

## PREFACE

L'observatoire en réseau pour l'aménagement du territoire européen (ORATE) a été mis en place pour soutenir, dans le domaine de l'aménagement du territoire européen, le développement de politiques et construire une communauté scientifique européenne. L'objectif principal est d'accroître le corpus de connaissances dans l'UE élargie en termes de structures, tendances, perspectives et impacts des politiques territoriales.

Entre 2002 et 2006, trente-quatre projets de recherche appliquée ont été menés par l'ORATE. Ils ont produit un nouveau corpus de connaissances considérable qui peut à présent être diffusé à tous les niveaux et discuté par les décideurs politiques, les praticiens et les scientifiques à travers toute l'Europe.

Toutes les recherches appliquées réalisées à l'intérieur du programme ORATE concernent un territoire de 29 pays européens constitué des 25 Etats membres de l'UE<sup>1</sup>, de la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que de la Norvège et de la Suisse.

Ce rapport synthétique final de l'ORATE s'appuie sur les travaux réalisés par plus de 600 chercheurs dans le cadre des 34 projets du programme, ceci dans le but de présenter un résumé général des connaissances actuelles sur les questions de développement des territoires en Europe. Plutôt que de proposer des résumés séparés de chaque projet, le rapport vise à présenter de façon synthétique et en 10 chapitres thématiques les recherches de l'ensemble de ceux-ci.

Par ailleurs, ce rapport est étroitement lié à l'Atlas<sup>2</sup> et au rapport scientifique d'étape<sup>3</sup> de l'ORATE dont les versions en langue anglaise ont été publiées parallèlement<sup>4</sup>. L'Atlas présente une collection particulièrement développée de cartes accompagnées d'informations sur les données à partir desquelles elles ont été réalisées et d'interprétations sur leur contenu. Le rapport scientifique d'étape propose quant à lui un résumé des résultats scientifiques (méthodologiques et techniques) du programme.

---

<sup>1</sup> NDT: le texte original a été publié avant l'entrée officielle de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union le 1er Janvier 2007.

<sup>2</sup> NDT: ESPON, 2006, *ESPON Atlas - Mapping the structure of the European territory*. BBR. 90 p.

<sup>3</sup> NDT: ESPON, 2006, *Applied Territorial Research, building a scientific platform for competitiveness and cohesion*, ESPON ed. 86 p.

<sup>4</sup> NDT : il n'existe pas à l'heure actuelle de version en langue française de ces deux documents.

Les résultats du programme ORATE sont diffusés de façon ouverte et transparente, de manière à nourrir continuellement la discussion sur les conclusions et les méthodes des travaux dans le domaine du développement des territoires, ceci autant dans la sphère politique que dans la communauté des chercheurs européens. Un débat entre les différentes parties prenantes sur la question de l'utilisation pratique des résultats de l'ORATE comme programme de recherche appliquée et d'analyse ciblée sur demande sera un élément clé du prochain cycle de recherche correspondant à la période 2007-2013 des fonds structurels.

Le site internet de l'ORATE ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)) propose des informations approfondies sur le programme. Il présente en permanence les derniers développements et les conclusions de ses différents projets. Il offre par ailleurs la possibilité de consulter en détail les publications et les présentations des outils méthodologiques, les rapports concernant l'ensemble des projets ainsi que les indicateurs correspondants contenus dans la base de données ORATE.

Pour terminer, il convient de signaler que ce rapport n'exprime pas nécessairement l'opinion du comité de pilotage de l'ORATE ou celle de ses membres<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> NDT : De la même façon, la présente version en langue française, réalisée pour le compte de l'unité mixte de service du réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen (UMS RIATE), ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'équipe ou celle des traducteurs.

## **RESUME : LE TERRITOIRE COMPTE**

Dans le contexte de la mondialisation, le développement économique de l'Europe dépend chaque fois plus des potentiels territoriaux de chaque région européenne et de leur diversité. Par ailleurs, les déséquilibres entre les territoires compromettent les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale à l'intérieur de l'Europe.

La réalisation des objectifs établis dans le cadre des stratégies de Lisbonne et de Göteborg pour le renforcement de la position de l'Europe dans le monde est tributaire des performances individuelles des villes, des régions et des territoires plus vastes.

La compétitivité globale européenne résulte en effet de celle des régions, des villes et des zones rurales de tout le continent. La diversité régionale est l'un des atouts majeurs de l'Europe, mais elle fait que chaque région ou territoire nécessite des politiques ciblées et adaptées à ses potentiels de développement et aux difficultés particulières auquel elle ou il se trouve confronté.

Les évolutions récentes à l'échelon européen tendent à une prise en compte croissante de la dimension territoriale dans l'élaboration des politiques et à une prise de conscience de la valeur ajoutée qu'une approche territoriale intégrée apporte dans la recherche des possibilités de développement.

Les objectifs stratégiques pour les régions et territoires mettent en avant la nécessité de développer à la fois leur cohésion sociale et leur compétitivité, en veillant à assurer leur attractivité pour les investisseurs financiers tout en préservant la qualité de vie des habitants.

Pour ce faire, il faut considérer les tendances, les scénarios et les impacts territoriaux des politiques qui, toutes, ont un impact sur la cohésion sociale et la compétitivité des régions. La question des occasions et des difficultés se présentant aux différents types de territoires (villes, zones rurales ou autres espaces aux caractéristiques particulières) et des thèmes importants comme ceux de l'accessibilité, de l'innovation ou des risques naturels doivent eux aussi être pris en compte dans l'analyse.

Le résumé suivant, qui reprend les principales conclusions du programme ORATE 2006, vise à le faire en évoquant ces différents aspects.

**La cohésion territoriale** est un objectif important des politiques européennes et certaines évolutions récentes indiquent une tendance à un équilibre territorial croissant en Europe. Cependant, celle-ci est contrariée par des tendances globales actuelles contraires. Ainsi, le modèle européen de type centre/périphérie s'affaiblit. Dans le même temps, les difficultés se multiplient pour les zones lointaines et périphériques et les tendances structurelles générales vont dans le sens d'une concentration croissante aux niveaux européen et national.

**Les tendances structurelles globales stimulent les déséquilibres.** Les forces du marché mènent en général à une concentration géographique du développement économique et des investissements. Si l'on ajoute à cela les tendances démographiques actuelles et les disparités des systèmes éducatifs et de transport, les tendances indiquant un accroissement de la cohésion territoriale sont remises en question. Ainsi, dans de nombreuses parties du continent, des disparités croissantes peuvent être observées (a) entre les régions capitales et le reste des pays (en particulier dans les pays qui ont rejoint l'UE en 2004), (b) entre régions voisines d'un même pays, (c) entre régions voisines situées de part et d'autre d'une frontière nationale, et (d) entre les zones rurales et urbaines.

**L'aire d'influence du centre de l'Europe a tendance à s'étendre.** Le centre de l'Europe est traditionnellement défini par le pentagone formé par Paris, Milan, Munich, Hambourg et Londres. Alors qu'il ne couvre que 14 % de l'espace constitué par les 29 pays du programme ORATE (« espace ORATE »), en 2002, il générait 46 % de son PIB, 32 % de sa population y résidait et 75 % de ses investissements en recherche et développement y étaient réalisés. Les données économiques et les développements urbains actuels montrent que ce centre de l'Europe a tendance à s'étendre le long de plusieurs corridors.

**Il existe plusieurs espaces urbains européens importants situés en dehors du centre.** De grandes agglomérations métropolitaines et des villes petites et moyennes situées en dehors du centre sont en train de gagner du terrain en tant que nœuds du développement des territoires européens. Beaucoup d'entre elles sont des moteurs économiques importants pour leur espace environnant, et certaines ont des performances supérieures à celles des espaces urbains du centre d'après les indicateurs économiques et de Lisbonne. Madrid, Barcelone, Athènes,

Dublin, Stockholm, Helsinki, Varsovie et Budapest font notamment partie de ces nœuds importants situés en dehors du centre.

**Accroître la compétitivité** de l'Europe et de ses régions est un des objectifs principaux de la stratégie de Lisbonne. Cela implique de se concentrer sur la croissance et l'emploi, et de bâtir à l'avenir une société basée sur la connaissance et l'information. Seul un certain type de région apparaît comme accomplissant réellement les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Cependant, il existe des exemples d'autres types d'espaces ayant de bonnes performances en termes de développement économique. L'expérience indique que la clef du succès pour les régions réside dans leur capacité à exploiter leurs potentiels territoriaux en développant leurs fonctionnalités économiques dans des espaces élargis avec l'appui des politiques nationales.

**Les espaces urbains à forte accessibilité présentent les meilleures performances selon les critères de Lisbonne.** Si l'on utilise les 14 indicateurs officiels de Lisbonne, la répartition spatiale des performances selon ces critères correspond clairement à celle des régions urbaines les plus accessibles. De plus, il apparaît que les régions du centre et du nord de l'Europe sont généralement en meilleure position que celles du sud et de l'est. Le cas des pays nordiques montre même que des zones moins urbanisées et accessibles peuvent avoir de bons résultats en ce qui concerne les indicateurs de Lisbonne.

**La répartition spatiale des potentiels d'innovation (recherche et développement, créativité, ...) est différente.** En combinant les données sur l'importance régionale des dépenses en recherche et développement et le nombre de chercheurs dans le secteur privé par région, les statistiques montrent la faible position relative des périphéries européennes, à l'exception des pays nordiques. En observant les régions une par une, on constate que les espaces métropolitains européens sont principalement situés dans des régions au-dessus de la moyenne en termes d'investissement dans la recherche et le développement. Ce phénomène est largement reproduit en ce qui concerne la part régionale des emplois dans le domaine de la culture, qui incluent certains des emplois créatifs stimulant le plus les processus d'innovation.

**La position de l'Europe dans le monde** et son importance sont clairement mises en avant dans la stratégie de Lisbonne. Les élargissements successifs de l'UE lui ont permis de maintenir l'importance de sa part relative de la population et de la richesse mondiale. Les énormes disparités qui existent entre l'Europe et ses voisins soulèvent des questions

importantes en termes de commerce et de migration. La connexion aux réseaux mondiaux varie selon les endroits, de nombreuses villes agissant comme des ponts avec les autres parties du monde alors que seuls quelques espaces urbains ont réellement un rayonnement mondial.

**La diversité des potentiels des territoires dans les réseaux mondiaux.** Les pays, régions et villes d'Europe ont des potentiels inégaux pour ce qui concerne leur capacité à s'insérer dans les réseaux mondiaux. Celle-ci s'appuie généralement sur des relations historiques anciennes ou sur des connections actuelles privilégiées avec telle ou telle grande région du monde. Les relations commerciales mondiales et les destinations aériennes internationales indiquent que plusieurs sites européens développent des fonctions de plate-forme et se spécialisent dans des relations avec certaines parties du monde.

**Les espaces urbains** sont d'importants moteurs de développement des territoires en Europe. Leur importance dépend avant tout de leur spécialisation fonctionnelle, ce qui explique aussi pourquoi les grandes villes ne sont pas nécessairement les seules à avoir une envergure nationale ou internationale. Les régions métropolitaines et les villes petites et moyennes sont des nœuds importants pour la cohésion territoriale et la compétitivité aux échelles européenne et nationale. La puissance des espaces urbains est liée aux héritages du passé (infrastructures, cultures, institutions, etc.), à leurs systèmes de production et à leur positionnement dans l'économie de la connaissance.

**Les grands espaces métropolitains sont des nœuds majeurs.** Sur les 1595 espaces urbains fonctionnels de l'espace ORATE, 76 ont une dimension européenne, Paris et Londres étant les deux plus importants espaces métropolitains. Quand la carte de ces 76 espaces urbains est recouverte par celle des taux de croissance régionaux du PIB sur la période 1995-2003, le potentiel de ces villes en tant que nœud de développement polycentrique apparaît clairement. Même les plus petites sont situées dans des régions qui ont des taux de croissance comptant parmi les plus élevés.

**La spécialisation fonctionnelle des villes est un facteur décisif pour leur importance suprarégionale.** Les grands espaces urbains, mais aussi beaucoup de villes petites et moyennes, abritent des acteurs économiques dont les produits et services ont une diffusion et un rayonnement international. Les statistiques montrent que les villes ont les mains d'œuvre aux plus hauts niveaux d'éducation, ainsi que le plus grand nombre de chercheurs et

d'employés dans les industries créatives. Leur spécialisation dans certaines fonctions en fait d'importants moteurs de développement des territoires. En étant les mieux dotées en termes d'infrastructures scientifiques et technologiques et en capital humain, les villes européennes sont les espaces qui répondent le mieux à l'idée maîtresse de la stratégie de Lisbonne.

**Les villes petites et moyennes jouent un rôle vital dans le développement des territoires.**

En 2003, dans certains pays, la moitié de la population environ vivait dans des petites villes. En fonction du contexte territorial dans lequel elles se situent (proximité d'une plus grande ville, appartenance à un réseau de petites villes, pôle de développement situé dans une zone à dominante rurale), ces villes peuvent jouer des rôles importants en termes de développement économique et de prestation de services d'intérêt général.

**Les espaces ruraux** ont des caractéristiques qui peuvent beaucoup varier à travers l'Europe en fonction des contextes nationaux. Différents types d'espaces ruraux existent, avec des potentiels qui varient considérablement. Certains espaces ont une force qui repose sur leur potentiel endogène et sur une bonne utilisation de leurs caractéristiques naturelles, des ressources existantes et des infrastructures. Dans la plupart d'entre eux, l'économie rurale dépend aussi largement de facteurs liés à la capacité à faire fructifier les ressources du territoire. La dépopulation est un problème réel dans certains espaces ruraux, alors que d'autres connaissent une croissance démographique qui est due essentiellement à l'immigration.

**Les espaces ruraux ne sont plus synonymes de zones agricoles.** Aujourd'hui, trois types basiques d'espaces ruraux peuvent être distingués, chacun ayant des potentiels et handicaps propres. Le premier correspond aux espaces ruraux proches de centres urbains, le second à ceux qui ont en leur sein un ou plusieurs centres urbains servant de pôles de développement, le troisième aux espaces ruraux éloignés de tout centre urbain. Tous les types de territoires ruraux ont besoin de bâtir sur une économie diversifiée adaptée à leur situation.

**L'économie des espaces ruraux dépend aussi de facteurs intangibles.** La façon dont la population locale est capable d'exploiter les ressources est souvent plus importante pour le développement rural que les ressources tangibles en elles-mêmes. Le processus de développement implique de valoriser les richesses naturelles et artificielles, en consolidant

l'environnement économique, en améliorant le cadre institutionnel et en favorisant l'esprit d'entreprise.

**Le dépeuplement est un problème pour de nombreux espaces ruraux.** Alors que les espaces ruraux proches de grandes villes ou situées dans des zones attractives peuvent connaître une croissance de leur population, la plupart des autres sont confrontés à un déclin qui menace le maintien des services d'intérêt général et la qualité de vie des habitants de ces zones.

