

SOMMAIRE

PARTIE 1 : SYNTHÈSE DES AVIS TRANSMIS A LA DATAR SUR LE DOCUMENT DE NOORDWIJK

1. Le principe du SDEC, les objectifs, les procédures
2. Le suivi, les moyens à mettre en oeuvre
3. Les contributions aux politiques proposées
4. Les politiques insuffisamment mises en avant
5. Les demandes régionales et locales

PARTIE 2 : PRESENTATION AU COMITE DE DEVELOPPEMENT SPATIAL DES ENJEUX FUTURS DU SITE

Cinq enjeux majeurs pour l'aménagement du territoire européen

- (1) Une nouvelle donne démographique
- (2) L'élargissement de l'Union Européenne
- (3) Les effets de l'Union Européenne et Monétaire
- (4) La maîtrise des phénomènes d'urbanisation
- (5) Le rôle structurant des transports et des communications

Une ambition collective : promouvoir un aménagement équilibré du territoire

Une méthode : la prospective territoriale

PARTIE 1

SYNTHESE DES AVIS TRANSMIS A LA DATAR SUR LE DOCUMENT DE NOORDWIJK

1. LE PRINCIPE DU SDEC, LES OBJECTIFS, LES PROCEDURES

Un intérêt général pour la démarche du SDEC

La consultation régionale sur le SDEC a reçu un bon accueil de la plupart des organismes consultés, malgré les délais jugés parfois un peu trop courts. Cet intérêt pour le schéma de développement de l'espace communautaire démontre la prise de conscience et l'importance de la dimension européenne pour les régions françaises. Le SDEC pourrait ainsi constituer une nouvelle étape pour renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe. Il traduit également l'appréciation du fait qu'apparaît une volonté de procéder à une démarche d'ensemble, de proposer un cadrage.

Les observations formulées mettent en avant une large adhésion aux principes et un partage des objectifs proposés dans leur ensemble. Les régions ont bien conscience de l'utilité d'une coordination européenne ainsi que de l'intérêt à encourager les coopérations transfrontalières, et plus largement les solidarités transnationales, sans oublier les nécessaires solidarités interrégionales.

Assez naturellement chaque territoire - Région, Département ou Ville - cherche à resituer ses propres objectifs, en constatant fréquemment un accord sur les grands principes, à préciser ses projets, dont certains peuvent constituer des enjeux fondamentaux, et à proposer des compléments au schéma, avec l'espoir de parfaire l'adéquation constatée tout en complétant certains oublis risquant de le défavoriser ou de le marginaliser.

Certaines attentes non satisfaites

La nature même du SDEC, document de cadrage et de portée nécessairement générale, a suscité certaines observations traduisant autant d'attentes que les responsables régionaux n'ont pas trouvées satisfaites.

Ce caractère général du document lui permet cependant d'être relativement consensuel. A l'inverse, certains objectifs apparaissent un peu flous et mériteraient, aux yeux de certains, d'être précisés. Les priorités, au sens politique, n'apparaissent pas suffisamment clairement. C'est sans doute, également, une question de formulation.

En particulier, de nombreuses observations relèvent l'absence directe de la dimension économique, de même que des aspects humains et sociaux. L'économie constitue en effet une dimension fondamentale de l'aménagement du territoire et il est regretté que la question de la localisation des entreprises, et donc des emplois, ne soit pas prise directement en considération, traduisant ainsi un modèle de caractère trop "entrepreneurial ou libéral". Il aurait été souhaitable d'établir plus clairement le lien avec le développement des territoires.

Au-delà de ces deux premières observations, à caractère de principe général et qui renvoient à la nature même de l'exercice, la remarque fondamentale la plus fréquente concerne le manque de dimension prospective du document, tout au moins en terme de vision volontariste. La perspective proposée semble en effet conforter davantage l'évolution tendancielle et proposer trop peu d'actions correctrices. Beaucoup auraient aimé trouver des propositions plus fortes pour préciser comment réduire les déséquilibres territoriaux et les écarts de développement. Avec pour conséquence la crainte que ne se renforce un territoire européen à deux vitesses, le poids des zones à forte concentration urbaine et économique continuant à se renforcer. Pour le moins il apparaît que le projet se situe à mi-chemin entre deux options quelque peu contradictoires, et entre lesquelles il ne tranche pas suffisamment clairement :

- d'une part la mise en concurrence, le renforcement de la compétitivité des territoires et des grands opérateurs ;
- d'autre part la recherche d'un rééquilibrage spatial, position proche de la conception française de l'aménagement du territoire.

Certains font par ailleurs observer qu'il aurait été nécessaire de prendre davantage en compte les perspectives d'élargissement de l'espace communautaire vers l'Est, ainsi que les espaces contigus comme la Suisse.

Une cartographie qui pose question

La cartographie est utile et nécessaire dès qu'il est question d'aménagement du territoire. Elle est également alors inéluctablement objet de débats dans la mesure où elle traduit des constats, dans l'observation de la situation actuelle, ou des enjeux, dans les propositions. Malgré une certaine prudence, la cartographie proposée a suscité quelques observations en raison des craintes suscitées par les conséquences de la présentation des caractéristiques des territoires concernées. Elle est parfois jugée peu lisible, incomplète et quelquefois erronée. Les critères utilisés mériteraient d'être plus explicites et plus rigoureux.

2. LE SUIVI, LES MOYENS A METTRE EN OEUVRE

Une Interrogation sur le statut du SDEC

Le statut même du SDEC suscite de nombreux commentaires. Diverses observations relèvent son caractère indicatif, non contraignant, lié au fait que l'Union Européenne n'a pas de compétence dans ce domaine. Il peut s'agir d'un risque pour certains, d'un atout pour d'autres. Un équilibre est à rechercher dans une application ni trop contraignante, ni seulement indicative.

Il en résulte donc une certaine ambiguïté dans le statut même du document et, par conséquence, des interrogations sur les conditions de sa mise en oeuvre et de son application. Beaucoup éprouvent le besoin que soit clarifiée l'articulation entre cette dimension européenne d'une part, et les politiques nationales d'aménagement du territoire d'autre part, celles-ci étant également complétées par des approches régionales. Dans l'esprit de cette articulation le principe de subsidiarité est largement partagé.

Au-delà de ces observations, l'intérêt suscité par ce premier document conduit à souhaiter que la réflexion soit poursuivie par une approche plus opérationnelle, comportant notamment la définition de scénarios de développement. Une telle orientation contribuerait à répondre aux inquiétudes mentionnées précédemment sur l'absence de vision prospective et sur le risque de confortement d'une évolution tendancielle.

L'articulation avec les moyens disponibles

Le statut même du SDEC a pour conséquence qu'aucun moyen financier n'est proposé pour sa mise en oeuvre.

Il apparaît clairement que le SDEC devrait très certainement influencer les différentes politiques de l'Union Européenne, à commencer par les Fonds Structurels, INTERREG 2C pour les coopérations transnationales, la PAC... et de nombreux autres dispositifs susceptibles de concerner plus ou moins directement le développement des territoires. Si ce n'était pas le cas, l'exercice n'aurait qu'une portée très théorique, technocratique, et ne servirait à rien. Dans cette optique, certaines politiques sectorielles européennes pourraient être davantage territorialisées.

Les observateurs régionaux, sans être en mesure d'évaluer les conséquences en matière de redistribution territoriale des crédits européens, apprécient malgré tout cette perspective au travers des espoirs ou des craintes que peuvent susciter les interprétations des objectifs proposés et des axes développés. Se côtoient alors les espoirs de ceux qui pensent que les politiques de développement devraient être plus favorables à leur territoire et les craintes d'autres qui redoutent qu'elles ne leur soient, tout au moins budgétairement, défavorables.

Un besoin de préciser les critères

La spatialisation du schéma passe par la mise en place de l'Observatoire qui devra préciser les critères caractérisant les territoires. C'est en effet une traduction spatiale qui est attendue pour apprécier de façon opérationnelle les enjeux sous-tendus par le SDEC.

Au-delà des questions liées à la cartographie elle-même, il faut relever le souhait fréquemment mentionné de parvenir à une définition de territoires pertinents pour l'aménagement du territoire, qui ne soit pas trop réductrice et qui prenne en compte les espaces intermédiaires. Quels que soient les termes employés, et notamment celui d'euro-région, il apparaît que la dimension adaptée au plan européen devrait être celle de grands ensembles intégrés et articulés. Ceux-ci devraient correspondre à des territoires suffisamment homogènes, à cette échelle, et présenter des caractéristiques, des problèmes ou des ambitions communes. Ces ensembles devraient également correspondre à des projets, portés par les acteurs eux-mêmes, et non pas résulter d'un découpage à priori. Cette notion de "territoire de projet" traduit bien le souhait exprimé par les acteurs régionaux d'être associés aux différentes démarches à suivre du SDEC.

Il en résulte pour l'Observatoire une mission de meilleure définition des territoires, et donc d'analyse des fonctions et des critères les caractérisant (et donc des indicateurs associés), pour notamment bien prendre en compte leurs capacités d'adaptation et de résistance. Le "critère de périphicité", en particulier, a été mentionné comme étant oublié dans le SDEC, ou tout au moins insuffisamment pris en compte. Il est aussi souhaité que cette réflexion sur les zonages ne soit pas uniquement statistique mais prenne en compte les aspirations régionales. La recherche de "territoires de projets" ne doit pas faire oublier la complexité française du dispositif d'organisation des structures territoriales dont la multiplicité ne favorise pas toujours l'émergence des solidarités nécessaires à l'expression de tels partenariats. Dans ce domaine, le degré d'intégration des structures territoriales est très variable selon les Etats européens.

3. LES CONTRIBUTIONS AUX POLITIQUES PROPOSEES

Les structures urbaines et les relations ville-campagne

La problématique de la ville et le thème de la métropolisation constituent l'une des bases de l'analyse des dynamiques territoriales. Sur un plan général, le principe affiché d'un système de ville équilibré et polycentrique reçoit une approbation assez large. Chaque territoire cherche en effet à se situer par rapport aux classifications proposées : niveau et fonctions de ville, réseaux ou grappes de villes, région urbaine... C'est à ce stade que sont présentés des souhaits de prise en compte de telle ville, ou de tel ensemble de villes, à un niveau jugé adapté par rapport à la situation actuelle (ou parfois potentielle, toujours l'ambition prospective) et par rapport aux rôles européens (par exemple le souhait de compter au nombre des villes-porte).

Dans cette perspective, la définition du rôle de chaque ville apparaît au travers des typologies élaborées et de leur traduction cartographique. L'impression générale est que la présentation actuelle est insuffisante et inadaptée. La classification apparente est basée sur le seul critère démographique, alors qu'il faut apprécier les rôles et fonctions des villes au travers d'une grille de critères plus complexe, prenant en compte des aspects multiples à la fois quantitatifs et qualitatifs ainsi que les bassins d'emploi liés directement (les analyses de la DATAR sur les fonctions des villes européennes constituent un exemple utile).

La prise en compte des zones rurales fait l'objet de nombreuses observations et de critiques, car le sentiment le plus couramment exprimé est qu'elles mériteraient un développement spécifique (cf. le développement de ce point au chapitre suivant page 9). Les zones rurales semblent en effet considérées uniquement des annexes dépendantes de la ville, comme des espaces pour "rurbains". La perspective d'une prise en compte de zones rurales animées par des villes petites et moyennes, constituant des "pays", n'apparaît pas alors qu'elle constitue l'une des dimensions importantes des réflexions françaises sur l'aménagement du territoire.

L'accès aux infrastructures et aux connaissances

Ce thème de l'accessibilité est très sensible dans les territoires régionaux, car les réflexions correspondantes renvoient directement à des perspectives localisées. En matière d'infrastructures de communications, les régions ont à proposer des perspectives d'inscription

par rapport à des axes d'échanges ou des itinéraires plus généraux, et elles ont donc de nombreux souhaits précis à mettre en avant.

L'opinion générale est que le schéma, trop tendanciel, privilégie les axes existants et que les propositions de structuration, notamment au niveau des euro-corridors, ne remettent pas en cause l'organisation actuelle des flux. Tout au plus permettent-elles de mieux y structurer l'organisation physique par une meilleure répartition multimodale. Une demande s'exprime assez nettement pour une vision plus volontariste, s'appuyant sur une politique d'offre et visant à mieux rééquilibrer les territoires ainsi que les flux. Il en résulte que la consolidation proposée des grands corridors, pour lesquels une liste nominative est présentée (concernant essentiellement les régions les plus développées), suscite des demandes complémentaires, soit pour ajouter à la liste de nouveaux corridors (notamment Ouest-Est), soit pour proposer d'autres modalités d'actions sur des axes jugés stratégiques (sans que pour autant l'intensité du trafic y justifie des investissements de même niveau que dans les corridors) et pouvant conduire à réaliser des "chaînon manquant" de connexion entre équipements existants. Au plan de la multimodalité, plusieurs régions concernées par les voies d'eau et par des projets d'aménagement de celles-ci insistent sur la nécessité d'élaborer une politique spécifique.

