes. Le succès de l'Europe méditerranéenne se reproduira-t-il en Europe centrale et orientale? Le 21<sup>e</sup> siècle créera-t-il un nouveau modèle réduit de périphérie européenne séparée du centre par de moindres écarts?

## VI. LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LA GRANDE EUROPE

L'Europe du 21<sup>e</sup> siècle sera une Europe des régions. La région, et non l'Etat, sera probablement l'unité spatiale fondamentale sur la scène européenne. Cela ne veut pas dire que l'autonomie régionale détruira l'idée de souveraineté nationale qui, de toute façon, sera considérablement restructurée en faveur des compétences croissantes des organisations internationales.

Cette hypothèse du rôle rapidement croissant des régions sur la scène européenne doit être approfondie dans des études qui donnent les tendances favorables au maintien du statu quo à l'égard de la souveraineté de l'Etat national.

Quoi qu'il en soit, je suis convaincu que la région doit être l'unité spatiale fondamentale dans la géographie de la nouvelle Europe.

Les Communautés européennes ont déjà élaboré un ensemble de régions dans tous les documents publiés. A présent, il faut faire un effort analytique spécial pour élaborer un réseau régional général couvrant la totalité de la Grande Europe.

Dans ce contexte, il faut répondre aux questions relatives aux nouvelles perspectives de planification régionale dans la Grande Europe.

1. L'essor de la Grande Europe exige l'intégration des mécanismes de développement spontané et dirigé.
2. Dans les mécanismes de développement dirigé, la grande analyse politique (Grand Policy Analysis<sup>10</sup>) et l'aménagement du territoire peuvent jouer un rôle important.
3. L'aménagement du territoire du 21<sup>e</sup> siècle sera novateur, stratégique et pluraliste. L'expérience de la planification régionale attributive du 20<sup>e</sup> siècle a une capacité d'application restreinte dans les conditions du 21<sup>e</sup> siècle.<sup>11</sup>
4. Il ne fait aucun doute que, dans un proche avenir, un nouveau type de développement régional fera son apparition; ce sera l'aménagement du territoire européen.
5. Il faut tout d'abord étudier l'aménagement du territoire européen en tant qu'idée novatrice destinée à s'appliquer officiellement vers l'an 2000.
6. Un groupe d'étude sur l'aménagement du territoire européen devrait commencer par établir un diagnostic approfondi sur les réalités régionales de la Grande Europe. Cette capacité de diagnostic engendrera aussi une faculté de conseil pour toutes les régions européennes à la recherche de documents comparatifs et d'informations sur les régions de la Grande Europe qui innovent, s'adaptent et retardent.

Ce nouveau type d'aménagement du territoire européen complétera le réseau d'organismes d'aménagement du territoire qui fonctionne de manière plus ou moins traditionnelle dans presque tous les pays européens. En Europe centrale et orientale, la politique régionale et l'aménagement du territoire traversent une grave crise engendrée par la crise générale de la réflexion et des politiques à long terme, issue de la trop grande confiance accordée aux bienfaits automatiques du laissez-faire. Aussi la renaissance et la restructuration des organismes d'aménagement du territoire et des

méthodes de développement régional en Europe centrale et orientale constituent-elles un problème majeur à résoudre dans un très proche avenir.

Les nouvelles perspectives de l'aménagement du territoire dans la Grande Europe sont fondées sur:

- l'anticipation du rôle important du mécanisme de changement dirigé et de réflexion géostratégique dans l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle;
- la reconnaissance du fait que l'aménagement du territoire est adapté aux conditions de l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle et représentera un instrument politique utile dans ces nouvelles conditions;
- l'hypothèse du rôle rapidement croissant des régions sur la scène européenne.

## VII. LA GEOGRAPHIE DE LA NOUVELLE EUROPE - LES RECHERCHES PRIORITAIRES<sup>12</sup>

Il est difficile de dresser la liste complète et valable des recherches prioritaires sur la géographie de la nouvelle Europe. Je suis convaincu qu'il faut élaborer plusieurs approches et les soumettre à des débats internationaux. Un consensus se dégagera peut-être après l'examen critique de plusieurs listes.

Je vous invite donc à examiner ma liste de 13 thèmes qui pourraient aussi constituer les titres d'une collection d'ouvrages sur la géographie de la nouvelle Europe.

- I. Le difficile chemin vers la nouvelle Europe du 21<sup>e</sup> siècle.
- II. Les modèles institutionnels de changement socio-économique en Europe.
- III. La démocratie en Europe - transformation et diffusion.
- IV. L'économie de marché en Europe - transformation et diffusion.
- V. La catastrophe écologique de l'Europe divisée; les atouts et les obstacles en matière de promotion de la renaissance écologique de l'Europe unie.
- VI. La géographie de la nouvelle Europe et la création d'une infrastructure technique européenne intégrée. Les expériences du 20<sup>e</sup> siècle. Le programme d'action pour le 21<sup>e</sup> siècle.

VII. Les innovations en Europe - l'évolution du schéma des régions qui innovent, s'adaptent et retardent.

VIII. L'évolution de la hiérarchie des métropoles européennes.

IX. La transformation des paysages européens.

X. Les schémas de développement local en Europe.

XI. La Grande Europe en tant que continent compétitif dans l'économie mondiale du 21<sup>e</sup> siècle.

XII. La Grande Europe dans le cadre des changements géostratégiques mondiaux. L'expérience du 20<sup>e</sup> siècle - les perspectives du 21<sup>e</sup> siècle.

XIII. Les changements structurels spontanés et dirigés. Les expériences et les perspectives en Europe.

Ce n'est là qu'un angle de discussion, peut-être une proposition de destruction créative. Il n'y a en revanche aucun doute sur les quatre observations ci-après:

1. Une nouvelle Europe se dessine en tant qu'élément de la réalité politique et économique.
2. La communauté intellectuelle doit répondre au défi de notre temps et établir une nouvelle géographie de l'Europe. L'ancienne géographie appartient à l'histoire tout comme la vieille Europe divisée.

3. Cette nouvelle géographie ne se formera pas de manière totalement spontanée. Il faut élaborer un nouveau programme de recherche et une nouvelle série de publications pour accélérer et promouvoir ce processus.

4. L'instauration de cette nouvelle géographie n'est pas seulement voulue par les forces internes des communautés intellectuelles et éducatives. La demande vient aussi de l'opinion publique dans son ensemble, des milieux d'affaires et des cercles financiers internationaux intéressés par l'interprétation géographique du passé et de l'avenir de l'Europe.

## CONCLUSION

Le présent rapport, rédigé pour le colloque de Roubaix organisé par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe, n'est pas un exemple de produit de bon ton distillant une sagesse conventionnelle. Il comporte beaucoup de faiblesses et de contradictions. Toutefois s'exprime ici le modeste espoir que le présent rapport contribue au "remue-ménages" du colloque de Roubaix et encourage le débat sur la géographie de la nouvelle Europe en tant que programme de recherches, de conférences et de publications.

---

## NOTES

1. R. Dahrendorf, "Reflections on the Revolution in Europe" (réflexions sur la révolution en Europe) Times Books. Random House 1990.
2. Comparer: Der Spiegel, 6 juillet 1992. Der Krieg in Jugoslavien. Der Westen wacht auf.
3. Lord Skidelsky, "Keynes here, how can I help you?" (ici Keynes, que puis-je faire pour vous?) Weekend Financial times, 4-5 avril 1992.
4. Dans la revue polonaise Rzeczpospolita, 15 juin 1992.
5. Comparer: A. Kuklinski, "Efficiency versus Equality: Old Dilemmas and New Approaches in Regional Policy" (Efficacité ou égalité: les vieux dilemmes et les nouvelles approches de la politique régionale) document de recherche n° 8. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Regional and Industrial Policy Research Series 1990 (Centre de recherche sur les politiques européennes. Université de Strathclyde. Série d'études sur les politiques régionales et industrielles).

6. Comparer: F. Archibugi, "The Resetting of Planning Studies" (le remaniement des études de planification) dans A. Kuklinski, éditeur, Science and Government Series (collection science et administration) volume 2: Society - Science - Government (société, science, administration) Varsovie 1992.  
A. Kuklinski, "The future of strategic planning in Central and Eastern Europe" (l'avenir de l'aménagement du territoire en Europe centrale et orientale). Conférence de Palerme, septembre 1992.
7. A. Bressand, éditeur, "projet Prométhée Perspectives" n° 20, Prométhée, Paris, avril 1992.
8. A. Bressand, op. cit. - articles de C. Distler et A. Kuklinski.
9. Comparer: A. Kuklinski: op. cit. note n° 5.
10. Y. Dror, "Grand Policy Analysis". Presidential Address Paper. Policy Study Association Annual Meeting. Washington D.C., août 1991 (grande analyse politique, texte du discours présidentiel. Réunion annuelle de l'association sur les études politiques).
11. Comparer: "Regional Science - Theory and Policies" (science régionale - théorie et politiques). International Social Science Journal (revue internationale de sciences sociales) Vol. 112, mai 1987.
12. C'est une reformulation de certaines idées déjà exprimées en 1990, conjointement avec Dr Wolf Tietze, rédacteur en chef, "Geojournal", Helmstedt, Allemagne.

# REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

## EVOLUTION SOCIO-POLITIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST: REPERCUSSIONS ET TRANSFORMATIONS SPATIALES ET ECONOMIQUES EUROPEENNES

Dr. Wolfgang STEINLE  
EMPIRICA  
BONN

### 1. INTRODUCTION

Il est prévu que le Marché unique européen prenne effet au 1er janvier 1993. Or, d'une part, l'"objection danoise" à l'accord de Maastricht, le veto français à une taxe à la valeur ajoutée commune, le débat sur la mise en route du Fonds de cohésion, entre autres, sont autant d'indices de la fragilité des nouvelles étapes vers l'intégration européenne. D'autre part, la transformation de l'Europe centrale et orientale, l'"élargissement" de la Communauté à l'Allemagne de l'Est et l'alignement de la Communauté européenne et des pays membres de l'AELE rendent réalisable un marché commun et, pour une large part, uni - fait sans précédent dans l'histoire.

Le processus de réforme en Europe centrale et orientale est un grand problème d'intérêt social, économique et environnemental. Du point de vue régional, il offre des possibilités, mais il entraîne également des risques et engendre des peurs.

Il est possible que l'extension des marchés européens contribue à accroître la richesse. On craint souvent, toutefois, de voir les régions nanties augmenter leurs profits pendant que les autres continuent à souffrir des faiblesses traditionnelles. Si les effets positifs de l'intégration Est-Ouest se limitaient aux régions proches du "coeur des événements", la situation de la plupart des régions périphériques continuerait à se dégrader.

En ce qui concerne les atouts et les handicaps de la Communauté en matière de développement régional, beaucoup dépendra de la nature des relations entre la CE et les pays d'Europe centrale et orientale. Si, dans un espace économique ouvert pan-européen, les mouvements de capitaux, de biens et de services augmentaient, toutes les parties concernées pourraient en tirer profit. Il s'ensuit, par exemple, qu'il y a lieu d'accélérer la restructuration régionale dans la Communauté et de la lancer en Europe centrale et orientale. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra réduire l'écart actuel de prospérité et éviter une nouvelle et massive migration vers la CE.

Cela étant, le présent rapport passe en revue les principaux problèmes à régler du point de vue régional, comme les migrations, le marché, la production de biens, les transports, les communications et l'environnement (Chapitre 2). Il envisage ensuite plusieurs scénarios établissant des perspectives d'avenir (Chapitre 3). Enfin, il résume les résultats et tire des conclusions de prospective (Chapitre 4).

### 2. LES PROBLEMES

Dans l'ensemble, les problèmes intéressant les perspectives régionales sont les suivants :

*Les migrations:* doit-on s'attendre à un afflux massif de population en provenance d'Europe centrale et orientale?

*L'investissement et le marché:* l'investissement est-il appelé à se déplacer des foyers régionaux de placement structurel de la CE vers l'Europe centrale et orientale? L'immense marché du centre et de l'est de l'Europe pourra-t-il compenser les pertes d'investissement direct dans les pays de la CE, en développant les exportations de ses entreprises productrices?

*La production et la répartition des richesses:* produira-t-on davantage de biens, comme peut le laisser espérer l'existence d'un marché en plein essor et de plus en plus homogène? Comment les biens supplémentaires seront-ils répartis entre les pays de la Communauté et l'Europe centrale et orientale? Assistera-t-on à une nouvelle concurrence ou à une complémentarité inter-régionale?

*Les transports, les communications et l'environnement:* pourra-t-on créer à temps les réseaux nécessaires sur un territoire économique pan-européen intégré et leur donner une qualité suffisante? La redistribution des biens et des services indispensables dans un espace ouvert à l'Est et à l'Ouest en Europe s'opérera-t-elle au détriment de l'environnement?

On étudiera ces questions plus en détail dans les chapitres qui suivent.

## 2.1 Les migrations

L'abolition en avril 1991 du visa obligatoire pour les personnes venant de Pologne a provoqué une sensible augmentation des migrations vers l'Allemagne de l'Ouest. En République fédérale, le flux migratoire Est-Ouest ne s'est pas interrompu; l'Italie connaît des problèmes liés à l'entrée de ressortissants albanais, etc. Dans un scénario pessimiste, une migration massive de l'Europe centrale et orientale vers les pays prospères de l'Ouest ne peut manquer de se produire.

En fait, les migrations de l'Europe centrale et orientale ne diminueront que lorsque les conditions économiques et sociales seront meilleures. Voilà pourquoi l'avenir dépendra beaucoup du type de développement qui va s'opérer.

Selon l'analyse néo-classique traditionnelle, l'immigration risque de faire baisser les salaires et d'accroître

ainsi la demande de main-d'œuvre. A longue échéance, le rétablissement du plein emploi pré-existant, conséquence naturelle d'une économie obéissant aux lois de la théorie néo-classique, s'accompagnera d'une augmentation de l'emploi et de la production.

Toutefois, si la main-d'œuvre arrive sans qu'il y ait véritable demande, elle ne suscitera pas une demande suffisante pour assurer son propre emploi. Etant donné l'état de dépendance dans lequel ont été tenus les travailleurs migrants originaires d'Europe centrale et orientale, l'hypothèse est bien peu vraisemblable.

Dans une perspective mondiale, les migrations de l'Est à l'Ouest constituent une question politique délicate. C'est pourtant au niveau régional et local surtout que les véritables problèmes se font sentir. Une migration massive supplémentaire ferait lourdement pression sur les marchés régionaux de l'emploi et sur le tissu socio-économique. C'est pourquoi toutes les régions en cause ont un intérêt direct à voir se créer un espace pan-européen ouvert.

## 2.2 L'investissement et le marché

Les pays d'Europe centrale et orientale ont besoin d'urgence d'investissements directs. Pour les producteurs de la Communauté européenne, l'une des raisons d'investir à l'Est est le faible coût de la main-d'œuvre. Le revenu des pays d'Europe centrale et orientale doit augmenter, faute de quoi l'investissement direct risque de réduire la capacité de production de certains pays de la Communauté sans que l'expansion commerciale conduise à une augmentation de la valeur ajoutée.

## 2.3 La production et la répartition des richesses

Même dans les hypothèses optimistes, l'écart actuel de prospérité risque de se maintenir longtemps. C'est ce que montre le tableau qui figure sur la page suivante.

Selon le rythme et l'orientation donnée aux développements à venir, le Marché unique européen et les réformes engagées en Europe centrale et orientale peuvent aboutir aussi bien à une ère de croissance et de cohésion du tissu social et économique qu'à l'émergence d'un continent marqué par des disparités de plus en plus graves entre les riches et les pauvres. Du point de vue régional, on peut assister à un processus de fragmentation cumulative ou - si l'on est plus optimiste - à un accroissement progressif de la cohésion et de la richesse.

**Taux de croissance annuel de l'Europe centrale et orientale<sup>1</sup> propre à maintenir le PNB par habitant dans les pays de la CE et en Europe de l'Est<sup>2</sup>**

PNB initial en Europe centrale et orientale <sup>3</sup>	Période d'adaption (en années)					
	15	20	30	40	50	60
	- pourcentage par an -					
50	7	6	5			
40		7	6	5		
30			7	6	5	4

<sup>1</sup> A l'exclusion de l'ex-Union soviétique, de l'Albanie et de l'ex-Yougoslavie.

<sup>2</sup> On considère que le taux d'augmentation dans les pays de la CE est de 2,5 % par an.

<sup>3</sup> Pourcentage du PNB moyen par habitant dans la CE.

Source: Institut danois, Empirica.

#### 2.4 Les transports, les communications et l'environnement

Un espace économique européen ne se crée pas en un jour. L'infrastructure actuelle des transports et des communications n'est pas adaptée à la nouvelle orientation de ces secteurs.

Dans la CE, c'est la France (et sans doute l'Espagne) qui a la plus longue tradition de centralisme et l'expérience des coûts et des efforts nécessaires pour exploiter l'infrastructure, les capacités et les politiques administratives indispensables à la réorientation des flux d'investissement et à la réalisation d'une croissance économique équilibrée.

Malgré les efforts considérables accomplis en faveur de la décentralisation, il reste plus facile d'aller de Limoges à Paris que de Limoges à Rennes. Il faut encore six heures de train pour se rendre de Bonn à Erfurt, en Allemagne de l'Est, alors qu'il en faut à peine plus de trois et demie pour aller de Bonn à Fribourg, ce qui représente à peu près la même distance (450 km). Ces exemples peuvent donner une idée des problèmes en jeu et du temps nécessaire pour construire ou reconstruire, par exemple, les lignes et réseaux requis pour relier l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest.

De plus, il est peu probable que les liaisons nécessaires puissent devenir opérationnelles à partir de la logistique et des moyens de transport traditionnels. D'une part, la majorité des zones de transit sont soit très peuplées, soit inaccessibles. Il serait donc très onéreux, en argent et en temps, d'ajouter des liaisons supplémentaires. D'autre

part, on ne saurait ignorer plus longtemps les problèmes liés à l'environnement. Si la restructuration de l'Europe centrale et orientale peut aider à améliorer l'état de l'environnement, le perfectionnement des réseaux de transport pourrait, lui, avoir des conséquences fâcheuses.

#### 3. LES PERSPECTIVES D'AVENIR - SCENARIOS DES PROBLEMES ET DES RESSOURCES POTENTIELLES

L'Europe dans son ensemble ne peut que tirer profit de l'ouverture de l'Europe centrale et orientale si le commerce et les échanges de capitaux, de biens et de services augmentent, c'est-à-dire si les liens et l'intégration mutuelle progressent entre l'Est et l'Ouest. La réussite de l'intégration n'est pas une voie à sens unique. La protection des producteurs locaux de part et d'autre conduit à de graves distorsions, en ce qui concerne non seulement la compétitivité des intéressés, mais aussi le coût social supporté par chacun.

L'élargissement de l'intégration doit se fonder sur la pleine exploitation des avantages de la CE d'un côté et de l'Europe centrale et orientale de l'autre. Seule la pleine exploitation des forces concurrentielles peut faire profiter les deux parties en cause de la production et du partage de biens supplémentaires.

Cela suppose, par exemple, que l'on implante dans les pays d'Europe centrale et orientale les sociétés qui peuvent y produire à moindre coût que dans les pays de la Communauté. Pour éviter des adaptations

douloureuses à long terme, il est sage de faciliter et d'accélérer la restructuration et le progrès technique.

Sans progrès technique accéléré, la Communauté risque de retomber dans la situation bien antérieure au Marché unique européen, où les producteurs locaux de certaines industries étaient protégés, et de rétablir ainsi la forteresse Europe que l'on cherche à affaiblir depuis quelques années. L'opération suppose en outre que les industries s'efforcent de prolonger la durée de vie de leurs produits. Ainsi peut-on réduire les investissements nécessaires à l'innovation. La CE risque, de ce fait, de perdre sa compétitivité et ses acquis commerciaux, à moyen, voire à long terme.

Cependant, s'il était possible, naguère, d'assurer la stabilité interne de la Communauté européenne en accordant des subventions et en protégeant les producteurs locaux, la situation est aujourd'hui passablement différente.

En ce qui concerne l'Europe centrale et orientale, la CE a le choix entre le protectionnisme et sa conséquence - l'afflux massif d'immigrants, ou une intégration ouverte, avec la nécessité sous-jacente d'accélérer la restructuration et le progrès technique à l'intérieur de la Communauté.

Du point de vue régional, la situation de concurrence des divers pays est d'une importance cruciale.

La compétitivité régionale ne se réduit pas à un simple potentiel d'exportation. Elle est déterminée par tout un ensemble de facteurs. Suivant l'interprétation large du terme donnée par le "Conseil d'experts" allemand (le *Sachverständigenrat*, qui se compose des directeurs des principaux instituts publics allemands d'économie), la compétitivité suppose:

- qu'une région soit capable d'exploiter les possibilités d'emploi et d'intensifier l'emploi dans le cadre du développement;
- que l'éventail de la production et la gamme des produits soient diversifiés;
- que les revenus et la valeur ajoutée augmentent au moins à un rythme moyen et que, simultanément, les relations commerciales (exportations et importations) avec les autres régions se développent et contribuent ainsi à la répartition de la main-d'œuvre;
- que la région, vu sa situation propre, joue son rôle spécifique dans l'économie, notamment pour réaliser l'objectif du plein emploi.

La compétitivité régionale doit être considérée comme un processus: les régions dotées de certaines formes de dynamisme se manifestant à travers des facteurs très différents peuvent maintenir ou atteindre une position supérieure à d'autres. Il arrive que des régions obtiennent cette position en renforçant leurs avantages propres et en créant un contexte attirant, en repérant les courants porteurs et en ménageant les conditions nécessaires à l'adaptation structurelle: infrastructure appropriée, main-d'œuvre qualifiée ou services à valeur ajoutée. Il arrive qu'elles y parviennent en mettant fin au processus de concentration et d'accumulation des obstacles à la croissance, et en donnant l'impulsion initiale à un développement dynamique et progressif. Pour atteindre ce but, il est nécessaire de surmonter certains modes de comportement rigides et traditionnels afin d'activer et de lancer sélectivement des initiatives de nature à faire disparaître à long terme les structures pesantes et inadéquates. C'est ainsi que la compétitivité suppose une adaptabilité au processus de développement économique, avec maintien des objectifs fondamentaux d'économie politique (Cf. Wolfgang J. Steinle, La compétitivité régionale et le Marché unique, in "Regional studies", Vol. 26.4, 1992, p. 311).

### 3.1 Les problèmes: fragmentation et dualisme

A long terme, l'évolution de l'Europe centrale et orientale peut aller d'une pauvreté désastreuse à une richesse grandissante. A cet égard, beaucoup dépendra de la politique de la Communauté vis-à-vis de ces pays, tandis que l'évolution à l'Est affectera dans une mesure variable, toutes choses égales d'ailleurs, la Communauté et les pays qui la composent.

Il faut s'attendre à une fragmentation et à un dualisme si les pays d'Europe centrale et orientale suivent la voie de développement décrite dans les paragraphes ci-après.

Pour ce qui est de l'Est, en cas d'isolement économique, l'évolution vers une économie de marché aurait un résultat nul. Parmi les facteurs qui favorisent ce schéma de progrès minimal, on relève notamment la persistance des anciennes structures. Le tissu socio-économique constitué et entretenu pendant longtemps a conduit à certains modes de comportement et continue de caractériser la vie économique. Ainsi, la gestion de marchandises stockées a toujours été anti-économique aux yeux de l'Occident: étant donné la lenteur des systèmes de production et de distribution, on gardait en stock toutes sortes de pièces détachées pendant des années, afin de pouvoir suivre à tout moment l'évolution de la production. D'où l'augmentation du coût du stockage et la diminution de la valeur du stock, par suite du vieillissement des pièces. De plus, la durée de vie des appareils dépassait en général leur dépréciation. Alors que le

réinvestissement était faible, les machines étaient vieilles et avaient besoin de nombreuses réparations. Il s'ensuivait un accroissement des coûts, une diminution des marges bénéficiaires brutes et, partant, une réduction de la productivité. Or, le réapprentissage d'un style économique différent et l'adaptation au tournant économique constituent un processus qui, en "atelier fermé", peut être compromis par le maintien, voire l'influence accrue des anciennes forces politiques.

Parmi les facteurs externes favorisant l'évolution vers l'isolement, il pourrait y avoir, entre autres, ce qu'on appelle la forteresse Europe, c'est-à-dire les obstacles au libre échange dûs aux monopoles d'approvisionnement, à la régulation des marchés, etc. De ce fait, les pays d'Europe centrale et orientale pourraient monopoliser à nouveau les exportations et les importations, afin de protéger les sociétés nationales. Les ajustements seraient douloureux et les progrès, lents, n'atteindraient que quelques régions, conduisant ainsi à un dualisme aigu. Sur le plan économique, on assisterait sans doute à :

- un effort vers l'auto-suffisance, un gel des anciennes structures, le maintien d'une productivité faible, la négligence des avantages spécifiques,
- une production insuffisante de valeur ajoutée et un manque de spécialisation et de diversification;
- une détérioration de la compétitivité.

Du point de vue de la demande, ce scénario sous-entend un pouvoir d'achat relativement faible et une lente adaptation à la composition habituelle de la demande (épargne, investissements à long terme, alimentation et autres dépenses quotidiennes).

Du point de vue de l'offre, on verrait s'accroître les déficits, du fait de la pression exercée sur les prix et notamment des pratiques d'écrasement des prix dans le commerce extérieur. Vu la faible élasticité de la demande s'appliquant aux produits de l'Est, les producteurs de l'Est pourraient fort bien voir s'effondrer les prix sur tous les marchés. Comme dans l'ex-RDA, la détérioration et l'abolition de l'ancien système commercial d'Etat aggraverait la situation. En outre, il faudrait prendre en considération les difficultés monétaires et les problèmes subséquents de balance des paiements, lesquels pourraient engendrer de nouveaux problèmes d'approvisionnement et créer de sérieux blocages du côté de la demande.

### 3.2 Les ressources potentielles: l'économie ouverte

A long terme, seuls des systèmes économiques ouverts, de part et d'autre, engendreraient des profits dépassant les risques.

L'objectif nécessaire de l'auto-suffisance disparaîtrait du fait de la multiplication des liens commerciaux d'import-export et, partant, de l'absence d'entraves à la mise sur le marché des produits. Les éventuels changements structurels favoriseraient l'intégration verticale. En ce qui concerne l'agriculture, on adapterait la dimension des exploitations, on abandonnerait les terres marginales et on cultiverait dans les espaces les meilleurs. Les régions se spécialiseraient dans les produits et les branches dans lesquelles elles ont une compétitivité internationale et importeraient des denrées produites à moindre coût dans d'autres régions.

Si toutes les parties concernées suivent sérieusement la voie conduisant aux économies ouvertes, les avantages susceptibles d'en découler tant pour les pays d'Europe centrale et orientale que pour la CE ont des chances d'être plus grands que si la cohésion se détériore et que l'égoïsme national ou régional l'emporte.

### 3.3 Les voies probables de l'évolution à venir

Il semble peu probable que le scénario optimiste ou pessimiste se vérifie sur l'ensemble du territoire de l'Europe centrale et orientale. De plus, la fonction des scénarios consiste non pas à prédire l'avenir, mais à fournir une description cohérente de l'évolution possible. C'est pourquoi l'évaluation de l'avenir probable, présentée ci-après, doit être considérée comme une estimation faite à partir d'éléments d'analyse plutôt que comme la conséquence de ces éléments.

Selon une expertise conduite pendant les mois d'août et septembre, l'état d'avancement des réformes politiques entreprises en Europe centrale et orientale est le suivant:

Rang	Pays
1	Hongrie
2	Pologne
3	RFTS
4	Bulgarie
5	Roumanie
6	Etats baltes
7	CEI

(Source: Empirica)

L'évolution à prévoir à moyen terme est sans doute l'apparition de trois tendances, qui se recouperont partiellement:

1. une relative normalisation;
2. des îlots d'ambiance favorable et de richesse croissante;
3. d'autres parties de l'Europe centrale et orientale qui continueront à souffrir de privations et d'instabilité politique.

La situation extrême de l'ex-Yougoslavie pourrait facilement se reproduire dans d'autres pays de l'Est. Les régions critiques sont, entre autres:

- la région frontalière entre la Russie et la Roumanie;

- plusieurs régions de la CEI, par exemple le Königsberg.

En revanche, des flots de stabilité et de croissance ont toutes les chances de se maintenir, entre autres:

- en Hongrie;
- dans la région du Lemberg (Ukraine);
- à Prague, dans les régions (tchèques) jouxtant la Bavière et la Saxe, voire l'ensemble de la République tchèque;
- certaines parties des Etats baltes, de l'Ukraine et de la Bulgarie;
- la Transylvanie (Cluj) en Roumanie.

#### EXEMPLES DE CONCURRENCE INTERREGIONALE SUR DES MARCHES COMMERCIAUX

MARCHES	EXEMPLES DE REGIONS DANS LA CE	EXEMPLES DE REGIONS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE
<b>Agriculture</b>		
sucre	Midi de la France	République tchèque (en dehors de Prague)
blé	Nord de l'Allemagne	Pologne
fromage de chèvre	Grèce, Sude de l'Italie	Bulgarie
volailles	Pays-Bas	Pologne, Sud de la Hongrie
paprika, poivrons, olives	Grèce	Bulgarie, Hongrie
bière	Bavière du Nord, Düsseldorf	Pilsen (République tchèque)
<b>Industrie</b>		
bois	Veneto, Detmold	Sibérie
textiles	Allemagne de l'Est, Champagne-Ardennes, Toscane, Midlands de l'Est	Pologne
fer, acier, charbon de bois	Allemagne de l'Est, Arnsberg, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais	Cracovie, Katowice (Pologne)
voitures/véhicules	Nord de l'Espagne, Piémont, Haute Normandie, Franche-Comté, Sud-ouest (R.U.)	Boleslav (nord de Prague)

En ce qui concerne la Communauté, ces tendances plausibles ont des chances d'aboutir à une intégration partielle, avec une augmentation de la concurrence sur des marchés commerciaux dans certaines régions et l'apparition de nouvelles possibilités commerciales dans d'autres. Pour illustrer certains cas précis, le tableau à la page 40 donne quelques exemples de la concurrence interrégionale sur des marchés commerciaux.

#### 4. RESUME ET CONCLUSIONS

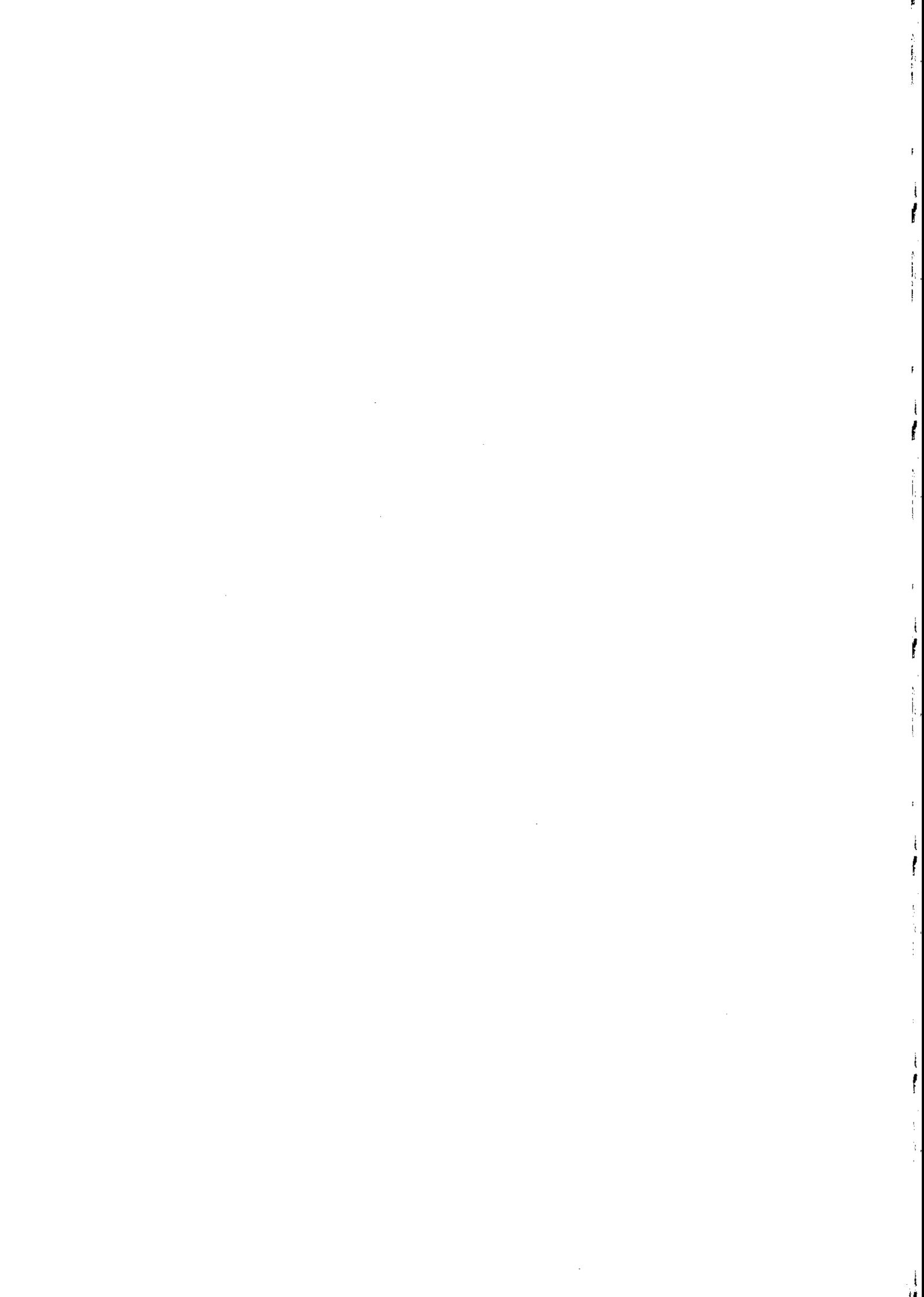
En principe, le processus d'intégration pan-européen ne pourra conduire à un accroissement de la prospérité que s'il y a accélération de la restructuration et du progrès technique dans les pays de la CE. On pourra rompre le cercle vicieux du sous-développement si toutes les parties en cause s'appuient sur leurs propres forces.

L'une des conditions préalables nécessaires à la réussite d'une économie pan-européenne est la pleine exploitation des avantages de chaque région. L'introduction de barrières artificielles ou politiquement orientées à une économie Est-Ouest ouverte conduirait à de graves distorsions et aurait un impact très négatif à moyen et à long terme.

Dans une optique régionale, l'ouverture de l'Europe centrale et orientale exige davantage d'efforts pour améliorer la compétitivité des pays moins développés ou en perte de vitesse.

L'augmentation des excédents commerciaux dans la CE sans exportation simultanée de capitaux et de savoir-faire mettrait en danger le processus d'intégration pan-européen. L'exportation de capitaux affectera surtout les secteurs et régions de la CE qui sont en concurrence directe avec l'Europe centrale et orientale sur les marchés commerciaux. Elle les affectera directement à cause de leur orientation économique qui, bien souvent, est en concurrence directe avec les pays d'Europe centrale et orientale. Elle les affectera aussi indirectement par les exportations de capitaux des pays prospères de la Communauté en direction de l'Est, qui se font le plus souvent au détriment des pays moins développés de la CE.

Dans cette perspective, la CE risque de protéger les producteurs locaux, ce qui entraînera une immigration massive de l'Est. La Communauté est placée devant le choix suivant: soit le protectionnisme, la fragmentation et un dualisme régional aigu, soit l'accélération de la restructuration régionale dans un espace économique ouvert pan-européen.



# REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

## EVOLUTION SOCIO-POLITIQUE DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST: REPERCUSSIONS ET TRANSFORMATIONS SPATIALES ET ECONOMIQUES EUROPEENNES

**M. Juhani MALJONEN**  
Directeur adjoint  
Ministère de l'Environnement  
HELSINKI

### I. CONTEXTE

La nouvelle situation politique dans les pays du nord de l'Europe centrale a ouvert un débat sur les axes d'une coopération entre les différents Etats et villes qui bordent le bassin de la mer Baltique, et ce essentiellement pour des raisons économiques, autrement dit l'ouverture de nouveaux marchés. Parallèlement, une nouvelle structure régionale est en train de se dessiner dans ce même secteur. D'autres liaisons vont s'établir entre les villes et les régions, au-delà des frontières nationales. Les agglomérations urbaines vont remplir des rôles nouveaux dans le cadre de la division internationale du travail. Dans ces conditions, la nécessité d'une coopération internationale en matière d'aménagement du territoire devient évidente.

Au chapitre de l'environnement, la coopération dans le domaine de la protection du milieu marin a des origines plus anciennes. Au niveau gouvernemental, cette coopération se fait par l'intermédiaire de la Commission d'Helsinki.

### II. PERSPECTIVE ET STRATEGIES AUTOUR DE LA MER BALTIQUE

Conférence ministérielle de Karlskrona (Suède), 20-21 août 1992

### Objectifs de la Conférence

En août 1992, l'Institut balte, à Karlskrona, a organisé, au nom du Ministère suédois de l'Environnement et des Ressources naturelles, une conférence visant à amorcer une coopération en matière d'aménagement du territoire dans les régions riveraines de la mer Baltique. Cette "Stratégie d'aménagement autour de la mer Baltique" devrait être élaborée par les Etats et les autorités régionales concernés, en coopération avec les universités, les milieux d'affaires et autres acteurs intéressés. Voici ce qu'a déclaré le ministre suédois de l'Aménagement du territoire, M. Görel Thurdin, au sujet des objectifs de cette coopération:

"J'espère que ce plan, une fois achevé, servira à tous les décideurs autour de la mer Baltique à cerner les priorités, dans le secteur public comme dans le secteur privé, en ce qui concerne la planification de l'usage de nos ressources naturelles et les investissements qu'il nous faut consentir pour l'environnement de demain.

Je voudrais que ce travail se fasse dans le cadre d'une véritable collaboration entre les pays situés autour de la mer Baltique, qu'il se traduise par des accords de partenariat entre les gouvernements, les régions, les comtés, les municipalités, les universités, les associations et les entreprises. Tous ensemble, nous devrions nous efforcer d'encourager la collecte des

informations (et de nous y associer) dont nous avons besoin pour imaginer les différents cas de figure possibles et élaborer en conséquence les plans d'aménagement nécessaires au développement de notre région." (...)

"Votre présence à la Conférence de Karlskrona est de la plus haute importance, dans la mesure où elle confère à cette initiative la sanction politique dont elle a besoin pour contribuer à la reconstruction de l'économie des pays baltes, en particulier, la Russie, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie."

Il s'agira essentiellement de déterminer les conséquences de l'intégration des pays de la CE sur la région de la mer Baltique et de formuler une stratégie en vue de tirer le meilleur parti possible du potentiel économique, culturel et social de ce secteur du monde. Les travaux se feront en harmonie avec ceux qui sont réalisés dans le même domaine par la Commission des Communautés européennes et qui ont déjà débouché sur la rédaction d'un document intitulé "Europe 2000 : Les perspectives du développement du territoire communautaire". La Stratégie d'aménagement autour de la mer Baltique sera élaborée, quant à elle, à l'horizon de l'an 2010.

Le Danemark et l'Allemagne (le Mecklembourg-Poméranie de façon accessoire uniquement) ayant contribué à la préparation du document "Europe 2000", ils pourraient faire profiter de leur expérience dans le cadre des travaux sur cette Stratégie pour les pays baltes. Le fait que le Danemark et l'Allemagne appartiennent à la fois à la CE et à la région baltique pourrait faciliter l'intégration entre les autres pays de la Baltique et la CE.

### **Programme provisoire de la Conférence**

Les participants ont fait ressortir la question des liens, tant passés que futurs, entre les pays et les régions situés autour de la mer Baltique. A cet égard, un certain nombre de domaines dans lesquels une coopération internationale concrète pourrait être amorcée ont été proposés, ce qui représenterait un pas important vers l'élaboration d'une stratégie commune de coopération et d'assistance. Il a été suggéré d'organiser la Conférence autour des thèmes suivants:

#### **1. Perspective et stratégies autour de la mer Baltique**

- Potentiel économique
- Potentiel culturel
- Potentiel social

#### **2. La coopération: domaines possibles et questions diverses**

- Données de base en matière démographique, économique et culturelle
- Environnement et ressources naturelles
- Infrastructures et liaisons géographiques
- Organisation urbaine
- Les régions aux conditions particulières

#### **Conclusions de la Conférence de Karlskrona**

- Les régions et les pays participants s'accordent à dire qu'ils doivent travailler ensemble à la rédaction d'un document intitulé "Perspective et stratégies pour la région de la mer Baltique d'ici l'an 2010". Ils estiment que le texte de base préparé par l'Institut balte, à Karlskrona, pourrait servir de point de départ à l'élaboration d'un concept de planification spatiale pour la région.
- A partir, entre autres, des conclusions de la Conférence de Karlskrona, un premier rapport concernant les travaux effectués devra être présenté, qui servira à orienter les décisions politiques lors de la deuxième Conférence ministérielle, prévue en Pologne pour 1993.
- Chaque pays ou région s'engage à fournir les plans géographiques, économiques ou écologiques nationaux représentant un intérêt pour la région de la mer Baltique.
- Il conviendra de rester en contact étroit avec le Conseil balte, la Commission d'Helsinki (Helcom), la Conférence des ministres des transports de la région de la mer Baltique, la Commission de la CE, le Conseil nordique et autres organismes internationaux pertinents. Il faudra éviter de faire inutilement la même chose plusieurs fois.
- Un Groupe d'action, composé de représentants des pays et des régions intéressés, est mis sur pied et chargé de surveiller les travaux de préparation du Rapport final. L'Institut balte organisera une première réunion de ce Groupe, au cours de laquelle ce dernier décidera lui-même de ses méthodes de travail.
- La Suède s'engage à assurer le secrétariat de ce Groupe, par l'intermédiaire de l'Institut balte, à Karlskrona. Les autres frais découlant des travaux seront, en principe, assumés individuellement par les différents pays concernés.
- Les problèmes et les besoins particuliers des pays et des régions qui sont en train de se doter d'une économie

sociale de marché seront pris en considération, et il faudra s'efforcer de les associer pleinement au processus par le biais, par exemple, de subventions, de programmes de formation spéciaux, d'une coopération dans le domaine des politiques nationales de planification spatiale, etc.

- Les pays et les régions peuvent entreprendre des études sur des points particuliers relatifs au secteur de la mer Baltique, en y associant, le cas échéant, les autres pays ou régions intéressés. Ces derniers seront tenus informés, par l'Institut balte, du contenu des travaux entrepris.

- Les participants à la conférence soulignent à quel point il est important, à tous les stades des travaux qui seront réalisés, d'associer les gouvernements, les collectivités locales, les milieux d'affaires, les directions d'entreprises, les universités, les organisations gouvernementales et non gouvernementales, etc.

### III. L'INSTITUT BALTE (KARLSKRONA, SUEDE): REFLEXIONS SUR LES THEMES ET LES QUESTIONS DE COOPERATION

#### Les données de base en matière démographique, économique et culturelle

- Quelque 65 millions de personnes vivent dans un rayon de 300 km autour des côtes de la mer Baltique. La région baltique, qui comprend le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, les districts russes de St-Pétersbourg, de Carélie et de Kaliningrad, ainsi que le nord-est de l'Allemagne (Schleswig-Holstein, Hambourg, Mecklembourg-Poméranie et Berlin), totaliserait environ 95 millions de personnes.

- Le long des côtes de la mer Baltique, on parle neuf langues différentes (et de nombreux dialectes). Les obstacles linguistiques dans la région sont notables, mais depuis des siècles déjà, beaucoup de villes sont traditionnellement multilingues. Aujourd'hui, c'est souvent l'anglais qui sert de langue véhiculaire dans la région, même si ce n'est pas une des langues indigènes. Une connaissance plus systématique des langues de la région - essentiellement l'allemand et le russe, mais aussi le polonais et le suédois - contribuerait à renforcer les échanges culturels et commerciaux.

- Les traditions religieuses autour de la mer Baltique varient également selon les régions: parfois, c'est la tradition luthérienne qui domine, tandis qu'ailleurs, c'est une tradition catholique romaine ou orthodoxe russe.

- Le mélange de diversité et d'unité culturelles autour de la mer Baltique offre des possibilités intéressantes en matière de coopération et d'échanges intrarégionaux, de même qu'il place ces pays dans une position culturelle de force par rapport aux autres régions européennes.

#### Environnement et ressources naturelles

- Les problèmes d'environnement et d'écologie dans la région de la mer Baltique et dans son bassin versant sont des plus urgents. Il faut prendre le plus tôt possible des mesures concrètes pour remédier à la situation, et il va sans dire que tous les plans d'aménagement doivent être élaborés en tenant compte de l'environnement. Il faut créer des écocycles pour préserver les qualités de l'environnement naturel, assurer un développement viable et conserver un équilibre entre zones urbaines et rurales. Il est important d'envisager l'ensemble de la région de la mer Baltique comme formant un écosystème, ainsi que de prendre en compte l'occupation des sols autour de la mer et dans son bassin versant.

- La mer Baltique est entourée de vastes zones agricoles et forestières. Ces régions, ainsi que les différents gisements miniers de la région, constituent le fondement traditionnel de la vie commerciale et industrielle. De même, les transports maritimes, le commerce et la pêche ont de tous temps joué un rôle important dans l'économie de la région.

Ces piliers de la vie économique vont rester importants à l'avenir, mais il faudra leur ajouter des facteurs de compétitivité, tels que des compétences, un niveau d'instruction et de développement élevé et de bonnes infrastructures. A l'heure actuelle, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande sont en avance dans ces domaines, alors que la Russie, les pays baltes et la Pologne auront un bon potentiel dans l'avenir.

#### Infrastructures et liaisons géographiques

On entend par infrastructures et liaisons géographiques l'ensemble des moyens qui permettent d'assurer le transport des marchandises et des personnes par route, par voie ferrée, par air et par mer, ainsi que les systèmes d'information, de télécommunications, d'approvisionnement en énergie et en eau, etc. Le réseau de transport joue un rôle très important dans la définition des différents types de régions, du "hinterland" (arrière-pays) derrière les ports et de la fonction que remplissent les différentes villes dans l'ensemble du système urbain. Il faut trouver les "chaîmons manquants" dans les infrastructures, tels que les besoins

de trains à grande vitesse et de liaisons routières le long de la côte de la mer Baltique entre Lubeck et St-Petersbourg, l'instauration de nouvelles liaisons par transbordeur entre les pays scandinaves d'une part, et les Etats baltes et la Pologne, d'autre part, ainsi que la mise en place d'un réseau de télécommunications plus efficace.

### **Le réseau urbain**

- Le réseau urbain concerne les possibilités particulières des différentes villes les unes par rapport aux autres, en matière de transports, et par rapport aux régions et aux pays. A l'échelon local, la qualité de la vie, les infrastructures, les moyens en matière d'enseignement et de recherche et les conditions générales de la vie commerciale et industrielle sont autant de facteurs déterminants pour l'attrait d'une ville et sa région.

- La qualité de la vie est déterminée par des facteurs tels que le patrimoine culturel, l'identité locale, les réseaux de transports en commun, le tissu urbain et les beautés architecturales, ainsi que les services sociaux et l'environnement naturel. Ces différents éléments sont également importants pour des activités comme le tourisme et l'organisation de conférences.

- Aujourd'hui, le long des côtes de la mer Baltique, on dénombre six conurbations d'environ un million d'habitants ou plus: St-Petersbourg (la plus importante, avec quelque 7 millions d'habitants), Riga, Gdansk-Gdynia, Copenhague, Stockholm et Helsinki. Au deuxième rang des villes côtières, par ordre d'importance, on trouve Turku, Tallinn, Klaïpeda, Kaliningrad, Szczecin, Rostock, Lübeck, Kiel, Malmö et Oslo. Il y a également un certain nombre d'autres villes portuaires importantes, comme Vyborg, Narva, Pamy, Ventspils, Liepaja, Koobrzeg, Stralsund, Wismar, Karlshamn, Karlskrona, Kalmar, Norrköping, Gävle, Umea, Lulea, Oulu, Pori et Kotka. A l'intérieur des terres, d'autres villes importantes comme Schwerin, Vilnius, Petrozavodsk, Minsk, Varsovie, Berlin, Kaunas et Poznan, sont reliées aux ports de la mer Baltique, et Hambourg n'est qu'à 80 km de Lübeck.

### **Différents types de régions et de centres**

- Autour de la mer Baltique, on trouve différents types de régions. D'un côté, il y a les pays ou parties de pays qui débouchent sur la mer et, de l'autre, tout le "hinterland" (arrière-pays) des régions côtières. Des régions plus petites peuvent également être définies.