**Certains espaces aux caractéristiques géographiques particulières** demandent souvent des politiques adaptées sur mesure. Certains territoires ont des traits géographiques spéciaux (zones côtières, îles, espaces montagneux, régions d'outre-mer), d'autres sont confrontés à des problèmes particuliers de gouvernance (régions frontalières, zones de coopération transfrontalière). Tous ces types de territoires ont des difficultés particulières à surmonter et des possibilités propres en termes de développement. En même temps, dans chacune de ces catégories générales se trouve une grande diversité d'espaces avec des perspectives de développement très variables.

**Les habitants et les acteurs économiques des régions ayant des caractéristiques géographiques spécifiques peuvent être confrontés à des difficultés particulières.** En général, l'accessibilité des îles, des zones montagneuses et des régions d'outre-mer est inférieure à la moyenne européenne et, particulièrement dans les espaces montagneux, la production agricole tend à être inférieure à ce qu'elle est dans d'autres zones rurales comparables. Cependant, ces espaces ont un profil de développement économique et territorial équivalent à celui d'espaces géographiques confrontés à des contraintes naturelles moins importantes. La situation exacte des îles, des zones côtières et des espaces montagneux est souvent difficile à évaluer en observant la performance régionale générale, les conditions pouvant varier énormément à l'intérieur même des régions.

**L'intégration transfrontalière peut consolider les régions fonctionnelles.** Les caractéristiques d'une frontière nationale diffèrent selon le contexte politique, socio-économique et territorial. Dans de nombreuses parties de l'Europe, l'ouverture des frontières offre la possibilité de la mise en place de régions fonctionnelles transfrontalières, dans beaucoup de cas avec un réseau polycentrique de villes. Ainsi, un quart de l'ensemble des

grandes villes ont le potentiel pour devenir des espaces urbains dont l'influence dépasse le cadre des frontières nationales.

**La coopération transnationale s'est focalisée sur la dimension territoriale.** Les coopérations transnationales ont souvent, mais pas toujours, pour thèmes prioritaires des questions liées aux caractéristiques particulières des régions concernées. Elles peuvent contribuer à développer des politiques sur mesure sur le territoire élargi et les régions qui le compose, et favoriser la formation d'une identité transnationale reposant sur des traits territoriaux et des projets communs. Les questions liées à la démographie concernent tous les types de régions : que celles-ci soient confrontées à un déclin ou au contraire à une croissance de leur population, les coopérations transnationales sont susceptibles de développer des complémentarités.

**L'accessibilité** et les infrastructures sont importantes pour le développement régional. En ce qui concerne l'accessibilité multimodale, il existe un modèle centre/périphérie à travers l'ensemble de l'Europe, mais aussi à l'intérieur de nombreux pays. Ceux-ci pourraient être particulièrement affectés par une forte augmentation des prix de l'énergie. Les technologies de l'information et des communications (TIC) sont souvent considérées comme un substitut souhaitable aux déplacements physiques. Cependant, les variations territoriales en ce qui concerne le degré d'avancement de la société de l'information sont, elles aussi, considérables.

**L'accessibilité est meilleure dans le centre de l'Europe et dans les capitales nationales.** A l'échelle européenne, les disparités en termes d'accessibilité multimodale montrent une meilleure accessibilité générale dans le centre de l'Europe et dans les grandes agglomérations urbaines, en particulier celles dotées d'aéroports internationaux. Le modèle centre/périphérie européen est encore plus marqué en ce qui concerne la route ou le train, ce qui souligne le fait que les aéroports contribuent plutôt à équilibrer les degrés d'accessibilité à l'échelle européenne.

**L'augmentation des prix de l'énergie aura des impacts négatifs sur l'accessibilité,** particulièrement dans les espaces ruraux et périphériques. De telles régions doivent déjà composer ? avec une faible accessibilité relative et l'augmentation des coûts du transport va accentuer ce problème. Les disparités entre les espaces ayant de forts et de faibles degrés d'accessibilité devraient donc encore s'accroître.

**L'accessibilité aux TIC et les progrès de la société de l'information varient suivant les territoires.** Les données sur l'accessibilité aux technologies modernes de l'information et des communications en Europe montrent des divisions nord/sud et est/ouest, ainsi qu'une opposition entre espaces ruraux et urbains. Ceci est valable pour l'accès aux infrastructures, leur usage et les bénéfices qui en sont tirés. Cependant, les différences territoriales en termes d'avancement de la société de l'information sont moins importantes que celles concernant le PIB/habitant.

**L'attractivité et la qualité de vie** dans un espace ne dépendent pas seulement de facteurs tangibles comme les infrastructures, le capital humain ou les risques naturels. Des facteurs intangibles prennent une importance croissante pour attirer à la fois les investissements et la main d'œuvre qualifiée. Les risques naturels et technologiques et le changement climatique pourraient sur le long terme nuire à l'attractivité et aux conditions de vie dans certaines régions.

**Les facteurs intangibles sont d'une importance croissante.** Les paramètres tels que la gouvernance, la culture et la qualité de l'environnement urbain et naturel constituent une part importante du potentiel territorial d'une ville ou d'une région, en offrant la possibilité de synergies entre les programmes pour l'emploi et la croissance. Les potentiels liés à ces facteurs intangibles diffèrent grandement suivant les espaces.

**Les risques naturels et technologiques n'amointrissent pas la compétitivité des territoires.** Les impacts des catastrophes peuvent être généralisés et durables, comme en témoignent par exemple les effets économiques et environnementaux importants des sécheresses. Seuls quelques espaces en Europe sont très faiblement exposés aux principaux risques naturels et technologiques. Actuellement, les risques n'amenuisent pas encore la compétitivité des régions mais le changement climatique devrait accroître les risques et l'ampleur des catastrophes dans le futur.

**Le gouvernement compte à toutes les échelles.** La politique et la législation européenne mettent en place le cadre et les conditions du développement des territoires. Les Etats-Nation, avec leurs politiques et leurs héritages historiques divers, conservent une influence considérable sur le développement des régions européennes. L'importance de l'Etat-Nation

est visible dans de nombreux domaines, comme celui du développement du capital humain (éducation) et de la présence d'infrastructures (notamment celles de la société de l'information), de même que dans celui des politiques fiscales. Les gouvernements locaux et régionaux développent quant à eux des stratégies locales et accomplissent des actions concrètes pour le développement de leur territoire en utilisant leur connaissance fine de celui-ci.

**L'impact territorial des politiques sectorielles de l'UE** montre dans quelle mesure les politiques de l'UE contribuent à remplir l'objectif de cohésion territoriale. Au niveau local ou régional, les politiques sectorielles de l'UE peuvent accroître la compétitivité d'un espace. A l'échelle européenne, le soutien des politiques sectorielles aux objectifs de cohésion est assez mitigé. Cependant, le développement des techniques d'évaluation de l'impact territorial des politiques pourrait être une étape importante permettant d'améliorer la cohérence de la politique de cohésion.

**Les politiques sectorielles de l'UE peuvent permettre d'accroître la compétitivité des espaces.** Plusieurs politiques sectorielles (fonds structurels, politique agricole commune, politique de recherche et développement) stimulent l'action locale et le développement des savoir-faire. Elles peuvent renforcer les acteurs locaux et régionaux et les rendre plus capables de tirer profit des potentiels de leurs territoires. De plus, la mise en place d'infrastructures est une condition permettant d'améliorer la compétitivité des régions.

**Les politiques sectorielles de l'UE ne sont pas toujours cohérentes.** Les politiques sectorielles de l'UE ne contribuent à la cohésion territoriale au niveau européen (si ce n'est à tous les niveaux) que par coïncidence. Ceci est dû aux objectifs politiques divergents et à la sous-utilisation des potentiels de synergie entre les différentes politiques sectorielles. Cependant, la contribution de celles-ci à la cohésion territoriale diffère d'une politique à l'autre et dépend souvent des politiques menées localement et des mesures appliquées sur le terrain.

**L'évaluation de l'impact territorial des politiques peut faciliter leur cohérence.** Après-coup, l'évaluation de l'impact territorial des politiques peut faciliter le développement de politiques adaptées au cas par cas capables de mieux contribuer aux objectifs de cohésion territoriale, et aussi de faciliter la coordination des politiques sectorielles.

**Les scénarios** de prospective sont des outils importants pour informer les décideurs politiques et évaluer leurs choix. L'établissement de scénarios est basé sur l'étude d'importants paramètres structurants du développement des territoires. Ceux-ci sont entre autres les migrations, l'intégration économique, les transports, l'énergie, l'agriculture et le développement rural, le changement climatique, les élargissements futurs de l'UE et la gouvernance des territoires. Les recherches sur ces questions suggèrent qu'à l'avenir plusieurs domaines de la politique européenne devront être repensés ou être l'objet d'innovations importantes.

**Les évolutions à long terme ne se feront probablement pas dans le prolongement des tendances actuelles.** L'évolution à long terme du territoire européen (à un horizon de 20 ans) peut différer considérablement de ce que laissent anticiper les tendances actuelles de court et moyen terme. Par exemple, l'accélération de la mondialisation, les variations des prix des matières premières et le changement climatique comptent parmi les facteurs qui peuvent influencer la cohésion territoriale et la compétitivité en Europe.

**Les évolutions futures pourraient demander de nouvelles approches et des politiques différentes.** Pour relever les défis qui vont se présenter au territoire européen au cours des prochaines décennies, des politiques se démarquant sur de nombreux points de celles qui sont appliquées aujourd'hui pourraient s'avérer nécessaires. Pour contribuer à un développement européen qui promeuve la compétitivité et la cohésion territoriale, les politiques futures pourraient même demander des approches inédites et novatrices.

*Les conclusions générales synthétisées à partir des résultats du programme ORATE 2006 illustrent l'importance du thème du développement des territoires européens pour la compétitivité, la cohésion sociale et le développement durable de l'Europe.*

*Les travaux sur les structures territoriales et l'étude des tendances, des perspectives et des impacts des politiques seront approfondis dans le cadre du programme ORATE 2013. Comme la dimension européenne devient chaque fois plus importante pour le développement à la fois des petits et des grands territoires, le programme ORATE 2013 envisage d'élargir la base d'étude sur les tendances territoriales, les perspectives et les impacts des politiques et de faire en sorte que les travaux de l'ORATE soient directement accessibles aux utilisateurs grâce à*

*un support analytique ciblé et à l'implication des parties prenantes, des décideurs politiques et des praticiens.*

## **CHAPITRE 1 : INTRODUCTION**

Les territoires sont des héritages vivants du passé ayant des potentiels propres de développement futur. Des tendances et perspectives de développement peuvent y être identifiées, et les impacts des politiques qui y sont menées peuvent être évalués. L'interaction entre tous les facteurs de développement est sous-tendue par les dynamiques démographiques, économiques, sociales, culturelles et écologiques des territoires. Par conséquent, chaque territoire, qu'il soit un continent, une région, un espace métropolitain ou un village, dispose d'une configuration unique et de conditions propres de développement. La connaissance et la compréhension du territoire est un pré-requis important pour assurer le développement d'espaces attractifs, compétitifs et viables.

En résumé, les territoires ont des potentiels divers et sont confrontés à des difficultés variables. Ils dépendent des structures qui façonnent sur le long terme les conditions de vie et de travail des générations présentes et futures. Les territoires sont importants en termes de compétitivité et de cohésion de l'Europe, pour le développement durable, pour les citoyens et les entreprises européennes.

### **1.1 Les développements politiques européens récents pour les régions et territoires plus vastes**

Les développements récents à l'échelon européen tendent à une reconnaissance croissante de la dimension territoriale dans l'élaboration des politiques et à une prise de conscience de la valeur ajoutée qu'une approche territoriale intégrée apporte dans la recherche des possibilités de développement.

Pour la période 2007-2013 des fonds structurels, la Commission et les Etats membres de l'UE ont inclus un objectif de coopération territoriale. Ils ont aussi décidé de renforcer la dimension stratégique de la politique de cohésion pour faire en sorte que les priorités de la Communauté soient mieux intégrées dans les programmes de développement régionaux et nationaux.

Les principales priorités de la Communauté sont inscrites dans la version révisée de la stratégie de Lisbonne, qui vise à mobiliser toutes les ressources nationales et communautaires appropriées en développant une économie de la connaissance permettant d'optimiser les bénéfices en termes de croissance, d'emploi et de développement durable.

La coopération intergouvernementale dans le domaine du développement des territoires vise à améliorer la prise en compte de la dimension territoriale dans les différentes politiques sectorielles, et ainsi accroître leur contribution à la cohésion territoriale et à la compétitivité.

Les résultats de l'ORATE montrent que subsiste jusqu'ici une diversité territoriale importante en Europe. Beaucoup de régions possèdent des potentiels de contribution à la stratégie de Lisbonne importants, mais pas toutes. Il y a des régions où les stratégies les plus prometteuses pourraient être de se concentrer sur les forces de la région plutôt que de suivre la voie de l'économie du savoir. L'ORATE a aussi mis en évidence qu'il y a des régions qui, lorsqu'on les appréhende dans une perspective européenne plus large, ont des potentiels jusqu'ici sous-exploités.

L'Union européenne, ses régions et ses territoires plus vastes sont chaque fois plus affectés par les évolutions à l'échelle mondiale. Les nouveaux défis émergents ont un impact sur le développement des territoires et demandent des réponses politiques.

En mobilisant le potentiel de croissance existant dans toutes les régions, la politique de cohésion peut à la fois améliorer l'équilibre géographique du développement économique et accroître la croissance européenne globale. Toutes les régions ont leur rôle à jouer, particulièrement celles dont le potentiel en termes de productivité et de création d'emploi est élevé.

Pour les régions et territoires plus vastes tels que les zones transfrontalières et les espaces de coopération transnationale, un paradigme pour une politique régionale efficace est de prendre en compte les faits que :

- Il y a une nécessité de se focaliser plus fortement sur le potentiel de développement, en favorisant l'investissement dans les espaces à haut potentiel de croissance pour développer les moteurs de croissance et d'emploi.

- Les disparités entre les régions changent. Ces évolutions doivent être prises en compte par les politiques. Elles accroissent le besoin de stratégies cohérentes à moyen et long terme.
- Les régions élargissent leurs aires d'influence, parfois à l'échelle mondiale. Les impacts sur les territoires avoisinants s'accroissent. Les régions urbaines comme les régions rurales changent, de la même manière que leurs relations entre elles se modifient.
- Des structures de gouvernance adaptées sont nécessaires pour tirer profit des potentiels de développement et des atouts régionaux.
- Une approche intégrée du développement des territoires, de la cohésion et de la création de communautés durables est devenue essentielle. Il y a une nécessité de développer les synergies et les complémentarités entre tous les secteurs concernés.

Les principales orientations stratégiques pour une politique régionale moderne et efficace contribuant à la réalisation des objectifs généraux de Lisbonne sont :

- la **compétitivité**, en construisant à partir de la base économique existante des régions, en utilisant leurs atouts et en développant les potentiels jusqu'ici sous-exploités ;
- l'**attractivité**, en mettant en place de nouveaux éléments susceptibles d'attirer les investissements et la main d'œuvre qualifiée, en particulier en soutenant une économie basée sur le savoir ;
- la **qualité de vie**, en garantissant aux citoyens et aux entreprises la cohésion par le développement de communautés durables à hauts niveaux de vie dans un environnement présent et futur de qualité.