Le développement des NTIC, nouvelles technologies de l'information et de la communication, est bien perçu comme un enjeu important et comme une évolution à ne pas manquer. La plupart des régions s'y préparent et essayent d'élaborer des programmes spécifiques. Certaines font remarquer que ces développements présentent également quelques contraintes pour les régions les moins favorisées, en raison des coûts nécessaires et des besoins d'existence d'un environnement innovant (ce qui conduit la plupart des régions à développer des réseaux technopolitains). La promotion d'"infrastructures" (structures de l'information) constitue donc un enjeu important. Des interrogations subsistent sur la nature de l'effet d'entraînement : le développement génère des besoins en NTIC ou la création de NTIC entraîne le développement ?

La gestion prudente et le développement du patrimoine naturel et culturel

Il existe, globalement, une adhésion de principe à un objectif général de développement durable, ainsi qu'à la nécessité de protection ou de mise en valeur du patrimoine sous toutes ses formes. Ce qui ne va pas sans contradictions parfois avec d'autres propositions ou remarques formulées par ailleurs. Au-delà des positions de principe et des opinions générales, deux types de remarques principales sont formulées.

Le développement des mesures de protection ou de réhabilitation ne doivent pas résulter d'une seule vision technique, technocratique disent certains, même basée sur des considérations scientifiques de qualité. Il semble en effet que la dimension humaine de l'aménagement ne soit pas suffisamment prise en compte. Les dispositifs à mettre en place

dans ce domaine doivent s'accompagner d'une appropriation sociale. Pour certains, existe le risque de "sanctuariser le patrimoine naturel et culturel", conséquence de dispositifs trop contraignants conçus loin du terrain. Le patrimoine doit ainsi être considéré comme une composante à part entière du développement économique local. C'est cette approche globale du patrimoine qui ne semble pas être prise en compte et qui est jugée fondamentale. Il existe un réel intérêt pour une "gestion créatrice" par opposition justement à cet "effet sanctuaire" potentiel.

Certains thèmes, bien qu'évoqués, mériteraient d'être précisés et plus explicitement indiqués comme faisant partie des domaines d'intervention du schéma : les ressources en eau (qui font pourtant l'objet d'un programme spécifique), la gestion et le traitement des déchets, les choix énergétiques, les risques naturels et industriels, la qualité de l'air... Ces thèmes environnementaux, qui concernent la qualité de vie, font partie des grandes préoccupations des collectivités dans une perspective, notamment, d'harmonisation des règles européennes.

4. LES POLITIQUES INSUFFISAMMENT MISES EN AVANT

La reconnaissance de l'espace rural

Un faisceau assez convergent d'observations nombreuses porte sur ce thème de reconnaissance de l'espace rural. Il est en effet souhaité que cet espace rural soit considéré en tant que tel et non pas comme un espace secondaire, annexe, des villes et régions urbaines, vis-à-vis desquelles il n'assurerait qu'une fonction de loisirs, un rôle environnemental.

De cette dichotomie ressentie résulte une impression de territoire européen à deux vitesses. D'un côté une approche directe et normative de quelques zones particulières de l'espace européen, les plus développées et les plus peuplées : les villes planétaires, les villes-portes, les euro-corridors, certains espaces transfrontaliers... Et d'un autre côté une approche indirecte et thématique pour le reste du territoire, centrée sur la préservation du patrimoine, du paysage, des ressources en eau... Une telle vision semble réductrice et ne pas prendre en compte un modèle nécessairement plus diversifié.

Les espaces ruraux présentent en effet des visages multiples, non nécessairement reliés aux espaces urbains proches. L'existence de "pays" animés par des villes petites et moyennes en constitue l'exemple le plus souvent cité en terme de dynamique territoriale. Par ailleurs, l'avenir des régions agricoles hautement productive n'est pas évoqué. Elles constituent pourtant des zones d'économie développée.

Le développement de l'espace maritime

Alors même qu'il est rappelé que l'espace maritime et côtier concerne 75 % du territoire européen, de nombreuses régions françaises directement concernées regrettent que cet espace spécifique ne soit pas reconnu en tant que tel et ne constitue pas ainsi un enjeu stratégique fondamental. La position privilégiée de la France et l'importance de ses régions littorales justifient cette observation.

L'espace maritime constitue en effet une interface majeure vis-à-vis du reste du monde et la porte ouverte de l'espace continental européen. Sur cet espace, les grands objectifs du SDEC sont concernés de façon spécifique, qu'il s'agisse des transports (avec l'importance du rôle des ports et d'un nécessaire rééquilibrage) ou du développement durable (avec la coexistence d'activités économiques et sociales, d'un tourisme actif et d'un environnement fragile).

Les régions maritimes craignent d'être marginalisées par rapport à la dynamique européenne qui tend à en éloigner le centre de gravité toujours plus à l'Est. Dans cette perspective, les espaces maritimes appellent de leurs vœux une politique spécifique de développement et de gestion intégrant le principe de grandes unités territoriales homogènes et prenant en compte leurs spécificités (positionnement périphérique, discontinuité territoriale, fonction de transit, valorisation des atouts et réduction des handicaps, fragilité environnementale) qui méritent que des expérimentations soient réalisées.

La prise en compte d'autres territoires spécifiques

Bien qu'évoquées moins fortement et moins souvent, d'autres spécificités territoriales ont été mises en avant : la montagne, les îles, les anciens bassins industriels (reconversion). Ceci traduit en fait l'absence d'une approche "géo-climatiques". Ces évocations conduisent ainsi à indiquer la nécessité d'une réflexion sur le développement endogène (qui ne concernerait pas uniquement ce type d'espaces).

5. LES DEMANDES REGIONALES ET LOCALES

La difficulté de ce genre d'exercice, à la fois celui de l'élaboration d'un schéma avec représentation cartographique et celui d'un débat aussi indispensable qu'utile, réside dans l'inévitable retour sur des implications locales (conséquences, propositions, correctifs). Le chemin est étroit entre une réponse aux grandes options en les illustrant des conséquences territorialisées et un excès de polarisation risquant de sombrer dans le localisme.

Parmi les nombreuses observations régionales exposées, certaines peuvent être indiquées, notamment pour ce qui concerne la reconnaissance des grands ensembles, la prise en compte de projets structurants et la proposition d'expérimentation. D'autres aspects ont été abordés (ports, aéroports, TGV, réseaux de villes...) sans qu'il soit nécessaire de les reprendre au niveau d'une synthèse.

Les territoires et projets cités ne prétendent pas à représenter l'exhaustivité des propositions régionales. Leur présentation est en effet très dépendante de la nature des réponses transmises à la DATAR.

La reconnaissance de grands ensembles

Plusieurs avis ont mis l'accent sur l'importance de territoires de dimension européenne, et pour lesquels le degré d'élaboration ou l'état de conception d'un projet sont très diversement avancés.

Les grands ensembles mentionnés sont les suivants :

- la Façade Atlantique ;
- le Rhin Supérieur, espace transnational ;
- l'Arc Méditerranéen ;
- le Bassin Parisien, à la fois région métropolitaine et région-porte à vocation planétaire.

La prise en compte de projets structurants

Les concepts de fonctions des villes (notamment villes-porte) et de corridor ont suggéré de nombreuses propositions. Surtout ce dernier dans la mesure où le document proposait une

liste nominative et où de nombreuses régions estiment "indispensable d'apparaître sur la liste des corridors".

Apparaissent ainsi au niveau des propositions :

Fonctions des villes

- Paris, ville planétaire.
- Marseille, région métropolitaine.
- Lille, aire métropolitaine.
- Basse-Seine, ville-porte (ensemble Rouen-Le Havre).
- Nantes-Saint Nazaire, ville porte de l'Ouest de l'Europe.
- Bordeaux, ville-porte.
- Strasbourg, niveau devant tenir compte de sa fonction politique européenne.

Euro-corridors

- Paris-Strasbourg-Suttgart-Munich-Vienne-Budapest (SDEC).
- Amsterdam-Bruxelles-Paris (SDEC) via Lille.
- Lisbonne-Madrid-Barcelone-couloir rhodanien (SDEC).
- Bologne-Milan-Lyon (SDEC).
- Madrid-Bordeaux-Toulouse (SDEC).

Avec de nouvelles propositions :

- Paris-Lyon-Marseille.
- Rhin-Rhône.
- Rhin supérieur.
- Paris-Le Havre/Basse Seine.
- Gibraltar-Madrid-Bordeaux-Paris (et Nord-Ouest européen).
- Paris-Cologne.
- Arc Atlantique (route des estuaires, Calais-Bayonne, fret, cabotage).

Ainsi que divers axes à renforcer :

- Axe Centre-Europe-Atlantique.
- Diagonale Continentale.
- Rouen-Caen-Tours.

L'atout des régions ultrapériphériques

Les régions ultrapériphériques françaises peuvent, compte tenu de leur position continentale, jouer un rôle spécifique en tant que plate-forme du rayonnement (économique, social, culturel et politique) de l'Europe dans le monde. Elles souhaitent développer une fonction de "noeud logistique international".

La proposition d'expérimentation

La Région Nord-Pas de Calais se porte candidate à une expérimentation dans plusieurs domaines, notamment pour une politique de gestion intégrée des littoraux à l'échelle européenne (en collaboration avec Normandie, Picardie, Flandres, Sussex et Kent).

PARTIE 2
PRESENTATION AU COMITE DE DEVELOPEMENT
SPATIAL DES ENJEUX FUTURS DU SDEC

Atelier 3 : Tâches de la politique européenne de développement spatial dans le contexte des nouveaux défis politiques à moyen terme

Schéma de l'intervention de Jean-Yves Paumier, Atlanconsult, France

Le développement spatial constitue une dimension forte de la construction européenne car les habitants perçoivent les actions qui les concernent dans le territoire où ils vivent. Une politique d'aménagement du territoire européen constitue une chance à saisir en complément des politiques sectorielles, et en cohérence avec elles.

Le SDEC est la première manifestation de cette politique. C'est un cadre de réflexion qui doit être évolutif pour répondre aux attentes exprimées. La politique européenne de développement spatial se doit ainsi de prendre en compte les perspectives nouvelles de l'Union Européenne, à moyen et long terme, pour être bien plus qu'un simple cadre de référence :

- . quels sont les enjeux à proposer pour relever les défis qui se posent à partir des principaux constats relatifs au développement spatial et à son évolution prévisible ou potentielle ?
- . quelle ambition collective afficher pour une politique européenne d'aménagement du territoire qui donne une réponse à ces enjeux et à ces défis ?
- . quelle méthode, quel dispositif, mettre en oeuvre pour concrétiser cette vision commune et ambitieuse ?

CINQ ENJEUX MAJEURS POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN

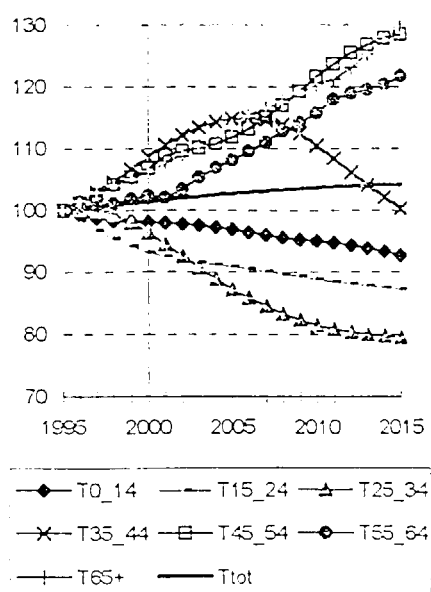
(1) *Une nouvelle donne démographique*

- **Le constat** : une population vieillissante, un accroissement des disparités régionales.
- **Le défi à relever** : le contraste entre certaines régions développées connaissant un déficit de la population active et d'autres régions excédentaires.
- **L'enjeu à proposer** : une nouvelle organisation des flux migratoires (internes à l'Union Européenne) et des relations pour que la croissance économique s'accompagne d'une réduction du chômage.

La démographie n'est plus ce qu'elle était. Dans un passé récent, l'évolution de la population suivait "un modèle dynamique stable, à flux rapides". Aujourd'hui, elle évolue vers un modèle dynamique instable, à flux lents" du fait des baisses de natalité et de mortalité, entraînant un vieillissement de la population :

- ainsi, en un demi-siècle la population des moins de 50 ans a baissé de 20 %, tandis que celles des plus de 50 ans augmentent de 50 % ;
- d'ici 2015 toutes les tranches d'âges inférieures à 35 ans vont régresser (voir graphiques), tandis que celles supérieures à 45 % vont croître ; au milieu la tranche 35-44 ans va continuer de croître jusqu'en 2005 pour chuter rapidement ensuite et retrouver en 2015 le niveau de 1995.

