

Council of Europe
Conseil de l'Europe



CONGRESS016645

502

9411672

Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Chamber of Regions

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Chambre des régions

Strasbourg, le 19 mai 1994
s:\delai.slp\session\CPR1_2.ll

CPR (1) 2
Partie II

PREMIERE SESSION

(Strasbourg, 31 mai - 3 juin 1994)

RAPPORT

**SUR LES PERSPECTIVES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS L'EUROPE NOUVELLE**

(Rapporteur: M. Agapito RAMOS, Espagne)

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction
2. Observations générales sur l'aménagement du territoire
3. La situation en Europe: éléments de diagnostic
4. Objectifs à long terme de la politique européenne d'aménagement du territoire
5. Critères d'intervention
6. Informer: objectifs et instruments de l'information
7. Conclusion

1. Introduction

Le Conseil de l'Europe traite les différents aspects de l'aménagement du territoire depuis la présentation du rapport "Aménagement du territoire - problème européen" devant son Assemblée parlementaire, en 1968. Depuis lors, les différentes instances de cette Organisation, à savoir les parlementaires, la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) et la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) ont défini les bases et les conceptions directrices pour un aménagement du territoire européen.

Après l'adoption de la Charte européenne de l'aménagement du territoire, en 1983, la CEMAT a préparé le Schéma européen d'aménagement du territoire, publié en 1991.

Ce Schéma est un document de référence portant sur les grands objectifs de l'aménagement du territoire au plan européen et traduit de façon concrète les objectifs politiques de la Charte au plan spatial.

La Communauté européenne est engagée dans une vaste réflexion sur les grandes orientations de l'aménagement du territoire dans la perspective de l'an 2000 - Rapport Europe 2000 - qui orientera sans doute la mise en oeuvre des différentes politiques communautaires (politique des transports, politique régionale, politique de l'environnement, etc.) dans l'espace européen.

Convaincue que l'aménagement du territoire est une question qui intéresse tout le monde et qui, dans certains Etats, relève de la compétence des différentes instances à l'échelon sous-national, la Commission des problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe a décidé de préparer un rapport sur "L'aménagement du territoire en Europe d'ici à l'an 2000". Ce rapport pourrait constituer un apport novateur à la réflexion actuelle sur l'aménagement du territoire en Europe dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Dans cet objectif, la Commune de Madrid, membre de la délégation espagnole actuelle à la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, dont le Conseiller à la Présidence, M. A. Ramos a été nommé rapporteur chargé du rapport cité, a tenu à recevoir les observations avisées d'un groupe de régions ouvert, constitué en "Groupe d'appui au rapporteur".

Ce rapport a été élaboré à partir des contributions présentées au colloque qui s'est tenu à Roubaix les 22 et 23 octobre 1992 intitulé "Les défis pour la société européenne d'ici à l'an 2000: Prospective et enjeux d'aménagement du territoire dans une optique de développement durable", organisé par le Secrétariat du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à partir de différents rapports du Conseil de l'Europe.

Un premier projet de rapport, qui constituait une synthèse des conclusions de ce colloque, a été présenté par le rapporteur, M. Ramos, à la réunion de la Commission des problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux du 18 mars 1993. Par la suite, une réunion du "groupe d'appui au rapporteur", composé des représentants de douze régions, a été convoquée à Séville les 24 et 25 juin 1993.

Le projet de rapport du 18 mars 1993, enrichi des contributions du groupe d'appui, sera présenté aux fins d'examen aux membres de la Commission des Problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire.

Après ces améliorations successives, le rapport sera présenté pour approbation à la séance plénière de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux lors de sa session de 1994.

2. Observations générales sur l'aménagement du territoire

Dans le contexte actuel, il est impératif de trouver des orientations novatrices pour apporter un certain dynamisme à l'aménagement du territoire. Toute réflexion doit toutefois tenir compte des progrès qui ont été faits grâce aux rapports précédents du Conseil de l'Europe, notamment le schéma européen d'aménagement du territoire et le rapport de la CEE Europe 2000, un document ouvert, insistant sur le rôle des régions.

Toute réflexion doit également tenir compte de la stratégie européenne de croissance adoptée au Sommet d'Edimbourg afin de tenter de résoudre la crise par le truchement de l'intervention des pouvoirs publics, ainsi que du Livre blanc qui a été remis par le Conseil européen de Copenhague à la Commission présidée par Jacques Delors aux fins de présentation en décembre 1993, concernant la stratégie à moyen terme pour favoriser la croissance, la compétitivité et l'emploi.

En s'appuyant sur ces textes, la première réflexion doit porter sur la nature de l'aménagement du territoire et le rôle des régions européennes.