- Les ports de la mer Baltique remplissent des rôles différents. Les plus grands sont les principaux points d'accès aux ports européens et d'outremer, tandis que les autres jouent un rôle plus important pour ce qui est des relations internes entre les pays bordiers de la mer Baltique, ou entre la péninsule scandinave et le continent européen. Il arrive souvent qu'un même port remplisse plusieurs rôles, assurant à la fois le fret international et régional, le transbordement de passagers, la gestion de flottes de pêche, etc.

- Les ports et les villes de la mer Baltique sont à la fois concurrents et complémentaires. Dans le cadre de la Stratégie d'aménagement autour de la mer Baltique, on pourrait envisager d'attribuer des rôles ou des créneaux particuliers aux différents ports, villes et régions, afin de tirer le meilleur parti possible de l'apport particulier des uns et des autres et de favoriser une coopération synergique. La Stratégie d'aménagement devra fixer des objectifs en matière de coopération régionale au-delà des frontières nationales et considérer les conditions propres aux différentes régions dans la perspective d'une seule et même "région de la mer Baltique".

### **Les régions aux conditions particulières**

Autour de la Baltique, il existe plusieurs petites régions et districts caractérisés par des conditions particulières, notamment les îles Sarema, Kihouma, Åland, Öland, Gotland et Bornholm, ainsi que certaines régions frontalières comme Vyborg-Imatra, Narva, Valga/Valka, le détroit de la Frise, Kurskaya Rosa, Szczecin-Uznam (Usedom)- Wolin et la région d'Öresund.

### **Perspectives**

La Stratégie d'aménagement permettra de recueillir des informations pour l'aménagement local, régional et national dans les différents pays, ainsi que pour les stratégies commerciales élaborées par les entreprises privées et pour les analyses de l'impact des décisions nationales sectorielles sur l'utilisation des sols dans la région de la mer Baltique. La future région de la mer Baltique pourrait être considérée comme formant un groupe économique et culturel de pays, de villes et de districts qui contribuent à une meilleure qualité de vie dans toute la région par l'établissement d'un important réseau d'institutions, de milieux d'affaires, d'organisations et de personnes à tous les niveaux de la société.

#### IV. LA COOPERATION ENTRE LA FINLANDE, LA CARELIE ET ST-PETERSBOURG DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le début de la restructuration économique en Russie se traduit par une série de travaux de reconstruction des infrastructures et une modification des politiques en matière de logement et d'utilisation des sols. Pour cerner les principales questions et préoccupations, le ministère de l'Environnement a fait appel à la société *Soil and Water Ltd*, un cabinet d'ingénieurs-conseils pour lui demander de réaliser une étude sur la situation actuelle des services municipaux et de logement dans la République de Carélie, en Russie. On étudie actuellement la mesure dans laquelle la Finlande pourrait contribuer aux plans élaborés en Carélie et leur trouver un soutien international. Les travaux, qui ont consisté en une série de discussions et d'entrevues en Carélie, étaient prêts en août 1992 et ils seront bientôt exploités par les autorités caréliennes et finlandaises. Après quoi, le rapport servira de base à l'élaboration d'éventuelles mesures pratiques communes. Il s'agit en fait d'implanter les différentes activités économiques en fonction de principes d'occupation des sols les plus respectueux de l'environnement.

Les autorités de la Région de Leningrad ont entrepris des discussions sur l'aménagement régional et écologique pour l'isthme de Carélie et St-Petersbourg. On discute actuellement du soutien que la Finlande pourrait apporter à la mise en œuvre de ces plans, ainsi que de la possibilité d'échanger et de comparer les expériences en matière d'aménagement régional et écologique. L'ébauche du Plan écologique pour l'isthme de Carélie, soigneusement préparée par l'université de St-Petersbourg, constitue un bon point de départ pour ces discussions.

Par ailleurs, de nouveaux contacts à l'échelon régional et local ont été établis dans le cadre de la coopération dite de "voisinage". Lors de la quatrième réunion du Comité de coopération des provinces de l'Est de la Finlande et de la République de Carélie, qui s'est tenue en mai de l'an dernier, les participants se sont entendus sur plusieurs thèmes de coopération, ainsi que sur un certain nombre de mesures conjointes. Les deux parties ont comparé et échangé leurs expériences en matière d'aménagement régional et local; elles ont abordé diverses questions en matière de construction, de logement et d'environnement, toujours en tenant compte de l'évolution générale en Europe.

#### V. LOGEMENT ET SERVICES MUNICIPAUX DANS LA REPUBLIQUE DE CARELIE

##### RESUME

##### Production et services

##### *La réforme économique*

La réforme économique en République de Carélie est fondée sur l'application des principes de l'économie de marché. Les textes de loi nécessaires en matière sociale et économiques sont en cours de préparation. Le Parlement et le gouvernement caréliens ont fixé trois grands objectifs à cette restructuration économique: le rôle de la Carélie en tant que région à l'extrémité occidentale de la Russie, le niveau de vie et la qualité de la vie.

Le développement de la Carélie s'effectue en fonction des principes énoncés dans le Plan septennal du gouvernement pour 1992-1998, dont les principaux objectifs sont à atteindre par la mise en œuvre des stratégies suivantes:

- i. Améliorer le cadre de l'économie de marché
- ii. Tirer le meilleur parti possible des ressources productives existantes et rendre les investissements plus efficaces
- iii. Améliorer les conditions écologiques
- iv. Améliorer le bien-être social
- v. Faire en sorte que la production, les services et les exportations dans le secteur privé soient efficaces, concurrentiels et rentables.

##### *Les domaines de coopération*

Dans la mise en œuvre de ces stratégies, la Carélie met l'accent sur la privatisation des entreprises et des organismes d'Etat, la réduction des restrictions qui pèsent sur les investissements étrangers directs et la coopération avec les entreprises, les investisseurs et les organisations étrangers les plus prometteurs.

Au chapitre des débouchés pour les entreprises privées, les cinq domaines de coopération dans le secteur économique sont les suivants:

- i. La Finlande, passerelle entre l'Est et l'Ouest;
- ii. La coopération dans le secteur de l'environnement;

- iii. L'aide à la privatisation, ainsi qu'à la réforme industrielle et agricole;
- iv. Les efforts conjoints déployés pour développer les industries d'exploitation des ressources naturelles;
- v. La participation aux projets du FMI.

#### *Recommandations*

Les domaines dans lesquels on aurait besoin d'assistance technique sont les suivants:

- i. Privatisation et restructuration
- ii. Environnement
- iii. Planification et exécution de la production, notamment en ce qui concerne la normalisation et le contrôle de qualité;
- iv. Formation à la gestion

#### **Logement et politiques d'utilisation des sols**

##### *Logement*

Le nombre des mises en chantier diminue, et répond à peine à la moitié de la demande actuelle. L'industrie traditionnelle du bâtiment est incapable de satisfaire aux exigences du marché du logement, qui veut une plus grande diversité de types d'habitations, des services de meilleure qualité et un respect plus strict de l'environnement. Il faut améliorer l'industrie de construction de petites résidences, l'autonomie en matière de construction et le secteur de la rénovation. La privatisation va se traduire par une expansion des sociétés immobilières et une meilleure gestion du logement.

##### *Aménagement*

Un plan directeur, ainsi qu'un ensemble de schémas plus détaillés, sont les principaux instruments d'une politique d'aménagement. Les problèmes se posent dans le domaine de la planification régionale et dans celui de la modification du développement urbain. Les plans sont révisés en permanence. Il faut une nouvelle planification stratégique pour l'utilisation des ressources naturelles, la protection de l'environnement, l'amélioration des communications, le développement des zones rurales et la création d'espaces.

#### *Politique foncière*

Il faut élaborer de nouvelles politiques foncières, améliorer la construction immobilière et les procédures d'enregistrement et, d'une façon générale, développer la gestion foncière. Pour mettre en place une infrastructure dans ce domaine, il faut importer le savoir-faire d'autres pays.

#### *Recommandations*

Les principaux domaines de coopération et d'assistance technique sont les suivants:

- i. la modernisation de l'industrie du bâtiment
- ii. l'amélioration de la construction de petites résidences
- iii. la rénovation et la protection des zones de petites résidences
- iv. l'aménagement du territoire
- v. le développement de la gestion, de la maintenance et de la formation immobilières.

#### **Services municipaux**

##### *Alimentation en eau*

Au chapitre des systèmes existants d'alimentation en eau, le principal problème réside actuellement dans la mauvaise qualité de l'eau, due essentiellement au manque d'équipements de purification et à la vétusté du matériel. Un recours plus important aux eaux souterraines réglerait probablement le problème dans certaines régions. Même si le nombre signalé de fuites dans le réseau de distribution est faible, il faudrait s'intéresser de plus près à l'état des canalisations. Les systèmes d'alimentation en eau sont mal gérés financièrement. Les tarifs demandés sont largement inférieurs aux coûts de production. Même si de nombreuses régions sont équipées de compteurs, ceux-ci sont de mauvaise qualité et favorisent le gaspillage.

##### *Assainissement et épuration des eaux usées*

L'importance des réseaux d'assainissement et leur étendue suivent de près l'évolution des systèmes d'alimentation en eau. Les installations construites ne répondent pas aux normes, et il arrive souvent que les canalisations d'égout soient percées bien sûr, ce qui pollue les eaux souterraines. Mais le principal problème

reste toutefois l'absence d'installations de traitement des eaux usées. Petrotavodsk, Sortavala et Kostamushka sont les seuls centres équipés d'installations de traitement biologique, mais aucun d'entre eux n'a les moyens de réduire la teneur en nutriments des effluents. A Sortavala, le réseau d'assainissement ne couvre pas la vieille ville, et les eaux usées non traitées vont polluer la baie du Lac Ladoga, pas loin de là.

#### *Elimination des déchets solides*

Le ramassage des déchets solides semble relativement satisfaisant. Toutefois, les fûts ouverts, où les rats et insectes de toutes sortes peuvent se reproduire facilement, constituent un danger manifeste pour la santé. Les décharges ne sont pas conformes aux normes et menacent gravement les eaux souterraines, la surface terrestre et l'environnement dans son ensemble.

#### *Réseau urbain et systèmes de drainage*

Le réseau urbain et les systèmes de drainage existent dans la plupart des régions où ils sont nécessaires, le principal problème restant toutefois le manque d'entretien.

#### *La production d'énergie*

Le chauffage central constitue en principe une solution efficace par rapport à son coût et respectueuse de l'environnement. La qualité des matériaux de construction utilisés et des travaux exécutés dans les réseaux de distribution laissent à penser que la déperdition d'énergie à cause des fuites et un isolement insuffisant risquent de poser problème. Les petites unités de combustion ne sont pas d'un bon rapport qualité-prix, et les huiles lourdes sont des carburants qui coûtent cher. L'utilisation dans le centre des villes d'huiles lourdes à forte teneur en soufre sans qu'il existe de dispositifs de lutte contre les émissions constitue un danger non seulement pour le milieu ambiant, mais aussi pour la population.

#### *Recommandations*

La mauvaise qualité des services s'explique par le manque de fonds publics et l'absence de matériaux et d'équipements appropriés. Il existe également un besoin évident d'assistance technique (transfert de savoir-faire) et d'aide dans les domaines suivants:

- i. conception de dispositifs de traitement de l'eau et des eaux usées, ainsi que de décharges pour déchets solides;
- ii. utilisation des eaux souterraines/réalimentation artificielle des eaux souterraines;
- iii. utilisation de matériaux et d'équipements modernes;
- iv. qualité des constructions;
- v. gestion financière des services d'eau et d'épuration.

#### **Résumé des projets proposés**

A partir de l'examen qui a été fait des différentes questions et préoccupations actuelles, on a recommandé la mise en œuvre dans les meilleurs délais des dix projets et études suivants, qui représentent un montant de 7,25 millions de dollars. Ils sont numérotés de 1 à 10, mais ce classement ne traduit pas un ordre de priorité. Les titres des projets proposés sont les suivants:

1. Campus de l'université de Petroskoi
2. Programme de perfectionnement des ressources humaines en gestion foncière
3. Programme de développement de la gestion foncière
4. Développement du parc industriel à Sortavala
5. Rénovation de la vieille ville à Sortavala
6. Amélioration du réseau d'alimentation en eau en Carélie
7. Amélioration du réseau d'assainissement et d'épuration des eaux d'égout en Carélie
8. Gestion des déchets solides
9. Amélioration des transports routiers
10. Chauffage urbain.

## CONCLUSIONS DU PRESIDENT DE SEANCE SUR LE THEME 1 (a)

### REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

#### a) Evolution socio-politique dans les pays d'Europe centrale et de l'est: répercussions et transformations spatiales et économiques européennes

La disparition du "rideau de fer" a, d'un jour à l'autre, mis en contact étroit deux systèmes politiques et économiques tout à fait différents.

Le rapprochement des systèmes politiques a pu ou pourra se faire dans un laps de temps relativement court; il en ira autrement pour les systèmes économiques.

Dans le domaine économique et de l'environnement, on peut constater:

##### a. dans les pays d'Europe centrale et de l'Est:

- une chute de la production industrielle résultant notamment de l'effondrement de l'industrie lourde de l'armement; les débouchés traditionnels n'existent plus; les produits occidentaux ont, malgré les contraintes financières existantes, la préférence;
- un état de l'environnement très grave qui nécessitera d'importants investissements pour la "dépollution" (sols, eau, air) et la révision du fonctionnement actuel des industries; tous ces changements impliquent des investissements importants qui vont au-delà des capacités financières actuelles de ces Etats;
- une révision radicale du système de production (agricole et industrielle) est nécessaire face à la concurrence des produits de l'Europe de l'Ouest; malheureusement, le sens de l'efficacité, l'esprit d'adaptation au marché, d'initiative, de compétitivité dans un marché libre sont faibles; à cela s'ajoute l'absence d'une infrastructure moderne;
- le chômage, facteur officiellement inconnu précédemment, est apparu et augmente rapidement;

- le secteur tertiaire est très peu développé et les bases sont quasi-inexistantes pour un développement rapide;

- le territoire est immense et les situations nationales ainsi que régionales sont très diverses (zones de rattrapage, zones d'adaptation, zones à la traîne). Sur ce découpage régional issu de critères économiques peut se superposer la mosaïque complexe des ethnies;

- la population est en augmentation et on peut penser que l'attrait de la "richesse" occidentale fasse naître des mouvements migratoires plus ou moins importants.

##### b. en Europe de l'Ouest:

- un frein très net au développement économique;
- des capacités de production (industrielle et agricole) sous-employées en raison notamment d'une stabilité de la consommation en Europe, des difficultés d'exportation vers des pays solvables, et de la concurrence internationale;
- une aggravation du chômage avec toutes les conséquences néfastes qui en découlent;
- une tendance au repli, à une vision plus "régionale" des problèmes et une volonté de les résoudre à cette échelle (principe de la subsidiarité);
- une plus grande attention portée à la protection de l'environnement;
- des difficultés réelles pour concilier d'une part les contraintes d'un marché libre ouvert à la

concurrence internationale et, d'autre part, les actions à entreprendre pour une protection plus efficace de l'environnement.

A partir de ces constatations, quels sont les scénari possibles pour l'avenir, à plus ou moins long terme, pour les Etats d'Europe centrale et de l'Est:

- leur intégration dans la Communauté européenne; cela ne sera possible qu'à moyen terme mais plutôt à long terme;
- leur insertion dans un système provisoire et de transition entre l'ancien système et un système de libre concurrence;
- l'évolution vers un système spécifique ad hoc à créer et concevoir; ce scénario paraît peut-être possible pour un pays comme la Russie.

Durant la période de transition, il faudrait que les gouvernements des Etats soient démocratiques mais suffisamment forts pour pouvoir traverser cette période qui sera difficile et longue.

Tout nouvel équilibre en Europe entraînera obligatoirement un transfert de richesses à moins que l'on ne réussisse à augmenter sensiblement la production actuelle et dans des délais rapides. Est-ce possible et compatible notamment avec la nécessité de sauvegarder l'environnement?

Quel que soit le modèle économique vers lequel s'orienteront les Etats d'Europe centrale et de l'Est, il faut éviter:

- l'isolationnisme de certains Etats ou de certaines régions particulièrement menaçant après la désintégration de l'ex-URSS et la disparition du COMECON;
- l'exclusion de certains Etats ou régions du développement économique futur car une telle situation ne manquerait pas d'entraîner des mouvements migratoires et des tensions politiques;
- les situations prédominantes des Etats ayant une structure économique forte, ce qui pourrait mettre les autres Etats dans l'obligation d'exporter leurs produits à des prix très bas au détriment de la paix sociale, de la sauvegarde de l'environnement, de l'équité.

La Grande Europe du prochain siècle ne pourra vivre en paix que si l'on œuvre en faveur d'une répartition équilibrée des richesses, si les impératifs de préservation de l'environnement sont pris en compte au même niveau dans tous les Etats, si chacun accepte de respecter la culture, les traditions, les différences des peuples qui forment cette Grande Europe.

Les Etats les plus développés devront aider les autres ou tout au moins ne pas bloquer leur développement; envahir leur marché avec les excédents commerciaux de l'Ouest sans apporter de capitaux ni de savoir-faire mettrait fortement en danger le processus d'intégration paneuropéen; les Etats qui ont choisi un changement du système politique et économique devront faire de gros efforts pour réparer les dégâts du passé et mettre sur pied pour l'avenir une structure capable de faire face à la concurrence internationale.

Une période de transition, qui ne sera pas de courte durée, est nécessaire. Dans l'immédiat, les priorités devant constituer des signaux d'espoirs sont les suivantes:

- a. formation professionnelle des classes dirigeantes et des futurs entrepreneurs privés, en mettant l'accent sur les générations montantes;
- b. définition des régions à haut risque de chômage (nécessité de reconversion rapide des usines d'armement), des régions fortement handicapées en raison de la dégradation du milieu naturel (programme d'assainissement d'urgence);
- c. remplacement de la planification centralisée par des conceptions directrices sectorielles et des programmes de développement régional accompagnés de délégations de compétences à ce dernier niveau;
- d. création de structures économiques et sociales de partenariat rétablissant des rapports de confiance généralisés, indispensables à la stabilité des régimes nouvellement en place;
- e. création de conditions favorables à la vie associative sous toutes ses formes et dans tous les domaines conformément au système démocratique pluraliste.

## THEME 1

### REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

#### b) La dimension internationale des politiques européennes d'aménagement du territoire, notamment dans les rapports Nord/Sud

**PRESIDENT DE SEANCE:** M. Joël HEBRARD  
Directeur délégué aux Relations européennes et  
internationales, Région Nord-Pas de Calais, Lille

#### RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Edgar PISANI Chargé de mission auprès du Président de la République, Paris .....	55
M. Jean PAELINCK Professeur à l'Université Erasme, Rotterdam .....	59
M. Jean-François DREVET Commission des Communautés européennes, Bruxelles .....	67
Dr. Anthony G. CHAMPION Université de Newcastle upon Tyne, Newcastle upon Tyne .....	73

## LA DIMENSION INTERNATIONALE DES POLITIQUES EUROPEENNES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, NOTAMMENT DANS LES RAPPORTS NORD/SUD

**M. Edgar PISANI**  
**Ancien Ministre**  
**Président de l'Institut du Monde Arabe**  
**Président du Centre International des**  
**Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéenne**

Je suis frappé par l'idée que l'on a eue de traiter de la même façon, en matière d'aménagement du territoire, l'Est et le Sud, alors que les problèmes que posent l'Est et le Sud ne sont pas du tout semblables les uns aux autres. En effet, vers l'Est, il y a continuité du territoire et donc nécessité d'aménagement en tenant compte de cette continuité. Au Sud, il y a une discontinuité du fait de la mer: le problème de l'aménagement du territoire ne se pose donc absolument pas de la même façon. Ayant à traiter ce sujet, je voudrais indiquer que je me sens, en tant qu'Européen, aussi solidaire de mes voisins du Sud que de mes voisins de l'Est. Si la tendance devait nous entraîner dans une solidarité plus forte avec l'Est que le Sud, il y aurait pour l'Europe un risque qui n'est pas négligeable. Je n'envisage pas une seule seconde, quant à moi, que l'Europe continue à s'étendre vers l'Est comme si l'immensité du continent - qui ne s'arrête pas à l'Oural - pouvait être un jour concernée par la construction européenne. La construction européenne concerne douze pays. Elle pourrait en concerner quatorze ou quinze. Je dis avec force que je ne veux pas et que je me battrais avec énergie contre l'extension de la construction européenne en tant que Communauté ou comme union au-delà de ses limites. Et je dis que c'est une perversion que nous sommes en train d'introduire dans notre vision du monde et de nous-mêmes que de laisser croire que les limites de la Communauté européenne pourraient indéfiniment se déplacer vers l'Est. Alors je voudrais être clair. Premièrement, il n'existe pas de communauté politique et il n'existe pas de communauté humaine qui n'ait qu'une relation

symbolique et biologique avec son territoire. Dire à l'Europe que son territoire est indéfini et qu'il peut être indéfiniment étendu vers l'Est, c'est priver l'Européen du sentiment de son territoire. Mais je vais plus loin. Et pour le dire, je voudrais citer une conversation que j'ai eue et qui n'est pas du tout banale avec l'un des conseillers personnels de M. Gorbatchev, lorsque j'ai articulé auprès de celui-ci l'idée que je n'étais pas d'accord avec le concept de "maison commune" parce qu'il m'apparaissait que la maison commune à laquelle pensait Michaël Gorbatchev ne pouvait pas s'arrêter à l'Oural car je ne voyais pas la Russie renoncer à la Sibérie. Le conseiller personnel de M. Gorbatchev m'a répondu: "Mais vous n'y êtes pas du tout. La maison commune, cela va de Brest à New York en passant par Vladivostok et non pas de Brest à Vladivostok comme vous semblez le croire". Je lui ai alors simplement posé la question de savoir si cette maison commune n'était pas tout simplement le Nord par opposition au Sud, et s'il n'y avait pas, dans cette revendication d'unité du Nord, l'explication même de l'aventure gorbatchevienne. Je crois en effet que Michaël Gorbatchev a entrepris ce qu'il a entrepris, non pas tant pour se rallier idéologiquement à l'Ouest, que pour faire adhérer l'Est au "centre", par différence avec la "périphérie" constituée par la totalité du Sud. Lorsque l'on parle d'Europe en essayant de faire semblant de croire qu'il n'y a pas de différence entre la Communauté qui doit se construire et qui doit devenir puissante sur le champ de bataille que constitue le monde et l'ensemble de l'Europe en tant que continent, on introduit la confusion dans

l'esprit des hommes et l'on prépare des lendemains forts désagréables.

Ma deuxième remarque est la suivante: si, sur un planisphère, partant du point de rencontre entre la frontière américano-mexicaine et le pacifique, on suit cette frontière, on passe par le Détroit de Gibraltar, on traverse la Méditerranée d'Ouest en Est, on passe par les Dardanelles, on se faufile quelque part le long de la frontière qui sépare l'ex-Union Soviétique de ses voisins du Sud et si l'on inclut au nord de cette ligne le Japon ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, on a deux moitiés du monde qui ne sont pas totalement déséquilibrées. L'une s'appellera le Nord et l'autre le Sud par commodité de langage. Mais en allant plus loin dans l'analyse, on constatera que la population du monde ayant augmenté d'un milliard d'habitants au cours des 12 années qui viennent de s'écouler, l'accroissement a été de 900 millions au sud et de 100 millions seulement au nord. Et si l'on poursuit l'analyse en s'interrogeant sur l'évolution des 12 prochaines années, on constate que l'augmentation de la population du monde sera à peu près d'un milliard encore au cours des 11 ou 12 années qui viennent, mais que l'accroissement sera de 930 millions au sud et de 70 millions au nord. Si bien que le problème que pose l'Est en terme d'aménagement du territoire et d'organisation des relations et des grandes infrastructures, est posé par le Sud en terme de circulation des biens et des personnes. Le vrai problème que pose à notre avenir européen la frontière sud est le problème de savoir si nous prendrons en compte la coexistence, de part et d'autre d'un lac étroit qui s'appelle la Méditerranée, d'une population vieillissante et riche, et d'une population, en train de se rajeunir et qui est pauvre. Quel est le choix que nous ferons dans la relation que nous aurons avec cette autre population, sachant que la différence de niveau de richesse est acceptable jusqu'à un certain degré, mais qu'au-delà, elle n'est plus acceptable et produit des migrations. C'est ce phénomène que nous commençons à ressentir. L'Italie, qui ne connaissait pas d'immigrés il y a 10 ou 15 ans encore, a à peu près 1 million de maghrébins sur son territoire. L'Espagne, qui ne connaissait pas il y a encore 10 ou 11 ans les immigrés en connaît 700 ou 800 000, avec une augmentation annuelle de près de 100 000. Quel est le traitement que nous voulons réserver, non pas à ces immigrés mais à ce phénomène de contact entre deux grands ensembles humains, voisins depuis toujours, complices et adversaires depuis toujours? Quelle est la position que nous entendons prendre à l'égard des problèmes de développement du Sud, à l'égard des problèmes d'accueil des populations du Sud sur notre territoire? Nous avons d'un côté un problème d'aménagement du territoire qui est celui de l'Est et de l'autre côté un problème d'ouverture du territoire, ou de non ouverture du territoire, avec les pays du Sud. Et c'est un problème d'une toute autre

nature. Et je crois qu'à cet égard, il faut que nous ayons le courage de traiter le problème non pas comme s'il était le résultat de la somme de migrations individuelles de personnes et de familles voulant s'installer au Nord, mais en considérant que nous sommes à la veille d'assister vraisemblablement au développement d'un phénomène plus lié à la mécanique des fluides qu'à la décision individuelle des uns ou des autres. Aujourd'hui, lorsqu'il naît 100 enfants dans le monde, il en naît 13 en Afrique. Dans 25 ans, lorsqu'il naîtra 100 enfants dans le monde, il en naîtra 22 en Afrique. Le problème est donc posé en des termes politiques, humains, de solidarité.

Je voudrais aborder maintenant une zone de réflexion moins tendue, moins passionnelle, mais tout aussi grave qui est celle de la Méditerranée, considérée comme milieu naturel relativement homogène en butte aux problèmes que pose la dégradation de son environnement. Il est clair que nous assistons à des phénomènes climatiques atypiques par rapport à ce à quoi nous a habitué la tradition historique de ces régions. Il est clair que nous avons pu constater et que nous constatons encore que le Sahara est en train de s'étendre au rythme de quelques millions d'hectares par an, par destruction progressive du couvert naturel. Il est clair que nous assistons à des troubles graves et que, dans beaucoup de cas, les modifications climatiques auxquels nous assistons sont le résultat du poids que l'homme fait peser sur le milieu naturel. Lorsque dans la région de Niamey, alors qu'il y a quelques années il fallait faire 3 à 4 km pour trouver du bois pour faire cuire sa nourriture, il faut en faire maintenant 30, lorsque l'on tient compte de l'évolution de la démographie du sud méditerranéen, lorsqu'on tient compte de la poussée de l'urbanisation, de l'industrialisation qui dévore des espaces, de l'activité touristique qui elle-même détruit le milieu naturel, on ne peut pas ne pas s'interroger sur l'avenir de la côte sud de la Méditerranée et sur le poids que l'activité humaine fait peser sur cette région. Le problème posé est, d'une certaine façon, celui de l'aménagement du territoire: quelle est l'évolution, quel est l'état prévisible du couvert végétal, quel est l'état prévisible de la nature, dans la région sud de la Méditerranée à l'échéance de 2015 ou 2025. Pour prendre un exemple très précis et chiffré, il faut savoir que l'Egypte aura, dans 22 ans, une population d'environ 100 millions d'habitants. Or l'Egypte a un territoire qui est à 96 % ou 97 % désertique, seuls 3 ou 4 % de sa surface sont irrigables ou irrigués et il faut savoir que l'urbanisation aboutit à la destruction, chaque année, d'1,5 % de la vallée du Nil en tant que milieu naturel. Comment ne pas tenir compte de ce que cela signifie?

Je voudrais également remarquer que les problèmes du sud de la Méditerranée ne concernent pas seulement les pays de l'Europe du Sud. Si l'Europe du Nord ne

s'intéresse pas au sud de l'Europe et si cette même Europe du Nord n'est pas solidaire de l'Europe du Sud dans la définition d'une politique de relation avec le sud de la Méditerranée, l'Europe explosera. Il nous faut convaincre l'Allemagne, en particulier, que son destin n'est pas seulement à l'Est, mais qu'il est aussi au Sud. Il nous faut convaincre l'Angleterre que son destin n'est pas seulement au Nord ou à l'Ouest, qu'il est aussi au Sud. Nous avons à recentrer l'Europe sur elle-même et à faire assumer les disparités européennes par l'Europe tout entière. Si la France se désintéressait de l'Europe de l'Est et si l'Allemagne se désintéressait de l'Europe du Sud, l'unité de l'Europe serait définitivement compromise. Il n'y aurait pas d'Europe.

Il faut enfin éviter de considérer le Maghreb comme différent du reste de l'Afrique méditerranéenne et des côtes Est de la Méditerranée. Ce n'est que si nous pensons la Méditerranée comme une unité que nous résoudrons le problème. L'hypothèse "5 plus 5" dans laquelle 5 pays du sud de l'Europe traiteraient avec les 5 pays du Maghreb est riche d'un nombre de risques considérable.

Il faut aussi éviter une approche globalisante des problèmes: on ne peut pas traiter le problème de la Méditerranée comme s'il était un dans tous les secteurs en même temps, et dans toutes les aires géographiques en même temps. Le monde arabe n'est pas préparé à aborder le problème sous cet angle politique. Quand on parle au monde arabe de la Méditerranée, il a l'impression de voir réémerger l'ambition dominatrice de l'Europe sur le Sud de la Méditerranée. En revanche, lorsqu'au lieu de globaliser, on prend les problèmes un à un, celui des télécommunications ou celui du développement agricole par exemple, alors le monde arabe entre dans la logique d'une coopération sans se bloquer politiquement, car ceci apparaît comme une coopération sectorielle sans ambition politique et non pas comme une coopération politique.

A l'Est, la situation est différente. L'Europe centrale nous pose, en tant que hommes, citoyens, Européens, analystes, un problème objectivement différent de celui que nous pose l'ancienne Union soviétique. Pourquoi? Parce que l'Europe médiane nous pose des problèmes de familiarité culturelle que ne nous pose pas l'Europe plus lointaine. Et la tentation est donc grande de dire: "il nous faut intégrer l'Europe médiane parce qu'elle nous est culturellement proche". Ma réponse est plutôt de dire: "Mais pourquoi l'Europe médiane ne constitue-t-elle pas, surtout maintenant que l'Ukraine s'est détachée de l'Union soviétique, une communauté de l'Europe médiane, avec laquelle nous pourrions entretenir des relations privilégiées?"

Il faut également dire que l'Europe est confrontée, sur son propre territoire, à la gestion d'un déséquilibre Nord-Sud qui lui donne une certaine connaissance du problème mais en même temps constitue pour elle un risque. En effet, entre le canton le plus riche du nord de l'Europe (celui de Hambourg) et le canton le plus pauvre du sud de l'Europe (celui de Braganz au Portugal), le PNB/hab varie de 1 à 14. On voit donc qu'à l'intérieur de l'Europe déjà, la différence est considérable et qu'au fond, nous savons assez mal gérer cette différence; les fonds structurels, malgré l'importance qu'on leur accorde, n'y suffisent pas et nous avons vu apparaître et nous voyons apparaître à l'intérieur de l'Italie même les ligues du Nord et la même tendance à l'intérieur de la Belgique. Nous nous retrouvons maintenant en face d'une Europe qui, non seulement semble arrêter sa progression vers l'unité, mais où réapparaissent des contradictions, des refus réciproques, des tentations de repli sur soi, non plus seulement au nom d'une identité culturelle mais aussi au nom d'intérêts économiques et sociaux avoués, affichés, proclamés. Nous avons là un grave problème et la crise que traverse aujourd'hui la Communauté ne pourra pas être surmontée si ce problème n'est pas résolu. Or ce n'est pas seulement par des déclarations d'intention générale qu'il le sera, c'est par des mesures extrêmement précises. Il faut que le Nord sache que s'il tient à l'Europe, il faudra que le prélèvement fiscal communautaire ne reste pas à 1,5 %, mais atteigne 3 à 5 % pour permettre les péréquations sans lesquelles aucun espoir d'harmonisation n'existe. Car l'aménagement du territoire, ce n'est pas seulement l'harmonisation des infrastructures, c'est l'atténuation des différences de destin, c'est l'atténuation des différences de chance dans l'accès au confort, dans l'accès à la sécurité individuelle. Et je crois qu'il y a là un vrai problème.

Je me sens donc - et j'en terminerai là - aussi solidaire du Sud que de l'Est et je considère que l'Europe ne peut pas ne pas être aussi occupée - je ne dis pas préoccupée - des problèmes que pose le Sud que de ceux que pose l'Est. Qu'au demeurant elle ne deviendra une authentique réalité politico-stratégique que si elle a une capacité multidimensionnelle et que si elle est présente dans toutes les directions. Les problèmes ne sont toutefois pas symétriques; les problèmes que nous posent notre voisin de l'Est et notre voisin du Sud ne sont pas symétriques en particulier en terme d'aménagement du territoire. Il nous faut inventer, dans le même souci de respect des équilibres dont nous avons besoin, une solution spécifique pour l'Est et une solution spécifique pour le Sud pour obtenir des résultats équilibrés entre l'Est et le Sud.

Nous ne devons toutefois pas aider l'Europe de l'Est ou l'Europe du Sud par générosité, mais par calcul stratégique et géopolitique. Je préfère une aide objectivement fondée qu'une aide fondée sur des sentiments. Deuxièmement, je plaide pour le droit et le devoir d'égoïsme en matière politique. Existons, soyons forts, calculons en aidant, en créant, en évitant les déséquilibres qui menacent la paix. Cela est une politique. Mais ne fondons jamais une politique sur la générosité. C'est un discours attrape-nigaud. Je plaide donc et je le fais non sans drame personnel: je préférerais que le monde

soit différent, mais il n'est pas différent, il est comme il est. Je dis construisons une Communauté européenne, facteur d'équilibre dans le monde car les Etats-Unis seuls ne remplaceront pas l'équilibre stratégique qui existait jadis entre l'Union soviétique et les Etats-Unis et pour contribuer à cet équilibre, favorisons le développement de nos voisins et éventuellement d'autres, construisons un monde sur sa propre capacité à se développer et à s'organiser, mais ne croyons pas que la générosité est la solution à nos problèmes.

# REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

## LA DIMENSION INTERNATIONALE DES POLITIQUES EUROPEENNES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, NOTAMMENT DANS LES RAPPORTS NORD/SUD

**M. Jean H.P. PAELINCK**  
Professeur à l'Université Erasme  
ROTTERDAM

### 1. INTRODUCTION

Le problème de l'efficacité, l'efficacité et l'optimalité des politiques régionales et de l'aménagement du territoire dans une Europe d'ores et déjà élargie, peut être abordé à partir de différents angles de vue. Il ne me sied pas - tout au contraire, il est hautement utile - de faire entendre une voix de technicien; elle doit en effet parler des possibilités techniques - statistiques, économétriques, mathématiques - qui existent à l'heure actuelle, de mieux préparer et sous-tendre nos visions sur l'Europe multirégionale - à spectre très large...<sup>1</sup> - ainsi que les décisions que l'on souhaite prendre quels que soient les contenus des choix. Trois grands thèmes sont développés dans la partie qui suit: l'analyse spatiale, sa traduction économétrique, sa combinaison enfin avec des techniques de choix.<sup>2</sup>

### 2. FACTEURS DE LOCALISATION ET LEUR DYNAMIQUE

L'évolution multidimensionnelle des régions européennes - les dimensions étant les variables démographiques, économiques, écologiques, avec leurs multiples sous-dimensions: structures d'âge, structures d'activité, systèmes écologiques - repose essentiellement sur la présence - locale, mais relative: l'on s'en expliquera plus loin - de ce que l'on appelle des

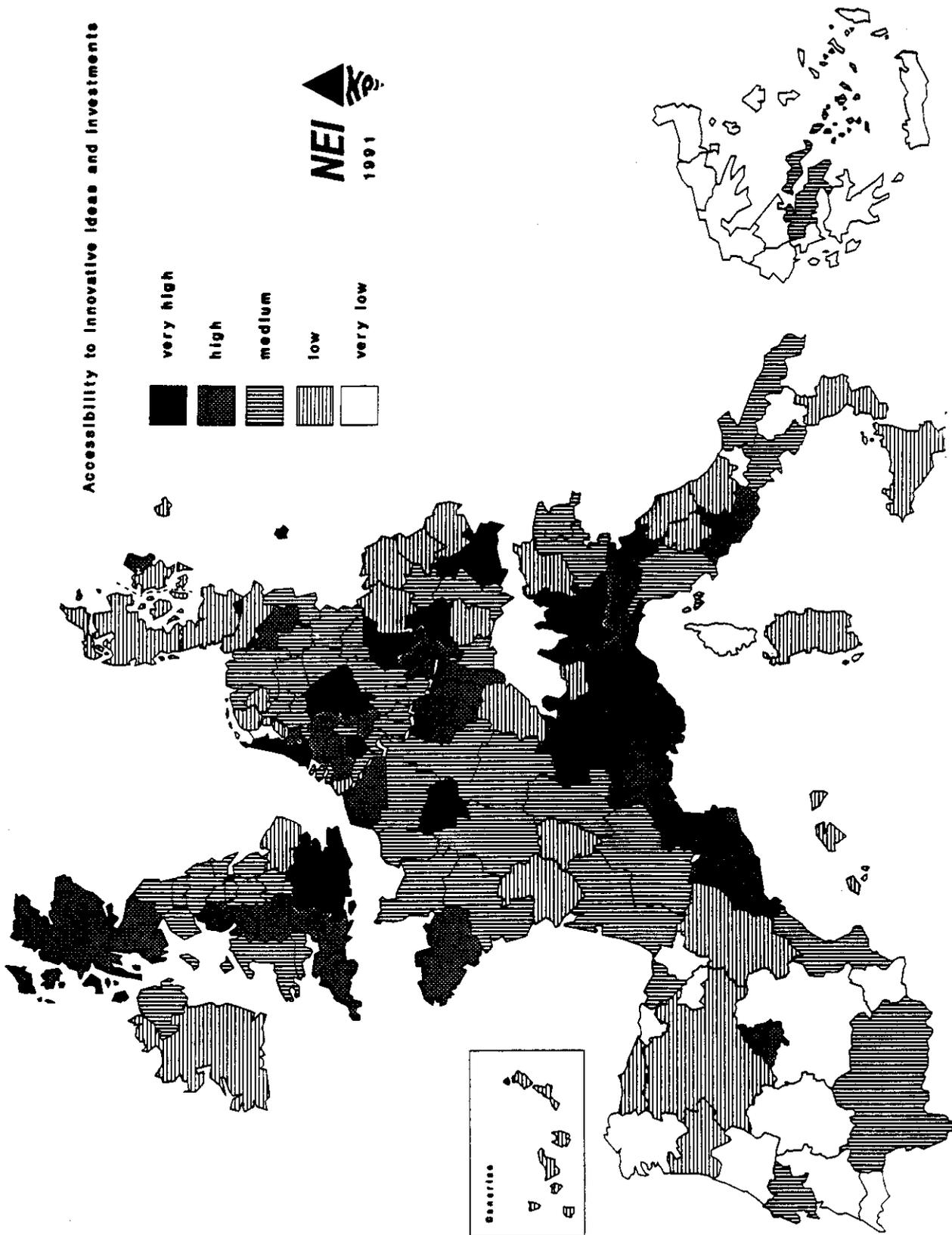
facteurs de localisation, d'attraction-diffusion si l'on veut. Cela vaut aussi bien pour les mouvements démographiques (migratoires, pendulaires) que pour l'évolution spatiale économique (création et disparition d'activités, évolution de l'emploi...) et leurs conséquences écologiques. On n'en détaillera pas la liste ici: elle est longue<sup>3</sup> et comprend, pour les activités économiques, des facteurs démographiques (offre d'emploi et sa qualification), l'accessibilité aux produits, aux services et aux marchés, des facteurs physiques (terrains, énergie...) mais aussi des éléments institutionnels (mesures de politique régionale et d'aménagement du territoire, contraintes écologiques) et sociologiques (attitudes des pouvoirs publics locaux).

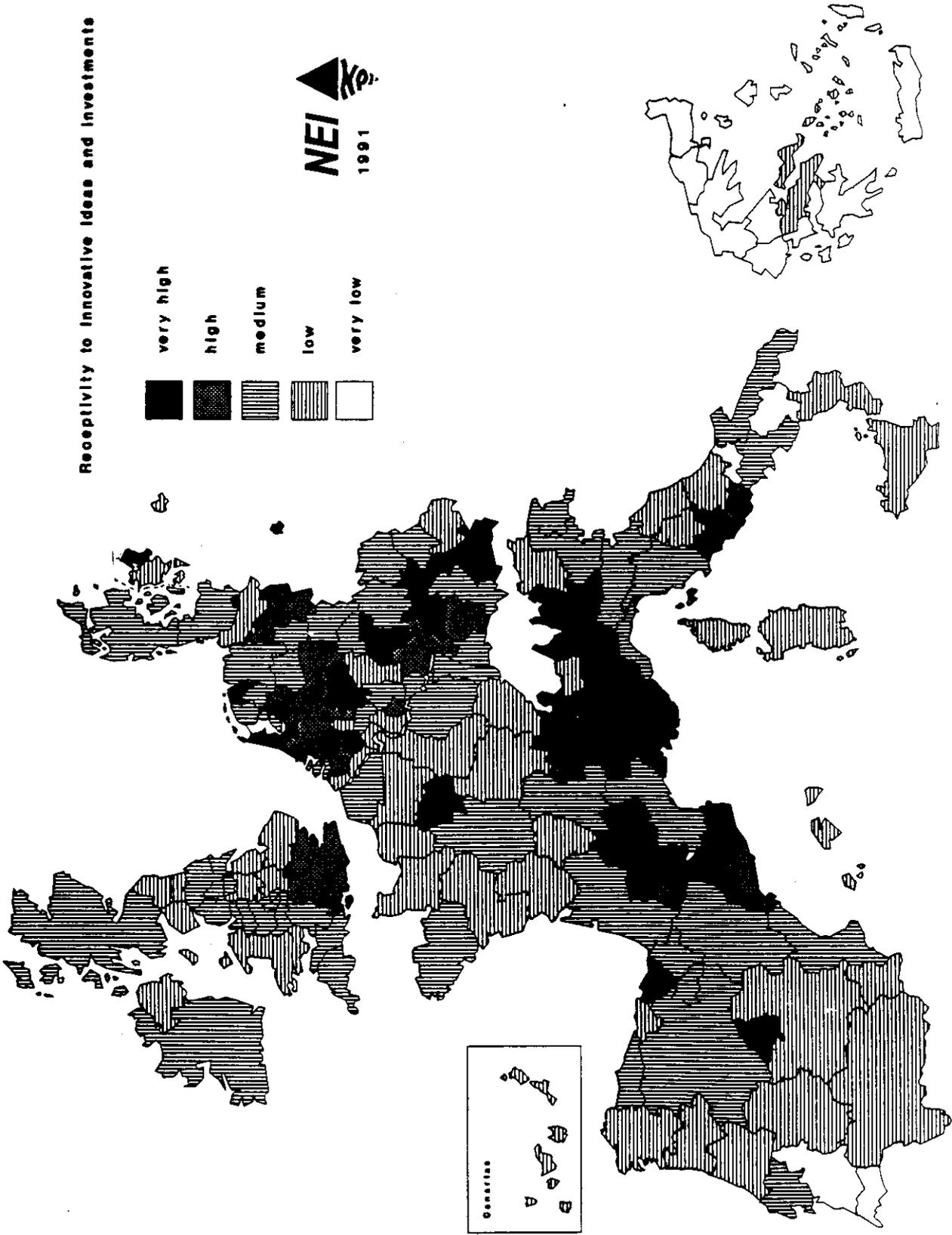
Pour donner une impression de l'inégale répartition de ces facteurs dans les régions composant la Communauté européenne, on trouvera ci-après le tableau 1 et les cartes 1 et 2.<sup>4</sup> Il s'agit déjà d'une agrégation de facteurs particulièrement pertinents pour l'attraction d'activités de haute technologie; la distinction "accessibilité" et "réceptivité" a été reprise de la théorie de l'information selon laquelle un message ne passe qu'à condition d'avoir une "ligne" vers la source d'information et un "récepteur" qui fonctionne adéquatement. La présence d'aires de concentration est évidente; par ailleurs, le rapport mentionné en référence signale la dynamique de ces facteurs,<sup>5</sup> dynamique lente et à long terme, certes, mais - et on y reviendra - qui est influençable par nos actions régionales.

ACCESSIBILITY

	Very high	High	Medium	Low	Very low	
Very high	Köln Damstadt Stuttgart Oberbayern	Hamburg Ile de France Noord-Holland	Bremen Utrecht Hovedstadsregionen	Mittelfranken		
High	Zuid-Holland Lombardia Düsseldorf Berlin South East	Rheinessen Karlsruhe Hannover Rhône Alpes Provence A. Piemonte Lazio	Antwerpen Cataluna Madrid	Midi Pyrénées Gelderland Overijssel Groningen Luxemb. (GD) Amsberg Braunschweig Pais Vasco	Tubingen	
Medium		N. Pas de Calais Lorraine Alsace Bretagne Lang.-Rouss. North West West Midlands South West Scotland Liège	Liguria Emilia-Romagna	Weser-Ems Trier Munster Giessen Kassel Freiburg Schwaben Saarland Detmold Centre	Schleswig H. Oberpfalz Oberfranken Unterfranken Friesland Drente Flevoland V. Storebaelt Aragon Asturias Castilla L. Ireland	Navarra Rioja
Low			Koblentz Champagne A. Picardie Basse Norm. Haute Norm. Pays de la L. Bourgogne Namur Hainaut Limburg (B)	Luxemb. (B) Wales North East Midlands N. Ireland Andalucia Eastern Cont.	Luneburg Niederbayern Franche Com. Poitou Ch. Limousin East Anglia W. Vlaanderen Trentino AA Umbria Marche	Corse Cantabria Castilla M. Extremadura Murcia Galicia Centro
Very low					Central/ West Mac. Thessaly Eastern Mac. Thrace Peleponessos Epirous	Aeg. Isl. Crete Molise Basilicata Alentejo Algarve

R E C E P T I V I T Y



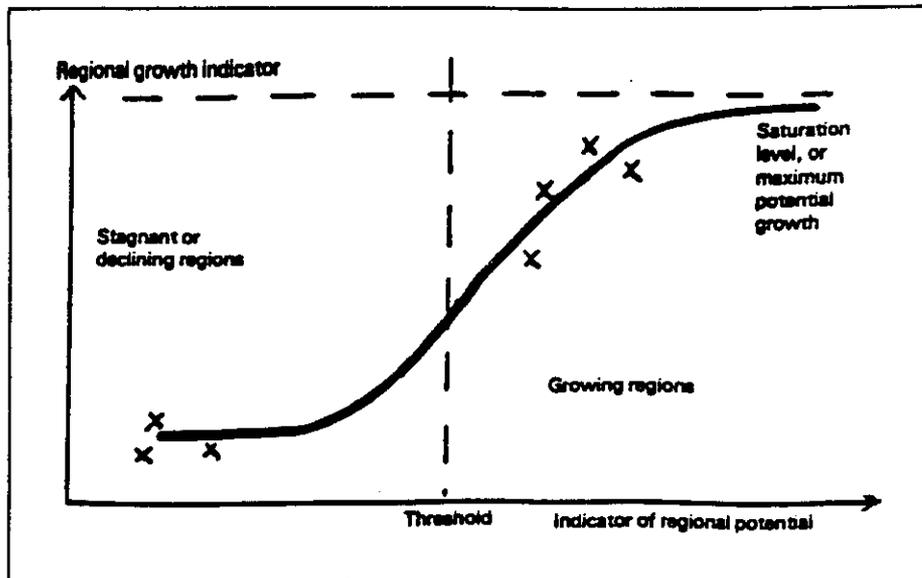


### 3. POTENTIELS SPATIAUX D'ATTRACTION

Il y a lieu, pour poursuivre l'analyse, de traduire l'ensemble des facteurs de localisation en termes de chances, de probabilités si l'on veut,<sup>6</sup> d'"atterrissage" d'activités économiques aux différents endroits d'un espace de référence. C'est ici que l'économétrie spatiale - dont nous préconisons la pratique depuis le milieu des années soixante - va intervenir, en "évaluant" les facteurs de localisation pour différents types d'activités; en effet, les exigences de localisation sont différentes selon l'activité examinée et peuvent changer dans le temps (voir par exemple CADMOS, 1991a, p. 28 et sv.).