La Commission européenne et les Etats membres de l'UE sont d'accord sur le fait qu'une approche cohérente du développement du territoire européen est nécessaire. Une telle approche stratégique doit être construite sur l'observation continue des tendances afin de pouvoir piloter les développements européens dans le domaine de la cohésion territoriale.

La dimension territoriale est donc chaque fois plus prise en compte dans l'élaboration des politiques. L'objectif de cohésion territoriale proposé par la Commission et s'appuyant sur la coopération intergouvernementale soutient cette approche en reconnaissant les territoires comme des unités essentielles pour la mise en oeuvre des politiques.

## 1.2 Comprendre le territoire européen

Le programme ORATE 2006 a constitué une innovation majeure dans le domaine de l'analyse de la pertinence des politiques territoriales européennes. Le programme a révélé des tendances et des impacts politiques non voulus qui compromettent le développement des territoires européens :

- Les forces du marché et les évolutions sociales accroissent la concentration géographique des activités.
- Le vieillissement de la population et les migrations affectent différemment les régions, mais en général elles sont le reflet de leur capacité à attirer la main d'œuvre qualifiée et ont un impact sur l'accès aux services d'intérêt général.
- Les catastrophes naturelles devraient augmenter en raison du changement climatique mais selon les parties du continent concernées, la nature et l'intensité des risques varient.
- Les prix de l'énergie s'élèvent et ces augmentations n'ont pas un impact territorial uniforme.
- L'élargissement de l'UE à 25 puis à 27 Etats membres est un défi sans précédent pour la compétitivité et la cohésion interne de l'Union.
- L'intégration de l'UE dans l'économie globale s'accroît. Cela élargit les perspectives des régions et des territoires plus vastes dans le choix de leur stratégie de développement, celui-ci n'étant plus pour l'Europe un jeu à somme nulle.

### *1.2.1 La position relative des régions européennes*

Les résultats de l'ORATE apportent la démonstration que les capitaux et les potentiels territoriaux de développement sont dépendants de la diversité régionale et que celle-ci est une caractéristique majeure de l'Europe. Les comparaisons peuvent aider les régions à identifier leurs forces et faiblesses dans le contexte européen et enrichir leurs stratégies de développement, leurs projets et leurs accords de coopération.

Les résultats de l'ORATE sont générés dans une perspective européenne. Ils sont basés sur l'analyse d'informations comparables et disponibles pour l'ensemble des régions européennes. Cependant, combiner et comparer les données pour les 29 pays restreint nécessairement la précision de l'information, en ne donnant pas de détail à propos de la

situation à l'intérieur de chaque région ou territoire plus vaste, ceci principalement parce que les bases de données européennes sont elles-mêmes encore limitées.

Pour les décideurs politiques et les praticiens de différents secteurs et de différents niveaux administratifs qui utilisent les résultats et cartes de l'ORATE, l'enjeu est d'apprécier un contexte territorial plus vaste que le cadre régional ou national habituel et de s'en inspirer pour inclure une dimension territoriale européenne dans les politiques futures.

Les résultats et les cartes de l'ORATE procurent pour la première fois de l'information sur les tendances et sur l'impact territorial des politiques en se basant exclusivement sur des indicateurs prenant en compte toutes les régions. Ceci a deux avantages majeurs.

D'abord, cela établit un cadre pour la recherche des potentiels territoriaux. Actuellement, de tels potentiels peuvent être cachés ou seulement latents, mais une fois saisis, ils peuvent aider les régions et territoires plus vastes à réaliser les objectifs de Lisbonne et contribuer à améliorer leur compétitivité, tout en favorisant la cohésion sociale et un meilleur équilibre territorial.

Ensuite, les résultats et cartes rendent possibles de considérer n'importe quelle ville, région ou autre espace dans un contexte territorial plus large. Avoir une perspective européenne, et même mondiale dans certains cas, est chaque fois plus nécessaire dans l'élaboration des stratégies et la prise de décisions concernant le développement des territoires. A travers l'ORATE, il devient possible de découvrir des avantages comparatifs par rapport aux villes, régions ou territoires voisins, et de produire de la valeur ajoutée grâce à des coopérations territoriales.

Comme les potentiels et possibilités de développement et les interactions entre les tendances et les politiques de développement diffèrent suivant les espaces, il n'existe pas de solution « prête à porter ». Chaque région ou territoire doit prendre des décisions adaptées en fonction des objectifs prioritaires qu'il veut accomplir (cohésion / compétitivité / concentration / développement durable / politiques sectorielles) pour guider son développement.

Tableau 1 : Les grands traits de l'espace ORATE.

<b>Données sur l'Espace ORATE</b>	
<b>Couverture territoriale</b>	29 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.
<b>Surface totale</b>	4,8 millions de km <sup>2</sup> (allant de 315,6 km <sup>2</sup> à Malte à 633 251,6 km <sup>2</sup> en France)
<b>Part du PIB mondial</b>	32,9 % en 2004*
<b>PIB/habitant</b>	20 860 euros en 2003 (allant de 2 266 euros en Bulgarie à 57 075 euros au Luxembourg)
<b>Croissance annuelle moyenne du PIB/habitant</b>	4,7 % entre 1998 et 2003 (allant de 2,2 % en Allemagne à 15,3 % en Irlande)
<b>Part de la population mondiale</b>	7,7 % en 2004**
<b>Population totale</b>	499 millions en 2005 (allant de 0,4 million à Malte à 82,5 millions en Allemagne)
<b>Croissance démographique</b>	+3,9 % entre 1990 et 2005 (allant de -14,2 % en Estonie à +20,8 % à Chypre)
<b>Proportion de la population âgée de moins de 15 ans</b>	16,3 % en 2004 (17,2 % en 2000) (allant en 2004 de 14,1 % en Italie à 20,9 % en Irlande)***
<b>Proportion de la population âgée de 65 ans et plus</b>	16,4 % en 2004 (15,6 % en 2000) (allant en 2004 de 11,1 % en Irlande à 19,2 % en Italie)****
<b>Densité de population</b>	107 habitants au km <sup>2</sup> en 2003 (allant de 14 hab./km <sup>2</sup> en Norvège à 1263 hab./km <sup>2</sup> à Malte)
<b>Taux d'emploi</b>	63,2 % en 2000 (allant de 50,6 % en Bulgarie à 78,3 % en Suisse)
<b>Taux d'emploi des 55-65 ans</b>	37,3 % en 2000 (allant de 20,4 % en Hongrie à 65,2 % en Norvège)
<b>Dépenses de recherche et développement en part du PIB/habitant ppa</b>	1,6 % en 2002 (allant de 0,3 % à Chypre à 2,5 % en Suède)
<b>Investissements financiers en part du PIB</b>	18,6 % en 2000 (allant de 12,1 % en Bulgarie à 24,7 % en République tchèque)
<b>Emission de gaz à effet de serre par habitant</b>	10,4 tonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> en 2002 (allant de 4,9 tonnes en Lettonie à 17,8 tonnes en Irlande)
<b>Emission de gaz à effet de serre par million d'euros de PIB</b>	504,1 tonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> en 2002 (allant de 253,9 tonnes au Luxembourg à 3966,5 tonnes en Bulgarie)
<b>Nombre d'espaces urbains fonctionnels</b>	1595

\* Données de la division statistique des Nations Unies

\*\* Données de la division statistique des Nations Unies

\*\*\* Données de population en 2003 du Royaume-Uni

\*\*\*\* Données de population en 2003 du Royaume-Uni

La prise en compte de la dimension européenne devient essentielle pour le développement efficace des territoires, qu'ils soient petits ou grands. La connaissance de la position de chaque région par rapport aux autres peut mettre en lumière de nouveaux potentiels pour le développement. Des options clefs doivent être explorées à partir d'une perspective européenne ; comprendre le contexte territorial élargi rend plus facile de mettre en évidence les possibilités nouvelles et les potentiels sous-exploités. La prise de conscience de cette dimension, le dialogue et l'implication des uns et des autres sont des aspects vitaux du processus de renforcement de l'action des décideurs politiques et des praticiens à différents niveaux, afin de leur permettre d'exploiter les avantages comparatifs de leur région et d'augmenter la valeur ajoutée produite grâce à des politiques de coopération ciblées avec d'autres régions.

### *1.2.2 La question de l'échelle d'observation des territoires*

Les structures territoriales, les tendances de développement et les objectifs politiques peuvent être analysés à différentes échelles géographiques : locale, régionale, nationale, transnationale, européenne ou mondiale. Le même thème et les mêmes données peuvent produire un message très différent en fonction de l'échelle géographique choisie pour les représenter par des cartes.

L'ORATE a développé sa propre approche « à trois niveaux » dans un but de clarté et afin d'assurer la cohérence entre les différents projets au moment de discuter des tendances, des perspectives et des impacts des politiques territoriales. Elle est utilisée lorsque les résultats et les cartes de l'ORATE sont interprétées afin que les conclusions soient toujours mises en rapport avec les niveaux micro (local/régional), méso (national/transnational) et macro (européen). La même approche est utilisée dans ce rapport. Une discussion plus approfondie de l'approche « à trois niveaux » peut être trouvée dans le rapport d'étape de l'ORATE (2006).

En plus de ces trois niveaux, la perspective mondiale et celle du voisinage européen doivent être prises en compte dans les analyses et politiques territoriales.

A n'importe lequel de ces niveaux, l'analyse territoriale est dépendante de la disponibilité et de l'accès à des données de bonne qualité, harmonisées et comparables. La question de la disponibilité des données et de leur collecte a été essentielle dans le cadre de l'ORATE, en limitant souvent les possibilités de développement des recherches appliquées. Autant que possible, les recherches du programme se sont basées sur les données régionales existantes couvrant l'ensemble de l'Europe, qui ont été collectées pour les régions statistiques (appelées « NUTS »<sup>6</sup>) en donnant le plus de détail possible. L'une des difficultés a été ce que l'on a désigné comme le « problème de la modifiabilité des unités spatiales ». Par exemple, les différences à l'intérieur d'une région peuvent être très importantes sans que cela n'apparaisse dans les données concernant la région dans son ensemble : en fonction de l'unité spatiale retenue pour représenter les données, on peut ainsi obtenir des cartes et des messages très différents. Ce problème est particulièrement important lorsqu'une région statistique couvre un espace très vaste, ou s'il y a des contrastes très marqués à l'intérieur d'une unité, même petite (par exemple s'il y a de grandes différences de taux de chômage entre différents quartiers d'une même commune). En dépit de ces difficultés, l'information issue de l'ORATE procure une bonne vue globale du comportement des régions européennes les unes par rapport aux autres.

### *1.2.3 La nécessité d'un soutien politique accru aux études territoriales.*

Les résultats de l'ORATE ont contribué à l'élaboration de politiques basées sur des études aux niveaux européen, national et régional, et certains projets de coopération transnationale et transfrontalière les ont utilisés pour mettre en place leurs stratégies.

Les exemples les plus frappants de l'utilisation des résultats de l'ORATE au niveau de l'UE se trouvent probablement dans le troisième rapport sur la cohésion et dans les indications stratégiques de la Communauté pour la période 2007-2013. Au niveau intergouvernemental, les résultats du programme ont apporté une contribution importante au développement de documents tels que l'« Etat des territoires et perspectives de l'Union » et l'« agenda territorial » de l'UE, qui ont été présentés tous les deux lors de la rencontre ministérielle informelle de mai 2007 à Leipzig.

---

<sup>6</sup> NDT : NUTS = Nomenclature d'unités territoriales statistiques.

Il existe aussi de nombreux documents politiques nationaux qui se réfèrent à l'ORATE et les résultats du programme ont aussi commencé à être utilisés au niveau régional.

La politique de cohésion et la politique régionale, avec leurs objectifs de cohésion et de compétitivité, et la coopération territoriale européenne demandent toutes une information régionalisée solide et comparable. De la même manière, les trois objectifs de la période 2007-2013 des fonds structurels vont requérir une telle base de données.

Il y aura un nouveau programme ORATE pour la période 2007-2013, présentant quelques caractéristiques nouvelles, avec notamment la réalisation d'analyses ciblées destinées à des utilisateurs potentiels précis. Il y aura aussi un effort substantiel fait en direction des parties prenantes pour leur faire prendre conscience de l'importance de la question de la disponibilité d'informations couvrant l'ensemble des régions européennes et pour aider les acteurs politiques et les praticiens à utiliser en pratique ces données.

### **1.3 Introduction du rapport**

Le présent rapport évoque les principales conclusions des recherches de l'ORATE menées de 2002 à 2006. Il se décompose en dix chapitres, chacun d'entre eux présentant la synthèse d'études de tendances, de perspectives et d'impacts territoriaux des politiques sur des thèmes et des types de territoires importants pour la cohésion territoriale en Europe. Cependant, il n'est pas possible de présenter l'ensemble des conclusions des 34 projets de recherche appliquée dont les rapports remplissent plusieurs rayons d'étagères.

Les deux premiers chapitres présentent un certain nombre de conclusions tirées des travaux sur la cohésion territoriale (chapitre 2) et l'accroissement de la compétitivité (chapitre 3).

Ils sont suivis d'une série de chapitres qui récapitulent les dernières avancées sur les différents types de territoires. D'abord, l'échelle globale et le rôle de l'Europe dans le monde sont évoqués (chapitre 4). Le chapitre 5 traite ensuite du système urbain européen et du rôle des villes dans le développement des territoires. Le chapitre 6 porte sur le développement rural en Europe et le rôle important des espaces ruraux. Enfin, le chapitre 7 se penche sur des territoires particuliers en présentant les conclusions de l'ORATE sur les zones côtières et les espaces montagneux.

La partie centrale du rapport est suivie de trois chapitres traitant d'aspects thématiques du développement des territoires. L'accessibilité en termes de transports et de TIC et la relation entre énergie et transports sont traitées dans le chapitre 8. Les recherches de l'ORATE sur les impacts territoriaux de diverses politiques sectorielles telles que celles sur les transports, la recherche et le développement, la pêche et la politique régionale sont résumées dans le chapitre 9. Enfin l'influence sur la compétitivité régionale de la gestion et de la gouvernance territoriale et des facteurs liés à la qualité de vie est mise en lumière dans le chapitre 10.

Un chapitre récapitulant les conclusions de l'ORATE à propos du développement des territoires européens parachève cette partie. Le chapitre 11 dresse les différents scénarios de développement des territoires développés dans le cadre du programme et donne un aperçu de ce que le futur pourrait être. Ce regard thématique vers le futur est suivi d'une esquisse des futures activités devant être menées dans le cadre de l'ORATE, en évoquant ce qu'il reste à mettre au point en vue des prochains travaux du programme.

Le chapitre final donne la liste exhaustive des plus de 600 chercheurs issus de plus de 130 institutions qui ont mené les recherches appliquées sur lesquelles se base ce rapport de synthèse.

## **CHAPITRE 2 : COHESION TERRITORIALE, POSSIBILITES ET DIFFICULTES**

La cohésion territoriale donne, par rapport au simple concept de cohésion économique et sociale, une dimension territoriale aux objectifs fondamentaux de développement équilibré et durable de l'UE. Il s'agit à la fois d'un concept multisectoriel et multi-niveau qui peut être appliqué aux échelles régionale, nationale, transnationale et européenne.

