



Naturoropa

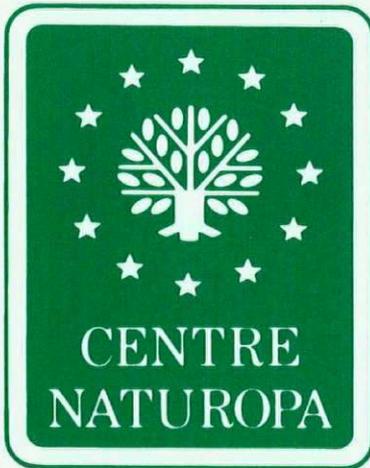
COUNCIL OF
CONSEIL DE L' Europe



J. Collier



Collier/Pluriel



Naturopa est publié en anglais, en français, en allemand et en italien, par le Centre Naturopa du Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex.

*Editeur responsable:
Jean-Pierre Ribaut*

*Conception et rédaction:
Hubert-Marie Cuvelier*

*Conseillers spéciaux de ce numéro:
Tarcisio Bassi
Directeur adjoint de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux
Rüdiger Dossow
Secrétariat de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire
Conseil de l'Europe*

*Imprimeur:
Artegrafica Silva S.p.A.
Parme - Italie*

Les textes peuvent être reproduits librement, à condition que toutes les références soient mentionnées. Le Centre serait heureux de recevoir un exemplaire témoin, le cas échéant. Tous droits de reproduction des photographies sont expressément réservés.

Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Depuis 1993 Naturopa est imprimé sur papier sans chlore ni bois.

La photographie en couverture du Naturopa 77 est de Fabrice Roubert.

Naturopa

N° 78-1995

Editorial	<i>T. Berntsen</i>	3
Gestion durable de l'espace rural et conservation du milieu naturel	<i>R. Krell, T. Michaelsen et F. Nachtergaele</i>	4
Défis socio-économiques pour un tourisme durable dans le bassin méditerranéen	<i>A. Ashiotis</i>	6
Tourisme de masse et loisirs de plein air	<i>J. van der Borg et P. Costa</i>	8
La participation des femmes	<i>A. Lindh</i>	9
Evolution démographique et aménagement du territoire	<i>D. Pumain</i>	10
Impact démographique: les prévisions allemandes	<i>R. Baumheier</i>	12
Cadre et contraintes d'un aménagement durable et équitable	<i>T. Bassi</i>	13
Vers un Schéma de Développement de l'Espace Communautaire?	<i>B. Robert et C. Marcori</i>	21
Transport et développement durable	<i>J. Short</i>	23
Santé humaine et utilisation de l'espace	<i>P. Dubé, P. Rushbrook et R. Kersauze</i>	24
Le développement durable des zones urbaines: le défi d'Ecopolis	<i>J. Berends</i>	26
Protection durable des eaux souterraines	<i>R. Piest</i>	28
Participation du public	<i>R. Dossow</i>	29
Au Conseil de l'Europe		30

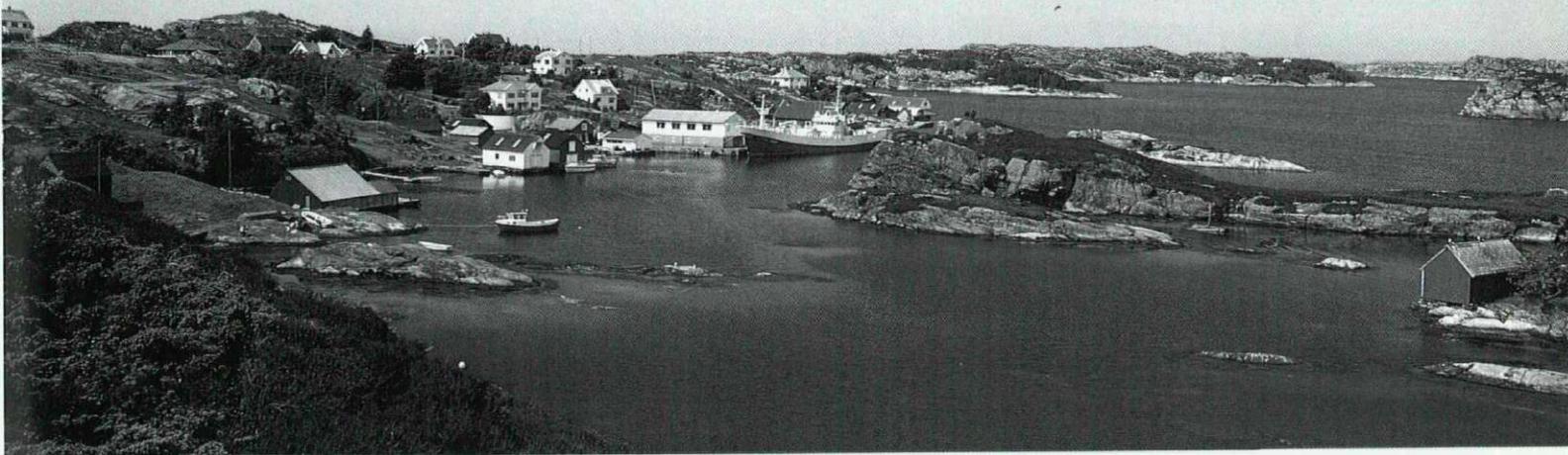
Prospective et enjeux de l'aménagement durable de l'espace européen au-delà de l'an 2000

Les Ministres européens responsables de l'Aménagement du territoire ont tenu leur dernière session à Oslo en 1994 et, à cette occasion, ils ont, entre autres, reconnu que la démocratie, la paix sociale, l'entente entre peuples différents appelés de plus en plus souvent à vivre ensemble ne peuvent exister durablement que dans un contexte de tolérance et de justice sociale directement lié à un développement équitablement réparti sur l'ensemble du territoire. Toute croissance doit respecter le droit des générations futures à un envi-

ronnement de qualité; le bien-être actuel ne doit pas être acquis au détriment de nos conditions de vie future et de celles des générations à venir.

Les richesses naturelles ne doivent pas être considérées comme des biens gratuits et illimités; la valeur capital nature doit être prise en considération lors de toute décision d'investissement lourd ou d'aménagement et de gestion du territoire. ■

T. Bassi



C. Hamm

Editorial

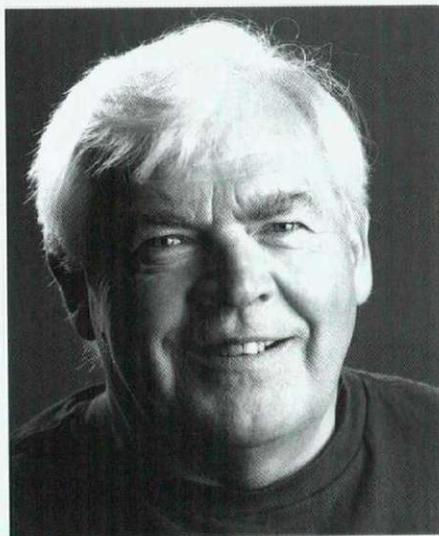
Par essence, l'aménagement du territoire suppose de tirer les leçons de l'expérience et de définir une visée d'avenir pour orienter les décisions à prendre aujourd'hui. Nos possibilités d'action sur les problèmes à longue échéance sont trop souvent bloquées par nos soucis immédiats. La commission Brundtland a mis en route un processus qui aboutit à mettre les priorités à long terme à l'ordre du jour des instances nationales et internationales.

Lors de la préparation de la dixième Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) et à la conférence ministérielle d'Oslo, en septembre 1994, il est clairement apparu que les pays européens sont décidés à promouvoir un développement durable par le biais de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. En fait, l'aménagement du territoire au niveau régional devrait être utilisé comme un instrument d'anticipation, important pour endiguer une expansion urbaine tentaculaire et pour combattre la pollution et une utilisation des ressources naturelles insoutenable à terme. J'ai l'impression que la mise en pratique de l'Agenda 21 est en bonne voie. Toutes les autorités locales devraient avoir leur propre Agenda 21.

Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire doivent être envisagées sous un angle holistique. Autrement dit, nous devons établir un équilibre entre les stratégies de développement économique, écologique, culturel et social, dans les limites fixées par la nature et dictées par les besoins des générations à venir.

Une intégration économique croissante et le développement des pays en transition entraînent des changements rapides en Europe. La collaboration entre nations n'en devient que plus nécessaire. La situation économique, les conditions de vie et la façon d'envisager l'urbanisme et l'aménagement du territoire sont actuellement très différentes d'un pays à l'autre, ce qui représente des défis importants, aussi bien pour l'aménagement du territoire que pour l'environnement. Notre ambition commune consiste à reconnaître le développement durable comme un objectif fondamental de la prise de décision et à le rechercher en pratique.

L'urbanisme et l'aménagement du territoire constituent un outil important dans ce processus d'intégration européenne. Nous avons besoin de stratégies et de principes communs à toute l'Europe en la matière, qui aideront les autorités nationales, régionales et locales dans leurs efforts pour améliorer la qualité de la vie et promouvoir une plus grande égalité dans les conditions d'existence.



La participation du public est un préalable à toute adaptation des mesures d'urbanisme et d'aménagement du territoire aux conditions diverses que l'on rencontre dans les différentes régions et communautés locales. Il faut introduire de nouvelles valeurs et de nouvelles perspectives dans le processus de planification. C'est pourquoi il est essentiel d'y intégrer l'expérience des femmes comme des hommes, donc d'encourager la participation des femmes à l'aménagement du territoire et de prendre des initiatives pour la favoriser.

Le Conseil de l'Europe est avantagé par rapport aux autres organisations internationales, en ce sens qu'il rassemble les pays de toute l'Europe et que nous prenons tous part aux discussions et aux accords sur un pied d'égalité, que nous représentions des États

grands ou petits, anciens ou nouveaux. Je pense sincèrement que le Conseil de l'Europe et la CEMAT ont une situation privilégiée de forum ouvert pour l'élaboration de principes et de solutions qui seront utiles à tous les pays dans les années à venir.

Les politiques de développement durable doivent être mises en œuvre à la fois au niveau international, au niveau national et au niveau local. Pour faire aboutir nos efforts, nous devons parvenir à un consensus sur les actions nécessaires pour promouvoir le changement en respectant nos différentes conditions de vie. Le défi posé par la dixième CEMAT consiste à mettre en pratique les bonnes intentions des résolutions:

– au niveau international: encourager l'établissement de maillages urbains transfrontaliers afin de renforcer la coopération internationale visant à un développement durable des régions urbanisées;

– au niveau national: favoriser la coordination et la coopération dans les régions urbanisées, en vue de promouvoir la responsabilité intersectorielle d'un développement durable reposant sur le "principe d'anticipation" et en vue de définir des lignes directrices concernant l'aspect écologique de l'urbanisme;

– au niveau local: encourager les mesures visant à améliorer l'environnement matériel et la qualité de la vie dans les zones urbaines et entreprendre des projets pilotes pour planifier et développer les systèmes de transport urbain fondés sur des principes écologiques.

Le programme de travail approuvé par les Ministres à la conférence d'Oslo pour la période qui précède la prochaine session de la CEMAT poursuit les recherches prévisionnelles et les études déjà lancées sur les défis posés par l'aménagement du territoire dans l'ensemble de l'Europe. Je pense que ce programme va nous permettre de mieux comprendre les défis communs à l'Europe et qu'elle apportera une contribution précieuse au progrès du développement durable sur notre continent. ■

Thorbjørn Berntsen
Ministre de l'Environnement
Norvège

Gestion durable de l'espace rural et conservation du milieu naturel

Rainer Krell, Tage Michaelsen,
et Freddy Nachtergaele

Les activités humaines, passées et présentes, affectant le paysage européen à tel point que l'idée d'écosystèmes naturels primitifs évoque des images romantiques, le plus souvent étrangères. Cependant, la sensibilisation croissante à l'importance de la diversité biologique et aux risques qu'entraînent la monoculture, la culture par clonage et la création d'un environnement de production plus ou moins stérile ont motivé les agriculteurs à entretenir un paysage à peu près naturel.

Ces demandes amèneront, dans la plupart des cas, à modifier les pratiques - actuelles et futures - de conception, de production et de gestion et, bien souvent aussi, à rétablir l'ancien cours des rivières, à inonder à nouveau d'anciennes zones humides, à régénérer la végétation naturelle, à réintroduire la faune disparue, etc. Le plus souvent, toutefois, cela aboutit non pas à une "reprimittivisation", mais plutôt à la restauration ou à la conservation des paysages tels que l'on pense qu'ils étaient dans un passé très récent, qui ne dépasse pas deux cents ans.

La diminution du besoin de terres agricoles pour la production alimentaire et la restructuration des pays d'Europe Centrale et d'Europe centrale et orientale offre actuellement une excellente occasion de restauration.

L'agriculture européenne à la fin du XXe siècle

L'évolution de l'histoire, les marchés d'approvisionnement agricole, la (sur-)réglementation et les pratiques de subvention ont abouti à des schémas de production et de commercialisation et à des structures agricoles qui, à long terme, ne sont viables ni financièrement, ni socialement, ni écologiquement.

Les pratiques non durables et l'invasion urbaine et industrielle se manifestent par des niveaux toujours croissants de détérioration des sols, de consommation d'eau, de pollution des eaux souterraines et superficielles, entre autres, et aboutissent à diminuer le potentiel productif, ce qui est préoccupant si l'on considère les effectifs de la population mondiale à venir. En Europe, 25% des terres arables (220 millions d'hectares) sont affectés par la dégradation des sols, dont 1 à 2% gravement. La déforestation et le surpâturage en sont les causes principales, mais la pollution imputable à de mauvaises pratiques agricoles et aux activités industrielles n'est pas négligeable non plus. Dans une région généralement favorisée pour la production agricole par son climat et son sol, le coût de cette surproduction non durable va croissant, à telle enseigne que ce sont, par exemple, les normes définissant l'eau potable (pour la teneur en NO₃

et en résidus de pesticides) que l'on adapte à des niveaux excessifs, et non l'inverse.

Le changement de valeur des terrains, la concurrence commerciale, la diversification et la spécialisation des produits exigent une intégration et une gestion expertes dépassant les moyens individuels des agriculteurs, qui continuent, eux, à dépendre de la fluctuation naturelle des conditions climatiques et biologiques. Les tendances du marché, mais également les accords commerciaux et la concurrence - qui peuvent être adaptés et réglementés - ainsi que les besoins de l'écologie - qui ne réagissent pas aussi facilement à la réglementation - sont à intégrer dans un modèle élargi de gestion de l'exploitation du milieu.

Pour s'assurer la sécurité financière nécessaire dans une structure agricole qui est de plus en plus "à deux vitesses" - exploitants à plein temps et à temps partiel -, l'agriculteur, producteur primaire, deviendra aussi, de plus en plus souvent, fournisseur de services divers (entre agriculteurs, pour la communauté, pour les touristes, pour les usages récréatifs et pour la conservation de la nature et des sites). Un système de soutien technique et administratif très élaboré est indispensable pour éviter de surcharger une profession de plus en plus complexe.

Les principes de l'agriculture biologique - non polluante et améliorant les ressources - actuellement appliqués à des exploitations isolées, doivent être étendus à des zones plus importantes, par exemple à des paysages complets, de manière à répondre aux demandes extrêmement variées du marché des pro-

duits agricoles et à intégrer les éléments naturels du paysage. On trouve un exemple d'élargissement de ces principes dans le secteur de la gestion des eaux et de leur pollution, où l'on s'occupait autrefois de chaque cours d'eau et où l'on gère à présent des bassins versants entiers.

Il faut réorienter la recherche, jusqu'ici principalement centrée sur la production, pour qu'elle accorde la priorité aux facteurs écologiques et sanitaires, tout en maintenant la production agricole ou même - mais cela est secondaire - en l'augmentant. Ainsi, l'exploitation des terres agricoles inclura et soutiendra la protection des environnements naturels au lieu de la limiter et permettra, grâce à une coopération locale et inter-régionale, d'établir, entre les habitats sauvages, les liaisons essentielles à une protection efficace de la nature.

Exploitation de l'espace rural dans les économies de transition

L'évolution de l'exploitation de l'espace rural dans les économies de transition, qui commence seulement, est aussi variée que les efforts de restructuration et de rétablissement économique des différents pays, ainsi que les progrès de ces efforts, c'est-à-dire qu'elle va de l'absence de changement à la redistribution ou à l'abandon des terres, en passant par la revitalisation des petites et moyennes exploitations familiales, sans oublier la spéculation foncière, la surexploitation des ressources forestières, les retards imposés aux activités privées par le manque de clarté des droits de propriété, l'absence de soutien financier et technique

En Europe, 25 % des terres arables sont affectées par la dégradation des sols



F. Roubert

pour l'agriculture, etc. Mais il faut noter aussi que des zones protégées ont été créées et que la sensibilisation à l'écologie et l'activité des ONG écologiques se développent et donnent lieu à des conflits d'intérêts analogues à ce qui se passe dans les pays occidentaux. Dans les meilleurs cas, la technologie et les outils de planification les plus modernes sont disponibles, et des réformes sont adoptées pour permettre l'intégration la plus rapide possible à l'Union européenne, ce qui n'est cependant pas une garantie d'exploitation durable des terres.

C'est la redistribution de la propriété qui exercera à l'avenir l'effet le plus profond sur l'exploitation des terres, l'efficacité des mesures de conservation et la mise en place de pratiques durables. La motivation à la conservation sera plus difficile là où la propriété reste entre des mains différentes de celles de l'exploitant; lorsque la terre est divisée en très petites parcelles, cette motivation sera rendue difficile également par les limitations économiques et le manque de main-d'œuvre. L'absence paralysante de ressources financières est directement liée aussi, pour une part, aux problèmes de propriété non résolus (par exemple pour les prêts sur nantissement).

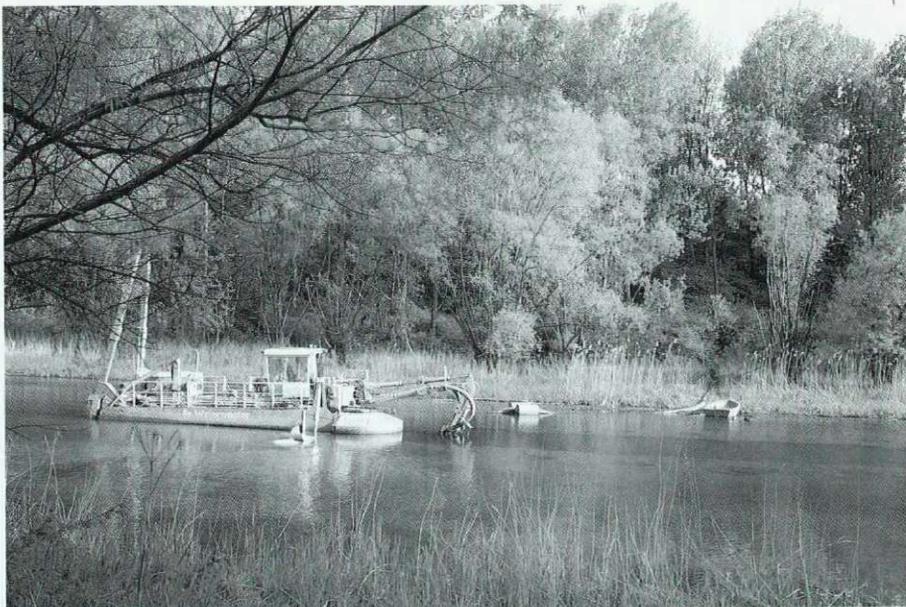
Le besoin soudain de capitaux privés et l'absence de sources financières ont abouti, dans certains pays, à la vente en bloc des inventaires, dépouillant les exploitations existantes des ressources les plus essentielles et créant des situations de pure survie dans lesquelles les décisions d'exploitation ne peuvent reposer sur des soucis commerciaux et écologiques sains. Dans des conditions moins extrêmes, les travailleurs agricoles devenus propriétaires terriens ne disposent pas du savoir-faire technique nécessaire pour affronter l'éventail complexe des activités de gestion d'une exploitation agricole et ne peuvent pas non plus faire appel à un service de consultation adéquat.

La réduction des apports agrochimiques et l'indispensable restructuration du secteur rural créent l'occasion de réintroduire un type d'exploitation à apport faible ou nul de produits chimiques et, par conséquent, d'améliorer les méthodes actuellement employées par nécessité. Etant donné que la restructuration rurale est encore en cours dans bien des régions, il reste une chance d'y intégrer la viabilité écologique sans répéter les erreurs des pays occidentaux.

Si le manque actuel d'expérience dans la mise en œuvre des politiques et techniques souhaitables constitue un frein, une limitation ultérieure - déjà coûteuse pour les riches pays industrialisés - sera financièrement impossible dans des économies qui vont devoir lutter pour leur survie pendant des années.

Activités de "renaturation"

La "renaturation" de l'environnement peut passer, notamment, par la restauration des marécages et des zones humides qui avaient été mis en production agricole au moyen de drainages et de la canalisation des cours d'eau. La remise en eau d'anciens méandres de rivière peut réduire la pente du cours d'eau et rele-



Opération de désenvasement

ver le niveau de la nappe, ramenant ainsi les oiseaux et la vie aquatique et rétablissant des paysages auxquels la société accorde aujourd'hui plus de valeur qu'à la production de cultures désormais abandonnées.

Les activités récréatives et l'intégration des habitats "naturels ou semi-naturels", qui sont liées entre elles dans l'ensemble d'un paysage agricole, sont de mieux en mieux perçues, non seulement parce qu'on attache plus de valeur qu'autrefois aux paysages et à leur conservation, mais aussi parce qu'elles permettent d'augmenter la production agricole avec des apports chimiques réduits.