Un exemple de fonction de réaction à la "valuation" est reproduit par le graphique 1; l'on constate que - de nouveau, pour une activité donnée - la probabilité de développement augmente avec la valeur accordée aux différents facteurs de localisation. Mais attention - et c'est là une difficulté qui résulte du clivage entre l'analyse et la décision - il ne s'agit pas uniquement des facteurs présents strictement sur place (on y a déjà fait allusion plus haut en utilisant le terme de "relatif") mais également un certain nombre d'entre eux présents ailleurs: disponibilité de produits, de services, de débouchés pour la production locale, recherche et développement, main-d'œuvre qualifiée... D'où l'usage de l'expression "potentiel", empruntée à la physique, et qui désigne l'ensemble, la somme (pondérée bien sûr, "spatialement escomptée" comme on dit) des éléments de même type "accessibles" à partir d'un point donné. Cela introduit à un principe important de l'analyse spatiale, et des jugements qu'elle implique: l'interdépendance spatiale, qui veut que toute action (donc aussi de politique régionale et d'aménagement du territoire) prise en un point donné aura des répercussions spatiales "presque partout" ailleurs. D'où - et à juste titre - des questions comme celle posée par Houterman e.a. (1990) à propos de la Randstad suite à des évolutions constatées dans d'autres parties de l'Europe: porte d'entrée ou zone périphérique?

La question se repose à propos des évolutions qui se produisent comme conséquences de l'ouverture du marché européen unique; l'on devrait s'attendre plutôt à des concentrations qu'à des tendances diffusionnaires,<sup>7</sup> ce qui va certainement appeler des mesures



Graphique 1

"correctrices", d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Un mot d'éclaircissement là-dessus (L.H. Klaassen et J.H.P. Paelinck, 1974). L'aménagement du territoire - entendu comme "physical planning" - tend à changer la répartition spatiale de certains éléments de composition de l'espace géographique aménagé (infrastructures, villes nouvelles, zones d'activité...); mais à ce titre, il modifie certains facteurs de localisation, et tend ainsi à interférer avec le jeu spontané de ces derniers. L'action régionale se traduit surtout en termes d'éléments économiques et sociaux, mais qui - en influençant les décisions de conduite spatiale des agents humains - vont également infléchir les réactions aux facteurs de localisation déjà présents.

Il en résultera finalement une dynamique spatiale complexe qu'il y a lieu de ne pas laisser dérapier; d'où le plaidoyer suivant.

### 4. POUR DES POLITIQUES REGIONALES ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE OPTIMALES

La cohésion multirégionale dans l'Europe du Grand Marché Unique nécessitera des interventions concertées, efficaces et efficaces. Cette nécessité nous était déjà apparue il y a une dizaine d'années et, afin d'y donner suite, nous avons développé, sur la base du modèle rapidement décrit ci-dessus (voir aussi le graphique 1), une approche programmatique permettant d'éclairer les choix et les décisions d'action (J.H.P. Paelinck, 1983).

Caractéristique de cette approche était la notion de "seuil régional de croissance", d'ailleurs impliqué par le

Tableau 2

Regions	1950-60					1960-70				
	Infra-structure	Industrial supply	Supply of services	Regional policy	Urbanisation	Infra-structure	Industrial supply	Supply of services	Regional policy	Urbanisation
Valle d'Aosta	10.00	—	100.00	—	—	10.00	—	100.00	—	8.78
Trentino-Alto Adige	10.00	—	—	—	—	—	—	—	—	3.44
Umbria	10.00	—	—	—	—	10.00	—	—	8.10	—
Molise	10.00	—	100.00	—	—	10.00	—	100.00	—	7.52
Basilicata	10.00	—	—	—	—	10.00	—	—	—	5.92
Franche-Comté	10.00	—	—	—	—	10.00	—	100.00	—	—
Limousin	10.00	—	100.00	9.72	—	10.00	—	100.00	—	—
Corse	10.00	100.00	100.00	25.44	—	10.00	100.00	100.00	—	—
Fyn	10.00	—	—	—	—	10.00	—	—	10.92	—
Bremen	—	—	—	—	—	10.00	100.00	—	6.54	—
Saarland	10.00	—	—	4.86	—	10.00	100.00	—	—	—
Northern Ireland	10.00	—	—	—	—	—	—	—	—	1.74
Friuli-Venezia Giulia	10.00	—	—	—	—	10.00	—	—	—	2.10
Marche	10.00	—	—	4.86	—	10.00	—	—	—	—
Abruzzi	10.00	—	—	—	—	—	—	—	—	3.14
Calabria	10.00	—	—	—	—	—	—	—	—	2.44
Sardegna	10.00	—	—	—	—	10.00	—	—	—	2.44
Champagne	10.00	—	—	—	—	10.00	100.00	100.00	4.32	—
Basse Normandie	10.00	—	—	—	—	10.00	—	100.00	5.06	—
Poitou-Charentes	10.00	—	—	—	—	10.00	—	100.00	4.34	—
Auvergne	10.00	100.00	100.00	—	—	10.00	—	100.00	—	2.42
Languedoc-Rousillon	10.00	100.00	100.00	5.68	—	—	100.00	100.00	—	—
Nederland-Noord	10.00	—	100.00	—	—	10.00	100.00	100.00	—	2.78

modèle; il sépare les régions moins bien dotées en facteurs de localisation (spécifiques par type d'activité, on le rappelle) des régions plus favorisées. L'idée avait été de concevoir des **grappes de mesures** (d'action régionale et d'aménagement du territoire) qui, au **moindre coût** (c'est là l'élément d'efficacité), réaliseraient le passage de ce seuil par la première catégorie de régions. Les variables de décision disponibles pour cet exercice de démonstration étaient les suivantes:

- des mesures infrastructurelles (favorisant l'accessibilité);
- des investissements industriels directs;
- la mise à disposition de services aux activités économiques;
- les mesures "classiques" de politique économique régionale (subventions, crédits...);
- enfin, des mesures favorisant la création d'externalités dites "urbaines" (et, par là, la réceptivité).

Le tableau 2 ci-dessus reprend le résultat d'une simulation. Ce qui frappe dans cet exercice effectué sur

deux périodes décennales, est la dominance, en première période, de l'instrument "accessibilité"; les autres variables de décision sont complémentaires, la création d'externalités urbaines faisant même défaut. En seconde période, certains instruments infrastructurels disparaissent, pour être la plupart du temps remplacés par ces externalités, porteuses notamment d'activités technologiquement avancées (J.H.P. Paelinck, 1985). La vision générale - qu'il faut encore avancer avec prudence, car d'autres exercices doivent impérativement être conduits - est que le désenclavement de régions "périphériques" (J.H.P. Paelinck, 1981; J.-P. Ancot et J.H.P. Paelinck, 1988) est une action créant les pré-conditions d'une insertion de ces régions dans le circuit économique et social multirégional; ce n'est qu'alors que peuvent se réaliser, de façon efficiente et efficace, les conditions de réceptivité aux activités contemporaines porteuses de croissance et de développement.

Le modèle, sur lequel reposait l'exercice, incorporait les **potentiels multirégionaux** dont il a été question plus haut et, à ce titre, tient compte de l'intégration **interrégionale** du système. Par ailleurs, étant donné la nature du modèle de programmation qui s'est greffé dessus, l'insertion de contraintes écologiques (qui n'avait pas encore eu lieu) ne devrait, en principe, poser

aucun problème; il faudrait, bien sûr, s'attendre à des réallocations et des coûts plus élevés.

## 5. CONCLUSION

Les idées exprimées ci-dessus reposent sur une modélisation réelle, indiquant qu'une information statistique de base était disponible; elle s'est d'ailleurs améliorée depuis qu'on a conduit l'exercice.

La problématique de la cohérence "nord-sud", à l'avenir, va s'accompagner de problèmes d'intégration "est-ouest" (H.C. Bos, 1991); les bases statistiques sont cependant moins adaptées (provisoirement) pour traiter ce problème avec toute la finesse et toute la rigueur requises (CADMOS, 1991, pp. 69-70) et une certaine prudence s'impose dans l'évaluation des déplacements de centres de gravité de l'activité économique (voir R.G.A. Koreneef et C.L. Turnhout, 1990, pp. 40 et sv.).

Les outils d'analyse existent et les techniques d'aide à la décision avancent; un usage toujours meilleur de nos instruments d'action est en perspective pour l'Europe des régions post-vigésime.

## REFERENCES

Ancot, J.-P. et Paelinck, J.H.P., "Technologies nouvelles et profils régionaux: quelques outils d'analyse", in J. Federwisch et H.G. Zoller (éds), *Technologies nouvelles et ruptures régionales*, Economica, Paris, 1986.

Ancot, J.-P. et Paelinck, J.H.P., "Périphéricité: aspects théoriques", *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1988, No 1, pp. 7-14.

Ancot, J.-P. et Paelinck, J.H.P., *Modèles et décisions*, Economica, Paris, 1990.

Bos, H.C., *Kan Oost van Zuid leren?*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1991.

CADMOS, *European Scenarios on Technological Change and Social and Economic Cohesion in the Community*, Final Report, 1991.

Houterman, R.P.A. e.a., "Randstad: gateway of randgebied?", *Economisch Statistische Berichten*, No 3779, 1990, pp. 957-961.

Keyserling, H. de, *Analyse spectrale de l'Europe*, Stock, Paris, 1946.

Kooreneef, R.G.A. en Turnhout, C.L., *De Cirkel van Hof*, werkstuk, R.I. Leiden, 1990.

Klaassen, L.H. and Paelinck, J.H.P., *Integration of Physical and Socio-Economic Planning*, University Press, Rotterdam, 1974.

NEI (in cooperation with Ernst & Young), *New location factors for mobile investment in Europe*, Final Report, Rotterdam/London, 1992.

Padoa-Schioppa, T. e.a., *Efficiency, Stability and Equity*, University Press, Oxford, 1987.

Paelinck, J.H.P., "Investment and the Development of Backward Regions", in A. Heertje (ed.), *Investing in Europe's Future*, Basil Blackwell, London, 1983, pp. 152-187.

Paelinck, J.H.P., "Technical Aspects of the EUROLEASE Project", *Série: Occasional Papers and Reprints*, NEI, Rotterdam, No 1, 1985.

Paelinck, J.H.P., "Nye produkter, nye teknologier", *Samfunds Ökonomen*, 1987/7, pp. 12-19.

Paelinck, J.H.P., "Econométrie spatiale de développements de haute technologie", communication au colloque annuel de l'ASRDLF, Montréal, septembre 1991.

---

## NOTES

1. H. de Keyserling, 1946
2. J.-P. Ancot et J.H.P. Paelinck, 1990
3. Voir par exemple J.-P. Ancot et J.H.P. Paelinck, 1986; NEI, 1982
4. Source: CADMOS, 1991, pp. 66-68
5. L'on comparera les données reproduites ici, et qui ont trait à des années récentes, à des données plus anciennes: voir J.H.P. Paelinck, 1987
6. Voir des exemples dans J.H.P. Paelinck, 1991
7. T. Padoa-Schioppa e.a., 1987, pp. 93 sv

## REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

### LA DIMENSION INTERNATIONALE DES POLITIQUES EUROPEENNES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, NOTAMMENT DANS LES RAPPORTS NORD/SUD

**M. Jean-François DREVET**  
Commission des Communautés européennes  
BRUXELLES

Avec l'Acte unique, puis le traité de Maastricht, la Communauté s'est engagée dans une accélération des dynamiques d'intégration entre ses membres qui doit aboutir prochainement à la création d'un espace économique unique. Parallèlement, elle mène une politique de rapprochement avec ses voisins européens:

- traité sur l'"espace économique européen" avec les pays membres de l'AELE;
- accords d'association et de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>1</sup>;
- renouvellement des accords avec les pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM)<sup>2</sup>.

L'ensemble du processus se matérialise par la disparition ou la réduction du rôle des frontières et débouchera à terme sur une nouvelle structuration des territoires. Longtemps fragmentée par des frontières étanches, l'Europe se reconstruit suivant des logiques d'organisation nouvelles.

#### 1. L'IMPORTANCE DES DISPARITES TERRITORIALES

Du point de vue territorial, ce mouvement de recombinaison met en évidence trois types de problèmes:

- l'ampleur des disparités économiques, à l'intérieur de la CEE, mais aussi avec de nombreux pays voisins, en Europe et en Méditerranée;
- les obstacles mis à la construction de réseaux trans-européens par la segmentation des modes de construction et de gestion des infrastructures;
- l'importance croissante d'autres disparités, qui ne sont pas d'origine économique, mais sont aussi créatrices de déséquilibres temporaires ou permanents.

#### 1.1 Les disparités économiques

Dans la CEE, ce problème est traité par les fonds structurels, qui concentrent les deux tiers de leurs engagements et les trois quarts de ceux du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) dans les régions les plus défavorisées. Le budget des fonds structurels vient au deuxième rang après celui de la Politique Agricole Commune (PAC). Au cours de la période 1989-1993, la Communauté consacrera plus de 63 milliards d'ECU (dont 41,3 milliards aux régions les plus défavorisées, y compris l'ex-RDA) à la réduction des écarts de développement. Parallèlement, la politique de contrôle des aides vise à empêcher les disparités de se reformer au niveau du soutien à l'investissement privé.

L'ouverture récente des pays d'Europe du centre et de l'est révèle des disparités plus fortes encore au niveau de la "grande Europe". Même des pays fortement industrialisés (Tchécoslovaquie, Pologne, Hongrie) se retrouvent avec des PIB/h inférieurs à la moitié de la moyenne communautaire. Le détroit d'Otrante, entre l'Italie et l'Albanie, présente aujourd'hui l'un des écarts de revenus les plus criants de la planète. Avec les PSEM, le contraste reste important et a même tendance à s'accroître dans le bassin occidental, les progrès réalisés par l'Italie et la péninsule ibérique contrastant avec les difficultés du Maghreb.

## 1.2 Les réseaux transeuropéens

L'ouverture des frontières, l'accroissement des échanges et le développement de la mobilité des personnes ont mis en évidence les retards importants qui ont été pris en matière d'équipements en infrastructures au cours des deux dernières décennies. Entre 1975 et 1984, alors que le trafic a augmenté de 25 %, les investissements en monnaie constante ont reculé de 22 %.

En dépit de la forte croissance du trafic international, il subsiste un décalage entre les logiques nationales de programmation et d'aménagement et les besoins, alors qu'une part croissante de la vie de relation évolue en fonction de facteurs communautaires ou européens. Les travaux réalisés par la Commission dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur<sup>3</sup> et la réalisation de schémas européens de transport (TGV, autoroutes, transport combiné, navigation intérieure) marquent l'importance de cette préoccupation pour la gestion d'ensemble du territoire.

Dans son titre XII, le traité de Maastricht réserve une place accrue aux réseaux transeuropéens, en prévoyant un développement des initiatives de la Commission, y compris vis-à-vis des pays européens extérieurs à la CEE. De nouvelles dotations budgétaires seront prévues pour financer des études de faisabilité, des garanties de prêts et des bonifications d'intérêt pour des infrastructures de transport, de télécommunications et d'énergie. Le "fonds de cohésion" dont le principe a aussi été retenu à Maastricht, sera réservé aux infrastructures de transport (et à l'environnement), en faveur des quatre Etats membres les plus défavorisés.<sup>4</sup> Le paquet DELORS II prévoit dans ce domaine des dotations nouvelles, aussi bien pour l'ensemble du territoire européen (900 MECU en 1997 dans le secteur des transports, des télécommunications et de l'énergie), que pour les quatre Etats membres bénéficiaires du Fonds de cohésion (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande, pour le transport et l'environnement exclusivement).

L'action communautaire vise aussi à faciliter la remise en état ou le développement de réseaux à dimension continentale, en intégrant les besoins des pays de l'AELE, du Centre et de l'Est, ainsi que du bassin méditerranéen. Conformément au principe de subsidiarité, l'intervention communautaire se concentrera sur les transports terrestres (maillons manquants, transport combiné), le contrôle aérien, les réseaux de télécommunications à larges bandes et la distribution d'énergie.

## 1.3 Les autres disparités

L'analyse des problèmes territoriaux en Europe montre aussi l'importance croissante d'autres disparités, qui ne sont pas d'origine économique, mais sont aussi créatrices de déséquilibres temporaires ou permanents. Les handicaps liés à la situation géographique (périphérialité), au relief (zones de montagne), ou à l'insularité sont ou étaient gérés dans le cadre de politiques nationales de compensation ou de péréquation qui seront affectées par l'extension des règles de concurrence liées à l'achèvement du marché intérieur. L'inégale extension de la pollution est aussi un facteur créateur de disparités. Les régions affectées n'en sont pas nécessairement responsables (importance du transport de la pollution) et les dépenses de réhabilitation sont très élevées. Le mauvais état de l'environnement restreint les perspectives de conversion industrielle ou la fréquentation touristique du littoral.

Face à ces fragilités anciennes ou nouvelles, la CEE a déjà élaboré des réponses de politique régionale, à travers des programmes d'initiative communautaire comme ENVIREG (environnement), REGIS (îles "ultra-périphériques"), ou dans le cadre de la PAC (mesures en faveur de l'agriculture de montagne). Elle agit également à titre préventif, en stimulant la coopération transfrontalière par le programme INTERREG, avant même que l'achèvement du marché intérieur ait créé une Communauté sans frontière.

Il est donc clair que la Communauté, et pas seulement à travers les fonds structurels, est déjà impliquée dans des interventions territorialement différenciées, et sollicitée pour en mener de nouvelles, par exemple en faveur des réseaux transeuropéens. Ces actions prennent appui sur des réflexions à caractère horizontal, dans une perspective long terme qui va au-delà des échéances de 1993. Sont-elles destinées à déboucher sur des stratégies territoriales explicites ou vers une politique européenne d'aménagement du territoire?

## REPERCUSSIONS PROBABLES SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA GRANDE EUROPE DES REALITES ET CONTRAINTES DU CONTEXTE POLITIQUE ET ECONOMIQUE INTERNATIONAL

### LA DIMENSION INTERNATIONALE DES POLITIQUES EUROPEENNES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, NOTAMMENT DANS LES RAPPORTS NORD/SUD

M. Jean-François DREVET  
Commission des Communautés européennes  
BRUXELLES

Avec l'Acte unique, puis le traité de Maastricht, la Communauté s'est engagée dans une accélération des dynamiques d'intégration entre ses membres qui doit aboutir prochainement à la création d'un espace économique unique. Parallèlement, elle mène une politique de rapprochement avec ses voisins européens:

- traité sur l'"espace économique européen" avec les pays membres de l'AELE;
- accords d'association et de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>1</sup>;
- renouvellement des accords avec les pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM)<sup>2</sup>.

L'ensemble du processus se matérialise par la disparition ou la réduction du rôle des frontières et débouchera à terme sur une nouvelle structuration des territoires. Longtemps fragmentée par des frontières étanches, l'Europe se reconstruit suivant des logiques d'organisation nouvelles.

#### 1. L'IMPORTANCE DES DISPARITES TERRITORIALES

Du point de vue territorial, ce mouvement de recombinaison met en évidence trois types de problèmes:

- l'ampleur des disparités économiques, à l'intérieur de la CEE, mais aussi avec de nombreux pays voisins, en Europe et en Méditerranée;
- les obstacles mis à la construction de réseaux trans-européens par la segmentation des modes de construction et de gestion des infrastructures;
- l'importance croissante d'autres disparités, qui ne sont pas d'origine économique, mais sont aussi créatrices de déséquilibres temporaires ou permanents.

##### 1.1 Les disparités économiques

Dans la CEE, ce problème est traité par les fonds structurels, qui concentrent les deux tiers de leurs engagements et les trois quarts de ceux du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) dans les régions les plus défavorisées. Le budget des fonds structurels vient au deuxième rang après celui de la Politique Agricole Commune (PAC). Au cours de la période 1989-1993, la Communauté consacrera plus de 63 milliards d'ECU (dont 41,3 milliards aux régions les plus défavorisées, y compris l'ex-RDA) à la réduction des écarts de développement. Parallèlement, la politique de contrôle des aides vise à empêcher les disparités de se reformer au niveau du soutien à l'investissement privé.

## 2. L'ABSENCE DE CORRECTIFS SPONTANES, UN AUTRE "COUT DE LA NON EUROPE"?

Une première réponse à cette interrogation serait de compter sur des ajustements spontanés réalisés par les forces du marché. Elles sont effectivement en mesure de financer de grandes opérations d'aménagement quand elles sont suffisamment rentables, de la construction des chemins de fer au 19<sup>e</sup> siècle, à celle du tunnel sous la Manche aujourd'hui. Par contre, elles ont plutôt aggravé que réduit les grands déséquilibres territoriaux, même si on a pu penser que les "surcoûts de la concentration" inciteraient les entreprises à investir de manière plus profitable dans des régions les moins encombrées.

En fait, un seul correctif spontané a joué dans le sens de la réduction des disparités: les migrations de population. Mais elles n'ont été pratiquées à grande échelle que dans un espace déjà homogène comme les Etats-Unis. Elles ne sont pas en mesure de jouer un rôle similaire en Europe,<sup>5</sup> où les perspectives sont limitées, y compris par rapport aux années 60 où les besoins de l'Europe du Centre et du Nord en main-d'œuvre non qualifiée avaient stimulé les mouvements de population.

Au demeurant, la très longue durée des immobilisations et des amortissements ne permet pas au marché de jouer le même rôle régulateur qu'il peut avoir dans d'autres secteurs d'activité. Il est difficile aux opérateurs privés de prendre en compte l'aménagement sur longue durée d'un espace complexe où les conditions de rentabilité des travaux à réaliser sont très inégales. Les représentants du privé eux-mêmes, comme la "Table ronde des industriels" considèrent que l'aménagement relève des pouvoirs publics qui doivent exercer correctement leurs prérogatives pour assurer un bon fonctionnement de l'économie. Aux Etats-Unis, d'après une étude de l'"Economic policy", l'augmentation de la productivité du secteur privé aurait été supérieure de moitié si les investissements en infrastructures des années 80 avaient été maintenus au niveau de la décennie précédente. Cette observation pourrait être aussi valable pour l'Europe qui a connu un infléchissement comparable.

En l'absence de politique adéquate, même les régions les plus développées ne sont pas assurées de pouvoir se tirer d'affaire. Elles disposent de suffisamment de moyens financiers, à la fois pour mener les grandes opérations d'aménagement qui leur sont nécessaires, et pour compenser d'éventuels effets négatifs dans leurs zones à problèmes par des mécanismes de compensation ou de péréquation. Mais elles ne sont pas en mesure de résoudre facilement les problèmes d'interopérabilité des réseaux, de lutte contre la pollution ou la congestion.

Quant aux régions périphériques, elles ont davantage besoin de réseaux intégrés que les autres, mais beaucoup moins de moyens pour les réaliser, compte tenu des handicaps supplémentaires à surmonter (faiblesses des dotations budgétaires, importance des retards à résorber, surcoûts liés à la faiblesse des densités de population, au relief ou à l'insularité). La mise en œuvre de la politique communautaire de l'environnement pourrait être considérée comme un luxe inaccessible par les régions les moins développées.

Les pays du "deuxième cercle",<sup>6</sup> pour qui le transit est un besoin vital, ont parfois du mal à faire prévaloir leurs vues dans le cadre d'une discussion bilatérale où ils sont, par définition, en position de demandeurs, alors que leurs besoins ne sont pas prioritaires pour les pays qu'ils doivent traverser.

Il n'y a pas de construction possible d'un grand ensemble intégré sans stratégies territoriales fortes, assurant une bonne insertion de la dimension "espace" dans le développement économique. Sans action commune, l'Europe aura perdu une bonne occasion de se doter des "systèmes nerveux" dont toutes ses composantes ont besoin, et d'harmoniser ses objectifs en matière de croissance et d'environnement. Elle devra ultérieurement payer au prix fort les régulateurs territoriaux dont aucun grand ensemble développé, y compris les USA, n'est parvenu à se passer jusqu'à présent.

## 3. LE CADRE DES INTERVENTIONS POSSIBLES

Il serait donc logique que la poursuite des progrès de la construction européenne soit accompagnée d'une meilleure prise en compte de la dimension spatiale au niveau communautaire. Qu'elle soit implicite (comme cela a été le cas aux USA) ou explicite (sous forme d'une politique clairement identifiée), une stratégie territoriale européenne correspondant à un dosage réaliste d'actions publiques et de recours au marché doit d'abord s'adapter à deux faits majeurs:

- la configuration particulière du territoire communautaire et d'une manière plus générale, du continent européen rendent les actions plus nécessaires, mais aussi plus difficiles;
- une éventuelle politique communautaire devra s'insérer dans le processus de décentralisation accrue qui domine depuis plus d'une décennie les actions publiques en matière d'aménagement du territoire.

### 3.1 La configuration particulière du territoire européen

Les contraintes cumulées de la géographie et de l'histoire placent la Communauté dans une problématique d'intégration tout à fait particulière: compartimentage géographique, importance des espaces péninsulaires et insulaires, présence de barrières montagneuses, de 9 aires linguistiques nationales (et d'une dizaine d'autres langues encore couramment pratiquées au niveau régional). Au niveau de l'ensemble de l'Europe, cette diversité est encore plus grande, avec une vingtaine de langues nationales supplémentaires.

Il existe aussi en Europe de nombreuses contradictions entre les modes de fonctionnement "passés" du territoire et les contraintes techniques ou économiques du présent et de l'avenir. Ce problème est particulièrement important pour l'avenir de l'espace rural, dont le remodelage doit surmonter des problèmes d'aménagement qui n'ont pas d'équivalent aux USA.

Aussi la CEE n'est-elle pas en mesure de se placer dans la logique d'intégration à longue distance qui a fait la cohésion et la puissance économique des Etats-Unis. Le territoire européen est moins susceptible d'ajustements que celui des USA ou du Canada, où la disponibilité de l'espace et le caractère récent de la mise en valeur facilitent les mutations. Les densités de population sont plus élevées en Europe (143 contre 26 aux USA), et le poids de l'héritage plus contraignant.

Compte tenu de l'importance des changements en cours ou à venir, il est donc important que les autorités responsables exploitent au maximum la marge de manœuvre limitée dont elles disposent en se dotant au plus tôt des instruments nécessaires.

### 3.2 L'impact de la décentralisation et de la diversification des acteurs

L'émergence d'une dimension européenne de l'aménagement du territoire intervient aussi dans un paysage affecté par la multiplication des acteurs, sous les effets conjoints de la décentralisation et du développement du partenariat entre le public et le privé. La répartition des compétences en aménagement du territoire est extrêmement disparate dans la Communauté, aussi bien entre les administrations nationales, qu'entre celles-ci et les collectivités territoriales. Même si des convergences sont perceptibles, notamment dans le développement des régions, le cadre institutionnel est destiné à rester durablement hétérogène. La Communauté n'a pas vocation à interférer dans ces répartitions.

En apparence, le rapprochement des niveaux de décision des usagers, citoyens et entreprises, ne milite pas en faveur d'une implication forte de l'échelon supranational. En fait, il faut assurer à la fois la prise en compte de la dimension européenne dans le processus décisionnel des autorités responsables, quels que soient leur niveau géographique d'intervention et la définition d'un champ d'intervention communautaire conforme au principe de subsidiarité, et à ce que nous savons des conditions techniques et financières d'une action supranationale.

## 4. LES INITIATIVES DE LA COMMISSION

Elles ont été conçues en fonction de ces contraintes dans le cadre d'une démarche progressive. Les règlements adoptés en 1988<sup>7</sup> lui donnent mandat de réaliser des expériences pilotes et des études sur trois thèmes majeurs d'aménagement du territoire, notamment en vue de rassembler les éléments nécessaires pour un schéma prospectif d'utilisation du territoire communautaire. Les réunions tenues par les ministres responsables à Nantes et à Turin, puis à La Haye et à Lisbonne, ont confirmé l'intérêt des Etats membres pour la démarche engagée par la Commission.

Le programme de recherche "Europe 2000" a pour objectif d'apporter aux responsables territoriaux les documents techniques nécessaires à la prise en compte de la dimension communautaire de leurs interventions. Que le futur entrevu soit favorable ou non, son exploration facilitera l'évaluation de la marge d'action des opérateurs, et donc la définition des actions qu'ils entreprendront dans le cadre des compétences qui leurs sont reconnues.

Les premiers résultats des travaux de recherche font apparaître les orientations suivantes:

- tous les Etats membres sont désormais des pays d'immigration, où dominant les flux en provenance des pays tiers. Un assez grand nombre de régions défavorisées ont également des soldes migratoires positifs, même si le chômage y reste important;
- l'augmentation de la mobilité des entreprises est un facteur à la fois favorable (il peut favoriser la dispersion du tissu industriel) et défavorable (il rend précaire des implantations, parfois obtenues avec un taux élevé de subventions publiques, dans les régions défavorisées);
- une grande partie de la Communauté, subissant les conséquences de l'insuffisance des investissements au cours des années 80, va être prochainement confrontée à des difficultés de fonctionnement des réseaux de

transport. Aux problèmes de désenclavement des régions défavorisées, s'ajoute le développement de la congestion dans les régions centrales et aussi les grandes agglomérations de la périphérie;

- la protection de l'environnement apparaît de plus en plus comme une nécessité majeure pour l'ensemble du territoire européen, de la réhabilitation des zones polluées des régions de tradition industrielle (notamment dans les 5 nouveaux *Länder* de l'ex-RDA), à la nécessité d'intervenir sans délai sur les zones sensibles des régions périphériques (notamment le littoral et la montagne).

La poursuite du programme de travail "Europe 2000" porte sur des "études transrégionales", menées par groupes de régions appartenant à plusieurs Etats membres, afin de valoriser les nouvelles opportunités dégagées par l'abolition des frontières. Une analyse sera prochainement disponible pour 22 régions atlantiques appartenant à 5 Etats membres. D'autres études, actuellement en cours de réalisation (Méditerranée, Mer du Nord, Arc alpin et périalpin, Centre-capitales, etc.), couvriront progressivement l'ensemble du territoire communautaire. Un dernier groupe d'études analysera l'impact des transformations dans les pays voisins sur la Communauté (Scandinavie, Europe du Centre et de l'Est, Méditerranée).

Le développement d'un processus itératif de concertation est à envisager dans une deuxième étape, dès qu'une base technique aura été solidement établie à

partir des résultats du programme d'études. On pourra alors isoler les thèmes devant faire l'objet d'une approche commune à négocier entre les parties intéressées: Etats membres, régions, groupes de régions, chacun conservant ses responsabilités de mise en œuvre dans le cadre de ses compétences.

Déjà engagée dans ce type d'interventions à travers les initiatives communautaires déjà citées, la Communauté sera amenée à considérer des actions conjointes de régions appartenant à plusieurs Etats membres, ou des programmes communs à large impact territorial, témoignant des progrès de l'intégration européenne. Compte tenu des engagements pris, notamment en matière budgétaire, qui mènent jusqu'en 1993, ces perspectives seront à examiner dans le cadre du nouveau quinquennat 1994-1998 et des dispositions qui seront prises par le Conseil pour proroger ou réformer les textes existants.

La perception croissante des facteurs horizontaux et plus précisément territoriaux est conforme à la logique de la dynamique communautaire relancée depuis 1985. L'espace européen, qui apparaît de plus en plus comme un bien commun à tous ses habitants, est une valeur relativement rare et fragile. Les opérations d'aménagement y sont coûteuses et les erreurs commises encore davantage. Les négligences, l'insuffisance des investissements se paient très cher à terme. C'est pourquoi la Communauté doit avoir les moyens nécessaires pour agir efficacement dans ses zones sensibles, ou pour aider les régions ou les Etats concernés à le faire en temps utile.<sup>8</sup>

---

## NOTES

1. Programme PHARE
2. Décisions du 18 décembre 1990 en vue d'instituer une politique méditerranéenne rénovée, augmentation de 47 % des protocoles financiers pour la période 1991-1996
3. Cf. COM (90) 585 "vers des réseaux transeuropéens, pour un programme d'action communautaire", Bruxelles, décembre 1990
4. Espagne, Portugal, Irlande, Grèce
5. Le taux de mobilité (population changeant de domicile chaque année) est proche de 20 % aux USA, et inférieur à 10 % en Europe. Si l'on se limite aux migrations "interétats", l'écart est plus important encore, en partie à cause de la segmentation linguistique de l'espace européen
6. Irlande, Portugal, Grèce et Danemark
7. Règlements n° 2052/88, 4253/88, 4254/88
8. Les opinions émises dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent pas la Commission des Communautés européennes

## LE DEFI DEMOGRAPHIQUE POSE PAR L'EVOLUTION EN EUROPE DE L'EST ET DANS LE SUD

Dr. Anthony G. CHAMPION  
Université de Newcastle upon Tyne  
NEWCASTLE UPON TYNE

### 1. INTRODUCTION

Les changements démographiques constituent l'un des grands défis que doit relever la société européenne aujourd'hui et dans un avenir proche. C'est dans les années 70 et 80 que se sont produits les bouleversements majeurs en matière de changement naturel et de migration en Europe, mais l'évolution actuelle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe, laisse présager une rupture encore plus grande par rapport à l'expérience passée. Le passage de plusieurs pays européens d'une émigration à une immigration nettes, l'importance prise par les divers mouvements involontaires, rejetant au second plan le recrutement de main d'œuvre pour raisons économiques, les bouleversements en Europe centrale et orientale et la montée des pressions démographiques exercées par les pays du pourtour méridional de la Méditerranée et au-delà, tous ces facteurs viennent se greffer sur les schémas des différentiels de l'évolution démographique et des migrations déjà enregistrés en Europe, et peuvent considérablement les perturber et même avoir des conséquences majeures pour les populations locales et régionales et des répercussions sur la durabilité de l'environnement, la sécurité économique, la cohésion sociale et la stabilité politique.

Ces préoccupations se reflètent dans le titre du présent colloque et dans le thème choisi pour la séance dans le

cadre de laquelle ce rapport est présenté, à savoir la dimension internationale des politiques européennes d'aménagement du territoire. L'accent sera mis avant tout sur les relations Nord-Sud et les répercussions probables des réalités et contraintes du contexte politique et économique international. Plus précisément, le comité d'organisation a recommandé que ce rapport s'intéresse à: "la prévision des changements envisageables dans la répartition spatiale de la population européenne pouvant résulter de l'évolution politique dans les pays d'Europe centrale et orientale et ceux de l'Europe du Sud".

Il faut tout d'abord souligner que la science ne peut aucunement servir à prévoir les futurs schémas de répartition de la population et les flux de migration qui en seront pour une grande part à l'origine. Ils dépendent d'un grand nombre de facteurs qui sont eux-mêmes très difficiles à prévoir. Ce que l'on peut faire de mieux dans ces conditions, c'est d'exposer les schémas récemment établis de répartition et de redéploiement de la population, indiquer la nature des nouvelles sources de mouvements migratoires et les avis concernant le volume possible des migrations internationales et émettre des hypothèses, fondées sur des études, à propos de l'envergure spatiale probable de ces changements et de leur impact aux niveaux local et régional. Tels sont du moins les buts du présent rapport, bien qu'il s'agisse déjà là d'une tâche assez ambitieuse dans la situation actuelle marquée par l'insuffisance de données et une grande incertitude.

## 2. L'EVOLUTION RECENTE DE LA REPARTITION SPATIALE DE LA POPULATION EUROPEENNE

Cette partie du rapport a deux raisons d'être. Premièrement, il est important de savoir à quel schéma de redéploiement de la population on aurait pu s'attendre au cours des prochaines années s'il n'y avait pas eu de bouleversements en Europe centrale et orientale et dans le Sud, de sorte que l'on peut se rendre compte de l'impact de ces événements dans leur contexte. Deuxièmement, il faut souligner que même avant ces événements, il y avait déjà eu certains changements importants qui semblaient conduire à l'avènement d'une nouvelle ère de migration et de répartition de la population en Europe. Ces changements déjà prévus sont en partie d'origine politique, en ce sens qu'ils sont liés à l'achèvement du marché unique européen et à d'autres accords internationaux sur la libéralisation du commerce et la mobilité des travailleurs, mais au fond, il sont à mettre en rapport avec une série de changements dans l'organisation économique et le comportement socio-démographique que l'on regroupe parfois schématiquement sous les intitulés: passage d'une société industrielle à une société post-industrielle et modes de vie.

### 2.1 Changements touchant les migrations et la société

Il y a au moins trois grands groupes de changement qui ont conduit à une réorientation des flux migratoires au cours des deux dernières décennies:

i. Une restructuration radicale de l'activité économique et de l'organisation de la production qui a fondamentalement changé la nature du marché du travail et les exigences patronales. Les changements englobent la croissance du secteur tertiaire, l'apparition d'une fracture entre le centre et la périphérie sur le marché du travail interne des entreprises et le développement de diverses fractions de la main-d'œuvre telles que "les salariés du tertiaire", les travailleurs indépendants, les employés à temps partiel, les femmes salariées et les navetteurs à longue distance.

ii. Une transformation du contexte socio-démographique, ce qui signifie notamment une baisse de la fécondité, une augmentation du nombre de personnes âgées, une importance accrue accordée au prestige social et au particularisme culturel et, ce qui est fondamental, des changements majeurs dans la conception du foyer, comme le fait qu'un plus grand nombre de jeunes quittent la maison pour vivre indépendants, des mariages moins précoces mais une cohabitation plus fréquente, un taux plus élevé de séparations et de

divorces, un nombre accru de familles monoparentales et un plus grand nombre de familles où les deux parents travaillent et mènent un carrière professionnelle.

iii. Une évolution technologique et infrastructurelle qui élargit les possibilités de choix du lieu de résidence et rend aussi moins nécessaire la facilité d'accès aux grands centres urbains. La nouvelle technologie permet aux foyers de devenir plus indépendants des fonctions dites centrales; le congélateur et la voiture, par exemple, réduisent le nombre de déplacements qu'imposent les courses. D'une certaine façon, l'environnement géographique est aussi devenu plus uniforme, notamment pendant la période 1950-1975, étant donné que les emplois dans l'industrie et le secteur tertiaire sont décentralisés et que les différences entre la ville et la campagne s'estompent pour ce qui est des établissements scolaires et d'autres services. Plus généralement, la population a tendance à être mobile, avec un nombre significatif de personnes faisant de plus longs trajets pour aller travailler et s'absentant davantage de leur résidence principale (par exemple, résidence secondaire, voyages d'agrément ou d'affaires), élargissant ainsi les possibilités de choix du lieu de résidence.

Pris ensemble et en se plaçant dans une perspective à long terme, d'aucuns considèrent que ces changements font partie d'un ensemble de phénomènes révolutionnaires. Il est courant aujourd'hui de parler des méthodes de production de l'après-Ford, de l'émergence d'une "économie de l'information", du passage par la "deuxième transition démographique" et l'accroissement de la "circulation" associée au stade "hyper avancé" de la transition liée à la mobilité. Si vraiment tous ces éléments font partie de la société post-industrielle de Daniel Bell et de la "troisième vague" démassifiée d'Alvin Toffler, il n'est pas étonnant alors que ces dernières années soient marquées par une rupture avec les schémas de peuplement, les mouvements de population et les modes de vie engendrés par la révolution industrielle.

### 2.2 Schémas de redéploiement de la population

L'ère industrielle était essentiellement caractérisée par le processus de l'urbanisation, se traduisant par une grande concentration de la population à tous les niveaux excepté local. Bien que les centres urbains se soient pendant longtemps étendus latéralement par le développement des banlieues, les schémas régionaux de l'évolution démographique sont dominés par le dépeuplement des campagnes et l'essor des villes, les centres urbains les plus grands étant les plus rapides à se développer. Ces deux ou trois dernières décennies révèlent, toutefois, un changement dans ces schémas et l'on s'oriente

vers la déconcentration et l'émergence d'une mosaïque géographique assez complexe de croissance et de déclin.

Au risque d'une simplification trop sommaire, on peut distinguer quatre grands niveaux de répartition de la population dans les années 70 et 80, caractérisés en gros par une différence d'échelle:

i. La décentralisation urbaine locale s'est poursuivie rapidement, s'inscrivant dans le prolongement logique du processus de développement des banlieues dans le cadre d'une plus grande mobilité individuelle et de la recherche d'un environnement meilleur et/ou moins cher, tant pour la population fixe que pour les employeurs. La croissance la plus rapide s'observe au-delà des banlieues traditionnelles dans les zones de peuplement satellites (physiquement distinctes en général) dans l'hinterland ("ceinture"), peuplé de navetteurs, de l'agglomération urbaine ("centre") et s'accompagne d'un dépeuplement relatif ou même absolu du centre urbain. Au cours des années 80, certaines villes, notamment les grandes, ont connu une certaine renaissance de leur centre due à des phénomènes d'embourgeoisement et de redéveloppement, mais ce processus a rarement été assez fort pour renverser la tendance à la décentralisation et le dépeuplement des centres-villes.

ii. Les villes petites et moyennes se sont développées au détriment des grandes agglomérations urbaines, processus qualifié tantôt de "contre-urbanisation", de "renversement des migrations urbaines", d'"inversion ville/campagne" et de "retournement de la population rurale". A la limite ce processus est perçu comme le passage d'un dépeuplement rural à une croissance non urbaine, favorisé par les migrations des retraités, le développement des loisirs et du tourisme et l'accent croissant mis sur la qualité de vie et la protection de l'environnement. Cependant, il se caractérise essentiellement par un redéploiement de la population dans le tissu urbain qui délaisse les grands centres de peuplement au profit des petits ("centres de peuplement" étant définis comme une région urbaine fonctionnelle relativement indépendante). Ce processus s'explique par le nombre croissant de personnes qui n'ont pas besoin d'avoir un accès facile aux marchés du travail urbains (à savoir les personnes retraitées, les travailleurs indépendants et les marginaux) et par la décentralisation à longue distance de l'activité économique (les succursales, les antennes informatisées, l'essor du tourisme, par exemple), mais il est aussi lié à l'atténuation des différences entre les lieux qui résulte d'un investissement infrastructurel plus large.

iii. On observe une réorientation des grands schémas régionaux de mouvement des populations au sein des pays qui se traduit par une baisse des migrations nettes

de la périphérie vers le centre, au profit de ce que l'on appelle généralement les "ceintures du soleil". Les régions méridionales de nombreux pays européens voient leur population atteindre un niveau supérieur à la moyenne, les effets étant les plus manifestes dans des pays comme la France et l'Allemagne où la région centrale se trouve traditionnellement au nord. Comme dans le cas évoqué au point (ii), ce changement de tendance résulte non seulement de préférences concernant le lieu de résidence, mais aussi de mouvements liés à l'emploi qui concernent notamment l'industrie de pointe et les emplois administratifs de haut niveau.

iv. A l'échelon international, les changements intervenant en Europe s'inscrivent dans le cadre des tendances à l'échelle du continent à propos des équilibres migratoires Nord-Sud et centre-périphérie. Dans les années 50 et 60, les migrations internationales au sein de l'Europe étaient dominées par le mouvement Sud-Nord des "travailleurs invités", quittant leur pays où la pression démographique était forte et l'économie faible et allant s'installer principalement dans les centres industriels d'Allemagne, du Bénélux, de France et de Suisse. Ce schéma s'est effondré dans les années 70, à cause, en apparence, de la crise du pétrole mais, au fond, de la restructuration économique de l'Europe du Nord et du développement économique rapide de l'Europe du Sud. Les auteurs de scénarios macro-géographiques soulignent à présent l'émergence de deux grandes zones marquées par un essor rapide de l'emploi et de la démographie - la banane bleue ("blue banana"), qui va de l'Angleterre du Sud-Est à l'Italie du Nord en passant par l'Allemagne du Sud et la "ceinture méditerranéenne du soleil" ("mediterranean sunbelt"), qui s'étend de l'Italie septentrionale à l'Espagne orientale - et opposent à ce phénomène les mauvais résultats de "l'arc atlantique". Ce processus de réorientation à l'échelon européen bénéficie de la suppression progressive des frontières nationales qui doit s'achever avec l'avènement du Marché unique européen à la fin de 1992, bien que le rythme du changement soit affecté par l'intensité du soutien politique accordé aux régions retardataires.

Ces dernières années, le schéma de répartition géographique de la population a donc changé de plusieurs manières qui diffèrent des tendances des années 50 et 60. Tous ces processus, fonctionnant simultanément, donnent une carte très complexe des changements régionaux: les grands schémas européens sont embrouillés par des différences marquées entre les régions, les zones en expansion forte étant souvent situées à proximité des régions en déclin. D'aucuns estiment que cette "mosaïque régionale" de croissance et de déclin représente le stade intermédiaire du processus permanent de transition d'une société traditionnelle à une société nouvelle, mais pour d'autres, la

variété régionale constitue une caractéristique essentielle de la "nouvelle ère" où la réussite d'une zone donnée est en grande partie déterminée par la situation fonctionnelle dans le système économique et sa faculté de répondre à de nouvelles possibilités de croissance.

Ces observations concernent l'évolution de ce que l'on qualifiait jusqu'à une date récente d'"Europe occidentale", c'est-à-dire l'Europe située à l'ouest de l'ancien rideau de fer. C'est sur ce schéma de flux régional considérable que se superposent les nouvelles vagues de migration du Sud et de l'Europe de l'Est.

### 3. LES NOUVELLES SOURCES DE MIGRATION

La perspective d'une immigration massive en Europe occidentale est très réelle, découlant d'une combinaison de facteurs de dissuasion et d'attraction. Les migrations en provenance de l'Europe de l'Est (y compris de l'ancienne URSS) sont essentiellement le résultat de mauvaises conditions économiques et de conflits ethniques, tandis que les migrations du Sud sont avant tout liées aux pressions démographiques. En même temps, bien que l'Europe occidentale se caractérise globalement par une densité de population relativement élevée, l'immigration peut servir à compenser les effets du faible taux de fécondité, principalement en ralentissant le rythme de vieillissement de la population et en fournissant une nouvelle source de main-d'œuvre bon marché. Pour les deux sources majeures de ces nouvelles migrations, le présent chapitre du rapport examine les pressions qui influent sur les migrations potentielles.

#### 3.1 Europe de l'Est

L'expression "Europe de l'Est" recouvre ici les pays des régions centrales et orientales du continent qui, jusqu'à une date récente, étaient soumis à une planification centrale, à savoir les six satellites de l'Union soviétique (dont la RDA dans certains cas), la Yougoslavie, l'Albanie et les Républiques de l'ancienne Union soviétique à l'ouest de l'Oural. C'est une vaste zone caractérisée par une grande variété de groupes nationaux, un niveau de vie généralement assez bas par rapport à l'Europe occidentale (rendu encore plus problématique par l'évolution récente vers l'adoption des principes d'économie de marché) et une tradition de migrations vers l'occident (non pas tant entre 1950 et 1987, mais beaucoup autour des deux guerres mondiales et si l'on remonte au 19<sup>e</sup> siècle et à un passé encore plus lointain).

Comme l'expérience des quatre dernières années le montre, cette région d'Europe renferme un énorme

potentiel d'émigrants. Bien que la Pologne, la Roumanie et l'URSS aient un taux d'accroissement démographique élevé par rapport aux normes européennes, la principale raison réside dans le fait qu'un grand nombre de personnes connaissent de graves difficultés économiques et que probablement beaucoup sont en butte à une discrimination ethnique et à l'instabilité politique. En chiffres ronds, les populations de base qui seront des ferments d'émigration d'ici le milieu des années 90 comptent quelque 100 millions d'individus dans les anciens satellites de l'Union Soviétique (hormis la RDA), près de 30 millions en Yougoslavie et en Albanie et jusqu'à 300 millions dans l'ancienne URSS.

Les migrations à caractère économique continueront de prédominer en l'absence (espérée) de bouleversements politiques de grande envergure. Jusqu'à une date récente, ce type de mouvement était presque inexistant, excepté en provenance de la Yougoslavie, mais avec l'ouverture de ces pays, les facteurs d'émigration sont particulièrement forts. Toute augmentation importante du très faible niveau de productivité (qui actuellement ne représente en moyenne qu'un tiers du niveau du reste de l'Europe) engendrera un chômage massif. Il n'est pas irréaliste de s'attendre à ce que les taux de chômage atteignent au moins 50% du groupe d'âge des 15-25 ans et 10% du reste de la population active, aussi le nombre de chômeurs pourrait, par exemple, atteindre assez rapidement les cinq millions en Pologne et dépasser les quarante millions dans l'ancienne URSS.