La cohésion territoriale est liée aux possibilités de développement et aux conditions de vie, questions qui concernent les citoyens et les entreprises de toute l'Europe. Ces possibilités et conditions varient en fonction des différents territoires et de leurs potentiels. Le présent chapitre met en lumière les facettes de différents potentiels territoriaux pouvant contribuer à la cohésion territoriale puis quelques-unes des difficultés les plus importantes sont évoquées.

Deux images du modèle de développement de l'Europe ont jusqu'ici dominé la pensée dans le domaine des politiques territoriales. L'une est l'image d'un centre puissant et d'une faible périphérie : des expressions telles que la « banane bleue » ou le « pentagone » ont été utilisées pour décrire ce centre et cette dichotomie. L'autre est celle d'une Europe avec de nombreuses régions fortes : cette idée d'une Europe plus équilibrée et polycentrique a été véhiculée par la métaphore de la « grappe de raisin ».

Les analyses de l'ORATE révèlent qu'aucun de ces deux modèles ne reflète vraiment la réalité. Il y a des régions fortes à travers toute l'Europe et elles ont en général pour centre de grandes agglomérations urbaines. Cependant, le modèle urbain est déséquilibré, avec une forte concentration des activités économiques et de la population dans le centre de l'Europe. Par ailleurs, si le centre a tendance à s'étendre le long d'un certain nombre de corridors, il existe des endroits prospères à l'extérieur du centre élargi qui offrent de bonnes possibilités de développement pour les entreprises et les citoyens.

## **2.1 Vers des modèles territoriaux plus polycentriques**

La concentration de l'activité économique et de la population dans le centre de l'Europe est une évidence. Le « Pentagone » formé par Paris, Milan, Munich, Hambourg et Londres couvre 14 % de l'espace ORATE, abrite 32 % de sa population, produit 46 % de son PIB, reçoit 75 % des investissements en recherche et développement et a les plus hauts niveaux d'accessibilité multimodale.

Bien que cette configuration ne changera pas rapidement, les taux de croissance du PIB au cours de la période 1995-2003 montrent que des processus de rattrapage se mettent en place. En particulier, certaines régions d'Irlande, de Grèce, d'Espagne, du Portugal et des Etats membres qui ont rejoint l'Union en 2004 présentent des taux de croissance élevés. Si ceux-ci se maintiennent, l'Europe pourrait évoluer en direction d'un modèle de développement territorial plus équilibré. Cependant, ce processus de rattrapage pourrait prendre de nombreuses années (voir chapitre 3.1).

A long terme, l'élargissement du « Pentagone » et l'émergence d'agglomérations urbaines fortes dans les périphéries pourraient contribuer à augmenter la cohésion territoriale.

### 2.1.1 L'extension du centre

Le « Pentagone », centre du pouvoir européen, s'étend, mais tous les espaces à l'intérieur de celui-ci ne présentent pas les caractéristiques positives attribuées généralement au centre européen.

Le phénomène d'extension ou de diffusion du centre est le plus notable dans le cas des agglomérations urbaines perçues comme des moteurs du développement économique. Alors que beaucoup des agglomérations urbaines les plus fortes d'Europe sont situées dans le « Pentagone », d'autres comme Rome, Vienne, Bratislava, Prague, Berlin, Manchester ou Copenhague sont très proches de ce centre.

L'analyse des espaces urbains fonctionnels d'après leur population et leur importance en termes de (1) entreprises privées et sièges de sociétés, (2) plateformes de transport, (3) universités, (4) centre d'administrations publiques et (5) centre industriel illustre ce phénomène d'extension du centre. En se basant sur leurs fonctions et leur importance, les espaces urbains peuvent être divisés en (a) « espaces métropolitains européens de croissance » (*Metropolitan European Growth Areas*, MEGAs), (b) espaces urbains nationaux ou transnationaux et (c) espaces urbains régionaux ou locaux (voir la carte 1 et le chapitre 5.1 pour plus d'information sur le système urbain).

Les analyses révèlent qu'à présent les limites du centre européen doivent être définies de façon plus large ; les extrémités de ce « Pentagone élargi » devraient être Paris, Gênes, Venise, Berlin et Manchester. On peut néanmoins dépeindre le processus d'intégration d'une autre façon, en le décrivant comme l'extension du centre le long de corridors agissant comme axes de développement. L'un de ces corridors est au Royaume-Uni et s'étend des West Midlands jusqu'à Manchester. Un autre atteint l'Europe centrale et orientale et un troisième va jusqu'au sud de l'Italie.

Il est aussi important de reconnaître que tous les espaces situés à l'intérieur du Pentagone ne se caractérisent pas par des PIB élevés, des populations denses et une forte accessibilité multimodale. La faible performance au cœur du centre européen d'une grande partie du nord-est de la France et du sud de la Belgique ajoutée à la puissance de régions périphériques met

en évidence la nécessité de sortir de l'idée simpliste selon laquelle le centre et le bien-être économique sont une seule et même chose.

### *2.1.2 Les régions métropolitaines fortes de la « périphérie »*

Il existe un certain nombre de pôles dynamiques isolés en Europe, qui sont des moteurs économiques situés en dehors du Pentagone. On peut citer comme exemples Madrid, Barcelone et Athènes au sud ; Dublin à l'Ouest ; Stockholm, Helsinki, Oslo et Göteborg au nord ; Varsovie et Budapest à l'est.

Comme cela est évoqué dans le chapitre 5.2, chaque agglomération métropolitaine a des fonctions d'importance locale, régionale, nationale, transnationale, européenne ou mondiale. Cependant, seules 14 des 76 principales agglomérations ont une importance européenne ou transnationale dans les six domaines que sont les cinq fonctions urbaines évoquées précédemment et le tourisme. La plupart de ces 14 espaces urbains sont situés en dehors du Pentagone, ce qui souligne l'importance des villes européennes positionnées à l'extérieur du centre traditionnel.

Un certain nombre d'espaces urbains situés en dehors du Pentagone apparaissent également comme forts si l'on se réfère autant au PIB par habitant en 2003 qu'à la croissance de celui-ci entre 1995 et 2003.

Certains espaces n'appartenant pas au Pentagone dépassent même les performances de celui-ci dans un certain nombre de secteurs économiques importants. Par exemple, les pays nordiques sont leaders dans le domaine des TIC, alors que Malte, la Slovénie et l'Estonie comptent parmi les pays qui mènent le train dans le domaine du commerce à distance et électronique.

Les prévisions démographiques montrent que les espaces urbains et ruraux qui seront capables à l'avenir d'offrir des conditions de vie attractives seront les principaux pôles de croissance en termes de population. Certains espaces situés en dehors du centre entrent dans cette catégorie. Dans le même temps, certains espaces urbains anciens situés à l'intérieur du Pentagone sont confrontés à des phénomènes d'émigration et de vieillissement de la population.

## CARTE 1 : Principales structures économiques du territoire européen

Taux de croissance moyen annuel du PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat entre 1995 et 2003 \*

\* De 1998 à 2003 pour la Roumanie

Espaces urbains fonctionnels

Espaces métropolitains européens de croissance (MEGAs)

Espaces urbains aux fonctions nationales ou transnationales

Espaces urbains aux fonctions régionales ou locales

Autoroutes d'importance européenne

Le réseau des espaces urbains fonctionnels est une structure importante du territoire européen. Un projet de l'ORATE en cours développera les travaux sur leur classification. De nouveaux résultats sont disponibles depuis fin 2006.

L'une des principales conclusions de l'analyse des agglomérations métropolitaines européennes est l'importance de leur spécialisation fonctionnelle. En particulier, les petites comme les grandes agglomérations à travers toute l'Europe peuvent être des acteurs clefs pour certaines fonctions particulières et peuvent accroître leur importance dans le temps grâce à de nouvelles formes de coopérations et en tirant profit de leurs avantages comparatifs. A long terme, cela peut contribuer à une polycentricité accrue et à plus de cohésion territoriale au niveau européen.

### **2.2 Les villes de dimension moyenne : des moteurs de développement importants**

L'équilibre territorial est aussi une question qui se pose aux niveaux transnational et national. A cette échelle, les villes petites et moyennes, ou SMESTOs<sup>7</sup>, sont particulièrement

---

<sup>7</sup> NDT : SMESTO = *Small and medium sized towns*

importantes puisqu'elles peuvent par exemple contribuer à réduire les déséquilibres nationaux ou à renforcer les grandes zones rurales ou semi-rurales.

La spécialisation fonctionnelle est un concept clef pour l'analyse et le développement des villes petites et moyennes. Alors que beaucoup de grands espaces urbains sont en mesure de maintenir un nombre élevé de fonctions avec un rayonnement territorial important, les villes petites et moyennes se spécialisent souvent dans un nombre limité de domaines.

Les villes petites et moyennes peuvent contribuer à un développement plus équilibré de trois façons différentes, en fonction du contexte territorial considéré (voir chapitre 5.3).

Le premier cas est celui des villes petites et moyennes situées à l'intérieur ou sur les franges d'agglomérations plus grandes. Ces villes peuvent contribuer à l'élargissement de l'agglomération principale, à la fois en proposant des fonctions particulières et en permettant à l'ensemble d'atteindre la masse critique nécessaire pour le développement d'autres services. Une bonne intégration peut même contribuer à renforcer la position internationale de l'agglomération

Le second cas correspond aux villes petites et moyennes qui sont proches les unes des autres, mais qui ne sont pas dominées par une agglomération majeure. L'exemple de la région dite du « triangle » au Danemark (voir encadré) montre qu'une coopération étroite entre les villes peut, dans ce type de cas, contribuer à un développement équilibré au niveau national. Une utilisation stratégique des synergies, des complémentarités et de la concurrence entre les villes proches peut leur permettre d'accroître leur importance régionale.

Le troisième cas correspond aux villes petites et moyennes situées dans des zones plus périphériques et rurales. Celles-ci peuvent se comporter en moteur économique pour un territoire plus vaste et servir de centre de services pour l'arrière-pays rural. Une ville qui est hautement intégrée avec les territoires environnants peut être un catalyseur pour son propre développement comme pour celui de ses environs, en tirant pleinement profit des ressources de l'ensemble de la région.

**La coopération entre villes petites et moyennes dans la région du « Triangle »**

Les huit municipalités danoises de la région dite du « Triangle » (Borkop, Fredericia, Kolding, Lunderskov,

Middelfart, Vamdrup, Vejen et Vejle) se voient elles-mêmes collectivement comme la plus grande « ville » ouverte et écologique du Danemark. Chacune des 8 villes a ses propres caractéristiques et fonctions et forme une partie, grande ou petite, de la communauté urbaine. Ces villes sont liées par leur intérêt commun à développer leur prospérité et leur bien-être, et à améliorer leur environnement et les conditions de vie dans la région. Il y a une interaction dynamique entre elles – commercialement, mais aussi pour ce qui concerne l'utilisation des institutions culturelles et éducatives des unes et des autres.

Ensemble, les huit municipalités, où résident 225000 habitants, peuvent assurer des tâches qu'il ne serait pas possible de réaliser individuellement. Un exemple est la mise en place de cours de niveau universitaire. La région du « Triangle » a ainsi une importance équivalente à des villes danoises plus grandes telles que Odense ou Arhus, ce qui a conduit le gouvernement danois à la désigner comme une ville polycentrique d'importance nationale.

Ces deux derniers types de villes petites et moyennes peuvent avoir un bon potentiel de développement si elles concentrent leurs efforts de façon sélective dans les domaines territoriaux leur offrant des avantages comparatifs. La spécialisation dans un seul secteur d'activité peut procurer un haut niveau de compétitivité. Ainsi, nombre de villes petites et moyennes ont un profil avantageux en termes de recherche et développement et un rang élevé dans leur domaine de spécialisation. Oulu en Finlande et Braunschweig en Allemagne sont des exemples de ce type de villes.

Les réussites des villes petites et moyennes peuvent être un contrepoids aux tendances à la concentration. Elles ont des potentiels de développement et des possibilités particulières à l'intérieur de leur territoire et dans un contexte élargi qui peuvent contribuer à la cohésion territoriale. Ces villes peuvent même devenir des centres d'expertise d'importance internationale pour des fonctions particulières si elles sont en mesure d'identifier des niches où elles peuvent être fortes et développer de bonnes stratégies.

### **2.3 Les relations urbain-rural comme clef d'un développement équilibré**

La dichotomie urbain-rural est une approche ancienne des divisions territoriales, avec des espaces ruraux perçus comme défavorisés et économiquement faibles. La question de savoir si cette vision est toujours valide est fondamentale pour la cohésion territoriale au niveau régional.

Or, la diversité des espaces ruraux est aussi importante que celle des espaces urbains. Dans les deux cas, il existe des espaces prospères et des espaces défavorisées. Par exemple, Glarus en Suisse et les îles Aland en Finlande sont des espaces ruraux avec un PIB par habitant que beaucoup d'espaces urbains envieraient. Ceci souligne la nécessité d'une meilleure compréhension des conditions territoriales et des processus amenant à la réussite économique.

Ensuite, le caractère strict de la connexion entre les espaces ruraux et l'agriculture doit être remis en question. Les analyses de l'utilisation des sols montrent que beaucoup d'activités agricoles se développent à proximité des espaces urbains et même à l'intérieur des grandes régions urbaines.

Enfin, les différents types d'espaces ruraux et de relations qu'ils entretiennent avec les espaces urbains offrent des possibilités de développement variables :

(a) Certains espaces ruraux ont une relation de symbiose avec les espaces urbains proches. Les frontières physiques et fonctionnelles des espaces urbains et ruraux deviennent floues, alors que les interdépendances deviennent plus complexes et dynamiques. Il y a des flux structurels et fonctionnels de population, de capital, de biens, d'information, de technologie et de styles de vie entre les espaces urbains et ruraux. La population de ces espaces périurbains croît régulièrement, ce qui implique aussi des problèmes liés à l'étalement urbain.

(b) Certains espaces ruraux ont en leur sein des villes qui jouent le rôle de pôles de développement offrant l'accès à des services variés, particulièrement dans les zones peu peuplées. La diversification en cours de l'économie rurale dans de nombreux espaces accroît l'importance de ces villes pour leurs espaces ruraux.

(c) Les espaces ruraux dans les zones périphériques sont confrontés à des défis démographiques divers et requièrent une évaluation des possibilités de développement et des potentiels territoriaux.

Les facteurs tangibles, comme les ressources naturelles et humaines, les investissements, les infrastructures et locaux commerciaux, sont traditionnellement perçus comme les principaux déterminants de la performance économique. Cependant, il y a une reconnaissance croissante du fait que des facteurs moins tangibles ont aussi de l'importance. Ceux-ci incluent

localement différents types de paramètres sociaux, culturels, institutionnels, environnementaux et de capital-savoir qui contribuent à la richesse territoriale et sont à la base du développement régional (voir chapitre 10.2). La diversification de la base économique des espaces ruraux au-delà de l'agriculture et du tourisme illustre cela. Certains espaces ruraux ont le potentiel pour produire des énergies renouvelables, un secteur économique qui se développe au fur et à mesure que la technologie progresse et que les prix de l'énergie augmentent (voir chapitre 9.3).