Graph.1 : Evolution des effectifs des groupes d'âge (EUR15)



L'apport démographique à la population active va fortement baisser (+ 11 millions entre 1975 et 1985, + 9,5 millions entre 1985 et 1995 dans l'Europe des 12, + 3,8 millions entre 1995 et 2005, - 3,5 millions entre 2005 et 2015 dans l'Europe des 15).

Pour permettre une poursuite de la croissance économique, il faudra alors qu'augmente le taux d'occupation de la population active qui est aujourd'hui de 59 % (69 % pour les hommes, quasi-stable, et 48 % pour les femmes, en croissance). Les perspectives d'atteindre un taux de 65 % permet d'envisager une corrélation inverse entre l'évolution de l'emploi et celle du chômage. Dans les hypothèses généralement admises, le taux d'occupation serait de 68 % en 2015.

Les dynamismes régionaux conduiraient à des contrastes relativement marqués. Ainsi la moitié des régions européennes atteindront un taux d'occupation de 70 % (seulement 1 sur 6 en 1995), un seuil proche de l'épuisement des réserves de main d'oeuvre, et même une région sur cinq dépasserait 75 % (2 en 1995), avec pour conséquence vraisemblable une pénurie de main d'oeuvre.

La carte des tendances du marché du travail montre un accroissement des disparités régionales. Le coeur de l'Europe connaîtrait le plus d'emploi ou même un blocage de la croissance, voire une pénurie de main d'oeuvre (Nord de l'Italie), de même que la Scandinavie et quelques régions isolées (Centre Portugal).

Cette évolution révèle une nouvelle problématique des migrations et génère un redéploiement des flux migratoires. On avait observé en effet un ralentissement de ces flux migratoires lié à l'évolution démographique, à l'extension du travail féminin, à la fin des migrations massives (période de délocalisation, aux régressions agricole et rurale, voire au développement des NTIC. D'où une tendance à une mobilité géographique restreinte. La poursuite de ces tendances pourrait favoriser certains territoires ayant à la fois un potentiel économique et démographique, favorisant ainsi le polycentrisme, tout en créant des tensions sur certaines zones.

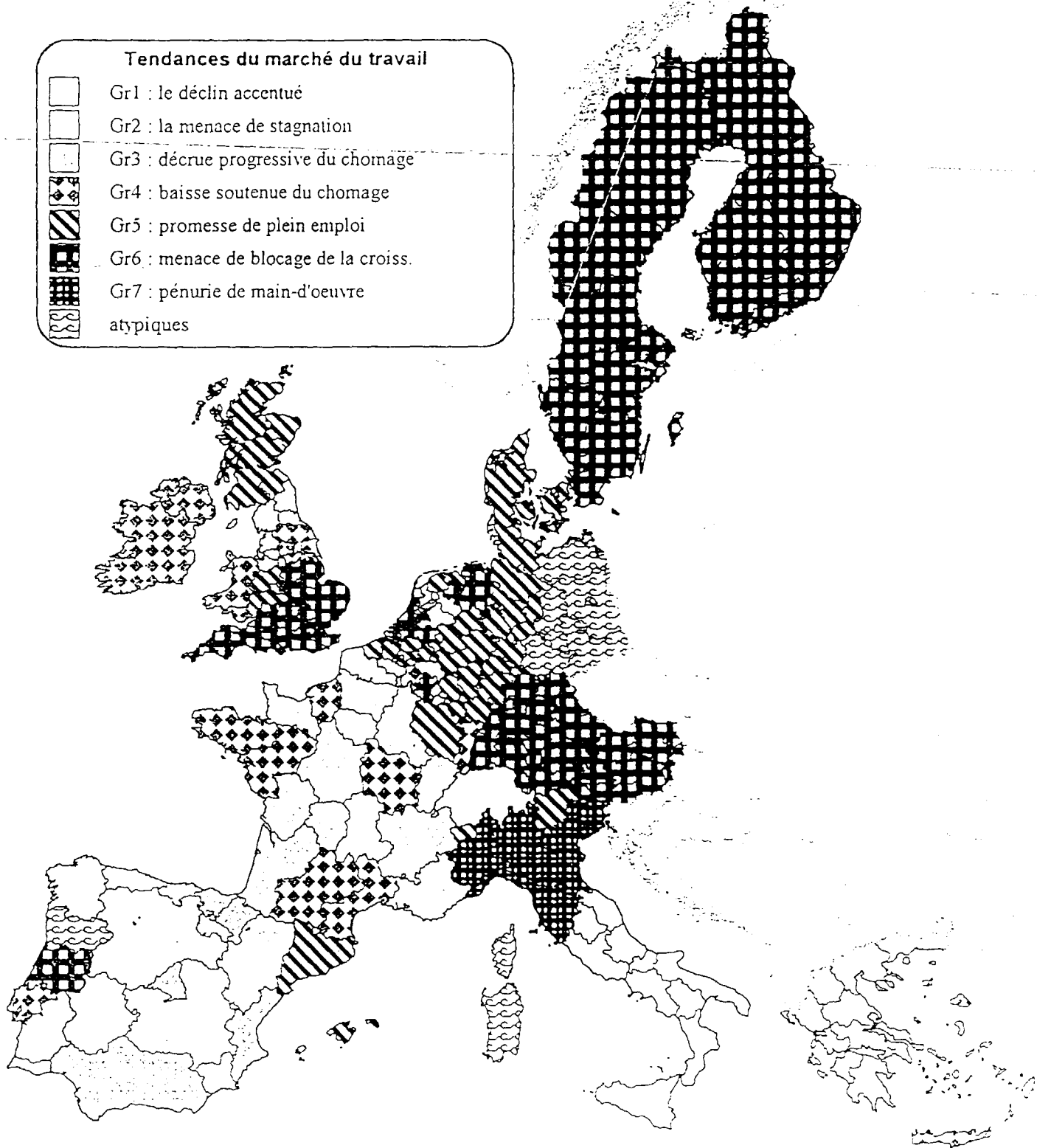
Les besoins nouveaux peuvent au contraire générer de nouveaux flux migratoires et introduire une période de flexibilité généralisée. Certains Etats, certaines régions (Europe germanique) présentent un marché de l'emploi plus fluide. D'autres Etats ou régions pourraient les imiter, générant des migrations entre pays. Les PECO pourraient également adresser une main d'oeuvre relativement qualifiée (les réserves sont par exemple, au minimum de 5 millions en Pologne et en Hongrie).

Carte 7 - Projection de l'état du marché du travail vers 2015(*)

EUR15 Nuis2, sauf UK, Nuis1 et DK, IE, LU, AT, FI, SI, Nuis0

Tendances du marché du travail

- Gr1 : le déclin accentué
- Gr2 : la menace de stagnation
- Gr3 : décreue progressive du chômage
- Gr4 : baisse soutenue du chômage
- Gr5 : promesse de plein emploi
- Gr6 : menace de blocage de la croiss.
- Gr7 : pénurie de main-d'oeuvre atypiques



Selon classification ascendante hiérarchique de 1°) dynamisme de l'emploi de l'emploi sur 1983-95, 2°) taux d'occupation en 1995 et 3°) effet démographique sur la population active.

(2) **L'élargissement de l'Union Européenne**

Le constat : un déplacement du centre de gravité vers l'Est, un décalage sur le plan de l'économie, des infrastructures et de l'environnement.

Le défi à relever : l'intégration d'un ensemble aux caractéristiques administratives et culturelles différentes.

- **L'enjeu à proposer :** un modèle de développement associant les spécificités de ces nouveaux territoires (reconstruire le Sud-Est européen) à une conception renouvelée de définition des moyens (développement durable, nouvelles technologies, multimodalité, nouveaux axes structurants Nord-Sud) prenant en compte l'expérience acquise dans l'Europe Occidentale.

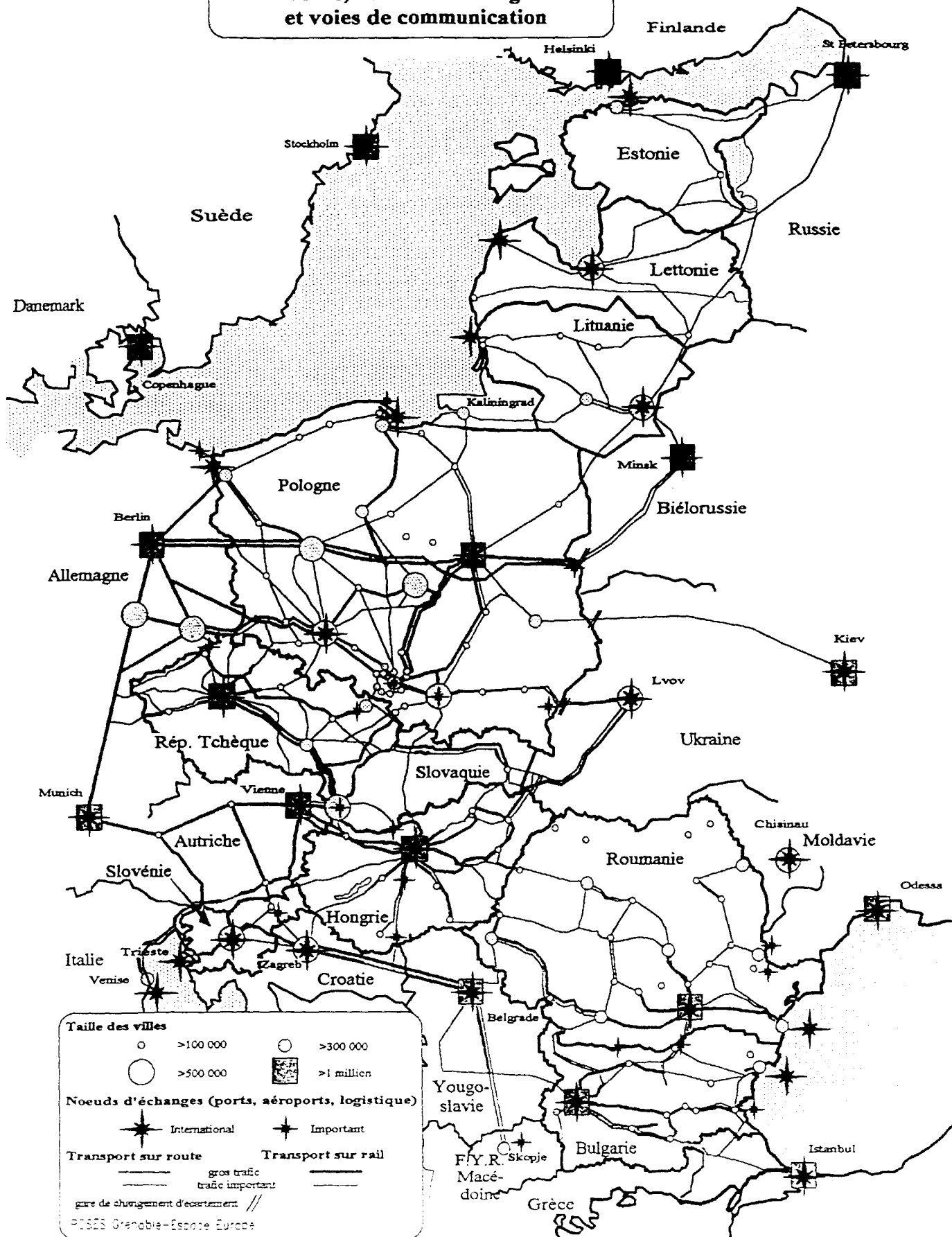
L'élargissement de l'Union Européenne va se traduire par l'arrivée progressive d'une dizaine de pays dont la population équivaut à 28 % de celle de l'Union Européenne, d'où une évolution de 370 millions d'habitants à 480 millions. Un tel accroissement conduit à déplacer sensiblement à l'Est le centre de gravité de l'Europe, rendant encore plus périphériques certaines régions maritimes occidentales.

Le défi majeur est d'intégrer des pays connaissant de grandes diversités et hétérogénéités, différents des autres pays au plan des caractéristiques économiques, de l'organisation administrative (plus centralisée) et de l'héritage culturel. D'importants problèmes sont à régler en matière d'environnement et d'infrastructures.

L'enjeu est énorme et peut demander beaucoup d'argent de temps pour assurer une bonne intégration. Pour être plus efficace, il faudra imaginer un modèle de développement associant les spécificités de ces nouveaux territoires à une conception renouvelée de définition de moyens (développement durable, nouvelles technologies, multimodalité, nouveaux axes structurants Nord-Sud à l'Est...) prenant en compte l'expérience acquise en Europe Occidentale. L'objectif est de ne pas reproduire les mêmes erreurs et donc d'utiliser cet héritage pour réussir autrement, plus rapidement et à moins cher, l'intégration au plan notamment de l'aménagement spatial.