Il est très difficile d'évaluer l'ampleur que pourraient prendre ces migrations économiques potentielles. Elle dépend en partie de la capacité des économies d'Europe de l'Ouest de donner à ces migrants un emploi rémunéré ainsi que du niveau des investissements que les gouvernements et les entreprises privées consacrent au développement économique en Europe de l'Est. Les conséquences seront manifestement différentes si la majeure partie de ces migrations consiste en un mouvement temporaire à la recherche d'un emploi plutôt qu'en une installation permanente comme l'expérience de la Hongrie des années 80 en suggère la possibilité. Les modalités du contrôle de l'immigration et son efficacité revêtent aussi de l'importance.

On peut envisager deux scénarios en matière de migrations ethniques. L'un suggère simplement la poursuite du regroupement des communautés disséminées, principalement des Allemands, des Juifs et des Arméniens, dont le nombre est relativement restreint et calculable. Au rythme actuel de l'émigration, les personnes d'origine allemande vivant en Europe de l'Est (principalement en Pologne, Roumanie et dans l'ancienne URSS) et qui en 1990 n'étaient pas plus de trois millions au total auront toutes émigré dans un proche avenir. La population juive est à présent très restreinte dans la

plupart des pays d'Europe de l'Est, à l'exception des 1,5 millions que compterait encore la Russie, alors que l'on estime à quelque 3,5 millions le nombre de personnes d'origine arménienne dans l'ancienne URSS, les trois-quarts d'entre elles vivant en Arménie même, 500 000 en Azerbaïdjan et 400 000 en Géorgie.

L'autre scénario ethnique suppose le renforcement des sentiments nationalistes, conduisant certains groupes ethniques à une confrontation ouverte et à des départs massifs. Une vague locale de xénophobie a, par exemple, déjà chassé une grande partie des 6 à 7 millions de Turcs qui résidaient auparavant en Bulgarie. De même, la population tzigane, qui, d'après les estimations, comptait entre 2 500 000 et 4 millions d'individus au début des années 80 et augmente rapidement, pourrait être l'une des principales victimes du mécontentement croissant. Toutefois, dans ce second scénario, les principales conséquences pour les migrations sont liées à la désintégration politique de la Yougoslavie et notamment de l'Union Soviétique. La situation évolue déjà très vite dans l'ancienne Yougoslavie et, bien que peu de personnes dans l'ancienne URSS aient des liens étroits avec l'Europe occidentale, des mouvements de réfugiés d'une ampleur semblable pourraient se déclencher dans ces régions.

### 3.2 La poussée du Sud

Les facteurs traditionnels d'émigration en provenance de l'Europe du Sud ont laissé leur marque sur les pays d'Europe du Nord personnifiée par les immigrés installés définitivement. En plus, il y a les Turcs en Allemagne que l'on estime à 1 600 000 et les 900 000 Yougoslaves qui vivent dans les principaux pays d'accueil occidentaux. Il ne fait aucun doute que la pression migratoire dans le Sud au-delà de l'Europe s'est accrue et continuera de le faire.

Il s'agit là, toutefois, d'une situation très différente des migrations économiques internationales des années 50 et 60 et de la situation actuelle en Europe de l'Est. Le premier phénomène était essentiellement le résultat d'une demande tandis que le second est principalement lié à des tensions économiques et des conflits ethniques. Cependant, la menace d'une émigration de masse en provenance du Sud est renforcée par des facteurs démographiques. Le ralentissement de la croissance démographique dans les pays de la CE et de l'AELE, auquel s'opposent les forts taux de croissance du Sud, a fait du bassin méditerranéen la zone où l'écart sur la courbe démographique est le plus marqué du monde, beaucoup plus prononcé encore que sur la frontière américano-mexicaine. Au cours des années 60, le taux de croissance de la population des pays du pourtour méridional

et oriental de la Méditerranée était au total de 3,3 fois celui de l'Europe du nord-ouest et l'on prévoit que dans les années 90, il sera de 17,6 fois supérieur.

En chiffres absolus, on prévoit que les Etats du pourtour méditerranéen (à l'exclusion des membres de la CE) connaîtront un accroissement de population d'environ 58 millions entre 1990 et l'an 2000, contre une augmentation de seulement un dixième de ce chiffre (5,5 millions) pour tous les pays de la CE et de l'AELE réunis. Etant donné le doublement du chiffre de population des Etats du pourtour méditerranéen en l'espace de 25 ans, les répercussions sur la taille de la population à l'échelon national sont véritablement impressionnantes, puisque la population de l'Egypte approcherait les 100 millions d'ici l'an 2020 et que la Turquie, l'Algérie et le Maroc auront tous probablement un chiffre de population bien supérieur à la France, à l'Italie ou au Royaume-Uni. Même si dans cette proche région du sud, le niveau de croissance ou le risque d'une accélération de la désertification n'engendre pas un grand nombre de "réfugiés écologiques" (comme en Ethiopie/Somalie), il est probable que les mauvais résultats économiques poussent un nombre toujours croissant d'émigrés vers le nord.

Des preuves à la fois statistiques et anecdotiques montrent bien sûr que ce processus est déjà en cours: il apparaît que la mer Méditerranée est actuellement un obstacle à l'émigration encore moins efficace que le Rio Grande. En outre, étant donné les plans de suppression progressive des contrôles douaniers au sein de la CEE (accord de Schengen), il se peut qu'une fois arrivés en Italie, en France, en Espagne ou au Portugal ou ayant obtenu un permis de séjour en Grèce, ces émigrants entrent facilement dans d'autres pays de la CEE. Du fait de l'ouverture de l'Europe de l'Est, il est aussi possible désormais que les émigrés du pourtour méditerranéen s'y installent ou en fassent un tremplin pour se rendre dans d'autres régions d'Europe, bien que l'on puisse s'attendre à un effet de boomerang si ces émigrés sont considérés comme des concurrents pour des emplois rares.

### 4. IMPACTS REGIONAUX ET LOCAUX AU SEIN DE L'EUROPE

On ne peut pas étudier à fond les conséquences géographiques de ces nouveaux flux migratoires, mais on peut faire quelques observations générales en se basant sur l'analyse des précédents courants migratoires et en fonction de la nature des migrations concernées. Le premier point est que les flux migratoires auront un impact inégal selon les pays d'Europe. Quelques exemples montrent pourquoi il en est ainsi:

i. Les émigrés ont tendance à suivre des voies déjà bien tracées, notamment après qu'une vague d'émigration se soit déclenchée. Ainsi, la majorité des regroupements familiaux concernant les Turcs sont orientés vers l'Allemagne, tandis que les anciens émigrés Arméniens sont actuellement concentrés en France. Ce processus tend à renforcer les schémas nationaux actuels de répartition des émigrés.

ii. Toutes choses égales, les émigrés se rassemblent généralement dans le premier pays européen où ils sont entrés, même si le déplacement initial était surtout considéré comme un tremplin vers un autre pays. Ce comportement a de lourdes conséquences pour les pays aux portes de l'Europe comme l'Autriche vis-à-vis des émigrés d'Europe de l'Est et l'Italie et l'Espagne vis-à-vis des émigrés du sud. Etant donné que ces portes pour les émigrés peuvent aussi devenir des lieux d'échange entre différents "mondes", comme le littoral nord-est des Etats-Unis devenu une mégalopole, on pourrait observer une certaine réorientation de la macrogéographie de l'Europe.

Deuxièmement, la répartition des émigrés par pays a dans le passé répondu à un schéma assez régulier qui est le suivant:

i. Les émigrés sont généralement regroupés tant au niveau régional que sous-régional. Les émigrés économiques recrutés sont forcément soumis à la contrainte que représentent les besoins de leurs employeurs, mais les autres émigrés sont influencés par la répartition des emplois et la possibilité de trouver un logement (cette dernière considération étant particulièrement importante pour ceux qui se déplacent avec leur famille). En général, ils préfèrent les grandes villes, compte tenu du nombre supérieur d'emplois disponibles et de la plus grande facilité de trouver un logement libéré par suite de la décentralisation résidentielle.

ii. Une fois créé, le courant migratoire a tendance à se développer par lui-même, comme à l'échelon national, du fait de l'existence d'un réseau de relations familiales et personnelles et du soutien que celles-ci peuvent donner aux nouveaux arrivants.

iii. Pour les courants migratoires sans points de contact précis au sein d'un pays, le lieu d'entrée dans le pays (ou, s'il est différent, le centre de traitement) est un facteur très important dans le choix du lieu de résidence ultérieur de l'émigré.

iv. Plus un pays accueille d'émigrés, plus leur éparpillement sur le territoire est grand parce que leur arrivée fait peser une forte pression sur les emplois et le logement et que les autorités gouvernementales sont poussées à répartir la charge plus équitablement. La

Belgique et la Suède, par exemple, ont mis en œuvre des politiques de dispersion des demandeurs d'asile qui ont rencontré peu de succès à long terme.

Toutefois, l'étude de l'impact spatial de l'émigration doit tout autant porter sur les effets indirects que directs: il s'agit non seulement des mouvements secondaires des émigrés après leur installation initiale, mais aussi des effets que leur présence a sur les schémas de migration de la population indigène. On a déjà signalé la nature cumulative des migrations (qui peuvent aboutir à un cycle de changement économique) mais des exemples plus complexes concernent le phénomène de déplacement qui se manifeste lorsque la présence d'étrangers dans un quartier accélère le départ des nationaux vers les banlieues ou lorsque les immigrés prennent les emplois qui normalement auraient attiré des migrants d'autres régions du pays ou de l'Europe.

## 5. CONCLUSION

Comme l'indique la conclusion du rapport du Conseil de l'Europe intitulé "De l'Oural à l'Atlantique - La nouvelle donne migratoire" (*People on the Move - New migration flows in Europe*), personne ne peut prédire avec exactitude l'ampleur et la nature des courants migratoires susceptibles de se produire à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle. Il est encore plus difficile de prévoir les répercussions des événements politiques récents sur la répartition de la population en Europe. Il faut d'abord établir ce qui se serait produit sans ces événements puis se faire une idée précise de la nature et de l'ampleur des pressions migratoires. Même ainsi il reste des questions complexes sur l'orientation des émigrés, les effets secondaires sur les autres mouvements de population et le vaste contexte économique, social et politique.

## REMERCIEMENTS ET AUTRES LECTURES RECOMMANDEES

Le présent document est une version révisée du rapport présenté au colloque de Roubaix. Il prend en compte les observations formulées à cette réunion. Je suis aussi très reconnaissant à Russell King et Tony Fielding de leur aide pour la révision de ce document. J'assume pleinement la responsabilité de toutes erreurs ou omissions éventuelles.

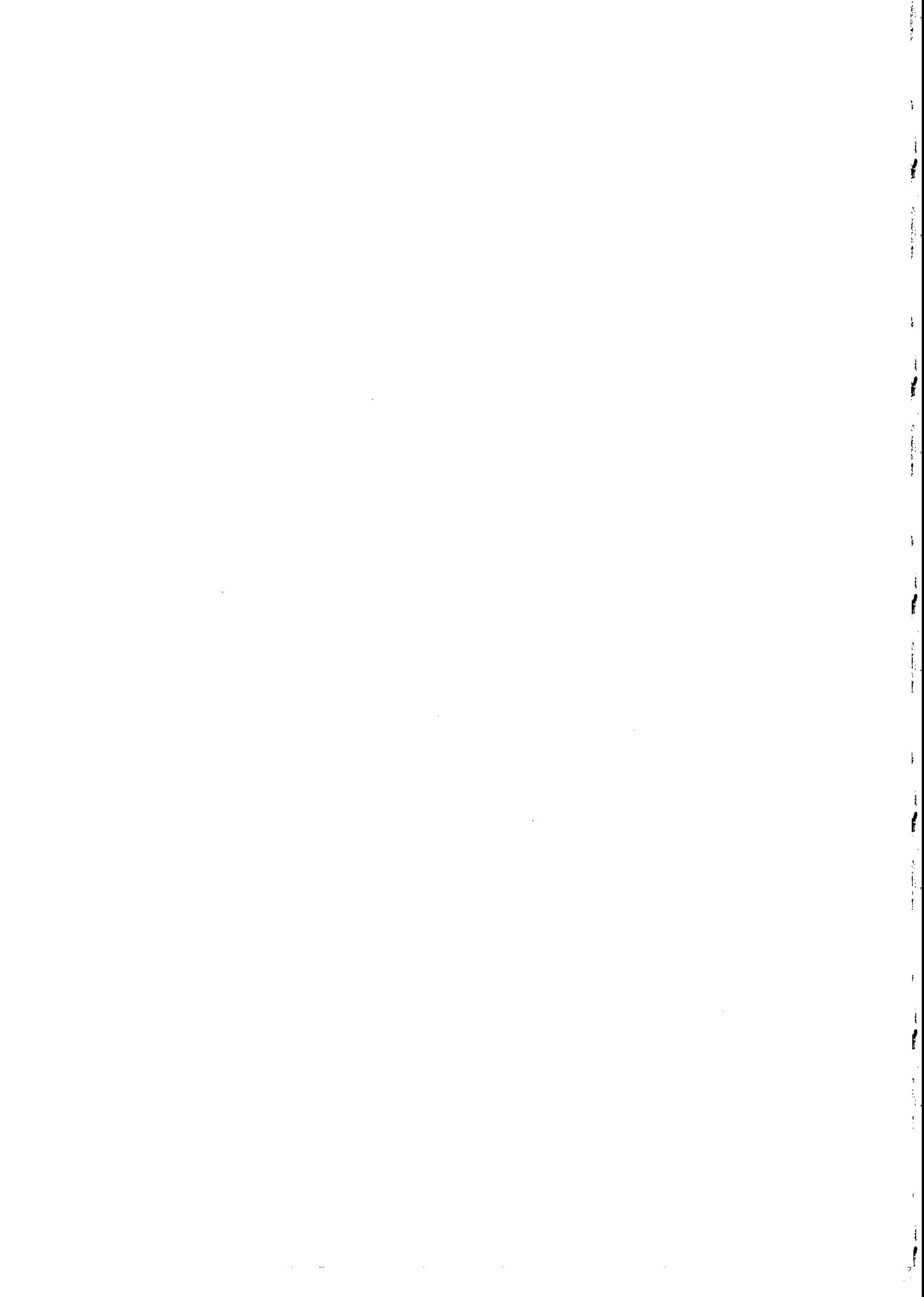
Le présent rapport se fonde sur une documentation substantielle et de plus en plus volumineuse sur les évolutions récentes dans le domaine des migrations internationales. La source la plus utile est la série de documents réunis dans "De l'Oural à l'Atlantique - la nouvelle donne migratoire" (*People on the move: new migration flows in Europe*) (Conseil de l'Europe,

Strasbourg, 1992). Un autre document très complet est le rapport de D.J. van de Kaa "*European migration at the end of history*" présenté à la Conférence démographique européenne à Paris, octobre 1991.

D'autres textes dont s'inspire le présent rapport sont notamment des documents élaborés pour le projet sur la restructuration régionale et urbaine en Europe de la Fondation européenne de la Science, qui ne tarderont pas à être publiés sous le titre "*Mass migration in Europe: The legacy and the future*", édité par Russell

King (Belhaven Press), ainsi que des documents élaborés pour la Conférence de l'IAS/IIASA/IF sur les migrations massives en Europe: conséquences à l'Est et à l'Ouest, tenue à Vienne, mars 1992.

Le chapitre 2 du présent rapport, consacré à l'évolution récente de la répartition spatiale, puise largement dans le rapport de l'auteur au Séminaire démographique de 1990 du Conseil de l'Europe sur les tendances démographiques actuelles et modes de vie en Europe, intitulé "Modifications de la répartition spatiale de la population européenne".



## THEME 2

### LES PRIORITES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGARD DES ENJEUX COMMUNS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE LEUR IMPACT SPATIAL NOTAMMENT AU REGARD DES TENDANCES À LA CONCENTRATION DES HOMMES ET DES ACTIVITES SUR LE TERRITOIRE

**PRESIDENT DE SEANCE:** M. Jean-Pierre DUPORT  
Délégué à l'Aménagement du Territoire et  
à l'Action Régionale, Paris

#### RAPPORTS PRESENTES PAR:

Prof. Michel QUEVIT Université Catholique de Louvain, Louvain .....	83
M. Peter TREUNER Président de l'Académie de l'Aménagement du territoire, Hanovre .....	91
M. Sten ENGELSTOFT Institut de Géographie, Université de Copenhague, Copenhague .....	99
M. Roberto BUONAMICI ENEA, Bologne .....	105
M. Claude HUSSON Coordonnateur de l'étude prospective "Limousin 2007", Limoges .....	111

# LES PRIORITES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGARD DES ENJEUX COMMUNS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE LEUR IMPACT SPATIAL NOTAMMENT AU REGARD DES TENDANCES A LA CONCENTRATION DES HOMMES ET DES ACTIVITES SUR LE TERRITOIRE

Prof. Michel QUEVIT  
Université catholique de Louvain  
LOUVAIN

## 1. GLOBALISATION DE L'ECONOMIE ET RUPTURE DU PARADIGME TECHNO-INDUSTRIEL

Deux phénomènes récents et interreliés déterminent aujourd'hui la redistribution spatiale des activités productives et modifient les approches classiques de l'aménagement du territoire:

- la globalisation de l'économie;
- le nouveau paradigme techno-industriel.

### 1.1 La globalisation de l'économie

Depuis la moitié des années 80, le développement des échanges économiques s'est caractérisé par un processus de globalisation qui dépasse la notion classique d'internationalisation qui a marqué l'évolution économique des années 60.

L'internationalisation était une forme d'organisation de l'économie où les entreprises tentaient de conquérir des marchés externes en s'intégrant dans des économies domestiques ou pluridomestiques et privilégiaient l'internalisation des fonctions de production selon la dynamique de la division internationale du travail (Michalet, 1988, Delapierre, 1990). Dans cette démarche, la réduction des coûts des facteurs de

production prévalait sur la maîtrise des coûts de transaction (Williamson, 1984, Coase, 1952).

La globalisation correspond à un ensemble de conditions dans lesquelles une part croissante de la richesse est produite à travers le monde dans le cadre d'un système de réseaux d'entreprises liés entre eux et caractérisé notamment par:

- un investissement direct étranger croissant et important;
- une augmentation des échanges mondialisés faisant référence à des normes et des standards communs de production, surtout pour les biens intermédiaires;
- une forte tendance à l'externalisation des relations interentreprises et à la coopération transnationale dans les domaines de la R/D, de la production et de la distribution (OCDE, 1992).

Toutes ces mutations contribuent à créer des réseaux mondiaux d'où émerge une nouvelle structure industrielle globale qui ne fait plus référence directe à l'accès à des marchés domestiques et dépasse la spécialisation internationale classique.

Il faut noter aussi que cette mutation concerne non seulement les grands groupes industriels mais aussi et de plus en plus des petites et moyennes entreprises qui auparavant fonctionnaient en référence étroite avec le

marché local et les demandes des grands secteurs industriels.

De plus, assez paradoxalement, la globalisation renforce l'organisation de l'économie sur une base territoriale et locale où les firmes cherchent à exploiter des avantages comparatifs liés aux caractéristiques des milieux locaux. Il en résulte de nouvelles configurations spatiales en rupture totale avec les schémas classiques d'aménagement du territoire.

## 1.2 La rupture du paradigme techno-industriel

Pour saisir la nature profonde de l'interaction entre les réseaux économiques mondialisés et les nouvelles formes d'organisation de l'espace, il importe de mettre en évidence l'émergence d'un nouveau paradigme techno-industriel qui modifie radicalement le fonctionnement global des économies hautement industrialisées, à savoir la prédominance croissante des rapports Science-Technologie dans la production des biens et des services.

Le système techno-industriel qui a déterminé le progrès industriel des décennies antérieures était fondamentalement dominé par la relation directe entre la transformation des ressources matérielles et leur adaptation technique en vue de la création des biens. Nous nous trouvons face à un processus linéaire allant de l'accès à des matières premières vers la pénétration de marchés bien contrôlés dans le cadre d'une croissance relativement maîtrisée par des ajustements conjoncturels et une évolution stable des techniques de production.

Les implications spatiales de ce mode de fonctionnement économique sont largement connues pour y revenir et elles ont été fort bien mises en évidence dans les théories classiques du développement régional telles que les théories de la localisation (Weber) ou celle de la croissance polarisée (Perroux, Boudeville, etc.). Ces théories ont été largement à la base des politiques d'aménagement du territoire des années 60 (développement prioritaire des infrastructures de transports plurimodulaires, de parcs industriels et de zone d'emplois, création de villes nouvelles, organisation des fonctionnalités urbaines et de la conurbation, etc.).

Le nouveau système techno-industriel repose quant à lui sur un paradigme tout différent à savoir les rapports Science-Technologie-Production dans lesquels les ressources matérielles prennent de moins en moins d'importance au profit des ressources immatérielles (connaissance, organisation, créativité, etc.). L'activité économique fonctionne d'abord sur une relation Science-Marché et est traversée par deux processus à la fois interactifs et constitutifs de l'économie globale: la

création technologique dont les applications irradient tous les secteurs industriels et la différenciation rapide des produits sous la pression d'une demande de plus en plus globale. Notons que dans le système techno-industriel précédent, les grands secteurs industriels tels que la sidérurgie et la mécanique dominaient le processus productif et jouaient un rôle d'entraînement (industries motrices) de l'économie. Dans le système actuel, ce sont les domaines technologiques tels que les matériaux composites, la biologie ou les télécommunications qui par leur intersectorialité et leur transversalité déterminent le fonctionnement de la structure industrielle globale et créent par leur haut degré d'incertitude et de mouvance une turbulence plus grande dans l'environnement économique qui appelle des modes d'organisation plus flexible (Glaismeyer, 1991).

Les conséquences de ce nouveau système techno-industriel sont multiples. Citons parmi les plus significatives:

- une plus grande interactivité entre l'industrie et le secteur tertiaire (nonlinéarité);
- une économie dominée par la plurisectorialité;
- une importance grandissante des services productifs;
- un accroissement continu des investissements en recherche et développement et la création de structures de recherche et de développement technologique;
- un rôle stratégique des sources et des modes de traitement de l'information ainsi que de la communication où la rapidité et la qualité prédominent sur la quantité;
- la naissance de nouveaux métiers basés sur la connaissance, etc.

D'une manière générale, nous assistons à une transformation radicale de l'activité productive où les facteurs immatériels liés à la connaissance et à l'organisation prédominent sur les facteurs matériels liés à la transformation technique des matières premières et des ressources naturelles.

Cette mutation du système techno-industriel induit des effets nouveaux sur la distribution spatiale des activités économiques qui, combinés à ceux de la globalisation, donnent naissance à de nouvelles formes de territorialité à la fois plus complexes car reposant sur des externalités de proximité plus directement liées au paradigme technologique lui-même.

Schématiquement, on peut déjà aisément remarquer que ce qui fait actuellement la différence dans les processus de localisation des activités économiques, ce ne sont plus comme autrefois des dotations spécifiques de facteurs matériels tels que les infrastructures ou l'accès direct à des ressources naturelles, ce sont de plus en plus les dotations en facteurs immatériels liés à l'environnement local tel que le savoir-faire, le talent, la capacité entrepreneuriale, la maîtrise organisationnelle, le traitement de l'information, l'organisation en réseaux, etc.

## **2. LES NOUVELLES TERRITORIALITES: LE LOCAL COMME SUPPORT AU GLOBAL**

### **2.1 De la bipolarité à la multiterritorialité**

Sous le système techno-industriel précédent, la maîtrise des déterminants de l'aménagement du territoire était relativement aisée et stable car l'activité économique se spatialisait selon la logique bipolaire de la croissance polarisée. L'espace était principalement partagé entre des centres (à niveaux de développement quantitativement élevés accompagnés de forte concentration de population et d'activités industrielles et de services) et de périphéries (à niveaux de développement faibles, peu peuplées et faiblement industrialisées). Dans ce schéma, l'interaction entre centre et périphérie était conçue comme un processus linéaire où les politiques d'aménagement du territoire donnaient une priorité à l'organisation rationnelle de la polarisation du développement autour d'armatures urbaines fortes avec des prolongements vers les périphéries selon les besoins d'occupation de l'espace et en fonction des déséconomies d'agglomération nées des trop fortes concentrations.

Le paradigme technologique complexifie fortement cette approche car il entraîne une nouvelle interaction entre le global et le local sous l'impulsion non plus de l'immobilité des facteurs de production et de la réduction des coûts mais surtout de la mobilité du facteur technologique et des contraintes de l'innovation liées à des externalités de collectivités territoriales organisées. Il en résulte une multiplicité de situations spatiales difficilement appréhendables à partir de paramètres de la bipolarité spatiale comme en témoigne le déclin de régions de tradition industrielle et l'émergence de zones de développement jouant sur des avantages comparatifs liés à des attraits environnementaux particuliers et plus diversifiés tels que le potentiel de recherche, le cadre de vie, la tradition entrepreneuriale locale, les savoir-faire spécifiques, etc.

Dans cette perspective, le local est loin d'être opposé au global mais il en constitue l'armature sociale de base. Les entreprises en réseaux émergeront ou rechercheront des localisations combinant des avantages comparatifs liés aux capacités d'innovation et d'organisation de milieux territoriaux.

Il en résulte non plus une distribution bipolaire et linéaire de l'espace mais une multiterritorialité au contours variés constituée à la fois par de nouvelles formes de concentration et de déconcentration.

### **2.2 Des trajectoires de développement régional diversifiées**

Avec l'apparition de la globalisation de l'économie et le paradigme technologique, une très grande incertitude voire une confusion semble régner sur les rapports centre-périphérie qui ne peuvent plus être appréhendés selon les cadres conceptuels des théories classiques du développement régional.

Il apparaît néanmoins prématuré voire présomptueux dans l'état actuel des connaissances en science régionale de dégager une nouvelle théorie de l'organisation territoriale du développement pourtant bien nécessaire pour la définition de priorités d'aménagement du territoire. A la lumière des travaux récents réalisés par le GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), nous pouvons cependant dégager des éléments conceptuels et empiriques en vue de mieux cerner les nouvelles dynamiques territoriales issues du nouveau système techno-industriel.

Dans cette approche, le concept de trajectoire technologique régionale s'avère relativement opératoire dans la mesure où il tente de saisir la diversité des nouvelles formes d'organisation spatiale de la production et aussi des nouveaux rapports entre science et marché (Pavitt, 1986, Aydalot, 1986).

Afin d'illustrer ce que pourrait être dans l'avenir la pluralité des formes d'organisation de l'espace, nous pourrions dégager quatre trajectoires possibles que l'on qualifierait de génériques en ce sens qu'elles induisent un type de relation spécifique entre l'organisation du territoire, le rapport Science-Technologie-Production et la globalisation de l'économie. Elles sont aussi génériques dans la mesure où elles permettent en leur sein une multitude de variantes et de configurations spatiales (Aydalot, 1986, Quévit, 1990, Perrin, 1992).

**2.2.1 Une trajectoire de développement spatial basé sur la science: il s'agit ici d'une trajectoire qui s'appuie essentiellement sur la rapport science et création de**

technologies génériques au travers de coopérations externalisées entre des laboratoires de recherche scientifique précompétitive et des entreprises de production de haute technologie. Le succès de cette trajectoire dépend de conditions très précises comme la proximité de centres de recherche scientifique, la présence d'une main d'œuvre de niveau universitaire potentielle, l'existence de réseaux de coopération entre entreprises sur des cibles technologiques et une forte intervention d'aides publiques à la recherche et au développement technologique (RDT).

2.2.2 Une trajectoire reposant sur les fonctions stratégiques des entreprises ou des groupes industriels dans le processus de globalisation: il s'agit surtout d'une trajectoire qui s'appuie sur les externalités liées à la capacité d'organisation de la production sur une base mondiale. Le succès de cette trajectoire dépend d'une dotation de facteurs liés à l'activité de services, de communications rapides et diversifiées sur une échelle mondiale, de contrôle de l'information et d'économies d'échelle liées à la fonction métropolitaine.

2.2.3 Une trajectoire de développement spatial reposant sur une logique de rupture/filiation: il s'agit d'une trajectoire qui s'appuie sur un mode d'organisation industrielle et des savoir-faire existants qui tirent profit de la diffusion des technologies pour moderniser son tissu productif et enclencher des processus de diversification. Cette trajectoire est très spécifique des régions de tradition industrielle confrontées à des restructurations industrielles dans la mouvance desquelles l'innovation technologique peut réorienter l'appareil productif vers des productions nouvelles en filiation directe avec des savoir-faire existants et très développés.

2.2.4 Une trajectoire de développement "diffus" s'appuyant sur les capacités endogènes du milieu local: il s'agit d'une trajectoire s'appuyant sur une tradition entrepreneuriale locale fortement structurée sur la constitution des réseaux communs de coopérations inter-firmes et de services. Sans être orientées vers la création technologique ou la production de haute technologie, ces formes d'organisation territoriale tentent de s'insérer dans la globalisation de l'économie en développant - grâce aux innovations technologiques et des formes flexibles d'organisation de la production locale - des activités économiques à plus haute valeur ajoutée.

### 2.3 Trajectoires technologiques et nouvelles formes de configuration de l'espace

La notion de trajectoire technologique régionale, si elle permet une meilleure maîtrise de la connaissance des

nouvelles configurations spatiales issues du nouveau système techno-industriel, ne coïncide pas nécessairement avec une dynamique territoriale spécifique. Des espaces peuvent être traversés par plusieurs types de trajectoires dont l'interaction peut donner naissance à des dynamiques spatiales nouvelles.

Nous voudrions ici mettre en évidence trois types de dynamiques territoriales qui semblent prévaloir actuellement dans le contexte de la globalisation de l'économie.

#### 2.3.1 Les dynamiques métropolitaines

Il est indéniable de constater que le processus de globalisation de l'économie a renforcé la capacité d'attraction des zones métropolitaines comme en témoigne la croissance actuelle de grandes villes européennes comme Londres, Francfort, Milan, Paris, Madrid, Berlin, etc. Ces villes ont certes toujours été le siège de fortes concentrations géographiques d'activités économiques à la recherche d'économies d'agglomération mais elles ont aussi connu dans la période de crise des années 70, des phénomènes de délocalisation résultant surtout de déséconomies d'agglomération tels que la pollution, l'encombrement, la délinquance, la cherté de la vie et les salaires élevés. Les mutations technologiques modifient la nature des motivations qui attirent les entreprises et principalement les groupes internationaux dans les métropoles actuelles. Il semble en effet que ce sont moins des économies d'agglomération de localisation centrées sur l'abaissement des coûts mais des économies d'agglomération liées directement à la fonction d'urbanisation qui déterminent ces dynamiques métropolitaines (infrastructures de première qualité, aéroports internationaux, infrastructures moderne de communication, activités culturelles, etc.). Plus précisément dans la répartition des différentes activités du comportement "globalisé" de l'entreprise, les métropoles polarisent la fonction dirigeante et organisationnelle stratégique. Quelques facteurs explicatifs sont avancés pour comprendre cette dynamique territoriale (Sallez et Verrot, 1992):

- présence d'un milieu "fécondant": créativité, qualification de haut niveau, services orientés sur les fonctions stratégiques des firmes, proximité de centres de décision politiques et financiers nationaux et supranationaux, etc;
- accessibilité nodale rapide aux grands centres de décisions d'affaires et de déplacements internationaux des cadres, accès aux systèmes de communication mondialisés, etc;

- qualité de vie culturelle et de facilité urbaine à condition de bien gérer les risques de déséconomies d'agglomération.

Cette dynamique repose donc sur une forme de spécialisation qui ne peut être rencontrée dans toute dynamique d'urbanisation.

### 2.3.2 *Les dynamiques technopolitaines*

Les technopoles sont une réalité relativement récente qui a connu un succès mitigé si l'on se réfère aux expériences américaines où elles ont pris naissance. Cette forme d'organisation de l'espace s'inscrit dans une trajectoire de développement basée sur la science mais son succès dépend d'un certain nombre de conditions qui ne peuvent être rencontrées partout. Le but d'une technopole est de concentrer des ressources en recherche et développement orientées principalement sur la création technologique et non l'adaptation industrielle de technologies existantes.

Une étude de l'OCDE consacré à l'évaluation des expériences américaines a mis en évidence le danger qu'il y aurait à créer des technopoles là où une série de conditions ne sont pas rencontrées comme cela semble d'ailleurs le cas dans la plupart des expériences tant américaines où les échecs sont nombreux qu'euro-péennes. Parmi ces conditions, citons principalement:

- la présence de laboratoires de recherche compétitifs sur le plan mondial: il ne suffit pas d'avoir une université pour créer une technopole. Elle se développe le plus souvent autour d'un domaine technologique spécifique (ex. télécommunications, biotechnologie ) et non par la présence de facultés universitaires;
- l'existence d'une pratique de recherche durable dans des domaines ciblés: la création d'une équipe de chercheurs performante peut prendre plus d'une décennie et la recherche, par essence mondiale et cumulative nécessite une forte intégration dans les milieux scientifiques;
- la présence d'investissements publics conséquents tant en financement de recherche qu'en équipements performants : un projet comme Sophia-Antipolis n'aurait jamais vu le jour si les autorités françaises n'avaient consenti des investissements durables;
- enfin, un environnement local propice à l'organisation de la production intellectuelle: des études récentes sur le phénomène technopolitain montre qu'une simple agglomération d'activités de haute technologie par un rassemblement de firmes

déconnectées du milieu local ne peut engendrer une dynamique territoriale durable car elle reste trop centrée sur des demandes externes. Il faut que le milieu local lui-même soit porteur de modes d'organisation de l'espace qui favorisent la mise en réseau des entreprises avec les ressources locales endogènes ainsi que leur adaptation aux impératifs de la production des connaissances (Gaffard, 1990, Gordon, 1990).

Peu de territoires, dès lors, peuvent prétendre à un développement axé sur la production de connaissances et la création technologique mais cela ne veut pas dire qu'ils ne peuvent s'inscrire dans la dynamique du nouveau système techno-industriel, la création de technologie ne représentant qu'un volume très limité de la valeur ajoutée créée par les innovations technologiques. On estime que les innovations centrées sur la création technologique ne représentent que 20% du total des innovations technologiques dont l'essentiel émane du marché et non du rapport direct à la science (Amendola et Gaffard, 1988).

Il faut enfin noter que le concept de technopole est aussi abusivement utilisé pour des fins de mode ou de marketing régional.

### 2.3.3 *Les dynamiques d'organisation en "district industriel"*

Une forme récente de dynamique territoriale liée à l'innovation technologique s'inspire du concept marshallien de district industriel. La notion de "district industriel" fait référence principalement à un mode d'organisation de l'espace orienté vers la création d'un système productif qui tire profit des relations de proximité du milieu local (Marshall, 1920, Beccatini, 1990).

Parmi celles-ci, citons principalement les facilités d'échanges d'idées, les partages de savoir-faire, les structures de financement et d'épargne de proximité, le support institutionnel de pouvoirs locaux, une culture de coopération entre les acteurs économiques et sociaux, etc.

L'élément novateur de cette dynamique territoriale est qu'elle intègre l'innovation technologique dans son système d'organisation et principalement en valorisant les ressources immatérielles. C'est alors qu'il devient réellement un milieu innovateur (Maillat, Quévit, Senn, 1992, Gaffard, 1990). Ces espaces économiques s'organisent autour de réseaux d'acteurs pour capter l'innovation technologique et l'intégrer dans le tissu productif local. Il s'agit de milieu ouvert sur l'extérieur dont l'orientation technologique est centrée principalement sur le marché et le savoir-faire technologique

(Maillat, 1990, Crévoisier, 1992). La dynamique de "district industriel" tire sa force de la capacité qu'ont les acteurs locaux à saisir des opportunités de marché, à s'adapter et à abandonner des techniques obsolètes et des productions saturées et à orienter le système productif vers le marché pluridomestique, voire global.

### 3. DES IMPLICATIONS POUR DE NOUVELLES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les implications territoriales de la globalisation de l'économie et du paradigme technologique interpellent les responsables de l'aménagement du territoire dans la mesure où les références théoriques passées ne donnent plus de repères suffisants que pour fonder une politique de développement durable. Nous ne pouvons à ce stade qu'émettre des axes de politiques qui doivent être adaptés aux spécificités socio-économiques des territoires particuliers.

A cet égard on ne peut passer sous silence les écarts grandissants qui s'opèrent entre les régions centrales et les régions périphériques de la Communauté européenne que le paradigme technologique va amplifier encore.

Les dynamiques territoriales que nous venons de décrire brièvement sont à la fois des résultats et des réponses aux mutations du système industriel mais elles n'émergent le plus souvent que dans les régions centrales de la Communauté qui possèdent un minimum de ressources de départ. Il n'en est pas de même pour les régions périphériques.

Nonobstant cette situation inquiétante, il importe de noter que toutes les régions sont confrontées au même défi et qu'il n'y a pas lieu de préconiser pour les régions périphériques des approches d'aménagement du territoire en marge des mutations en cours. Il faut bien entendu pour ces régions moduler ces politiques en tenant compte de leur situation socio-économique spécifique et leur en donner les moyens.

Les politiques d'aménagement du territoire doivent prioritairement intégrer dans leur schéma l'impératif de la valorisation des ressources immatérielles en l'articulant sur une approche nouvelle de la création des infrastructures qui ont très souvent prévalu dans les politiques concrètes.

#### 3.1 Des politiques de valorisation des ressources immatérielles

On a vu plus haut l'importance croissante que prennent les facteurs immatériels dans le nouveau système

techno-industriel sous la double pression du marché et des découvertes scientifiques. Dans cette perspective la dimension "organisationnelle" du développement local doit devenir un domaine privilégié des politiques d'aménagement du territoire.

#### 3.1.2 Une politique de recherche et d'innovation technologique

En tenant compte de la trajectoire régionale spécifique au tissu productif local, les politiques de développement doivent intégrer les actions de valorisation des capacités d'innovation et de recherche technologique. Cependant, il y a lieu ici de ne pas se tromper de cibles. Mis à part les cas particuliers de zones possédant des capacités de recherche permettant de se positionner sur le créneau de la création technologique (dynamique technopolitaine), la priorité des politiques d'aménagement du territoire sera le plus souvent de favoriser les initiatives visant les transferts de technologie dans les démarches d'innovation concrètes des entrepreneurs locaux. A cet égard, il y a lieu de distinguer entre les innovations de produits et les innovations de procédés.

Les **innovations de produits** dont les effets économiques sont immédiats au niveau de la croissance de la valeur ajoutée locale doivent constituer la cible prioritaire des entreprises locales dans l'élaboration de leurs stratégies industrielles.

Dans le contexte actuel de turbulence traduite par un cycle de vie des produits de plus en plus court dont le corollaire immédiat impose une capacité de renouvellement des produits rapide, la proximité des marchés (clients, fournisseurs, compétences techniques et technologiques, services aux entreprises dont les études de marché, etc.) représente un facteur de compétitivité qui handicape et distance les entreprises locales des régions plus périphériques.

Par ailleurs, les **innovations de procédés et l'adaptation des dernières améliorations technologiques** sont nécessaires pour continuer à assurer l'alignement des structures de coûts sur celles des concurrents; ces innovations sont encore trop peu intégrées dans les processus de production des entreprises locales du fait d'un manque de sensibilisation, dans le chef des entrepreneurs, aux avantages tangibles de la technologie.

#### 3.1.3 Une politique de qualification de la main d'œuvre

Le positionnement favorable de la région face au facteur technologique passe par l'acquisition d'une formation aux nouveaux domaines technologiques et aux

évolutions des conditions de production des nouveaux produits. Outre une culture ouverte au changement, la main d'œuvre locale devra acquérir un savoir-faire qui permet une maîtrise des instruments et des techniques requises et surtout la capacité de s'adapter à leur évolution.

D'une manière générale, cette montée de l'immatériel induit des mutations fondamentales pour l'emploi et les qualifications:

- **émergence de nouveaux types d'emplois qualifiés** dans les domaines tels que la programmation, l'organisation, la conception, la gestion, l'ingénierie.
- **disparition des emplois peu qualifiés**, les tâches banalisées et répétitives tendant à disparaître par l'introduction de la robotique et de la télématique dans le processus de production.
- **nécessité de créer des formations de haut niveau** à l'interface entre l'industrie et la recherche pour faciliter l'innovation technologique des entreprises.

Une des cibles privilégiées sera bien évidemment la formation continuée et le recyclage de la main d'œuvre en favorisant les politiques de formation qui mettent en relation les instituts techniques et les entreprises locales.

#### *La mise en réseaux d'innovation*

Les entreprises confrontées aux impératifs de la globalisation de l'économie ne peuvent plus agir isolément et doivent entrer dans des réseaux globaux d'innovation à la fois au niveau mondial et au niveau local. C'est ce dernier aspect qui peut le mieux être pris en compte par les politiques d'aménagement du territoire dans la mesure où ce dernier est apte à organiser la mise en relation des acteurs du développement territorial.

Par réseaux globaux d'innovation, nous ne visons pas seulement l'ouverture à l'innovation technologique mais à toute la dimension organisationnelle du développement territorial.

Parmi ces différentes mises en réseaux, il faut mentionner en particulier:

- **la création de réseaux entre entreprises locales** avec pour orientation prioritaire l'accès au marché mondialisé et aux technologies existantes (par exemple: création de consortia, de commercialisation de produits ou de transfert de technologie);

- **l'organisation des structures d'encadrement** surtout dans le domaine des services aux entreprises qui font défaut dans les régions non métropolitaines et tout particulièrement, les services visant:

- l'accès aux informations liées à l'innovation des produits et procédés;
- la gestion interne de l'entreprise et la définition de ses choix stratégiques;
- le financement des projets d'innovation (capital - risque, seed money, prêts subordonnés ou participatifs, etc.)

- les relations des entreprises avec le **système éducatif local** dans la perspective d'une meilleure articulation de la formation aux mutations tant économiques, que technologiques et sociales et aux nouveaux besoins des entreprises locales;

- les relations avec les **centres de recherche et les institutions de transfert de technologie extérieures** au milieu local dans la perspective d'une ouverture à la connaissance de l'évolution des technologies adaptées aux besoins de marché des entreprises locales et à la culture technologique générale.

#### **3.2 Articulation des choix infrastructurels aux politiques de valorisation des ressources immatérielles**

La montée du facteur immatériel ne supprime pas pour autant l'importance des politiques de création d'infrastructures.

Cependant, contrairement au passé où étaient privilégiées les infrastructures lourdes et principalement de communications et de concentration, le paradigme technologique nécessite une approche centrée sur les infrastructures "structurantes" du nouveau système techno-industriel (Quévit-Van Doren, 1992). Parmi celles-ci, nous pouvons distinguer deux grandes catégories d'infrastructures:

1. des infrastructures directement liées à la valorisation des potentialités endogènes du milieu local principalement constituées d'infrastructures d'accueil comme par exemple:

- la mise en place de "**services d'accompagnement intégrés**" pour les projets locaux: étude de faisabilité, encadrement technique et gestion de projets, etc;
- le développement de "**services à orientation technologique**": mise à la disposition de manière

temporaire d'équipes compétentes en R/D, d'audits technologiques, etc;

- des équipements de formation professionnelle;
- la mise en place de système d'information sur l'évolution des techniques;
- des structures de perfectionnement pour entrepreneurs (connaissances technologiques, management, marketing, etc.);
- la création de structures d'encadrement de réseaux d'agents économiques (constitution au niveau local d'un maillage décisionnel entre entrepreneurs, pouvoirs publics locaux et régionaux, responsables sociaux, milieu scolaire et culturel, etc);
- la mise en place de structures de commercialisation de produits par groupement interentreprise et à une échelle internationale.

2. des infrastructures de désenclavement territorial comme par exemple les connexions aux réseaux de TGV, aux réseaux autoroutiers, la création d'aéroports régionaux, les liaisons aux systèmes intégrés de télécommunication, etc.

Ces politiques infrastructurelles soulèvent bien évidemment le problème des liaisons entre le développement local et l'existence d'une armature urbaine génératrice d'économies d'échelle pour les services devenus indispensables à l'émergence d'une capacité innovatrice des entreprises. Cette question est surtout cruciale pour les zones plus périphériques ou rurales qui ne peuvent compter dès le départ sur l'existence d'une économie de services productifs. Il apparaît évident que dans ces régions des politiques plus volontaristes d'aménagement du territoire impliquant notamment les services publics locaux doivent être conçues (Quévit, 1991, Bryden, 1991, OCDE, 1991)

En conclusion, il nous semble important de dépasser le dilemme concentration-déconcentration en privilégiant des politiques de déconcentration "qualitative" des territoires qui mettent en valeur les trajectoires régionales spécifiques et leurs interactions au niveau régional voire national et communautaire.

# LES PRIORITES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGARD DES ENJEUX COMMUNS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE LEUR IMPACT SPATIAL NOTAMMENT AU REGARD DES TENDANCES A LA CONCENTRATION DES HOMMES ET DES ACTIVITES SUR LE TERRITOIRE

M. Peter TREUNER  
Président de l'Académie de  
l'Aménagement du Territoire  
HANOVRE

## I. INTRODUCTION

Le bouleversement politique de l'Europe s'accompagne de nouveaux défis concernant la future structure spatiale du continent. Les disparités tant dans les conditions de vie actuelles que dans les perspectives de développement entre le Centre européen, d'un côté, et les pays de l'Est continental et du Sud méditerranéen, de l'autre côté, atteignent un ordre de grandeur dépassant largement l'imaginable et l'acceptable. Ces disparités auront pour conséquence des migrations au-delà de toute expérience, s'il n'y aura pas un nouvel espoir de développement économique et paisible pour les peuples de l'Est et du Sud.

Ainsi l'Europe ne peut qu'accepter le défi et l'encontre par une politique de développement régionalisé à long terme, ou politique d'aménagement du territoire.

Le rapport discute ainsi les éléments cruciaux d'une telle politique: les objectifs, les instruments, les informations, et les aspects institutionnels.

## II. LES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT SPATIAL DANS UNE EUROPE NOUVELLE

### 1. L'absence quasi-totale d'objectifs spatiaux dans les politiques structurelles européennes

Dans la phase actuelle des bouleversements fondamentaux on doit tout d'abord constater que ni les gouvernements nationaux ni les institutions européennes ont préparé de visions pour une nouvelle Europe. Bien sur, certains pays comme par exemple les Pays-Bas ont commencé de concevoir l'avenir de leurs territoires<sup>1</sup> dans un contexte européen. Le Conseil d'Europe a établi une Charte Européenne de l'aménagement du territoire,<sup>2</sup> la Commission des Communautés européennes a publié plusieurs rapports sur le développement régional et surtout le document "Europe 2000"<sup>3</sup> et les douze membres de la Communauté se sont mis d'accord sur l'Acte Unique d'abord et sur les modifications structurelles contenues dans le traité de Maastricht ensuite, qui attachent tous les deux une importance chaque fois augmentée aux aspects régionaux.

---

*Le présent rapport a été rédigé au début du mois de septembre 1992, avant le référendum français sur les accords de Maastricht. L'auteur est convaincu que les idées exprimées resteront valables, en principe, quel que sera le résultat du référendum, bien qu'il soit très probable que les mécanismes politiques seront profondément modifiés en cas d'un résultat négatif.*

On pourrait ajouter que dans le cadre des fonds structurels de la Communauté, et surtout depuis la première réforme entamée à la fin des années 80, se trouvent aussi d'importants éléments de considération spatiale. Mais aucun de ces textes établit une vision de ce que pourrait ou devrait être la structure spatiale d'une Europe de demain dans un sens aussi concret qu'elle pourrait servir comme guide pour l'élaboration d'une politique de développement régionalisée suffisamment cohérente et conçue pour atteindre un plus grand équilibre entre les régions de l'Europe.

Bien que ces documents contiennent d'éléments importants, ils n'ont pas suscité la discussion politique nécessaire pour déterminer les compromis entre les intérêts divergents qui seuls pourront mener à une conception européenne.

Il faudra donc commencer pratiquement à zéro pour établir un minimum qui pourra servir comme cadre de référence pour des actions de soutien et de développement. Ceci n'est pas seulement indispensable pour concevoir une politique convergente des pays de l'Europe, mais aussi pour justifier les budgets importants dont sont dotés les fonds structurels existants.

## **2. Les éléments clefs d'un système d'objectifs pour une politique européenne<sup>4</sup>**

a. Les priorités de l'aménagement du territoire européen et des actions à entreprendre dépendent des éléments spatiaux des grands objectifs que les peuples européens poursuivront dans une voie de convergence. Nous acceptons ici une telle tendance vers la convergence - ce qui ne conduirait pas forcément à une intégration - comme seul point de départ pour les réflexions suivantes, bien qu'on puisse s'imaginer d'autres options, et que certains s'imaginent en fait que d'autres perspectives soient également concevables: nous écrivons ce projet de rapport dans un moment où nul ne connaît encore le sort du référendum européen en France. A notre avis, toute alternative à la convergence mènera inévitablement à une nouvelle situation de conflits qui risquerait de contrecarrer la politique de paix fondée par les grands hommes d'état européens de l'époque après la Deuxième Guerre Mondiale: Schuman, de Gasperi et Adenauer.