L'exploitation croissante des espèces indigènes dans les forêts de montagne et dans la restauration des terres semi-arides découle de la reconnaissance du fait que ces espèces remplissent une meilleure fonction de protection à long terme.

Gestion des terres inexploitées

Les écosystèmes particulièrement fragiles doivent être protégés ou réservés à des usages déterminés, qui ne menacent par leur caractère unique en termes de biodiversité, de sites ou autres. Pour l'instant, les terres de ce type sont traitées en Europe de différentes façons, allant de la simple négligence à un mésusage intensif; elles peuvent aussi être soumises à l'envahissement urbain, comme c'est le cas de nombreuses zones humides côtières.

Les terres actuellement libérées par l'agriculture en raison du tournant pris par la politique agricole commune de l'Union Européenne, qui entraîne l'extension des jachères, constituent un cas très particulier. Ces modifications risquent de faire perdre de leur diversité aux paysages et d'accroître considérablement les risques d'incendie de broussailles ou de forêt. Cela montre que les terres en jachère exigent un certain niveau de gestion et de soins et qu'il faut en planifier la gestion de manière rationnelle et intégrée.

Perspectives d'avenir

Les difficultés à surmonter par les agriculteurs européens et autres gestionnaires des ressources naturelles, ainsi que les aménageurs et les décideurs, sont les suivantes: niveau relativement

élevé des coûts de production, complexité de sociétés qui ont des exigences très diverses - concernant non seulement la qualité des produits, mais aussi, de plus en plus, la qualité des processus de production -, raréfaction des terres disponibles pour l'exploitation intensive et pression croissante exercée sur les agriculteurs et les gestionnaires pour qu'ils offrent des services récréatifs et autres reposant sur l'environnement naturel.

S'il est encore possible de réaliser des gains de production à court terme par des méthodes intensives mettant en œuvre des serres, des environnements contrôlés automatisés, des cultures de clones et de cultivars, la lutte contre les parasites et les maladies, etc., il est de plus en plus reconnu que la viabilité à long terme doit être fondée sur une philosophie de conservation de la diversité biologique et sur la résistance des écosystèmes.

Il faut donc que, dans des conditions comme celles que l'on rencontre en Europe occidentale, où une production agricole - alimentaire ou autre - plus que suffisante permet de mettre des terres en jachère et de restaurer les écosystèmes naturels, cette occasion soit mise à profit pour créer ou régénérer, autant que possible, la diversité biologique et l'équilibre écologique d'écosystèmes complets. De plus, cela est favorable à des sociétés où l'on a de plus en plus tendance croissante à vouloir disposer d'environnements naturels pour y passer un temps libre de plus en plus abondant.

Le débat international et même mondial sur l'économie forestière et la gestion durable des forêts montre clairement que l'équilibre entre la production agricole, la conservation des sites et la satisfaction des différents groupes d'intérêts n'est pas chose facile à réaliser. Il est pourtant essentiel que le débat se poursuive et s'accélère pour qu'y participent tous les usagers des ressources naturelles et toutes les parties prenantes bien informées, afin que l'on puisse élaborer les politiques, les législations et les programmes de mise en œuvre appropriés pour combler l'écart entre ce qui est à faire et ce qui est réellement fait. ■

R. Krell, T. Michaelsen et F. Nachtergaele
FAO
Organisation des Nations Unies
pour l'Alimentation et l'Agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
I - 00100 Rome



Paysage côtier, Chypre

Défis socio-économiques pour un tourisme durable dans le bassin méditerranéen

Andreas Ashiotis

C'est au sein de la Méditerranée que de grandes civilisations de notre passé sont nées, ont évolué et se sont perdues dans les profondeurs de l'histoire. En fait, on pourrait même suggérer que l'histoire, celle de l'Europe en particulier, s'est écrite au long des côtes de la Méditerranée.

Aujourd'hui encore, dans une ère d'évolution et de développement technologique rapides, où les distances diminuent chaque année et où la technologie de l'information relie entre eux tous les peuples de notre planète pour former un système universel intégré sans précédent dans l'histoire humaine, la Méditerranée reste une région du monde extrêmement importante.

La Méditerranée a toujours été et reste un élément physique qui fonctionne de façons contradictoires; elle établit entre les peuples des liens visibles et forts mais, en même temps, elle sépare une impressionnante diversité de nations, de cultures, d'économies et de religions. Les peuples qui vivent sur ses côtes ont des aspirations, des espoirs et des modes de vie très différents, mais partagent pourtant une destinée commune: celle de la Méditerranée en tant qu'élément naturel, essentiel à la vie, dont l'avenir définira leur propre futur, directement et indirectement. Selon la voie choisie, le bassin méditerranéen est susceptible d'entretenir prospérité et bien-être ou, au contraire, d'engendrer une agitation sociale et des conflits prolongés.

Depuis quarante ans, les générations contemporaines exploitent le potentiel de la Méditerranée

sans vraiment se soucier de dommages irréversibles dégradant la capacité globale d'un système écologique extrêmement sensible d'assurer la vie dans l'avenir. En fin de compte, du fait de nos priorités et de nos choix, le bassin méditerranéen se trouve confronté à un état de crise.

Le tourisme et les activités et aménagements qui y sont liés pourraient être considérés comme responsables de beaucoup des graves problèmes qui affectent la viabilité du bassin méditerranéen. C'est pourquoi la discussion sur le développement durable dans cette région particulière est généralement centrée sur le tourisme et son impact écologique.

L'impact du tourisme sur la Méditerranée

Pendant la plus grande partie de ce siècle, la Méditerranée a été une destination touristique extrêmement prisée et des millions d'Européens ont visité la région pendant leurs vacances. Cet énorme afflux de visiteurs a contribué, année après année, au développement économique des zones côtières de l'Europe et à l'amélioration globale des conditions de vie des communautés locales. Le poids du tourisme dans le produit national brut de la plupart des pays euro-méditerranéens prouve que cette activité restera une industrie de service absolument vitale, particulièrement précieuse pour les économies nationales en période de récession et de chômage important. En même temps, le tourisme a aidé les populations locales à rester dans des zones côtières, par ailleurs pauvres, du bassin méditerranéen, contribuant ainsi à la stabilité

démographique de nombreuses régions du Portugal, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Grèce, de Chypre, etc.

Pourtant, au cours de la dernière décennie, on s'est progressivement aperçu que la "bénédiction" du tourisme avait exercé, sur l'environnement méditerranéen, des pressions et des contraintes d'une ampleur et d'une étendue sans précédent. Il est généralement reconnu, aujourd'hui, que la plupart des pays euro-méditerranéens se trouvent devant un phénomène paradoxal: un atout écologique (le bassin méditerranéen) a attiré le tourisme mais a simultanément été lui-même victime de cette surexploitation et de cet abus.

La dégradation de l'environnement imputable à la surexploitation de la ressource primaire est le résultat direct de la tendance à maximiser le développement du tourisme et le bénéfice économique immédiat produit par l'afflux des visiteurs. Toutefois, d'autres effets indirects multiplient l'impact global du tourisme sur l'environnement méditerranéen.

L'aménagement touristique linéaire sous forme d'hôtels, d'appartements, de stations balnéaires et de résidences secondaires de vacances, s'étire sur des centaines de kilomètres le long des côtes européennes de la Méditerranée, transformant le paysage jusqu'alors intact des régions côtières en une zone urbaine continue. Le rythme très rapide de ces aménagements n'a pas coïncidé, dans la plupart des cas, avec la création des infrastructures logistiques correspondantes (installations de traitement des effluents et des déchets). Autoroutes, aéroports, centrales électriques et lignes à haute tension, ports de

plaisance, etc. ont défiguré ce que l'on décrivait naguère comme le pittoresque environnement méditerranéen. Les villages de pêcheurs ont disparu à jamais, pour être remplacés par des installations de tourisme de masse.

Les ressources naturelles sont surexploitées au-delà de leur capacité de régénération, pour satisfaire la demande croissante de nouveaux aménagements liés au tourisme. Les terrains de golf, entre autres, contribuent à la consommation excessive d'énormes quantités d'eau douce, ressource particulièrement rare dans cette région. Des zones écologiquement sensibles de grande valeur et leurs fragiles écosystèmes sont affectés par l'afflux des visiteurs et la pression de l'aménagement.

Les phénomènes socio-économiques nuisibles sont de plus en plus alarmants dans beaucoup de pays. La main-d'œuvre locale est incapable de faire face au tourisme, même lorsque ce secteur attire des travailleurs provenant de l'agriculture et de l'industrie, dont la compétitivité se trouve ainsi encore affaiblie. La prédominance du tourisme qui en résulte dans l'économie locale n'est bonne pour aucun pays, en particulier parce qu'il a été prouvé que le tourisme n'est pas un secteur fiable de l'économie, contrairement à ce que l'on croyait il y a quelques années.

Dans bien des cas, le tourisme de masse dépasse la capacité d'accueil social et culturel des communautés locales, ce qui engendre des tensions sociales. Les changements des structures et des équilibres sociaux traditionnels sont des signaux avertisseurs qu'il serait bon de surveiller au stade le plus précoce possible.

L'augmentation des déséquilibres régionaux est un autre effet indirect du développement rapide lié au tourisme dans les zones côtières. Dans la plupart des pays euro-méditerranéens, les avantages économiques procurés par le tourisme sont généralement confinés à une zone côtière relativement étroite, tandis que l'arrière pays reste pour la plus grande part sous-développé et négligé. En outre, une proportion importante de la population jeune et productive quitte les régions de l'arrière pays et s'installe dans la zone côtière pour y travailler et y vivre.

Le développement sur la côte méridionale

Dans des unités écologiques particulières (dans la mesure où cette identification est relativement possible) et en particulier dans des systèmes "fermés" et vulnérables comme le bassin méditerranéen, le développement durable est un objectif qui doit être poursuivi indépendamment des frontières nationales ou de tout autre cloisonnement. Quels que soient les efforts entrepris ou les actions menées par un Etat ou par un groupe d'Etats sur la côte européenne du bassin, aucun développement durable n'est possible dans cette région sans un effort aussi vigoureux de la part des pays de la côte sud de la Méditerranée.

Cette hypothèse justifie l'intérêt et l'attention particulière que l'Europe devrait accorder aux conditions qui affectent l'aptitude des pays de

la rive méridionale du bassin à ajuster leurs politiques, leurs priorités et leurs orientations générales dans le sens de l'objectif commun.

Cet aspect particulier du développement durable dans le bassin méditerranéen n'est pas le sujet du présent article. Il serait toutefois bon de noter que les enjeux sont vraiment très importants, en particulier si on les considère dans une perspective large et à long terme. Les évolutions démographiques et les tendances migratoires, la santé des économies nationales et les problèmes qui y sont liés, les équilibres socioculturels et les perspectives d'expansion dans ces pays devraient être étudiés en profondeur pour formuler un ensemble de décisions politiques et incitatives les encourageant à se joindre à l'effort commun en vue d'un développement durable.

Développement durable du tourisme

L'expérience passée doit être mise à profit pour définir une nouvelle façon d'envisager le développement durable du tourisme dans le bassin méditerranéen. D'une manière générale, le développement du tourisme devrait garantir l'intégrité de toutes les ressources non renouvelables, tout en restant économiquement viable sur un marché international de plus en plus concurrentiel.

Le développement du tourisme devrait être perçu dans le cadre d'un système spatial et environnemental intégré, qui doit être correctement équilibré et étroitement lié aux autres grands secteurs d'activité, d'aménagement et aux politiques de protection de l'habitat naturel. Une priorité décisive devrait être accordée à l'amélioration des installations existantes, pour les adapter aux besoins changeants du consommateur, tout en décou-

vrant la consommation excessive de terrains trop rares, en particulier dans les zones écologiquement sensibles.

La population locale devrait être incitée à participer de manière efficace au processus de planification des aménagements liés au développement du tourisme. Un dialogue permanent avec ces populations les mettra sur un pied d'égalité pour les phases de mise en œuvre et de gestion, ce qui minimisera le coût social.

Les pays euro-méditerranéens devraient lancer un processus de dialogue et de coopération entre eux-mêmes et les pays de la côte méridionale du bassin, en vue de coordonner:

- le développement de produits touristiques complémentaires;
- le transfert d'expériences sur les effets négatifs du tourisme, afin de ne pas répéter les erreurs passées;
- la formulation d'une stratégie touristique intégrée commune visant à assurer pour l'avenir des aménagements durables.

Enfin, il faut se rendre compte que le tourisme de masse et tous les aménagements qui y sont liés sur la côte méditerranéenne affectent de manière permanente la viabilité du bassin méditerranéen lui-même, en tant que ressource naturelle et sa capacité à fournir les ressources nécessaires à la vie des peuples de la région. Tous les choix futurs de développement doivent donc prendre en compte la capacité écologique et sociale des localités et du bassin dans son ensemble, en tant que critère principal, et même vital, pour des décisions d'aménagement du territoire. ■

A. Ashiotis

Département de l'Urbanisme et du Logement
Ministère de l'Intérieur
Nicosie
Chypre

Port dans les Cyclades, Grèce



C. Hamm

Tourisme de masse et loisirs de plein air

Jan van der Borg
Paolo Costa

Le tourisme et les distractions se sont développés au cours des trois dernières décennies, mettant à la portée de milliards de personnes, dans le monde entier, des activités jusqu'alors réservées à quelques élus. Les facteurs qui ont contribué à cette croissance explosive sont, entre autres, l'augmentation du revenu disponible par foyer, l'accroissement de la mobilité et l'allongement des temps de loisir. Au total, on s'attend à ce que le tourisme devienne, d'ici à la fin du siècle, la plus grosse industrie, en termes d'emplois et de chiffre d'affaires.

Expansion continue

Un nombre impressionnant de villes, de régions et même de pays sont aujourd'hui tributaires du tourisme, tant socialement qu'économiquement. Mais l'importance croissante prise par cette industrie a conduit à se demander si cette expansion continue est compatible avec l'environnement physique, social et économique dans lequel sont accueillis visiteurs. Le présent article tente d'apporter quelques réponses à cette question cruciale.

Tourisme et "excursionnisme"

A cette fin, il convient d'étudier certaines particularités du tourisme et des activités récréatives de plein air. Constatation: aussi bien les "vacances", ayant pour clientèle les touristes, que les "excursions", ayant pour

clientèle les visiteurs d'un jour, sont des produits composites, constitués d'un grand nombre de biens et de services. Bien qu'il soit impossible de savoir exactement et à l'avance quels biens et quels services seront consommés au cours de vacances ou d'une excursion, car cela dépend beaucoup des goûts de chaque consommateur, on peut citer un certain nombre d'éléments qui font généralement parties des produits touristiques: le voyage, nécessaire pour quitter le cadre de vie quotidien, et la destination du voyage. Cette destination est constituée à son tour d'attractions, produits primaires, et de services et installations logistiques, produits secondaires. Deuxième constatation, le "visiteur" n'existe pas en soi. Ce marché peut être divisé en de nombreux segments différents, caractérisés chacun par des goûts et des schémas de consommation distincts. Ces visiteurs différents peuvent néanmoins choisir des destinations semblables.

Demande excessive

Le produit primaire d'une destination est un mélange de ressources naturelles, culturelles et artificielles. Ces ressources sont pour une grande part publiques et, par conséquent, non "tarifables" et presque toutes sont uniques en leur genre et difficilement reproductibles. En l'absence d'un cours du marché, leur utilisation dépend purement et simplement de l'accessibilité offerte aux visiteurs. Cela peut aboutir - et cela aboutit parfois effectivement - à des situations de demande excessive. Des conséquences extérieures indésirables comme les embouteillages autour des pôles d'attractions, la pollution et une certaine dégrada-

tion des sites apparaissent alors et la conservation des ressources est compromise. Il a été largement établi que les effets néfastes du tourisme ne concernent pas seulement les environnements naturels (parcs nationaux, régions montagneuses, etc.) mais également les environnements urbains (villes anciennes par exemple).

Intervention et aménagement

Dans les situations extrêmes une intervention est inévitable. La tâche de l'aménageur consiste à garantir la viabilité à long terme du développement touristique. Dans le cas de destinations nouvelles venues sur le marché touristique, il faut suffisamment encourager les activités récréatives et touristiques pour qu'elles contribuent effectivement à l'économie locale. Dans le cas de destinations surchargées, il faut gérer les flux de visiteurs de manière à ne pas excéder la capacité d'accueil touristique de la destination et à conserver autant que possible les avantages du tourisme tout en réduisant, voire en supprimant, ses effets extérieurs négatifs. Il importe d'éviter les concentrations de visiteurs dans le temps et dans l'espace en étalant les visites sur plusieurs saisons et en faisant des offres incitatives, engageant les touristes à choisir d'autres circuits et à visiter des régions qui ne sont pas encore surchargées. Par ailleurs, le tourisme doit être préféré à l'excursionnisme.

La réponse à la question posée plus haut peut par conséquent être affirmative, mais uniquement à condition que le développement du tourisme ne soit pas laissé à l'improvisation mais soit au contraire soigneusement planifié. Le concept de viabilité à long terme, qui peut être considéré comme le reflet d'un effort dans ce sens, implique des limites minimale et maximale au développement: ni trop ni trop peu de visiteurs. Il est facile de montrer qu'à long terme, cette viabilité est bénéfique pour toutes les parties prenantes. En sauvegardant l'intégrité des ressources, on sauvegarde aussi la continuité et la rentabilité des entreprises de tourisme et on fait en sorte que les lieux touristiques restent habitables pour les résidents. Ce qui est beaucoup plus difficile, c'est de sensibiliser ceux-ci à ces questions. ■

Dr. J. van der Borg
Prof. Paolo Costa

Centre International d'Etudes sur l'Economie Touristique
Université de Venise
Villa Moceginò, Riviera S. Pietro, 83
I - 30030 Oriago di Mira (VE)

Place Saint Marc, Venise



C. Hamm

La participation des femmes

Anna Lindh

En Suède et dans d'autres pays européens, on insiste de plus en plus, depuis quelques années, sur l'importance des structures de pouvoir, officielles comme non officielles, en matière d'égalité des sexes. L'objectif d'égalité ne saurait être atteint isolément. Il doit être intégré pleinement à toutes les politiques et à l'ensemble de la vie en société.

Femmes et hommes - temps et espace

Les statistiques classiques ne tiennent pas compte du travail domestique non rémunéré, qu'elles continuent à considérer comme une activité marginale. En 1990, le gouvernement a demandé à Statistiques Suède de conduire une enquête représentative sur l'utilisation du temps, à la fois dans les emplois salariés et dans les tâches non rémunérées effectuées au sein du foyer. Cette étude révèle que les femmes et les hommes consacrent à peu près le même nombre d'heures au travail (si l'on additionne les activités rémunérées et les activités non rémunérées). Mais à nombre d'heures de travail rémunéré égal, les femmes travaillent au total davantage que les hommes. Les hommes ont semble-t-il davantage de possibilités de se reposer une fois rentrés chez eux après leur journée de travail. Les femmes, elles, doivent encore exécuter de nombreuses tâches pour lesquelles elles ne sont pas payées.

Quelque 96% des tâches domestiques ne sont pas rémunérées. L'examen des différentes activités révèle par exemple que le secteur "ménage non rémunéré" est plus important que celui des emplois de la banque et de l'assurance et que le secteur des "courses non rémunérées" dépasse celui du bâtiment. Les femmes ont dans l'ensemble une vie quotidienne beaucoup plus complexe que celle des hommes. Elles doivent souvent faire face à des obligations multiples et organiser leur emploi du temps quotidien en conséquence.

A cette division des tâches et des responsabilités correspond une division spatiale. Pendant la semaine, les hommes et les femmes vivent souvent dans des univers différents. De plus, leurs lieux de travail les éloignent physiquement de leur foyer et de leurs enfants. La question des moyens de transport est cruciale dans cette problématique.

Les besoins en matière de transport

Depuis quelques dizaines d'années, les travaux d'infrastructure privilégient les projets à grande échelle et le zonage, comme par exemple la construction d'autoroutes et l'aménagement de zones commerciales. Cette solution va compliquer encore davantage la vie quotidienne des femmes (et de quiconque n'a pas accès à un véhicule particulier), qui doivent à la fois gagner leur vie et être financièrement indépendantes et s'occuper de leurs enfants et des personnes âgées de leur entourage. C'est en partie l'insuffisance des moyens de transport qui explique la migration des femmes des zones rurales vers les villes.

Les statistiques démontrent par exemple que les hommes domiciliés dans la région de Stockholm sont en moyenne deux à trois fois plus nombreux

que les femmes à utiliser une voiture pour leurs déplacements quotidiens, et que les femmes s'arrêtent davantage en route pour faire des courses (Conseil du comté de Stockholm, 1992). Les chiffres de 1994-1995 pour l'ensemble de la Suède révèlent que les hommes effectuent 50% de leurs déplacements au volant, contre 28% pour les femmes (Statistiques Suède, Enquête permanente sur les voyages et les habitudes de déplacement). Aujourd'hui, les femmes détiennent 30% du parc automobile de la Suède (Statistiques Suède, Etudes sur les transports, 1995).

A l'heure où l'on parle de réduire la circulation automobile pour protéger l'environnement et éviter l'asphyxie totale des villes, on peut se demander s'il est juste que les femmes renoncent à la commodité d'un véhicule particulier pour résoudre les problèmes de transport des hommes. Nous devons nous interroger sur la manière de répondre aux besoins des femmes (qui sont, indirectement, aussi ceux des hommes, des enfants et des personnes âgées) dans le domaine des infrastructures. Et nous devons associer à cette question celle de la nécessité d'assurer une mobilité durable. Jusqu'à présent, les études sur les transports ne se sont jamais particulièrement penchées sur les besoins des femmes, alors que, en général, les méthodes de recherche et les données existent. L'articulation entre responsabilités familiales et besoins de transport revêt une importance capitale.