La capacité entrepreneuriale locale est vitale pour faire fructifier les potentiels territoriaux des espaces ruraux. Alimenter et encourager l'esprit d'entreprise dans les espaces ruraux peut permettre à ceux-ci d'aller dans le sens d'un développement plus équilibré et contribuer à la cohésion territoriale.

En dépit de ces potentiels, certains espaces ruraux sont confrontés à des problèmes sérieux. Le déclin démographique et le vieillissement vont s'accroître dans beaucoup d'espaces ruraux. Les réseaux de transport y sont souvent insuffisants et l'augmentation des prix de l'énergie sera ressentie plus sévèrement dans les espaces ruraux que dans les zones plus urbanisées.

Une meilleure compréhension des possibilités de développement, tenant compte de l'importance de l'esprit d'entreprise, et les intégrations ou partenariats urbain-rural peuvent aider à faire avancer la cohésion territoriale au niveau régional au bénéfice autant des espaces urbains que ruraux.

## **2.4 Les difficultés posées à la cohésion territoriale**

En fonction du contexte territorial, les grandes agglomérations, les villes petites et moyennes ainsi que les espaces ruraux peuvent offrir de bonnes possibilités de développement aux entreprises et des conditions de vie attractives pour les citoyens. De fait, les tendances à une cohésion territoriale accrue peuvent être renforcées par les stratégies régionales qui se concentrent sur la spécialisation fonctionnelle, qui encouragent l'esprit d'entreprise et qui agissent en faveur du développement des PME.

Alors que les déséquilibres dans le modèle de développement des territoires existant en Europe ne seront pas effacés rapidement, l'extension du centre, le renforcement des

plateformes urbaines internationales à travers toute l'Europe, l'émergence de villes petites et moyennes en tant que centres internationaux spécialisés dans des fonctions d'excellence et celles de régions rurales attractives montrent le chemin à suivre aux décideurs politiques pour réaliser une meilleure répartition de la croissance.

Il y a des potentiels de développement à travers les rassemblements de villes proches et/ou éloignées travaillant sur la base de leurs complémentarités fonctionnelles. La coopération territoriale pourrait donc avoir un rôle à jouer.

En même temps, un certain nombre de tendances mettent en avant une concentration territoriale croissante.

Avant tout, les forces du marché poussent fortement à la concentration de certaines fonctions et services. Le risque est que les richesses diminuent, que les espaces déclinent et que la diversité des potentiels territoriaux en Europe soit amoindrie. Des disparités croissantes à l'échelle européenne pourraient en résulter. Bien que les disparités entre pays semblent appelées à décroître à l'avenir, les disparités entre régions d'un même pays pourraient augmenter. Cette tendance apparaît avec évidence dans la plupart des pays ayant rejoint l'UE en 2004, où l'on observe une concentration croissante des activités et de la population dans les agglomérations capitales et leurs alentours.

Dans l'ensemble, les tendances démographiques mettent en avant une polarisation croissante. Il y a un mouvement des jeunes ménages et des retraités en direction des agglomérations dynamiques et des espaces urbains et ruraux attractifs au climat plaisant et offrant de bonnes conditions de vie, pendant que d'autres espaces urbains et ruraux doivent affronter les changements structurels et les pertes démographiques. Ces tensions s'accroissent, et pourraient mettre en danger le maintien des services de base et donc des conditions de vie dans les régions où les problèmes de vieillissement de la population sont exacerbés par l'émigration des jeunes.

La proportion de la population en âge de travailler devrait différer de façon marquée suivant les régions, la même chose étant vraie en ce qui concerne les migrations. Certains espaces sont confrontés à la perspective de devenir chaque fois plus des zones d'émigration, alors que

d'autres seront des zones d'immigration, dépendant d'une immigration constante permettant d'alimenter le marché du travail et de maintenir un profil démographique plus jeune.

L'augmentation des prix de l'énergie pourrait aussi accroître les disparités entre les régions. Les régions dont la production nécessite beaucoup d'énergie sont vulnérables lorsque les prix augmentent. Mais il y a aussi des régions en Europe qui pourraient profiter d'une hausse des prix de l'énergie. En fonction des richesses territoriales en présence, la production d'énergies alternatives pourrait devenir plus profitable et contribuer à la création d'emplois et à la croissance économique dans les régions remplissant des conditions favorables.

La hausse des prix de l'énergie affecte aussi le secteur des transports. Elle peut renforcer les dichotomies centre-périphérie et urbain-rural. Indépendamment de la question des coûts, les principaux réseaux de transport actuels renforcent les concentrations de population et d'activités existantes, principalement en raison de leur qualité et des lacunes des réseaux secondaires.

Un certain nombre de facteurs sociaux contribuant au développement, tels que les répartitions de l'emploi et des revenus, les niveaux d'éducation et de formation, le logement et l'accès aux services sociaux, varient entre les territoires. Par exemple, il y a des distinctions en termes d'éducation entre le centre, le nord, le sud, l'est et entre les espaces urbains et ruraux. Les différences sont évidentes dans le domaine de l'âge de sortie du système scolaire, mais aussi dans ceux de la formation tout au long de la vie et de la littérature digitale. Ces facteurs ont des impacts directs sur les qualifications sur le marché du travail et sur l'inclusion sociale, et donc les populations des différentes régions ne sont pas également « préparées au futur ».

La qualité environnementale est un autre aspect de l'attractivité des territoires à être fortement affecté par les développements actuels. La détérioration de la qualité environnementale implique souvent une dégradation des conditions de vie et des difficultés croissantes pour attirer la main d'œuvre qualifiée vers un espace donné. Actuellement, il y a des disparités à travers l'Europe en termes de pollution, de consommation des sols et de préservation des paysages et du patrimoine naturel. De telles différences pourraient bien devenir plus importantes dans les choix futurs d'installation des entreprises et des personnes.

En résumé, il y a des types très différents de territoires à travers l'Europe, chacun avec leurs potentiels propres. Sur le long terme, la diversité peut être une base sur laquelle se bâtirait la cohésion territoriale. Cependant, il y a aussi des tendances qui pointent dans la direction opposée, vers une Europe aux disparités croissantes entre et à l'intérieur des régions.

#### **Résultats clés pour l'aide à la décision politique**

- Le centre européen s'élargit. Les développements économiques et urbains actuels montrent que le centre de l'Europe s'étend le long de plusieurs corridors. Il y a des signes qui indiquent que la traditionnelle image de type centre-périphérie de l'Europe est en train de se faire supplanter par un modèle de développement des territoires plus équilibré.
- Il y a des espaces métropolitains forts situés en dehors du centre européen. Les grandes agglomérations comme les villes petites et moyennes positionnées à l'extérieur du centre sont des nœuds importants pour le développement européen. Beaucoup d'entre elles sont des moteurs économiques et certaines ont même des performances supérieures à celles d'espaces urbains du centre.
- Les tendances globales menacent la cohésion territoriale. Les disparités entre les régions européennes ont tendance à être accrues par la concentration dans les domaines économiques, démographiques et énergétiques et par les déséquilibres dans les systèmes éducatifs et de transport.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports ORATE 1.1.1/Polycentricité, 1.1.2/Relations urbain-rural, 1.1.4/Démographie, 1.2.2/Services et réseaux de télécommunications, 1.4.1/Rôle des villes petites et moyennes, 1.4.2/Aspects sociaux, 1.3.3/Patrimoine culturel, 2.1.1/Impact territorial des politiques de transport, 2.1.4/Impact territorial des politiques énergétiques européennes, 2.4.2/Zooms, 3.3/Stratégie de Lisbonne.

### **CHAPITRE 3 : LES REGIONS COMPETITIVES EN EUROPE**

Beaucoup de régions européennes ont des économies fortes, sont bien intégrées dans les réseaux internationaux et disposent d'entreprises et de mains d'œuvre qui sont compétitives à l'échelle mondiale. Cependant, toutes les régions n'apportent pas une contribution importante

à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Quelles sont les performances des régions européennes, et qu'est-ce qui les rend compétitives ?

### **3.1 Les endroits où il faut être**

La réussite économique d'une région peut être évaluée de nombreuses façons, par exemple par son PIB, ses performances pour les indicateurs de Lisbonne ou le nombre de sièges d'entreprises multinationales qui s'y trouvent.

#### *3.1.1 Les disparités européennes et mondiales en termes de PIB*

Durant les 50 dernières années, le PIB par habitant a crû de façon substantielle à l'échelle mondiale. Il a augmenté à travers toute l'Europe, mais beaucoup de pays situés à l'extérieur de l'Europe ont connu une croissance encore plus rapide au cours des 50 années passées. Ainsi, la part européenne du PIB mondial a diminué.

A l'intérieur de l'Europe, il y a des différences considérables dans la distribution régionale du PIB. Les régions dont la valeur du PIB par habitant était en 2003 au-dessus de la moyenne se situaient essentiellement dans l'espace qui va de Rome à l'Irlande en passant par la France, qui continue en direction de l'Ecosse et des pays nordiques et qui relie ces derniers à l'Allemagne de l'Ouest et à l'Autriche pour finir de nouveau en Italie centrale. Un regard plus précis révèle aussi que les plus hautes valeurs de PIB par habitant se concentrent en général dans les agglomérations urbaines ; les valeurs sont souvent supérieures dans les agglomérations mêmes que dans les espaces qui les entourent, comme c'est le cas par exemple pour Budapest, Lisbonne, Prague, Madrid et Bratislava.

Il est important de prendre en compte les tendances qui se cachent derrière l'image ponctuelle de 2003 et d'identifier les régions où le taux de croissance du PIB est le plus élevé. Entre 1995 et 2003, des taux de croissance du PIB supérieurs à 65 % ont été observés en Irlande, Estonie, Lettonie et Lituanie. De plus, plusieurs régions dans l'est et le sud de l'Europe (Slovaquie, Slovénie, Pologne, Grèce, Hongrie, Espagne, Roumanie et Portugal) ont eu des taux de croissance que peu de régions du centre ont atteint. Le développement et le rattrapage de ces régions de la périphérie peut contribuer à une plus grande cohésion. Cependant, ces taux de croissance relativement élevés doivent être lus avec précaution : bien que les

pourcentages soient élevés, les niveaux de départ sont bas et la croissance annuelle mesurée en euros par habitant est toujours relativement basses dans ces espaces si on la compare à celle du centre et du nord de l'Europe.

### *3.1.2 Critères de Lisbonne : la division nord-est/sud-ouest.*

La stratégie de Lisbonne renouvelée a pour objectif de favoriser la compétitivité de l'UE afin d'en faire la première économie de la connaissance mondiale. Elle donne une vision multi-facette de la notion de compétitivité. Il y a des divisions nord-est et sud-ouest.

Le Conseil européen et la Commission se sont mis d'accord sur une liste de 14 indicateurs pour mesurer les progrès de ce programme.

Les régions qui obtiennent de bons résultats lorsque l'on combine ces 14 indicateurs se situent dans un arc passant par le sud de la Finlande, la Suède, le Danemark, le nord de l'Allemagne, les Pays-Bas, l'East Anglia, Bruxelles, le Luxembourg, la Suisse, le sud de l'Allemagne l'Autriche, la République Tchèque, Bratislava et Budapest.

#### **Les 14 indicateurs officiels de Lisbonne :**

1) PIB/habitant ; 2) PIB/actif employé ; 3) Taux d'emploi ; 4) Taux d'emploi des travailleurs âgés ; 5) Dépenses brutes en recherche et développement ; 6) Niveaux d'éducation des jeunes  
7) Niveaux comparatifs des prix ; 8) Formation brute de capital/PIB ; 9) Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux ; 10) Dispersion des taux d'emploi régionaux ; 11) Taux de chômage de longue durée ; 12) Evolution de l'intensité de la consommation énergétique de l'économie ; 13) Evolution des émissions de gaz à effet de serre et 14) Evolution du volume du transport de fret relativement au PIB.

La répartition territoriale en termes de performance de Lisbonne correspond clairement à celle des principaux espaces urbains et de l'accessibilité. En d'autres termes, les régions avec de bonnes performances de Lisbonne tendent à compter en leur sein des agglomérations urbaines importantes et à avoir une bonne accessibilité. Les disparités à l'intérieur de nombreux pays entre la région capitale et le reste du pays est aussi mise en évidence.

Cependant, une certaine prudence est nécessaire lorsque l'on analyse la répartition territoriale en fonction des indicateurs de Lisbonne puisqu'ils se concentrent grandement sur la mesure du niveau actuel de l'économie. Seulement deux indicateurs environnementaux sont pris en compte et les deux mesurent une évolution (celle de l'intensité de la consommation énergétique de l'économie et celle des émissions de gaz à effet de serre) plutôt que le niveau absolu présent. Or la focalisation sur l'évolution défavorise les espaces qui ont déjà réalisé des efforts importants par le passé dans ce domaine.

### *3.1.3 La forte concentration des centres de décision économiques*

L'emplacement des sièges des entreprises multinationales montre un très haut niveau de concentration du pouvoir économique – supérieur même à celui de la richesse. Le nombre de sièges de grandes entreprises est aussi un indicateur de l'attractivité et de la compétitivité d'un espace donné.

La plupart des sièges des entreprises européennes faisant partie de la liste des 2000 plus importantes au monde (établie par Forbes en 2005) se situent dans l'espace allant du nord de l'Angleterre à l'Italie centrale en passant par le Benelux, l'Allemagne et la Suisse. A l'intérieur de ce vaste espace, Londres et Paris sont les principaux nœuds, mais le Randstad (Amsterdam-Rotterdam) n'est pas très loin derrière. Dans les grandes capitales situées en dehors de cet espace, les sièges de multinationales sont moins nombreux et moins souvent présents. Madrid, Stockholm et Helsinki sont les principaux nœuds en dehors du centre. Munich se distingue comme l'une des rares villes à avoir un grand nombre de sièges sans être une capitale. En Europe centrale et orientale, Prague et Budapest comptent quelques sièges de multinationales.

De nombreuses caractéristiques spatiales sont par ailleurs le reflet des structures économiques et urbaines nationales. En France, presque tous les sièges de multinationales se trouvent à Paris, reflétant la structure urbaine française centralisée. Le contraste est grand avec le modèle allemand, où le système urbain polycentrique fait que les sièges se répartissent entre plusieurs grands espaces urbains comme Hambourg, Düsseldorf, Francfort, Berlin, Stuttgart et Munich. L'emplacement des sièges des multinationales en Grande-Bretagne renvoie au modèle centralisé français, mais quelques sièges se trouvent en dehors de Londres, dans des villes comme Manchester, Birmingham et Newcastle. En Italie, mis à part une concentration à

Turin, Milan et Rome, on est en présence d'un système dispersé, notamment dans le domaine des services financiers spécialisés.

Les comportements en termes de localisation du secteur privé peuvent être décrits de façon concise : les entreprises ont tendance à installer leurs sièges dans des endroits dont l'accessibilité élevée et situés à proximité de leurs prestataires de services.