Cette mise en oeuvre nécessitera d'introduire plus de flexibilité et plus de régionalisation. Elle conduit également à favoriser les échanges avec le reste de l'Europe, notamment au niveau de la main d'oeuvre. Elle contribuera également à restaurer la paix dans cette partie du continent européen.

Villes, noeuds d'échanges et voies de communication



(3) **Les effets de l'Union Européenne et Monétaire**

Le constat : un renforcement de la forte attractivité de l'Europe et une capacité de résistance accrue vis-à-vis des chocs exogènes.

- **Le défi à relever :** le renforcement potentiel des phénomènes de concentration géographique lié au développement de la concurrence entre les territoires et les villes.
- **L'enjeu à proposer :** la perspective de favoriser plus nettement les spécialisations régionales, devenues économiquement pertinentes.

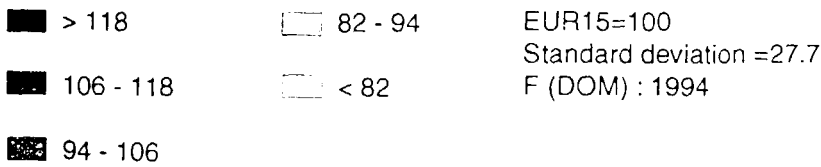
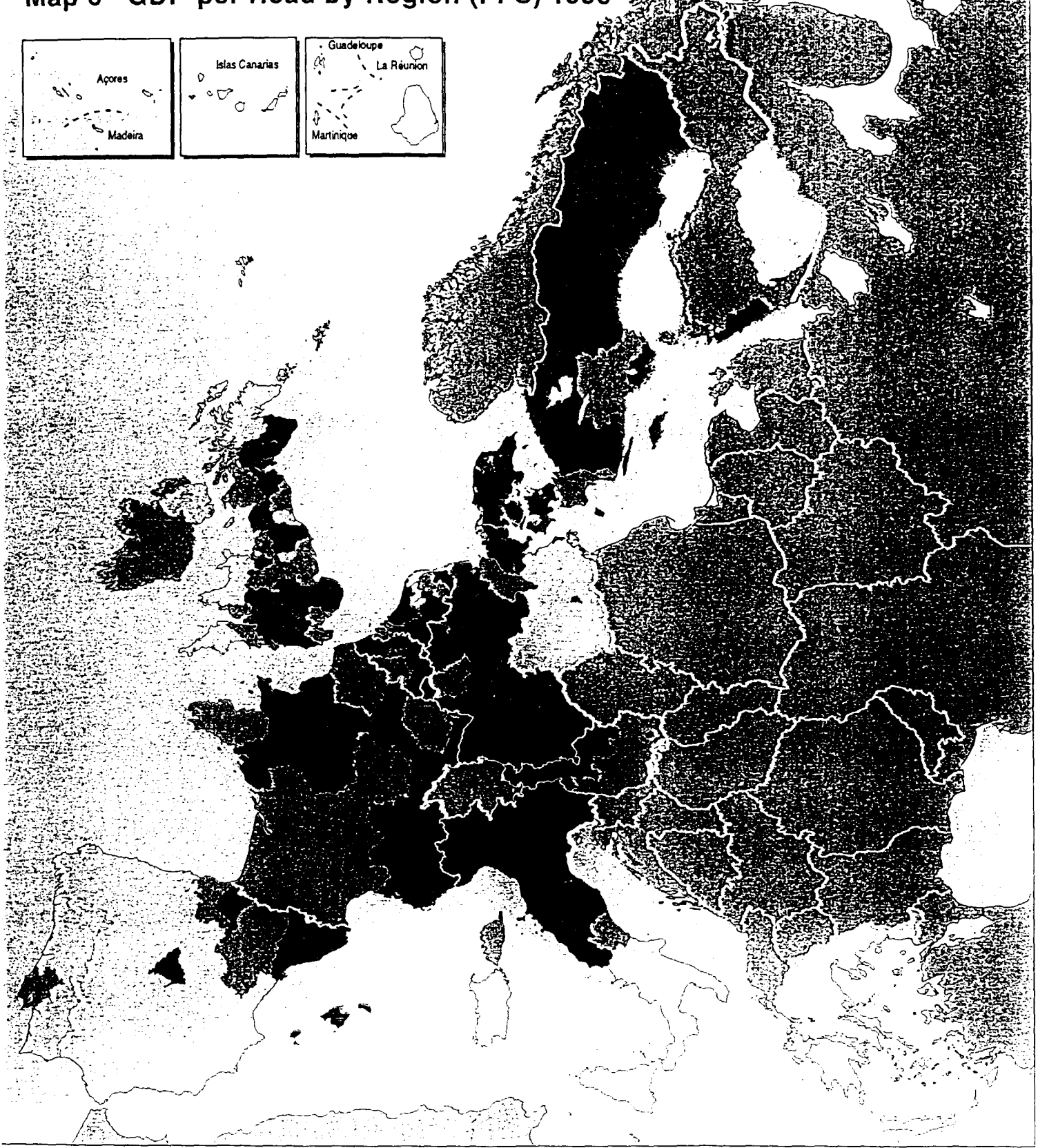
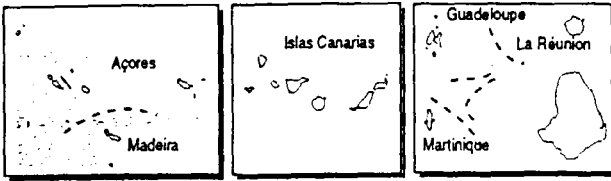
Globalement la mise en oeuvre de l'Union Economique et Monétaire, le passage à la monnaie unique, devrait renforcer la compétitivité de l'Europe vis-à-vis de l'extérieur, et donc accroître l'attractivité de l'ensemble vis-à-vis des acteurs économiques. Ceci favorisera l'intégration européenne et permettra de mieux résister aux chocs exogènes.

La fluidité des échanges favorisera la concentration géographique au profit des régions les plus développées du noyau central, et donc au détriment des régions périphériques. En effet, ce phénomène bénéficiera d'économies externes : économie d'échelle du fait de l'agglomération d'activités, partage des facteurs de production et de consommation, diminution des coûts de transaction, existence d'un réel marché du travail local. Il accentuera aussi la dualisation hauts et bas salaires, qualifiés et non qualifiés, inclus et exclus. Dans la grande compétition accrue entre les territoires et les villes, les régions développées disposeront de nouveaux avantages.

On risque d'assister à des transferts économiques et humains allant à l'encontre des objectifs visés par le développement des fonds structurels et des fonds de cohésion. Il faudra alors mettre en place des mécanismes de type "co-assurances régionales" ou pour contrebalancer ces efforts.

Cependant la plus grande fluidité monétaire conduira à privilégier les spécialisations régionales plutôt que les spécialisations nationales. Elle aura en effet tendance à renforcer les flux intra-branches au détriment des flux inter-industriels. Il y a donc dans cette perspective une chance à saisir pour les régions capables de développer des potentiels économiques spécifiques, présentant des caractéristiques de type "district industriel", valorisant des synergies et des savoir-faire de proximité. Certains modèles observés dans le noyau central de l'Europe peuvent être reproduits dans des régions périphériques qui pourraient affirmer leurs spécificités au sein d'un grand marché.

Map 6 GDP per Head by Region (PPS) 1995



Source: European Commission DG XVI / Eurostat

DATAR

Consultation régionale sur le SDEC
22

Jean-Yves Paumier
Atlanconsult

(4) **La maîtrise des phénomènes d'urbanisation**

- . **Le constat** : une prise de conscience de la "glocalisation" ("pensez global, agir local") et un développement des phénomènes de péri-urbanisation (généralisant des problèmes sociaux) ;
- . **Le défi à relever** : la recherche de meilleurs équilibres de proximité urbain/rural pour éviter les risques liés aux fortes concentrations.
- . **L'enjeu à proposer** : l'émergence de nouvelles solidarités de "districts économiques" valorisant les potentiels endogènes, la reconnaissance des villes comme partenaires du développement justifiant une prise en compte spécifique.

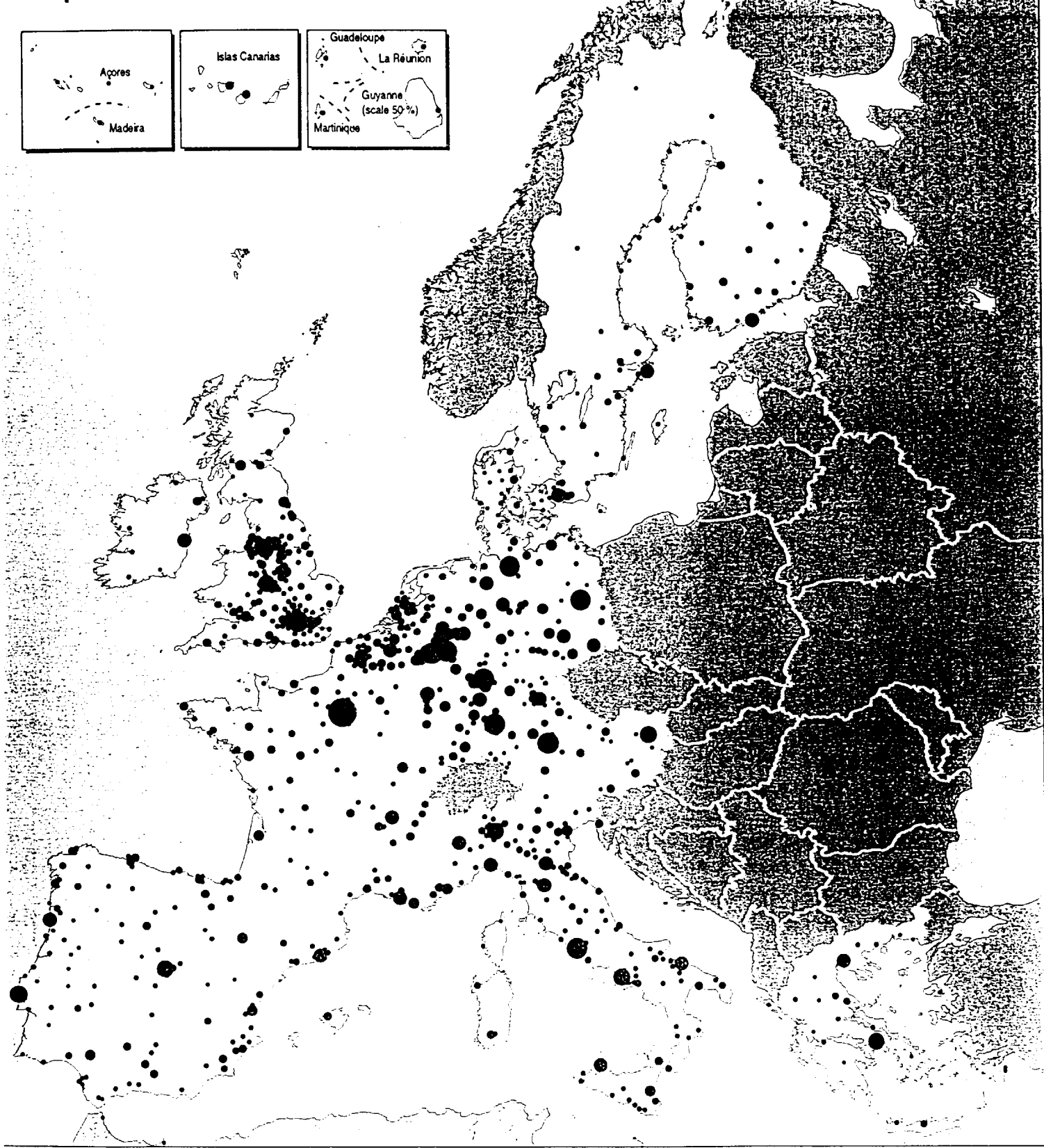
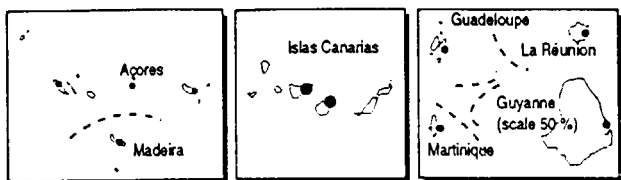
Les tendances lourdes de concentration des activités et des hommes conduisent à la concentration urbaine et à un double problème : la densification plus forte dans le cœur de l'Europe et la difficulté de maîtrise des problèmes sociaux liés aux phénomènes de péri-urbanisation.