Le développement durable

Le souci d'équité entre les sexes et l'impératif de développement durable sont deux questions étroitement liées. Les discussions en matière de développement doivent être axées sur les besoins des familles et la vie quotidienne si l'on veut véritablement parvenir à un développement durable. Au nom du souci d'équité entre les sexes et dans l'intérêt de la durabilité, il faut aborder les problèmes sous un autre angle et cesser d'avoir recours à des solutions compartimentées et centralisées qui tiennent pour acquises l'inépuisable des richesses naturelles et la capacité de la nature à recevoir nos déchets.

Les femmes dans l'aménagement du territoire

En règle générale, les hommes et les femmes ne participent pas à égalité aux processus de décision et d'aménagement, si bien que les résultats obtenus ne reflètent pas la volonté collective des citoyens des deux sexes. Les urbanistes et les promoteurs immobiliers n'ont pas pris conscience de cette dualité, ce qui a entraîné un hiatus inutile entre les besoins et les réalisations. Cette lacune doit être identifiée, admise et analysée de part et d'autre, c'est-à-dire aussi bien par les femmes que par les hommes.

Plusieurs conférences internationales, et en particulier un séminaire organisé par le Conseil de l'Europe en 1994, ont souligné le fait que les femmes doivent participer à l'aménagement et à la construction de leur environnement. Le séminaire a conclu notamment qu'elles devaient participer pleinement à toutes les décisions et que l'aménagement urbain et régional devait tenir compte davantage de leurs besoins et de leurs préoccupations.

I. Hansson



Il faut agir pour les femmes puissent, concrètement, participer au processus d'aménagement au même titre que les hommes. Le tout nouveau réseau EuroFEM est l'une des manifestations de cette volonté. Il sera accueilli par le ministère finlandais de l'environnement pendant ses trois premières années d'existence.

Mais les efforts doivent continuer sans relâche dans cette direction. La Conférence mondiale des Nations Unies sur les établissements humains, Habitat II, qui aura lieu à Istanbul en 1996, offrira une excellente occasion de faire entrer concrètement le souci d'équité entre les sexes dans les projets d'amélioration du logement en milieu urbain. Des engagements devront être pris pour éliminer toutes les inégalités qui frappent actuellement les femmes en matière d'accès aux terres et au financement, mais aussi pour défendre le droit démocratique des femmes à participer à part entière à la création et au maintien d'établissements humains respectueux de l'environnement.

Une autre optique

L'optique actuelle doit changer. Autrement dit, il faut cesser de considérer les femmes comme des acteurs marginaux condamnés à une influence indirecte. Elles doivent être reconnues comme des partenaires à part entière dans tout processus d'aménagement du territoire, puisqu'après tout elles représentent plus de la moitié de la population. Il faut dire et répéter que l'aménagement et la gestion de notre environnement doivent se faire non pas au nom des femmes, mais avec les femmes. De plus, le développement durable doit prendre en compte les besoins de tous les individus, il exige donc une évolution des mentalités.

La participation des femmes est indispensable à tous les niveaux si nous voulons que notre environnement corresponde un jour aux valeurs communes des hommes, des femmes et des enfants. ■

A. Lindh
Ministre de l'Environnement
S - 103 33 Stockholm
Suède

Evolution démographique et aménagement du territoire

Denise Pumain

L'aménagement du territoire, l'organisation des services et la gestion de l'environnement doivent tenir compte de l'évolution de la population et des structures démographiques, régionales et urbaines. Dans la mesure où elle est prévisible, la connaissance de cette évolution peut permettre d'anticiper et de corriger par des politiques appropriées les tendances qui conduiraient à une moindre équité territoriale. C'est aujourd'hui moins par sa croissance que par l'évolution de ses comportements et sa mobilité, sélective dans l'espace et dans le temps, que la population européenne pose des problèmes à l'aménagement du territoire.

La croissance de la population est désormais très faible. Elle se maintient en général en-dessous de 0,5% par an, elle peut même être légèrement négative dans certains pays. Avec une surprenante rapidité, la baisse de la fécondité a aligné les comportements des pays d'Europe du sud, puis de l'est sur ceux de l'Europe du nord, aboutissant à renverser les gradients antérieurs. Même si aujourd'hui certains pays de l'Europe du nord ont en moyenne plus d'enfants par femme que ceux de l'Europe du sud, voire de l'est, les écarts demeurent assez faibles et seront probablement de peu de conséquences en termes d'inégalités territoriales. En outre, en dépit d'une pression, qui reste assez forte, de la demande à l'émigration de l'est vers l'ouest, la plupart des pays pratiquent des politiques restrictives en matière d'immigration étrangère. L'apport extérieur, qui a pu être très important par exemple en Allemagne au cours de la décennie écoulée, tend à se stabiliser. On ne doit donc pas s'attendre à de grands bouleversements dans les poids démographiques respectifs des différents pays.

Vieillessement progressif

La structure d'âge de la population européenne, comme celle de l'ensemble des pays développés, se modifie dans le sens d'un vieillissement progressif. Les personnes âgées de plus de soixante ans, qui forment environ le cinquième de la population totale, pourraient en représenter le quart vers 2020, tandis que la part des moins de vingt ans suivrait l'évolution inverse. Cependant, si, au moins à l'ouest et au nord, l'âge de cessation d'activité tend à s'abaisser, en particulier sous l'effet d'une conjoncture de fort chômage, l'état de santé des personnes âgées va plutôt s'améliorer. Il est probable que la demande adressée aux régions spécialisées dans l'accueil des retraités continue de se renforcer. Ce processus, qui est entretenu par des migrations sélectives selon l'âge, interrégionales, mais de plus en plus internationales, s'accompagne d'une spé-

cialisation parfois excessive des régions concernées, en particulier littorales. Une diversification des zones de destination pourrait être amorcée, par exemple par une offre appropriée, à proximité de villes moyennes bien équipées. Les structures d'accueil destinées au "quatrième âge" deviennent plus nécessaires dès lors que se fragmentent les familles, et doivent être pensées en fonction d'une bonne accessibilité au milieu urbain plutôt que dans des zones trop enclavées.

Comportements

Des variations sensibles subsistent dans les comportements démographiques: le mariage et la survenue du premier enfant sont plus précoces à l'est qu'à l'ouest, la mortalité infantile demeure plus élevée à l'est, le taux d'activité des femmes est plus élevé dans les pays du nord, où il dépasse 40%, que dans les pays du sud, où il atteint 30%, le divorce, qui se banalise, reste plus fréquent dans les pays scandinaves que dans l'Europe du sud. On retire cependant de l'observation des évolutions récentes l'impression d'une certaine convergence des comportements européens. Ces comportements ont des conséquences importantes pour l'aménagement du territoire dans la mesure où ils conduisent à rendre beaucoup plus fréquents les ménages formés d'une ou de deux personnes, et à réduire le nombre des grandes familles. Le changement des modèles familiaux, la fragmentation des ménages et leur instabilité croissante augmentent la demande de petits logements, en particulier au centre des villes.

Tendances à la périurbanisation

Ce mouvement n'est pas toujours perçu, alors que dans le même temps l'élévation du niveau de vie a permis de répondre aux besoins d'espace par la construction de logements plus grands et surtout par la diffusion des maisons individuelles, en général dans les zones rurales à la périphérie des villes. Pour une très grande part, la mobilité résidentielle récente des populations européennes s'est surtout traduite par une spectaculaire déconcentration du peuplement urbain, avec dédensification des centres-villes et étalement du peuplement dans des zones accessibles mais parfois très éloignées. On a pu craindre que cette tendance ne conduise à détruire le modèle des villes européennes, denses, compactes, centrées sur un riche patrimoine architectural, pour le remplacer par un modèle nord-américain de vastes banlieues résidentielles. Il semble qu'on assiste en fait moins à une fuite de la population des centres-villes qu'à une concurrence victorieuse de la fonction résidentielle par des activi-

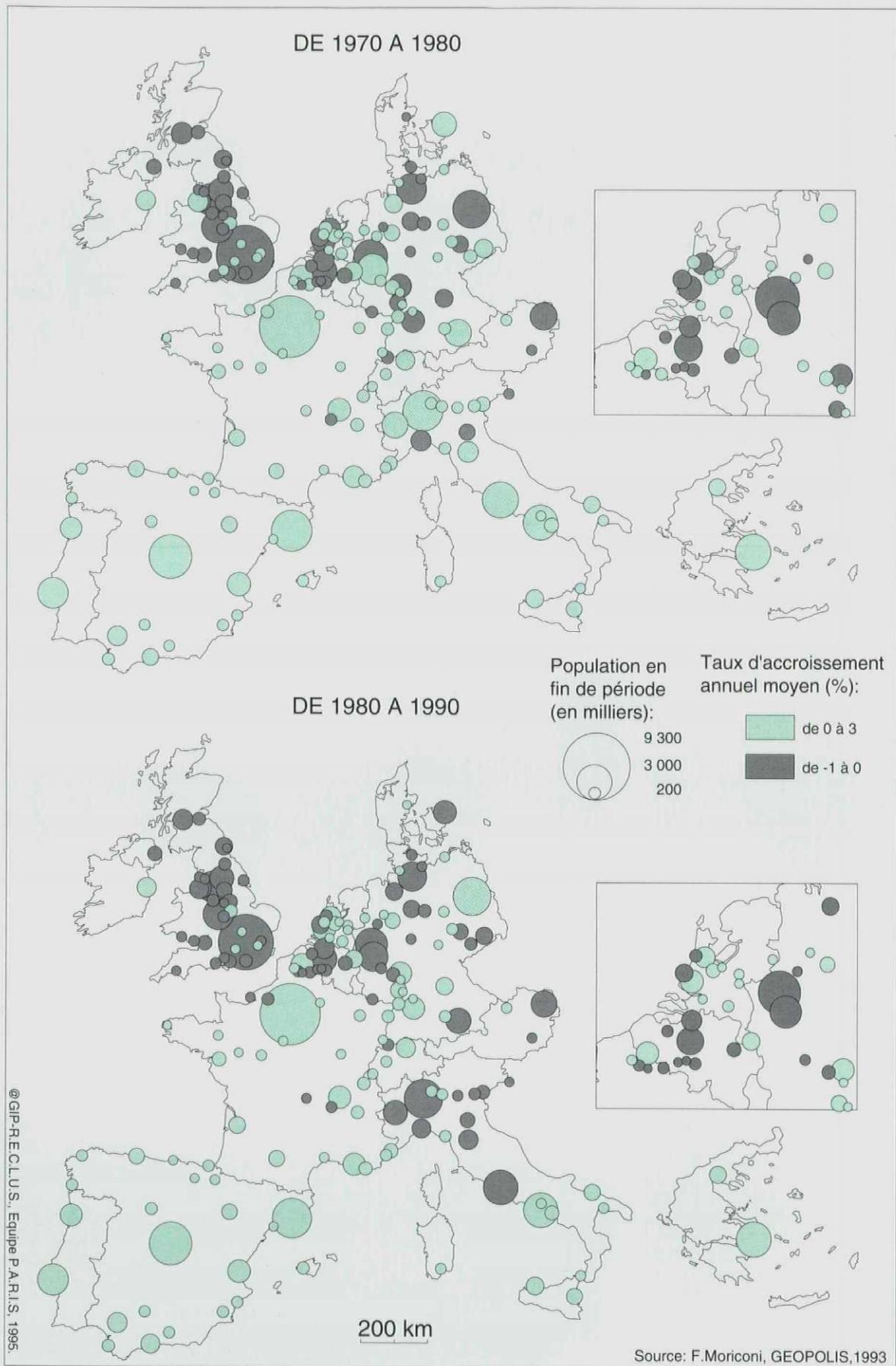
tés prestigieuses dans ces centres, chargés d'histoire mais pourvus d'une bonne accessibilité et toujours valorisés. La tendance à la périurbanisation, quoique consommatrice d'espace, peut donc être encore encouragée, en particulier autour des villes petites et moyennes, dans la mesure où elle contribue à revaloriser, à des coûts raisonnables, des espaces ruraux. Elle doit être surveillée davantage autour des grandes régions urbaines, où elle entraîne parfois des navettes domicile-travail d'une ampleur excessive et où elle peut contribuer à dégrader l'environnement, soumis à l'intense pression des citoyens.

Aspects sociaux

L'évolution récente des structures démographiques urbaines souligne que les problèmes d'aménagement des grandes agglomérations ne se limitent pas à la régulation d'effets physiques comme la congestion et la pollution. Des tendances sont apparues, certes moins prononcées que dans d'autres parties du monde, mais cependant préoccupantes, à une ségrégation accrue de catégories sociales minoritaires, souvent défavorisées, se traduisant par la formation de poches de pauvreté urbaine où s'accumulent les facteurs conduisant à la marginalisation, à l'exclusion, à la délinquance et à la criminalité. De telles tendances ne peuvent que s'aggraver avec le temps si elles ne sont pas vigoureusement combattues par les pouvoirs publics. Pour la qualité de l'environnement physique et social urbains, des politiques doivent veiller à assurer la mixité fonctionnelle et sociale des espaces.

Métropolisation

Au cours des deux dernières décennies les migrations ont contribué à un certain rééquilibrage entre les régions "centrales", les plus denses et les plus riches, et les régions "périphériques", entre les régions du nord et celles du sud de l'Europe. La période actuelle est caractérisée par la mondialisation de l'économie, la multiplication de liens qui construisent des entités supranationales comme l'Union européenne, facilités par le passage à "la société de l'information". Il est probable que cette évolution favorise les plus grandes villes, selon un processus défini comme la "métropolisation", qui tend à concentrer et sélectionner les activités de pointe et les populations les plus qualifiées dans les plus grandes villes. Celles-ci sont en effet les mieux équipées pour bénéficier en premier lieu de l'ouverture internationale. La plus forte présence des femmes sur le marché du travail et la généralisation du modèle de couple avec deux actifs tendent aussi à favoriser la concentration des populations dans les grandes métropoles, qui offrent un marché de l'emploi vaste et diversifié, où les doubles



Croissance des grandes villes européennes de 1970 à 1990

La carte montre une certaine stabilité de la croissance démographique des agglomérations européennes, les pertes qui caractérisent les villes britanniques et celles du nord de l'Europe gagnant l'Italie du nord dans la décennie 1980-1990. La gestion de l'environnement incite aussi à se préoccuper des effets de la consommation d'espace par l'urbanisation diffuse, perceptibles dans l'accroissement des villes satellites en périphérie des plus grandes agglomérations.

carrières ont une probabilité plus grande de pouvoir être satisfaites simultanément.

Menaces pour les villes petites et moyennes

Dans les pays d'Europe de l'ouest, ce processus risque d'accentuer les écarts qualitatifs, en particulier en termes d'âge, de niveau de formation et de revenu des populations, entre grandes métropoles et petites villes. En Europe de l'est, où le potentiel d'urbanisation reste élevé en raison de politiques antérieures restrictives, la croissance des métropoles et en particulier des capitales, risque d'être plus sensible. Cependant, la force des organisations administratives tendra à maintenir la prépondérance des villes chefs-lieux, qui cumulent tous les centres de décisions, ainsi que de grandes unités industrielles. Or, la tendance à la métropolisation menace à terme la survie des villes petites et moyennes, qui sont un patrimoine propre à l'Europe. Dans ce continent de peuplement ancien et dense, où la "transition urbaine" s'est déroulée progressivement, l'espacement moyen entre deux centres urbains de plus de 10 000 habitants est de l'ordre de treize kilomètres contre quarante-huit aux Etats-Unis. A population égale, l'Europe compte beaucoup plus de villes petites et moyennes que l'Amérique, où la population urbaine est bien plus concentrée: les trente premières agglomérations américaines sont plus peuplées que les trente premières européennes, et New York, la plus grande, a trois fois plus d'habitants que Paris ou Londres. Pour préserver la spécificité de son dense semis de petites villes, l'Europe peut tenter d'éviter que ne se creusent les inégalités suscitées par la métropolisation, par exemple par des politiques qui accélèrent la diffusion sur tout le territoire des améliorations de l'accessibilité.

Anticiper les évolutions

Définir des politiques d'aménagement du territoire qui anticipent les évolutions démographiques demanderait cependant de connaître avec plus de certitude les tendances de la mobilité et de la croissance économique régionale, ainsi que l'effet des mesures qui pourraient être prises. Les questions relatives à l'environnement se posent en termes bien différents dans les régions urbaines très peuplées de la dorsale "centrale" de l'Europe ou dans les régions de faible densité des régions septentrionales ou des moyennes montagnes, menacées d'abandon. De même, la tendance à la séparation croissante, dans l'espace urbain ou entre des régions d'un même territoire, des populations riches et pauvres, mais aussi de minorités moins bien intégrées, ou encore des personnes âgées et des jeunes adultes, requiert des politiques d'aménagement qui anticipent sur les évolutions en cours. ■

D. Pumain

Professeur à l'Université de Paris I
Institut National d'Etudes Démographiques
27, rue du Commandeur
F - 75014 Paris

Impact démographique: les prévisions allemandes

Ralph Baumheier

Du fait de la réunification allemande et des bouleversements intervenus en Europe centrale et orientale, toutes les prévisions démographiques établies antérieurement ont été rapidement dépassées. Le ministère fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme a donc chargé l'Office fédéral de la recherche en matière d'études régionales et d'aménagement du territoire d'une nouvelle étude prévisionnelle s'étendant à l'horizon 2000/2010. Il s'agit de déterminer les principaux facteurs ayant une incidence sur le développement régional; centrée dans un premier temps sur l'évolution démographique régionale, cette étude servira de base, à plus long terme, à d'autres pronostics portant sur l'évolution des finances publiques, de la population active et du marché du travail, ainsi que celle des zones bâties.

Le travail a permis de dégager les grandes tendances suivantes:

- Contrairement aux prévisions antérieures, le nombre d'habitants en Allemagne fédérale ne connaîtra pas un léger recul, mais augmentera d'environ quatre millions (environ 5%).

- L'évolution démographique est diamétralement opposée dans les nouveaux et les anciens Länder: en Allemagne, l'accroissement démographique dû à l'immigration est limité aux anciens Länder (9% au moins) et à la région de Berlin. Dans les nouveaux Länder en revanche, le nombre d'habitants baisse dans toutes les régions, à l'exception de Berlin.

- La mobilité entre les différentes régions des anciens Länder reste assez stable à long terme. Quant aux migrations Est-Ouest, elles continuent à diminuer pour se stabiliser aux alentours de 115 000 personnes par an à la fin des années 1990.

- Les changements intervenus dans la pyramide des âges sont eux aussi déterminants: le pourcentage des personnes âgées a tendance à augmenter tandis que celui des jeunes est en net recul dans les nouveaux Länder.

- La génération du "baby boom" des années 1960 détermine dans une large mesure l'évolution de la demande de logements dans les années 1990.

Ces tendances s'inscrivent dans l'évolution démographique que connaît l'ensemble de l'Union européenne. L'Europe peut s'attendre à un accroissement démographique d'ici l'an 2000. Les chiffres avancés par Eurostat oscillent entre 2,3% et 5,8% avec un chiffre initial de 343 millions. Là aussi, la caractéristique la plus marquante est le vieillissement de la population, dont les

effets se feront davantage sentir à l'aube du siècle prochain.

Impact sur l'utilisation de l'espace et sur les infrastructures

Sur le plan régional, compte tenu de l'évolution démographique à moyen terme, il ne faut pas s'attendre à une baisse de la demande d'emplois ou de logements, surtout dans les anciens Länder.

Tous les indicateurs montrent que les tendances constatées en matière d'urbanisation se maintiennent avec une nouvelle poussée massive dans les années 1990. A cet égard, l'évolution régionale à moyen terme de la population, des finances publiques et de l'emploi (y compris les mutations structurelles de l'emploi et des transports) sera décisive.

A moyen terme, les zones bâties vont s'étendre encore sous l'effet de l'explosion des transports prévue. En effet, le secteur des transports connaît une évolution vertigineuse à laquelle la réalisation de l'unité allemande et de l'Union européenne impriment un élan supplémentaire. Ainsi l'amélioration et le développement du réseau de communications imposés par cette dynamique s'accompagnent d'une extension des zones bâties (demande accrue de terrains pour le logement et les activités économiques).

Mais côté des régions fortement sollicitées, il en existe d'autres, surtout dans les nouveaux Länder qui périclitent: une forte baisse du nombre d'habitants, accompagnée d'un recul de l'emploi, caractérise cette évolution qui pourrait à moyen terme menacer la stabilité, voire la viabilité de la structure spatiale et de l'armature urbaine de ces régions.

Le ministère fédéral de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme, en coopération avec les Länder, a mis au point un cadre définissant les principes directeurs de la politique de développement régional à l'avenir, au premier rang desquels figure la "concentration décentralisée" de l'armature urbaine. L'aménagement du territoire se donne ainsi pour mission de mettre en œuvre les stratégies de décentralisation et de contribuer à une meilleure intégration spatiale et sociale malgré la disparité des tendances démographiques régionales. ■

R. Baumheier

Office fédéral de la recherche en matière d'études régionales et d'aménagement du territoire
Ministère allemand de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme
Deichmanns Aue 31 - 37
D - 53179 Bonn



Saint Hippolyte - France

Cadre et contraintes d'un aménagement durable et équitable

Tarcisio Bassi

L'aménagement durable du territoire est une approche interdisciplinaire et globale qui, à partir de réflexions approfondies concernant l'ensemble des problèmes nombreux et interdépendants auxquels nous serons confrontés, présente aux décideurs politiques différents choix possibles, différentes stratégies permettant d'atteindre de la façon la plus équilibrée possible les objectifs retenus.