Les objectifs spatiaux d'une nouvelle politique européenne devront comprendre des éléments clefs répondant aux exigences au niveau européen.

b. Le premier élément devrait consister en l'objectif clair que la communauté des pays européens, c'est-à-dire les pays de la Communauté Européenne actuelle et

les autres pays qui voudraient suivre son approche et partager son succès, fera tout son possible pour créer et maintenir dans toutes ses régions des conditions de vie, de production et ainsi de développement suffisamment comparables pour minimiser la tendance que des populations entières considèreront la migration vers les pôles de richesse comme issue normale de leurs situations défavorisées.

Il est bien clair qu'un tel objectif ne pourrait être atteint qu'après un long processus évolutif. Tout de même il paraît indispensable d'établir un tel objectif pour prendre des décisions correspondantes et cohérentes qui seules pourront faire naître l'espoir qu'il vaut la peine de participer dans les efforts de réorientation, de mobilisation et de développement au lieu de se confier aux espoirs vagues et aux risques de migrations vers des régions riches mais inconnues. L'expérience de l'Ouest de l'Allemagne, où un tel objectif se base dans la Loi Fondamentale (constitution) de 1949, montre qu'une politique pertinente peut produire une stabilité inter-régionale.

c. Un deuxième objectif, complémentaire au premier, doit concerner le système des finances publiques de l'ensemble des états et régions européens. Du point de vue économique, il est bien clair qu'il ne serait jamais possible, et d'ailleurs peu souhaitable, qu'une politique visant un équilibre interrégionale produirait une égalité économique. Les dotations très différentes des régions en ce qui concerne les matières premières et autres ressources naturelles, d'un côté, et les spécialisations sectorielles raisonnables, de l'autre côté, laisseront persister des différences considérables à l'égard des revenus moyens régionaux. Une telle différenciation contribue d'ailleurs au bon fonctionnement des économies de marché. En même temps, les équipements des régions déterminent leurs chances de participer dans les échanges interrégionaux et ainsi d'atteindre le niveau économique optimal.

Le résultat d'une telle stratégie laisse persister des régions "riches" et des régions "pauvres", et certains écarts dépasseront l'acceptable; les autorités régionales des régions pauvres ne seront pas en mesure de satisfaire les besoins de leur population et de leurs entreprises, et les cercles vicieux continueront à augmenter les écarts. Ainsi les autorités au niveau européen, des états et des régions doivent accepter la responsabilité de réduire les écarts entre les potentiels de financement des entités publiques d'une façon à les doter, par un mécanisme de péréquation financière, du minimum de ressources financières nécessaires pour pouvoir assumer les tâches qui leur sont confiées.

Une politique d'aménagement sans le complément d'une organisation correspondante des finances publiques ne

pourra pas atteindre son objectif, aussi longtemps que ceci est orienté vers la minimisation des disparités inter-régionales.

d. Le troisième élément clef, nécessaire pour pouvoir traduire les deux premiers objectifs en actions politiques, est une vision de la structure actuelle. La détermination d'une telle structure finale demande des efforts analytiques et prospectives ainsi qu'un débat politique, pour qu'il devienne clair quels éléments existants sont, du point de vue européen, plus ou moins satisfaisants, et quels éléments nécessiteront d'être ajoutés, ou renforcés, ou freinés dans leurs tendances de développement.

Les éléments en question sont tout d'abord les grands ensembles urbains, nécessaires comme pôles d'agglomération pour les centres urbains secondaires et les régions rurales qui les entourent, les liaisons de transport qui les relient ainsi que les zones à protéger pour des raisons écologiques; il faut donc définir, d'une façon pragmatique, les éléments de ces trois catégories au niveau européen, pour permettre aux autorités des pays et des régions de compléter la vision spatiale par des éléments complémentaires à leur niveau.

Cette énumération préliminaire des décisions à prendre dans la voie vers un schéma européen, et que nous n'avons pas le temps de compléter malgré l'importance de certains autres aspects, montre qu'il s'agit d'une matière plus complexe que les approches traditionnelles des politiques sectorielles de développement, qui déjà ont posé de grands problèmes au niveau supra-national. La détermination des objectifs spatiaux à reconnaître au niveau européen ajoute toutes les difficultés résultant de l'hétérogénéité des objectifs nationaux qui eux sont les expressions de compromis politiques parfois très délicats.

Pour n'évoquer ici qu'un aspect d'importance particulière, nous faisons allusion au problème de déterminer, en vue de dessiner les politiques opérationnelles, le degré de volontarisme qui est adéquat et politiquement acceptable. Il y a là un conflit de fond entre la nécessité de laisser assez de liberté pour que les forces des marchés puissent jouer et contribuer à un fonctionnement satisfaisant des économies, d'un côté, et la responsabilité des autorités politiques, à tous niveaux, de créer et de maintenir les conditions de fonctionnement et tout particulièrement les infrastructures nécessaires.

### 3. Les priorités d'action

Pour arriver à un schéma européen suffisamment clair et politiquement acceptable, il faut entamer un processus

de préparation soigneuse qui établirait, sur la base d'enquêtes multinationales:

- a. une série d'objectifs de développement spatial pour tous les domaines dans lesquels le niveau européen - ou peut-être deux niveaux européens: l'un pour l'Europe entière et l'autre pour les pays organisés au sein de la Communauté - ont ou auraient la responsabilité d'orienter leurs activités sectorielles;
- b. un projet de schéma spatial qui définira les éléments clefs de la structure finale<sup>5</sup> en ce qui concerne les grands ensembles urbains, les centres secondaires et les zones de protection écologique;
- c. une proposition pour les orientations principales des politiques sectorielles, et tout particulièrement des fonds structurels appelés à soutenir un développement vers la structure spatiale déterminée dans le schéma européen;
- d. un projet de structure institutionnelle dans laquelle les tâches et responsabilités confiées aux différents niveaux politico-administratifs seront explicitées pour mener à une discussion politique des modifications structurelles adéquates,<sup>6</sup> et
- e. une conception pour la réorganisation du système des finances publiques orientée vers le bon fonctionnement de la nouvelle structure institutionnelle.

La complexité de cette tâche et les décisions de fonds qui devront être prises avant qu'on puisse arriver aux solutions des détails opérationnels sont clairement documentées, bien qu'encore d'une façon incomplète, dans le rapport "Perspectives de l'Aménagement du Territoire Européen" du groupe d'experts franco-allemand cité plus haut.<sup>7</sup>

## III. LES INSTRUMENTS DE DEVELOPPEMENT

### 1. Les besoins et les possibilités

Il va de soi qu'une tâche si nouvelle et aussi complexe ne pourra aboutir à un succès que dans un processus bien structuré. On ne pourra pas s'attendre à ce que les gouvernements de tous les pays concernés se mettent d'accord sur une nouvelle approche avant qu'il y ait un ensemble suffisamment cohérent de propositions. Mais il serait aussi dangereux d'attendre un consensus sans documenter la volonté de tous, et tout particulièrement l'acceptation d'une responsabilité de solidarité de la part des états et régions riches envers les états et régions pauvres. Ainsi il est nécessaire, et de grande

importance politique, de concevoir une politique de transition qui saura contribuer à la naissance d'une confiance mutuelle entre tous les partenaires.

En ce sens, il nous paraît prioritaire de poursuivre la réforme des politiques sectorielles et particulièrement des fonds structurels de la Communauté, élargie par les nouveaux partenaires provenant de l'ancienne Association Européenne de Libre Echange, en les orientant d'avantage vers les objectifs provisoires d'un premier projet de Schéma européen d'aménagement du territoire, bien que ceci demeurera incomplet. Le rapport du groupe franco-allemand déjà cité contient une carte (reprise en annexe au présent rapport) qui pourra servir comme point de départ.<sup>8</sup>

L'essentiel de la conception contenue dans cette carte réside dans le fait qu'elle prévoit - sur des bases encore insuffisantes, certes - d'un côté un certain nombre de grandes villes classifiées comme "centres européens de développement", dont le renforcement est jugé nécessaire pour compléter l'armature urbaine du continent; de l'autre côté, la carte présente les grands axes de transport reliant les grands ensembles urbains auxquels le groupe a attaché un rôle européen. Nous croyons que la conception et les propos de cette carte pourront susciter des analyses et des débats qui résulteront dans une meilleure version qui pourra être utilisée pour les décisions politiques nécessaires. Jusque là, la carte peut servir comme point de départ pour les décisions à prendre dans un proche avenir.

## 2. Les informations de base

Un des problèmes de base qui rend difficile les tâches évoquées consiste dans l'état encore sous-développé des informations régionalisées dont on devrait disposer pour élaborer, de la façon la plus solide possible, les projets de conceptions nécessaires. Ainsi la préparation et la mise en service d'un système européen d'informations de développement spatial doivent être considérées comme une des tâches les plus urgentes. On peut en fait se féliciter que la Commission de la Communauté Européenne ait commencé à attacher l'attention nécessaire à cette tâche immense, bien que des résultats vraiment satisfaisants ne pourront être attendus dans l'avenir immédiat.

Ainsi il nous paraît comme un besoin d'urgence de renforcer la recherche de méthodes d'analyse régionalisée "intermédiaires", utilisables dans l'attente d'une méthodologie applicable pour l'ensemble européen.

Dans ce cadre, un aspect fondamental mérite d'être évoqué ici: le problème de la délimitation des unités spatiales suffisamment comparables pour permettre une

interprétation politique des résultats analytiques. Il suffit de jeter un coup d'oeil rapide sur n'importe quelle carte d'informations "régionalisées" produite par les services de la Commission, ou d'autres institutions européennes, pour reconnaître ce problème fondamental de l'incompatibilité des unités utilisées actuellement, dans le respect exagéré des délimitations internes des pays. Pour arriver à des analyses européennes suffisamment interprétables, il faudrait établir une nouvelle base géographique qui sera caractérisée, dans certains cas, par la sub-division d'unités, et dans d'autres cas par l'agrégation d'unités utilisées dans les cadres nationaux. Ici encore, seule une approche par des experts indépendants promet un projet qui pourra servir comme point de départ raisonnable du débat et de la décision politiques qui devront sanctionner le cadre géographique nouveau.

Dans le même souci de préparer une base suffisante pour les décisions de l'avenir, il faudra revoir et concerter certaines définitions et méthodes de recueil qui déterminent le caractère et ainsi la comparabilité de beaucoup d'informations régionalisées.

## 3. Les priorités d'application

Pour soutenir l'évolution des politiques existantes, il convient de déterminer les priorités d'actions à entreprendre dans un proche avenir:

- a. La première des actions les plus urgentes doit consister en la préparation d'une analyse quantitative et qualitative de l'efficience et de l'efficacité régionale des instruments structurels déjà appliqués par les gouvernements nationaux ou par les autorités européennes.
- b. La deuxième des actions les plus urgentes doit être la réforme fondamentale des politiques structurelles déjà existantes dans le sens de les orienter vers le premier aperçu d'une structure spatiale, aussi préliminaire qu'il soit, en incluant des actions dans les territoires des états voisins de l'Est et du Sud.
- c. La troisième des actions les plus urgentes consisterait en la création d'un système européen de laboratoires d'analyse spatiale qui produirait, non seulement pour les services de la Commission de la Communauté Européenne mais pour tous ceux qui s'y intéresseront, les informations les plus valables pour la préparation des décisions nécessaires. Etant donné qu'un tel système devrait inclure les institutions gouvernementales ou para-gouvernementales existant dans les états, l'expérience allemande avec l'Académie d'Aménagement du Territoire<sup>9</sup> suggère qu'il serait pratique de compléter le système des

institutions étatiques par une "Académie européenne d'aménagement du territoire" qui pourrait produire, sur la base de la compétence et de l'indépendance de ses membres, des analyses et des recommandations transnationales, plus "européennes" que les compromis définis par les représentants des gouvernements nationaux ou même régionaux.

Les priorités énumérées ci-dessus se réfèrent, à première vue, au cadre de la Communauté Européenne, à laquelle nous attachons en fait une importance en vue de l'avenir de l'Europe entière. Cette vue n'exclut pas du tout que les autres institutions européennes, et surtout le Conseil de l'Europe avec ses institutions associées, participent - soit indirectement, soit même directement - aux activités de la Communauté, ou se substituent aux activités de la Communauté quand et dans la mesure où elle n'accepte pas les défis et responsabilités décrits ici.

#### **IV. LE CADRE INSTITUTIONNEL**

##### **1. Les difficultés résultant de l'incompatibilité des structures politico-administratives**

L'Europe se caractérise par la grande diversité de ses identités nationales et régionales, de ses traditions et de ses structures institutionnelles qui constituent à la fois la richesse de notre continent et les difficultés de compréhension et de coopération.

Il est apparent que les structures institutionnelles existantes, dans les Etats et au niveau européen, ne correspondent pas aux besoins d'une politique d'aménagement du territoire telle qu'esquissée ici. Il est aussi clair, et tout à fait normal, que les hommes et les femmes politiques défendent plutôt le cadre dans lequel ils agissent que de songer à une meilleure alternative qui risquerait de diminuer l'importance des fonctions qu'ils assument actuellement. Le conservatisme institutionnel, bien ancré surtout dans les têtes des juristes qui tirent leurs interprétations des réponses possibles aux nouveaux défis toujours et forcément du cadre existant, constitue un des grands obstacles sur la voie européenne. Les structures gouvernementales et administratives des deux cotés d'une frontière nationale, à l'intérieur de l'Europe, représentent tant de raisons pour des négociations et des concertations, pour des consultations et finalement pour quelques accords progressifs qu'on ne voit pas pourquoi les responsables abandonneront facilement leur raison d'être.

Ainsi la stratégie doit viser deux objectifs intermédiaires.

D'un côté, il faut accélérer les multiples approches pour trouver des solutions adéquates dans l'immédiat, cas par cas, pour les Etats, régions et communes qui veulent promouvoir la coopération transfrontalière, mais qui se heurtent encore à des obstacles hérités des périodes où aucun législateur pouvait prévoir les besoins d'une politique d'intégration. Dans cette voie il faut en tout cas éviter que le fait de tels activités renforce quasi-automatiquement le rôle et le poids des autorités européennes; un tel renforcement des tendances centralistes détruira, s'il persiste, toute la bonne volonté et la confiance de ceux qui croient encore que la convergence européenne n'est pas un rêve mais la meilleure des perspectives d'une évolution de l'ensemble différencié, dans la paix et vers un meilleur bien-être général. Les administrateurs sont appelés à reconnaître ce danger, et les politiciens sont appelés à prendre au sérieux leur devoir de guider et de contrôler l'ensemble.

De l'autre côté, il faut élaborer des propositions pour une nouvelle structure institutionnelle qui ne tiendra pas seulement compte de tous les principaux intérêts et des identités et traditions spécifiques des Etats et des régions, mais qui sera aussi compréhensible pour les citoyens intéressés. Une des leçons du post-Maastricht est certainement que l'illisibilité de cet accord des Douze - comme celle de beaucoup d'autres textes - renforce l'abstention politique et soutient les interprétations démagogiques de la part des radicaux de tout genre. Si l'on veut une Europe convergente, il faut y associer les peuples; si l'on veut poursuivre une approche démocratique il faut permettre aux citoyens de comprendre au moins l'essentiel de ce qu'il aura à décider.

##### **2. Les possibilités et les besoins d'arriver à des programmes régionaux de développement européen**

Les programmes régionaux de développement existants, même dans les quelques cas importants et louables d'approche transfrontalière, ne sont pas encore de vrais programmes européens dans le sens qu'ils ne sont pas conçus pour contribuer à la réalisation d'objectifs européens développement spatial. Ceci n'est pas un reproche, puisque dans le passé, et aujourd'hui encore, il n'existait pas de cadre de référence qui aurait pu guider ceux qui auraient accepté de concevoir leurs programmes dans une perspective européenne.

La ligne suivie par les autorités de Bruxelles d'encourager les coopérations transfrontalières, en l'absence d'un cadre de référence européen, mérite d'être renforcée puisqu'elle offre les meilleurs possibilités d'encourager ceux qui reconnaissent le besoin des programmes transfrontaliers et puisqu'elle permet de recueillir les expériences pratiques de

difficultés et de solutions possibles qui devraient, un jour, être considérées dans le cadre de l'élaboration d'approches meilleures.

Dans cette vue il paraît aussi nécessaire de lancer de premiers programmes-pilotes aux frontières extérieures de la Communauté qui étendront la participation des fonds communautaires aux investissements, au moins dans les secteurs d'équipements publics.

### 3. Les préparations prioritaires

a. En ce qui concerne les actions prioritaires dans ce domaine crucial, je pense tout d'abord à l'augmentation des potentiels de coopération directe au niveau des politiciens et des fonctionnaires publics. Ce qu'une grande partie des entreprises économiques a commencé depuis longtemps - la formation linguistique et l'échange de personnel - ne se fait pas encore de façon suivie aux divers niveaux publics. Le service linguistique de la Commission, si nécessaire, si bon et si efficace qu'il soit, est en même temps un symptôme alarmant de la stagnation européenne et d'un centralisme exagéré. Si l'Europe n'arrive pas à une situation dans laquelle trois quarts des contacts et des négociations se feront sans interprètes et traducteurs, tous les autres efforts seront en vain. Pas seulement nos peuples par leurs votes, mais aussi nous les experts, doivent faire comprendre aux politiciens et aux administrateurs qu'apprendre des langues est devenu quelque chose d'aussi important que le permis de conduire.

Une telle réorientation fondamentale ne produira ses effets qu'après un temps d'attente. Il faut donc s'attaquer à la solution de ce grand défi aussi tôt que possible, à la fois avec une vue à long terme et tenant compte des activités immédiates. Les chefs d'aujourd'hui n'auront pas le temps, mais les jeunes, les chefs de demain, pourront être incités à développer leurs talents et leurs intérêts pour communiquer plus directement.

b. En second lieu, il faudra organiser, dans une indépendance garantie, les meilleurs spécialistes en droit public de tous les pays d'Europe pour concevoir un nouveau cadre institutionnel commun qui correspondra à la fois aux besoins d'une perspective d'intégration et

aux besoins des Etats et régions individuels. Seul si les experts abandonneront le principe de seulement modifier, dans la mesure de l'inévitable, les structures existantes de leurs pays respectifs, pourrait-on espérer de voir naître une solution nouvelle. Les incertitudes impliquées dans une telle approche et la probabilité d'une longue durée de l'exercice suggèrent une fois de plus de lancer cette activité aussi tôt que possible.

c. Finalement, il nous paraît tout à fait prioritaire d'augmenter les fonds disponibles pour le soutien des programmes de développement transfrontaliers, tant aux frontières internes qu'externes, pour créer la crédibilité nécessaire pour la poursuite de la politique de convergence d'abord chez ceux qui connaissent les frontières et leurs effets, et qui pourront témoigner du progrès européen, ou de son échec.

## V. CONCLUSIONS

L'aménagement du territoire européen n'est pas un objectif en soi, mais l'une des bases nécessaires pour pouvoir mener au succès souhaité les multiples approches sectorielles déjà entamées.

En même temps, une politique d'aménagement du territoire européen demande, pour devenir opérationnelle et efficace, des préparations complexes et difficiles, qui ne promettent pas un succès rapide.

En reconnaissant la nécessité de telles préparations soigneuses et le besoin de temps pour les mener à bien, l'Europe - tant dans le cadre de la Communauté Européenne que dans le cadre plus large de l'Europe entière - doit prendre une voie pragmatique de petits pas en avant et qui ne demande pas aux gouvernements des Etats et des régions l'adhérence à des conceptions et solutions qui ne peuvent pas encore se baser sur des fondements solides.

Seule la complémentarité entre une volonté politique d'achever la paix et la stabilité dans une Europe diversifiée, et une préparation analytique et conceptionnelle plus intense et mieux fondée dans des recherches fondamentales pourra nous amener à une véritable politique d'aménagement du territoire européen.

## NOTES

1. Rijkspanologische Dienst, Perspectives in Europe. La Haye, 1991.
2. Cf. Charte Européenne de l'aménagement du territoire, publiée par l'Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Vol. 0.028). Dortmund 1984.
3. Commission des Communautés Européennes, Europe 2000. Doc. COM(91) 452 fin. du 7 Novembre 1991.
4. Les réflexions suivantes se réfèrent, entre autres, à un rapport préparé par Joël Hébrard et Peter Treuner pour un groupe d'experts franco-allemand créé conjointement par l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR); cf. Perspektiven einer europäischen Raumordnung / Perspectives de l'Aménagement du Territoire Européen, ARL et DATAR, Hanovre et Paris 1992.
5. Si nous parlons ici d'une "structure finale", ceci n'est qu'une expression heuristique; en fait cette vision de ce que la structure spatiale de l'Europe devrait être un jour ne sera jamais tout à fait réalisée, mais devrait être revue et modifiée en cours de développement pour tenir compte des évolutions des faits et des objectifs qui entrent dans ces visions.
6. Une telle structure politico-administrative devrait être gouvernée par le principe de la subsidiarité qui laisse la responsabilité politique et administrative au niveau institutionnel le plus bas possible, dans la mesure où les objectifs de développement et de maintien de l'ordre social aux niveaux supérieurs ne sont pas mis en cause. Ceci laisserait aussi à chacun des Etats membres du système européen la liberté de concevoir des solutions spécifiques pour leur territoire qui tiendront compte des données spécifiques, des héritages et des traditions.
7. Cf. Perspektiven einer europäischen Raumordnung / Perspectives de l'Aménagement du Territoire Européen / Perspectives of Regional Development Policy in Europe, ARL et DATAR, Hanovre et Paris 1992.
8. Cf. l'Image 12, Perspektiven..., p. A28/A29.
9. "L'Akademie für Raumforschung und Landesplanung" est un organisme scientifique de droit public, co-financé par les gouvernements fédéraux et les Länder, autonome et indépendant dans ses études et autres activités. Elle se compose (a) d'une soixantaine de membres titulaires, élus par une majorité de deux tiers des membres titulaires en exercice, (b) de plus de quatre cents membres correspondants et (c) d'environ cinq cents autres experts invités à coopérer au sein des différents groupes d'études. La clef du respect dont se réjouit l'Académie réside dans le fait qu'environ la moitié de ses membres provient des milieux universitaires, pendant que l'autre moitié est constituée par des experts "practiciens"; le dialogue organisé entre ces deux groupes se reflète dans les publications et recommandations de l'Académie.

Abbildung / Figure / Image 12

Agglomerations, Entwicklungszentren und Hauptverbindungen von europäischer Bedeutung

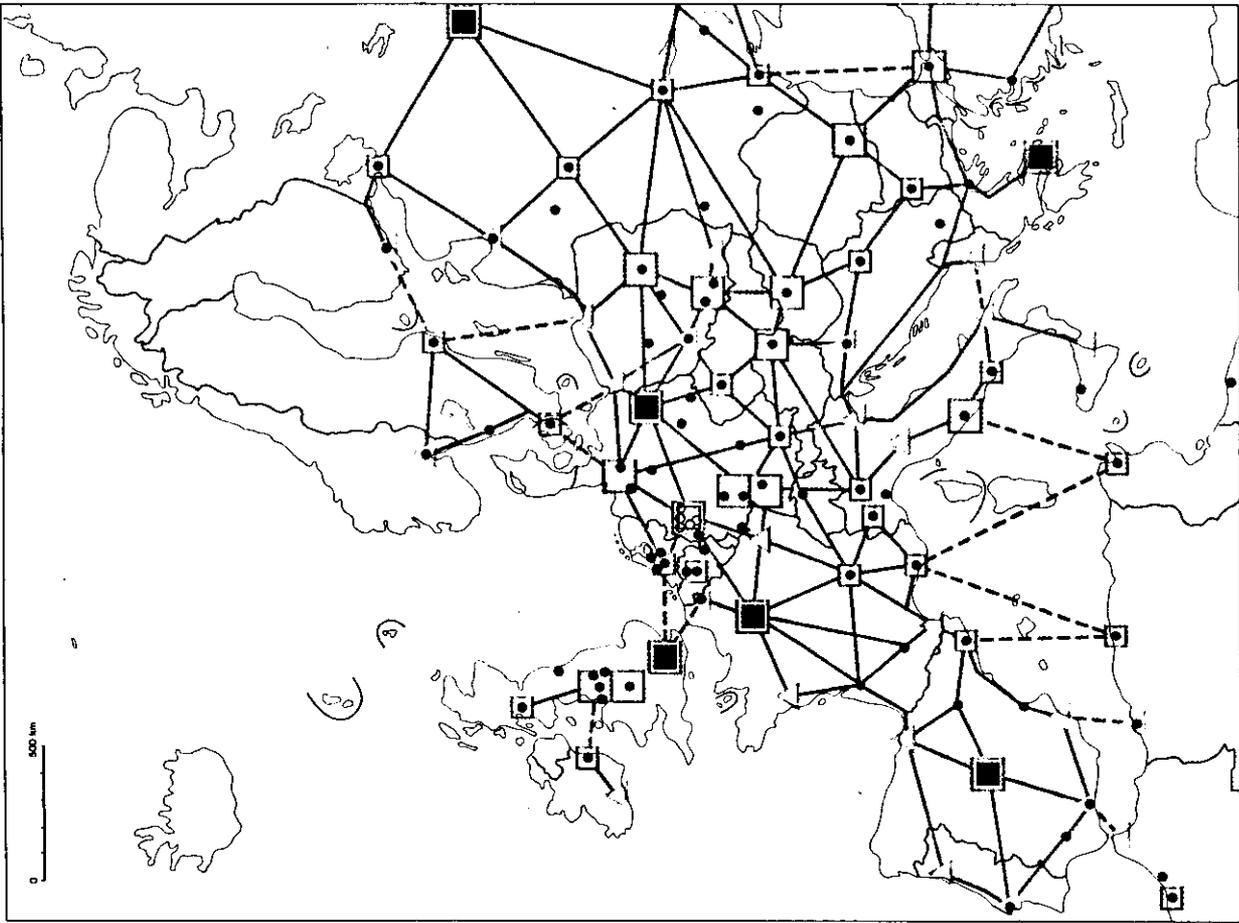
Agglomerations, development centres and main communication lines of European importance

Agglomérations, centres de développement et grandes liaisons d'importance européenne

Legende / Legend / Légende

•	Verdichtungen / Agglomerations / Agglomérations	Dimension
◻	Großstadt / City / Conurbation	Einwohner / Inhabitants / Habitants
◻	Mittlere Agglomeration / Middle-sized agglomeration / Agglomération moyenne	> 500 000
◻	Monozentrische Großagglomeration / Large monocentric agglomeration / Grande agglomération monocentrique	> 1 000 000
◻	Polyzentrische Großagglomeration / Large polycentric agglomeration / Grande agglomération polycentrique	> 2 000 000
◻	Sehr große Agglomeration / Very large agglomeration / Très grande agglomérations	> 2 000 000 et Conurbation(s)
◻	Ruhrgebiet / Ruhr district agglomeration / Agglomération de la Ruhr	> 3 000 000
◻	Entwicklungszentren von europäischer Bedeutung / Development centers of European importance / Centre de développement d'importance européenne	5 Conurbations
—	Festländische Hauptverbindungen von europäischer Bedeutung / Continental main lines of European importance / Liaison d'importance européenne continentale	
—	Maritime Hauptachsen von europäischer Bedeutung / Sea routes of European importance / Liaison d'importance européenne maritime	

Quellen / Sources:  
 1) Typisierung und europäische Verbindungen: J. Hébrard, P. Treuner, V. Wille  
 2) Einwohnerzahlen: I.B.F. Kormos, Brugge 1988/89



## LES PRIORITES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGARD DES ENJEUX COMMUNS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE LEUR IMPACT SPATIAL NOTAMMENT AU REGARD DES TENDANCES A LA CONCENTRATION DES HOMMES ET DES ACTIVITES SUR LE TERRITOIRE

M. Sten ENGELSTOFT  
Institut de Géographie  
Université de Copenhague  
COPENHAGUE

### INTRODUCTION

La planification, les orientations et le développement de type régional semblent avoir atteint un tournant. Les événements récemment survenus en Europe ont totalement bouleversé l'idée que nous nous faisons traditionnellement d'un développement stable et permanent axé sur le renforcement de la coopération et de l'intégration. Il est indispensable de bien appréhender les problèmes liés au développement régional face aux incertitudes et aux nouveaux problèmes que nous réservent les années troublées qui s'annoncent.

Il est actuellement difficile de prévoir dans quel sens évoluera l'intégration au sein de la CE. D'un côté, l'Acte unique européen doit entrer en vigueur prochainement alors que, dans le même temps, l'opposition manifestée par les populations et les difficultés monétaires remettent en question la poursuite du processus. D'un autre côté, plusieurs pays ont demandé à devenir membres à part entière de la Communauté et des négociations devraient s'engager en 1993 avec quatre d'entre eux.

La carte de l'Europe a subi davantage de transformations au cours de ces trois dernières années qu'aucune époque depuis le début du siècle. La désintégration des anciens régimes en Europe de l'Est a donné naissance à neuf nouveaux Etats nations qui, s'étant déclarés

indépendants, ont été reconnus par la communauté internationale tandis que deux autres au moins devraient accéder à la souveraineté dans un proche avenir.

Pour la plupart des représentants des générations de l'après-guerre, cette évolution a constitué un choc. La lune de miel de la fin de l'année 1989 et du début de l'année 1990 est bien finie et nous avons assisté à l'éclatement d'Etats nations qui faisaient partie de notre vision d'une Europe stable. Des nations et des populations nouvelles, dont les noms nous semblaient appartenir à l'histoire, se sont engagées dans des guerres civiles meurtrières et nous devons nous demander si d'autres conflits oubliés ne risquent pas de se raviver. Ainsi, l'évolution de la situation en Europe de l'Est ne risque-t-elle pas de donner une nouvelle ardeur à la quarantaine de minorités au moins qui survivent en Europe occidentale et qui continuent de "lutter" pour plus d'indépendance (Blaschke, 1980)?

Une des conséquences immédiates de cette évolution est qu'il est désormais plus évident que les destinées de tous les pays d'Europe sont plus que jamais liées et que les institutions politiques actuelles ne sont pas à même de résoudre les problèmes.

Compte tenu de ces changements, tout le débat sur les orientations et le développement à l'échelle régionale doit prendre en considération trois types de difficultés qui peuvent être résumés ainsi:

- Le triple défi de la concurrence internationale, de la suppression des frontières intérieures dans la CE en 1993 et de la mondialisation de l'économie
- Les mutations géopolitiques en Europe centrale et orientale
- Le constant développement des institutions à plusieurs niveaux.

Sur cette toile de fond, nous évaluerons en premier lieu certaines tendances générales caractéristiques de l'évolution des politiques régionales en Europe - notamment en ce qui concerne les orientations de la CE. Nous considérerons ensuite les récents obstacles rencontrés sur la voie de l'intégration européenne; il est prouvé à cet égard qu'il faut voir l'origine des problèmes dans le fait que la dimension régionale n'a pas suffisamment été prise en considération. Enfin, nous examinerons les problèmes du développement régional dans le cadre d'une coopération entre des régions européennes indépendantes.

#### Politique régionale: le tournant

Dans la plupart des pays européens, les politiques régionales ont été institutionnalisées dans les années 60. Il s'agissait, dans la plupart des cas, de faire face aux effets d'un exode rural croissant. L'urbanisation rapide de l'après-guerre a commencé dans les régions développées les plus septentrionales de l'Europe au cours des années 50 mais le phénomène s'est ensuite étendu aux régions méridionales et orientales. Des régions très tributaires d'activités économiques primaires et dépourvues d'un secteur industriel étoffé se sont ainsi trouvées confrontées à de graves problèmes structurels, qui se sont rapidement soldés par une balance migratoire nette négative et la tendance n'est pas près de s'inverser (Drewett et Engelstoft, 1990; Kunzmann et Wegner, 1991). L'évolution étant manifeste, la solution a semblé évidente: développer l'industrie dans les régions défavorisées. Les politiques en matière de développement régional ont souvent consisté à créer tout d'abord un pôle de croissance économique. Néanmoins, dans les pays scandinaves par exemple, les politiques régionales ont souvent aidé à la réalisation des politiques de redistribution des revenus. Dans les années 70, elles ont évolué progressivement et leur champ d'action a été élargi. L'accent n'était plus mis sur l'élément structurel et peu à peu les mesures ont consisté à dispenser une aide passive favorisant le maintien du statu quo (Nilsson, 1991).

Au cours des dernières années, les politiques régionales ont beaucoup changé et elles ont aujourd'hui une fonction beaucoup plus large: permettre à chaque région

d'exercer son rôle de composante d'une entité donnée. Ce principe vaut à l'échelle nationale et sur le plan européen et l'évolution des politiques régionales de la CE le prouve à de nombreux égards. La Communauté étant l'organisme d'intégration européenne le plus ancien, le plus rapproché et le mieux ancré, il est bon de se demander comment les choses se passent à ce niveau.

Dès le départ, les orientations de la Communauté se sont fondées à la fois sur une politique agricole protectionniste (voire dirigiste) et des prix imposés, et sur une politique industrielle et commerciale prônant la concurrence: un marché libre sans interventions ni subventions (Lemberg, 1992). Il y a cependant toujours eu d'énormes différences de structure économique, de technologies, de revenus etc. entre régions au sein de la CE. On a fait des entorses au principe de non-intervention de l'Etat afin de promouvoir le développement économique dans les régions les moins développées, celles par exemple qui présentaient un taux de chômage élevé ou connaissaient des problèmes structurels particuliers. Dans les premiers temps, les fonds structurels de la CE servaient essentiellement à financer les politiques nationales mais peu à peu une politique régionale plus logique et mieux coordonnée s'est mise en place. On le constate en lisant le dernier rapport périodique sur le développement régional dans les Communautés européennes (CCE, 1991a). Outre que le document confirme cette analyse, il établit une distinction nette entre "assistance communautaire aux régions en difficulté" et "disparités et cohésion régionales", expression dans laquelle il convient de noter l'emploi du mot cohésion. Autre document important: "Europe 2000: les perspectives de développement du territoire communautaire" (CCE, 1991b). Ce document présente un intérêt particulier dans la mesure où il explique l'évolution du champ d'action des politiques régionales de la CE qui introduisent un élément spatial censé refléter le double objectif des politiques géographiques: assurer la croissance économique tout en garantissant aux régions les plus pauvres leur part de prospérité. Ce double objectif révèle la contradiction traditionnelle que comporte toute politique géographique dans la mesure où les questions qu'il soulève appellent à se prononcer sur les quatre principales dimensions des orientations:

- Efficacité économique
- Equité sociale et géographique
- Contrôle des économies extérieures
- Contraintes budgétaires

Après des années de développement stable au cours desquelles l'intégration économique et politique a fait partie des priorités, l'évolution constatée ces dernières années a clairement révélé les problèmes liés à ces contradictions.

## L'intégration européenne de plus en plus critiquée

Nous l'avons dit, du développement de la CE dépendra la capacité de la Communauté à jouer un rôle déterminant dans l'évolution de l'Europe. Nous allons donc examiner de plus près les problèmes que pose le renforcement de l'intégration.

Bien que solidement établie, la CE est en crise. Le rejet par le peuple danois du traité de Maastricht est apparu comme le premier signal sérieux indiquant que le processus communautaire d'intégration était peut-être allé trop loin et trop vite. D'où l'intérêt d'examiner de près la situation du Danemark.

Le résultat du référendum a surpris désagréablement les politiciens danois, et, dès sa publication, plusieurs commentateurs ont essayé d'y voir, davantage que le rejet véritable de l'intégration européenne, un cri de défense de l'idée nationale. On peut faire à peu près la même analyse du "ou...i" auquel a abouti le récent référendum français. En dépit du soupir de soulagement poussé par les politiciens à l'annonce de ce résultat, il est difficile de nier que le non danois, le oui français acquis de justesse, les difficultés que pose la ratification du traité en Grande-Bretagne et les problèmes du SME n'ont certainement pas été des avancées sur la voie de l'intégration et de la coopération.

Il est toutefois certain qu'une étude attentive de différents baromètres européens aurait révélé les préventions considérables de la population des pays européens, en tout cas pour ce qui concerne le renoncement à la souveraineté nationale.

Le tableau ci-dessous indique que le Danemark est le plus réticent de tous les pays de la CE à renoncer à sa souveraineté nationale puisqu'il arrive en tête dans cinq des dix domaines sélectionnés. L'étude d'Eurobaromètre indique un lien étroit et logique entre le non danois et les positions exprimées. En fait, le non aurait pu être beaucoup plus net. Si l'on admet que le non danois constitue davantage un avertissement général qu'il ne témoigne d'une réticence habituelle des Danois, les précisions suivantes s'imposent:

- Les Danois sont de plus en plus pro-européens (plus des deux tiers d'entre eux jugent déjà l'intégration européenne "positive" et leur nombre tend à augmenter).
- Il existe cependant des limites à leur volonté d'intégration. Dans des domaines comme la défense ou la politique étrangère, les Danois ne sont pas très chauds pour l'intégration (seul un tiers d'entre eux y est favorable et la proportion tend à diminuer). Près de 60 % de la population s'oppose à toute nouvelle accélération de l'intégration par un

### Souveraineté nationale: Pourcentage de la population souhaitant que les décisions soient prises à l'échelle nationale (dans dix domaines particuliers)

Relations avec les pays étrangers (hors CE)	Protection des droits des personnes (mises en fichier)	Coopération avec les pays du tiers monde	Relations sociales et santé	Enseignement et formation professionnelle	Recherche scientifique et technologique	Taux de TVA	Défense	Protection de l'environnement	Monnaie
Danemark (42%)	Danemark (76%)	Danemark (31%)	Danemark (85%)	Danemark (76%)	Allemagne (27%)	Luxembourg (63%)	Irlande (65%)	Irlande (44%)	RU (63%)
Greece (35%)	Luxembourg (68%)	Greece (23%)	France (71%)	RU (75%)	Danemark (25%)	RU (61%)	RU (59%)	Luxembourg (43%)	Luxembourg (46%)
RU (30%)	RU (62%)	Netherlands (22%)	Luxembourg (69%)	Irlande (69%)	RU (23%)	Danemark (51%)	Danemark (54%)	Danemark (42%)	Allemagne (44%)
Allemagne (27%)	Irlande (59%)	Allemagne (29%)	RU (68%)	Allemagne (67%)	France (19%)	Allemagne (44%)	Greece (53%)	RU (31%)	Danemark (39%)
Irlande (24%)	Netherlands (58%)	Luxembourg (20%)	Irlande (67%)	Luxembourg (66%)	Luxembourg (17%)	Greece (44%)	France (52%)	France (29%)	Irlande (39%)
Luxembourg (24%)	France (54%)	Irlande (19%)	Allemagne (64%)	Netherlands (64%)	Irlande (17%)	Irlande (39%)	Luxembourg (44%)	Greece (29%)	Netherlands (39%)
les 12 (23%)	les 12 (50%)	les 12 (16%)	les 12 (61%)	les 12 (62%)	les 12 (20%)	les 12 (41%)	les 12 (47%)	les 12 (28%)	les 12 (39%)

Note: Belgique, Italie, Portugal et Espagne exclus.

Source: Eurobaromètre N° 36, décembre 1991, extrait de "Ugebrevet MANDAG MORGEN"

éventuel "gouvernement de la Communauté" responsable devant le Parlement européen. D'une manière générale, les Danois acceptent mieux de renoncer à leur souveraineté économique qu'à leur influence politique.

- Une étude comparative réalisée par l'Institut universitaire européen de Florence (I) sur l'idée précise qu'ont de la CE les populations indique que parmi les Européens, les Danois sont les plus ouverts. Elle révèle en outre qu'ils sont les mieux informés, et que le niveau général des connaissances sur l'Europe est meilleur au Danemark qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni par exemple.

On le voit, les opinions illustrées par le tableau reflètent tout un comportement et sont exprimées en connaissance de cause. Elles semblent donc prouver que l'incertitude quant à l'avenir du traité de Maastricht s'explique par le peu d'enthousiasme de la population à renoncer au droit de se déterminer à l'échelle nationale. L'actuelle instabilité de l'Europe et l'impuissance des grandes institutions traditionnelles ne font qu'ajouter au désarroi face à l'inconnu.

Si les hommes politiques ne prennent pas conscience des risques d'une telle évolution et ne réagissent pas, la coopération européenne risque d'être à nouveau mise à mal.

Jusqu'à présent, le développement des institutions communautaires s'est appuyé sur la coopération entre des Etats nations. Reste à savoir si ce cadre institutionnel est le mieux adapté. Pour nombre d'experts, le mouvement auquel nous assistons actuellement pourrait n'être que l'annonce de ce qu'on a souvent appelé le renouveau du nationalisme. Or, seuls quelques Etats européens sont constitués d'une population nationale bien définie (voir observations en introduction).

Ne serait-ce que parce qu'il nous faut coopérer pour résoudre nos problèmes communs - et au bout du compte survivre - il nous est difficile d'imaginer une situation dans laquelle le nationalisme, tel qu'il se manifeste actuellement sous son pire visage dans la guerre civile yougoslave, puisse renaître. Au contraire, il est impératif de valoriser les ressources et les capacités humaines qui s'expriment à l'échelle locale. Pour cela, il est indispensable de définir le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans des conditions de respect mutuel, de solidarité et de coopération et c'est pourquoi il convient d'analyser de plus près deux notions: celle de région et celle de subsidiarité.

### Qu'est-ce qu'une région européenne?

L'une des grandes questions que pose la construction européenne est le dilemme entre l'Europe dite des

régions et l'Europe classique des Etats nations (les politiciens, pour éviter cette contradiction, emploient le terme de patrie).

Du point de vue historique, la création des Etats nations modernes à gouvernement centralisé remonte à la fin du 15<sup>e</sup> siècle. A la base du concept d'Etat nation il y a les prérogatives de l'Etat, à savoir la possession par celui-ci du droit exclusif de décider à la place de ses sujets. Les Etats nations sont donc définis par leurs sphères de pouvoir, c'est-à-dire leurs frontières.

Contrairement au concept d'Etat nation, le concept de région est beaucoup plus imprécis. En raison de son ambiguïté, la notion de région est souvent utilisée à des fins politiques et il est relativement facile de lui donner une connotation positive. Toutefois, pour fonder sur cette notion une redéfinition des politiques régionales dans un contexte européen, il convient d'en préciser le contenu possible.

Une région se définit par son territoire ainsi que par son cadre fonctionnel et institutionnel. A l'intérieur de ce cadre, on peut définir différents types de régions ayant chacun leurs caractéristiques et leurs particularités (Hedegård et Veggeland 1991).

Les *régions administratives* sont généralement le type de région correspondant au niveau intermédiaire entre la commune et le pouvoir central. Bien qu'elles aient souvent des délimitations façonnées par l'histoire, elles servent surtout de cadre à tout un ensemble de fonctions sectorielles (enseignement, santé et transport généralement) mais toujours dans des limites définies par l'Etat (sauf s'il est de type fédéral). Les régions administratives sont bien définies sur le plan géographique, administratif et institutionnel et c'est à l'intérieur de ces régions que la structure du gouvernement local fonctionne en Europe (Harloff, 1990).

Les *régions socioculturelles* sont souvent connues et désignées d'après un "paysage" particulier. Historiquement, la région et ses frontières sont en principe définies par la géographie: rivières, montagnes etc. Obstacles naturels et rapport spatial avec les régions socioculturelles voisines ont donné lieu à la formation de langues ou de dialectes et engendré une similitude de modes de vie et de structure économique. Dans ce type de région, le cadre institutionnel varie considérablement - quand toutefois il existe - et il arrive qu'il englobe plusieurs régions administratives - voire parties de régions.

*Régions périphériques* et *régions dominantes* peuvent être définies comme les deux faces d'un même problème: l'inégalité de développement.

Les régions périphériques sont les régions dominées par d'autres. Leur structure économique est souvent caractérisée par une hypertrophie des activités primaires (agriculture, pêche ou extraction minière) et elles sont donc faiblement urbanisées. Leur économie est vulnérable et tributaire de celle des autres régions. Elles ont presque toujours une balance migratoire négative et sont traditionnellement les bénéficiaires des politiques régionales classiques de redistribution des revenus.

A l'inverse, de nombreuses régions urbanisées et leur arrière pays sont des régions dominantes, dont les zones métropolitaines ont un lien étroit avec les fonctions de l'Etat central. Elles assument également des fonctions économiques et financières essentielles et sont d'importants centres scientifiques, technologiques et culturels. Souvent aussi, elles sont considérées comme des centres d'innovation et, à ce titre, tendent à exercer une domination dans certains secteurs à l'échelon national, voire international. Il est intéressant de constater que les différences économiques et sociales sont souvent plus prononcées à l'intérieur même de certaines régions urbanisées qu'entre régions dominantes et périphériques. Si elles sont caractérisées par un certain gigantisme sur le plan des fonctions, les régions dominantes seront souvent des naines sur le plan administratif. Les problèmes de répartition y sont habituellement aigus et il semble donc paradoxal que certains conseils de districts urbains - le GLC à Londres ou le Hovedstadsrådet à Copenhague, par exemple - aient été abolis. Il est incontestable que c'est dans les régions dominantes que l'on rencontre aujourd'hui quelques-uns des principaux problèmes de redistribution.

Les types de régions et les problèmes qui s'y posent et qui viennent d'être décrits nous sont généralement connus. Il existe toutefois un autre type de région: la *région écologique*. S'il a fallu inventer cette catégorie, c'est parce qu'il est souvent difficile d'inscrire et de traiter les problèmes d'environnement dans le cadre des autres types de régions susmentionnés. En fait, les problèmes écologiques ont généralement une dimension mondiale. De plus, les écosystèmes sont définis par leur propre organisation spatiale. Or, les problèmes d'environnement sont traités comme des problèmes sectoriels dans le cadre administratif régional ou national alors que, pour pouvoir les résoudre efficacement, il convient de créer de nouveaux cadres institutionnels aux différents niveaux des régions écologiques.

Il est donc difficile - voire impossible - de donner une description des "régions d'Europe". Chaque type de région diffère des autres ou les recoupe en partie. Le problème à résoudre est complexe: comment appliquer le principe de l'autodétermination à l'échelon local dans cette mosaïque complexe?

## Le principe de subsidiarité

Le principe dit de subsidiarité a été présenté comme un élément clé du processus d'intégration au sein de la CE. Les problèmes liés à la ratification du traité de Maastricht et les raisons de l'opposition de la population au traité ont souligné davantage la nécessité d'un appui décentralisé ou local.

A l'origine, le principe de subsidiarité est le principe philosophique universel selon lequel, dans un monde organisé hiérarchiquement, chaque institution remplit son rôle en fonction de sa place dans la hiérarchie. D'emblée, cette définition se prête à différentes interprétations et il n'est donc pas très surprenant qu'appliqué à la politique européenne, ce concept très ambigu apparaisse comme beaucoup plus équivoque.

Si l'on y voit le droit, pour un gouvernement central (qu'il soit national ou supranational) de déléguer son autorité à un échelon administratif inférieur (en se réservant donc le droit de revenir en arrière) ce principe n'apporte rien de nouveau. Au contraire, si on part de l'hypothèse que tout système politique démocratique n'existe que parce que le peuple le veut et ne détient cette autorité que parce que le peuple l'accepte, on se trouve alors en présence d'une interprétation plus radicale du concept. Dans ce cas, aucun gouvernement - fût-il démocratique - ne devrait avoir le droit d'empêcher des populations ou des régions de définir et de poursuivre des objectifs communs (Hedegård et Veggeland, 1991).

Mais intéressons-nous un instant aux travaux du Colloque Jacques Delors pour définir et comprendre le concept (IEAP, 1991). Le thème central du colloque semble coïncider avec la définition "radicale" susmentionnée, à savoir la répartition des tâches entre les différents niveaux du pouvoir politique et la volonté d'accepter la liberté complète de déterminer (à l'échelon national, régional et même local) ses propres structures internes. Il convient cependant d'émettre des réserves car subsidiarité ne devrait en aucun cas signifier moins de solidarité et moins d'intégration. On retrouve ici le fossé entre politiques conçues pour améliorer l'efficacité économique par la coopération et l'observation de règles communes, d'une part, et le droit à l'autodétermination à l'échelon local, d'autre part. On peut ainsi donner l'exemple de nombreuses directives de la CE qui, conçues au départ à l'échelon central dans un souci de supprimer certains obstacles à la liberté du commerce et à la concurrence, ont été perçues à l'échelon local comme d'inutiles mesures à caractère bureaucratique. Pour éviter cette réaction, il faut arriver à concevoir des démarches ascendantes à partir du premier niveau de compétence.