Cependant de nouveaux comportements, aujourd'hui limités, pourraient se développer. Le concept de "glocalisation" (penser global, agir local) peut se traduire en terme d'aménagement par d'autres modèles que celui de la seule concentration. Une offre moderne de transport et de communication peut également conduire à travailler autrement.

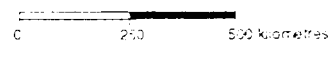
L'émergence de nouveaux modèles est liée au renforcement simultané de deux tendances, encore limitées aujourd'hui mais qui pourraient se renforcer avec l'appui de politiques volontaristes. Au plan de l'aménagement, la recherche de meilleurs équilibres urbain/rural au sein de zones de solidarités (les bassins de vie, d'emploi) peut conduire à des organisations spatiales moins concentrationnaires, à une meilleure utilisation du patrimoine bâti existant, à des pratiques nouvelles de transport de proximité... Au plan économique, cela se traduit par le développement du modèle des "districts économiques" tels qu'on peut déjà les voir en Italie, au Danemark ou en Espagne. Ils permettent de valoriser fortement les potentiels endogènes autour du développement de spécialisations très marquées, du travail d'entreprises en réseau et de la prolifération de petites entreprises ; ce type d'organisation n'exclut ni l'efficacité, ni le modernisme, bien au contraire, et il permet de développer la créativité.

Ce modèle de développement justifie que soit reconnu un rôle spécifique aux villes et, par extension aux "districts ville/rural économiques" qu'elles animent.

Map 5 Indicative Urban Settlement Pattern



Population of settlements



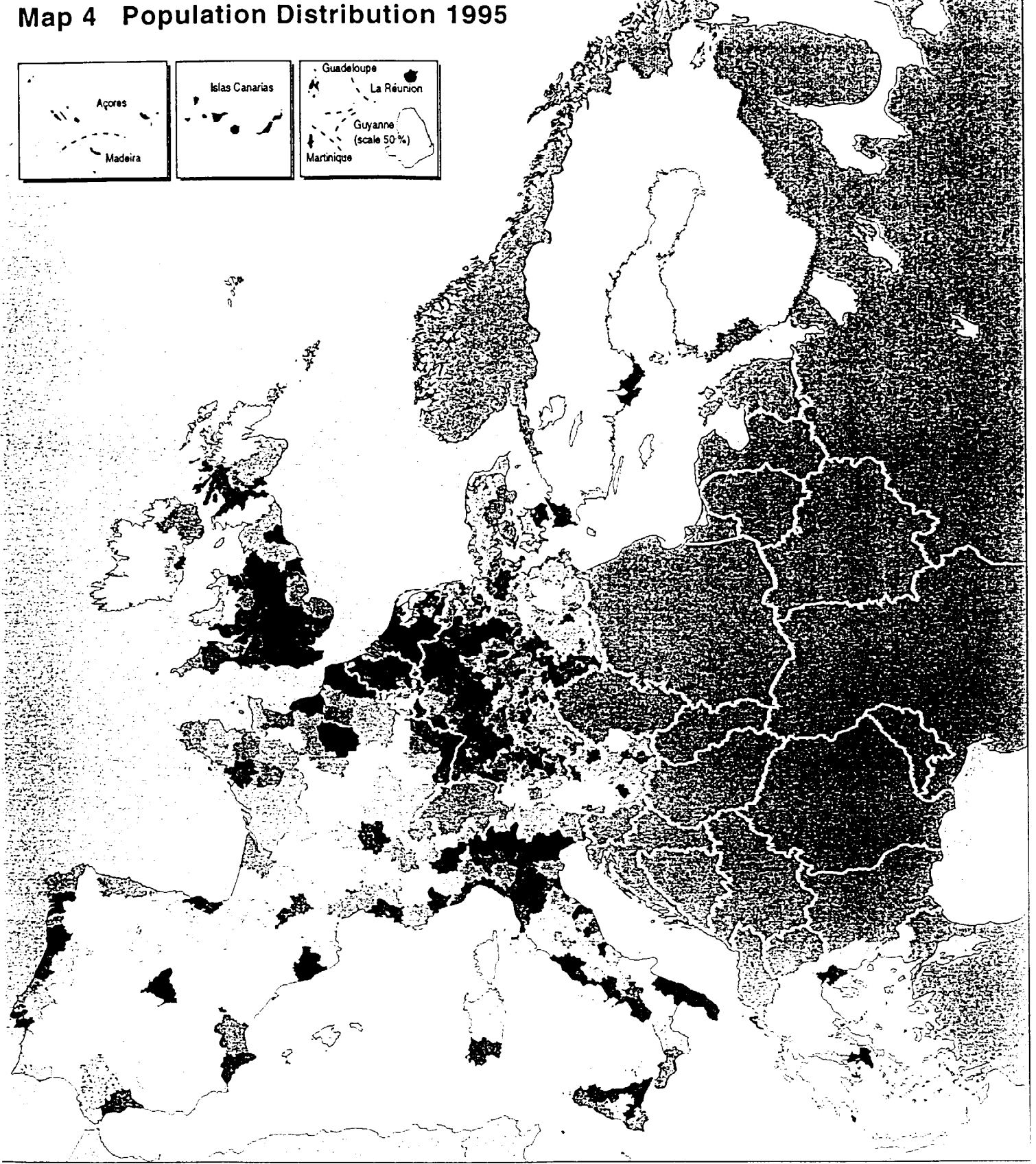
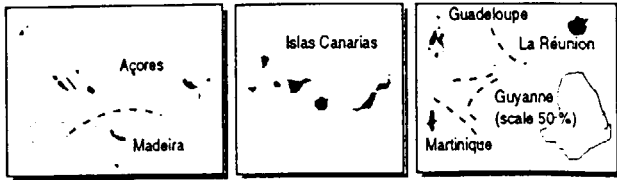
Based on Strasbourg Trend Scenario C1 map. Size level and agglomerations adjusted after comments by the Member States

DATAR

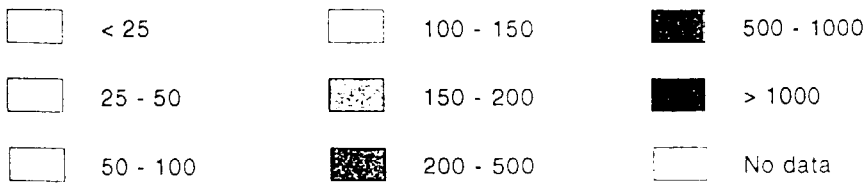
Consultation régionale sur le SDEC
24

Jean-Yves Paumier
Atanconsult

Map 4 Population Distribution 1995



Population Density, 1995 inhabitants per km²



0 250 500 Kilometres

Source: European Commission DG XVI

DATAR

Consultation régionale sur le SDEC
25

Jean-Yves Paumier
Atlanconsult

(5) **Le rôle structurant des transports et des communications**

- **Le constat** : la corrélation entre les déséquilibres économiques territoriaux et la présence ou non des grandes infrastructures de communication.
- **Le défi à relever** : le passage d'une politique de renforcement des corridors existants à l'affirmation de nouveaux axes stratégiques.
- **L'enjeu à proposer** : la définition d'une nouvelle stratégie associant l'accessibilité des grandes zones périphériques (axes structurés, internes, autant que connexions Est-Ouest), la maîtrise des impacts environnementaux et l'utilisation forte des NTIC.

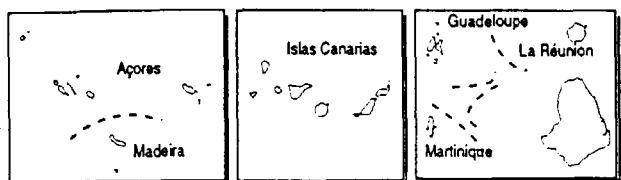
Il est bien connu que les grandes infrastructures de transport, et plus généralement de communications, jouent un rôle structurant. La corrélation est forte entre les déséquilibres territoriaux observables et la présence ou non de ces grandes infrastructures. Celles-ci constituent des enjeux majeurs de toutes les politiques nationales d'aménagement du territoire, et il en est de même au niveau de l'Europe.

Les réalisations et les projets ont tendance à privilégier les réponses aux demandes fortes des zones les plus développées. Le contrôle financier du taux de rentabilité conduit aussi inévitablement à accompagner le marché. Au plan européen, qu'il s'agisse des grands projets ou du SDEC, on assiste principalement à un renforcement des corridors existants.

Pour assurer une meilleure accessibilité à l'ensemble de l'espace européen, les enjeux sont bien identifiés : diversifier les axes Nord-Sud (pas seulement au coeur de l'Europe) et créer des axes Est-Ouest. Les arguments environnementaux, liés aux effets néfastes des concentrations, viennent renforcer ces propositions ; ils prendront de plus en plus d'importance dans la perspective du développement durable.

L'affirmation fortement volontariste de nouveaux axes stratégiques, de nouveaux corridors, peut accompagner l'émergence de grandes zones périphériques et contribuer à structurer les espaces correspondants, permettant de valoriser un certain nombre de villes-porte parfois un peu isolées. Les axes structurants à l'échelle européenne peuvent ainsi avoir une double fonction. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication auront aussi un rôle important à jouer dans ce sens dès lors que l'infrastructure (les réseaux) sera complétée par des contenus suffisants (sources d'information). Une telle politique volontariste suppose bien évidemment des moyens. Compte-tenu de son importance vis-à-vis des grands enjeux d'aménagement du territoire, il ne serait pas anormal d'en consacrer autant qu'à la politique agricole ou aux actions structurelles classiques.

Map 8 Accessibility - Expressed in Costs



Road freight accessibility costs per region to access 30 million people (Average cost French Francs)

- 4000 - 13000
- 2000 - 4000
- 1500 - 2000
- 1000 - 1500
- 500 - 1000

0 250 500 Kilometres

Source: Atlas of Freight Transport in Europe

DATAR

Consultation régionale sur le SDEC
27

Jean-Yves Paumier
Atlanconsult

UNE AMBITION COLLECTIVE : PROMOUVOIR UN AMENAGEMENT EQUILIBRE DU TERRITOIRE

L'émergence de grands ensembles intégrés

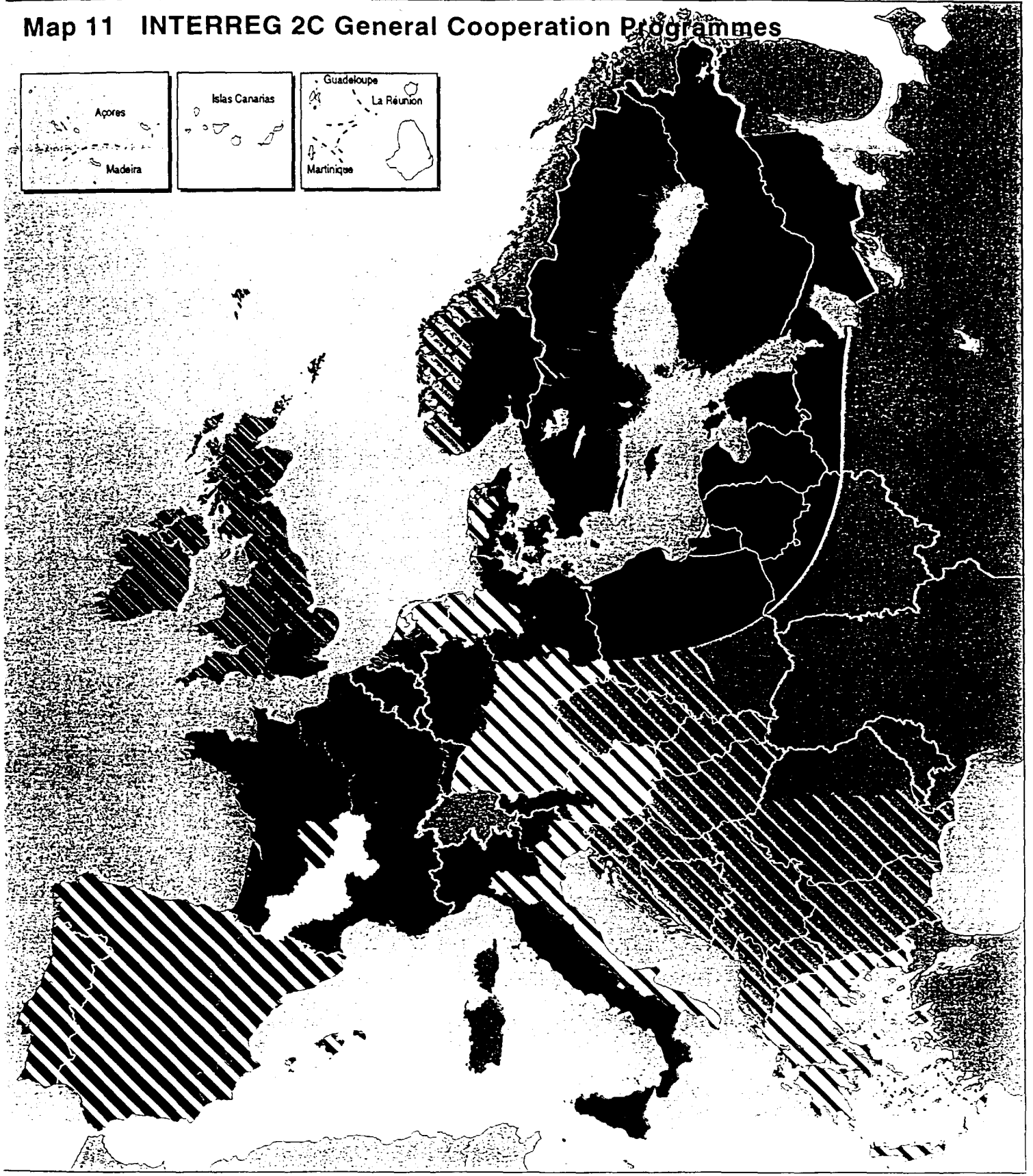
- **Le constat** : une prise de conscience progressive des communautés d'intérêt trans-régionales et trans-nationales, basées sur des solidarités géo-économiques et culturelles.
- **Le défi à relever** : l'émergence de territoires mettant en valeur, à leur niveau, le développement endogène, le polycentrisme et une offre complète de services.
- **L'enjeu à proposer** : le développement de grands ensembles intégrés définissant, de façon collective et volontariste, des projets de territoires.