L'une des principales caractéristiques de l'aménagement durable est d'être prospective, c'est-à-dire orientée vers l'avenir.

Sans idées sur notre vie future et sur celle de nos enfants, sur la structure de l'Europe dans laquelle nous souhaiterions vivre demain, sans une vision globale indispensable dans un contexte de mondialisation toujours plus aigu, sans coordination au niveau européen, il est impensable de pouvoir préparer les bases solides et durables permettant aux Européens de demain de faire face à la compétition internationale et aux nombreux défis auxquels l'Europe sera confrontée.

Il ne s'agit pas pour autant d'essayer de prévoir quel sera l'état du territoire dans dix ou vingt ans en fonction de l'évolution de différents paramètres, mais il faudrait par contre essayer de proposer des stratégies réalistes permettant d'atteindre des objectifs généraux utiles pour toute la Grande Europe.

A plus forte raison, il ne s'agit pas non plus de programmer maintenant de façon stricte et immuable notre mode de vie de demain ou,

pire encore, essayer demain de forcer la réalité à s'adapter au cadre préparé aujourd'hui.

Encore ne faut-il pas se leurrer et croire que la prospérité et la paix sont éternelles et qu'il sera possible d'avoir un développement vraiment équilibré partout en Europe: des déséquilibres économiques, sociaux, culturels existent et existeront toujours, mais il faut éviter que la faille entre ces déséquilibres entraîne l'Europe et le monde dans un processus incontrôlé de luttes de toutes sortes.

L'Europe a subi ces dernières années des bouleversements politiques importants qui ont remis en cause notre mode de vie actuel et ébranlé notre confiance sur la durabilité de ce mode de vie que l'on croyait éternel et susceptible d'être élargi au niveau mondial. Petit à petit, on se rend compte que cela n'est pas possible.

Récemment et notamment dans le cadre de la Conférence de Rio de 1992, le concept de développement durable a été largement médiatisé; ce concept est fondé sur:

- la nécessité de prendre en compte aussi bien les droits des femmes et des hommes d'aujourd'hui que les droits des femmes et des hommes de demain ce qui implique des responsabilités des générations d'aujourd'hui envers celles de demain;

- une vision plus large de la qualité de vie de l'être humain;

- une répartition équilibrée du développement entre zones géographiques, non seulement au niveau européen.

Il faut s'occuper du présent, mais il faut réfléchir au futur et ne pas craindre d'aborder des sujets difficiles et délicats tels que, les incidences futures de l'accroissement de la population mondiale et du vieillissement de la population européenne, la surconsommation des ressources naturelles non renouvelables qui permettent, aujourd'hui, un développement économique rapide mais non durable, les coûts futurs de différentes sources de pollution, les répercussions sur l'emploi en Europe (avec comme corollaire le problème du chômage) des différentes cultures et conceptions du mode de vie au niveau mondial, les impératifs de la concurrence internationale qui favorisent la concentration économique, industrielle et agricole dans les zones les plus rentables à court terme, etc.

Le monde change vite; les problèmes deviennent de plus en plus complexes, interdépendants et planétaires. Il faut tenir compte des aspects de cette mondialisation des problèmes et de leurs répercussions sur notre vie quotidienne. Cette réalité ne semble pas être suffisamment perçue par la majorité des Européens.

Il existe de nombreuses politiques sectorielles; prises séparément, elles peuvent paraître justes et efficaces; insérées dans un contexte global, ces mêmes politiques s'avèrent parfois être déphasées par rapport aux priorités générales, trop partisans, sans vision à moyen terme et finalement plutôt injustes pour la collectivité.

Quelques-uns de ces problèmes méritent tout particulièrement d'être examinés car ils constituent autant de défis auxquels sera

inévitavelmente confrontée l'Europe durant le prochain siècle.

Explosion de la population mondiale

Durant les quatre dernières décennies, notre planète a vu des mutations sans précédents dont les conséquences pour l'avenir n'ont probablement pas encore été évaluées à leur juste valeur. La population mondiale n'a jamais augmenté de manière aussi rapide; deux milliards et demi d'habitants dans le monde en 1950, un peu moins de six milliards actuellement et huit milliards et demi prévus en 2025. D'après certaines prévisions il est vraisemblable que la croissance de la population mondiale ne se stabilisera que d'ici la fin du prochain siècle aux alentours de 12 à 13 milliards d'individus, chiffre certes contesté mais la prévision minimaliste se situe malgré tout aux environs de 11 milliards.

Cette évolution est très inégalement répartie dans le monde: très forte en Asie, Afrique et Amérique latine, faible en Europe et Amérique du Nord. La population européenne inévitablement voit son importance numérique diminuer: elle représentait il y a quelques années environ 15% de la population mondiale, en l'an 2025 ce pourcentage devrait être de l'ordre de 7%.

Cette inégalité de croissance démographique ne peut qu'entraîner des mouvements de population des régions plus peuplées et défavorisées vers les régions et les agglomérations urbaines des pays considérés comme ayant un potentiel économique plus attrayant.

Même s'il ne s'agit que d'une lapalissade, on doit rappeler que durant la même période la surface de la terre est restée inchangée et elle continuera à le rester.

La première conséquence découlant de la croissance démographique est qu'il faudra d'abord nourrir plus de monde, ce qui est possible mais pas simple car s'il est vrai qu'il y a des surplus agricoles, il est aussi vrai que souvent ceux qui ont faim vivent dans des pays importateurs de produits agricoles et ne peuvent offrir que bien peu en contrepartie. On peut accroître les rendements agricoles, mettre en œuvre des techniques plus performantes et obtenir rapidement une production alimentaire suffisante pour la population actuelle. Mais jusqu'à quand et à quel prix?

Quelles en sont les conséquences immédiates sur le sol, l'eau, l'air, et quelles sont les conséquences futures et encore invisibles sur le milieu naturel, animal et végétal? La monoculture intensive peut rapidement donner naissance à un désert; les conséquences de l'exploitation intensive des ressources alimentaires de la mer commencent à être évidentes: la mer montre de plus en plus de signes d'épuisement; la déforestation, en partie due à la recherche de nouvelles terres agricoles, est en train de porter atteinte à certaines fonctions essentielles telles que la rétention du carbone et le ralentissement du



Nous sommes tous concernés par le problème de croissance démographique mondiale

réchauffement de la planète; la disparition d'animaux et plantes est continue; les ressources énergétiques propres s'épuisent rapidement et plus tôt que prévu. Bien d'autres interactions sont engendrées par cette mutation démographique sans précédents.

Il faut ensuite loger, soigner, éduquer, trouver une occupation pour un nombre croissant de personnes et l'on sait que une réponse satisfaisante n'a pas pu être trouvée dans tous ces domaines jusqu'à présent pour la population existante.

Ignorant ces réalités, nombreux sont ceux qui pensent que l'on peut améliorer sensiblement le niveau de vie actuel de millions de personnes dans beaucoup de pays. Comment? Toute croissance économique (agricole et industrielle) inférieure à la croissance démographique se traduit automatiquement par une réduction de la moyenne des biens disponibles par individu, et il est déjà difficile, au niveau mondial, d'avoir une croissance économique de même ordre que celle démographique.

D'énormes investissements seront nécessaires pour assurer la simple satisfaction au niveau actuel des besoins essentiels des nouveaux êtres humains.

Le problème de la croissance de la population mondiale n'est donc pas un problème uniquement pour les pays où cette croissance est forte: nous sommes et serons tous concernés et il faudra trouver une réponse adéquate au niveau mondial. Nous ne pourrions plus vivre comme maintenant, ni comme il y a 40 ans, dès lors que l'espace disponible pour chaque individu rétrécit de jour en jour. En sommes-nous conscients?

Malgré les aspects moraux que soulève toute proposition de maîtrise de la démographie, il paraît aujourd'hui impensable de pouvoir régler durablement, même au niveau européen, de nombreux problèmes (pauvreté, conflits sociaux, migration, meilleure répartition des richesses, protection de l'environnement, santé, délinquance, drogue, chômage...)

si l'on ne stabilise pas rapidement la population mondiale ou du moins si l'on n'accorde pas l'évolution démographique avec l'évolution possible et durable des moyens d'existence nécessaires à la vie, à une vie décente pour toute la population mondiale.

Où se situe le juste équilibre et comment peut-on l'atteindre?

Libre marché et concurrence internationale

Le progrès technologique évolue à un rythme tel que de plus en plus de personnes ne peuvent s'adapter à ces changements; à l'intérieur des Etats se développent des classes de plus en plus pauvres et inadaptées au système de vie actuel; au niveau mondial, on constate le même phénomène au niveau des Etats les moins développés.

La mondialisation des échanges matériels et immatériels et les modifications très rapides qu'elles peuvent entraîner dans la richesse relative des économies nationales ou régionales ont et auront des répercussions à moyen terme sur notre mode de vie actuel, sur notre système de production sans qu'il soit pour autant facile d'en déterminer l'ampleur car le passé ne peut guère apporter, à cet égard, une lumière sur l'avenir.

La libéralisation toujours plus poussée du commerce international, sous prétexte qu'il faut, dans l'intérêt du consommateur actuel, réaliser un marché mondial sur la base des prix établis en fonction de la productivité la plus efficace oblige tous les Etats à exploiter à l'extrême leur situation spécifique, leur rente de situation, de façon à ne pas être écrasés par les concurrents. Comment concilier ces contraintes avec les principes du développement durable qui s'appuie sur des valeurs se situant à l'opposé? La stimulation des échanges et de la croissance devrait tendre à équilibrer et stabiliser les sociétés mais pour cela il faudrait accepter que l'équilibre actuel est le bon équilibre. Les nantis le pensent, les autres non.

La législation sociale dans son ensemble (santé, retraites, horaires de travail, protection de l'enfance, des femmes, des personnes âgées, etc.), si différente au niveau mondial et dont le coût est si important en Europe, a inévitablement une incidence importante sur le coût final des biens produits. La même remarque vaut en ce qui concerne les normes imposées dans certains Etats dans le domaine de la protection de l'environnement naturel. Par ailleurs, l'organisation de la vie politique en général et des services publics est aussi différente au niveau mondial; selon son niveau d'efficacité, son degré de complexité, de sophistication et son ampleur, les répercussions financières sont plus ou moins élevées sur le coût final des biens produits par les secteurs public et privé.

Peut-on dès lors raisonnablement croire que pendant longtemps encore l'économie européenne pourra, sans un minimum de protection, résister à la concurrence internationale des Etats qui suivent des règles très différentes des nôtres? Les exportations vers des marchés ouverts à la concurrence internationale seront l'apanage des pays qui produiront au plus bas coût, peu importe dans quelles conditions.

Le consommateur, à parité de qualité, n'hésite plus à acheter ce qui coûte le moins cher, sans se soucier ni du lieu ni des conditions de production, oubliant alors aussi bien ses revendications de citoyen/producteur que certaines grandes idées sociales et humanitaires. Comment peut-on concilier consommation à bas prix de biens fabriqués dans des "zones mondiales" où les règles de production sont très différentes des nôtres et maintien de l'emploi et des conditions d'emploi dans notre "zone géographique"?

On peut espérer que l'équilibre entre "zones mondiales" si différentes se fera en améliorant la situation dans les zones très en retard dans le domaine de la protection sociale; mais cela ne sera possible que très lentement et si la croissance démographique dans ces zones est stabilisée. Entre temps, il est inévitable que la concurrence des pays à bas coût salarial et écologique conduira dans les pays riches à une augmentation du chômage pour les salariés non protégés ou les moins compétitifs ou les moins spécialisés (c'est-à-dire les moins capables de s'adapter rapidement à tout type de changement technologique); à l'intérieur des pays industrialisés et riches, on peut prévoir un accroissement des inégalités de revenus entre travailleurs plus ou moins sujets à la concurrence internationale.

Dans un système de libre marché mondial, la délocalisation de nombreuses entreprises vers les pays où l'ensemble des coûts de production est le plus bas est un phénomène irréversible. C'est le résultat de la lutte continuelle pour être le plus compétitif.

Après cette brève analyse, on peut se poser les questions suivantes:

- doit-on abandonner, au niveau européen, la production de certains biens uniquement parce que, aujourd'hui, il est possible d'im-

porter ces biens à meilleur marché? Est-ce qu'il ne faudrait pas ajouter au prix des importations une partie du coût de la solidarité des actifs (parfois "protégés") en faveur des sans-emplois et comparer ce prix au prix de production européen? Est-il sage, à long terme, d'arrêter en Europe certains types de production quand on connaît les difficultés de démarrage ou redémarrage de toute nouvelle activité et quand on sait que le progrès et l'amélioration de la compétitivité ne peuvent exister que s'il y a continuité de production?

- jusqu'à quand les pays riches et nantis pourront-ils supporter des dépenses (notamment publiques) superflues ou excessives ou improductives (en terme de comparaison avec la situation existant ailleurs) sans protéger leurs activités économiques qui supportent, in fine, le coût de ces dépenses?

Il est vrai que l'Europe bénéficie encore de certains avantages (technologie de pointe, meilleure organisation et productivité, éloignement de certains lieux de production, renommée, tradition, qualité et savoir-faire, etc.); mais tous ces avantages s'effritent très rapidement et tendent à disparaître; notre croissance s'essouffle, ce qui est normal dès lors qu'on arrive aux limites de la technologie assimilable actuellement comme cela semble être en partie le cas en Europe et aux Etats-Unis et dès lors que l'opulence, relative, affaiblit l'esprit de compétition. On peut certes aussi modifier les parités monétaires mais cela ne permet pas, en général, de régler durablement les grandes disparités structurelles.

Contrairement aux affirmations courantes, on peut avoir des doutes sur la durabilité du marché libre entre "zones mondiales" si différentes et sur l'intérêt global à moyen terme

pour les consommateurs et les producteurs des pays "nantis".

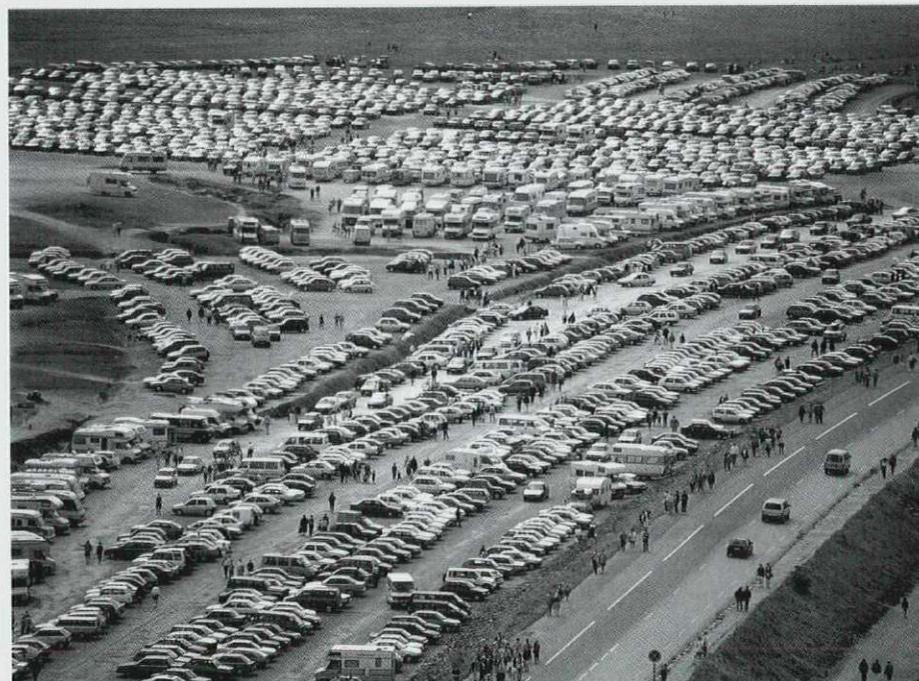
Niveau et qualité de vie au niveau mondial

L'évolution du mode de vie "occidental" des dernières quarante années a été fondé sur la croissance économique, le progrès technique, la recherche à tout prix du profit immédiat et de l'amélioration du niveau de vie, sans trop se soucier des conséquences futures de ces changements.

Mais niveau de vie et qualité de vie, tels que conçus par les générations de l'après-guerre, ont trop souvent évolué dans des directions opposées. Selon certaines études, le résultat global actuel est proche de zéro: l'amélioration économique a été payée, ou devra être payée, par l'environnement (surexploitation du capital nature) et la société (coûts sociaux). Le résultat de ces études peut être contesté mais il n'en reste pas moins vrai qu'une partie du bien-être et de la consommation passés ont été et sont encore de nos jours acquis à crédit. Bon nombre de ces droits de toute sorte "acquis à crédit" viennent à échéance et l'on ne sait pas comment transformer ces "droits acquis" en "droits réels", même dans les pays riches et pour un nombre limité d'êtres humains.

Malgré l'évolution favorable constatée dans beaucoup de pays "nantis" où le niveau de vie est le plus élevé, on n'est guère satisfait ni du niveau de vie atteint ni de la qualité de vie. Mais peut-on vraiment améliorer le niveau de vie européen et mondial (confort matériel, loisirs, protection sociale, santé, etc.) et en même temps améliorer la qualité

Jusqu'à quand la voiture sera-t-elle idéalisée ?



de vie ce qui pour beaucoup d'entre nous signifie avoir dans certains domaines (qualité de l'environnement naturel, rythme de travail, vie familiale, rapports sociaux, etc.) un type de vie plus proche de celui qui existait il y a quarante ans?

La diffusion des informations, notamment visuelles, a connu depuis seulement une quarantaine d'années un essor fantastique: la télévision offre presque partout dans le monde des images des pays riches, où la consommation est présentée comme l'un des moteurs de la vie économique. Comment alors ne pas penser que le but recherché par une grande partie, sinon la totalité de la population mondiale, n'est autre que le mode de vie des "nantis"? L'image de notre société, l'espoir qu'elle fait naître chez les pauvres, le martèlement continu des droits de l'individu, de la société, sans mentionner en même temps les devoirs, font que toute critique du système actuel fondée sur des considérations à moyen/long terme est immédiatement rejetée. Et pourtant ce niveau de consommation et de surexploitation du "capital nature" dont bénéficie actuellement moins d'un quart de la population mondiale, ne peut pas être élargi à l'ensemble de la population mondiale.

Quel niveau de vie compatible avec les capacités de la planète peut-on envisager au début du prochain siècle pour 6 milliards (et plus) d'êtres humains? Quel niveau de vie réaliste peut-on prévoir pour 8 milliards et demi en l'an 2025?

Où est l'équilibre?

Ceux qui aujourd'hui ont beaucoup, même si une définition de "beaucoup" ou "pas assez" est très subjective, devront, pour eux et pour les autres, modifier sensiblement leurs modes de production et de consommation pour préserver l'avenir de toute notre planète.

Sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles

La dégradation continue de l'environnement est due principalement à un mode de production et de consommation non durable de tous les pays riches et pauvres. Notre niveau de vie actuel, quel qu'il soit, a été réalisé en partie grâce à la surexploitation du capital nature; l'équilibre entre activités humaines d'une part et capacités de régénération de certaines ressources naturelles d'autre part est sérieusement compromis.

Toute politique sectorielle devrait comporter, avant d'être mise en œuvre, une évaluation approfondie de son impact immédiat et futur sur l'environnement et sur les ressources naturelles et prendre en considération les résultats lors des choix à faire. Mais il faut être conscient qu'il est souvent politiquement très difficile de mettre en tête des priorités la sauvegarde de l'environnement naturel.

Le progrès, tel que conçu par la majorité de la population, les demandes continues d'amélioration des conditions de vie actuelles, le

mode de vie idéalisé pour l'avenir, ne pourront se concrétiser qu'au détriment de la situation actuelle de l'environnement naturel, qui de toute façon est déjà soumise à une pression accrue due à l'augmentation de la population mondiale.

On connaît de nombreux remèdes aux différentes formes de dégradation de l'environnement; leur mise en œuvre est possible à condition que l'on accepte de travailler plus, d'augmenter les investissements à caractère préventif, de revoir à la baisse notre mode de vie qui engendre une surexploitation des ressources énergétiques; le résultat final de ces actions serait, dans un premier temps, le seul arrêt de la dégradation de la qualité de vie.

Comment faire comprendre au grand public que pour n'avoir rien d'autre que de l'air pur, des eaux propres, une nature variée et vivante, des monuments en bon état, moins de maladies, il faut que chacun de nous accepte d'investir pour cela, durablement, une part plus importante qu'actuellement de son travail et de ses ressources? Travailler plus pour avoir un environnement naturel semblable à celui d'il y a trente ans ne paraît pas être un slogan très populaire. Comment peut-on dès lors avoir une approche économique plus correcte incluant le coût de sauvegarde de l'environnement dans les décisions concernant toute autre politique sectorielle?

La consommation de nombreuses richesses naturelles durant les quarante dernières années a été supérieure à la consommation de toutes les générations qui ont vécu avant sur la planète. Qui s'en soucie?

L'homme moderne concentre son attention sur les résultats immédiats et ne souhaite pas trop approfondir les relations complexes et non immédiates existant entre nature et activités humaines. Et pourtant, notre envi-

ronnement de demain dépend des mesures que nous prendrons, ou ne prendrons pas, aujourd'hui.

La sauvegarde du patrimoine naturel revêt une importance particulière dans les stratégies de développement durable mais son importance sera toujours mise en compétition avec de nombreuses autres priorités.