La subsidiarité doit donc encourager les démarches locales et protéger l'expression populaire. On s'expose néanmoins à certains risques en accélérant les politiques "paradiplomatiques" qui poussent les régions à négocier parallèlement à l'Etat.

En premier lieu, il existe un risque de polarisation territoriale, les régions riches s'enrichissant et les régions pauvres s'appauvrissant. On peut signaler en outre un risque de fragmentation si des politiques parallèles - et souvent contradictoires - sont appliquées simultanément. De plus, la volonté d'obtenir des résultats immédiats fait souvent s'opposer avantages à court terme et objectifs à long terme. Enfin, il existe un autre risque certain: que les considérations d'ordre économique l'emportent sur les préoccupations d'ordre social et culturel (Dommergues, 1992).

Pour parer à ces éventualités, il importe de clarifier la relation entre les régions et l'échelon supranational au moment d'élaborer des stratégies en matière de concurrence internationale et interrégionale. La coopération intrarégionale et interrégionale doit maximiser les avantages comparatifs de chacun des niveaux et le droit des individus à l'autodétermination doit s'appliquer dans les limites des responsabilités de chacun.

### Conclusion

Pour susciter et maintenir un développement régional européen qui favorise le développement et la croissance économiques, d'une part, et conforte les droits à l'autodétermination sur le plan local, d'autre part, il convient de résoudre plusieurs types de contradictions intrinsèques et par exemple de trancher des dilemmes suivants:

- solidarité ou individualisme?
- coopération ou concurrence entre régions?
- solutions sectorielles ou holistiques?
- bureaucratie ou évolution démocratique?
- compétitivité, coûts du travail et profits ou qualités des conditions générales d'existence et respect de l'environnement?
- intégration ou nationalisme et séparatisme régional?

Telles sont quelques-unes des grandes questions qu'il faut se poser lorsqu'on conçoit les politiques régionales de demain et pour que le principe de subsidiarité devienne un jour une réalité, il faut partir de l'idée qu'il constituera toujours un cadre approprié pour la prise de décisions.

La notion de subsidiarité peut être l'une des réponses au problème, mais elle suppose que les responsabilités sont séparées; or, il est difficile d'imaginer le moyen de remplir cette condition dans une situation où différentes

tâches correspondent à des niveaux territoriaux différents. Pour le moment, il semble que le principe - sans doute clair sous sa forme abstraite - soit très difficile à appliquer dans la pratique. Le principe de subsidiarité et la notion de régionalisme ont jusqu'à présent surtout permis aux gouvernements centraux des Etats nations de diviser pour mieux régner.

### Références

Blaschke, J. ed. (1980): *Handbuch der Westeuropäischen Regionalbewegungen*. Frankfurt a.M.

CCE (Commission des Communautés européennes, Direction générale "Politiques régionales") (1991): *Les régions dans les années 90. Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté*. Bruxelles.

CCE (Commission des Communautés européennes, Direction générale "Politiques régionales") (1991): *Europe 2000. Les perspectives de développement du territoire communautaire*. Bruxelles.

Drewett, R., Engelstoft S. (1990): *The Future of cities: The Human Dimension and the Role of Science and Technology*. FOP 220. FAST (DGXII), Commission des Communautés européennes. Bruxelles.

Dommergues, P. (1992): *The strategies for an international and interregional co-operation*. Ekistics 1992: 352-353. Athènes.

(IEAP) Institut européen de l'administration publique (1991): *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Actes du Colloque Jaques Delors. Maastricht.

Harloff, Eileen Martin (1990): *The Structure of Local Government in Europe*. IULA (Union internationale des villes et pouvoirs locaux) La Haye.

Hedegård, L., Veggeland, N. (1991): *Den inverterte stat - regionalismens neste trinn* (Résumé en anglais). NORDREVVY 5/6:91. Oslo.

Kunzmann, K.R., Wegner, M. (1992): *The pattern of urbanisation in western Europe*. Ekistics 1992:350. Athènes.

Lemberg, Kaj (1992): *Regionalpolitik eller unionspolitik* (Résumé en anglais) NORDREVVY 1:92. Oslo.

Nilsson, J. (1991): *90-talets regionalpolitik - populära lösningar eller målinriktade åtgärder*. NORDREVVY 4:91. Oslo.

Ugebrevet MANDAG MORGEN. No 22. 9 juin 1992.

# LES PRIORITES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN REGARD DES ENJEUX COMMUNS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE LEUR IMPACT SPATIAL NOTAMMENT AU REGARD DES TENDANCES A LA CONCENTRATION DES HOMMES ET DES ACTIVITES SUR LE TERRITOIRE

M. Roberto BUONAMICI  
ENEA  
BOLOGNE

## DISTRICTS INDUSTRIELS ET DEVELOPPEMENT SOUTENABLE Analyse et méthodologies d'intervention

### 1. Développement des districts et questions environnementales. Existe-t-il un rapport spécifique? Quelles sont les considérations à faire pour aujourd'hui et pour l'avenir?

1.1 Sans aucun doute les districts industriels représentent une forme originale de "concentration" du développement. Ils jouent un rôle considérable dans l'économie de certains pays, comme l'Italie et notamment dans certaines régions. Il s'agit en même temps de réalités qu'on retrouve dans nombre de structures économiques et sociales de différents pays, bien entendu avec caractéristiques différentes du point de vue de l'espace et du temps.

1.2 Depuis quelque temps l'ENEA a développé une propre méthodologie d'intervention pour l'innovation dans les districts industriels, afin de fournir à ces "systèmes" et aux PME, qui les caractérisent, les innovations technologiques et organisatrices dont ils ont besoin pour faire face à la nouvelle compétition internationale. Plusieurs inventions ont été mises en place depuis quelques années en étroite coopération avec les différents sujets locaux, institutionnels et d'entreprises intéressés. Les interventions les plus importantes concernent les zones de Prato (textile), de Sassuolo (carreaux et céramique), de Como (soie) et le secteur du meuble. Elles ont avant tout pour but de joindre les synergies et le réseau d'interdépendances existant à

niveau local aux compétences d'un organisme comme l'ENEA, afin de fournir à ces zones et aux entreprises intéressées les innovations infrastructurelles, technologiques et organisatrices, qui resteraient autrement patrimoine exclusifs des grandes entreprises ou des secteurs mieux développés.

1.3 Le développement de cette méthodologie d'intervention est le fruit d'une tradition théorique et d'une expérimentation pratique plutôt riche en Italie, notamment dans certaines régions. Elle concerne surtout deux aspects, le développement et l'innovation; une analyse sur la "limite soutenable" du développement qui tienne compte des conditions spécifiques des districts industriels, n'a pas encore été élaborée.

1.4 La force des districts industriels est basée en premier lieu sur le niveau intégration/coopération entre les facteurs sociaux, économiques, politiques, culturels et même environnementaux. Par conséquent, au moins au début, le libre "accès" aux ressources environnementales a été la raison principale du décollage et de la croissance rapide de beaucoup de districts. Ceci a causé souvent un "encombrement" (concentration excessive) dans ces zones et un véritable "appauvrissement" de l'environnement lequel, compte tenu de ces origines, ne peut pas être résolu à travers des interventions isolées appliquées à une seule entreprise ou à un processus. D'autre part, des restrictions sur le

"facteur" environnement pourraient engendrer de vastes processus de crise étendus à tout le système économique.

1.5 Dans le cadre des interventions développées par l'ENEA, les aspects environnementaux et énergétiques revêtent souvent une importance considérable, même si au début l'aspect environnemental avait été étudié comme sujet spécifique par rapport à chaque typologie productive ou aux caractéristiques de chaque zone. Ainsi les réponses élaborées concernent deux aspects: la solution de cas urgents au niveau local ou l'introduction de "technologies propres". Seulement plus tard, grâce à l'évolution du débat sur l'environnement, on a pris conscience de la nécessité d'approfondir l'analyse afin de découvrir s'il y avait un lien spécifique entre la nature des districts et les questions environnementales qui y se produisent. Dans certains cas ce phénomène a été remarqué de façon très claire, comme dans le district de Sassuolo-Scandiano où se concentre la plupart de la production nationale de carreaux de céramique. Dans cette zone, faisant partie des zones déclarées par le Gouvernement "à haut risque de crise environnementale", la question environnementale est étroitement liée à la nature et aux problèmes dus à la croissance du district, au point que son développement futur a été mis en doute à cause d'une insuffisance croissante de "ressources environnementales" qui avaient été la condition principale pour son développement.

1.6 D'après l'expérience de L'ENEA dans d'autres districts, on a décidé de mener une étude spécifique sur "L'Environnement et les districts industriels". Vu la nouveauté du projet, son but principal est de développer une méthodologie spécifique d'analyse environnementale des districts à mettre au point à travers la réalisation d'un cas pilote dans un des districts déjà faisant l'objet d'interventions de l'ENEA. Ainsi on a choisi le district des céramiques où l'ENEA est active depuis beaucoup de temps grâce à des interventions de modernisation du système. Il s'agit du Projet ISTRICE. Ce choix a été décidé en tenant compte non seulement de la force du secteur en Italie, dû aussi à l'importance du secteur mécanocéramique, mais aussi des caractéristiques environnementales de la zone, plus exposée à cause de sa nature et de sa position aux risques d'une véritable crise écologique par rapport à d'autres zones.

## **2. Les districts industriels comme "écosystème" particulier: caractéristique de la méthodologie d'analyse; aspects environnementaux, technologiques, sociaux, économiques et institutionnels**

2.1 Compte tenu de son caractère innovatif, le projet a été développé dans plusieurs phases en commençant par

une étude préalable pour établir des hypothèses de base, des objectifs et des choix méthodologiques, suivie par une expérimentation sur le champ de Sassuolo-Scandiano.

2.2 Les deux hypothèses de base du projet sont les suivantes:

- La caractéristique fondamentale des districts et le point de force de leur développement en zones et contextes économiques et sociaux est représentée par le niveau d'intégration/coopération entre les facteurs sociaux, économiques, politiques, culturels et même environnementaux. Le libre "accès" aux ressources environnementales, notamment, a été au moins au début une condition importante pour le décollage et la croissance rapide de beaucoup de districts.

- Généralement les districts industriels sont caractérisés par un "encombrement", souvent cause d'un véritable "appauvrissement" de l'environnement auquel on ne peut pas faire face si on résout les problèmes séparément pour chaque entreprise ou processus.

2.3 Il faut considérer le district industriel comme un écosystème particulier dont les éléments principaux sont le territoire, ses habitants, les systèmes productifs qui y existent, les institutions qui le gouvernent, les parties sociales qui y sont actives et dont la vie dépend premièrement de l'équilibre entre ces facteurs.

Par conséquent, une intervention sur un seul type ou facteur d'un écosystème risque d'être inefficace, si non dangereuse pour les autres parties. Pour sauvegarder l'écosystème-district il faut donc déterminer avant tout son équilibre et sa récupération/conservation. Dans ces cas l'accord entre environnement et développement n'est plus seulement un désir, un souhait, mais devient une obligation. Il ne s'agit pas de contrôler le développement pour sauvegarder l'environnement, mais, au contraire, la sauvegarde de l'environnement est la condition même pour poursuivre le développement (ce n'est pas un hasard si on demande souvent de fixer des "plafonds", des limites, etc.).

2.4 L'objectif central du projet c'est l'individualisation d'un enchaînement d'interventions; les actions positives, les interdictions et les liens possibles n'ayant pas le but de résoudre les problèmes environnementaux en réduisant ou en éliminant l'un ou l'autre des acteurs, mais visant à la création de nouvelles opportunités et à la modernisation globale du "système" technologique-productif et socio-économique-institutionnel.

2.5 Au niveau de la méthodologie les principaux choix adoptés pour la phase opérationnelle sont les suivants:

- Pour les districts les méthodologies d'analyse/intervention environnementale sont inadéquates. Généralement les problèmes de pollution industrielle sont analysés comme problèmes d'origine ponctuelle et par conséquent on adopte des modalités d'intervention et des instruments tels que dépurateurs, filtres, etc. Dans le cas du district les problèmes ponctuels ne représentent qu'une petite part, souvent pas décisive, tandis que dans l'analyse de l'écosystème-district, de chaque élément et de leurs relations, on adopte le critère d'analyse du système comme élément central en utilisant des méthodes appropriées pour chaque partie spécifique intéressée avec une intégration progressive et un contrôle continu de ces parties.

- L'élément essentiel du projet concerne l'identification de la chaîne logique qui lie les différentes parties du système et qui est à la base des questions environnementales, afin d'en établir les causes du point de vue économique, organisateur et institutionnel. A cette fin il faut ajouter aux moyens traditionnels d'analyse les éléments les plus récents développés en matière d'environnement pendant les dernières années à niveau national et international, notamment pour ce qui concerne les rapports entre environnement et société (conscience de l'environnement de la part des populations, analyse économique-environnementale, etc.).

2.6 L'étude préalable est suivie de l'analyse détaillée de chaque partie de l'écosystème-district. Les éléments analysés sont les suivants: le système physique (ressources, paramètres environnementaux, facteurs de vulnérabilité de la zone, situation environnementale à l'intérieur/extérieur des entreprises, etc.); les scénarios productifs et technologiques, les conditions de travail et l'innovation, les politiques publiques en matière d'environnement, les aspects de perception environnementale de la part des populations et leur dynamique d'évolution. En même temps on a mené des études méthodologiques d'analyse économique-environnementale afin d'évaluer des interventions et des analyses visant à l'adoption d'interventions à moyen terme dans le cadre des questions environnementales les plus urgentes à résoudre.

2.7 En même temps on a démarré l'élaboration d'une méthodologie d'intervention à caractère préalable pour la minimisation des déchets des entreprises de céramiques. Dans ce cas aussi le secteur a été utilisé comme cas pilote en vue d'une méthodologie qui puisse être appliquée à toutes les PME et aux districts industriels.

Cette procédure planifiée et systématique a pour objectif premièrement de déterminer les possibilités de minimisation des déchets, à travers une analyse approfondie du processus et des flux de matière et d'énergie, et deuxièmement de déterminer les innovations éventuelles

et d'en analyser les possibilités de réalisation du point de vue technique et économique. Tout ceci peut fournir aux entreprises des informations et des instruments afin qu'elles puissent tenir compte de façon permanente du facteur environnement dans leurs choix et dans les plans d'entreprise. Les résultats pourront être utilisés par d'autres sujets institutionnels ou par des organismes actifs en matière d'environnement pour promouvoir l'introduction de technologies plus avancées et "propres".

Cette procédure ressemble beaucoup à une autre procédure développée par l'ENEA, celle de l'auditing énergétique, et peut y être reliée. Elle se base sur l'expérience des rapports avec les PME pour lesquelles une réduction des liens financiers, à travers les stimulants traditionnels, apparaît utile mais non décisive, tandis que la réalisation de services réels, avec le développement de méthodologies appropriées, d'aides techniques, organisatrices, de formation, et la valorisation maximale des processus innovatifs, tels qu'ils existent dans les districts, serait beaucoup plus efficace.

### 3. Application pilote des céramiques et des premiers résultats

#### Méthodologie d'analyse des districts

3.1 Les résultats des analyses expliquées ci-dessus en détail ont été élaborés par les experts de diverses disciplines au cours d'un travail dirigé sur le champ et qui a duré plus d'un an. Ces résultats ont été réunis avec les données d'autres interventions du Projet ISTRICE afin de fournir un cadre global et actuel sur les perspectives du secteur et sur la situation environnementale du district, indiquée par la suite.

#### - *Aspects économiques productifs*

Après la crise/restructuration au début des années quatre-vingts, le secteur connaît une phase de développement/consolidation, caractérisée par des processus de concentration et par des tendances productives positives, tout en tenant compte des variations conjoncturelles propres du secteur. En même temps le secteur mécanocéramique situé pour la plupart dans le même district, a conquis des positions de prédominance absolue au niveau international et joue aujourd'hui un rôle de premier plan dans le choix de développement du secteur en gardant un fort dynamisme. Grâce à ce dernier facteur la position italienne de leadership au niveau international n'est pas menacée et le secteur peut se présenter au rendez-vous de l'union des marchés avec suffisamment de force et de solidité.

- *Rapport avec les marchés, les services et le secteur tertiaire*

Ce sont les points les plus difficiles qui présentent en même temps des grandes chances pour la réalisation d'économies d'échelle et pour donner plus de compétitivité au secteur. L'intervention dans ces domaines est encore plus difficile à cause de la nature et de l'origine des entreprises qui imposent un changement des rapports traditionnels existant aux districts et entre les districts et l'extérieur dans une structure à "réseau".

- *La situation environnementale*

La crise de l'environnement concerne surtout les points suivants: l'appauvrissement progressif des nappes d'eau dû au déséquilibre entre besoins et ressources; la pollution de bore des nappes; la présence de décharges de boues toxiques et nuisibles non encore identifiées et non assainies, les problèmes environnementaux dus surtout aux transports. A long terme il faut considérer aussi d'autres éléments, tels que le recours accru et étendu aux matières premières d'importation, la pénurie d'autres ressources indispensables - notamment du territoire même, les incertitudes sur les résultats des assainissements nécessaires, les conséquences possibles de règlements de plus en plus restrictifs en matière d'environnement et d'urbanisme, et un niveau moins élevé d'acceptation de la part des populations d'un système économique-productif à caractère "d'invasion" et si lourd pour l'environnement.

- *Aspects institutionnels*

La politique environnementale adoptée par les institutions dans le district pendant les années soixante-dix, alors que les signes d'une débâcle environnementale étaient déjà bien évidents, représente sans aucun doute un exemple de la présence active et du "succès" au moins partiel, si rapporté à d'autres réalités du pays. Dans ce cas les interventions en matière d'environnement étaient celles de la première génération, à caractère surtout "réparateur", dont l'efficacité était due justement à l'état d'urgence de ces temps. D'autres facteurs furent le démarrage précoce d'une politique de secteur, la création d'organismes techniques qualifiés et fortement motivés, le niveau de coopération-consensus entre les sujets du district, la capacité de coordination de la part des institutions. Toutefois, l'aspect le plus important est représenté par la constitution d'un véritable "centre" de la politique environnementale, comme résultat de tous ces éléments.

La résolution des états d'urgence, les structures insuffisantes de plusieurs acteurs intéressés et une

aggravation de leurs rapports, sont les causes de la perte de force et de capacité d'expansion de l'action publique. Par la suite, le "centre" de politique environnementale donne lieu à plusieurs initiatives séparées, diversifiées; expression non plus d'une vision d'ensemble et organique, mais plutôt des intérêts spécifiques ou des vetos de chaque sujet.

**Méthodologies d'intervention à caractère de prévention pour la minimisation des déchets**

3.2 Le problème du développement de méthodologies susceptibles de minimiser les déchets pour les systèmes territoriaux et les PME a été étudié seulement récemment par certains pays (Projet PREPARE européen, PRISMA aux Pays Bas, etc.). Jusqu'aujourd'hui il y avait eu des expériences séparées d'entreprises de vastes dimensions concernant différentes méthodologies d'intervention (la méthodologie EPA d'importance considérable: "Waste minimisation Opportunity Assessment Manual").

Dans le cas de PME et de systèmes territoriaux, ces méthodologies restent toujours valables si adaptées en tenant compte non seulement des rapports entre les petites entreprises, mais aussi de l'ensemble des relations complexes avec l'environnement.

3.3 Les méthodologies de minimisation des déchets à caractère de prévention, présentent des aspects communs. Elles visent en premier lieu à surmonter les causes qui empêchent une intervention des entreprises dans la réduction des déchets, c'est-à-dire le manque de connaissance des déchets, de leurs coûts directs et indirects, une corrélation insuffisante entre valeurs environnementales et règlements actuels et futurs, l'isolement des équipes techniques compétentes, le manque de culture au niveau du management, etc. En deuxième lieu, ces méthodologies fournissent aux entreprises des données et des instruments leur permettant d'introduire les objectifs de réduction des déchets dans le plan global de l'entreprise. Les phases de méthodologies sont les suivantes: auditing d'entreprise, évaluation, proposition et renforcement des interventions, afin de déterminer et de donner une valeur à tous les bénéfices d'une réduction des déchets en termes de:

- coûts d'investissement et évaluation des avantages économiques;
- rapports avec les plans environnementaux internes et externes;
- rapports avec les plans d'investissement de l'entreprise.

3.4 La méthodologie développée pour l'application aux systèmes de PME prévoit la réalisation d'un auditing chargé d'analyser en détail les flux de matière et d'énergie à l'entrée et à la sortie, les transformations intermédiaires, les principales classes de déchets, les stockages et les voies d'écoulement. Sur la base des données enregistrées au cours de la deuxième phase on prépare une élaboration des hypothèses d'intervention divisées dans les deux classes principales: réduction à la source (divisée en trois sous-classes: changements des technologies, des processus ou des matériaux utilisés, amélioration des technologies existantes, modifications organisatrices/opérationnelles) et recyclage (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise). La troisième phase prévoit l'évaluation d'une partie des coûts directs et indirects liés aux solutions adoptées, de l'autre part les bénéfices d'une réduction du risque environnemental et de consommation énergétique, du risque pour la santé des travailleurs, des coûts pour l'élimination, le traitement et l'écoulement des déchets, des déchets de travail en général et donc des matériaux utilisés dans la production. En outre, on estime les avantages technologiques, de compétition et d'image, la réduction des risques dus à la violation des normes, les possibilités croissantes dans le présent et pour l'avenir, de dialogue et d'appréciation de la part des communautés locales, etc.

3.5 Cette procédure peut aussi être utilisée au niveau de chaque entreprise, même petite. Elle a été appliquée au district des céramiques, intéressant de façon plus étendue tout le système des entreprises; cette expérimentation concernait:

- la définition de l'échantillon d'entreprises et de lignes productives sur lesquelles les tests seraient effectués;
- l'analyse des résultats et l'évaluation des diverses solutions possibles, non seulement par rapport aux entreprises séparées, mais aussi dans leur ensemble, aux caractéristiques territoriales (possibilités d'économies d'échelle, de solutions intégrées dans le territoire, etc.) et à d'autres facteurs qui caractérisent le district (processus innovatifs, la présence de secteurs d'installation intéressés à un rôle de "sponsor" innovatif, le rôle exercé par les pouvoirs publics et par l'opinion publique, etc);
- la diffusion des résultats à toutes les entreprises et les sujets intéressés.

3.6 A présent, l'expérience est encore en cours et ne permet de donner aucune évaluation complète tant du point de vue méthodologique que des résultats

spécifiques atteints. Nous pensons pouvoir fournir une évaluation déjà suffisamment approfondie si non définitive, à l'occasion du prochain Colloque.

#### **4. Développements ultérieurs de méthodologies d'intervention préventive expérimentées en vue d'un développement "soutenable" dans les districts industriels**

4.1 A présent il est impossible de fournir une évaluation définitive de l'expérience encore en cours, faute de plusieurs données d'analyse et de contrôle. Compte tenu de la nature du projet, nous pouvons prévoir dès maintenant qu'il faudra réaliser non seulement des adaptations mais aussi d'ultérieurs développements. Les premiers résultats montrent des caractéristiques spécifiques pour le secteur des céramiques, et en général pour les districts, ce qui confirme l'utilité de méthodologies d'intervention en matière d'environnement spécialement pour ce type de zones-systèmes.

4.2 Bien qu'il ne soit pas encore complet, le cadre élaboré pour les districts des céramiques pose des questions sur les limites d'expansion industrielle telles qu'elles existent en pratique, sur les dynamiques à prévoir en matière de liens, coûts correspondants et donc de la compétitivité même du système à long terme. Pour le district des céramiques, comme pour d'autres districts, au delà des questions environnementales plus immédiates, reste à résoudre la question structurelle concernant la compatibilité entre le système environnemental des équilibres très délicats et un système économique-productif solide, très compétitif et encore dynamique, avec de possibilités/nécessités d'ultérieures phases de croissance.

Face à cette force et à la solidité du secteur céramique, une aide publique plus générale risquerait d'accélérer le type de dynamique déjà en cours et les processus mêmes qui sont à l'origine des points de crise environnementale, tandis que la vitalité des districts présente les conditions pour une expérience plus avancée d'innovation et de "développement soutenable" susceptibles de résoudre de façon organique les problèmes structurels dont nous avons parlé.

La force et le caractère dynamique du secteur, les capacités technologiques dont il dispose en commun avec le secteur mécanocéramique, les expériences et les "succès" atteints dans le passé par les divers sujets - institutions et entreprises - dans le domaine environnemental, la poussée économique même due probablement à la conscience du fait que le cadre environnemental peut limiter ou freiner la croissance s'il n'est pas traité de façon appropriée, tous ces éléments de

l'écosystème-district imposent une nouvelle façon d'aborder le problème du développement.

4.3 Ainsi, on a proposé de programmer un ultérieur développement du Projet comme passage de l'état surtout analytique réalisé jusqu'ici, à l'état plus opérationnel-expérimental, à travers la préparation d'interventions sur trois différents niveaux:

- domaine technologique: méthodologie préventive de minimisation des déchets; observatoire technologique; développement de technologies "propres" et à consommation réduite de ressources, etc;

- domaine territoire-infrastructure: initiatives de réqualification de l'environnement; système de transports, etc;

- domaines politiques publiques et systèmes d'aide décisionnelle: méthodes pour l'adoption de "technologies meilleures disponibles"; dynamique de la demande en matière d'environnement; système de "monitoring" et contrôle public; développement de

règlements; méthodes d'évaluation et allocation de finances publiques, etc.

Parallèlement, une autre proposition prévoit l'institution d'un "centre" de la politique environnementale basée sur une nouvelle conception de la situation du district, mise à jour et partagée par les différents sujets avec la participation directe des sujets plus importants situés dans le district et en étroite coopération avec la présence et la politique des différentes institutions du territoire.

4.4 A présent ces propositions font l'objet d'évaluation de part de l'ENEA et des autres sujets intéressés, en premier lieu de la région Emilie Romagne, avec laquelle on a développé toutes les précédentes phases du projet.

Au niveau plus spécifiquement scientifique, l'ENEA est en train d'évaluer les résultats du projet dans son ensemble. Une fois toutes les phases terminées, ces résultats seront réunis et diffusés, tandis que pour le moment ils ont été publiés séparément dans des études spécifiques.

## LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

### L'EXEMPLE DU LIMOUSIN

**M. Claude HUSSON**  
Coordonnateur de l'étude prospective  
"LIMOUSIN 2007"

En entreprenant dès 1987 d'étudier son avenir possible à vingt ans, le Limousin s'est affirmé en précurseur de la prospective territoriale. L'expression "développement durable", qui naissait alors avec le rapport Brundtland, ne figure dans aucune des huit cent cinquante pages de "LIMOUSIN 2007", mais l'idée était en germe. Elle se fit en filigrane du rapport, elle s'exprime dans quelques analyses ou propositions.

"Dans le monde qui va profondément évoluer dans les vingt prochaines années, pourquoi ne pas imaginer, tant en Occident que dans les pays du tiers monde, une véritable mutation dans les esprits et les comportements? Une meilleure connaissance des réalités peut y contribuer et permettre des interrogations qui devraient susciter la réflexion." (rapport général page 201).

"Compte tenu des enjeux... et des défis à surmonter, le Limousin ne peut pas se permettre le "chacun pour soi" qui serait suicidaire. C'est à ce prix que peut être reconstitué un réseau de centres de services et que pourra être créé un environnement susceptible d'attirer et de retenir activités et populations." (rapport général page 361).

"Avec l'Auvergne, le Limousin est la seule région qui figure parmi les moins polluées à la fois pour les rejets toxiques et les rejets organiques. Etre aujourd'hui un pays "vert", disposant notamment d'eau pure exigée par des activités telles que la fabrication de composants

électroniques, c'est posséder un atout économique pour demain." (rapport du groupe de travail des activités productives pages 162-163).

Tout ceci, néanmoins, restait encore timide. A l'exception de quelques considérations sur la nature de matière première industrielle de l'eau, de l'espace, de l'air, le rapport ne considérait l'environnement et la qualité de vie du Limousin qu'en tant qu'atouts de la région pour générer un développement qu'on peut qualifier de "classique" ou "néo-classique" par référence aux activités recourant aux nouvelles technologies.

La phase d'actualisation et approfondissement de l'étude qui s'est achevée l'été 1992, et qui est en elle-même une innovation méthodologique, a accordé au développement durable une place bien plus considérable. Celui-ci est vite apparu aux experts comme un lieu de convergence des préoccupations ou espérances de la région. Le Limousin a commencé à redéfinir son avenir dans le croisement des deux faits porteurs d'avenir majeurs que sont la mondialisation de l'économie et la nécessité de la mise en œuvre à l'échelle du monde d'un développement durable.

La mondialisation apporte au Limousin une très forte valorisation de sa situation géographique. A l'échelle de la France, il présente encore un certain nombre de retards en matière de réalisation d'infrastructures de communication. Il en va tout autrement à l'échelle

mondiale, qui est celle à laquelle se situe la réflexion sur les activités futures. En leur état actuel, les infrastructures existantes placent, pour un investisseur japonais ou américain, le Limousin dans la grande région desservie par Paris. Avec, à proximité, tous les avantages de l'agglomération parisienne... mais sans ses inconvénients. Le Limousin se positionne donc à la fois comme un territoire d'efficacité économique et un territoire de qualité de vie. Il améliore rapidement les données du premier terme et veille à préserver et améliorer encore ceux du second. Ainsi voit-il s'affirmer la possibilité de retourner en avantage des faiblesses telles qu'une densité de population inférieure de plus de moitié à la moyenne nationale et la contrainte d'avoir à affronter de difficiles conversions d'activités (agriculture, industries de défense ou manufacturières).

Trois champs d'exploration sont ouverts pour fonder une politique résolument offensive du Limousin comme région d'excellence du développement durable. La prospective a permis de les explorer pour que la région puisse s'y engager avec assurance.

La qualité même de l'environnement et des conditions de vie constituait la base nécessaire de l'affirmation du Limousin par rapport au nouveau modèle qui se met en place. Le développement durable est partout nécessaire et va donc partout s'imposer mais comme pour les autres activités, il est des territoires qui lui sont plus ou moins adaptés. Le Limousin a pris conscience qu'il est de ceux où l'adaptation sera la plus aisée.

Le second champ d'exploration est celui de l'aptitude à l'accueil de nouvelles activités qu'elles soient nouvelles en elles-mêmes et partout, ou simplement pour un territoire du fait d'un transfert. Dans cette dernière catégorie se rangent toutes les activités dont la concentration sur une même zone géographique a généré des nuisances d'encombrement. L'espace limousin deviendra un espace de desserrement de tout premier ordre au fur et à mesure que le développement durable s'imposera. Limousin: terre de relocalisation d'hommes et d'activités. L'avenir n'appartient pas nécessairement à la "banane bleue".

La troisième voie du développement durable est celle des activités qui lui sont directement liées et qui permettront sa mise en œuvre. La géographie est ici moins importante. On peut fabriquer du matériel d'assainissement des eaux au bord des rivières les plus polluées. Le Limousin aurait pu être démuné d'entreprises de mise en œuvre du développement durable. Ce n'est heureusement pas le cas. Dès maintenant, des entreprises du complexe céramique de Limoges ont élargi leurs fabrications à celles de "machines pour l'environnement". On citera, parmi bien d'autres, l'exemple d'une entreprise de céramique sanitaire qui a

mis au point un concasseur d'éviers et sièges qui fera probablement partie des équipements d'élimination des rejets urbains solides.

Il faut aussi souligner l'atout de toute première importance que représente l'implantation en Limousin de l'Office international de l'Eau et d'une filière eau à l'Université de Limoges. Un nombre croissant d'étudiants et de stagiaires y séjourneront venant du monde entier. Ils y découvriront tous les matériels à utiliser.

Allant au devant des préoccupations de la Communauté, le Limousin est à l'origine d'un programme de formation aux métiers du traitement des déchets. Il vient de signer avec la Communauté de Valence un accord général de coopération en matière d'environnement, qui doit être le premier de ce type signé en Europe. Des négociations sont en cours en Bavière et aussi en Pologne à Gdansk.

Ainsi le développement durable placé dans le long terme d'une prospective territoriale fait-il renaître l'espoir dans une région que ce siècle n'a pas épargnée. Même les dénonciations de l'élevage bovin par Rifkin et les écologistes américains y apparaissent comme une chance à saisir, car ce qui est dénoncé, ce n'est pas l'activité, c'est son mode d'exercice. Là où on pratique l'élevage extensif, le message peut être reçu positivement.

Le développement durable ne résoudra certes pas toutes les difficultés de cette région mais il lui permet déjà d'envisager autrement l'avenir. La prospective, qui annonce d'inévitables ruptures, souligne en même temps la modernité à exploiter d'une vieille province.

Dans un texte de présentation du Manifeste "Changer de Cap", les industriels français qui en sont signataires ont écrit avec raison que "les chefs d'entreprises qui auront su intégrer à temps le double défi du développement économique et de la préservation de l'environnement disposeront d'atouts concurrentiels majeurs dans la compétition internationale".

Les territoires aussi, s'ils savent le voir, et c'est à la prospective de les aider à le discerner. Modèle urbain, modèle de vie, modèle économique, différeront demain de ce qu'ils sont aujourd'hui. Le colloque du Conseil de l'Europe met, avec raison, l'accent sur ces changements, ces défis pour la société européenne. Pour le monde dans sa globalité où chaque territoire a à se redéfinir. Pour certains d'entre eux, le développement durable est une opportunité qu'il leur faut savoir saisir.

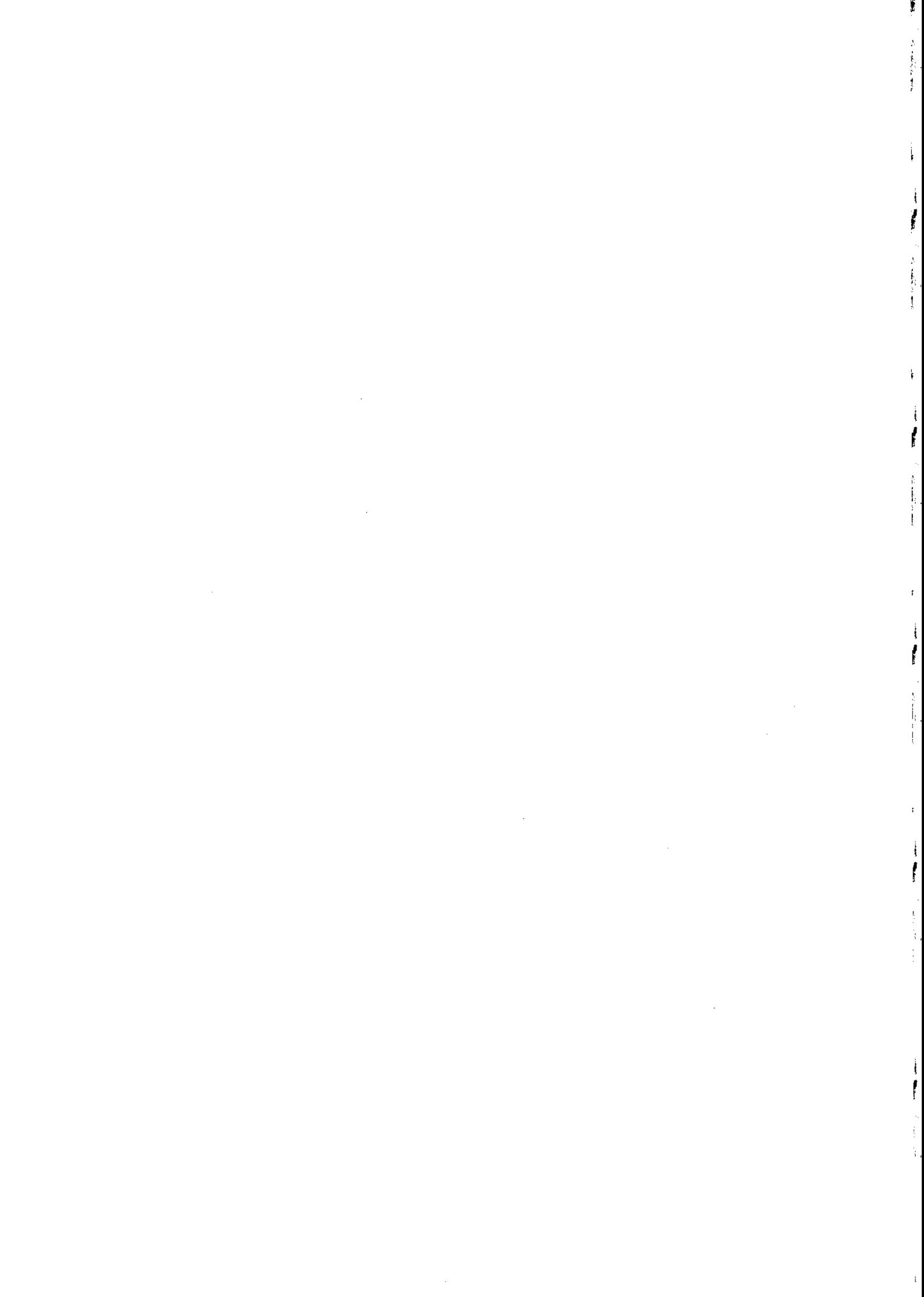
### THEME 3

## REPARTITION DES COMPETENCES ET DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE DECISION – COMMUNAUTE EUROPEENNE, ETATS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES – OÙ SITUER L'EQUILIBRE ENTRE DECENTRALISATION ET NECESSITE D'ASSURER LA COHERENCE DES DECISIONS POUR TENDRE VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE – ET DONC COORDONNE – DE L'EUROPE?

**PRESIDENT DE SEANCE:** M. Alain CHENARD  
Membre de la Commission Permanente de la Conférence  
des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe,  
Président de la Délégation française, Nantes

#### RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Jean-Claude NEMERY Université de Reims, Reims .....	115
M. José Alberto ZARAGOZA RAMEAU Secretario General de Planificacion, Ministerio de Obras Publicas y Transportes, Madrid .....	121
M. Armand MONNEY Sous-Directeur, Office Fédéral de l'Aménagement du territoire, Berne .....	125
Prof. Urlan WANNOP Université de Strathclyde, Glasgow .....	133



**REPARTITION DES COMPETENCES ET DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE DECISION - COMMUNAUTE EUROPEENNE, ETATS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES - OÙ SITUER L'EQUILIBRE ENTRE DECENTRALISATION ET NECESSITE D'ASSURER LA COHERENCE DES DECISIONS POUR TENDRE VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE - ET DONC COORDONNE - DE L'EUROPE ?**

**M. Jean-Claude NEMERY**  
Université de Reims  
REIMS

L'Europe paraît décidée depuis deux ans à assurer une véritable mutation de sa politique régionale pour la transformer en une véritable politique de l'aménagement du territoire européen.

Le processus de la réflexion est largement entamé avec la production par la Commission de la Communauté européenne du document "Europe 2000" sur les perspectives de développement du territoire communautaire.

La D.A.T.A.R. en France et l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung en Allemagne ont produit en commun une étude sur les "Perspectives de l'aménagement du territoire européen".<sup>1</sup>

Plusieurs dispositions du traité de Maastricht concernant notamment la création du "Comité des Régions" et la définition "du principe de la subsidiarité" dans la répartition des compétences concourent à organiser un système institutionnel.

La création par la D.G. XVI du comité spatial de développement chargé de réaliser des études prospectives va également dans ce sens.

Plusieurs principes peuvent fonder l'organisation de l'aménagement du territoire européen.

**La péréquation horizontale:** il faut mettre en œuvre des efforts de redistribution non seulement entre personnes riches et personnes pauvres, mais aussi entre les espaces en développement et les espaces en régression. Cela suppose une réduction des disparités et une plus grande recherche de la cohérence.

**La différenciation:** la mondialisation de l'économie renforce la nécessité de maintenir les cultures, les différences. Les peuples d'Europe sont différents, les cultures régionales veulent s'exprimer. Ainsi, doit-on rejeter toute tentation d'imposer un modèle unique de développement économique et social.

Ces principes peuvent fonder de nouvelles compétences communautaires à condition que soient précisés les modes d'organisation de l'espace européen et les mécanismes de mise en cohérence du système institutionnel.

## **I. LES MODES D'ORGANISATION DE L'ESPACE EUROPEEN**

L'Europe actuelle se caractérise par des systèmes institutionnels hétérogènes. Son intérêt est de faire travailler ensemble ces systèmes et non pas de les niveler selon un modèle pré-établi.

---

1. D.A.T.A.R.; A.R.L.: Perspectives de l'aménagement du territoire européen, Hanovre, Paris, 1992, 196 p.

Le rôle nouveau que doit jouer la Communauté en matière d'aménagement du territoire résulte des dispositions de l'Acte Unique Européen: le but assigné à la politique régionale européenne est le renforcement de la cohésion sociale de la Communauté. Il s'agit de corriger des disparités régionales à l'intérieur de la Communauté de manière à offrir plus tard aux citoyens de toutes les nations qui la composent des chances à peu près égales de développement. La mission de la Communauté est donc de mener une action compensatoire et redistributrice mais aussi, dans la perspective plus large de l'aménagement du territoire européen, de promouvoir une organisation volontaire de l'espace qui favorise le développement économique et minimise les coûts.

Les Etats jouent un rôle fondamental en matière d'organisation de l'espace. Responsables de l'application des traités et du droit dérivé, les Etats sont les moteurs de la construction communautaire et les premières autorités organisatrices du territoire. Aux yeux des peuples, ils portent la responsabilité essentielle de l'aménagement de leur territoire; c'est à eux qu'il revient en premier lieu de créer les conditions de l'intégration harmonieuse de leur territoire dans l'ensemble européen. Affaiblir leur compétence aurait pour conséquence de transférer à la Communauté la responsabilité d'assumer l'effort de solidarité vers les espaces en retard, en difficulté et en déclin. Les Etats ne peuvent pas abandonner leur pouvoir de péréquation financière, sociale et politique.

Les régions ou plutôt les couples "région-ville" aspirent à jouer un rôle fort dans la dynamique européenne d'aménagement du territoire. Elles ont accédé pour bon nombre d'entre elles à une sorte de "personnalité européenne" grâce à leurs propres forces plus qu'à des mécanismes institutionnels. Cet élan doit être encouragé car l'Europe a besoin d'acteurs publics forts et porteurs de projets. Toutefois, les régions et les villes devront assumer l'ensemble des avantages et des contraintes de l'aménagement du territoire: participer à un projet communautaire de développement économique et social avec tous les aspects positifs qui en découlent, mais aussi participer aux mécanismes de péréquation et de solidarité qu'impose toute politique d'aménagement du territoire.

La définition des rôles respectifs de ces trois autorités organisatrices du territoire suppose que leur champ d'intervention soit précisé.

Avec le Grand Marché, dont la réalisation témoigne de la volonté des Européens de se donner les moyens de leur développement en vue d'aboutir à une Union Economique et Monétaire, traiter de l'avenir du territoire européen, c'est aussi, pour chaque collectivité s'interroger sur le devenir de son territoire et de ses responsabilités dans un cadre élargi.

La double dynamique, économique et politique, impose de réfléchir à une conception globale de la prise en charge de l'aménagement du territoire par l'ensemble des collectivités

concernées; et elle invite à une clarification de la compétence communautaire en ce domaine, par rapport aux Etats et aux collectivités subnationales. Une telle conception doit prendre en compte les caractéristiques essentielles de la Communauté européenne, et en particulier, le fait que le degré d'intégration de la Communauté paraît déjà dépasser, dans bien des domaines, celui d'une simple confédération, même s'il lui en manque les compétences diplomatiques et militaires.

Association libre d'Etats et de nations qui se distinguent par la diversité de leurs cultures, de leurs systèmes juridiques et de leurs systèmes politiques, la Communauté connaît également une grande diversité de situations pour ce qui touche à l'aménagement du territoire.

Aux disparités régionales s'ajoutent, en effet, l'hétérogénéité des structures administratives, la diversité des conceptions de l'aménagement lui-même et de l'importance très inégale que chaque Etat accorde à celui-ci.

L'aménagement du territoire européen doit compléter l'approche économique et exprimer la volonté d'intégration de la dimension spatiale dans la recherche de solidarités interrégionales. Pour obtenir une évolution harmonieuse de l'ensemble des régions européennes, et une plus grande cohésion économique et sociale, il faut en effet, prendre en compte les aspects spatiaux de l'organisation des relations interrégionales.

Les décisions d'intérêt général, relatives au développement économique et spatial, impliquent un examen de la répartition des pouvoirs entre les institutions de la Communauté, et la définition de nouveaux partages de compétences, corrélatifs à la mise en place d'une véritable Union Politique.

Ce partage des responsabilités doit être fondé sur le critère d'efficacité. Si la question peut être traitée régionalement et localement, la compétence doit être locale.

La construction de la Communauté européenne s'est opérée par une association par étapes des Etats. Les Etats restent souverains, mais, dans leur intérêt propre, aussi bien que dans l'intérêt commun, ils ont accepté d'être, ensemble, des "co-décideurs", et c'est le cas, en particulier, au sein du Conseil des Ministres. Les relations internes à chaque Etat relèvent de la souveraineté de chacun d'eux.

La prise en compte des objectifs des articles 130 A et C dans les politiques communes et la coordination des politiques nationales justifient qu'une politique communautaire de l'espace européen soit associée aux politiques structurelles, comme les Ministres chargés de l'aménagement du territoire l'ont proposé lors de la réunion de Rome, en décembre 1990; et ceci d'autant plus que cette politique est rendue nécessaire pour la mise en cohérence des différentes actions que l'on vient d'évoquer.

Cette mise en cohérence impose une réflexion sur les mécanismes de coopération verticale et horizontale des autorités organisatrices. Chaque collectivité doit trouver sa place dans un système relationnel fonctionnant sur la base du partenariat et du respect des attributions de chacun.

## II. LES PRINCIPES DE MISE EN COHERENCE DU SYSTEME INSTITUTIONNEL

Un système institutionnel hétérogène mais harmonieux implique que soit repensée la coopération verticale dans le sens d'une mise en cohérence souple organisée autour des principes de subsidiarité, de compatibilité et du recours au procédé contractuel.

La coopération horizontale recouvre la coopération transfrontalière et interrégionale. Elle doit être organisée dans le cadre institutionnel commun à l'ensemble des Etats.

La coordination disciplinaire suppose une mise en cohérence des politiques sectorielles: transport, agriculture, villes, etc.

### 1. Mise en cohérence et coopération verticale

Pour prévenir ou corriger une aggravation des disparités régionales que pourraient générer le Grand Marché et, bientôt, l'Union Monétaire, il faudra appuyer toutes les initiatives et renforcer les capacités de développement aux niveaux local et régional, puisque c'est là que se prennent les décisions réelles concernant l'utilisation des sols, et c'est là que se réalisent les investissements.

Une telle approche, suivant le principe de subsidiarité, nécessitera, en même temps, à côté des éléments de solidarité interrégionale exprimés en aides financières, le renforcement des compétences en matière d'aménagement du territoire, à tous les niveaux de décisions, y compris celui de la Commission de la Communauté européenne, pour éviter la dispersion d'une ruineuse concurrence entre villes et régions.

Le renforcement des institutions responsables de l'aménagement du territoire devrait obéir à deux principes.

D'un côté, les compétences des niveaux supérieurs - surtout des instances européennes et celles des Etats - devraient leur permettre d'assurer un cadre de développement cohérent, tout en évitant de constituer de nouvelles limites à la prise en compte des propositions, des initiatives et des décisions concrètes des niveaux inférieurs, en particulier des communes et des groupements intercommunaux.

D'un autre côté, les principes de développement à retenir et les règlements cadres à établir, pour les échelons territoriaux supérieurs - là encore essentiellement pour les instances européennes et étatiques - devraient laisser aux

institutions de niveaux inférieurs toute la liberté nécessaire d'appréciation des données de base propres à chaque territoire, et de prise en compte des situations concrètes, des traditions et des souhaits spécifiques de la population.

Ces remarques conduisent à penser que les règles de concertation à établir, à l'intérieur du futur système d'aménagement européen, devraient tenir compte de la pluralité des niveaux spatiaux de gouvernement et assurer leur interdépendance, avec une double obligation d'intégration, dans la mesure du raisonnable, des plans et programmes des niveaux supérieurs dans ceux des niveaux inférieurs, et de prise en considération par les niveaux supérieurs des situations et des objectifs de développement de chacune de leurs entités inférieures.

Finalement, l'organisation des concertations, tout particulièrement en ce qui concerne l'obligation de consulter les représentants des unités spatiales voisines et d'obtenir leur participation active, doit se traduire par des cadres de travail assurant flexibilité et efficacité, dans le respect des différences de statut existant entre petits états-régions, d'une part, et grands pays comprenant plusieurs régions, d'autre part, ainsi que de la spécificité des problèmes de coopération transfrontalière.