Dans tous les cas, la nécessité d'un aménagement du territoire au niveau européen s'impose en raison de divers éléments:

- Les activités lucratives du secteur privé sont régies par les mécanismes du marché qui tendent à tirer parti des structures existantes en concentrant davantage les activités (recherche du facteur d'implantation), ce qui accroît d'autant le déséquilibre. C'est une tendance que, seule, une action efficace des pouvoirs publics peut corriger.
- Les infrastructures doivent servir de canaux d'irrigation pour l'activité économique. Or actuellement, le déficit des infrastructures dans les zones périphériques est important. De même, le déphasage est important entre les politiques nationales en matière d'infrastructures et les impératifs du trafic international.
- La situation géographique souvent périphérique des régions (zones de montagne, régions rurales, régions "centrales").
- La forte détérioration du milieu et de la qualité de la vie.

Il est indispensable de définir un modèle fondé sur la démocratie parlementaire, l'économie de marché, la qualité du milieu de vie et l'efficacité des infrastructures.

Par ailleurs, il convient également de rapprocher les positions concernant les principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire, comme la réduction des déséquilibres régionaux et le développement durable, afin d'arriver à des objectifs intégrés qui aillent plus loin que le rapport Europe 2000 (montrant à travers une série de rapports sectoriels un développement qui semble ne devoir apporter aucune solution aux problèmes posés par la crise actuelle). Il convient désormais d'orienter la réflexion vers un futur modèle d'aménagement du territoire fondé sur la coordination intersectorielle et la coopération entre les différentes administrations. Jusqu'à présent, orientations et analyses faisaient toujours référence à l'échelon national, c'est pourquoi il faut leur donner une dimension régionale. Il est nécessaire d'établir un cadre de travail en partant du bas vers le haut, des régions à l'Etat et de l'Etat aux Communautés européennes.

Jusqu'à ce jour, au niveau communautaire, on a adopté des politiques sectorielles en négligeant le point de vue de l'aménagement du territoire. Le rapport Europe 2000 contient toutefois une série d'innovations puisqu'il présente les questions sectorielles dans une perspective régionale, se faisant l'écho des préoccupations du Conseil de l'Europe et des régions présentant des caractéristiques spécifiques, comme les zones côtières et les régions de montagne, ce qui marque un changement de perspective important.

La politique d'aménagement du territoire conçue dans le cadre régional doit être menée à partir de l'aménagement physique du territoire - planification physique de niveau intermédiaire - et liée aux politiques économique et d'environnement. Il convient d'insister sur la politique d'aménagement du territoire lors de la définition de la politique régionale.

La politique d'aménagement du territoire doit être souple afin de s'adapter à la conjoncture économique, en tenant compte de l'identité des régions, le modèle en cascade devant être complété par une planification économique stratégique.

Il convient de classer les régions d'une façon fonctionnelle et il est nécessaire de disposer, en tant qu'outil de gestion des crédits structurels, d'une politique d'aménagement du territoire et d'un organe de recherche au niveau européen, c'est-à-dire d'un institut d'aménagement urbain.

Le développement économique doit dépasser le principe d'équité et d'efficacité et être fondé sur le potentiel endogène du territoire; il doit y avoir correspondance entre le potentiel endogène et la capacité d'accueil du territoire du point de vue des régions; il faut pour cela définir les ressources pouvant être affectées aux programmes mis en oeuvre à l'échelon des régions, de l'Etat et de la Communauté européenne.

3. La situation actuelle en Europe: éléments de diagnostic

A l'heure actuelle, il convient de prendre en compte les éléments de diagnostic suivants:

- a. Les changements territoriaux, économiques, politiques et sociaux qui donnent sa configuration à la nouvelle Europe, résumés pour l'essentiel par le Traité de Maastricht, l'apparition de la crise économique et le changement de régime politique dans les régions européennes de l'Est.
- b. L'évolution de la population européenne, les mouvements migratoires en provenance de l'Est et de la région méditerranéenne, la structure démographique (vieillesse de la population dans les régions du Nord), l'émergence de la femme dans le monde du travail (phénomène particulièrement récent dans les régions du Sud).

- c. La redéfinition des centres économiques et la modification des grands axes de l'activité économique; l'abandon du concept d'axe résultant des processus en cours et le volume important des flux de capitaux en Europe; la tendance à la mobilité non seulement de la main-d'oeuvre, mais aussi des capitaux; le rôle grandissant de régions périphériques;
- d. Les problèmes d'environnement. La nécessité de fixer des limites au développement en conciliant conservation et investissements; de transformer les zones rurales conformément à la politique agricole communautaire; de lutter contre la désertification, la pollution du littoral, etc.
- e. Le dysfonctionnement accru des grandes régions en raison de:
 - la congestion des centres urbains, la marginalisation sociale, l'inadaptation des espaces urbains à la vie moderne;
 - le déclin des périphéries, tant industrielles que résidentielles, en raison de l'inadaptation du tissu urbain et de la marginalisation sociale.
- f. La polarisation de l'aménagement du territoire à l'intérieur des régions européennes.
- g. L'insuffisance de la coordination entre les régions frontalières de pays différents et entre les régions de ces pays, en dépit de la disparition des frontières. Il faudrait qu'il existe des infrastructures de communication (transports) et une définition des espaces protégés, de même que la possibilité de conclure des pactes ou des conventions entre régions de différents pays dans la mesure où la question n'est pas réglée.