La construction européenne impose des changements d'échelle et conduit à des comportements nouveaux. L'importance économique et démographique du cœur de l'Europe a induit des réflexions sur les régions périphériques. Ainsi apparaissent des prises de conscience progressives de communautés d'intérêt trans-régionales et trans-nationales, basées sur des solidarités géo-économiques et culturelles. L'élargissement de l'Union Européenne rend encore plus pertinent ce type de solidarités.

On peut voir aussi émerger des territoires, à la fois assez vastes et assez solidaires, capables de valoriser, à leur niveau et de façon plus homogène, toutes les composantes d'un aménagement du territoire intégré : le développement endogène, le polycentrisme et une offre complète de services. Il sera donc important que la réalisation des grandes infrastructures de transport et de communication répondent aux stratégies correspondantes à définir.

Il s'agit d'un enjeu fondamental qui a besoin d'être fortement accompagné pour passer de l'idée, qui chemine parfois lentement, à l'expression forte de ces solidarités. Il sera ainsi possible de proposer, de façon volontariste et collective, de véritables projets de territoire. Cette évolution bousculera bien des pratiques, mais elle conduira à de véritables actions à caractère trans-régional et trans-national. Elle pourra s'appuyer sur les programmes Interreg qui peuvent devenir des leviers efficaces de ces nouvelles ambitions.

Map 11 INTERREG 2C General Cooperation Programmes



-  North Sea
-  Baltic Sea
-  Atlantic Space
-  South Western Europe
-  Western Mediterranean and Latin Alps
(with Greek participation in some sub-programmes)
-  Northwestern Metropolitan Area
-  "ADRIANUBE"/CADSES: Central Europe-Adriatic-Danube-and Southern Europe
-  Northwestern Metropolitan Area/Atlantic Space
-  No INTERREG Programme

0 250 500 kilometres

UNE METHODE : LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

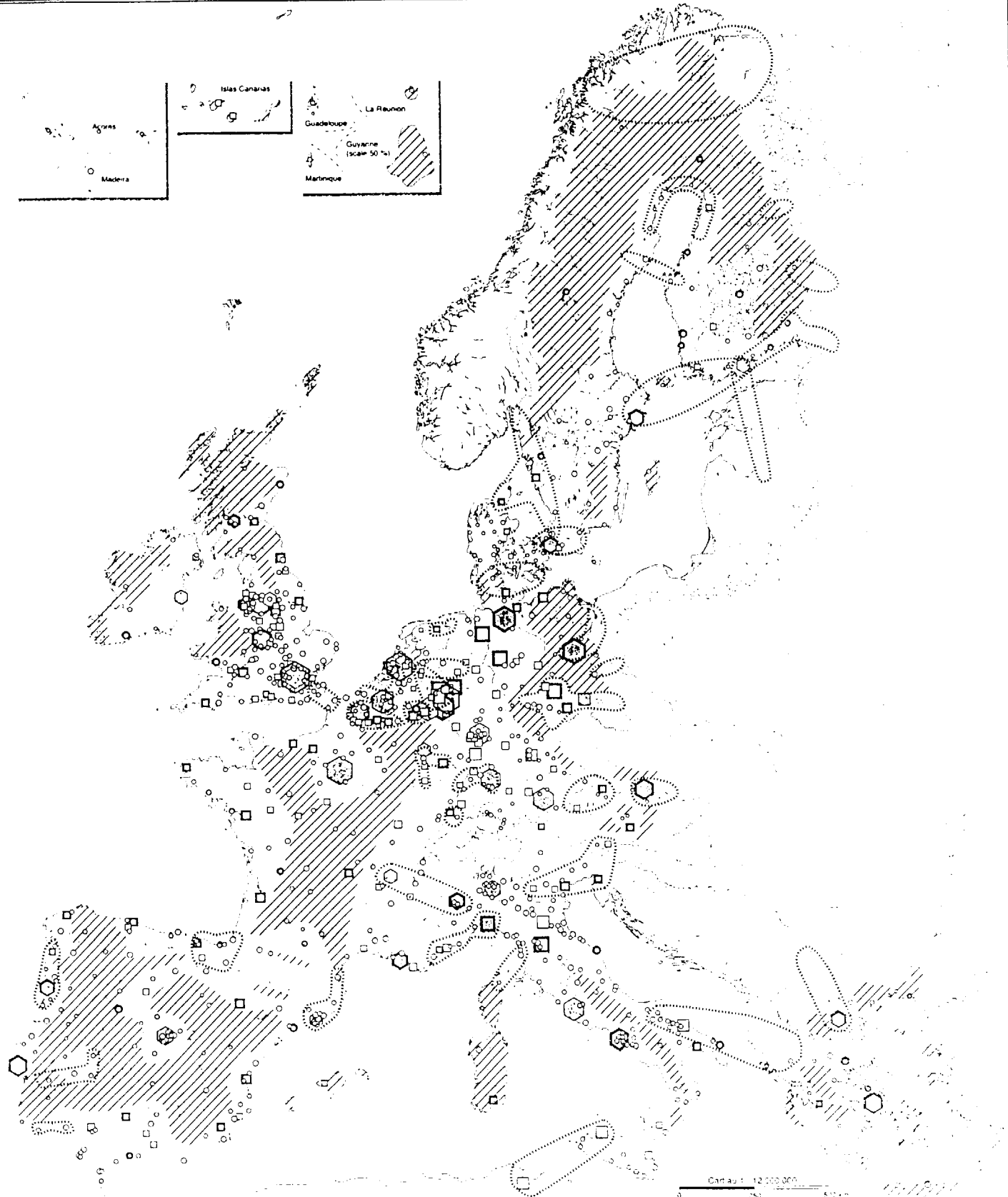
La mise en place d'un dispositif participatif, décentralisé et opérationnel

- . **Le constat** : une vision trop tendancielle exprimée au travers du SDEC actuel, renforçant l'organisation spatiale, répondant principalement au développement des flux économiques actuels.
- . **Le défi à relever** : la définition d'une vision collective commune plus volontariste en matière de rééquilibrage spatial, en proposant de réelles priorités et en y affectant des moyens conséquents, complétés par la mise en cohérence des diverses politiques sectorielles.
- . **L'enjeu à proposer** : la mise en place d'un dispositif permettant une nouvelle expression du SDEC : élaboration de scénarios pour définir des objectifs volontaristes, en s'appuyant sur l'ORATE, évaluation des priorités et redéfinition (à échéances régulières) des moyens.

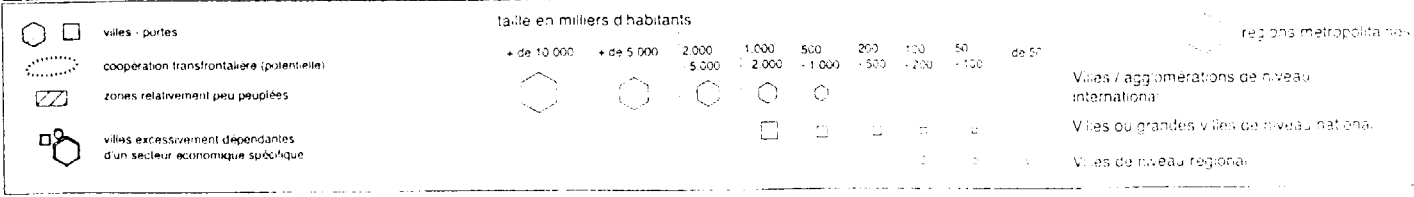
Comment le SDEC (ESDP) peut-il prendre en compte ces défis et ces enjeux ? Dans sa version actuelle, le constat porté est qu'il exprime une vision trop tendancielle, qu'il renforce l'organisation spatiale existante et, de ce fait, qu'il répond principalement au développement des flux économiques actuels.

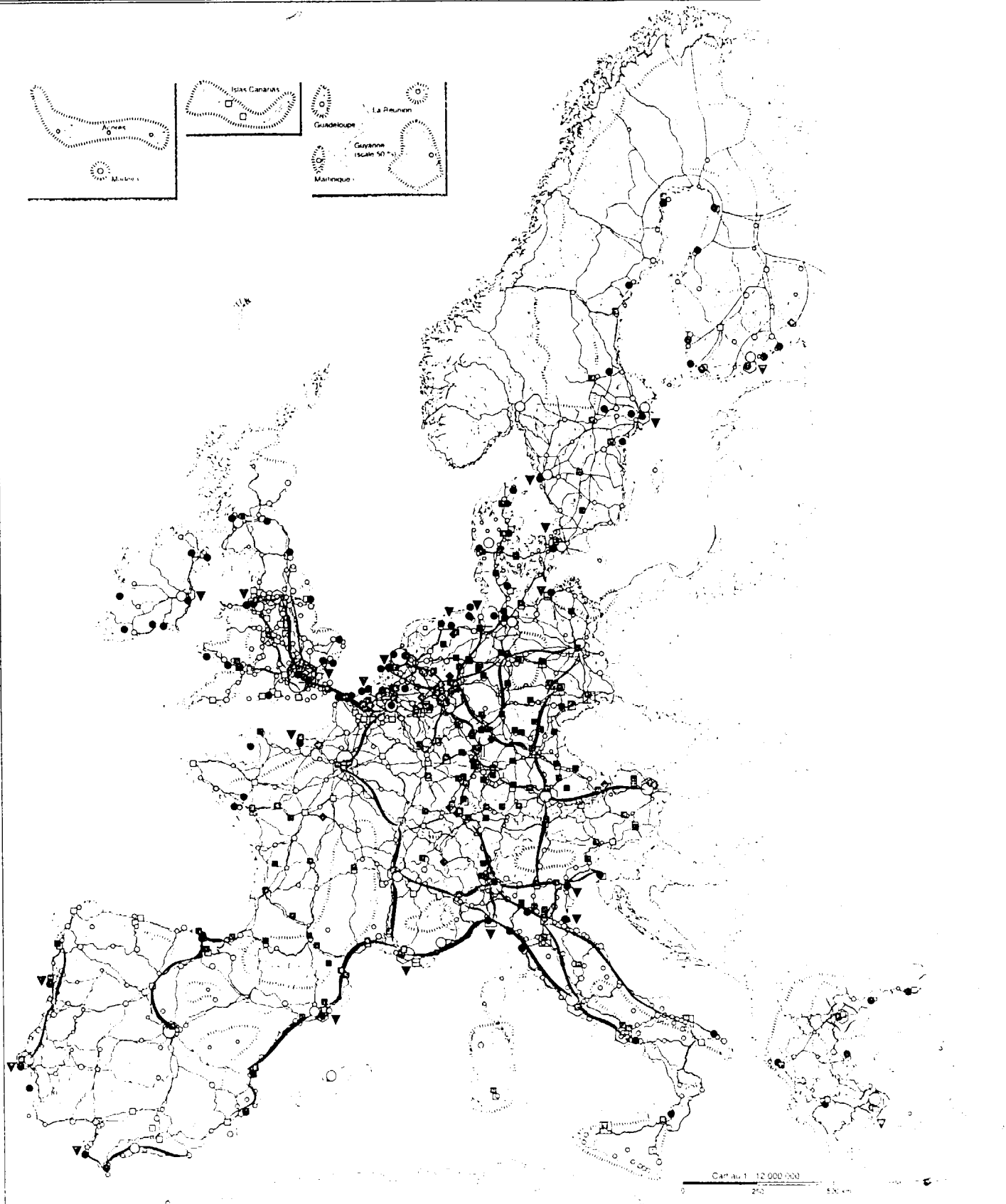
De nombreuses perspectives à 10-20 ans qui viennent d'être évoquées indiquent un décalage très fort vis-à-vis de cette démarche. Il convient de définir une vision collective plus volontariste en matière de rééquilibrage spatial. L'approche par grands ensembles intégrés va induire une nouvelle vision à proposer et nécessiter la définition de réelles priorités qui n'apparaissent pas clairement aujourd'hui. Une telle ambition pour le SDEC ne saurait être envisagée sans qu'y soient affectés des moyens directs ou indirects et sans que soient mises en cohérence les diverses politiques sectorielles concernées. Il est en effet nécessaire que les priorités définies soient ainsi traduites et soutenues.