Le recours du principe de compatibilité (différent de la mise en conformité) devrait à la fois inciter à la cohérence, à la négociation et garantir un espace de liberté dans les cadres de référence définis aux niveaux communautaire et étatique.

### 2. Coopération horizontale, coopération interrégionale et transfrontalière

Dans l'espace européen, on assiste au développement de multiples formes de coopération entre régions mais aussi les villes et autres collectivités. Ces formes institutionnelles de coopération dépendent de la législation propre à chaque Etat.

Il est nécessaire au plan communautaire de définir un cadre juridique, adapté à ce type de relations, commun à l'ensemble des Etats. Les collectivités doivent avoir à leur disposition une série d'outils permettant la mise en commun de tâches de gestion, et la structuration d'initiatives communes.

La réalité qui oblige, aujourd'hui encore, plus de trente ans après la décision de créer les Communautés européennes, les autorités des régions frontalières à faire passer par leurs gouvernements nationaux tous les projets d'accords avec les régions limitrophes d'un pays voisin, ne correspond pas à l'intention de l'Acte Unique, et, risque de discriminer de façon négative les régions frontalières, ainsi restreintes dans leurs possibilités de coopération réelle bien davantage que ne le sont les régions intérieures à un pays, dont tous

les voisins appartiennent au même Etat, et donc à un système juridico-administratif commun et identique.

Les régions frontalières ne pourront, pour la plupart, réellement profiter de l'intégration européenne qu'à condition que les obstacles à la coopération existant actuellement soient éliminés.

Ces obstacles résident, en premier lieu, dans la variété des systèmes de droit public et la multiplicité des interprétations de la souveraineté nationale, qu'il faudra modifier en tant que de besoin pour harmoniser les législations et les rendre cohérentes avec les objectifs de l'intégration européenne. De nouvelles institutions juridiques devraient être créées. Le recours au groupement européen d'intérêt économique serait une solution possible supposant simplement une adaptation par chaque législateur.

Le fait que les communes situées de part et d'autre d'une frontière nationale ne puissent pas s'organiser en associations intercommunales de droit commun, ou prendre des décisions directement exécutoires sur l'utilisation des sols, ou bénéficier de moyens financiers suffisants, pour résoudre les problèmes de bon voisinage dans des zones urbaines qui s'étendent sur le territoire de deux ou de trois Etats, maintiendrait une discrimination incompréhensible.

Parmi les tâches prioritaires, les représentants des régions frontalières et les représentants européens et nationaux devront s'attacher à élaborer, ensemble, un code de coopération transfrontalière qui fournisse des solutions aux différentes situations réelles de coopération transfrontalière.

Dans le cas des accords à passer pour des associations concernant les frontières extérieures de la Communauté, l'on pourrait utilement prendre référence sur les conventions-cadres préparées par le Conseil de l'Europe.

Seule la participation de tous les niveaux territoriaux, et principalement des collectivités locales, des régions, des Etats et de la Communauté européenne, à la recherche du meilleur accord sur les actions concertées relevant des compétences de chacun, pourra créer une véritable Union Politique. Une organisation du territoire, disposant de moyens pour modeler son avenir, à tous ces niveaux politiques, y jouera un rôle fondamental.

La création d'une institution permanente, telle qu'un Observatoire du Territoire Européen, indépendant, et disposant de moyens techniques suffisants, apportés par la Communauté européenne et les Etats membres, serait à étudier à cet effet.

### III. LES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES

L'Acte Unique Européen a confirmé et précisé la voie à suivre pour renforcer la politique de développement régional dans le cadre européen. Le but assigné

explicitement à la politique régionale proprement dite est le renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté.

La mission de la Communauté - de son Parlement autant que de sa Commission - est donc, d'un côté, de mener une action compensatoire redistributive, pour corriger des disparités régionales à l'intérieur de la Communauté, et, d'un autre côté, d'appuyer la création de meilleures conditions de développement des régions en retard, de manière à offrir ainsi aux citoyens de toutes les régions et nations européennes des chances égales de développement.

La recherche d'une cohérence communautaire, pour la réalisation des objectifs définis par les articles 130 A et C, serait favorisée par l'établissement d'un *document sur l'évolution du territoire de la Communauté*, dégagant les tendances et clarifiant les enjeux.

Un tel document devrait:

- d'une part, enregistrer les orientations et les programmes qui, dans chaque Etat, sont susceptibles d'avoir un impact dépassant les limites du territoire national, et,
- d'autre part, exprimer les priorités pour les interventions communautaires. La Communauté s'est engagée dans cette voie avec l'élaboration du document "Europe 2000", qui, toutefois, n'inclut pas les programmes des Etats.

Ce document prendrait la forme de recommandations dont les Etats membres pourraient s'inspirer dans l'édiction de leur propre document d'aménagement.

Les organes de la Communauté auraient deux tâches principales.

La première tâche consisterait à dresser et à réviser régulièrement un Schéma européen d'Aménagement du Territoire qui contiendrait ceux des objectifs de développement spatial des Etats et des Régions, jugés d'importance européenne, comme par exemple les pôles de développement, les zones d'intégration transfrontalière et les infrastructures de transport prioritaires...

Cadre de référence pour tous les décideurs publics et privés, notamment pour les gouvernements nationaux et pour les collectivités régionales et locales, un tel schéma constituerait une aide à la décision à long terme.

Pour être clair et complet, ce Schéma européen nécessiterait que les Etats et les régions fournissent des informations précises sur la localisation des éléments d'importance européenne, et qu'ils disposent de la responsabilité d'ajouter, à leur niveau et pour leur territoire, les éléments d'importance nationale ou

régionale, en application des recommandations de la Commission de la Communauté européenne.

La deuxième tâche de la Communauté concernerait la traduction des objectifs du Schéma européen en décisions sur les priorités de programme et d'action dans les domaines politiques qui relèvent de la compétence européenne.

A l'évidence, de telles compétences conduisent à conférer au Parlement Européen un rôle plus important équivalent

à celui du Conseil des Ministres, et à concevoir et mettre en place un organe réellement représentatif des régions, pour exprimer et faire connaître, au plus haut niveau, le point de vue des régions, donner les avis nécessaires, et enregistrer directement les souhaits globaux de coordination interrégionale.

Le comité des régions dont la création est prévue par le traité de Maastricht devrait tout naturellement remplir cette mission nouvelle.

## **DISTRIBUTION DES COMPETENCES ET DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PARMIS LES DIFFERENTS NIVEAUX DE DECISION - COMMUNAUTE EUROPEENNE, ETATS ET ENTITES TERRITORIALES**

**M. José Alberto ZARAGOZA RAMEAU**  
**Secretario General de Planificacion**  
**Ministerio de Obras Publicas y Transportes**  
**MADRID**

### **INTRODUCTION**

Le problème posé par la construction d'un Etat supranational - l'Etat européen - en ce qui concerne la consolidation démocratique de la société communautaire exige une étude attentive de la répartition des compétences dans cet Etat. Il faut savoir qui détient les compétences se rapportant à certaines politiques qui s'appuient sur une base démocratique ample et solide dans les Etats décentralisés. Nous aborderons, en particulier, le sujet des compétences sur l'aménagement du territoire en étudiant la façon dont la Communauté les mène à terme.

### **LA CONSTRUCTION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE**

Peut-être que le problème sous-jacent dans la plupart des questions que nous nous posons à propos de la construction communautaire consiste-t-il à répondre de façon adéquate à la question: comment passer de la démocratie dans l'Etat national à la démocratie dans l'Etat transnational? La réponse simpliste de reproduire à une échelle différente ce qui existe déjà au niveau national n'est pas une réponse évidente. L'analogie historique est trop imparfaite pour nous permettre de tirer cette conclusion simpliste car dans les pays où surgit la polyarchie, les structures sociales et les consciences de nationalité sont déjà bien enracinées,

alors que les structures politiques et la conscience sociale des sociétés transnationales sont et seront faibles dans les prochaines années.

Comme nous le savons tous, l'existence d'un Etat exige trois attributs essentiels: territoire, population et souveraineté. Un Etat démocratique serait celui où la souveraineté nationale réside dans le peuple qui est la source de tous les pouvoirs de l'Etat. Dans ce sens, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui représente le peuple. A son tour, le Gouvernement répond de sa gestion devant le Parlement et la justice elle-même émane du peuple. Cependant, la démocratie en tant que système de Gouvernement a souffert les avatars du temps, tout comme l'homme qui la créa. Le développement des sociétés avancées et l'internationalisation récente de la société ont conduit à l'adoption de politiques de plus en plus complexes.

La mobilisation de l'intelligence spécialisée au service du gouvernement démocratique a été une tentative héroïque et en général heureuse d'adaptation de la démocratie à l'accablante complexité des politiques publiques. Or, que se passe-t-il si l'énorme complexité des politiques publiques-clés fait que les citoyens moyens ne soient plus capables de discerner lesquelles servent le mieux leurs intérêts?

Dans ces situations-là, nous ne pourrions pas établir que les démocraties avancées sont le résultat de l'ajout de la

capacité des "tuteurs" à la souveraineté populaire, sinon peut-être le résultat de l'ajout des symboles de la démocratie à la tutelle de fait des élites des politiques publiques.

Un pays démocratiquement avancé pourra-t-il, dans l'avenir, empêcher ce glissement vers un gouvernement de fait à charge de quasi tuteurs? Ne sera-t-il pas beaucoup plus facile d'éviter ce glissement dans le cas du passage d'une démocratie nationale avancée à une démocratie transnationale avancée?

Nous risquons que la transformation vers une démocratie transnationale, au lieu de donner origine à un élargissement de l'idée démocratique au-delà de l'Etat national, marque la victoire de fait de la tutelle.

L'erreur de fond consiste à croire que nous pouvons réaliser une communauté européenne sans la pourvoir de ce qui peut assurer son existence réelle. En effet, l'existence du "déficit démocratique", si commenté, est le résultat de l'absence d'institutions démocratiques appropriées.

Dans une société réellement démocratique, le pouvoir, quel qu'il soit, doit être réparti entre le plus grand nombre possible d'individus, et l'application de ce principe est le meilleur moyen d'atteindre et de maintenir la liberté, de garantir à chaque individu un plein développement et exercice de ses capacités. Par contre, au niveau institutionnel européen trop de pouvoirs ont été délégués à la Commission de Bruxelles et à son Président, et, en même temps, le Conseil Européen des Ministres représente les Etats et non l'Europe (c'est-à-dire les Européens).

Les points précédents ont voulu matérialiser le problème d'un Etat supranational où se posent des thèmes-clés pour la consolidation démocratique de la société. Dans ce sens, il est intéressant d'approfondir la répartition des compétences entre la structure technique qui s'appuie sur une base démocratique réduite et les compétences que détiennent les Etats, régions et municipalités qui reposent sur des principes constitutionnels et des bases démocratiques plus amples.

#### **LES COMPETENCES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

De tous les pouvoirs et compétences qui découlent de la souveraineté nationale, je me référerai à ceux qui sont liés à l'aménagement du territoire. Cet aménagement configure deux des attributs essentiels dont a besoin un Etat afin de subsister: le territoire et la population.

En principe, la Communauté Economique Européenne n'a aucune compétence en ce qui concerne l'aménagement du territoire mais elle a des compétences en matière de politique régionale. Il convient d'insister sur ce point parce qu'il existe une tendance à confondre les deux concepts ou du moins à établir une certaine osmose entre les deux.

La politique régionale est une politique ayant une finalité redistributive qui trouve son origine dans l'instrumentalisation de flux de revenus de certains territoires vers d'autres. A l'origine, il s'agit d'un strict mécanisme financier reposant sur la construction du principe de solidarité et de cohésion économique et sociale. La transformation de ces fonds en projets concrets est une étape ultérieure qui peut, ou non, être réalisée par le même organe qui alloue les fonds.

Par contre, les compétences sur le territoire sont détenues par l'administration locale et régionale. L'aménagement du territoire s'identifie davantage avec les décisions qui s'articulent et influencent directement l'espace ou le territoire, c'est-à-dire sur le "comment" et le "où" sont dépensés les fonds qui découlent d'une certaine politique sectorielle centrale, régionale ou locale. Deux exemples opposés clarifieront cette opinion.

La CEE canalise des fonds du budget communautaire vers des régions européennes à caractéristiques de revenus et population déterminées, mais elle fait non seulement cela ; elle intervient aussi dans la sélection des projets spécifiques que les Etats ou les régions présentent pour le financement. Ainsi donc, la Commission intervient, à travers la priorité octroyée aux projets, sur un certain aménagement du territoire.

Le Gouvernement espagnol dispose d'un Fonds de Compensation Interterritorial financé par les fonds du budget de l'Etat, approuvé par le Parlement espagnol dans le but de consolider la cohésion au niveau national. La différence avec le critère communautaire réside en ce que l'Etat espagnol n'indique pas aux régions comment elles doivent dépenser ces fonds; l'Etat fait simplement un transfert de fonds. Les fondements de cette méthode s'appuient sur le fait que les régions ont des compétences exclusives constitutionnelles en matière d'aménagement du territoire et une base démocratique ample qui légitime les décisions des gouvernements régionaux.

Dans le premier cas, la CEE aménage le territoire, sans au préalable consulter les citoyens européens, à travers la politique régionale partant du "centre" selon une "downwards strategy", tandis que dans le second cas, l'aménagement du territoire est décidé par des institutions démocratiquement constituées au niveau régional ou local qui établissent une "upwards strategy".

L'Etat espagnol se limite à distribuer des fonds mais n'intervient pas dans la sélection des projets puisque cette compétence est confiée aux niveaux les plus bas de décision par des institutions à ample base démocratique qui sont directement concernées, vu qu'elles sont proches du citoyen.

Pour conclure, qui doit établir, par exemple, la stratégie territoriale de la Communauté Autonome de Madrid, la

région elle-même à travers les organes démocratiques, l'Etat espagnol ou la CEE? La réponse dépend de la conception de la planification qui peut être "upwards" ou "downwards". L'Etat espagnol s'est prononcé en faveur du premier modèle, c'est-à-dire le modèle décentralisé. Toutes les compétences concernant l'aménagement du territoire sont mises en œuvre par les organes régionaux. En définitive, l'organisation finale n'est pas un problème de compétences de la Commission, mais de stratégies de planification.

**REPARTITION DES COMPETENCES ET DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE DECISION - COMMUNAUTE EUROPEENNE, ETATS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES - OÙ SITUER L'EQUILIBRE ENTRE DECENTRALISATION ET NECESSITE D'ASSURER LA COHERENCE DES DECISIONS POUR TENDRE VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE - ET DONC COORDONNE - DE L'EUROPE?**

**M. Armand MONNEY**  
Sous-Directeur  
Office fédéral de l'Aménagement du Territoire  
BERNE

**"La décentralisation est-elle un obstacle à la cohérence des décisions d'aménagement du territoire?  
Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier décentralisation et efficacité des décisions?  
Le modèle suisse."**

## **I. INTRODUCTION**

Alors que l'Europe est en train d'écrire une nouvelle page de son Histoire et qu'elle s'efforce de mettre en place de nouvelles structures d'organisation, il est nécessaire d'examiner comment elle va aménager son territoire. Cet impératif s'impose d'autant plus que désormais des décisions capitales vont toucher de manière plus ou moins importante les intérêts, voire l'avenir des populations concernées par ces décisions.

La construction européenne donne lieu à bien des discussions sur la manière de régler le problème des institutions et à cette occasion on entend beaucoup parler de centralisme, de décentralisation, de fédéralisme, de subsidiarité, etc. Nous sommes d'avis que la ou les solutions adoptées seront déterminantes pour l'avenir des citoyens européens. Cela est particulièrement le cas en matière d'aménagement du territoire, car les décisions prises dans ce domaine sont susceptibles d'atteindre directement le cadre de vie de chaque citoyen, voire l'identité même des peuples qui composent cette Europe.

Nous nous proposons de présenter ici les expériences vécues par la Suisse. Disons-le d'emblée, le modèle suisse n'est, en raison du contexte historique du pays, pas transposable au niveau européen. Mais il présente néanmoins un certain intérêt en raison des traditions décentralistes que connaît ce pays.

## **II. LE SYSTEME FEDERALISTE MIS EN PLACE PAR LA SUISSE**

### **1. Le partage des compétences en général**

#### *1.1 Les origines du système*

Pour comprendre le système mis en place par la Suisse, il est nécessaire de faire un peu d'Histoire. Née en 1291, la Confédération helvétique fut d'abord une association très lâche de communautés où les relations entre cantons étaient réglées par un grand nombre de traités. Avec le Pacte fédéral conclu en 1815, les cantons décidèrent d'attribuer des compétences plus

étendues au pouvoir central: elles se limitaient avant tout à la sauvegarde de l'ordre public, à la politique extérieure et aux relations diplomatiques avec l'étranger.

C'est le 12 septembre 1848 que la Confédération helvétique se transforma en un Etat fédéral avec l'adoption d'une **Constitution**. Cette Constitution fut **totale**ment révisée en 1874 et régit aujourd'hui la Suisse. Une des principales conséquences de l'adoption de cet Acte fondamental a été d'attribuer des compétences beaucoup plus élargies au pouvoir central.

### 1.2 Le mode de partage consacré par la Constitution fédérale

Il importe tout d'abord de préciser que les cantons sont considérés comme des **organes de la Confédération** et également comme des **collectivités dotées de compétences**. Ils ne sont donc pas de simples circonscriptions administratives. Leurs compétences ne sont limitées que là où la Constitution attribue expressément des compétences au pouvoir central, c'est à dire à la Confédération. En d'autres termes cela signifie que la Confédération ne peut pas intervenir, notamment en légiférant, dans les domaines où la Constitution fédérale ne lui a pas attribué de façon expresse de compétences. Les cantons sont donc totalement libres dans tous les domaines qui ne sont pas cités dans la Charte fondamentale de la Confédération suisse.

Nous constatons ainsi deux caractéristiques:

- premièrement, le partage des compétences est en réalité le fait de la Constitution fédérale. En effet, ce ne sont pas les cantons qui ont délégué des compétences à l'Etat central, mais le constituant qui a attribué des compétences à celui-ci;
- secondement, le partage s'effectue sur la base d'une **liste exhaustive des compétences centrales**. Les autres compétences continuent d'appartenir aux cantons. Pour attribuer de nouvelles compétences à l'Etat central, il faut procéder obligatoirement à la révision de la Constitution fédérale.

### 1.3 Partage actuel des compétences

Concrètement, le partage se présente de la manière suivante, tout en précisant que seuls sont mentionnées ici les compétences législatives (à l'exclusion des compétences administratives, judiciaires et fiscales) dans les domaines ayant un rapport étroit avec l'aménagement du territoire:

a) compétences exclusives:

- la défense générale et la protection civile;
- les communications ferroviaires;
- les postes, téléphones et télégraphes.

b) compétences concurrentes, limitées aux principes:

- l'aménagement du territoire;
- l'utilisation des forces hydrauliques;
- la police des endiguements et les forêts;
- la chasse et la pêche,

c) compétences concurrentes, non limitées aux principes:

- la circulation routière, la navigation fluviale et aérienne;
- les conduites de transport;
- l'énergie atomique;
- la protection de la faune et de la flore;
- la protection de l'environnement;

d) compétences parallèles:

- subventions fédérales pour la construction de routes;
- réalisation de travaux publics d'importance nationale ou régionale;
- établissement d'un réseau de routes nationales (la construction elle-même est de la compétence des cantons);
- l'aide à la construction de logements.

## 2. Le partage des compétences en matière d'aménagement du territoire

### 2.1 L'article constitutionnel, base fondamentale du partage

Comme on l'a indiqué plus haut, la Constitution fédérale renseigne sur le partage des compétences. En matière d'aménagement du territoire c'est l'article 22 quater (accepté par le peuple et les cantons le 14 septembre 1969) qui est applicable. En voici la teneur:

*"1. La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons sont appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.*

*2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.*

*3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire."*

La portée de cet article constitutionnel est très claire: le pouvoir central, à savoir la Confédération, n'est pas

habilité à fixer l'occupation du sol pour l'ensemble du territoire national. Cela est l'affaire des cantons par le truchement des plans d'aménagement. Par contre, les cantons ont l'obligation, en établissant ces plans, de respecter les principes d'aménagement établis par la Confédération. La coordination des plans, quant à elle, revient logiquement à la Confédération.

## 2.2 La loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Fondé sur l'article 22 quater de la Constitution fédérale, le Parlement fédéral (Chambres fédérales) a adopté, le 22 juin 1979, une loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui, aucun referendum n'ayant été lancé contre elle - une première loi de 1974 avait été rejetée par le peuple à la suite d'un referendum -, est entrée en vigueur le 1er janvier 1980.

Cette loi définit donc les principes que la Confédération doit édicter en vertu de la Constitution. Un des principes fondamentaux ancrés dans cette loi est le suivant: pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes ont l'**obligation d'aménager**, obligation satisfaite par l'établissement de plans d'aménagement qu'il s'agit de faire concorder. C'est ainsi que, pour mieux concrétiser cette obligation d'aménager, la loi vise à répartir entre le pouvoir central et les cantons les tâches d'aménagement. Ces dernières se présentent de la façon suivante:

a. Il appartient aux cantons - on l'a vu précédemment - d'établir les plans d'aménagement. Parmi ceux-ci figurent en première ligne les **plans directeurs**. La fonction essentielle de ces plans est de monter, au travers de plusieurs catégories d'informations, l'état de la coordination de toutes les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Pour les établir, les cantons doivent au préalable déterminer dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire. Ce travail est consigné dans ce que l'on appelle les études de base.

Il n'est pas sans intérêt de savoir que les **études de base** précitées doivent couvrir en tout cas les domaines suivants: l'urbanisation, les transports et communications, l'approvisionnement, les constructions et installations publiques, l'agriculture, la protection des paysages dignes de protection et des sites importants sous l'angle écologique, la localisation des secteurs menacés par les forces naturelles ou par des nuisances importantes.

Les plans directeurs cantonaux, une fois élaborés, sont approuvés par le gouvernement central, à savoir le

Conseil fédéral. Celui-ci examine avant tout si les principes matériels de l'aménagement du territoire, tels que définis dans la loi, ont été respectés et si la coordination, d'une part entre la Confédération et les cantons, d'autre part entre les cantons eux-mêmes, a été assurée. Evidemment, la coordination avec les pays limitrophes est aussi prise en compte.

Un plan directeur cantonal approuvé par le pouvoir central est obligatoire pour toutes les autorités, à savoir les autorités fédérales, les autorités des cantons limitrophes ainsi que les communes du canton en question. En revanche, il n'est pas opposable aux particuliers.

b. Les cantons ont également pour tâche de régler les modes d'utilisation du sol. Cela se fait au moyen de **plans d'affectation** qui doivent au moins déterminer les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. La forêt bénéficie de son côté d'une protection spéciale assurée par la législation fédérale.

Dans la plupart des cantons, il appartient aux communes d'établir les plans d'affectation définissant les différentes zones d'utilisation. Les plans d'affectation doivent être conformes au plan directeur cantonal. Dans ces limites, les communes disposent d'une certaine liberté de manœuvre - qui est fonction de l'autonomie que le canton leur a aménagée - pour délimiter le genre et la densité des diverses utilisations prévues. Enfin, les plans d'affectation sont opposables aux particuliers.

Certains cantons ont la possibilité d'établir eux-mêmes des plans d'affectation, mais ceux-ci sont destinés à des buts d'intérêt général et supra-communal (par exemple pour la protection de sites régionaux ou pour la réalisation d'infrastructures d'importance cantonale ou régionale).

c. Outre la définition des principes applicables à l'aménagement du territoire, la Confédération doit également accomplir des tâches d'aménagement. En effet, elle exerce, tout comme les cantons, des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. C'est le cas lorsqu'elle agit dans les domaines qui sont de sa compétence, à savoir: défense générale, protection civile, communications ferroviaires, postes, téléphones et télégraphes, utilisation des forces hydrauliques, police des endiguements et forêts, circulation routière, navigation fluviale, navigation aérienne, conduites de transport et énergie atomique.

Pour tous ces domaines, la Confédération a l'obligation, soit de procéder à des **études de base**, soit d'établir des **conceptions** ou des **plans sectoriels**. Elle doit bien évidemment faire concorder toutes ces mesures d'aménagement et, avant de les prendre, consulter les cantons.

### 3. Principes à la base de la répartition des compétences concernant les activités ayant un effet sur l'organisation du territoire

#### 3.1 Critères de répartition

La fixation de critères de répartition n'a, en Suisse, pas obéi à des règles rigides et immuables. Cela s'est plutôt fait de façon très pragmatique, voire en fonction des circonstances. On peut cependant affirmer que la logique et le bon sens ont tout de même conduit le législateur. C'est ainsi que l'on peut dégager un certain nombre de constatations pertinentes.

Pour simplifier la présentation, nous allons distinguer parmi les activités ayant un effet sur l'organisation du territoire - pour rester dans l'exemple suisse - entre d'une part la **délimitation des différentes zones d'affectation** (qui s'effectue grâce aux plans d'aménagement) et l'**octroi des autorisations ordinaires de construire**, d'autre part la **réalisation des grandes infrastructures**.

#### a) Délimitation des zones d'affectation et autorisations de construire

S'agissant tout d'abord de la **délimitation des zones d'affectation** sur le territoire, les principaux instruments d'aménagement sont en mains des cantons. Cela correspond en réalité à la volonté du constituant. En effet, la Confédération est une mosaïque composée de cantons très divers les uns par rapport aux autres. Voici quelques éléments de cette diversité: différences topographiques notables avec d'une part le Plateau et d'autre part les Alpes et le Jura; les différences climatiques avec des cantons situés au nord des Alpes et le Tessin situé au sud de celles-ci; quatre langues nationales réparties de la manière suivante: 18 cantons de langue allemande, 4 de langue française, 2 de langue française avec une forte minorité de langue allemande, 1 de langue italienne et 1 canton où sont parlés selon les régions le romanche, l'allemand et l'italien; des cantons de religions différentes, à savoir les uns de religion réformée, les autres de religion catholique; présence d'une part de cantons où la ville abritant le chef-lieu exerce une grande influence comme c'est le cas dans les cantons de Zurich, Genève, Berne, Bâle, et Lausanne, et d'autre part des cantons où les villes jouent un moindre rôle comme dans les cantons de la Suisse centrale, les Grisons, les deux Appenzell et le Jura.

Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer que le pouvoir central puisse imposer à tous les cantons, à toutes les régions du pays, un modèle unique de développement, une appréciation rigide des intérêts en présence, bref une manière uniforme du mode de vie. C'est la raison pour laquelle on a laissé aux cantons le

soin de déterminer les grandes orientations de l'organisation de leur territoire. Mais afin de maintenir une certaine harmonie à l'échelon du pays, les cantons sont tenus, dans leur démarche, de respecter des principes fondamentaux fixés par le pouvoir fédéral, tels que la **préservation des paysages**, l'**aménagement harmonieux des secteurs réservés à l'habitat**, l'**implantation judicieuse des constructions et installations publiques ou d'intérêt public**. En outre, les cantons doivent accepter que le pouvoir central assure la coordination de leurs mesures d'aménagement avec ses activités propres ainsi qu'avec les mesures d'aménagement prises par les autres cantons, voire celles envisagées par les Etats limitrophes.

S'agissant de régler en détail l'occupation des sols en fonction des options prises par les autorités cantonales, il revient généralement aux collectivités locales la mission de le faire. C'est pourquoi, en Suisse, ce sont les communes qui établissent en principe leurs plans de zones. Là encore, la coordination ne doit pas être oubliée et c'est tout naturellement au canton que revient la tâche d'y veiller.

En ce qui concerne les **autorisations de construire**, nécessaires avant tout pour les habitations et les bâtiments servant aux activités économiques, les compétences sont également en mains des cantons. C'est ainsi que chaque canton dispose de sa propre législation sur les constructions. Certes, une telle mosaïque peut conduire à des solutions peu harmonisées sur le plan national. Il n'en reste pas moins que ce système est le seul qui permette la prise en considération des particularismes régionaux qui font la richesse d'un pays.

#### b) Les grandes infrastructures

En Suisse, l'implantation de la majorité des grandes infrastructures est soumise au droit fédéral: autoroutes, lignes de chemin de fer, lignes électriques à haute tension, oléoducs, gazoducs à haute pression, centrales nucléaires, infrastructures de la navigation aérienne, installations de transport par câbles. L'attribution de compétences au pouvoir central concernant ces infrastructures se justifie avant tout par la nécessité d'assurer à l'échelon national la coordination qu'une autorité de niveau inférieur ne pourrait pas garantir. Par ailleurs, les critères de sécurité ne sauraient dépendre des circonstances locales et cela légitime parfaitement le pouvoir central d'exercer une haute surveillance sur l'exécution de ces ouvrages.

Cette centralisation ne dispense cependant pas la Confédération, dans le cadre de ses attributions, de tenir compte des intérêts des divers cantons et ceux de la population. C'est pourquoi le droit fédéral prévoit généralement qu'avant toute décision relative à un

ouvrage qui lui est soumis, les cantons concernés soient consultés officiellement. Il prévoit également que les cantons concernés par un projet consultent à leur tour leurs communes et au travers elles les populations touchées. Cette participation doit permettre une meilleure acceptation des projets dans les territoires où leur implantation est prévue.

### 3.2 *Le principe de subsidiarité*

Pour procéder à une répartition judicieuse des compétences, le recours au principe de subsidiarité constitue indubitablement une solution appropriée. Rappelons qu'en vertu de ce principe, il convient de confier à l'autorité de niveau supérieur toute tâche dont l'ampleur dépasse les moyens de l'autorité de niveau inférieur.

Lorsqu'il s'agit de répartir les divers modes d'utilisation du sol et de les délimiter sur un territoire, il est habituel de confier cette tâche aux collectivités locales. En effet le "zonage" n'est pas une démarche abstraite. Il s'effectue toujours en fonction d'une part de la volonté de la population résidant sur ce territoire et d'autre part des circonstances locales. C'est finalement le sort de cette population qui est en jeu et on voit mal dès lors comment une autorité située à un échelon supérieur pourrait imposer sa volonté unilatérale, du moins dans un régime démocratique. Il est cependant évident que la démarche des collectivités locales doit obéir à certaines règles du jeu que seule l'autorité supérieure peut poser dans le souci d'assurer une certaine égalité de traitement entre toutes ces collectivités ainsi qu'un certain équilibre entre celles-ci.

Par ailleurs s'ajoute un autre souci: celui de réaliser la coordination des projets des collectivités locales avec ceux des autorités situées à un niveau supérieur, en l'occurrence aussi bien ceux des autorités cantonales que ceux des autorités fédérales.

Il y a d'autres circonstances où l'intervention de l'autorité supérieure se justifie. Par exemple la délimitation des zones industrielles. On ne peut plus concevoir aujourd'hui que les collectivités locales soient habilitées de décider seules la création de telles zones. En effet, les contingences actuelles commandent que ce genre d'opération s'effectue dans le cadre d'une concertation plus élargie, généralement au niveau régional. Très souvent, en outre, la concertation régionale s'inscrit dans une stratégie nationale ou fera tout au moins l'objet d'impulsions venant du pouvoir central.

Il en est de même pour la réalisation de certains équipements collectifs d'intérêt local qui, pour des raisons de rationalisation, doivent s'intégrer dans une stratégie supracommunale. Nous songeons ici à des

installations d'approvisionnement en eau potable, d'épuration des eaux, d'élimination des déchets. Selon les circonstances, des collectivités locales peuvent être amenées à céder leurs prérogatives à l'autorité supérieure représentée sous la forme d'une autorité régionale ou même cantonale.

Afin que le principe de subsidiarité trouve application de façon optimale, il est indispensable d'accorder aux différents niveaux de compétence l'autonomie financière suffisante. En Suisse, cette autonomie financière se présente sous la forme d'une répartition de la compétence fiscale qui est d'ailleurs la conséquence logique de l'existence de structures fédéralistes. Ainsi chacun des niveaux de compétence, soit la Confédération, les cantons et les communes, peut procéder au prélèvement d'impôts directs et indirects. Ce qui fait qu'en Suisse, entre autres, le revenu des personnes physiques est frappé d'un impôt par les trois niveaux d'autorité.

### 3.3 *Les instruments de la coordination*

A partir du moment où l'on procède à un partage plus ou moins complexe des compétences, il devient indispensable d'assurer la coordination entre les différents niveaux de compétence. En matière d'aménagement du territoire, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a mis en place des instruments bien déterminés.

C'est en fait au moyen des plans directeurs cantonaux que la coordination va s'effectuer. Selon la loi fédérale précitée, chaque plan directeur cantonal - il y a au total 26 plans directeurs cantonaux correspondant au nombre des cantons suisses - doit définir au moins:

- a) la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;
- b) l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre.

Ces exigences supposent obligatoirement que chaque canton dispose de toutes les informations nécessaires. Pour ce faire, la Confédération doit lui fournir des indications sur tous les projets qu'elle entend réaliser.

De leur côté, les cantons limitrophes doivent en faire de même, dans la mesure où leurs projets influent sur l'aménagement du canton en question. Enfin, les communes doivent également informer le canton sur leurs intentions.

Une fois le plan directeur cantonal établi, il est soumis à l'approbation du Conseil fédéral, le pouvoir exécutif de la Confédération. Cette autorité a donc l'occasion de

vérifier si la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire a bel et bien été effectuée.

Dans le cadre de l'établissement des plans directeurs cantonaux, il se peut que des conflits éclatent, que des autorités ne s'entendent pas entre elles (cantons entre eux, ou Confédération et cantons) et que la coordination devienne alors difficile. Pour ces cas, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a prévu une **procédure de conciliation**. Pendant la durée d'une telle procédure, toute intervention de nature à influencer défavorablement sur l'issue des pourparlers est interdite. Lorsqu'aucun accord n'intervient, le Conseil fédéral statue de façon définitive. A noter que cette procédure est également applicable lorsque le Conseil fédéral ne peut pas approuver un plan directeur cantonal en raison de la non-conformité de celui-ci avec le droit fédéral.

## II. INTEGRATION DE L'ECHELON EUROPEEN

### 1. Conséquences de l'apparition d'un niveau de décision supérieur

Pour illustrer les conséquences que l'introduction d'un niveau de décision supérieur peut avoir sur un système fédéraliste tel que celui de la Suisse, nous limiterons aux domaines traités sous point 3.1 (critères de répartition) de l'exposé.

a. S'agissant tout d'abord de la délimitation des zones d'affectation, l'attribution des compétences doit restée inchangée, car rien ne saurait justifier un désaisissement des prérogatives laissées aux **collectivités locales, c'est-à-dire aux communes**. Certes la concertation européenne aura des répercussions plus ou moins importantes jusqu'au niveau des plans d'affectation des communes. Mais il n'en reste pas moins que ces dernières doivent conserver une autonomie suffisante pour déterminer leur destin.

Ceci dit, il est important de souligner que le "dialogue" entre la sphère européenne et les communes ne saurait se faire exclusivement par l'intermédiaire des représentants de l'Etat fédéral. Les cantons conserveront un rôle primordial pour traduire au niveau communal les options européennes, car ils sont les seuls à pouvoir saisir les enjeux qui surgissent à ce niveau. Ils sont en effet beaucoup plus proches des collectivités locales et sont par là mieux à même de défendre les intérêts légitimes de celles-ci.

b. En ce qui concerne les plans directeurs cantonaux, le raisonnement appliqué à la délimitation des zones d'affectation est à reprendre par analogie. Les cantons

doivent rester maîtres de la mise en œuvre de ces instruments que l'Etat fédéral aurait du mal à utiliser vu la grande diversité des cantons. En revanche, ils auront à tenir compte des nouvelles données fournies par les options européennes. Il sera dès lors indispensable que celles-ci soient portées à la connaissance des cantons par le biais du Conseil fédéral, le représentant légitime de la Confédération. Un effort de transparence s'impose par conséquent dans ce contexte.

c. Les grandes infrastructures décidées à l'échelon national vont évidemment, selon la nature des projets ou selon leur localisation, être influencées par les infrastructures projetées au niveau du continent. L'attribution des compétences dans ce domaine n'est pas touchée, mais cela implique là encore une information appropriée de la part des instances européennes à l'intention du gouvernement fédéral, afin que les nouvelles données soient intégrées dans les plans directeurs cantonaux.

### 2. Application au niveau européen des principes fédéralistes, en matière d'aménagement du territoire

La construction européenne ne devrait en principe pas provoquer de grands bouleversements dans l'attribution des compétences en matière d'aménagement du territoire. Certes des dispositions devront être prises pour que les grands projets décidés au niveau du continent puissent être réalisés conformément aux prévisions. Mais la mise en place d'instruments adéquats pour faire aboutir ces projets ne doit en aucune façon remettre en cause l'attribution des compétences en matière d'utilisation du sol. En d'autres termes les régions et les communes devront conserver leurs prérogatives, tout en ayant désormais l'obligation de tenir compte des nouvelles données européennes.

Une centralisation dans ce domaine est d'autant plus inopportune qu'elle conduirait simplement à l'élimination de tous les particularismes qui font la richesse de l'Europe. Il ne faut pas perdre de vue que bien des interventions en matière d'aménagement du territoire sont de nature à affecter de façon notable les traditions d'un peuple, le mode de vie des individus eux-mêmes, voire les mentalités. Il importe donc d'une part de laisser la répartition des activités sur un territoire dans les mains de ceux qui sont le plus proches de ces activités: les régions et les collectivités locales sont évidemment les mieux placées pour cet exercice.

S'agissant de la réalisation des **grandes infrastructures**, les problèmes sont d'un tout autre ordre. En raison de la complexité des projets, de leur ampleur, de leurs effets sur l'environnement, les autorités de l'échelon inférieur sont très mal armées pour maîtriser les processus de décisions. Et c'est tout naturellement aux

autorités de l'échelon supérieur que revient la lourde tâche de mener à bien de tels projets. Mais là encore, on devra songer à un subtil partage des compétences entre le niveau suprême et les divers pouvoirs centraux des Etats. Car dépouiller les divers gouvernements nationaux de certaines prérogatives revient à annihiler les efforts que ceux-ci devront fournir pour soutenir chez eux les projets décidés en haut lieu.

Pour qu'un projet ait quelques chances de passer la rampe, il faut encore qu'il soit accepté d'une façon ou d'une autre par les populations qu'il va toucher. Or, pour ce faire, il ne suffira pas de procéder à de simples consultations, mais une véritable concertation devra avoir lieu. Cela suppose entre autres:

- a. une annonce des intentions qui devrait intervenir le plus rapidement possible;
- b. une participation, dans la phase des avants-projets, des autorités de niveau directement inférieur à celui qui lance le projet. Les collectivités locales ne seraient dans cette phase pas directement associées;
- c. une information suffisante de toutes les autorités de niveau inférieur (régions et collectivités locales) ainsi que des populations touchées. Le cercle des destinataires de cette information devra être le plus large possible;
- d. intégration des projets dans le processus d'aménagement aux échelons inférieurs, c'est-à-dire prise en compte des projets annoncés dans le cadre de l'adaptation constante de certains instruments d'aménagement utilisés au niveau national ou régional (révision de schémas directeurs, de plans directeurs, de plans sectoriels, ...).

Ce processus implique à l'évidence un allongement du temps nécessaire pour mener à bien la réalisation de grandes infrastructures, avec d'inévitables répercussions financières. Mais il faut bien être conscient que, vu leurs impacts, de grandes infrastructures ne peuvent plus aujourd'hui être imposées sans autre forme de procès aux populations qu'elles touchent, ce d'autant plus que le nombre de projets a tendance à augmenter tout comme leur taille qui est proportionnelle d'ailleurs avec l'évolution démographique du continent. Si les instances européennes, aussi légitimes qu'elles soient, venaient à décider souverainement et sans appel de tels projets, cela conduirait inévitablement à provoquer une réaction de rejet pur et simple de la part de ces populations, qui pourraient même être amenées à utiliser des moyens en marge de la légalité pour défendre leurs intérêts. Les dommages financiers qui en résulteraient seraient alors bien supérieurs aux frais qu'entraînent de longues procédures de concertation.

Il est pourtant des domaines, liés à l'aménagement du territoire, où l'on pourrait songer à davantage de centralisme. Ne serait-il pas judicieux d'encourager l'adoption au niveau du continent de règles minimales uniformes en matière de protection de l'environnement? Les seuils physiques de tolérance en matière de pollution de l'air ou de lutte contre le bruit, par exemple, ne sont-ils pas à vrai dire les mêmes, quel que soient les latitudes où l'on vit? De telles règles ne peuvent être conçues qu'au niveau le plus élevé, à la condition toutefois que leur adoption ait été précédée d'une phase de concertation.

La lutte contre les disparités régionales dues aux manœuvres européennes futures dans le secteur économique devrait faire aussi l'objet de davantage de sollicitudes. Les démarches faites en vue de corriger ces disparités devraient être engagées au plus haut niveau. Une stratégie européenne commune en matière d'aménagement du territoire pourrait contribuer à infléchir les tendances négatives constatées.

### III. CONCLUSION

A l'aube de l'An 2000, la société européenne est amenée à se mobiliser pour relever les défis qui lui sont lancés. Parmi ses soucis figure celui de promouvoir un aménagement du territoire lui permettant de mener une politique de **développement durable**. Pour ce faire, elle doit se doter d'instruments appropriés.

De par leur nature, les mesures d'aménagement sont susceptibles d'affecter chaque citoyen. Il est donc important de vouer un soin tout particulier au choix de l'autorité qui va prendre ces mesures. Pour se livrer à ce choix, nous estimons que le recours au **principe de subsidiarité** s'impose. Partant de l'idée que plus une autorité est éloignée du citoyen, moins bien ce dernier acceptera les décisions de cette autorité, il faut autant que possible réserver aux autorités de l'échelon inférieur la tâche de définir son cadre de vie. Mais afin que cette tâche ne soit pas accomplie de façon désordonnée, ces autorités doivent tolérer que des instances supérieures veillent d'une part à la concordance de toutes les mesures prises dans ce contexte, d'autre part à la conformité de ces mesures avec les options prises à des niveaux supérieurs, pour autant que ces options aient pu faire l'objet auparavant d'une certaine concertation.

Certaines activités dépassent de par leur ampleur et leur complexité les forces d'autorités d'échelon inférieur. C'est manifestement le cas avec la réalisation des **grandes infrastructures**. Il revient donc à des autorités d'échelon supérieur de piloter de tels projets. Ces autorités devront toutefois veiller à assurer la concertation la plus judicieuse possible avec les

autorités placées au-dessous d'elles, afin d'obtenir un degré d'adhésion suffisant de la part des citoyens touchés par ces projets. Toute action brutale est à bannir dans ce domaine. Seules des démarches consensuelles permettent à un projet d'aboutir, même si celui-ci revêt une grande urgence.

Il ne fait aucun doute que ces réflexions nous amènent à plaider fortement en faveur d'une certaine décentralisation pour la mise en place des processus de décisions et nous ne sommes pas loin de penser que les structures

fédéralistes seraient particulièrement bien appropriées pour permettre à l'Europe de promouvoir un développement durable tout en conservant ses particularismes qui font sa richesse. La société européenne dispose-t-elle finalement de beaucoup de marge de manœuvre dans sa manière d'aborder ses institutions et les modes d'intervention publique qu'elle veut introduire? En tout état de cause, elle est condamnée, si elle veut aller de l'avant, de mettre en place des mécanismes qui à la fois visent à l'efficacité des décisions et respectent les droits du citoyen.

**REPARTITION DES COMPETENCES ET DES RESPONSABILITES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE DECISION - COMMUNAUTE EUROPEENNE, ETATS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES - OÙ SITUER L'EQUILIBRE ENTRE DECENTRALISATION ET NECESSITE D'ASSURER LA COHERENCE DES DECISIONS POUR TENDRE VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE - ET DONC COORDONNE - DE L'EUROPE?**

Professeur Urlan WANNOP  
Centre for Planning  
Université de Strathclyde  
GLASGOW

**TROIS CARACTERISTIQUES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN EUROPE**

En matière d'aménagement du territoire, une analyse de la répartition des compétences et des responsabilités fait apparaître trois tendances caractéristiques.

Premièrement, les régions sont généralement instables et il est impossible de déterminer un modèle parfait ou immuable.

Deuxièmement, une grande souplesse est nécessaire au niveau de la planification, parce que non seulement les régions elles-mêmes changent, mais également les priorités en matière d'aménagement du territoire.

Troisièmement, malgré le fait que la nécessité d'un aménagement du territoire se manifeste à intervalles réguliers, la révision fondamentale des stratégies en cette matière est rarement à l'ordre du jour. La séparation des responsabilités concernant la planification et la mise en œuvre présente certains avantages, à la condition que la seconde soit liée financièrement à la première.

Si, généralement, ces conclusions se révèlent exactes, il n'est ni souhaitable ni possible concrètement de tenter d'élaborer un système uniforme en matière d'aménagement et d'administration du territoire à travers l'Europe.

**CES CONCLUSIONS SONT-ELLES JUSTIFIEES?**

Je voudrais illustrer mon propos par quatre exemples - le Royaume-Uni en général, la région du Strathclyde en particulier, la Ruhr et le changement d'alliances entre les autorités de la CE.

**i. L'expérience du Royaume-Uni et la situation actuelle en matière d'aménagement du territoire dans ce pays**

Au cours des treize années écoulées, la Grande-Bretagne a nagé à contre-courant de la vague de régionalisme qui traversait l'Europe. Elle s'est battue pour le principe de subsidiarité en ce qui concernait Whitehall par rapport à la CE, tout en restreignant celui-ci sur son propre territoire, au niveau du pouvoir local et des régions. Le pouvoir local a été délibérément fragmenté et les conseils des grandes villes (metropolitan councils) supprimés. Le gouvernement est hostile à toute forme de gouvernement régional ou à toute décentralisation du pouvoir central; il considère que les questions régionales sont de son ressort et qu'elles ne doivent pas faire l'objet de décisions prises localement.

Pourtant, depuis 1945, le Royaume-Uni a pris des initiatives, souvent complexes, en matière d'aménagement du territoire et d'administration régionale. Quelques-unes de ces initiatives importantes ont exercé

une certaine influence, mais les efforts n'ont pas été poursuivis dans le temps et les résultats ont souvent été inférieurs à ce que l'on escomptait. Ils ont souvent eu des effets secondaires inattendus, qui ont eux-mêmes posé de nouveaux problèmes de stratégie.

Citons à titre d'exemple les programmes de décongestion des villes du Royaume-Uni, qui se sont échelonnés de 1946 à 1976. Ils ont certainement conduit à une amélioration du logement urbain, mais ils sont également en partie responsables d'une aggravation du chômage urbain et des tensions sociales.

Pour justifier la suppression du GLC (Conseil du Grand Londres) sous le gouvernement conservateur, suppression qui était de toute évidence dictée par des motifs politiques, le gouvernement a prétendu que l'aménagement du territoire était "une mode des années 60". Toutefois, une évaluation apolitique de la situation en Grande-Bretagne au cours des quarante dernières années pourrait aboutir aux conclusions suivantes:

- a. Le succès rencontré dans des cas et circonstances particuliers plaide pour une continuation dans cette voie à l'avenir;
- b. La planification régionale retrouve une certaine importance au cours des années 90, mais elle se trouve plus que jamais aux mains d'un gouvernement qui agit dans un cadre stratégique fragmentaire et confus;
- c. Alors que, dans les années 90, le gouvernement semble à nouveau disposé à donner au pouvoir local sa part dans l'aménagement physique du territoire, il déclare sans ambiguïté que la planification économique, la planification des ressources et celle des transports relèvent de sa seule compétence;
- d. Le pouvoir local lui-même porte la responsabilité de son manque d'ambition ou de sa lenteur à saisir les occasions de concevoir ou de mettre en œuvre l'aménagement du territoire. Les conseils régionaux écossais eux-mêmes se sont contentés d'attendre du gouvernement qu'il prenne certaines des initiatives stratégiques les plus marquantes au niveau physique et économique;
- e. Si le gouvernement local en Ecosse a pu exercer un certain pouvoir en matière d'aménagement du territoire, le système anglais présente certains défauts majeurs. Les "metropolitan councils", aujourd'hui supprimés, n'étaient pas à même de concevoir une stratégie efficace ni de la réaliser au niveau régional;
- f. Des incohérences majeures au niveau de la politique régionale persistent entre les divers ministères - les récentes divergences entre l'Agriculture et l'Environnement font écho aux différences de longue date entre

le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de l'Environnement;

Ce bilan démontre que le besoin d'un plan d'aménagement du territoire s'est régulièrement fait sentir, bien que les réactions aient souvent été trop tardives, que ce soit au niveau de la prise de conscience ou des mesures adoptées. L'aménagement du territoire au Royaume-Uni a provoqué des déceptions qui s'expliquent souvent par des faiblesses structurelles (planification et mise en œuvre) mais qui ne remettent pas en question le concept fondamental.