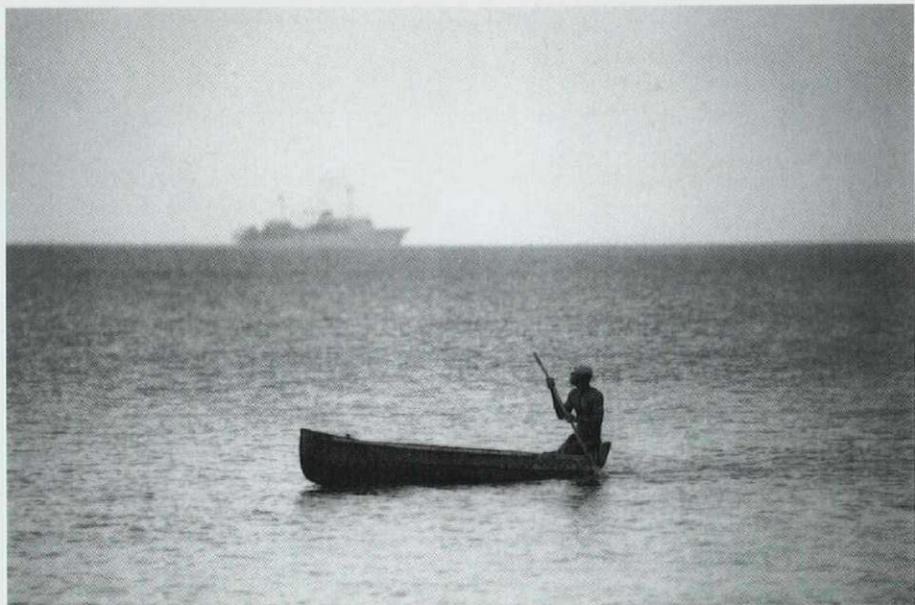
Où est le juste équilibre entre nécessité d'exploiter les ressources naturelles pour les besoins de la population actuelle et obligations de sauvegarder, du moins en partie, ces ressources pour les générations futures?

L'homme pense pouvoir remplacer durablement l'équilibre naturel, fragile, impitoyable, évoluant très lentement ou très brusquement, par un équilibre humain basé sur la science et conforme aux intérêts et aux droits des hommes: n'est-ce pas très prétentieux? Prudence et bon sens devraient guider toute action ayant des incidences à long terme dont il est difficile d'apprécier l'importance.

Développement durable et équitable

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement a esquissé des propositions visant à solutionner à l'échelle mondiale et de façon équitable les problèmes mondiaux importants, tout en respectant les plus pauvres et les plus faibles et en tenant compte des droits des générations futures.

Il n'est plus possible de nos jours de prendre des décisions importantes de façon indépendante dans le domaine économique, écologique, agricole, social, démographique, technologique, etc.; tous ces domaines sont étroitement imbriqués entre eux et font l'objet d'un équilibre fragile et instable. Le développement soutenable n'implique pas un gel de cet



équilibre et un immobilisme dans tous les domaines mais un processus de changement, quel qu'il soit, aboutissant globalement à un autre équilibre acceptable. Toute amélioration, tout "progrès" dans un domaine réalisé au détriment des autres domaines, du futur par rapport au présent, d'une partie de la planète au détriment du reste de la planète, ne peut pas être présenté comme un "plus" réel, comme un vrai progrès.

Il faut aussi que les changements proposés soient compatibles avec le temps nécessaire aux êtres humains pour s'adapter à ces changements. Tout être vivant peut vivre dans des situations notablement différentes mais il faut que la mutation, avec toutes les conséquences qu'elle comporte, ait lieu à un rythme "naturel".

Certes, un tel changement n'est pas simple à réaliser, il requiert une vision globale des problèmes et des choix difficiles à prendre si l'on veut traduire dans les faits les idées, trop souvent utopiques et contradictoires, que l'on défend.

Jusque il y a moins d'un demi-siècle, on pouvait se permettre de ne pas se préoccuper outre mesure des conséquences du développement économique et industriel. Ce développement était plutôt progressif et relativement durable. Depuis lors, les hommes, par leur nombre, par l'exploitation de nombreuses technologies, par les changements substantiels de style de vie, ont bouleversé les équilibres naturels à tel point que les risques de dommages irréversibles pour la planète justifient une action concertée et urgente au niveau mondial afin de maintenir progrès et développement futurs en harmonie avec les besoins de l'homme et avec les lois de la nature.

Les décideurs d'aujourd'hui ont la lourde responsabilité de se prononcer sur les grands projets qui façonneront le monde de demain: plus ou moins naturel, plus ou moins peuplé, plus ou moins technologique, sélectif, artificiel, plus ou moins social et humain.

Les nombreux problèmes brièvement exposés ci-dessus pèseront lourdement sur notre avenir. Mais il faut aussi prendre en compte "l'immatériel". S'il y a eu des "cathédrales", des "arcs de triomphe", des "pyramides", etc., c'est aussi parce que nos ancêtres avaient des idéaux: la Foi, la Patrie, la Famille, la Gloire, la Tradition, etc. Bon nombre de ces idéaux qui correspondaient, peut-être trop, à des "devoirs" ont été démolis et non remplacés, si ce n'est, peut-être trop, seulement par des "droits".

L'avenir sans idéaux, sans efforts, ne peut être que terne et plat. Les peuples sans idéaux seront inévitablement écrasés par ceux qui croient en quelque chose.

Les Européens attachent de plus en plus une grande importance à leur cadre de vie et cette valeur devra être insérée parmi les préoccupations prioritaires; mais ensuite, il faudra en

tirer les conséquences car ailleurs, sur notre planète, les priorités sont toute autre et les performances, notamment économiques, sont influencées par ces différences de priorités.

La politique spatiale européenne devra regrouper de façon cohérente l'ensemble des actions nécessaires pour préparer le cadre de vie souhaité par les Européens et permettre à l'Europe de se consolider dans un monde où, qu'on le veuille ou non, le plus fort a et aura une place prépondérante.

Pour cela il faudrait que tous les Etats européens se mettent d'accord pour fixer ensemble des objectifs généraux pour l'avenir et acceptent de coordonner leurs stratégies nationales en fonction de ces objectifs communs. Peut-être faudra-t-il repenser, modifier ou renforcer les structures décisionnelles actuelles mais en même temps, et plus que dans le passé, il faudra courageusement ouvrir à tous les Européens le débat sur les grands problèmes actuels de l'Europe et accepter de revoir, si nécessaire, certains grands principes valables dans le passé mais non pour l'avenir. Toutes les actions importantes à entreprendre devront aussi respecter la spécificité propre à chaque Etat et/ou région et tenir compte aussi du principe de subsidiarité suivant lequel l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens.

Cette approche touche le mode de vie actuel des Européens et soulève de nombreuses réticences car, pris individuellement, l'homme est très souvent égoïste, attaché à ses habitudes et préoccupé avant tout par l'immédiat et par son intérêt personnel. Elle ne pourra être couronnée de succès que si elle est connue et comprise par le public. Il faut donc sensibiliser tous les citoyens, à l'ensemble des problèmes, à l'ensemble des problèmes interdépendants et les impliquer dans les décisions à prendre pour le futur.

Dans la hiérarchie des priorités, toute politique européenne d'aménagement du territoire devrait placer au premier rang la cohésion sociale et spatiale des Etats en Europe, la qualité de vie des citoyens, le développement soutenable adapté à la vie des êtres humains, le maintien de l'importance de l'Europe dans le contexte international.

Politiquement, il faut éviter un retard trop important dans le développement de certaines régions d'Europe ou de certains groupes de population qui ont moins de capacités et de possibilités que d'autres de s'adapter aux évolutions modernes. Le maintien et l'amélioration des conditions de vie des populations vivant dans les zones rurales et défavorisées doivent être soutenus non seulement afin d'éviter de nouveaux exodes vers les agglomérations mais aussi pour préserver le rôle fondamental de ces populations dans la sauvegarde de la nature et dans la vie de notre planète.

Certaines expériences négatives et la crise économique ont ébranlé, du moins en partie,

la crédibilité des prévisions et des plans faits dans le passé. Et pourtant, plus que jamais, il est nécessaire d'anticiper l'avenir et d'essayer de formuler pour l'Europe toute entière les objectifs à atteindre et les stratégies à suivre pour atteindre ces objectifs.

L'Europe de demain, celle apparemment souhaitée par les Européens, ne pourra être réalisée que si l'on modifie notre mode de vie actuel. Notre société de droits et de bien-être, acquis à crédit, doit évoluer vers une société plus responsable et plus économe fondée davantage sur la solidarité entre générations.

L'Europe ne doit ni se refermer sur elle-même, ni s'exposer, indûment, à une certaine concurrence mondiale fondée sur des valeurs et des modes de vie très différents des nôtres.

Mais peut-être commettons-nous une grossière erreur en pensant que les générations futures feront les mêmes choix que nous, donneront la même valeur à ce que nous considérons important, voudront vivre dans le monde dans le quel nous avons vécu. Voudrions-nous vivre dans le monde qui existait il y a un siècle? Et pourtant ce monde était plus naturel!

Trop de décisions sont prises en fonction du passé alors qu'elle devraient l'être pour l'avenir. L'avenir est avant tout l'avenir des jeunes: donnons leur la parole pour qu'ils puissent préciser leurs choix car ils devront, demain, accepter toutes les conséquences des décisions prises maintenant.

Le Conseil de l'Europe est le forum approprié, tant du point de vue politique que géographique, pour faire une synthèse cohérente et européenne des points de vue multiples des décideurs individuels ou institutionnels qui influencent l'organisation de l'Europe. Les conclusions des débats qu'il organise constituent un équilibre pondéré et réaliste entre intérêts divergents, voire opposés, susceptibles d'orienter les grandes décisions à prendre pour que la Grande Europe de demain puisse maintenir sa place sur l'échiquier mondial et régler globalement et durablement, dans l'intérêt de tous les Européens, les nombreux défis auxquels l'Europe est et sera confrontée. ■

T. Bassi

Directeur Adjoint de l'Environnement
et des Pouvoirs Locaux
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg



Comité de Développement Spatial
Committee on Spatial Development
Ausschuss für Raumentwicklung

SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE
EUROPEAN SPATIAL DEVELOPMENT PERSPECTIVE
EUROPÄISCHES RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT

SCENARIO TENDANCIEL C3

En l'absence de toute politique volontariste d'Aménagement du Territoire

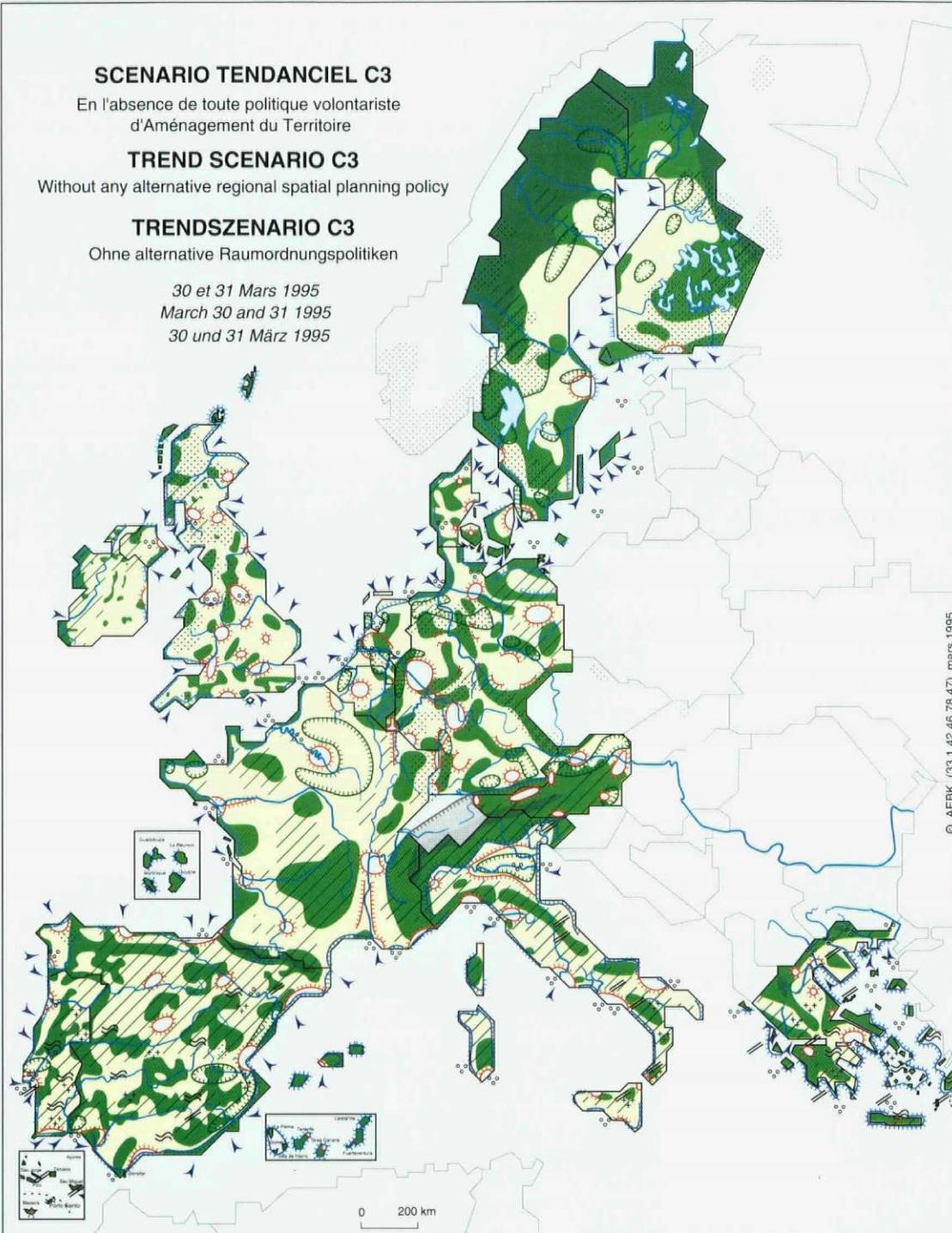
TREND SCENARIO C3

Without any alternative regional spatial planning policy

TRENDSZENARIO C3

Ohne alternative Raumordnungspolitiken

30 et 31 Mars 1995
March 30 and 31 1995
30 und 31 März 1995



© AEBK (33.1 42.46.78.47) mars 1995

**Principaux espaces naturels
Main nature areas**

Bedeutende Naturräume

dont presque sauvages
including almost wild
nahezu unberührt
estuaries, deltas et zones humides côtières
estuaries, deltas and coastal marshlands
Aussmündungen, Küstenlandschaften

Zones exposées à / Areas exposed to / Gefährdung von Naturräumen durch

pressions urbaines ou suburbaines
urban or suburban pressures
Suburbanisierung oder Siedlungsdruck

pressions dues à une agriculture ou sylviculture intensive
pressures due to intensive agriculture or forestry
intensive Land- oder Forstwirtschaft

pressions touristiques (Méditerranée, Alpes, Pyrénées, Atlantique, mer du Nord et mer Baltique)
touristic pressures (Mediterranean, Alps, Pyrenees, Atlantic, North and Baltic Seas)
Tourismus (Mittelmeer, Alpen, Pyrenäen, Atlantik und Nordsee)

déprise agricole et/ou dépopulation
agricultural abandonment and/or population loss
Extensivierung / Marginalisierung
der Landwirtschaft und/oder Bevölkerungsverlust



**Autres espaces ruraux
Other rural areas**

Sonstinger ländlicher Raum



**Zones de tension environnementale spécifique
Areas of specific environmental tension
Räume mit spezifischen Belastungen durch**

érosion des sols
soil erosion
Bodenerosion



zone de forte sismicité
area with high seismicity
hohe Erdbebengefährdung



problème ressource en eau
water resource problem
Grundwasservorräte



pollution des eaux dont eutrophisation
water pollution included eutrophisation
Wasserverschmutzung



pluie acide
acid rainfall
saurer Regen



Vers un Schéma de Développement de l'Espace Communautaire?

Bernard Robert, Claude Marcori

Depuis quelques années, les responsables de la politique régionale communautaire cherchent à élaborer un cadre de référence qui permette de mieux orienter les interventions susceptibles de dynamiser des territoires qui aujourd'hui connaissent des difficultés sociales et économiques, tout en continuant à aider les territoires en retard de développement. C'est ainsi que l'ensemble des Etats en liaison avec la Commission Européenne ont engagé l'élaboration d'un Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC).

Cette nouvelle approche est nécessaire pour éviter une trop grande dispersion des actions à soutenir et pour améliorer la cohérence des différentes politiques européennes sectorielles et celles des Etats.

Cohérence et convergence:

Les dernières mesures prises au titre des infrastructures de transport, si elles reflètent bien des demandes émanant des Etats membres, n'assurent pas pour autant un rattrapage socio-économique entre les différentes régions concernées, essentiellement faute d'une véritable vision au niveau européen. Comment, dans ces conditions, revoir les opérations prioritaires, renoncer à investir systématiquement là où il y a saturation, éviter des surconcentrations, privilégier au contraire des investissements dans des secteurs géographiques où un rééquilibrage est attendu, même à plus long terme? On pourrait citer d'autres exemples qui touchent aussi au principe même de la cohérence des politiques européennes qui, en l'état actuel, manquent d'un cadre de référence. Il ne s'agit pas de définir des compétences que les Etats membres transfèreraient aux instances européennes, mais d'obtenir une vision commune du devenir souhaitable de l'espace communautaire. Les pays membres de l'Union européenne sont le premier champ d'expérimentation. Il serait souhaitable, à très court terme, d'élargir la réflexion aux autres pays d'Europe. La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) offre en la matière un terrain privilégié de dialogue et d'échange. Il y aurait la possibilité de rechercher une convergence entre les politiques d'aménagement du territoire menées dans chaque Etat membre, tout en améliorant la cohérence entre les politiques communautaires.

Elaboration

Trois sources de matériaux utiles à l'élaboration du SDEC peuvent être, à ce jour, recensées:

La première s'appuie sur les grandes orientations d'aménagement du territoire décidées

dans trois domaines spécifiques:

- tendre vers un système urbain plus équilibré et polycentrique;

- offrir un accès équivalent aux infrastructures et aux connaissances;

- gérer prudemment et développer le patrimoine naturel et culturel.

La deuxième englobe les rapports successifs Europe 2000 et Europe 2000+ présentés par la Commission et identifiant notamment les différents indicateurs disponibles au niveau de la banque de données d'Eurostat. Très documentés, ces rapports ont abordé l'ensemble de la problématique à partir d'analyses détaillées de la situation actuelle du territoire communautaire. Le rapport Europe 2000 se fonde sur un diagnostic global au niveau du territoire européen. Il reste un élément d'analyse essentiel, en particulier pour traiter de la cohésion économique et sociale et du développement durable.

La dernière a trait aux travaux engagés par chaque pays sur les perspectives de développement socio-économique et leur traduction spatiale à court, moyen et long terme.

Les orientations définies sous présidences grecque et allemande intéressent les grands principes d'aménagement et représentent un cadre d'investigation très important. Mais elles n'ont pu faire l'objet ni d'une traduction spatiale, ni d'une confrontation de cohérence entre elles, ni d'une évaluation vis-à-vis de leur mise en œuvre potentielle.

Les travaux de prospective et les réflexions d'aménagement à long terme engagés par les pays sont très hétérogènes et correspondent à des démarches spécifiques avec des degrés d'avancement différents selon les contextes rencontrés économiques et institutionnels. Il est difficile dans ce cas de procéder à un assemblage des quinze pièces du puzzle représentatif de l'espace communautaire. Un travail préalable d'harmonie et de cohérence est à réaliser pour que la juxtaposition de ces travaux puisse avoir un sens au niveau européen. L'intérêt de cette approche réside dans la mise en valeur des différentes sensibilités rencontrées et des différences d'appréciation sur les actions en matière d'aménagement du territoire. A partir de cette connaissance pourront s'organiser les concertations nécessaires à une approche commune sélective et à l'élaboration du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.

Parcours

Pour autant, si le matériau existe, sa transformation en schéma de développement n'est pas assurée; il s'agit bien d'un parcours ini-

tiatique à faire en commun par les responsables de chaque pays pour déterminer les actions d'intérêt européen, complémentaire de celles d'intérêt national, et forgeant la légitimité d'une vision commune d'Aménagement du Territoire. Ce parcours peut revêtir trois formes d'intervention:

- une première consiste à mieux cerner le fonctionnement actuel du territoire européen, en terme économique et financier;

- une deuxième s'appuie sur la méthode des scénarios, soit d'évolution tendancielle pour marquer les atouts et les lacunes, soit d'intervention volontariste pour orchestrer les actions susceptibles d'inverser les tendances néfastes constatées;

- une troisième recouvre la mise en œuvre d'opérations d'aménagement du territoire transnationales, véritables expérimentations anticipant certaines mesures contenues dans le schéma.

Le fonctionnement de l'Europe

Au delà des statistiques, il est essentiel d'appréhender l'Europe en menant une réflexion sur l'articulation entre les communications (au sens large) et l'armature urbaine. En première approche, deux cas de figure sont à considérer: la zone centrale et les zones externes.

- La zone centrale regroupe les deux grands bassins métropolitains (Paris et Londres) ainsi que les zones fortement urbanisées de l'Italie du Nord, d'Allemagne, du Bénélux, de la France de l'Est et du Nord, de l'Angleterre centrale. Le problème est celui du "maillage", de la densité des liaisons et éventuellement des complémentarités fonctionnelles des villes. Dans cette zone, la problématique des couloirs est tout à fait pertinente et pourrait faire l'objet d'études particulières. Cette réflexion doit de toute évidence impliquer la participation de la Suisse.