Pour atteindre ces objectifs, le SDEC ne doit pas être considéré comme un document figé à un instant donné. Il doit au contraire s'appuyer sur un dispositif permanent et évolutif qui permette de lui donner une nouvelle expression. Une méthode adaptée à ce type de réflexion sur l'aménagement du territoire consiste à s'appuyer sur des travaux de prospective territoriale sous la forme de scénarios permettant d'analyser plusieurs visions de l'avenir, tendancielle ou volontaristes. La création de l'ORATE permettra de fournir les éléments nécessaires à ces travaux. Le produit final pourra comporter à la fois des objectifs précis, volontaristes, ayant une portée sur le long terme, et également un dispositif de moyens établi sur la base des priorités découlant des objectifs. Ces programmes de moyens pourront être redéfinis à échéances régulières afin d'adapter les modalités sur la base des évaluations permettant de vérifier leur opportunité et leur efficacité.



NOTA BENE: Cette représentation n'est qu'une illustration de certains éléments territoriaux évoqués dans le texte du premier projet officiel de SDEC, présentée lors de la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union à Nicosie (3-10 juin 1997).
 Ceux-ci ne reflètent en aucune manière des propositions politiques formelles, et il ne peut pas non plus être garanti que les éléments présentés ici soient exhaustifs ou entièrement exacts.





NOTA BENE. Cette représentation n'est qu'une illustration de certains éléments territoriaux évoqués dans le texte du premier projet officiel de SDEC, présentée lors de la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union à Noordwijk (9-10 juin 1997). Ceux-ci ne relient en aucune manière des propositions politiques formelles, et il ne peut pas non plus être garanti que les éléments présentés ici soient exhaustifs ou entièrement exacts.

<p>Principaux réseaux européens</p> <ul style="list-style-type: none"> réseau routier réseau ferroviaire conventionnel réseau ferroviaire à haute vitesse (existant et planifié) <p>Plateformes multimodales</p> <ul style="list-style-type: none"> terminal route-rail terminal pour les voies d'eau intérieures terminal maritime 	<p>Principaux axes de transit</p> <ul style="list-style-type: none"> corridors, principalement routiers, congestionnés corridors congestionnés pour tous les modes de transports principaux aéroports principales zones portuaires maritimes <p>Accessibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> zones périphériques ou isolées zones ultra-périphériques 	<p>taille en milliers d'habitants</p> <table border="1"> <tr> <td>+ de 10 000</td> <td>+ de 5 000</td> <td>2 000 - 5 000</td> <td>1 000 - 2 000</td> <td>500 - 1 000</td> <td>200 - 500</td> <td>100 - 200</td> <td>50 - 100</td> <td>de 50</td> </tr> <tr> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> <td>[Symbol]</td> </tr> </table>	+ de 10 000	+ de 5 000	2 000 - 5 000	1 000 - 2 000	500 - 1 000	200 - 500	100 - 200	50 - 100	de 50	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	<ul style="list-style-type: none"> regions métropolitaines Villes / agglomérations de niveau international Villes ou grandes villes de niveau national Villes de niveau régional
+ de 10 000	+ de 5 000	2 000 - 5 000	1 000 - 2 000	500 - 1 000	200 - 500	100 - 200	50 - 100	de 50													
[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]	[Symbol]													

DATAR

CONSULTATION REGIONALE SUR LE SDEC

Note de synthèse

Décembre 1998

Jean-Yves Paumier
Atlanconsult

1. LE PRINCIPE DU SDEC, LES OBJECTIFS, LES PROCEDURES

Un intérêt général pour la démarche du SDEC

La consultation régionale sur le SDEC a reçu un bon accueil de la plupart des organismes consultés, malgré les délais jugés parfois un peu trop courts. Cet intérêt pour le schéma de développement de l'espace communautaire démontre la prise de conscience et l'importance de la dimension européenne pour les régions françaises. Le SDEC pourrait ainsi constituer une nouvelle étape pour renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe. Il traduit également l'appréciation du fait qu'apparaît une volonté de procéder à une démarche d'ensemble, de proposer un cadrage.

Les observations formulées mettent en avant une large adhésion aux principes et un partage des objectifs proposés dans leur ensemble. Les régions ont bien conscience de l'utilité d'une coordination européenne ainsi que de l'intérêt à encourager les coopérations transfrontalières, et plus largement les solidarités transnationales, sans oublier les nécessaires solidarités interrégionales.

Assez naturellement chaque territoire - Région, Département ou Ville - cherche à resituer ses propres objectifs, en constatant fréquemment un accord sur les grands principes, à préciser ses projets, dont certains peuvent constituer des enjeux fondamentaux, et à proposer des compléments au schéma, avec l'espoir de parfaire l'adéquation constatée tout en complétant certains oublis risquant de le défavoriser ou de le marginaliser.

Certaines attentes non satisfaites

La nature même du SDEC, document de cadrage et de portée nécessairement générale, a suscité certaines observations traduisant autant d'attentes que les responsables régionaux n'ont pas trouvé satisfaites.

Ce caractère général du document lui permet cependant d'être relativement consensuel. A l'inverse, certains objectifs apparaissent un peu flous et mériteraient, aux yeux de certains, d'être précisés. Les priorités, au sens politique, n'apparaissent pas suffisamment clairement. C'est sans doute, également, une question de formulation.

En particulier, de nombreuses observations relèvent l'absence directe de la dimension économique, de même que des aspects humains et sociaux. L'économie constitue en effet une dimension fondamentale de l'aménagement du territoire et il est regretté que la question de la localisation des entreprises, et donc des emplois, ne soit pas prise directement en considération, traduisant ainsi un modèle de caractère trop "entrepreneurial ou libéral". Il aurait été souhaitable d'établir plus clairement le lien avec le développement des territoires.

Au-delà de ces deux premières observations, à caractère de principe général et qui renvoient à la nature même de l'exercice, la remarque fondamentale la plus fréquente concerne le manque de dimension prospective du document, tout au moins en terme de vision volontariste. La perspective proposée semble en effet conforter davantage l'évolution tendancielle et proposer trop peu d'actions correctrices. Beaucoup auraient aimé trouver des propositions plus fortes pour préciser comment réduire les déséquilibres territoriaux et les écarts de développement. Avec pour conséquence la crainte que ne se renforce un territoire européen à deux vitesses, le poids des zones à forte concentration urbaine et économique continuant à se renforcer. Pour le moins il apparaît que le projet se situe à mi-chemin entre deux options quelque peu contradictoires, et entre lesquelles il ne tranche pas suffisamment clairement :

- d'une part la mise en concurrence, le renforcement de la compétitivité des territoires et des grands opérateurs ;
- d'autre part la recherche d'un rééquilibrage spatial, position proche de la conception française de l'aménagement du territoire.

Certains font par ailleurs observer qu'il aurait été nécessaire de prendre davantage en compte les perspectives d'élargissement de l'espace communautaire vers l'Est, ainsi que les espaces contigus comme la Suisse.

Une cartographie qui pose question

La cartographie est utile et nécessaire dès qu'il est question d'aménagement du territoire. Elle est également alors inéluctablement objet de débats dans la mesure où elle traduit des constats, dans l'observation de la situation actuelle, ou des enjeux, dans les propositions. Malgré une certaine prudence, la cartographie proposée a suscité quelques observations en raison des craintes suscitées par les conséquences de la présentation des caractéristiques des territoires concernées. Elle est parfois jugée peu lisible, incomplète et quelquefois erronée. Les critères utilisés mériteraient d'être plus explicites et plus rigoureux.

2. LE SUIVI, LES MOYENS A METTRE EN OEUVRE

Une interrogation sur le statut du SDEC

Le statut même du SDEC suscite de nombreux commentaires. Diverses observations relèvent son caractère indicatif, non contraignant, lié au fait que l'Union Européenne n'a pas de compétence dans ce domaine. Il peut s'agir d'un risque pour certains, d'un atout pour d'autres. Un équilibre est à rechercher dans une application ni trop contraignante, ni seulement indicative.

Il en résulte donc une certaine ambiguïté dans le statut même du document et, par conséquence, des interrogations sur les conditions de sa mise en oeuvre et de son application. Beaucoup éprouvent le besoin que soit clarifiée l'articulation entre cette dimension européenne d'une part, et les politiques nationales d'aménagement du territoire d'autre part, celles-ci étant également complétées par des approches régionales. Dans l'esprit de cette articulation le principe de subsidiarité est largement partagé.

Au-delà de ces observations, l'intérêt suscité par ce premier document conduit à souhaiter que la réflexion soit poursuivie par une approche plus opérationnelle, comportant notamment la définition de scénarios de développement. Une telle orientation contribuerait à répondre aux inquiétudes mentionnées précédemment sur l'absence de vision prospective et sur le risque de confortement d'une évolution tendancielle.

L'articulation avec les moyens disponibles

Le statut même du SDEC a pour conséquence qu'aucun moyen financier n'est proposé pour sa mise en oeuvre.

Il apparaît clairement que le SDEC devrait très certainement influencer les différentes politiques de l'Union Européenne, à commencer par les Fonds Structuraux, INTERREG 2C pour les coopérations transnationales, la PAC... et de nombreux autres dispositifs susceptibles de concerner plus ou moins directement le développement des territoires. Si ce n'était pas le cas, l'exercice n'aurait qu'une portée très théorique, technocratique, et ne servirait à rien. Dans cette optique, certaines politiques sectorielles européennes pourraient être davantage territorialisées.

Les observateurs régionaux, sans être en mesure d'évaluer les conséquences en matière de redistribution territoriale des crédits européens, apprécient malgré tout cette perspective au travers des espoirs ou des craintes que peuvent susciter les interprétations des objectifs proposés et des axes développés. Se côtoient alors les espoirs de ceux qui pensent que les politiques de développement devraient être plus favorables à leur territoire et les craintes d'autres qui redoutent qu'elles ne leur soient, tout au moins budgétairement, défavorables.

Un besoin de préciser les critères

La spatialisation du schéma passe par la mise en place de l'Observatoire qui devra préciser les critères caractérisant les territoires. C'est en effet une traduction spatiale qui est attendue pour apprécier de façon opérationnelle les enjeux sous-tendus par le SDEC.

Au-delà des questions liées à la cartographie elle-même, il faut relever le souhait fréquemment mentionné de parvenir à une définition de territoires pertinents pour l'aménagement du territoire, qui ne soit pas trop réductrice et qui prenne en compte les espaces intermédiaires. Quels que soient les termes employés, et notamment celui d'euro-région, il apparaît que la dimension adaptée au plan européen devrait être celle de grands ensembles intégrés et articulés. Ceux-ci devraient correspondre à des territoires suffisamment homogènes, à cette échelle, et présenter des caractéristiques, des problèmes ou des ambitions communes. Ces ensembles devraient également correspondre à des projets, portés par les acteurs eux-mêmes, et non pas résulter d'un découpage à priori. Cette notion de "territoire de projet" traduit bien le souhait exprimé par les acteurs régionaux d'être associés aux différentes démarches à suivre du SDEC.

Il en résulte pour l'Observatoire une mission de meilleure définition des territoires, et donc d'analyse des fonctions et des critères les caractérisant (et donc des indicateurs associés), pour notamment bien prendre en compte leurs capacités d'adaptation et de résistance. Le "critère de périphéricité", en particulier, a été mentionné comme étant oublié dans le SDEC, ou tout au moins insuffisamment pris en compte. Il est aussi souhaité que cette réflexion sur les zonages ne soit pas uniquement statistique mais prenne en compte les aspirations régionales. La recherche de "territoires de projets" ne doit pas faire oublier la complexité française du dispositif d'organisation des structures territoriales dont la multiplicité ne favorise pas toujours l'émergence des solidarités nécessaires à l'expression de tels partenariats. Dans ce domaine, le degré d'intégration des structures territoriales est très variable selon les Etats européens.