### **3.2 La dimension territoriale en soutien de la stratégie de Lisbonne**

Les théories économiques actuelles proposent plusieurs solutions pour améliorer la compétitivité régionale. Toutes reconnaissent que les politiques doivent être adaptées à la situation concrète de chaque région. Les facteurs clefs de compétitivité mis en avant par ces théories sont :

- La diversité-spécialisation économique, l'accessibilité-connectivité et le capital humain, qui sont traditionnellement considérés comme les clefs du développement et du succès économique.
- Les capacités de **regroupement**, qui se trouvent au centre de théories plus récentes soulignant l'importance des synergies, des métiers créatifs, de l'innovation, de la qualité de vie et de l'environnement urbain pour attirer la main d'œuvre hautement qualifiée.
- Les capacités à placer sur le long terme, à inclure et à réaliser les projets, auxquelles s'intéressent les théories de la gouvernance.

Ces facteurs conditionnent et influencent le degré de compétitivité d'une région. Chaque région ou ville combinera à sa manière un nombre plus ou moins important de ces facteurs, et peut se concentrer sur ses avantages comparatifs potentiels par rapport aux autres régions. Cependant, générer de l'innovation, les connaissances implicites et une confiance mutuelle entre les acteurs impliqués est important.

Dans les paragraphes qui suivent, les différences territoriales en termes de recherche et développement, de créativité, de TIC et de capital humain vont être analysées.

#### *3.2.1 La concentration des efforts de recherche et développement dans le centre et le nord*

L'innovation est un processus itératif se basant sur les résultats des activités de recherche et de développement qui, à son tour, nourrit et alimente les procédés et la production de nouvelles recherches et innovations. Dans beaucoup de pays, les dépenses en recherche et développement se concentrent dans les régions capitales. Par exemple, en Autriche, en République Tchèque, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie et au Portugal, la moitié des seules régions de tête compte la moitié des dépenses en recherche et développement de l'ensemble pays. En France, 45 % des dépenses nationales en recherche et développement sont concentrées en Ile-de-France, suivie par Rhône-Alpes avec 10 %.

L'importance de ce secteur dans une économie régionale peut être mesurée par ses dépenses brutes en recherche et développement (DBRD). Celles-ci varient considérablement entre régions d'un même pays et sont généralement concentrées dans quelques unes d'entre elles, le plus souvent situées à proximité de la capitale. Les variations régionales sont particulièrement élevées en Allemagne et en Finlande.

Lorsque l'on prend en compte à la fois l'importance des dépenses en recherche et développement et le nombre de chercheurs du secteur privé (entreprises du secteur des affaires), les données régionales montrent la faiblesse de la périphérie européenne, à l'exception des pays nordiques. Si l'on observe les régions une à une, on constate que les principaux espaces métropolitains d'Europe se situent dans des régions se situant au-dessus de la moyenne en termes de recherche et développement.

Le montant des investissements dans les activités de recherche et développement n'est cependant pas forcément corrélé à l'application de nouvelles idées et de résultats de recherches. Des informations supplémentaires sont nécessaires sur les innovations sociales, les modes de gouvernance et les coûts des transactions, qui tendent à être assez élevés en Europe.

Il est souvent avancé que la transformation des résultats de la recherche et des innovations en nouveaux produits et services est empêchée par la culture d'entreprise et universitaire européenne, par le caractère plutôt fragmenté de l'économie et le nombre limité d'acteurs majeurs. Cette fragmentation est fondamentalement territoriale et est liée à la diversité des institutions nationales, des langues et des systèmes de récompense existant en Europe. La

politique de recherche de l'UE et ses programmes-cadres sont une première tentative concertée de surmonter cette difficulté en liant recherche et développement et petites et moyennes entreprises.

### *3.2.2 L'importance des activités créatives dans les espaces urbains en général et certains pays en particulier*

L'innovation dépend de la création de nouvelles idées et concepts, et donc de la créativité et des entreprises créatives. La part des travailleurs locaux appartenant à des professions créatives et culturelles<sup>8</sup> donne une indication du degré d'importance de ces activités dans les économies locales.

Les parts les plus élevées de l'emploi dans le secteur culturel se trouvent dans des régions urbaines. Une fois encore, nombre d'entre elles sont des capitales (Bratislava, Budapest, Madrid, Paris, Prague et Vienne) ou des agglomérations situées aux Pays-Bas, en Allemagne et en Belgique. Certains pays montrent un haut degré de « créativité » ou de capacité à utiliser leurs richesses culturelles pour développer de grandes industries basées sur la connaissance. On peut citer comme exemples la Finlande (télécommunications), la Suède (design et électronique), les Pays-Bas (médias et édition) et la Suisse (design et architecture).

La part de l'emploi dans les professions culturelles est liée au PIB par habitant. La répartition spatiale de la carte 2 montre une certaine dispersion. La plupart des espaces ayant à la fois un haut niveau d'emplois dans le secteur de la culture et un PIB par habitant élevé sont dans le centre et dans le nord. Les régions ayant les meilleures performances se trouvent en Suisse, en Suède, au Danemark, aux Pays-Bas, en Finlande, au Luxembourg, en Allemagne, au Royaume-Uni et dans certaines régions de Norvège, d'Irlande et d'Espagne. Une observation plus précise révèle que c'est souvent dans les régions métropolitaines et dans les capitales que l'on trouve à la fois un haut niveau de métiers créatifs et un PIB par habitant élevé.

### *3.2.3 Les inégalités européennes et nationales dans l'accessibilité aux TIC*

---

<sup>8</sup> La définition des travailleurs locaux utilisée suit la classification internationale standard des activités (CISA) dont la liste des professions culturelles comprend 88 catégories allant de la gérance d'entreprises culturelles, de l'architecture, de l'écriture, de la danse, du chant, de l'enseignement de l'art, de la composition, de la décoration, de l'audiovisuel, de la mode et de l'artisanat jusqu'aux domaines de l'informatique, de la littérature et de la sociologie.

Dans la stratégie de Lisbonne, l'accès et l'utilisation des technologies modernes de l'information et des communications est un aspect clef de la compétitivité.

Certaines régions dans les pays du nord et dans le centre de l'Europe sont devant les autres en termes d'accessibilité aux TIC et d'avancement dans le cycle de la société de l'information. Les étapes de ce cycle sont (a) la préparation à l'utilisation des TIC, (b) l'équipement et l'utilisation des TIC, et (c) l'impact de l'utilisation. On peut mesurer et combiner ces trois aspects pour établir un indice de performance dans le domaine de la société de l'information (voir carte 3). Les espaces avec les valeurs les plus élevées de l'indice sont ceux qui sont le plus susceptibles de tirer bénéfice des impacts et du développement des innovations sur le terrain. De nombreuses régions avec des performances très élevées peuvent être trouvées au Royaume-Uni, dans les pays nordiques, en Allemagne et en Suisse. Les régions de Paris et de Madrid et quelques régions belges et néerlandaises ont également un indice très élevé. Les différences entre pays sont importantes, mais il y a aussi des inégalités intra-nationales considérables. Les régions périphériques semblent notamment avoir un indice inférieur à la moyenne de leurs pays respectifs.

Carte 2 : Professions culturelles et créatives et PIB par habitant

Légende :

Catégories régionales

Part des employés dans les professions culturelles et créatives en 2005 dans la population active totale – basse élevée

PIB par habitant en 2001 – bas élevé

0 : valeurs moyennes ( $x^2+y^2 < 0,752$ )

1 : PIB élevé & pourcentage élevé d'emplois culturels

2 : etc.

*3.2.4 Le capital humain dans le nord, le sud, l'est et le centre.*

Le capital humain est reconnu comme un élément important de la compétitivité économique, bien qu'il n'y ait à son sujet qu'une information régionale très limitée à l'échelle de l'ensemble de l'Europe. Il est toutefois possible d'utiliser les données sur l'éducation pour avoir une image à titre indicatif. Elles montrent d'une manière générale une division de l'Europe en quatre grandes zones : le nord, le sud, l'est et le centre. La formation tout au long de la vie est un exemple de facteur crucial pour la compétitivité. En 2001, 8,4 % de la population âgée de 25 à 64 ans de l'espace ORATE était en formation. Il y a cependant des variations territoriales considérables. Le taux était élevé dans toutes les régions de Finlande, de Suède, du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Les taux les plus bas se rencontraient en Bulgarie, en Roumanie ou en Grèce.

### **Les principales disparités territoriales en termes d'éducation**

#### Groupe du sud

Dans ce groupe, la proportion d'élèves quittant l'école tôt n'est pas négligeable. La durée moyenne de scolarisation est relativement basse et la formation tout au long de la vie n'est pas très développée. L'investissement dans le capital humain y est inférieur à la moyenne de l'UE, alors qu'il est corrélé avec les possibilités en termes d'emploi pour les travailleurs les moins qualifiés et la part des actifs ayant un emploi hautement qualifié.

#### Groupe du centre

Ce groupe inclut les pays du centre qui ont un nombre limité d'enfants quittant tôt l'école, qui garantissent une éducation secondaire à la majorité de la population et un investissement dans les ressources humaines d'environ 5 % de leur PIB. L'éducation et la formation des adultes y sont bien développées, minimisant les problèmes d'intégration au marché du travail pour les travailleurs peu qualifiés.

#### Groupe du nord

Les pays nordiques font le plus grand investissement dans l'éducation et la formation, ils ont de hauts niveaux d'instruction, la formation tout au long de la vie est très développée et ils ont un nombre réduit d'élèves quittant l'école tôt. Les niveaux d'éducation atteints améliorent le capital humain et favorisent la compétitivité et l'innovation.

### Groupe de l'est

Dans ce groupe, la performance en terme d'éducation est moyenne ou bonne. Cependant, les niveaux de formation ne correspondent pas aux besoins économiques actuels. Cela pose des problèmes car les systèmes de formation tout au long de la vie ne se sont pas encore développés.

### **3.3 Les espaces urbains, le centre et le nord de l'Europe sont en avance**

En général, le centre et le nord de l'Europe, ainsi que les agglomérations urbaines, semblent être en avance sur de nombreux aspects liés à la compétitivité. Parmi ceux-ci se trouvent l'éducation, la créativité, la recherche et le développement et les TIC. De façon très nette, les pays nordiques illustrent le fait qu'il est possible d'avoir un développement économique prospère et de très bonnes performances selon les critères de Lisbonne en dépit d'un positionnement en périphérie et d'une faible accessibilité.

L'Etat-nation demeure important, même dans le contexte de la mondialisation. Il a toujours une influence décisive sur l'économie de ses régions puisque les régulations, les taxes, le soutien à la recherche et les systèmes d'éducation restent largement déterminés à l'échelle nationale.

Enfin, comme le montre la réalité territoriale, les facteurs mentionnés ici ne sont pas les seuls à être déterminants pour la compétitivité. Il y a des régions dont la situation actuelle et prospective ne peut pas être expliquée par ces facteurs. Rome et Barcelone, par exemple, ont des caractéristiques plutôt mauvaises en termes de recherche, développement et TIC et seulement moyennes en termes d'accessibilité, et pourtant il ne fait aucun doute qu'elles sont des agglomérations phare. De la même manière, il y a des petits espaces urbains ou ruraux qui parviennent à dépasser de façon conséquente les attentes établies à partir des facteurs évoqués ici. Il existe ainsi différents exemples d'espaces qui ont des potentiels territoriaux différents de ceux mis en avant dans l'agenda de Lisbonne et qui savent les exploiter avec succès.

Indépendamment de l'aspect de la compétitivité auquel on s'intéresse, il a une dimension territoriale. Le cadre territorial conditionne fortement la compétitivité des différentes régions européennes, et donc la compétitivité de l'Europe dans son ensemble.

### Carte 3 : Croissance, impact et degré de préparation à la société de l'information

Légende :

Indice d'avancement de la société de l'information

Très bas – bas – modérément bas – modérément élevé – élevé – très élevé – données manquantes

#### **Degré de préparation à la société de l'information**

Ressources et capacité à utiliser les TIC

Richesse - Revenu disponible des ménages

Capacités/éducation – Ressources humaines dans les sciences et technologies

Adoption des technologies basiques – Ménages avec une ligne de téléphone fixe

#### **Progression de la société de l'information**

Disponibilité et utilisation des TIC

Ménages (Ménages dotés d'un PC ; Ménages dotés d'au moins un téléphone portable ; Ménages avec accès à internet ; Ménages avec un accès à internet avec haut-débit)

Entreprises (accès au haut-débit; entreprises avec accès à internet ; entreprises dotées d'un site internet)

#### **Impact de la société de l'information**

Incidences économiques de la société de l'information

Impact sur le marché du travail (emploi high-tech)

Activités innovantes (brevets dans les TIC)

#### **Résultats clefs pour l'aide à la décision politique**

- Les espaces métropolitains à forte accessibilité ont les meilleures performances selon les critères de Lisbonne. La répartition spatiale des 14 indicateurs officiels de

Lisbonne correspond clairement à celle des espaces urbains les plus importants et les plus accessibles.

- Des espaces moins urbanisés et accessibles ont aussi de très bonnes performances selon ces critères. Bien qu'en général les espaces urbains accessibles sont les leaders économiques, les pays nordiques apportent la preuve que des espaces moins urbanisés et moins accessibles peuvent être prospères.
- L'Etat-nation compte. Ses politiques et ses héritages historiques ont une influence significative sur le développement des régions européennes.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports ORATE 1.1.1/Polycentricité, 1.2.1/Services et réseaux de transport, 1.2.3/Société de l'information, 1.3.3/Patrimoine culturel, 1.4.2/Aspects sociaux, 2.1.2/Impact territorial des politiques de recherche et développement, 2.4.2/Zooms, 3.3/Stratégie de Lisbonne, 3.4.1/Europe dans le monde, et 3.4.2/Economie.

#### **CHAPITRE 4 : L'EUROPE EN TANT QUE REGION DU MONDE**

Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, le développement de l'Europe, de ses villes et de ses régions ne peut pas être complètement compris sans analyser les liens de l'Europe avec le reste du monde. Ce chapitre ajoute un quatrième niveau, le mondial, à l'approche à « trois niveaux » de l'ORATE (voir chapitre 1.2). Cela implique de regarder à « l'extérieur », pour voir comment les grandes régions du monde, les pays et les villes sont liées à l'Europe, mais aussi de regarder « à l'intérieur », en analysant comment les villes et régions européennes sont connectées à différentes parties du monde.

En suivant cette logique, ce chapitre traite (1) du poids de l'Europe dans le monde, (2) des grandes régions mondiales et de leurs relations avec l'Europe, (3) de l'Europe et de son voisinage, et (4) de relations des villes et régions européennes avec le reste du monde ; Enfin, (5), la partie « défis de la mondialisation » aborde les questions sociales, économiques et écologiques liées à celle-ci.

ORATE 2006 a seulement exploré quelques aspects de cette importante question des relations mondiales. Beaucoup de questions attendent toujours des réponses et restent à étudier dans le cadre d'ORATE 2013.