4. Objectifs à long terme de la politique européenne d'aménagement du territoire

Le cadre stratégique servant à la définition de ces objectifs doit tenir compte de la protection de l'environnement, de l'amélioration de la qualité de la vie et de l'efficacité économique des régions, sans perdre de vue les concepts de démocratie, de marché économique ou d'économie réelle, ainsi que l'intégration des politiques locales.

A partir du diagnostic, on peut définir une série d'objectifs en matière d'aménagement du territoire en Europe:

- a. Coopération interrégionale
- b. Compatibilité locale
- c. Création de grands réseaux dans une perspective régionale
- d. Intervention directe de la région
- e. Renforcement du potentiel endogène compte tenu de la capacité d'accueil
- f. Réduction des déséquilibres régionaux
- g. Définir des cadres de concertation entre les différentes administrations afin d'établir une responsabilité conjointe des instances régionales et nationales
- h. Renforcement d'un réseau de villes moyennes
- i. Mise au point de modalités ou d'instruments de concertation avec le secteur privé, cible des opérations stratégiques

Les priorités de mise en oeuvre seraient les suivantes:

- Analyse quantitative et qualitative des éléments structurels utilisés.
- Réforme de base des politiques structurelles, notamment les mesures en faveur du Sud et de l'Est.
- Création d'une nouvelle organisation étatique: une Académie européenne d'aménagement du territoire.
- Renforcement de la coopération directe entre les hommes politiques et grands commis de l'Etat.
- Définition d'un cadre institutionnel qui réponde aux exigences de l'intégration comme aux impératifs de l'Etat.
- Majoration des fonds de soutien au développement transfrontalier.

5. Critères d'Intervention

L'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour corriger les déséquilibres territoriaux. Cet investissement doit viser, d'une part, la formation et le développement technologique, d'autre part, les infrastructures de communication.

Les investissements en ressources humaines doivent favoriser la stabilité de la population, en amenant les entreprises à ne pas requérir la main-d'oeuvre d'autres régions et en permettant à la population de vivre dans sa zone de référence culturelle. Les investissements en infrastructures doivent permettre la mobilité des matières premières et des produits, ce qui permettrait d'éviter que l'affectation des crédits ne soit conditionnée par la proximité des matières premières ou des débouchés potentiels.

Les décisions en ce sens doivent obéir à un critère permettant d'allier le maintien des centres économiques traditionnels, actuellement en déclin, avec le renforcement de petits noyaux qui décentralisent l'activité économique en utilisant les économies externes générées par l'activité des centres principaux.

Il s'agirait de créer un tissu interurbain mettant à profit les grands investissements avec un effet multiplicateur puisqu'un réseau en ferait circuler les bénéfices vers des noyaux d'importance intermédiaire, bien reliés entre eux.

On éviterait ainsi des déplacements dramatiques de population qui augmentent les déséquilibres puisqu'ils obligent à investir davantage dans les zones d'accueil des émigrations, logiquement déjà les plus développées, et on favoriserait une répartition spatiale de la population qui aurait moins d'incidences sur l'environnement.

Dans le cadre interrégional, on pourrait reprendre le même schéma en développant les moyens de communication interrégionale et en évitant les spécialisations industrielles ou financières excessives, grâce à la répartition des moyens techniques et des ressources humaines dans des secteurs diversifiés.

L'objectif serait, par conséquent, de parvenir aux deux niveaux - intrarégional et interrégional - à une structure ne présentant pas d'amas excessifs et favorisant la symbiose entre noyaux urbains de moyenne importance et centres urbains traditionnels, entre régions restant à développer et régions développées.

Cette structure permettrait d'arriver à un développement harmonieux évitant l'hypertrophie de certaines parties du territoire au détriment des autres. Le modèle décrit ci-dessus permettrait non seulement une croissance sans heurts graves, mais aussi un respect accru de l'environnement et une meilleure utilisation du territoire.