Le contexte dans lequel s'élabore la stratégie s'est fondamentalement modifié depuis la période intense des années 60, période dominée par les problèmes d'engorgement des villes. La relance de l'économie locale est devenue le problème majeur en stratégie urbaine; les villes nouvelles, la démolition des quartiers insalubres et la rénovation urbaine ne dominent plus la stratégie urbaine régionale; les agences gouvernementales, comme les Scottish and Welsh Development Agencies, les Urban Development Corporations et, pour l'Angleterre, l'Urban Regeneration Agency, font partie intégrante de la stratégie et du développement; les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir régional ont changé, y compris en ce qui concerne le financement; enfin, la CE considère que les régions devraient être dotées d'un statut politique et qu'elles devraient diriger leur planification.

La décennie 90 a mis l'accent sur des questions comme les priorités économiques et l'environnement. Aux yeux du gouvernement, le pouvoir local ne doit pas se préoccuper des premières. Le gouvernement se refuse ainsi à voir ce qui se passe dans des régions comme le nord-ouest de l'Angleterre, où le "Business Leadership Team" est activement engagé dans l'aménagement du territoire. Les questions environnementales sont potentiellement coûteuses pour le gouvernement, qui adopte une attitude tout aussi ambiguë concernant cette autre composante de la politique régionale.

En dépit des apparences, le gouvernement a introduit une dimension régionale dans certains aspects de son administration. Bien que le gouvernement ait agi sans aucune cohérence ni aucun enthousiasme tardif pour l'administration régionale ou l'aménagement du territoire, il a pris une série d'initiatives d'importance régionale dans la seconde moitié des années 80. Au début des années 90, malgré des critiques relatives à la qualité de la guidance en matière d'aménagement du territoire - critiques émanant des pouvoirs locaux - celle-ci faisait dorénavant partie des tâches du gouvernement. Les pouvoirs locaux eux-mêmes avaient formé des consortiums de planification régionale à travers toute l'Angleterre. Même si ces consortiums

étaient loin d'être parfaits, ils ont fourni une base plus large qu'auparavant pour l'aménagement physique du territoire. Mais les prérogatives des régions n'ont pas été redéfinies pour les années 90 et le gouvernement a préféré que les autorités se cantonnent dans un rôle limité, qui exclut les questions de politique économique et de politique des ressources.

## ii. Evolution du contexte de la planification pour le Strathclyde

Depuis 1975, date de la réorganisation du gouvernement local en Ecosse, dont un des buts premiers était une meilleure stratégie en matière d'aménagement du territoire, le Strathclyde Regional Council est l'administration régionale la plus complète du Royaume-Uni. A maints égards, il s'est révélé supérieur à toute autre administration à vocation stratégique jamais mise en place au niveau des gouvernements locaux au Royaume-Uni. Sous son action, les conditions d'efficacité de la mise en œuvre des stratégies ont été considérablement renforcées et, en général, les actions ont été plus directes et plus rapides.

Mais le Strathclyde Regional Council sera probablement supprimé d'ici à l'année 1996, tout comme la majorité des conseils régionaux d'Ecosse. Cette abolition, motivée par une politique partisane, se justifie néanmoins pour d'autres raisons. Les régions se sont révélées moins bien adaptées à la situation actuelle qu'on pouvait l'espérer. Contrairement aux prévisions, les conseils régionaux n'ont pas été les seuls promoteurs d'une stratégie. Ils ont été rejoints par diverses agences gouvernementales, ce qui n'avait pas été prévu au départ. En outre, certaines questions de stratégie ont dépassé les limites régionales.

Il apparaît donc que le Strathclyde Regional Council lui-même a été dépassé par l'évolution des conditions d'élaboration des stratégies. Particulièrement à trois égards:

Premièrement, les nouvelles agences gouvernementales ont reçu de nouvelles responsabilités en matière de développement économique, de défense de l'environnement et de rénovation urbaine. Elles se sont progressivement engagées davantage dans des initiatives stratégiques et elles ont pu modifier sensiblement les plans de structure des conseils. Ainsi, le gouvernement a joué un rôle, plus actif que jamais, de stimulation directe et de gestion de la croissance et des changements.

Deuxièmement, les facilités de transport, les nouvelles tendances au niveau social et l'évolution des pratiques commerciales transcendent de plus en plus les limites

régionales, plaçant les questions de stratégie au-dessus du niveau d'une planification purement régionale. Dans le centre de l'Ecosse, les marchés immobiliers de Glasgow et d'Edimbourg, le développement des grands centres commerciaux de détail, l'expansion des fonctions administratives dans le secteur public et privé et la tendance à se déplacer pour trouver du travail, soit sous forme de navettes soit en fonction du marché de la main-d'œuvre, ont aboli les limites régionales.

Troisièmement, la CE met de plus en plus l'accent sur les réseaux urbains et sur les stratégies qui en découlent. Cette option renforce l'intérêt que le ministère des Affaires écossaises porte à la complémentarité des plans de structure et à leur adéquation avec la politique de la CE, définie en 1991 dans le cadre "Europe 2000" par les ministres responsables de l'aménagement du territoire.

Ces changements ont coïncidé avec l'acceptation, difficile pour beaucoup d'Écossais, du fait que ni Glasgow ni Edimbourg ne se trouvent dans le peloton de tête des villes européennes. Elles sont devancées par des villes plus prospères, dont les économies progressent plus rapidement, bien que Glasgow soit classée sixième au palmarès des résultats d'une recherche portant sur les villes de la CE qui se sont le mieux comportées d'un point de vue économique - au cours des vingt dernières années - et ce, contrairement aux prévisions; malgré le fait également que Glasgow, grâce aux résultats obtenus, arrive en tête du tiers inférieur de la ligue européenne.<sup>1</sup>

Les résultats des recherches en matière de planification et de développement régional sont préoccupants pour l'Ecosse. Ils indiquent que Glasgow pourrait simplement résister à une situation générale qui empire, mieux que d'autres villes qui connaissent des difficultés depuis longtemps. Ils indiquent également que, par rapport aux autres villes, la situation à Glasgow s'est améliorée davantage au cours des années 70 qu'au cours des années 80, la fin de cette décennie étant marquée par un ralentissement. D'autres villes européennes semblent avoir progressivement rattrapé Glasgow et les zones urbaines en expansion les plus prospères l'ont largement dépassée.

L'aménagement du territoire dans le Strathclyde a donc combiné une politique à vocation régionale et de nombreux facteurs de mise en œuvre de cette politique d'une façon plus complète que jamais en Grande-Bretagne. Pourtant, cela n'a pas suffi. La question se

---

1. Cheshire P. (1990) "Explaining the Recent Performance of the European Community's Major Urban Regions", *Urban Studies*, Vol. 27, N° 3.

pose alors de savoir si une planification conjointe pour Glasgow et Edimbourg, dans le contexte du centre de l'Ecosse, pourrait profiter aux deux villes, en renforçant la région métropolitaine dont elles font toutes deux partie. Dans un contexte européen, il serait peut-être opportun de créer une nouvelle région métropolitaine pour maximaliser le potentiel économique.

### iii. La Ruhr

La Ruhr constitue un autre exemple du manque de permanence des organisations chargées de l'aménagement du territoire: en effet, après cinquante ans d'existence, l'organisme de planification le plus ancien de toute l'Europe, l'important "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" (SVR), a disparu, victime de l'évolution.

Au cours de la décennie 70, la situation économique et politique s'était considérablement modifiée, et le SVR était coincé entre le gouvernement du Land et les autorités municipales de la région. Le gouvernement de Westphalie-Rhénanie du Nord choisit alors de diviser la Ruhr entre les trois Regierungsbezirke de Düsseldorf, de Munster et d'Arnsberg, plutôt que de créer une seule région de la Ruhr, dotée d'un statut qui aurait pu rivaliser avec celui d'un Land. Certaines grandes villes de la Ruhr avaient des rapports ambigus avec le SVR, l'économie de la région avait changé, et les principaux pôles d'activité, le charbon et l'acier, perdaient de leur importance.

Pris entre des administrations jalouses de leurs prérogatives, le SVR a vu se réduire son pouvoir en matière de planification et, en 1979, il a été remplacé par le KVR (Kommunalverband Ruhr). Cependant, bien que les instances supérieures aient réduit l'importance du SVR pour gagner plus d'indépendance, elles ont à nouveau changé d'avis au cours des années 90, la plupart d'entre elles préférant être reconnues comme agents de l'aménagement du territoire pour la Ruhr, à la place du gouvernement du Land. En conséquence, quinze ans à peine après avoir combattu le SVR, les hommes politiques locaux, poussés par un intérêt pour la Ruhr en tant que région, ont souhaité avoir des rapports plus étroits avec le KVR.

Ainsi, tandis que les pouvoirs locaux tentaient de récupérer un statut pour la Ruhr aux dépens du Land de Westphalie-Rhénanie du Nord et que la CE révisait la carte des régions d'Europe, le gouvernement du Land tentait d'assurer ses prérogatives par le biais de l'initiative ZIN de création de liens privilégiés avec les Chambres de commerce, intensifiant son appui à un ensemble plus fragmenté de régions moins étendues, pour assurer leur développement économique. Il est intéressant de constater que cinq de ces régions

couvraient la Ruhr, précédemment divisée par le Land en trois régions seulement.

### iv. La mosaïque changeante des alliances suprarégionales à travers l'Europe

La tendance au changement des rapports et à la flexibilité des délimitations se marque également dans les alliances suprarégionales qui se multiplient dans toute l'Europe. Les régions métropolitaines qui mènent l'économie européenne et qui dominent "l'Europe des régions" organisent de plus en plus des programmes de développement concertés avec d'autres régions de leur réseau métropolitain. A titre d'exemple, bien que les programmes de développement régional du Nord-Pas de Calais et de la région Rhône-Alpes couvrent des régions qui comptent respectivement quatre et cinq millions d'habitants, celles-ci participent toutes deux à des régions internationales transfrontalières dont la population est nettement plus importante. Cette collaboration est en grande partie superficielle, mais les possibilités de stratégie et de création de nouvelles régions sont importantes. Ceci peut contribuer à ce que les économies des grandes régions urbaines s'adaptent plus rapidement que celles des régions périphériques plus petites, qui, d'une façon générale, resteront à la traîne.

Avec enthousiasme, la CE a redécoupé l'Europe pour l'assembler en nouveaux groupements supranationaux, divisant les nations et créant d'autres sphères d'intérêt politique commun. Les "sous-régions nationales" ont été regroupées dans de nouvelles combinaisons qui se chevauchent en fonction des objectifs. Le rapport *Europe 2000* de la Sous-commission de la politique régionale (Commission européenne, 1991) définit huit groupes régionaux supranationaux:

- Les régions de l'Atlantique (Royaume-Uni, Irlande, France, Espagne, Portugal)
- Les capitales centrales (Londres, Bonn, La Haye, Bruxelles, Luxembourg, Paris)
- Les régions alpines (Allemagne, France, Italie)
- Les régions de l'ouest de la Méditerranée (Espagne, France, Italie)
- Les régions du centre de la Méditerranée (Italie, Grèce)
- Les régions en bordure de la Mer du Nord (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Danemark)
- Les régions continentales intérieures (France, Espagne)
- L'Allemagne de l'Est

D'autres combinaisons existent. L'article 10 du Fonds européen de développement régional permet de soutenir des projets pilotes ou des études de développement régional. Il définit 12 réseaux d'intérêt particulier pour les pouvoirs locaux:

Agences de développement régional  
Tourisme et transport dans la région méditerranéenne  
Régions atlantiques  
Application des technologies de la communication  
Coopération entre les régions de la Communauté et l'Europe orientale  
Coopération entre les universités et les pouvoirs locaux et régionaux  
Alternatives de transport public  
Commission des villes  
Eurocités  
Arrêt du déclin des zones urbaines  
Villes et régions liées à l'industrie automobile  
Réseau Polis

Suite à ces projets pilotes, le programme RECITE a été créé pour financer des réseaux comptant jusqu'à dix pouvoirs locaux ou régionaux qui mènent des projets économiques communs, à la condition que chaque pouvoir représente une population de plus de 50.000 habitants et qu'au moins deux pays de la Communauté soient concernés. Parmi les premiers projets de ce type au Royaume-Uni citons: COAST (action de coordination en faveur des villes côtières), EURO CERAM (industries des céramiques), EURISLE (îles isolées), FIN-ATLANTIC (financement de l'arc atlantique par des capitaux à risque), DEMILITARISED (régions touchées par la fin de la guerre froide), IDEE (formation à l'emploi) et EUROSUNETT (marchés publics et PME).

Parmi les autres projets de la CE à vocation régionale on trouve: RECHAR (reconversion des régions de houillères), ENVIREG (environnement), STRIDE (recherche et production), INTERREG (coopération transfrontalière), REGIS (régions périphériques), REGEN (réseaux électriques), TELEMATIQUE (services de transmission de données) et LEADER (développement des régions rurales).

Outre les liaisons à l'échelle européenne reconnues officiellement par la CE, on trouve de nombreux regroupements volontaires, dictés par des intérêts géographiques, sociaux ou économiques. Certains de ces groupements semblent parfois profiter uniquement à l'ambition personnelle d'hommes politiques, mais de plus en plus d'accords de coopération interrégionale sont conclus, notamment pour des raisons économiques et culturelles ou pour soutenir l'enseignement et la recherche.

La conférence sur les régions maritimes périphériques et les RETI (Régions européennes de tradition industrielle) sont deux des plus anciens regroupements. Mais ces groupements se sont modifiés en fonction de l'évolution de la géographie économique de l'Europe. Le Nord-Pas de Calais, membre le plus enthousiaste des RETI lors de leur création en 1984, a amorcé une réorientation au

début des années 90, en fonction des nouvelles perspectives que lui ouvraient la construction du tunnel sous la Manche, le TGV et la modernisation du tissu industriel de la région. Un accord signé en 1991 lie le Nord-Pas de Calais au Kent (Angleterre), à la Wallonie, à la Flandre et à la région de Bruxelles capitale (Belgique). Une "Eurorégion" de 15 millions d'habitants a ainsi été créée. Elle s'étend sur trois pays et est concernée par des programmes de coopération en matière de développement économique et technologique, d'utilisation du sol et de planification des transports, d'environnement, d'échanges et de promotion.

Une autre association regroupe la Sarre, la Lorraine, le Luxembourg et la région la plus orientale de la Belgique. Trois régions prospères en bordure des Alpes (Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg et Lombardie) ont élargi leur association à une Catalogne en plein essor. La CE a parrainé d'autres liens entre des régions qui se situent dans des Etats membres, comme le Strathclyde, et des régions d'Europe orientale.

L'Europe est donc quadrillée en réseaux, certains se chevauchent, d'autres sont plus discrets. L'ancienne rigidité des frontières nationales s'est assouplie pour donner naissance à un nouvel ensemble de régions qui reflètent mieux la géographie culturelle et économique du continent. De nouveaux blocs d'intérêt, plus étendus que beaucoup de nations, ont vu le jour. Mais la mosaïque est instable et cet ensemble est sujet à de fréquentes modifications.

#### QUELLES DECISIONS ET QUELLES ACTIONS EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SERONT NECESSAIRES A L'AVENIR?

On peut considérer que les décisions et les actions en matière d'aménagement du territoire sont liées à quatre grands axes politiques:

i. **La restructuration économique.** Les problèmes de restructuration économique des régions se sont accentués au cours des vingt dernières années. Dans les années 70, l'option de l'augmentation du nombre de points de croissance économique a été abandonnée au profit de l'aide au redressement économique des régions urbaines en difficulté. Alors que l'agriculture connaissait une relance dans les pays méditerranéens, elle se heurtait à des difficultés croissantes dans le nord de l'Europe.

Le gouvernement britannique ignore toute expérience en matière de planification et d'administration régionales, sous le prétexte que les régions ne peuvent contribuer elles-mêmes à leur propre redressement économique. Des projets régionaux d'auto-assistance ne suffisent pas,

mais ils peuvent aboutir à des réalisations impossibles dans le cadre d'une politique économique et de mesures nationales. La CE se trouve déforcée du fait de gouvernements qui ignorent ce fait, par aveuglement idéologique ou par arrogance centralisatrice.

Les priorités des plans régionaux en Europe occidentale ont été largement modifiées depuis 1945. La reconstruction urbaine de l'après-guerre et la création de communautés satellites pour désengorger les métropoles ont constitué les deux pôles d'intérêt jusqu'à la fin des années 50, date de la percée des économistes qui soutenaient les projets d'hommes politiques soucieux d'exploiter le potentiel des régions périphériques. Des centres de croissance ont émaillé les plans régionaux, tant en Europe que dans les pays en développement. Plus tard, les centres de croissance ont eu mauvaise presse. Les économistes estimaient leurs performances peu constantes et souvent décevantes et les sociologues considéraient qu'ils allaient à l'encontre des meilleurs idéaux libéraux.

Nous savons aujourd'hui, mieux que dans les années 70, que la prospérité est la clé de l'aide à la rénovation urbaine et du redressement des villes. Les politiques d'urgence, destinées à arrêter l'exode de la population et des activités vers la périphérie des villes ne sont peut-être pas le meilleur moyen de maximaliser la croissance économique au 21<sup>e</sup> siècle. Certaines activités métropolitaines continueront à être dispersées. Ceci signifie qu'il faut capitaliser sur des potentiels économiques qui dépassent les anciennes limites régionales.

De nouvelles priorités en matière d'aménagement du territoire continuent à se dégager du bouillonnement des expériences et de la reconnaissance progressive de l'incidence croissante de l'économie internationale. Le principe d'un aménagement du territoire à dimensions métropolitaines acquiert droit de cité dans toute l'Europe. Il est clair que la restructuration économique impose d'élargir la dimension régionale à l'échelle des zones métropolitaines étendues. Il est clair également que la meilleure base pour une planification et une action autonomes se trouve dans des organismes issus des régions plutôt que dans une administration nationale décentralisée.

**ii. La situation sociale.** Les problèmes qui ont largement dominé l'aménagement du territoire depuis la fin de la seconde guerre mondiale, sont ceux du logement, du redressement des villes et du développement économique. Le problème de l'engorgement des villes est résolu, mis à part la question des voitures, mais trop de

logements sont toujours dans un état déplorable. Les logements sociaux construits en banlieue, dans l'élan de l'après-guerre pour rendre vie aux villes européennes, ont transporté la pauvreté et l'exclusion sociale du centre vers la périphérie.

Dans les années 90, un consensus existe quant à la stratégie de redressement des villes et au nombre important d'organisations qui doivent le soutenir. Mais il faudra toujours une planification et des actions destinées à combler le fossé entre le taux de croissance des revenus et du niveau de vie dans les régions centrales et dans les régions périphériques, entre les zones métropolitaines et les zones rurales marginales, et entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale. L'action en faveur des régions nécessitera une redistribution des revenus, à travers des programmes qui tiennent compte des situations locales et qui ont une orientation politique. Le genre de redistribution qui a eu lieu dans le Strathclyde, de la banlieue vers les écoles et services sociaux du centre ville et des zones rurales, n'est possible que si l'administration élue couvre à la fois la zone métropolitaine et un hinterland rural étendu.

**iii. La gestion de l'environnement.** Depuis le début des années 80, le secteur privé a pris une part de plus en plus grande dans la renaissance urbaine. La rénovation du paysage, la gestion de la périphérie urbaine et des forêts ainsi que les projets concernant les loisirs ont visé à consolider les meilleurs acquis des ceintures vertes. Mais le coût de l'assainissement d'environnements excessivement pollués - comme ceux des pays d'Europe orientale candidats à l'adhésion à la CE - ne peut être supporté par les ressources locales ou même régionales. Des programmes de défense de l'environnement qui nécessitent une action régionale ont souvent été freinés par le nombre insuffisant d'organismes régionaux - ou par un manque de soutien de la part des gouvernements. Une planification et des actions plus larges sont nécessaires pour appliquer les normes et la politique de la CE. On tend vers la création d'agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre de programmes de défense de l'environnement - comme c'est le cas au Royaume-Uni et en France. Ces agences sont parfois liées à des régions bien définies, mais jamais à des systèmes administratifs établis.

**iv. La conservation de l'énergie.** Les régions où une politique de conservation de l'énergie doit être appliquée seront essentiellement à taille nationale, en ce qui concerne la gestion globale et l'utilisation industrielle de l'énergie, et à taille métropolitaine, pour les questions de consommation quotidienne et de transport intérieur.

## LA STRUCTURE ACTUELLE DES REGIONS ET LA DECENTRALISATION DES RESPONSABILITES SONT-ELLES APTES A REpondRE AUX BESOINS FUTURS?

Les quatre grands axes pour l'aménagement du territoire décrits ci-dessus sont relativement arbitraires et ne sont résumés que sommairement. Mais ils confirment le fait qu'un modèle uniforme ne peut être élaboré pour rencontrer parfaitement les divers objectifs de l'aménagement du territoire en Europe.

Toute tentative d'élaboration d'un système et d'un modèle de région se heurte à des complications d'ordre politique et culturel. Les contraintes qui pèsent sur l'élaboration d'un modèle unique sont au nombre de quatre:

i. Les systèmes régionaux déjà mis en place par la CE: les 66 régions au niveau NUTS 1, les 174 régions au niveau NUTS 2 et les 829 régions au niveau NUTS 3, ou encore le nombre de régions qui seront regroupées dans la future Commission des pouvoirs locaux et régionaux de la CE, dans laquelle le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie compteront chacun 24 membres sur un total de 189.

Parmi les Etats membres de la Communauté, seule l'Allemagne dispose d'un système de gouvernement "sousnational" au niveau NUTS 1; la Belgique, la France et l'Italie possèdent des conseils élus au niveau NUTS 2. En Grande-Bretagne, le niveau le plus élevé pour les conseils élus est le niveau NUTS 3 et l'on compte environ 100 conseils pour les comtés, les régions et les districts métropolitains. Ceci apporte de l'eau au moulin du gouvernement britannique qui souhaite marginaliser la représentation des pouvoirs locaux élus dans la nouvelle Commission des pouvoirs locaux et régionaux. Même s'il est vrai que les 8 conférences régionales des administrations chargées de l'aménagement du territoire en Angleterre constituent une base de représentativité, elles ne peuvent cependant se targuer d'avoir présenté des programmes réalistes pour rencontrer les priorités des régions.

ii. Les puissants courants d'identité culturelle et ethnique qui se manifestent dans de nombreuses parties de l'Europe au cours des années 90. Ils ont été transposés dans les administrations régionales de plusieurs pays, mais la situation reste explosive tant que certaines identités culturelles sont niées.

iii. L'héritage de l'histoire au niveau de l'organisation administrative, qui marque encore plusieurs pays de la Communauté. L'empreinte de l'administration napoléonienne reste encore présente dans de nombreuses parties de l'Europe.

iv. La dynamique socio-économique, qui dépasse les limites des régions traditionnelles pour créer des régions plus grandes, voire de nouvelles régions. L'expansion naturelle des régions métropolitaines du Royaume-Uni s'est reflétée dans la façon dont les gouvernements ont progressivement redéfini la région dont Londres est le centre. En 1939, elle comptait 7 millions d'habitants. Après 1945, la région de Londres a englobé quatre autres comtés voisins pour former la région de Londres et du Sud-Est, totalisant une population de 11 millions de personnes. En 1974, deux régions contiguës ont été ajoutées pour former une seule région du Sud-Est, comprenant 13 comtés et plus de 17 millions de personnes. En 1992, le président de la Standing Conference on Regional Planning in South-East England a provoqué une réunion entre cette région et toutes les régions limitrophes, afin de discuter de questions d'intérêts qui débordent la région du Sud-Est de l'Angleterre. Les intérêts communs dépassent de plus en plus les limites des régions d'Angleterre, et le gouvernement a pris acte de ce fait en annonçant, en juillet 1992, qu'il soutenait l'idée d'une stratégie nationale pour toute la région côtière.

Ces pressions agissent en sens divers: la Communauté européenne pèse par le haut, les systèmes administratifs poussent par le bas et les forces culturelles et socio-économiques se manifestent sur les côtés. Les possibilités d'équilibrage systématique de ces pressions diffèrent fortement d'un pays à l'autre.

La recomposition d'un système d'aménagement du territoire et d'une stratégie de développement doit tenir compte de nombreux aspects politiques. Parmi ceux-ci, les questions qui nous intéressent au premier chef sont celle de la participation locale à la politique régionale et celle d'une meilleure exploitation du potentiel régional pour le développement économique et social au plan national.

Tout système d'aménagement du territoire et toute stratégie qui intègrent une meilleure participation doivent comporter deux éléments essentiels: un réajustement des rapports entre le pouvoir central et le pouvoir local et une réorganisation fonctionnelle et spatiale de la base locale de planification et d'administration. Les moyens pour y parvenir sont nombreux et divers, mais ils impliquent tous une refonte complète du système disparate qui caractérise certains pays, dont la Grande-Bretagne.

Il existe de bonnes raisons pour lier plus étroitement la stratégie et l'aménagement du territoire. De façon significative, c'est au niveau des régions que l'intégration des activités gouvernementales reste marginale dans de nombreux pays, perpétuant le cloisonnement des ministères et les stratégies politiques contradictoires. La

fragmentation des pouvoirs locaux diminue l'influence locale sur la stratégie. Une interface régionale offre davantage de possibilités aux pouvoirs locaux et permet aux gouvernements de poursuivre la décentralisation. Mais la question de la formule appropriée se pose immédiatement. Premièrement, quelles régions seront considérées comme adéquates? Deuxièmement, quels seraient les pouvoirs et les ressources de l'appareil de l'aménagement du territoire?

Il n'est pas besoin de disposer d'un modèle d'administration régionale qui soit presque parfait pour mettre en œuvre, de façon presque parfaite, les plans d'aménagement du territoire. Mais l'aménagement du territoire doit bénéficier d'un soutien tant au niveau des pouvoirs que des ressources et il doit être crédité d'un certain poids politique. Les comités de coordination n'ont tout simplement pas le poids politique des ministres et des assemblées élues; ils réussissent rarement à transcender les intérêts des divers organes qui les composent ou à être autre chose que la somme de ces éléments.

Certains, guidés par leur foi en une administration rationnelle, prônent une administration régionale globale. D'autres interprètent tout autrement ce rationalisme et considèrent que les tenants d'une rationalité territoriale en matière d'administration régionale et d'aménagement du territoire sont influencés par une théorie simplifiée - dans la ligne des recherches de Christaller sur les lieux centraux. Le principe d'une stricte efficacité dans l'organisation d'une administration est trop rigide: il ne tient compte ni d'une nécessaire adaptabilité à des changements rapides, ni du conflit entre les aires assignées aux fonctions administratives et celles des unités politiques existantes d'une part, les aires d'identité culturelle d'autre part, ni des différents domaines propres à différentes fonctions administratives, ni encore de l'inertie des bureaucraties, qui peut contrecarrer la réorganisation géographique.

L'aménagement du territoire se pratique différemment dans les Etats membres de la CE:

\* soit par le biais d'autorités élues, chargées de la stratégie et dotées d'un pouvoir législatif, comme en Espagne et en Allemagne;

\* soit par le biais d'autorités élues, chargées de la stratégie mais sans pouvoir législatif, comme en France, en Ecosse et en Italie;

\* soit par le biais de conférences permanentes des pouvoirs locaux responsables de l'aménagement du territoire, qui sont répandues en Angleterre et qui existent dans certaines régions d'Allemagne;

\* soit par une décentralisation des fonctions gouvernementales vers les régions, comme aux Pays-Bas, en Ecosse, dans le Pays de Galles et en Irlande du Nord;

\* soit par un renforcement du rôle des gouvernements en matière de stratégie. Cette formule fait fi du principe de subsidiarité mais elle offre le mérite de permettre de redéfinir aisément les régions au gré des circonstances. Il existe diverses possibilités:

- des membres du gouvernement tracent des lignes directrices en matière d'aménagement du territoire, après consultation des hommes politiques locaux et des membres du gouvernement local,
- des consultants ou des équipes ad hoc sont chargés de réviser périodiquement les grands axes politiques et les stratégies,
- une commission de planification est créée, sur le modèle américain.

Un des problèmes majeurs du passé a été la mise en place d'un appareil qui était chargé de faire des propositions au plan politique mais qui ne disposait pas des pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre des plans qu'il avait conçus. Cependant, là où les autorités régionales étaient dotées de compétences en matière de planification et de mise en œuvre - dans le Strathclyde et en Andalousie, notamment - des tensions internes, souvent exacerbées, ont vu le jour, supprimant le rôle stratégique. La stratégie régionale et la détermination d'une politique jouent sur un cycle temporel différent de celui des phases successives de la mise en œuvre. Les rythmes soutenus de cette dernière ont tendance à noyer le message stratégique, qui se perd progressivement. La formule d'un organe de planification distinct, qui finance les agences chargées des réalisations dans le respect de la stratégie qu'il a conçue, pourrait être le moyen le plus souple et le plus efficace pour assurer un développement régional progressif.

## CONCLUSIONS

de M. Michel FOUCHER

Rapporteur Général

Au terme des exposés et des échanges, le constat de la diversité, en Europe, des pratiques et des modèles d'action régionale et d'aménagement s'impose.

**La synthèse générale s'ordonne autour des trois axes suivants:**

1. **Quatre concepts de base** doivent fonder la politique de l'aménagement du territoire européen: le temps, l'espace, la planification, les priorités.
2. Plusieurs domaines méritent un effort accru de **définition et d'identification**: l'état réel des lieux en Europe centrale et orientale et les scénarios, la subsidiarité, l'environnement.
3. Des **propositions concrètes** ont été formulées: double nécessité d'un schéma européen global et d'un réseau européen d'étude du territoire européen.

### 1. Quatre concepts de base

#### *1.1 Le temps: la dialectique de la durée et du "juste à temps"*

Dès lors que la réflexion porte sur le développement durable, l'aménagement du territoire se prépare et se conçoit dans la longue durée, à l'inverse de pratiques sacrifiant à l'hégémonie du court terme: identifier les tendances durables, réaffirmer que la première mission du politique est la gestion de la longue durée.

L'un des objectifs essentiels est, par une adaptation progressive du territoire aux contraintes économiques

qui jouent à l'échelle mondiale, de maintenir durablement la place du continent européen dans le monde. Un aménagement rationnel se doit donc de privilégier les tendances durables.

Or, parmi celles-ci, il a été souligné fortement que la maîtrise du temps devient un atout essentiel pour l'efficacité des appareils productifs et que l'espace européen tend à être structuré en fonction des critères d'accessibilité et de réceptivité: le premier induit des politiques d'équipement en infrastructures, le second suppose une action sur les externalités urbaines, à mettre en réseau.

Le territoire européen se trouve ainsi progressivement et durablement structuré en fonction de logiques économiques qui privilégient le "temps réel" ou le "juste à temps" dans le traitement de l'information, l'envoi des ordres d'achat et de fabrication et l'accès aux marchés finaux.

Difficile contradiction pour les responsables de l'aménagement, qui impose un effort d'équipement des régions moins réceptives de manière à enrayer la centralisation et la concentration des activités et des hommes dans les métropoles.

#### *1.2 L'espace européen: une géographie contrastée, des réponses globales et concertées*

Les bifurcations géopolitiques depuis 1989 modifient l'échelle de référence, en l'élargissant au continent. De ce fait, l'on redécouvre que la construction européenne, dans le cadre de la CEE comme dans celui du Conseil de l'Europe, comporte une dimension géographique

Elargi, l'espace européen de référence apparaît ainsi encore plus différencié. Le contraste évident entre l'Ouest et l'ancien Est se complète de dynamiques internes à chaque sous-ensemble qui font de l'espace européen un "tout complexe".

\* Pour l'ouest européen, plusieurs typologies régionales ont été présentées:

- régions administratives, socioculturelles, centrales-dominantes ou périphériques, écosystèmes régionaux;
- régions accessibles et réceptives ou non;
- régions qui innovent, qui s'adaptent ou qui retardent.

La capacité d'innovation - création, diffusion, réception - apparaît comme le critère principal de définition des dynamiques régionales et donc d'inégalité.

\* Pour l'Europe centrale et orientale, le critère central semble résider dans l'impact différencié de la transition à l'économie de marché: on distinguera alors des zones de croissance, des régions sinistrées et des régions à la traîne, ou encore des îlots de croissance (régions et métropoles), des régions industrielles en déclin et des régions agricoles en crise.

Les scénarios de transformation sont contrastés:

- soit le rattrapage réussi, par la capacité de s'adapter en permanence aux processus du marché et à se maintenir face à la concurrence;
- soit l'adaptation partielle réussie, certaines branches productives et certains secteurs géographiques pouvant rester compétitifs tandis que d'autres seraient marqués par la montée du chômage (secteurs miniers et de monoindustrie lourde);
- soit enfin le retard, par déclin inéluctable de la production, résultant de la perte des marchés du COMECON.

A ces différences internes à chacun des deux sous-ensembles européens principaux s'ajoutent les questions spécifiques à deux autres sous-ensembles régionaux:

- d'une part, les Etats et les régions du nord de l'Europe sont intégrés dans l'espace économique européen mais ils sont confrontés à une série de contraintes particulières: effets de l'ouverture de l'ancien Est - migrations, coût élevé de la coopération avec les Etats de l'ex-COMECON

riverains de la mer Baltique -, mise en place d'un sous-ensemble autour de la mer Baltique, problèmes spécifiques au maintien d'une agriculture et d'un peuplement dans les régions arctiques et sub-arctiques;

- d'autre part, les régions de l'Europe méridionale, elles-mêmes en voie de rattrapage par l'effet des transferts de la CEE, se trouvent aujourd'hui soumises à des pressions migratoires et économiques croissantes depuis les Etats de la rive sud de la Méditerranée. L'Espagne et l'Italie sont devenues des pays d'immigration. Le poids du Sud immédiat pèse sur les régions les plus faibles de la CEE - écart de 14 à 1 entre Hambourg et Bragança. Il en résulte que la prise en charge de l'interaction nord/sud sur les marges méridionales de l'Europe ressortit à une action communautaire globale et ne peut être déléguée aux seuls Etats européens riverains de la Méditerranée occidentale et à la Grèce.

### *1.3 Le retour de la planification*

Quel que soit le nom employé - plan, planning, schéma, framework, stratégie, planification régionale - s'affirme l'utilité d'une planification indicative mais stratégique dès lors que la nécessité d'un aménagement durable est admise.

L'instance économique ne suffit pas à prendre en compte l'impératif du long terme. Les intervenants du colloque issus de l'Europe centrale et orientale ont insisté sur le rôle des Etats et des institutions: vertu du maintien d'une économie mixte dans la phase de transition; impératif de la planification stratégique; nécessaire coordination des politiques sectorielles.

Un tel effort conduit à l'échelle continentale peut se heurter à la variété des structures administratives. La réalité administrative "régionale" est absente dans sept Etats de la CEE sur douze. En Europe centrale et orientale, la géographie administrative est en évolution: l'on compte cinq Etats centralisés où la réalité communale ou départementale est plus affirmée que le fait régional, de nombreux "nouveaux Etats" d'orientation centralisée.

Il est donc illusoire de songer à un modèle unique, chacun ayant ses raisons historiques et ses vertus. La difficulté demeure de construire des politiques globales applicables à des tissus administratifs durablement hétérogènes.

De ce point de vue, l'aménagement n'est pas affaire de spécialistes; c'est la mise en œuvre d'une approche interdisciplinaire croisant les angles d'approche. Pour la

CEE, ceci revient à intégrer l'aménagement dans l'ensemble des politiques communes.

#### 1.4 L'aménagement durable comme sélection des priorités

Un accord s'est dégagé sur cet objectif de hiérarchisation des priorités, au risque de bouleverser quelques idées reçues.

Ainsi est-il illusoire de se fixer pour objectif de parvenir à un équilibre absolu entre les Etats, entre les régions. La notion d'équilibre ressortit au champ économique et socio-économique; celle de disparités désigne des territoires.

En revanche, un effort concerté pour atténuer les disparités et les rendre supportables, une volonté de donner sa chance à chaque territoire paraît réaliste. Il y va en effet de la cohésion des sociétés européennes, notamment lorsque, dans les conjonctures de ralentissement généralisé de la croissance, les disparités intrarégionales prennent le pas sur les disparités interrégionales. La concentration dans les métropoles aggrave autant qu'elle exprime cette tendance lourde de l'espace européen. C'est moins sur l'économie duale que sur la société duale qu'il conviendrait d'agir.

Une première priorité réside dans la mise en place de mécanismes de transferts de ressources, ou de péréquation - c'est-à-dire d'augmentation de la pression fiscale à des fins de redistribution sur les parties les plus faibles des territoires -, et de nature à enrayer la mise en place d'inégalités insupportables et le déclenchement de migrations non contrôlables.

L'expérience de l'unification allemande - seul exemple actuel "in vivo" d'opération massive de réduction des disparités - montre le coût très élevé (plus de 170 milliards de DM par an) du "réaménagement du territoire" et ses limites, dès lors qu'il n'est pas accompagné d'une stratégie d'ensemble. Des transferts massifs sans plan d'ensemble provoquent des surcoûts.

Une seconde priorité consiste à considérer les projets d'aménagement dans le cadre d'une Europe élargie, non limitée à l'espace de la CEE:

- avec l'ancien Est, la levée du rideau de fer débouche sur une nouvelle interdépendance. Dans le domaine économique, on optera pour une ouverture régulée et contractuelle, c'est-à-dire étalée dans le temps, des marchés et pour une gestion concertée des migrations;

- de même, la CEE ne peut ignorer la solidarité des territoires, notamment ceux des Etats de l'AELE, soit Suisse et Autriche (corridors de transports d'intérêt européen; expériences acquises dans les politiques de la montagne), soit ceux du Nord (expériences de politique régionale en faveur des ruraux et des bourgs; pêche, environnement, agriculture en milieu contraignant).

## 2. Des réalités à mieux connaître, des principes à préciser

### 2.1 Des réalités à mieux connaître

Le coût élevé de l'unification allemande provient pour une part d'une surestimation de l'ordre de 50%, de la productivité de l'ex-RDA. Des constats comparables sont désormais effectués en Europe centrale et orientale.

De même est-on encore peu averti des effets économiques, migratoires et régionaux de la transition vers le marché dans ces pays, ainsi que de son impact sur les économies ouest-européennes. Les scénarios migratoires sont difficiles à mettre en place. Les premiers travaux sont en cours (analyses d'Empirica, de la DATAR et de l'Observatoire Européen de Géopolitique).

En outre, les disparités dans les systèmes statistiques ouest-européens et l'absence d'une base analytique commune compliquent l'adaptation des schémas de pondération.

Il paraît donc utile:

- de réfléchir à l'élaboration d'instruments d'évaluation synthétiques aptes à rendre compte de la complexité des logiques des entreprises autant qu'étayer des scénarios;
- d'organiser des transferts d'informations et de compétences par des réseaux entre les deux sous-ensembles européens.

### 2.2 Des scénarios à comparer

Différents processus sont conjointement à l'œuvre sur le continent de l'intégration à la désintégration, même si le "modèle de Bruxelles" demeure le plus attractif. En Europe centrale, le "modèle de Visegrad" est une alternative régionale et complémentaire.

De même y a-t-il débat sur les vertus respectives des modèles de "concentration" (promu soit par l'ancien régime centralisé à monopole d'Etat, soit par un marché

sans contrepoids) et de "mosaïque" (à diffusion de la croissance et des équipements).

En Europe occidentale, l'aggravation des disparités intrarégionales et interrégionales, provoquée par la concurrence croissante entre villes, entre régions, entre entreprises, peut conduire à des ruptures de solidarité à l'intérieur de régions et même d'Etats que l'on croyait solidement constitués.

Ces évolutions possibles, au terme desquelles la construction européenne, élargie ou non, déboucherait sur des tensions internes excessives, demandent un effort de réflexion prospective.

### *2.3 La subsidiarité: un principe, de multiples interprétations, des hypothèses pratiques*

Ce principe unique réaffirmé lors des débats sur le Traité de Maastricht souffre en réalité des interprétations différentes, parfois divergentes, selon la nature des organisations administratives nationales.

Son application spatiale n'est pas encore clarifiée. Dans tel cas, il s'agira pour des collectivités locales de court-circuiter l'Etat en s'adressant à la CEE ou pour l'Etat de contourner les régions en s'appuyant sur les niveaux inférieurs. Dans tel autre cas, il s'agira de reprendre à la CEE au profit de telle capitale des compétences communautaires. Dans un troisième cas, le pouvoir central voit ses compétences clairement délimitées, de manière exhaustive mais souvent trop restrictive par rapport aux besoins d'aménagement dans un cadre européen. Bref, dans tous les cas s'impose une clarification ou une adaptation de la répartition des compétences.

La question de l'articulation entre les niveaux de conception et de réalisation est légitimement débattue: distinguer entre le pourquoi et le comment, entre la définition et l'opération, entre le niveau de programmation et le niveau de réalisation. La recherche de la localisation pertinente des responsabilités d'aménagement dans une politique multidimensionnelle doit faire l'objet d'un examen approfondi.

Prendre les organisations administratives telles qu'elles sont tout en cherchant à se rapprocher du niveau de décision de base paraît une approche réaliste: préséance du "bottom up" sur le "top down". La programmation sera alors dissociée de la responsabilité d'exécution, dès lors que les compétences respectives seront clarifiées. La responsabilité spatiale de la CEE ou du Conseil de l'Europe n'est en effet pas comparable à celle des Etats ou des collectivités territoriales, gestionnaires en direct

de l'espace. Ceci conduit à envisager la pratique de l'aménagement, compétence partagée, comme le résultat d'une codécision, préparée par une coordination des programmes: faire travailler ensemble les acteurs d'un système complexe.

### *2.4 L'environnement: coûts sociaux et arbitrages*

La dimension de l'environnement s'impose lorsqu'on considère l'état des lieux en Europe centrale et orientale: une situation grave, parfois tragique, qui impose de coûteux investissements de dépollution de l'air, de l'eau, des sols et la révision du fonctionnement actuel des industries. Les charges financières afférentes sont inaccessibles aux budgets des Etats concernés et impliquent une politique de dimension européenne. En outre, la mise aux normes ouest-européennes conduit à cesser des activités comme on le voit dans les cinq nouveaux Länder.

Est-ce une évolution partout acceptable?

Elle s'impose également en Europe occidentale - métropoles, littoraux, infrastructures, devenir des espaces ruraux. L'augmentation de la mobilité due au Marché unique, le primat du transport routier et le doublement attendu des trafics d'ici quinze ans peuvent provoquer des situations difficiles: saturation des axes européens majeurs, conflits entre collectivités sur les tracés, pressions croissantes des opinions et des usagers...

Comment transformer les contraintes d'environnement en atout positif dans une optique de développement durable?

Elle peut enfin enrichir les débats sur les critères de régionalisation, puisque les niveaux infra-étatiques sont appelés à gérer ces problèmes à la fois globaux et sectoriels et dont la variété est à la mesure des diversités de paysages et de milieux naturels (montagnes, littoraux, régions de climat plus sec, métropoles, vallées-corridors...).

A quel niveau gérer les problèmes d'environnement?

Une réflexion portant sur l'intégration progressive des coûts sociaux réels dans les tarifications de certains modes de transport et sur les modes de concertation et d'arbitrage relatives aux décisions d'équipements d'intérêt européen est inéluctable. Elle rejoint le débat sur l'articulation entre niveaux de programmation et niveaux de décision.

### **3. Propositions: pour un schéma européen global et un programme pour y parvenir**

De nombreux participants au colloque ont appelé de leurs vœux l'élaboration d'un programme de travail et de procédures pouvant dessiner les grandes lignes d'un "schéma européen global" d'aménagement sur la base d'une vision plus claire des réalités présentes et des perspectives à moyen/long terme.

Une entreprise conjointe, associant le Conseil de l'Europe, déjà porteur d'une perspective pour la grande Europe, la Communauté Européenne, acteur qualifié, et une "task force" permanente représentative et efficace formée d'un réseau européen d'experts (académie, observatoire, réseau...) paraît hautement souhaitable.

Lorsque le continent connaît une telle mutation historique, redoutable et passionnante, des outils efficaces et coordonnés pour l'appréhender et la maîtrise dans ses conséquences territoriales doivent être mis en place pour un programme mobilisateur.

**Sales agents for publications of the Council of Europe**  
**Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe**

**AUSTRALIA/AUSTRALIE**

Hunter Publications, 58A, Gipps Street  
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria

**AUSTRIA/AUTRICHE**

Gerold und Co., Graben 31  
A-1011 VIENNA 1

**BELGIUM/BELGIQUE**

La Librairie européenne SA  
244, rue de la Loi, B-1040 BRUSSELS

**CANADA**

Renouf Publishing Company Limited  
1294 Algoma Road  
CDN-OTTAWA ONT K1B 3W8

**CYPRUS/CHYPRE**

MAM

The House of the Cyprus Book  
PO Box 1722, CY-NICOSIA

**DENMARK/DANEMARK**

Munksgaard  
Book and Subscription Service  
PO Box 2148  
DK-1016 COPENHAGEN K

**FINLAND/FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, PO Box 218  
SF-00381 HELSINKI

**GERMANY/ALLEMAGNE**

Verlag Dr. Hans Heger  
Herderstraße 56  
Postfach 20 13 63, D-5300 BONN

**GREECE/GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
Mavrokordatou 9, GR-ATHENS 106 78

**ICELAND/ISLANDE**

Bókabúð Máls og menningar  
Laugavegi 18, IS-REYKJAVIK 101

**IRELAND/IRLANDE**

Government Stationery Office  
Publications Section  
Bishop Street, IRL-DUBLIN 8

**ITALY/ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria, 1/1  
Casella Postale 552, I-50125 FLORENCE

**LUXEMBOURG**

Librairie Bourbon  
(Imprimerie Saint-Paul)  
11, rue Bourbon  
L-1249 LUXEMBOURG

**MALAYSIA/MALAISIE**

Library Building  
University of Malaya  
PO Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 KUALA LUMPUR

**NETHERLANDS/PAYS-BAS**

InOr-publikaties, PO Box 202  
NL-7480 AE HAAKSBERGEN

SDU Staatsdrukkerij/Uitgeverij  
Christoffel Plantijnstraat 2  
Postbus 20014  
NL-2500 EA DEN HAAG

**NEW ZEALAND/NOUVELLE-ZÉLANDE**

GP Publications Ltd  
33 The Esplanade, PO Box 33-900, Petone  
NZ-WELLINGTON

**NORWAY/NORVÈGE**

Akademika, A/S Universitetsbokhandel  
PO Box 84, Blindern  
N-0314 OSLO

**PAKISTAN**

Tayyab MS Commercial Services  
PO Box 16006, A-2/3, Usman Ghani Road  
Manzoor Colony, PAK-KARACHI-44

**PORTUGAL**

Livraria Portugal, Rua do Carmo, 70  
P-1200 LISBON

**SPAIN/ ESPAGNE**

Mundi-Prensa Libros SA  
Castelló 37, E-28001 MADRID

Librería Internacional Aedos

Consejo de Ciento, 391  
E-08009 BARCELONA

Llibreria de la Generalitat  
Rambla dels Estudis, 118  
E-08002 BARCELONA

Llibreria de la Generalitat de Catalunya  
Gran Via Jaume I, 38, E-17001 GIRONA

**SWEDEN/SUÈDE**

Aktiebolaget CE Fritzes  
Regeringsgatan 12, Box 163 56  
S-10327 STOCKHOLM

**SWITZERLAND/SUISSE**

Buchhandlung Heinemann & Co.  
Kirchgasse 17, CH-8001 ZURICH

Librairie Payot,

30, rue des Côtes-de-Montbenon  
CP 3212 CH-1002 LAUSANNE

**TAIWAN - HONG KONG**

**SINGAPORE/SINGAPOUR**

Mappamundi Taiwan  
7 Fl. 258, Nanking E. Rd.  
Sec. 3 Taipei, TAIWAN ROC

**TURKEY/TURQUIE**

Librairie Haset Kitapevi AS  
469, Istiklâl Caddesi  
Beyoglu, TR-ISTANBUL

**UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI**

HMSO, Agency Section  
51 Nine Elms Lane  
GB-LONDON SW8 5DR

**UNITED STATES and CANADA/**

**ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company  
1 Croton Point Avenue, PO Box 650  
CROTON, NY 10520

**STRASBOURG**

Librairie internationale Kléber  
1, rue des Francs-Bourgeois  
F-67000 STRASBOURG

Librairie des Facultés

2-12, rue de Rome  
F-67000 STRASBOURG