#### 4.1 Le poids de l'Europe dans le monde

Il y a 50 ans, les 6 membres fondateurs de la Communauté européenne représentaient à eux seuls 21 % de l'économie mondiale. Les 25 Etats membres<sup>9</sup> ne pèsent en tout que 20 %. La tendance est la même en ce qui concerne la population. Avant que les taux de natalité commencent à chuter, l' « Europe des 9 »<sup>10</sup> comptait environ 6 % de la population mondiale au début des années 1960. L'Union européenne regroupe toujours à peu près la même part de la population mondiale, à la différence près qu'elle se compose maintenant de 25 Etats membres<sup>11</sup>. En PIB comme en population, l'Europe a une croissance moins rapide que le reste du monde.

*Figure 1 : Evolution de la part de la population et du PIB mondiale de l'UE (1950-2020).*

Pour pouvoir comparer l'Europe aux autres grandes régions du monde, de telles « grandes régions du monde » (dont l'Europe) doivent être définies. Ce n'est pas facile, et il n'existe pas de définition simple et indiscutable.

D'un point de vue géo-économique, le monde peut être vu comme une triade composée de trois pôles économiques majeurs : l'Amérique du nord, l'Europe et l'Asie orientale. L'Amérique du nord peut être décrite comme monocentrique (Etats-Unis), l'Europe comme polycentrique (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, etc.) et l'Asie orientale basiquement bipolaire (Japon-Chine). Symétriquement à ces trois pôles situés dans l'hémisphère nord, il existe trois pôles mineurs dans l'hémisphère sud : l'Amérique du sud (Brésil), l'Afrique du sud et l'Océanie (Australie). Enfin, il existe un certain nombre de pôles émergents comme l'Asie du sud (Inde) ou l'Asie du sud-est (ASEAN).

En termes de coopération territoriale à l'échelle mondiale, les voisinages des principaux centres géo-économiques, et en particulier des pôles majeurs (Amérique du nord, Europe, Asie orientale), ont un intérêt certain.

---

<sup>9</sup> NDT: le texte original a été publié avant l'entrée officielle de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union le 1er Janvier 2007.

<sup>10</sup> NDT: Les 6 membres fondateurs, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark.

<sup>11</sup> NDT: le texte original a été publié avant l'entrée officielle de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union le 1er Janvier 2007.

L'Europe a des voisinages plus ou moins clairement définis dans trois directions géographiques (est, sud-est et sud), chacune correspondant à un type différent de voisinage.

Les disparités entre l'Europe et l'Afrique sont les plus importantes. Les liens économiques actuels réels entre eux sont plutôt faibles si l'on se place dans la perspective européenne (même s'ils ne le sont pas nécessairement pour l'Afrique). Pour donner un exemple, les entreprises japonaises investissent quatre fois plus dans les pays en développement de leur voisinage que ne le font les européennes dans le leur, tandis que les entreprises états-uniennes investissent 6 fois plus dans les pays qui leurs sont voisins.

Donc les Etats-Unis et le Japon semblent faire mieux que l'Europe pour tirer bénéfice de l'intégration régionale nord-sud, avec le nord qui procure technologies et capitaux et le sud qui offre ses marchés émergents et sa main d'œuvre.

La fragmentation politique de la zone Europe-Afrique ressort et pourrait être un obstacle à son développement à l'échelle mondiale. Sa division en 113 Etats, alors que les Amériques n'en comptent que 29 et la zone Asie-Pacifique 26, fait que l'intégration et la coopération transnationale y sont des défis difficiles à relever. Bien sûr, la fragmentation politique en petits Etats-nations a permis de construire l'Union européenne. Cependant, l'actuelle UE ne compte que 25 des 113 Etats de la zone Europe-Afrique<sup>12</sup>.

Aucune autre région n'est aussi divisée que la zone Europe-Afrique et nulle part ailleurs l'écart socio-économique entre sous-régions est si important. L'Europe (Russie incluse) produit 27,3% du PIB mondial, l'Afrique du nord (Asie occidentale incluse) seulement 4,2%, et l'Afrique sub-saharienne simplement 2,7 %. D'autres indicateurs socio-économiques, comme la structure par âge, l'espérance de vie, etc., montrent des disparités plus importantes encore.

#### **4.2 Les régions mondiales et leurs relations avec l'Europe**

L'ORATE a aussi classé les pays de la planète en fonction du degré d'intensité de leurs relations avec l'Europe. Au lieu de prendre en compte la continuité et la proximité territoriale,

---

<sup>12</sup> NDT: le texte original a été publié avant l'entrée officielle de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union le 1er Janvier 2007.

cette typologie se base sur la proximité relationnelle en termes de réseaux et sur l'analyse des échanges.

En utilisant des techniques statistiques pour combiner l'information relevant de 18 thèmes, l'« aire d'influence européenne » dans le monde peut être décrite selon quatre critères. Ceux-ci sont l'accessibilité, les réseaux (langage commun et/ou liens historiques), les interactions (flux aériens et commerciaux) et les complémentarités (différents types de développement). La carte 4 classe les pays en quatre types principaux de situations stratégiques pour les relations extérieures de l'Europe.

#### Carte 4 : Aire d'influence dans le monde

Le type A comprend des pays qui sont situés dans le voisinage immédiat de l'espace ORATE. Ces pays ont une forte accessibilité et ont des niveaux d'interactions élevés, bien qu'il n'y ait pas de langage commun et que les liens historiques soient hétérogènes. D'un point de vue stratégique, ces pays forment un espace privilégié pour la politique de voisinage de l'UE et procurent des possibilités pour construire et développer un espace de coopération basé sur la proximité et les complémentarités.

Le type B combine des éléments de proximité géographique (au-delà du voisinage immédiat) et de complémentarités socio-économiques. Il est principalement constitué de pays africains.

Les types C et D identifient les grandes régions mondiales qui sont les plus éloignées de l'Europe et qui ont le moins d'interactions avec elles. La principale différence entre le type C et le type D réside dans les réseaux résultant de liens historiques et d'affinités linguistiques. Le type C réunit des pays qui, bien qu'éloignés de l'Europe, partagent avec elle une histoire ou un langage commun. Le type D correspond aux pays n'ayant pas de passé colonial et de langage commun qui les lient à l'Europe.

Ce sont les premiers résultats analytiques. Cependant, davantage de recherches appliquées sont nécessaires avant de pouvoir dessiner précisément les contours de l'Europe comme grande région mondiale.

### **4.3 L'Europe et son voisinage**

La question des relations de l'Europe avec ses voisins est un thème important qui demande davantage de recherches. Des situations différentes doivent être prises en compte : les candidats à l'entrée dans l'UE (Bulgarie, Roumanie, Turquie, ...) et les possibles futurs Etats membres (Balkans, Ukraine, ...) ; la Russie, les pays méditerranéens, le Maghreb, l'Afrique et l'Asie, le Moyen-Orient (Israël, Egypte, ...).

L'Europe est devenue un point focal fort pour son voisinage. Les analyses révèlent que l'Europe est un partenaire commercial majeur pour beaucoup de pays voisins de l'est et d'Afrique. Des liens historiques étroits rattachent certains pays à des pays européens. Par exemple, la France a une importance particulière pour l'Afrique de l'ouest et l'Afrique du nord.

Comme le montre la carte 5, les disparités économiques entre l'Europe et ses voisins sont immenses. Naturellement, cela incite de nombreuses populations jeunes et mobiles à essayer de partir à la recherche d'une vie meilleure en Europe. Personne ne sait exactement combien d'Africains ont essayé d'émigrer en Europe ces dernières années, ni combien ont périés en essayant de le faire. Certaines estimations affirment qu'au moins 4000 personnes venant de l'extérieur de l'Europe sont mortes au cours des 10 dernières années en essayant d'entrer dans l'espace Schengen.

#### **4.4 Les relations des villes et régions européennes avec le reste du monde**

Les villes assurent aujourd'hui les connexions internationales, ce sont en leur sein que se situent les nouvelles « frontières » mondiales. Les modèles de transport aérien ont été analysés pour identifier les « villes-porte »<sup>13</sup> européennes et étudier leurs connexions à travers le monde.

Le trafic aérien nous informe aussi sur d'autres activités et tendances importantes, comme le tourisme ou les voyages d'affaire. Il montre dans quels réseaux mondiaux l'Europe s'inscrit. Le trafic aérien est aussi un indicateur majeur des dynamiques territoriales européennes.

---

<sup>13</sup> NDT: "*Gateways cities*".

Beaucoup de différences régionales à l'intérieur de l'Europe sont liées aux voyages aériens autant à l'intérieur de l'Europe qu'entre celle-ci et le reste du monde.

*Carte 5 : Différences de PIB/hab. entre l'Europe et son voisinage en 2002*

La carte 6 représente les aéroports ayant des connexions mondiales. Elle a été réalisée en se basant sur le volume des interactions entre chaque aéroport de l'espace ORATE et le reste du monde. L'interaction est mesurée en prenant en compte le nombre de passagers et le nombre de kilomètres parcourus. Il y a de très grandes différences entre les aéroports selon ce critère. Par conséquent, la taille des cercles a été déterminée de sorte à ce que les très grands aéroports n'oblitérent pas tout sur la carte. Cependant, procéder ainsi signifie que la carte ne fait pas réellement ressortir l'ampleur des différences entre les grands et les petits aéroports.

Cependant, la carte ne représente pas seulement l'importance internationale relative des différents aéroports. Elle montre aussi avec quelles parties du monde ils sont (ou ne sont pas) fortement connectés, et d'où viennent et où vont les personnes utilisant ces plateformes internationales.

L'analyse statistique des données du trafic aérien a permis de révéler que les aéroports européens se partagent selon trois types principaux correspondant aux différents types de routes aériennes, qui peuvent elles-mêmes être subdivisées pour obtenir dix catégories en tout.

Les villes-portes globales (type A) se caractérisent par des liaisons de longue distance avec les parties les plus éloignées du globe. Londres, Paris, Amsterdam, Francfort, Zurich ne montrent donc pas d'orientation géographique particulière : elles sont connectées avec le monde entier. Même de plus petits aéroports (Shannon, Cracovie) ont ce type de caractéristiques. Cependant, d'autres sont plus spécialisées et servent de points de liaison avec des régions particulières du monde. Le meilleur exemple est Madrid, fortement tournée vers l'Amérique du sud.

Les types B et C se caractérisent par des connexions plus intra-européennes que mondiales. Dans le type B, on trouve les aéroports d'Europe du nord qui ont des liens importants avec l'Europe du sud, l'Afrique du nord et le Moyen-Orient. Les aéroports du type C ont des caractéristiques inverses : ce sont principalement des aéroports du sud de l'Europe ayant des

liens importants avec l'Europe du nord, mais aussi partiellement avec l'Afrique du nord et le Moyen-Orient.

#### **4.5 Les grands défis mondiaux : risques naturels, énergie et aspects sociaux**

L'Europe est une partie d'un monde qui sous de nombreux aspects est un tout, et l'intégration s'accélère. Elle partage un environnement global marqué par le changement climatique et par les risques naturels pouvant produire des désastres. De plus en plus, l'Europe a besoin d'appliquer une approche environnementale globale en se basant sur des données qui le sont tout autant.

L'Europe est aussi affectée par la demande croissante de pétrole, de gaz, de charbon, d'acier et autres matières premières. L'augmentation des prix de l'énergie a des impacts sur l'économie européenne et elle met en évidence la nécessité de stratégies innovantes afin de développer des modes alternatifs de production énergétique.

La stratégie de Lisbonne cherche à renforcer la compétitivité internationale en encourageant l'innovation et en construisant la « société de la connaissance ». Cette approche est considérée comme la réponse à la nouvelle division internationale du travail dans l'économie mondialisée. La mondialisation conditionne dans une large mesure les restructurations économiques et territoriales. Par exemple, les activités demandant une main-d'œuvre peu qualifiée et à bas salaires sont maintenant confrontées à la concurrence internationale des pays à bas coûts et sont délocalisées des pays avancés vers les pays émergents. En contraste, les régions et branches de l'économie qui alimentent le marché mondial en produits innovants, hautement spécialisés et de haute qualité (et souvent à prix élevés) ont profité de l'augmentation de la demande mondiale. Ce modèle de développement est au cœur de la stratégie de Lisbonne.

*Carte 6 : Les aéroports de rayonnement mondial en 2000*

Enfin, les Européens partagent cette planète qui s'urbanise rapidement avec beaucoup de populations différentes. Il s'agit d'une planète où les gens se déplacent plus que jamais, et aussi où les personnes prises au piège de la pauvreté sont plus nombreuses que jamais.

## **Résultats clés pour l'aide à la décision politique**

- L'UE a maintenu sa part de la population et du PIB mondial, mais seulement grâce aux élargissements successifs. Les taux de croissance de l'Europe et des pays qui la compose sont en dessous des moyennes mondiales, mais les élargissements de l'Europe ont fait remonter ses chiffres.
- Les espaces métropolitains ont des potentiels territoriaux divers en ce qui concerne les réseaux globaux. Ils sont les principaux nœuds européens des réseaux globaux et ont des potentiels divers pour développer des réseaux globaux efficaces, en les basant sur leurs liens historiques et sur des connexions particulières plus récentes avec certaines régions du monde.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports ORATE 1.3.1/Risques naturels, 3.2./Scenarios, et 3.4.1/Europe dans le monde.

## **CHAPITRE 5 : LES VILLES COMME MOTEURS DE DEVELOPPEMENT**

Les villes sont des incubateurs de culture et d'innovation, des mines de connaissance scientifique et de savoir-faire artistique, des centres de décision stratégiques et les moteurs de la croissance économique. Le système urbain européen a des villes globales, comme Paris et Londres ; des grands espaces métropolitains, comme Madrid et Munich ; et beaucoup de villes petites et moyennes. Les villes européennes représentent un capital d'une valeur inestimable.

La Commission européenne et les Etats membres se sont engagés à améliorer les performances économiques des villes et la qualité de la vie dans les espaces urbains. Les villes sont vitales pour les économies régionales, nationales et européennes.

Cependant, les villes rencontrent aussi des problèmes sociaux et environnementaux. Combiner l'amélioration de la compétitivité des villes avec les objectifs de cohésion sociale et de développement durable restera une question décisive pour les décideurs politiques de tous niveaux. Ce chapitre considère les villes comme des moteurs de développement à travers le territoire européen.

### **5.1 Les espaces urbains d'Europe**

Il y a différentes façons de définir les villes. Elles peuvent être vues comme des unités administratives, définies par les caractéristiques de leurs populations ou encore fonctionnellement (par leurs aires d'influence définies par les mobilités domicile-travail). Une approche basée sur leurs fonctions est la meilleure façon de comprendre comment les villes jouent un rôle moteur dans le développement des territoires.

En utilisant une telle approche, 1595 espaces urbains fonctionnels ont été identifiés à l'intérieur des 29 pays de l'espace ORATE (voir carte 1 dans le chapitre 2.1). Il y a une structure urbaine dense dans la partie centrale de l'Europe, partant du Royaume-Uni en direction des Pays-Bas, de la Belgique, de l'ouest de l'Allemagne et du nord de la France, et continuant vers l'Italie, la République tchèque, le sud de la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie.