6. Informer: objectifs et instruments de l'information

a. **Informer**

Pour obtenir une base sur laquelle appuyer les mesures d'aménagement du territoire, il faudra travailler en connaissant mieux les caractéristiques des régions, afin de respecter leurs particularités culturelles, l'aménagement étant entendu comme une responsabilité conjointe de toutes les administrations. A cette fin, il conviendra de:

- dresser un inventaire des systèmes d'aménagement régional moyennant un réseau européen d'instituts de recherche urbanistique, ce travail étant centralisé par une agence européenne d'analyse et d'information urbanistiques qui aurait à établir un atlas européen et renforcerait les pratiques d'information et de consultation;
- prévoir les données fondamentales concernant la géographie, la population et son évolution, les activités économiques et leur répartition, les infrastructures de transports et de télécommunications, les politiques de l'environnement, de l'énergie, ainsi que le degré de coopération entre les différentes administrations;
- créer un réseau d'information en matière de procédures et de stratégies, par matières communes et intégrées;
- normaliser les formes d'aménagement du territoire qui régulent la planification économique.

b. **Améliorer les infrastructures liées au potentiel endogène de l'environnement local**

- formation. Insister sur l'éducation mésologique, orienter la formation professionnelle en fonction des besoins du marché, sensibiliser l'homme de la rue à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, promouvoir une structure éducative qui enrayer l'exode des jeunes et des gens qualifiés;
- soutenir les projets locaux, créer un système d'information sur l'innovation et les progrès technologiques, créer des réseaux de bureaux de développement économique et de marketing;
- instaurer des politiques qui valorisent le rôle des petites et moyennes entreprises;
- renforcer la présence des régions dans les groupes de pression;

c. **Renforcer le réseau des infrastructures qui ne sont pas limitées à un milieu local**

- créer des réseaux transeuropéens de télécommunication et d'énergie;
- renforcer le réseau des grandes infrastructures de transport, d'autoroutes, de trains à grande vitesse, d'aéroports;

d. Améliorer la qualité du cadre de vie par le truchement d'agences régionales de l'environnement

- adopter des politiques communes garantissant l'usage des biens limités: sol, air, eau, énergie;
- assortir toute stratégie d'une étude mésologique;
- dresser un inventaire détaillé des valeurs de l'environnement à préserver;
- favoriser le recours aux énergies renouvelables.

e. Mesures pour la création d'un réseau de villes réparties de manière équilibrée sur le territoire

- améliorer les conditions de vie dans les grandes agglomérations; conserver la base économique et embellir le cadre de vie (bruit, pollution, eau, etc.) en évitant les fortes densités de population;
- diversifier la structure urbaine en dotant les villes d'un complexe de services d'éducation, d'emploi, d'habitation et de loisirs;
- établir une structure hiérarchisée des villes comprenant de grands centres de développement à côté de centres moyens et petits pour éviter de concentrer à l'excès la population et l'activité économique dans un petit nombre de villes, favoriser un réseau de villes moyennes pour les zones présentant des faiblesses structurelles;
- définir un programme d'aménagement du territoire à l'échelon régional et sous-régional, de même qu'au niveau suprarégional.
- insister sur les problèmes inhérents, dans les grandes villes, à la concentration d'habitants sans ressources, de minorités ethniques et d'immigrés, qui entraînent appauvrissement des zones rurales et des régions à faibles structures.

f. Progresser en matière de législation du territoire en vue de coordonner les mesures que prendront les régions européennes

- créer un corpus juridique qui oriente la croissance commune de l'Europe, définir des instruments pour la mise en oeuvre, le suivi et le contrôle de la politique d'aménagement du territoire;
- harmoniser les législations afin d'arriver à des accords entre les différentes instances administratives (collectivités locales, régions, Etats et Commission européenne);
- insister sur l'échange d'expériences législatives en matière d'aménagement du territoire entre les différentes régions et Etats membres du Conseil de l'Europe.

Conclusion

En résumé, il faut signaler qu'il est indispensable d'adopter une politique cohérente d'aménagement des régions, qui ait pour objectif un développement durable et qui mette l'accent sur la correction des déséquilibres territoriaux. Il faut pour cela définir des objectifs à long terme qui serviront de cadre aux investisseurs privés lorsqu'ils planifieront leurs opérations. Il faut améliorer la coordination des politiques entre les différents ministères nationaux et services régionaux, en s'appuyant sur l'idée que l'urbanisme est une tâche collective à laquelle doivent s'atteler les communes, les régions et l'Etat et qu'à cet effet, les crédits structurels doivent mener à des politiques équilibrantes, tant en ce qui concerne les investissements en matière d'infrastructures que pour la stratégie globale de promotion des activités économiques, dont le double objectif doit être compétitivité et convergence.

Il faut pour cela partir du principe de solidarité entre régions riches et régions pauvres. L'aménagement du territoire en Europe doit obéir aux préceptes de réduction des inégalités économiques et de maintien des particularités culturelles.