3. LES CONTRIBUTIONS AUX POLITIQUES PROPOSEES

Les structures urbaines et les relations ville-campagne

La problématique de la ville et le thème de la métropolisation constituent l'une des bases de l'analyse des dynamiques territoriales. Sur un plan général, le principe affiché d'un système de ville équilibré et polycentrique reçoit une approbation assez large. Chaque territoire cherche en effet à se situer par rapport aux classifications proposées : niveau et fonctions de ville, réseaux ou grappes de villes, région urbaine... C'est à ce stade que sont présentés des souhaits de prise en compte de telle ville, ou de tel ensemble de villes, à un niveau jugé adapté par rapport à la situation actuelle (ou parfois potentielle, toujours l'ambition prospective) et par rapport aux rôles européens (par exemple le souhait de compter au nombre des villes-porte).

Dans cette perspective, la définition du rôle de chaque ville apparaît au travers des typologies élaborées et de leur traduction cartographique. L'impression générale est que la présentation actuelle est insuffisante et inadaptée. La classification apparente est basée sur le seul critère démographique, alors qu'il faut apprécier les rôles et fonctions des villes au travers d'une grille de critères plus complexe, prenant en compte des aspects multiples à la fois quantitatifs et qualitatifs ainsi que les bassins d'emploi liés directement (les analyses de la DATAR sur les fonctions des villes européennes constituent un exemple utile).

La prise en compte des zones rurales fait l'objet de nombreuses observations et de critiques, car le sentiment le plus couramment exprimé est qu'elles mériteraient un développement spécifique (cf. le développement de ce point au chapitre suivant page 9). Les zones rurales semblent en effet considérées uniquement des annexes dépendantes de la ville, comme des espaces pour "rurbains". La perspective d'une prise en compte de zones rurales animées par des villes petites et moyennes, constituant des "pays", n'apparaît pas alors qu'elle constitue l'une des dimensions importantes des réflexions françaises sur l'aménagement du territoire.

L'accès aux infrastructures et aux connaissances

Ce thème de l'accessibilité est très sensible dans les territoires régionaux, car les réflexions correspondantes renvoient directement à des perspectives localisées. En matière d'infrastructures de communications, les régions ont à proposer des perspectives d'inscription

par rapport à des axes d'échanges ou des itinéraires plus généraux, et elles ont donc de nombreux souhaits précis à mettre en avant.

L'opinion générale est que le schéma, trop tendanciel, privilégie les axes existants et que les propositions de structuration, notamment au niveau des euro-corridors, ne remettent pas en cause l'organisation actuelle des flux. Tout au plus permettent-elles de mieux y structurer l'organisation physique par une meilleure répartition multimodale. Une demande s'exprime assez nettement pour une vision plus volontariste, s'appuyant sur une politique d'offre et visant à mieux rééquilibrer les territoires ainsi que les flux. Il en résulte que la consolidation proposée des grands corridors, pour lesquels une liste nominative est présentée (concernant essentiellement les régions les plus développées), suscite des demandes complémentaires, soit pour ajouter à la liste de nouveaux corridors (notamment Ouest-Est), soit pour proposer d'autres modalités d'actions sur des axes jugés stratégiques (sans que pour autant l'intensité du trafic y justifie des investissements de même niveau que dans les corridors) et pouvant conduire à réaliser des "chaînon manquant" de connexion entre équipements existants. Au plan de la multimodalité, plusieurs régions concernées par les voies d'eau et par des projets d'aménagement de celles-ci insistent sur la nécessité d'élaborer une politique spécifique.

Le développement des NTIC, nouvelles technologies de l'information et de la communication, est bien perçu comme un enjeu important et comme une évolution à ne pas manquer. La plupart des régions s'y préparent et essayent d'élaborer des programmes spécifiques. Certaines font remarquer que ces développements présentent également quelques contraintes pour les régions les moins favorisées, en raison des coûts nécessaires et des besoins d'existence d'un environnement innovant (ce qui conduit la plupart des régions à développer des réseaux technopolitains). La promotion d'"infrastructures" (structures de l'information) constitue donc un enjeu important. Des interrogations subsistent sur la nature de l'effet d'entraînement : le développement génère des besoins en NTIC ou la création de NTIC entraîne le développement ?

La gestion prudente et le développement du patrimoine naturel et culturel

Il existe, globalement, une adhésion de principe à un objectif général de développement durable, ainsi qu'à la nécessité de protection ou de mise en valeur du patrimoine sous toutes ses formes. Ce qui ne va pas sans contradictions parfois avec d'autres propositions ou remarques formulées par ailleurs. Au-delà des positions de principe et des opinions générales, deux types de remarques principales sont formulées.

Le développement des mesures de protection ou de réhabilitation ne doivent pas résulter d'une seule vision technique, technocratique disent certains, même basée sur des considérations scientifiques de qualité. Il semble en effet que la dimension humaine de l'aménagement ne soit pas suffisamment prise en compte. Les dispositifs à mettre en place

dans ce domaine doivent s'accompagner d'une appropriation sociale. Pour certains, existe le risque de "sanctuariser le patrimoine naturel et culturel", conséquence de dispositifs trop contraignants conçus loin du terrain. Le patrimoine doit ainsi être considéré comme une composante à part entière du développement économique local. C'est cette approche globale du patrimoine qui ne semble pas être prise en compte et qui est jugée fondamentale. Il existe un réel intérêt pour une "gestion créatrice" par opposition justement à cet "effet sanctuaire" potentiel.

Certains thèmes, bien qu'évoqués, mériteraient d'être précisés et plus explicitement indiqués comme faisant partie des domaines d'intervention du schéma : les ressources en eau (qui font pourtant l'objet d'un programme spécifique), la gestion et le traitement des déchets, les choix énergétiques, les risques naturels et industriels, la qualité de l'air... Ces thèmes environnementaux, qui concernent la qualité de vie, font partie des grandes préoccupations des collectivités dans une perspective, notamment, d'harmonisation des règles européennes.

4. LES POLITIQUES INSUFFISAMMENT MISES EN AVANT

La reconnaissance de l'espace rural

Un faisceau assez convergent d'observations nombreuses porte sur ce thème de reconnaissance de l'espace rural. Il est en effet souhaité que cet espace rural soit considéré en tant que tel et non pas comme un espace secondaire, annexe, des villes et régions urbaines, vis-à-vis desquelles il n'assurerait qu'une fonction de loisirs, un rôle environnemental.

De cette dichotomie ressentie résulte une impression de territoire européen à deux vitesses. D'un côté une approche directe et normative de quelques zones particulières de l'espace européen, les plus développées et les plus peuplées : les villes planétaires, les villes-portes, les euro-corridors, certains espaces transfrontaliers... Et d'un autre côté une approche indirecte et thématique pour le reste du territoire, centrée sur la préservation du patrimoine, du paysage, des ressources en eau... Une telle vision semble réductrice et ne pas prendre en compte un modèle nécessairement plus diversifié.

Les espaces ruraux présentent en effet des visages multiples, non nécessairement reliés aux espaces urbains proches. L'existence de "pays" animés par des villes petites et moyennes en constitue l'exemple le plus souvent cité en terme de dynamique territoriale. Par ailleurs, l'avenir des régions agricoles hautement productive n'est pas évoqué. Elles constituent pourtant des zones d'économie développée.

Le développement de l'espace maritime

Alors même qu'il est rappelé que l'espace maritime et côtier concerne 75 % du territoire européen, de nombreuses régions françaises directement concernées regrettent que cet espace spécifique ne soit pas reconnu en tant que tel et ne constitue pas ainsi un enjeu stratégique fondamental. La position privilégiée de la France et l'importance de ses régions littorales justifient cette observation.

L'espace maritime constitue en effet une interface majeure vis-à-vis du reste du monde et la porte ouverte de l'espace continental européen. Sur cet espace, les grands objectifs du SDEC sont concernés de façon spécifique, qu'il s'agisse des transports (avec l'importance du rôle des ports et d'un nécessaire rééquilibrage) ou du développement durable (avec la coexistence d'activités économiques et sociales, d'un tourisme actif et d'un environnement fragile).

Les régions maritimes craignent d'être marginalisées par rapport à la dynamique européenne qui tend à en éloigner le centre de gravité toujours plus à l'Est. Dans cette perspective, les espaces maritimes appellent de leurs vœux une politique spécifique de développement et de gestion intégrant le principe de grandes unités territoriales homogènes et prenant en compte leurs spécificités (positionnement périphérique, discontinuité territoriale, fonction de transit, valorisation des atouts et réduction des handicaps, fragilité environnementale) qui méritent que des expérimentations soient réalisées.

La prise en compte d'autres territoires spécifiques

Bien qu'évoquées moins fortement et moins souvent, d'autres spécificités territoriales ont été mises en avant : la montagne, les îles, les anciens bassins industriels (reconversion). Ceci traduit en fait l'absence d'une approche "géo-climatiques". Ces évocations conduisent ainsi à indiquer la nécessité d'une réflexion sur le développement endogène (qui ne concernerait pas uniquement ce type d'espaces).

5. LES DEMANDES REGIONALES ET LOCALES

La difficulté de ce genre d'exercice, à la fois celui de l'élaboration d'un schéma avec représentation cartographique et celui d'un débat aussi indispensable qu'utile, réside dans l'inévitable retour sur des implications locales (conséquences, propositions, correctifs). Le chemin est étroit entre une réponse aux grandes options en les illustrant des conséquences territorialisées et un excès de polarisation risquant de sombrer dans le localisme.

Parmi les nombreuses observations régionales exposées, certaines peuvent être indiquées, notamment pour ce qui concerne la reconnaissance des grands ensembles, la prise en compte de projets structurants et la proposition d'expérimentation. D'autres aspects ont été abordés (ports, aéroports, TGV, réseaux de villes...) sans qu'il soit nécessaire de les reprendre au niveau d'une synthèse.

Les territoires et projets cités ne prétendent pas à représenter l'exhaustivité des propositions régionales. Leur présentation est en effet très dépendante de la nature des réponses transmises à la DATAR.

La reconnaissance de grands ensembles

Plusieurs avis ont mis l'accent sur l'importance de territoires de dimension européenne, et pour lesquels le degré d'élaboration ou l'état de conception d'un projet sont très diversement avancés.

Les grands ensembles mentionnés sont les suivants :

- la Façade Atlantique ;
- le Rhin Supérieur, espace transnational ;
- l'Arc Méditerranéen ;
- le Bassin Parisien, à la fois région métropolitaine et région-porte à vocation planétaire.

La prise en compte de projets structurants

Les concepts de fonctions des villes (notamment villes-porte) et de corridor ont suggéré de nombreuses propositions. Surtout ce dernier dans la mesure où le document proposait une

liste nominative et où de nombreuses régions estiment "indispensable d'apparaître sur la liste des corridors".

Apparaissent ainsi au niveau des propositions :

Fonctions des villes

- Paris, ville planétaire.
- Marseille, région métropolitaine.
- Lille, aire métropolitaine.
- Basse-Seine, ville-porte (ensemble Rouen-Le Havre).
- Nantes-Saint Nazaire, ville porte de l'Ouest de l'Europe.
- Bordeaux, ville-porte.
- Strasbourg, niveau devant tenir compte de sa fonction politique européenne.

Euro-corridors

- Paris-Strasbourg-Suttgart-Munich-Vienne-Budapest (SDEC).
- Amsterdam-Bruxelles-Paris (SDEC) via Lille.
- Lisbonne-Madrid-Barcelone-couloir rhodanien (SDEC).
- Bologne-Milan-Lyon (SDEC).
- Madrid-Bordeaux-Toulouse (SDEC).

Avec de nouvelles propositions :

- Paris-Lyon-Marseille.
- Rhin-Rhône.
- Rhin supérieur.
- Paris-Le Havre/Basse Seine.
- Gibraltar-Madrid-Bordeaux-Paris (et Nord-Ouest européen).
- Paris-Cologne.
- Arc Atlantique (route des estuaires, Calais-Bayonne, fret, cabotage).

Ainsi que divers axes à renforcer :

- Axe Centre-Europe-Atlantique.
- Diagonale Continentale.
- Rouen-Caen-Tours.

L'atout des régions ultrapériphériques

Les régions ultrapériphériques françaises peuvent, compte tenu de leur position continentale, jouer un rôle spécifique en tant que plate-forme du rayonnement (économique, social, culturel et politique) de l'Europe dans le monde. Elles souhaitent développer une fonction de "noeud logistique international".

La proposition d'expérimentation

La Région Nord-Pas de Calais se porte candidate à une expérimentation dans plusieurs domaines, notamment pour une politique de gestion intégrée des littoraux à l'échelle européenne (en collaboration avec Normandie, Picardie, Flandres, Sussex et Kent).