- Les zones externes sont bien plus vastes que les régions périphériques: elles couvrent par exemple près de la moitié de la France. Le problème de ces secteurs est plutôt celui de l'"arrimage", en premier lieu par les infrastructures mais plus fondamentalement par les fonctions, échappant ainsi au traditionnel et vain débat centre/périphérie. La problématique de fonctions peut être abordée par grands secteurs géographiques: le Sud-Ouest (France, Espagne, Portugal); le Nord-Ouest (Royaume-Uni et Irlande); l'Est (nouveaux Länder de l'Allemagne, Autriche).

Le thème du maillage qui concerne principalement les pays riches devrait déboucher sur

des propositions de coordination, de mise en cohérence. Ainsi la réflexion sur le TGV (train à grande vitesse) ne devrait pas se limiter à l'élaboration d'un schéma, mais devrait comporter également des indications sur la valorisation des territoires et des villes à partir de telles infrastructures. Encore faut-il affiner cette connaissance pour distinguer dans cette catégorie deux noyaux distincts entre le territoire des grandes métropoles anciennes au nord (Londres, Paris, Ruhr, Randstad) et celui des villes métropolitaines plus au sud (Francfort, Munich, Milan, Lyon).

Le thème de l'arrimage par contre, concerne, à des degrés divers, des pays moins riches et pourrait déboucher rapidement sur des financements spécifiques au titre de l'aménagement du territoire. Là encore, il faut distinguer des zones qui peuvent profiter directement de l'extension des noyaux centraux, de ceux plus éloignés qui doivent appuyer leur développement socio-économique sur les atouts spécifiques déjà en place et trouvant leur complémentarité avec les activités du noyau central. Il s'agit moins alors de courir inutilement après un rattrapage du Produit intérieur brut mais plutôt de définir un rôle propre à jouer dans le concert économique européen et passer d'un état de dépendance à un état de partenariat; encore faut-il être capable de déterminer les domaines économiques susceptibles de fournir la base de ce partenariat.

Les scénarios

Deux exercices illustrent cette approche: le scénario tendanciel et le scénario volontariste.

Pour le premier, à partir des orientations de chaque pays, il s'agit d'identifier l'évolution tendancielle de l'espace communautaire pour 2015. L'exercice peut être réalisé à partir d'indicateurs définis en commun et doit permettre un diagnostic de forces et faiblesses du territoire européen.

Pour le second, il s'agit de pouvoir définir des projets moteurs au niveau européen s'inscrivant sur le long terme, capables d'inverser les tendances constatées.

Analysant sur leur territoire les conséquences du scénario tendanciel européen, les pays détermineraient les actions volontaristes majeures à mettre en œuvre. Cette recherche doit se faire au travers d'une vision européenne, en particulier en ciblant les grands enjeux transfrontaliers et transnationaux. A partir de ces éléments, les Etats membres pourraient alors mesurer ensemble les conséquences territoriales des objectifs qu'ils se sont fixés. Il s'agit alors de faire progresser le consensus autour d'une vision certes commune mais surtout sélective, relevant des opérations d'intérêt européen susceptibles d'avoir un effet de levier au niveau de l'Aménagement du Territoire de l'Europe.

La coopération transnationale

Il est des territoires plus sensibles que d'autres, transfrontaliers, où la coopération entre

deux ou plusieurs pays peut déboucher rapidement. Une première tentative avait été ébauchée lors de l'élaboration du document d'Europe 2000+ recensant les études transrégionales existantes. En fait, il faut trouver là l'occasion d'expérimentations, véritable anticipation aux actions qui seront proposées dans le SDEC, mesurant ainsi les difficultés de mise en œuvre éventuelles.

En l'état actuel, le scénario tendanciel élaboré sous la présidence française de l'Union européenne a fait l'objet d'une approbation lors de la réunion des Ministères de l'Aménagement du Territoire à Strasbourg le 30 mars 1995.

Tendances et diagnostic

A partir d'une analyse sectorielle par grand thème, le schéma tendanciel a permis d'appréhender un premier diagnostic.

L'ensemble de l'aménagement du territoire européen est dominé par le renforcement des flux entre zones fortes économiques, celui-ci a des conséquences négatives en terme de congestion urbaine, de pollution environnementale, de dépopulation rurale, d'absence de cohésion sociale et de renchérissement des investissements. Cet enchaînement infernal dicte tout le fonctionnement européen en l'état actuel, sans pouvoir profiter des espaces disponibles à valoriser.

Les problèmes posés par la mosaïque des espaces nationaux sont très différents, il serait tentant de traiter spécifiquement et séparément chaque cas. Ce serait nier l'espace européen et la complémentarité à trouver entre ces espaces pour que des solutions durables voient le jour.

Les enjeux fondamentaux définis par les Etats à Leipzig en septembre 1994, à savoir le développement durable, la cohésion économique et sociale, l'ouverture vers le monde, sont infirmés par les travaux sur le scénario tendanciel.

Le développement durable se heurte:

- à une agriculture encore liée aux notions de rendement et d'intensification;
- à un renouveau difficile à tourner vers des approches de production extensive;
- à une politique des transports qui privilégie le domaine routier et ce sur des axes nettement identifiés;
- à une croissance urbaine peu maîtrisée.

La cohésion économique sociale est mise à mal par l'unification des marchés entre des économies de niveaux différents qui tend au sens de développement économique qui devient alors minoré et dépendant. Dans ce cas, les mécanismes de transfert ou de compensation ont des effets limités et certains investissements tels que les transports risquent au contraire d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis (effet d'aspiration du plus faible vers le plus fort). Il

ya là en cause une politique trop sectorielle qui ne prend pas en compte les efforts de valorisation à mener pour les territoires fragiles nouvellement desservis.

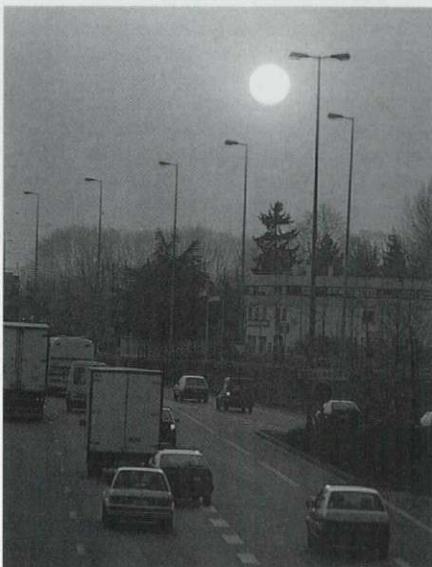
Actions volontaristes

A partir de ces tendances, la deuxième étape qui commence va consister à bâtir le scénario volontariste, repérant les actions susceptibles d'aider à inverser les tendances par une approche européenne spécifique de certains problèmes. Cette démarche à caractère opérationnel, engagée par l'Union européenne s'inscrit évidemment dans un ensemble de politiques sectorielles communes dont l'impact spatial est incontestable, et qu'il est nécessaire d'améliorer.

Il faut cependant souligner que cette réflexion est le prolongement et la lente maturation des idées initiées voilà plus de dix ans par le Conseil de l'Europe et inscrites dans la Charte de Torremolinos de 1983. Les échanges et travaux orchestrés par la CEMAT, les séminaires conjoints Commission Européenne/Conseil de l'Europe (Dresde - Prague) devront permettre de mieux diffuser les savoir-faire les plus exemplaires et aider les Etats à surmonter leur logique nationale pour contribuer à constituer cette vision commune et dynamique du développement spatial de l'Europe. ■

B. Robert, C. Marcori

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)
1 avenue Charles Floquet
F - 75343 Paris Cedex 07



Y. Noto-Campagna

Transport et développement durable

Jack Short

Ironiquement, les transports améliorent et détériorent tout à la fois la qualité de la vie. Ils l'améliorent en étendant largement le choix offert à chacun en tant que voyageur ou consommateur et ils la réduisent en provoquant des accidents, de la pollution, du bruit et des encombrements.

Jusqu'à ces tout derniers temps, le bilan a très rarement été remis en question. Les avantages offerts par les transports aux individus, aux entreprises et à la société dans son ensemble, ont été acceptés comme justifiant ses conséquences négatives.

Mais on tend aujourd'hui à voir les choses différemment; sauf toutefois dans certains pays et régions dont les systèmes de transport sont peu développés. D'autres pays et villes, de plus en plus nombreux, s'inquiètent en revanche sérieusement des conséquences néfastes du développement de la mobilité. Certains affirment qu'il est impossible de continuer à répondre à la demande. Beaucoup admettent que les politiques mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas apporté les résultats espérés. Il s'établit un certain consensus sur le fait qu'il faut prendre le problème autrement.

Problèmes semblables

Le récent rapport de l'OCDE/CEMT Conférence Européenne des Ministres des Transports intitulé Transports urbains et développement durable illustre ce que pourrait être une nouvelle approche. Il repose sur une l'étude des politiques urbaines dans vingt pays et plus de 130 villes du monde entier. Il est frappant de constater qu'en dépit des différences culturelles, topographiques et économiques, les problèmes sont à peu près les mêmes dans toutes les grandes villes et les régions urbanisées. La dispersion des habitations, des lieux de travail et des activités de loisir allonge sans cesse les déplacements.

Chacun doit voyager davantage pour faire les mêmes choses. L'encombrement de la circulation s'étend comme un cancer des centres villes aux zones suburbaines et s'étend aussi dans le temps avec l'allongement des heures de pointe du matin et du soir. La pollution de l'air est souvent supérieure aux normes. De graves problèmes de santé commencent à se poser, dus par exemple à la quantité d'ozone présente au sol et aux particules émises par les moteurs diesels. L'omniprésence et l'intrusion de la circulation automobile empoisonnent des quartiers entiers.

Beaucoup de pays et de villes reconnaissent que les politiques adoptées pour faire face à une circulation toujours plus dense ont échoué. La création de voies nouvelles a attiré le trafic et les problèmes d'encombrement et de pollution n'ont pas disparu. Les investisse-

ments dans les transports publics ont amélioré les choses, moins toutefois qu'on ne l'espérait, car les nouveaux usagers attirés par ces moyens de transport ont été plus souvent des cyclistes et des piétons que des automobilistes. Le Président Pompidou a dit, un jour, que la ville devait s'adapter à la voiture. Nombreux sont ceux qui pensent maintenant que l'on est allé trop loin dans ce sens et qu'il est temps de prendre le problème à rebours.

Des succès ont été enregistrés. Les zones piétonnes – refusées à l'origine par les commerçants – se sont généralisées et s'avèrent agréables et rentables. Le "ralentissement de la circulation" dans des zones spécialement adaptées, où la vitesse est limitée à 30 km/heure, se développe. Les villes historiques ont limité l'accès des véhicules, afin de conserver leur caractère et d'améliorer l'environnement.

Politique et intérêt individuel

Pourtant, les forces sociales et économiques qui aboutissent à la dispersion des habitats et des lieux de travail, à la démocratisation de la voiture, au développement de son utilisation et de la dépendance qu'elle entraîne, reposent sur des souhaits légitimes qui l'on ne peut ni ne doit ignorer. Toute politique qui oublie que chacun agit dans son propre intérêt est vouée à l'échec. C'est pourquoi il ne suffit pas d'exhorter les gens à utiliser les transports en commun. Ils ne le feront que s'ils y trouvent un certain avantage, en temps, en confort ou en coût.

Coûts extérieurs ou écologiques

Malheureusement, en matière de transports, la somme des millions de décisions individuelles n'aboutit pas à un optimum social. L'une des principales raisons de cette inadéquation est que le prix apparent des transports ne correspond pas à la réalité. En raisons de facteurs extérieurs, non soumis à la loi du marché, leurs coûts réels sont, dans bien des cas, largement supérieurs au prix payé. La prise en compte de ces coûts extérieurs est le problème le plus important que doivent résoudre actuellement les décideurs. La science nous apporte des données plus exactes sur les nuisances écologiques et sur la valeur monétaire. Mais ces données ne sont pas encore assez solides, ni suffisamment précises dans des circonstances particulières, pour guider utilement ceux qui définissent les mesures à prendre. La comptabilisation des coûts extérieurs ou écologiques sera une œuvre de longue haleine et nécessitera l'adoption d'instruments réglementaires et fiscaux et également une meilleure information. Les autorités aux niveaux local, régional, national et international ont toutes un rôle à jouer.

Pour remédier à l'inexactitude des prix théoriques, le rapport de l'OCDE/CEMT recom-

mande une augmentation régulière, à long terme, du prix des carburants, dans le cadre d'un ensemble de mesures cohérent et intégré. On estime grosso modo que, même en multipliant par quatre sur vingt ans le prix actuel des carburants, le kilométrage parcouru par les véhicules ne diminuerait que de 15% par rapport aux valeurs actuelles. Dans l'intervalle, les émissions de CO2 seraient divisées par deux, au minimum.

Les gouvernements ne sont pas encore prêts à admettre la nécessité de ce type d'approche, arguant que ces mesures ne seraient pas acceptées par le public. En revanche, ce rapport a eu pour résultat d'inciter les autorités nationales et municipales à présenter des solutions alternatives aboutissant à améliorer l'environnement sans restreindre indûment la mobilité. Aucune réponse meilleure n'a encore été apportée pour l'instant.

Solutions globales

Les grandes villes ne sont pas les seules à connaître des problèmes. De plus en plus, les transports à grande distance s'effectuent par la route. En Europe, le transport routier détient maintenant plus des trois-quarts du marché et cette part augmente inexorablement, aux dépens du rail et des voies d'eau. Pourtant, l'hostilité au trafic routier se développe, en particulier dans les pays alpins, mais également en Allemagne et ailleurs. Il est très possible qu'elle devienne encore plus vive avec le développement et l'expansion du commerce de l'Europe de l'Est. Les réponses politiques sont inadéquates et se limitent trop souvent, comme dans le cas des transports urbains, limitées à des exhortations et à des vœux pieux.

Les incidences du trafic urbain sur le trafic interurbain posent également un problème. On affirme fréquemment que la capacité de trafic interurbain n'est pas suffisante. En réalité, cette capacité est souvent suffisante mais absorbée par le trafic local. Ainsi de mauvaises solutions de transport public local et un aménagement incontrôlé aboutissent à surcharger les réseaux interurbains et à créer une demande injustifiée de capacité interurbaine supplémentaire. Cela souligne l'importance de la relation entre trafic et réseaux locaux et interurbains.

La politique des transports est confrontée à des problèmes fondamentalement différents de ceux du passé. Il est clair que les vieux clichés ne suffisent plus. Des solutions globales, bien pensées, reposant sur des mesures tarifaires, sont indispensables si l'on veut que les transports remplissent leur fonction économique d'une façon écologiquement durable... ■

J. Short

Secrétaire-Général Adjoint
Conférence Européenne des Ministres
des Transports
OCDE
2/4 rue Louis David
F - 75016 PARIS

Santé humaine et utilisation de l'espace

Pierre Dubé, Philip Rushbrook et René Kersauze

En Europe, les deux tiers de la population (soit 314 millions de personnes) vivent dans les villes. Les zones urbaines sont les lieux où les problèmes environnementaux ont les plus graves conséquences sur la qualité de vie et sur la santé des habitants. Outre la circulation routière, les villes du sud connaissent différents problèmes liés à une urbanisation rapide qui s'effectue sans les infrastructures nécessaires. Par ailleurs, les villes de l'ouest font face à une dégradation marquée des centre-villes. A cela s'ajoute le problème des personnes sans domicile fixe, les logements précaires, le manque d'installations de loisir, ou encore une qualité de l'eau et des systèmes sanitaires ou un traitement des déchets insuffisants dans certaines villes. La croissance des villes et des conurbations dans la région a accaparé trop d'espaces et a souvent entraîné des dégradations du paysage. En raison de leur forme et de leur densité, les milieux urbains actuels se transforment en cités tentaculaires et font disparaître les espaces verts et autres agréments naturels, nuisant ainsi aux conditions de vie.

L'environnement a souvent de très sérieux impacts sur la santé de certains groupes vulnérables, comme les enfants et les personnes âgées. L'absence de planification urbaine a entraîné un développement dépourvu d'infrastructures sanitaires et facilité la création de zones insalubres notamment dans les banlieues. La consommation d'énergie est l'un des problèmes fondamentaux des établissements humains; dans de nombreux pays, la construction, l'évacuation de terre et la démo-

lition sont à l'origine d'environ la moitié des déchets solides. Bien que l'on ne puisse sous-estimer l'importance des établissements humains dans l'économie nationale, l'amélioration des conditions de logement demeure un problème social et sanitaire primordial. La mauvaise qualité de l'environnement urbain dans certaines parties de l'Europe est une question de plus en plus préoccupante, comme l'a montré le Sommet social des Nations Unies qui s'est tenu à Copenhague en mars 1995.

Une nouvelle démarche intégrée pour préserver l'hygiène de l'environnement

Devant l'inquiétude grandissante que suscitent les problèmes d'environnement et de santé, la Deuxième Conférence européenne de l'OMS sur l'environnement et la santé, tenue à Helsinki du 20 au 22 juin 1994, a conclu qu'il était nécessaire d'adopter une nouvelle démarche pour préserver l'hygiène de l'environnement. Beaucoup d'organisations sont aussi convenues qu'il fallait promouvoir une nouvelle démarche intégrée d'aménagement, de construction et de gestion des établissements humains pour tenter de réduire la consommation d'énergie, la pollution et le bruit, ménager une place suffisante pour les espaces verts et les parcs de loisirs, préserver le paysage et le patrimoine culturel et contribuer à réaliser les objectifs d'un développement durable.

Pour éviter que les problèmes des grandes villes et des zones urbaines ne deviennent insolubles, il faut intégrer les questions d'environnement et de développement, en tenant

compte des dimensions sanitaire, sociale et économique, aux niveaux de la politique, de l'aménagement et de la gestion. Les pressions considérables résultant des dysfonctionnements des zones urbaines finissent par se répercuter sur la santé, le bien-être et la qualité de vie des habitants.

Au cours de ces dernières décennies, les conceptions de la santé et des modes de vie ont considérablement évolué. Cette évolution s'explique par le fait que l'on invente, puis que l'on exerce des activités économiques et technologiques qui ne sont pas toujours des succès. Il faudra donc, à l'avenir, que les villes parviennent à conjuguer la technologie, la qualité de vie, les questions de santé, la culture urbaine et les problèmes économiques.

Les urbanistes doivent tenir compte et s'inquiéter d'une manière ou d'une autre de l'évolution des principes d'aménagement qui découlent de grandes notions comme celles des villes "durables" et "écologiques". Et la notion de développement durable, comme beaucoup d'autres, pose plusieurs problèmes de fond aux urbanistes, qui doivent notamment décider comment intégrer les questions de santé dans la planification urbaine ou régionale.

De nouvelles tendances pour un développement durable

La planification du développement urbain et régional devra recourir davantage à la participation des groupes et communautés locaux et aux réseaux de villes et de zones urbaines. Les pôles urbains sont en train de changer la face de l'Europe; les zones urbaines de Lyon (Rhône-Alpes), de Stuttgart (Bade-Wurtemberg), de Milan (Lombardie) et de Barcelone (Catalogne), par exemple, ont pris la tête du processus d'intégration européen. Ces villes ont formé un partenariat qui dépasse les considérations de fidélité nationale. Certains experts estiment que les économies urbaines en plein essor créent actuellement une nouvelle dynamique qui débouchera à terme sur une alliance de cités-Etats florissantes. Les régions et les zones urbaines doivent être aménagées consciencieusement pour atteindre l'objectif de durabilité. Il faut notamment:

- que l'aménagement et l'utilisation des sols soient intégrés aux problèmes des transports, de l'énergie, de l'eau, de la santé et de diverses infrastructures afin de minimiser les quantités de ressources mobilisées;

- que les processus de planification et d'aménagement deviennent plus flexibles, novateurs, ouverts, associatifs et coopératifs.

La planification et l'aménagement du territoire vont au-delà de la simple gestion des



Fréss-Irmann



collectivités locales; ils peuvent contribuer à instaurer un développement véritablement durable, dès lors que la structure de la communication et des responsabilités est aussi claire que cohérente, depuis les orientations politiques jusqu'aux prises de décision et à la gestion de tous les programmes relatifs à cette planification.

Il est nécessaire de rechercher comment une utilisation judicieuse des sols pourrait contribuer à une saine gestion des régions et des espaces; en effet, cela permettrait:

- de favoriser une occupation des sols efficace;
- de faire progresser l'utilisation des sources renouvelables;
- d'éviter la destruction ou le gaspillage des sols et des ressources;
- de résoudre les conflits d'utilisation en fonction de priorités et de critères acceptables sur le plan social;
- de réduire et de prévenir la pollution et les problèmes de santé;
- de promouvoir un développement urbain durable.

Planification stratégique et préventive

Les principes suivants sont d'une importance fondamentale si l'on veut adopter une nouvelle démarche intégrée d'aménagement régional ou urbain qui permette d'éviter les conséquences néfastes de l'occupation des sols sur la santé des habitants et de lier l'environnement aux questions de santé dans une perspective plus globale:

- adopter une démarche interdisciplinaire associant des professionnels de l'environnement et de la santé aux urbanistes;
- reconnaître les dépendances intercommunautaires, en particulier les problèmes économiques, sociaux et écologiques;
- admettre l'intégralité des coûts du développement et de la protection de l'environnement et de la santé;

- reconnaître les avantages économiques résultant des politiques de protection de la santé.

L'expression planification préventive s'entend d'un processus d'aménagement ainsi que d'une structure institutionnelle et de réglementation qui, au sein d'un pays, mettent l'accent sur la prévention et la participation du public, pour permettre à celui-ci de mieux comprendre les problèmes et de mieux se comporter, et pour élargir le rôle des professionnels de la santé et des autorités. En résumé, il s'agit de parvenir à un consensus sur les éléments suivants:

- un processus d'aménagement qui, dans tous les secteurs, mette davantage l'accent sur les questions de santé dans les nouveaux domaines industriels, commerciaux, agricoles et résidentiels, ainsi que dans le développement d'infrastructures;
- un système de mesures d'encouragement et de contrôle permettant à l'économie de prospérer et d'innover tout en garantissant que les questions de santé à court et long terme soient systématiquement prises en compte et harmonisées lors de la conception, du choix de l'emplacement et du fonctionnement de nouvelles installations.

Pour mettre au point une démarche utile, on peut envisager d'employer différents instruments, par exemple:

- des instruments politiques, tels que des lignes directrices ou des indicateurs spécifiques;
- des instruments d'aménagement, notamment des techniques et des informations permettant de planifier les transports, de construire des logements résidentiels de forte densité ou d'aménager les paysages naturels;
- des instruments d'information, c'est-à-dire des données de référence concernant la ville ou la région, des expertises et des informations régulièrement communiquées au grand public;

- des instruments de prise de décision, en particulier la planification de l'utilisation des sols, l'évaluation de l'impact sur l'environnement, les techniques de médiation, les équipes interdisciplinaires, les mécanismes permettant d'associer davantage le public;

- des instruments pédagogiques, conférences, ateliers, études de cas, formation ou séances en petits groupes à l'intention des professionnels.

La nouvelle tendance qui vise à créer des villes et des régions viables va stimuler les changements de politique et de comportement à tous les niveaux, ainsi que la coopération dans l'aménagement urbain et régional. La santé et l'atténuation de la pauvreté resteront les fondements de cette nouvelle orientation, dans la mesure où il est notoire que la médiocrité des conditions de vie urbaines fait baisser la qualité de vie et porte atteinte à la santé de millions de personnes. Les pouvoirs locaux et régionaux devront élaborer et mettre en œuvre des plans locaux de protection de l'environnement et de la santé. Ces plans devront prévoir un renforcement des réseaux intersectoriels, des stratégies, de l'éducation sanitaire et de la participation de la communauté; ils devront aussi permettre d'évaluer l'impact du développement sur la santé et l'environnement ainsi que les conséquences de cet impact pour le développement. Les citoyens, les élus, les fonctionnaires et les chefs d'entreprise devront évoluer sur le plan culturel et participer à l'élaboration d'une nouvelle démarche intégrée permettant de mieux préserver l'hygiène de l'environnement dans les villes. ■

P. Dubé, P. Rushbrook et R. Kersauze
Organisation mondiale de la Santé
Bureau régional pour l'Europe
Centre européen de l'environnement et de la santé
149 rue Gabriel Péri
F - 54500 Vandœuvre-les-Nancy

Avertissement: Le présent document exprime l'opinion personnelle des auteurs et ne correspond pas nécessairement à la position de l'Organisation mondiale de la Santé.



Ministerie van VROM

Maison à Morrapark, Drachten

Cet objectif, qui a sa valeur propre, conditionne également la réalisation des objectifs mentionnés sous les rubriques "flux" et "sites".

Un exemple de pratique d'aménagement

Ecopolis ne constitue pas seulement un modèle théorique. Un exemple d'aménagement urbain déjà réalisé est le projet du Morrapark, à Drachten, dans le nord des Pays-Bas, qui était aussi un projet-type repris dans le quatrième Document directif national sur l'aménagement du territoire.

L'idée de réaliser ce projet-type, lancée par la commune de Smallingerland et la province de Frise, a été approuvée en 1989 et cet encouragement a donné l'élan à sa mise en chantier, au printemps de 1991, les plans ayant été dressés par un comité directeur. Le terrain, situé au sud de la ville de Drachten, correspondait parfaitement aux objectifs environnementaux. D'une superficie de 14 ha, il constituait une zone agricole traversée de petits canaux bordés de grands aulnes. Il comprend, à présent, un petit lotissement et un centre d'affaires.

Ce qui est particulièrement remarquable dans le projet, c'est l'approche écologique adoptée pour la gestion de l'eau. L'alimentation en eau se fait en circuit fermé. Le lotissement ne reçoit pas d'eau de l'extérieur. L'eau de pluie s'écoule dans des rigoles et est amenée dans des bassins de captage, où elle est purifiée par des plantations de joncs, au lieu de se déverser dans les égouts. Un moulin permet de pomper l'eau et de la diriger vers les joncs. L'eau la moins propre est d'abord collectée dans des conduites munies de séparateurs d'hydrocarbures et enterrée sous le parking à l'extrémité d'une rangée de maisons. L'asphalte a été remplacé par un dallage en briques poreuses. Il n'y a pas de gouttières en zinc, ni de matériaux de construction contenant des CFC ou HCFC, et l'on n'a pas fait usage de mousse de PVC, PUR ou PIR. Un grand nombre de maisons ont une véranda qui assure la moitié de leurs besoins de chauffage.

D'autres communes néerlandaises appliquent les principes d'Ecopolis : c'est le cas de Breda, Zwolle et Dordrecht. Toutes envisagent l'aménagement de nouveaux éco-quartiers, toujours dans un cadre comportant les trois dimensions que sont la gestion des flux, les potentialités du site et la participation des habitants.

Le développement durable des zones urbaines: le défi d'Ecopolis

Jenneken Berends

Dans le monde entier, citoyens, architectes, ingénieurs, urbanistes, gestionnaires locaux et responsables politiques tentent de résoudre les problèmes liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques permettant un développement durable de nos villes.

Il y a beaucoup de leçons à tirer des projets concrets réalisés ces dernières années par des pionniers inspirés. Aux Pays-Bas, ces idées et expériences ont conduit à la conception et à l'application d'une stratégie globale, baptisée Ecopolis, pour un développement urbain soucieux de l'environnement.

Le présent article expose brièvement la structure de cette stratégie, le modèle d'aménagement du territoire qui s'y rattache et un exemple de pratique urbanistique.

Stratégie à trois éléments

Les enseignements tirés des projets concrets ont conduit à l'élaboration d'une stratégie d'aménagement et de gestion axée sur trois éléments; les "flux", les "sites" et les "participants" sont les trois aspects majeurs et nécessairement solidaires d'une véritable conception écologique de la ville.

Flux

Si nous voulons créer un avenir commun durable, nous ne devons pas nous décharger de nos problèmes sur nos voisins, ni sur les générations à venir.

"La gestion en chaîne" (gestion du cycle de vie) pour les flux tels que l'énergie, l'eau, les déchets et les transports devient alors une pratique admise, qui met l'accent sur la prévention et la maîtrise des sources plutôt

qu'uniquement sur l'approvisionnement et l'élimination. Ce message est apparemment difficile à faire passer car même les praticiens n'ont pas été formés à associer l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain à l'amélioration de la qualité des flux. Ce dont il s'agit ici, c'est d'administrer un site en le considérant comme un maillon de la chaîne des "flux".

Les sites

L'écosystème urbain est un organisme vivant construit sur un emplacement déterminé, dont les caractères influent sur les processus de croissance et de différenciation. La qualité de l'habitat est étroitement liée à la façon dont les potentialités écologiques locales du climat, de l'eau, du sol et de la végétation sont mises en valeur. Les caractéristiques écologiques du lieu peuvent contribuer à l'identité du tissu urbain. La protection de l'environnement devrait également jouer un rôle dans l'agrement de la cité.

Il nous faut relever le défi d'adapter les divers impacts sur l'environnement, liés aux différences d'âge, de mode de vie et d'activité, aux potentialités de cet environnement. La réalisation d'un urbanisme sain exige l'élaboration de stratégies pour les zones bâties et pour les zones non bâties (c'est-à-dire d'une politique d'aménagement du territoire).

Les participants

La ville est construite pour les êtres humains, mais la qualité de l'environnement urbain dépend aussi de leur comportement. Pour développer la ville en tenant compte de l'environnement, il faut mettre en œuvre des stratégies correspondant à divers styles de vie et types d'activité, ce qui est possible par une politique ciblée sur différents groupes et la pratique de tables rondes.

Stratégie des deux réseaux

La stratégie des deux réseaux est une stratégie générale d'aménagement de l'espace qui souligne le rôle capital des réseaux de transport et d'alimentation en eau dans la réalisation d'un aménagement du territoire durable.

Les réseaux de transport et d'alimentation en eau peuvent, l'un et l'autre, influencer grandement sur l'aménagement du territoire. Se reporter à

L'illustration jointe intitulée "Stratégie des deux réseaux; un modèle d'occupation des sols et d'organisation spatiale des fonctions".

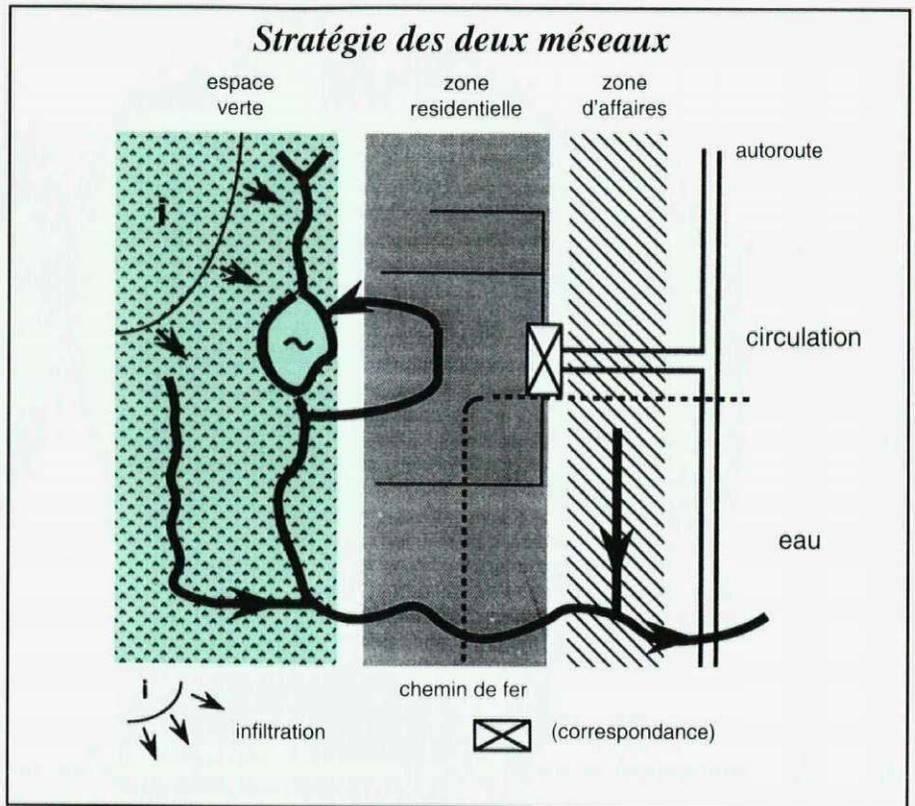
Le réseau de transport peut être considéré comme porteur de "fonctions solides". Il constitue l'ossature des fonctions économiques de l'industrie manufacturière, de l'artisanat et du commerce mais aussi des loisirs de masse et de la plupart des types d'agriculture moderne, tous largement dépendants des moyens de transport.

Il comprend les transports publics et les pistes cyclables, qui permettent de limiter l'utilisation des véhicules à moteur dans les zones dont il faut préserver la tranquillité.

En tant qu'instrument d'aménagement, il peut être très efficace en influant sur les activités humaines les plus dynamiques, en les encourageant ou en les interdisant.

Le réseau d'alimentation en eau peut être considéré comme porteur de "fonctions fragiles", comme la mise en valeur et la conservation de la nature et les activités de loisir paisibles. En offrant un espace permettant l'infiltration et la rétention des eaux de pluie, il peut créer les conditions requises pour l'existence d'espaces verts permanents, mais aussi pour une production durable d'eau potable et d'autres formes d'exploitation des ressources en eau souterraines et de surface.

En tant qu'instrument d'aménagement, il comprend les ruisseaux, les rivières et les zones d'infiltration protégées, a une grande influence sur l'exploitation optimale des potentialités écolo-



giques locales. La qualité d'une zone résidentielle dépend de sa position par rapport aux deux réseaux. Elle doit occuper une situation intermédiaire entre les fonctions "solides" et "fragiles". Elle jouit alors des avantages qu'offre la proximité du centre ville et en même temps de la facilité d'accès à la nature et aux équipements de loisir. La situation à mi-chemin entre les deux réseaux constitue la situation idéale car elle permet de jouir de tous les avantages à la fois.

La "stratégie des deux réseaux" peut contribuer à créer une structure urbaine riche en

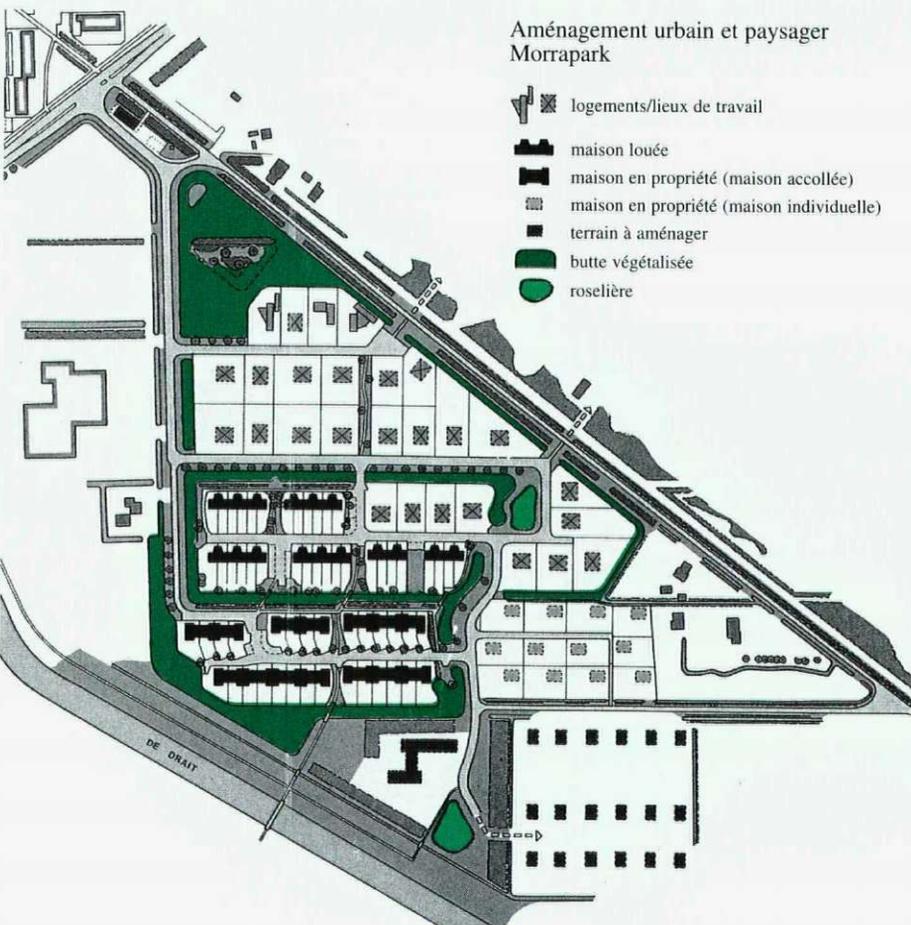
contrastes, tout en offrant une solution de rechange au modèle d'aménagement traditionnel caractérisé par des espaces verts enserlés dans le tissu urbain, tel que les configurations classiques en forme de "doigts" et de "lobes" et le modèle polynucléaire.

La stratégie des deux réseaux présente trois grands avantages:

- En privilégiant le schéma décrit plus haut (réseau des transports/réseau d'alimentation en eau) par rapport au modèle traditionnel, on crée une structure spatiale durable qui précise l'orientation à donner à l'aménagement du territoire. On forge ainsi un instrument d'aménagement de l'espace qui permet d'appliquer le concept de "développement durable".
- Les réseaux de transport et d'alimentation en eau constituent d'excellents liens entre la gestion des "flux" et des "sites", instituant ainsi des instruments de planification territoriale adaptés à un aménagement urbain respectueux de l'environnement, dans lequel les structures et les processus ont une égale importance.
- Les deux réseaux permettent un aménagement du territoire centré sur d'heureux contrastes plutôt que sur une polarisation ville-campagne dépassée aujourd'hui avec l'industrialisation de l'agriculture.

L'aménagement du territoire est indispensable pour l'élaboration et l'application de politiques urbaines axées sur un développement durable imbriquant de plus en plus étroitement les objectifs environnementaux, sociaux et économiques et les politiques d'urbanisme. ■

J. Berends
 Agence nationale pour l'aménagement du territoire
 Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
 Postbus 30940
 NL - 2500 GX La Haye



Protection durable des eaux souterraines

Rainer Piest

Les réserves d'eau douce sont inégalement réparties entre les pays d'Europe. Même dans un pays tempéré comme l'Allemagne, il existe des écarts importants sur le plan hydrogéologique et sur celui des précipitations (voir carte). L'eau est un facteur déterminant dans l'évaluation de tout site, et elle nécessite une gestion soignée en prévision des besoins des générations futures.

Loi fédérale

La politique suivie dans ce secteur repose sur la Loi fédérale d'aménagement du territoire, que les Länder appliquent à travers leurs propres lois. Cette loi-cadre définit un mandat et des directives (y compris pour les ressources en eau), afin que l'aménagement du territoire garantisse à long terme la protection, l'entretien et le développement des éléments fondamentaux de la vie; qu'il laisse durablement ouvertes les possibilités d'organisation de l'espace; et qu'il contribue à l'égalité des conditions de vie des habitants des diverses collectivités territoriales. Les principes inscrits dans la Loi sur l'aménagement du territoire, qui sont directement applicables aux administrations fédérales et à l'aménagement des Länder stipulent notamment pour les ressources en eau que l'administration doit veiller "à protéger, entretenir et développer la nature et les paysages, et spécialement l'équilibre naturel, à protéger le sol et l'eau, et à garantir l'approvisionnement en eau, à limiter le volume des eaux usées et à en assurer l'élimination. Ce faisant, il faut tenir compte des interactions

possibles. Il convient de ménager et d'économiser les ressources naturelles, en particulier l'eau, la terre et les sols."

Protection généralisée

Les investissements considérables consentis au cours des dernières décennies pour protéger les eaux de surface et maintenir leur propreté ont produit de belles réussites. L'eau de surface et la nappe phréatique communiquent, et compte tenu de la charge sans cesse croissante due à l'exploitation de plus en plus intensive des terres et à l'épandage de diverses substances, la protection généralisée des eaux souterraines devient elle aussi urgente. La nappe phréatique doit principalement assurer l'approvisionnement de la population en eau potable - une eau qui exige aussi peu de traitement que possible.

Le Gouvernement fédéral et les Länder ont défini ensemble la "philosophie" qui doit inspirer la politique d'aménagement du territoire dans sa volonté d'assurer l'approvisionnement sur tout le territoire. Elle est exposée dans la résolution du 21 mars 1985 de la Conférence ministérielle sur l'aménagement du territoire: "Protection et garantie de l'eau"

La Résolution esquisse la situation initiale, et en tire les principes d'action ci dessous:

- protéger toutes les réserves d'eau utilisables, après examen des autres impératifs;
- ne pas compromettre le renouvellement de la nappe dans les secteurs protégés par l'aménagement du territoire; éviter toute altération de la qualité de l'eau souterraine;

- envisager le développement de toute unité territoriale à partir de ses propres réserves en eau, et protéger ces dernières méthodiquement;

- privilégier l'utilisation des réserves d'eau proches des lieux d'utilisation, par rapport à l'exploitation de nouvelles réserves qui en sont plus éloignées; un raccordement au réseau peut assurer l'approvisionnement local;

- n'envisager l'approvisionnement à partir de réserves distantes que si les réserves locales sont insuffisantes ou pas assez exploitables, ou pour réaliser des économies;

- prévoir, dans les secteurs disposant d'un excédent d'eau, des réserves à l'intention des secteurs dont les sources d'approvisionnement ne couvrent pas les besoins.

L'application pratique de ces principes dans l'aménagement du territoire est assurée par la définition de deux types de zones dans les divers Länder:

Deux types de zones

- les zones prioritaires protègent les réserves d'importance interrégionale: toute activité incompatible avec la priorité de l'eau y est interdite;

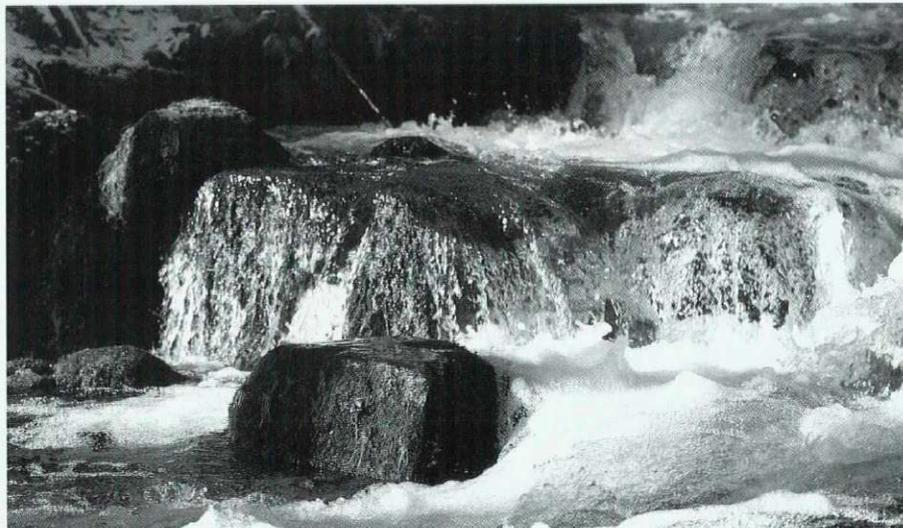
- les zones de mise en réserve (pour garantir l'approvisionnement futur) protègent les régions dont les réserves d'eau se prêtent à une exploitation sur le long terme; par conséquent, l'utilisation future de l'eau y revêt une importance particulière, lorsque l'on examine les utilisations concurrentes.

Ces zones sont définies comme des objectifs de l'aménagement dans le cadre de la garantie des réserves à long terme, ce qui les rend contraignantes pour toutes les administrations et aménageurs publics concernés.

La protection des eaux souterraines dépend encore d'une multitude de mesures supplémentaires. Ces dernières peuvent être intégrées en tant qu'objectifs, mais leur réussite dépend de la coopération avec les administrations spécialisées et les secteurs compétents de l'économie (administration des eaux, agriculture, secteurs productifs de l'économie, transports). C'est le seul moyen de réduire l'intensité des pompages, d'empêcher la pollution des nappes, de détecter et de traiter les menaces potentielles, et de réaliser une consommation d'eau économe et orientée sur la qualité.

Garantie à long terme

Ces principes directeurs portant sur le maintien de réseaux d'eau localisés, les structures décentralisées de protection et d'approvisionnement et la diminution des altérations de la nappe phréatique, visent la garantie à long



P. Thiebault

Réserves en eaux souterraines d'Allemagne Importance et rendement

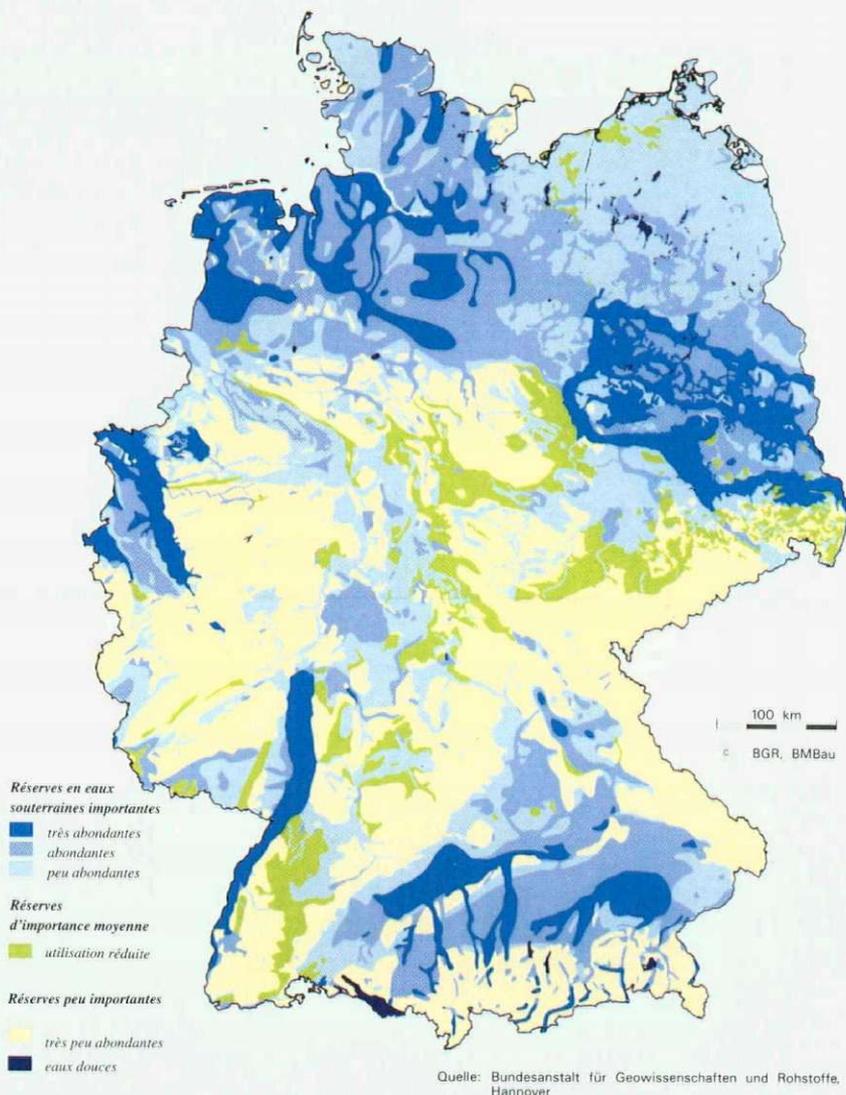
terme du développement durable du territoire, tel qu'on le trouve aussi dans le schéma directeur d'aménagement du territoire pour 1992. Le Gouvernement fédéral et les Länder collaborent actuellement à sa conversion en un programme d'action.

Co-opération transfrontalière

Ces règles stratégiques impliquent systématiquement la co-opération transfrontalière, car les ressources naturelles ne connaissent pas les frontières établies par l'homme. Elles s'inscrivent également dans le cadre des "fondements d'une politique européenne d'aménagement du territoire" adoptés d'un commun accord en 1994 par les Ministres de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne. Sur le fond, ils correspondent également à la tradition de la Charte européenne de l'eau de 1968, et s'harmonisent avec les initiatives et recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour la protection et la gestion des ressources d'eau douce en Europe. Cette stratégie de garantie des réserves d'eaux souterraines par l'aménagement du territoire pourrait même servir de contribution et de proposition de l'Allemagne lors de la prochaine Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), en 1997 à Chypre, qui devrait aborder le plan européen d'aménagement du territoire et illustrer le "développement durable" par le thème des ressources d'eau. ■

R. Piest

Ministère allemand de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme
Deichmanns Aue 31 - 37
D-53179 Bonn



Participation du public

Rüdiger Dossow

Le concept de l'aménagement du territoire exige qu'une décision appropriée soit prise sur l'utilisation ou la gestion actuelle ou future d'un espace donné. Comment s'assurer qu'une telle décision tienne compte au mieux de ses conséquences? Les décisions d'aménagement du territoire sont prises verticalement par des administrations allant des pouvoirs locaux à une coordination intergouvernementale au niveau international, comme par exemple la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) pour les 36 pays membres du Conseil de l'Europe. De plus, une distribution quasi horizontale du pouvoir de décision amène la question suivante: qui devrait participer à une prise de décision individuelle d'aménagement?

La participation du public aux décisions gouvernementales et administratives est un élément important dans toute société démocratique. L'aménagement du territoire devrait de ce fait "être conduit de manière à assurer la participation des populations concernées et leurs

représentants politiques", selon la Charte européenne sur l'aménagement du territoire de 1983.

Dans de nombreux pays européens, les réglementations s'appliquant à l'aménagement du territoire ont été soumises à un débat sur les avantages et inconvénients d'une large participation du public, cette dernière étant généralement considérée comme positive. Cela a été illustré par les conclusions d'un séminaire de la CEMAT organisé par l'Inspection de l'aménagement du territoire (Ministère de l'environnement du Royaume-Uni) et le Conseil de l'Europe sur la "Participation du public à l'aménagement du territoire dans différents pays européens" à Bath (Angleterre) en avril 1995.

Les personnes concernées directement par une décision d'aménagement ont le droit à l'information et à la contestation. La plupart des lois européennes en matière d'aménagement accordent à des tiers ou à des groupes d'intérêts spéciaux le droit de consultation ou de délibération. Afin de permettre aux populations de participer, il est nécessaire de leur donner très tôt l'information appropriée qui comprend la sensibili-

sation aux enjeux, aussi bien pour l'individu que pour les groupes, et la connaissance des besoins tant immédiats que postérieurs à la prise de décision. Des constructions à grande échelle, par exemple, occasionneront souvent des désagréments au voisinage direct et répercuteront en même temps aux besoins des autres. Ainsi devraient être évitées les réactions dénotant une certaine étroitesse d'esprit du style "pas sur le pas de ma porte". La participation du public augmentera le temps et les dépenses nécessaires à la réalisation d'un aménagement, mais elle peut être considérée constructive si elle entraîne une analyse plus minutieuse des effets d'un tel aménagement. Des retards excessifs et futiles annuleront un tel bénéfice.

La participation du public en matière d'aménagement du territoire est donc un outil nécessaire pour trouver une base de négociation largement acceptée, que ce soit pour des projets d'aménagement de l'espace ou de construction individuelle. Structurée efficacement, elle contribuera à un aménagement plus durable. ■

R. Dossow

Division des Collectivités Territoriales, de la Coopération Transfrontalière et de l'Aménagement du Territoire
Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg

Au Conseil de l'Europe



L'Assemblée parlementaire participe au processus à "Un environnement pour l'Europe"

Convaincue de l'importance de mettre en place une politique paneuropéenne de l'environnement et des possibilités offertes par les changements géopolitiques importants intervenus depuis 1989, l'Assemblée parlementaire a suivi avec attention les deux premières Conférences paneuropéennes de l'environnement dont la 1^{re} s'est déroulée à Dobris (Prague) en juin 1991 et la 2^e s'est déroulée à Lucerne en avril 1993.

Par ailleurs, animée par la volonté d'associer les organes parlementaires européens ainsi que les parlements nationaux à cet effort, elle a organisé deux Conférences paneuropéennes interparlementaires. La première sur la coopération Est-Ouest en matière d'environnement (Vienne, octobre 1990) et la deuxième sur la gestion et la protection du bassin du Danube (Regensburg, octobre 1993).

C'est ainsi que dans le cadre de la préparation de la 3^e Conférence paneuropéenne des Ministres de l'environnement qui va se tenir à Sofia en octobre 1995, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, a organisé une Conférence qui s'est tenue à Strasbourg les 8 et 9 juin et qui a porté sur les thèmes de la Conférence ministérielle qui peuvent faire l'objet d'une contribution concrète de la part des instances parlementaires européennes ainsi que des parlements nationaux.

C'est ainsi qu'ont été invités à Strasbourg les Présidents des commissions de l'environnement, des affaires industrielles et économiques, ainsi que de l'agriculture des parlements nationaux afin de discuter du rôle des Parlements nationaux dans: l'application des conventions existantes en matière d'environ-

nement, la mise en place d'instruments financiers visant la réalisations de projets concrets décidés ou proposés par les Ministres, améliorer le dialogue avec les ONG œuvrant dans le domaine de l'environnement et de l'économie, assurer l'accès à l'information et, parfois à la décision, de la "société civile".

Les conclusions tirées à l'issue des travaux seront intégrées dans un document que la Commission présentera au nom de l'Assemblée parlementaire à la Conférence de Sofia. Après la Conférence, la commission organisera une nouvelle réunion avec les représentants des parlements nationaux afin de voir avec eux lesquels des engagements pris par les Ministres peuvent faire l'objet d'actions concrètes de la part des organes parlementaires européens et des parlements nationaux.

Onzième réunion du C.D.P.E.

Le Comité directeur pour la protection et la gestion de l'environnement et du milieu naturel a tenu sa onzième réunion à Strasbourg du 7 au 9 juin 1995.

Le Comité directeur a pris note de la Résolution 256 (1994) du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) sur la 3^e Conférence des régions méditerranéennes. Concernant la proposition d'élaborer une Convention - cadre sur la gestion et la protection du paysage naturel et culturel de toute l'Europe. Le Comité a exprimé sa préoccupation devant la prolifération d'instruments juridiques internationaux dans le domaine de l'environnement et a demandé de pouvoir exprimer en temps utile un avis sur l'opportunité d'une telle Convention et d'être associé le plus rapidement possible aux travaux du CPRLE en vue d'éviter des doubles emplois.

Diplôme européen

Le Comité a proposé le renouvellement du Diplôme européen à sept zones [Réserve naturelle du Boschplaat (Pays-Bas), Réserve naturelle de Scandola (France), Réserve naturelle de Sasso Fratino (Italie), Parc national de Donana (Espagne), Zone panoramique de Fair Isle (Royaume Uni), Parc national de Berchtesgaden (Allemagne) et Parc national des Ecrins (France)] et l'octroi du Diplôme européen à quatre zones [(Site naturel protégé d'Ipolytarnoc (Hongrie), Paysage protégé des Collines de Szénas (Hongrie), Réserve nationale de Berezinsky (Biélorus) et Réserve naturelle de Weerribben (Pays Bas)].

Réserves biogénétiques

Le Comité a pris note de l'introduction de 46 nouvelles zones protégées dans le Réseau européen de Réserves biogénétiques. Ceci porte à 333 le nombre total de réserves.

Le Comité a examiné un projet de recommandation relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées.

Année européenne sur la conservation de la nature

Le Comité a pris note des informations sur le déroulement des travaux entrepris dans le cadre de l'Année européenne sur la conservation de la nature qui lui ont été présentées par son observateur auprès du Comité international d'organisation et par le Secrétariat. Le Comité examinera les résultats de l'Année lors de sa réunion de 1996.

Conférence de Sofia

La 3^e Conférence paneuropéenne "Un Environnement pour l'Europe" réunira à Sofia du 23 au 25 octobre 1995 les Ministres de l'Environnement des Etats de la zone de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies. La 2^e Conférence paneuropéenne (Lucerne 1993) avait mandaté le Conseil de l'Europe pour être le "Chef de file" des problèmes concernant la conservation de la nature.

Le Comité a préparé la contribution du Conseil de l'Europe à la Conférence de Sofia; il soumet ses propositions au Comité des Ministres principalement sur la Stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et paysagère ainsi que la préparation de documents d'informations, notamment sur les zones protégées.

Le Conseil de l'Europe accueille les martinets noirs

Une vingtaine de nichoirs pour martinets noirs (*Apus apus*) ont été fixés sous les toits d'un bâtiment du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 20 juin 1995.

Cette opération, dont l'initiative revient à la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), s'inscrit dans les actions prônées par l'Année européenne de la conservation de la nature (AECN) en dehors des zones protégées. Elle s'est déroulée en présence de personnalités du Conseil de l'Europe, des membres du Bureau exécutif de l'AECN, de personnalités locales et régionales et de la LPO.

Le martinet noir, cousin des hirondelles, est un grand migrateur qui vient tardivement d'Afrique (en mai) pour y retourner tôt (en août). Il ne vient jamais à terre, dort en vol et se nourrit de plancton aérien. En ville, il fait son nid dans les anfractuosités des bâtiments. Les constructions modernes se prêtant peu à sa reproduction, la pose de nichoirs artificiels est indispensable à son maintien dans les villes qu'il agrmente de ses cris estivaux. ■

Agences nationales du Centre

ALBANIE

En cours de nomination

ANDORRE

M. Casimir ARAJOL FARRAS
Ministeri de Relacions Exteriors
c/Prat de la Creu 92-94
ANDORRA LA VELLA
Fax 376-86 95 59

AUTRICHE

Dr Wolfgang TRAUSSNIG
Verbindungsstelle der Bundesländer beim
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
Schenkenstrasse 4
A-1014 WIEN
Fax 43-1 535 60 79

BELGIQUE

Ministère des Affaires Etrangères
Direction générale de la Politique
Direction d'administration des questions
nucléaires, de la politique scientifique
et de l'environnement
Rue Belliard, 65
B-1040 BRUXELLES
Fax: 32 2 230 02 80

BULGARIE

Mme Auréola IVANOVA
Division des Relations Internationales
Ministère de l'Environnement
67 rue W Gladstone
1000 SOFIA
Fax 359-2 52 16 34

CHYPRE

Mr Antonis L. ANTONIOU
Environmental Service
Ministry of Agriculture, Natural Resources and Environment
CY-NICOSIA
Fax 357-2 44 51 56

REPUBLIQUE TCHÈQUE

Dr Bohumil KUČERA
Agency for Nature and Landscape Conservation
4-6 Kališnická
130 00 PRAGUE 3
Fax 42-2 27 24 60

DANEMARK

Ms Lotte BARFOD
National Forest and Nature Agency
Ministry of the Environment
Haraldsgade 53
DK-2100 COPENHAGEN Ø
Fax 45-39 27 98 99

ESTONIE

Mr Kalju KUKK
Head of General Department
Ministry of the Environment
24 Toompuiestee
EE-0100 TALLINN
Fax 372-2 45 33 10

FINLANDE

Ms Anna MAUNU
Ministry of the Environment
P O Box 399
SF-00121 HELSINKI
Fax 358-0 1991 9453

FRANCE

Mme Sylvie PAU
Direction de la Nature et des Paysages
Ministère de l'Environnement
20 avenue de Ségur
F-75302 PARIS 07 SP
Fax 33-1 42 19 19 77

ALLEMAGNE

Mrs Helga INDEN-HEINRICH
Deutscher Naturschutzring eV
Am Michaelshof 8-10
Postfach 20 04 25
D-53134 BONN
Fax 49-228 35 90 96

GRÈCE

Mr Donald MATTHEWS
Hellenic Society for Nature Protection
24 Nikis Street
GR-105 57 ATHENES
Fax 30-1 32 25 285

HONGRIE

Mrs Louise LAKOS
Department for International Co-operation
Ministry for Environment and Regional Policy
P O Box 351
H-1394 BUDAPEST
Fax 36-1 201 28 46

ISLANDE

Mr Sigurdur Á. THRÁINSSON
Ministry for the Environment
Vonarstraeti 4
ISL-150 REYKJAVIK
Fax 354-1 62 45 66

IRLANDE

Mr Seamus LYNAM
Office of Public Works
51 St Stephens Green
IRL-DUBLIN 2
Fax 353-1 66 10 747

ITALIE

Dr.ssa Elena MAMMONE
Ministère de l'Agriculture et des Forêts
Bureau des Relations Internationales
18 via XX Settembre
I-00187 ROME
Fax 39-6 48 84 394

LETTONIE

Ms Ilona LODZINA
Nature Protection Division
Environmental Protection Department
Ministry of the Environment and Regional Development
25 Peldu Str
LV-1494 RIGA
Fax 371-8 82 04 42

LIECHTENSTEIN

Mr Wilfried MARXER-SCHÄDLER
Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz
Heiligkreuz 52
FL-9490 VADUZ
Fax 41-75 233 11 77

LITUANIE

Dr Kestutis BALEVIČIUS
Ministry of Environmental Protection
Juozapaviciaus 9
2600 VILNIUS
Fax 370-2 72 80 20

LUXEMBOURG

M. Jean-Paul FELTGEN
Ministère de l'Environnement
18 Montée de la Pétrusse
L-2918 LUXEMBOURG
Fax 352-40 04 10

MALTE

Mr John GRECH
Head of Administration
Department of the Environment
FLORIANA
Fax 356-24 13 78

MOLDOVA

En cours de nomination

PAYS-BAS

Drs Peter W. BOS
Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries
Department for Nature, Forests, Landscape and Wildlife
PO Box 20401
NL-2500 EK's-GRAVENHAGE
Fax 31-70 347 82 28

NORVÈGE

Ms Sylvi OFSTAD
Ministry of Environment
Myntgaten 2
PO Box 8013 DEP
N-0030 OSLO
Fax 47-22 34 95 60

POLOGNE

Mr Marcin HERBST
National Foundation for Environmental Protection
National Environment Education Centre
ul Krzywickiego 9
PL-02 078 VARSOVIE
Fax 48-22 25 21 27

PORTUGAL

Prof. Jorge M. PALMEIRIM
Liga para a protecção da natureza
Estrada do Calhariz de Benfica, 187
P-1500 LISBONNE
Fax 351-1 778 32 08

ROUMANIE

Mme Lucia CEUCA
Direction Relations internationales, publiques et presse
Ministère des Eaux, Forêts et de la Protection de l'Environnement
Bd Libertatii 12, Secteur 5
70542 BUCURESTI
Fax 40-1 312 63 94

SAINT MARIN

M. Leonardo LONFERNINI
Directeur de l'Office agricole et forestier
Via Ovella 12
Valdragone
47031-SAN MARINO
Fax 378-88 51 15

SLOVAQUIE

Mrs Jana ZACHAROVÁ
Department of Nature and Landscape Protection
Ministry of the Environment
Hlboká 2
812 35 BRATISLAVA
Fax 42-7 311 368

SLOVÉNIE

Mr Janko ZERJAV
Environment Protection and Water Regime Agency
Vojkova 1a
61000-LJUBLJANA
Fax 386-61 132 5263

ESPAGNE

Mme Carmen CASAL FORNOS
Dirección General de Política Ambiental
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
Paseo de la Castellana 67
E-28071 MADRID
Fax 34-1 597 85 11

SUÈDE

Mr Ingvar BINGMAN
Swedish Environment Protection Agency
Smidesvågen 5
PO Box 1302
S-171 85 SOLNA
Fax 46-8 98 45 13

SUISSE

M. Jürg KÄNZIG
Ligue suisse pour la protection de la nature
Wartenbergstrasse 22
CH-4052 BALE
Fax 41-61 317 91 66

TURQUIE

Mr Hasan ASMAZ
Turkish Association for the Conservation of Nature
and Natural Resources
Menekşe sokak 29/4
TR-06440 KIZILAY-ANKARA
Fax 90-312 417 95 52

ROYAUME-UNI

Mr M. W. HENCHMAN
English Nature
Harbour House
Hythe Quay
GB-COLCHESTER
Fax 44-1206 79 44 66

Tout renseignement concernant Naturopa, le Centre Naturopa ou le Conseil de l'Europe peut être fourni sur demande adressée au Centre ou aux Agences nationales respectives dont la liste figure ci-dessus.



Keller