## **5.2 La diversité des « espaces métropolitains européens de croissance »**

Lesquels de ces espaces urbains fonctionnels ont le potentiel pour agir comme un contrepoids au Pentagone et ainsi rendre le territoire européen plus polycentrique ? Un tel potentiel est plus susceptible d'être rencontré dans les espaces urbains qui ont une population importante, sont compétitifs économiquement (valeur ajoutée dans l'industrie), ont une base solide dans le domaine de la connaissance (le nombre d'étudiants d'université peut être une mesure de celle-ci), une bonne accessibilité (mesurée par leur nombre de passagers aériens et le volume de fret dans les ports), des centres de décision (évalués par le nombre de sièges d'entreprises comptant parmi les 1500 plus importantes d'Europe), et un accès aux administrations publiques (mesuré par le plus haut niveau d'administration publique représenté sur place).

En utilisant ces critères, 76 espaces métropolitains européens de croissance (MEGAs)<sup>14</sup> ont été identifiés à travers l'espace ORATE. Ils incluent les 29 capitales. Paris et Londres sont les villes européennes les plus grandes et plus compétitives. Elles agissent comme des points nodaux globaux. Cependant, seules 18 des 76 MEGAs sont situées dans le Pentagone. Madrid, Barcelone, Rome, Vienne, Copenhague et Stockholm ont de très bonnes performances.

---

<sup>14</sup> Metropolitan European Growth Areas (MEGAs)

Toutes les MEGAs n'ont pas de bonnes performances dans tous les domaines. Comme le montre la carte 7, seules 14 des MEGAs ayant de bonnes performances pour l'ensemble des six indicateurs sélectionnés (les cinq mentionnés précédemment et le tourisme, mesuré par le nombre de lits dans les hôtels) sont considérées comme ayant une dimension européenne ou transnationale. Ces villes sont Madrid, Rome, Vienne, Copenhague, Stockholm, Athènes, Budapest, Lisbonne, Amsterdam, Varsovie, Helsinki, Oslo, Dublin et Bruxelles. Il y a donc des centres urbains en dehors du Pentagone qui ont le potentiel pour agir comme des contrepoids.

Lorsque l'on observe la croissance du PIB par habitant des MEGAs sur la période 1995-2003, le potentiel réel des villes comme nœuds de développement polycentrique apparaît clairement. Même de petites MEGAs n'ayant pas de très bonnes performances (comme Cork, Tallinn, Riga, Vilnius et Séville) sont situées dans des régions qui ont eu des taux de croissance comptant parmi les plus élevés.

Les villes diffèrent, mais sont presque toujours très importantes à l'échelle régionale et/ou nationale. Par exemple, même les plus petites MEGAs de Pologne et de France sont importantes fonctionnellement en tant que pôle d'éducation supérieure, ce qui est une condition essentielle pour mettre en place l'économie de la connaissance.

Certaines des parties densément peuplées d'Europe, comme l'est et le centre de l'Allemagne et le centre de l'Angleterre, n'ont pas de MEGA. Cela peut être dû à la nature polycentrique de ces espaces, qui fait que les fonctions urbaines sont dispersées dans différentes villes proches les unes des autres.

L'analyse montre aussi qu'il existe entre les villes d'importants potentiels de complémentarité fonctionnelle susceptible de dynamiser leur compétitivité en s'engageant dans des coopérations territoriales productives.

### **5.3 L'Europe comme galaxie de villes petites et moyennes**

L'Europe est un continent de villes petites et moyennes, ou SMESTOs<sup>15</sup>. Soixante-douze pourcent de la population européenne vit dans des villes (définies administrativement) dont la population est inférieure à 100 000 habitants. Les SMESTOs sont donc importantes pour la compétitivité et la cohésion européenne.

Chaque ville est unique, mais pour les SMESTOs, cela peut signifier que trop peu d'attention est accordée à leur contexte régional. Pour exploiter leur potentiel, elles doivent prendre en compte leur « situation territoriale ». Cela implique de comprendre leur rôle vis-à-vis et leurs liens avec les espaces environnants, particulièrement les villes proches. Les stratégies de développement des SMESTOs dans les régions fortes économiquement peuvent ne pas fonctionner pour des villes similaires mais situées dans des régions plus en difficulté, et vice versa.

La Figure 2 montre trois types de relations : agglomérée (SMESTOs qui sont sur les franges d'une grande agglomération, agissant éventuellement comme cité-dortoir), en réseau (SMESTOs qui agissent comme nœuds d'un système polycentrique) et isolées (SMESTOs situées dans des régions peu peuplées et agissant comme des « villes points d'ancrage »). Ces différents types sont aussi évoqués dans le chapitre 2.2.

### *5.3.1 Le rôle des villes petites et moyennes*

En dépit de leur contribution essentielle à la compétitivité et à la cohésion à tous les niveaux, les SMESTOs sont souvent négligées par les politiques nationales, qui ciblent plus souvent les grandes villes et les questions rurales.

Le nouvel objectif de coopération territoriale a accru l'importance des SMESTOs dans la politique de cohésion, en particulier dans le domaine de la coopération transfrontalière. Les SMESTOs jouent un rôle prééminent dans le développement des espaces ruraux (voir chapitre 6), ainsi que dans les politiques culturelles et environnementales.

Les SMESTOs peuvent offrir une qualité de vie élevée en combinant facilités urbaines avec accès à la campagne ou à la mer et emplacement dans des sites attractifs. La « galaxie » de

---

<sup>15</sup> NDT : « Small and medium sized towns ».

SMESTOS européennes est donc d'une richesse considérable. Cependant, pour exploiter au mieux les possibilités qui s'offrent à elles, les SMESTOS doivent surmonter un certain nombre d'obstacles.

*Carte 7 : Principaux centres urbains et économiques*

Taux de croissance moyen annuel du PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat.

espaces métropolitains européens de croissance d'après leur importance fonctionnelle mondiale, européenne, nationale et transnationale.

Surface proportionnelle à l'importance moyenne des fonctions.

Premièrement, il y a la question de l'accessibilité aux réseaux de transport. Dans ce domaine, le temps de trajet à la ville la plus proche est probablement ce qui compte le plus, davantage que l'accessibilité globale. En second vient la question de la perte de fonctions de service. Là où le taux d'équipement en automobiles est élevé, les SMESTOS sont exposées au risque de perdre leurs services commerciaux et de détail au profit de centres plus importants. A l'inverse, ces pressions peuvent être moins aiguës dans les pays (comme la Pologne) où l'accès à l'automobile reste limité et où il existe un réseau dense de SMESTOS. Une question politique importante est de savoir dans quelle mesure cette situation peut être durable si la population vieillit et décline. Troisièmement, les restructurations posent des difficultés importantes aux SMESTOS, notamment pour les petites villes où une entreprise est la principale employeuse et doit fermer ses portes. L'industrie manufacturière traditionnelle continue de constituer un élément clef de la base économique de nombreuses SMESTOS. Enfin, les SMESTOS peuvent être aussi affectées par les restructurations rurales et l'émergence des « espaces ruraux post-productivistes » (voir chapitre 6).

*Figure 2 : Typologie des villes petites et moyennes*

SMESTOs sur les franges d'une grande agglomération (ville principale et son espace fonctionnel)

Réseau de SMESTOs (ville moyenne et son espace fonctionnel)

### *5.3.2 La plupart des citoyens européens peuvent atteindre un espace urbain fonctionnel en moins de 45 minutes*

Les centres urbains européens sont relativement proches les uns des autres. Comme le montre la carte 8, une forte proportion de la population (en moyenne 65 % dans l'espace ORATE, et jusqu'à 93 % en Allemagne) peut atteindre le centre d'un espace urbain fonctionnel en moins de 45 minutes de route. Cela signifie que, pour beaucoup de villes, une intégration polycentrique avec les villes voisines peut leur permettre d'accroître significativement leur masse démographique. Des villes comme Belfast, Glasgow, Porto, Valence, Alicante et Bari pourraient voir leur population augmenter de façon significative.

23 % de ces espaces traversent une frontière nationale et peuvent donc être considérés comme de potentiels espaces urbains transfrontaliers. De tels hinterlands chevauchant les frontières peuvent accroître considérablement le potentiel démographique de ces réseaux de villes et par conséquent contribuer à leur compétitivité.

## **5.4 Où les villes contribuent-elles le plus à la compétitivité et à la cohésion de l'Europe ?**

Dans quelle mesure les espaces urbains se distinguent-ils, positivement ou négativement, des autres parties du territoire européen ?

### *5.4.1 Performance économique : les villes comme moteurs de l'économie de la connaissance*

Les espaces urbains sont des nœuds importants de l'économie de la connaissance. Les connaissances et les savoirs se produisent, évoluent, s'échangent et se vendent dans les villes. Elles sont mieux équipées en infrastructures (instituts de recherche et d'enseignement) ; elles ont tendance à avoir des taux d'éducation supérieure plus élevés que la moyenne ; elles offrent un meilleur accès aux TIC et sont mieux connectées à l'économie globale. Les villes sont les endroits où les connaissances s'échangent, où les innovations se créent. Elles attirent les talents.

Le renouveau de beaucoup de grandes villes pendant les années 1990 a été l'une des tendances territoriales les plus importantes d'Europe. Les espaces urbains ont en général eu des performances économiques supérieures à celles des espaces environnants et/ou du reste de leurs pays, confirmant ainsi le rôle essentiel des villes comme moteurs du développement. Ceci est particulièrement vrai pour certaines capitales comme Prague, Bratislava et Budapest ou pour différents espaces métropolitains de Belgique, d'Allemagne et d'Espagne.

Cependant, il existe des différences importantes entre les villes en fonction des types d'activités et de base de la société de la connaissance (« *knowledge base* ») qui les caractérisent. Les espaces métropolitains aux connexions internationales ayant une économie diversifiée et une base solide dans le domaine de la connaissance et du savoir ont de bonnes performances dans l'économie de la connaissance. D'autres villes, en particulier celles où il existe une bonne coopération entre les universités et le monde des affaires, apportent aussi une contribution majeure à la stratégie de Lisbonne.

Les villes sont des centres culturels. La part la plus élevée d'employés dans les industries culturelles se trouve dans les espaces urbains, en particulier dans les capitales (comme Paris, Madrid, Budapest, Bratislava, Vienne ou Prague) et dans les grandes agglomérations comme celles des Pays-Bas, d'Allemagne, de Belgique, de Suède et de Finlande.

Les villes se distinguent aussi dans d'autres secteurs à haute valeur ajoutée de l'économie. Dans les télécommunications par exemple, les villes, et particulièrement les grandes espaces métropolitains, ont les plus forts taux d'équipement en lignes téléphoniques fixes, elles abritent les nœuds des réseaux internet, et sont les premières à se mettre à jour en termes de technologies.

#### *5.4.2 Les disparités entre les villes dans le domaine social*

Mesurer la situation des villes dans le domaine social est une tâche difficile, en raison notamment du manque d'indicateurs appropriés et de données comparables disponibles pour tous les pays. Ce qui est clair, c'est que l'on est en présence d'une division est/ouest pour trois indicateurs de Lisbonne/Göteborg (risque de pauvreté, dispersion régionale du chômage et chômage de longue durée). Des pays comme la République Tchèque, la Slovaquie et la

Hongrie ont de meilleures performances que des pays comme le Royaume-Uni et l'Italie ; certaines parties du centre de l'Europe se caractérisent par des situations sociale médiocres.

La croissance économique des grandes villes a contribué au développement de la polycentricité en Europe. Cependant, l'effet a été d'accroître les disparités régionales à l'intérieur des pays. Par exemple, en Irlande la croissance économique et démographique se concentre dans le grand Dublin. Des tendances similaires s'observent dans certains des pays ayant rejoint l'UE en 2004.

Cette économie à deux vitesses se manifeste aussi à l'intérieur des villes où les bénéficiaires de la croissance économique n'ont pas profité à toutes les couches de la société. Beaucoup de capitales, comme Londres, Paris, Lisbonne, Helsinki, Varsovie, Bratislava et Bucarest sont des moteurs de croissance, mais ont de mauvais indicateurs sociaux.

Les villes ayant des industries traditionnelles en déclin rencontrent souvent des problèmes sévères : ségrégation spatiale, logement social insuffisant et exclusion sociale. Le résultat d'ensemble est une réduction de la cohésion et de l'équité sociale, qui en retour conduit à de mauvaises performances économiques et nuit à la compétitivité.

#### *5.4.3 Le défi du développement urbain durable*

Les grands espaces métropolitains sont souvent peu attractifs d'un point de vue environnemental. Le patrimoine naturel et l'environnement des grandes villes sont menacés par les concentrations de population et d'activités. Par exemple, les pressions urbaines les plus fortes sur les espaces semi-naturels s'observent dans le Pentagone. Les espaces métropolitains du Pentagone sont aussi ceux qui sont les plus exposés aux catastrophes naturelles et aux risques technologiques.

Beaucoup de villes européennes ont amélioré leur situation environnementale, mais elles sont toujours confrontées à des problèmes de congestion, de pollution, d'étalement, de disparition des espaces verts et souvent de destruction physique de parties de leur territoire. Une gestion urbaine durable est primordiale pour retenir les ressources humaines qualifiées et talentueuses nécessaires à la compétitivité européenne.

#### 5.4.4 Les facteurs d'attraction des villes

Les villes, et particulièrement les grands espaces métropolitains, disposent de nombre des caractéristiques qui attirent les jeunes immigrants provenant d'autres parties du pays ou de l'étranger. Dans l'Europe vieillissante, cela profite aux espaces urbains. Cependant, dans certains pays comme le Royaume-Uni, cette tendance se couple d'une contre-urbanisation caractérisée par l'émigration de familles et de personnes âgées vers de petites villes ou des espaces ruraux. L'immigration pose aussi aux espaces urbains la question de l'intégration sociale et culturelle et de la préparation des habitants à l'économie de la connaissance.

#### **Coopération transnationale – Le cas de la stratégie conjointe pour le développement régional (SCDR) de Vienne/Bratislava/Région de Gyor**

La SCDR a été mise en place en avril 2002 par les municipalités de Vienne, de Basse-Autriche, du Burgenland, de Bratislava et de Gyor. Elle est constituée de 7 partenaires municipaux et de 4 autres qui représentent d'autres institutions publiques. Le partenariat se fonde en partie sur le programme INTERREG IIIA. L'objectif de la SCDR est de créer une stratégie régionale transfrontalière commune qui permettra de développer une région de « premier plan » à l'intérieur d'un « système polycentrique de régions ».

#### **Coopération inter-municipale – Le cas de l'association des municipalités de Snieznik (AMS)**

L'AMS a été mise en place en 1998 dans une région frontalière périphérique de la Pologne. Il s'agit d'un partenariat de long-terme entre quatre municipalités urbaines-rurales : Bystrzyca Klodzka, Ladek Zdroj, Miedzylesie et Stronie Slaskie. Les municipalités membres de l'association appartiennent exclusivement au massif montagneux du Snieznik. Le partenariat a principalement été formé pour renforcer la coopération entre les municipalités et demander des fonds à l'UE. Les principaux buts étaient de créer une masse critique de ressources et de s'occuper ensemble des menaces et des possibilités de développement communes.

L'objectif de l'AMS est de développer une stratégie de développement intégrée pour cet espace avec une attention particulière pour le tourisme. Elle collecte et analyse les données, et des commissions évaluent les bénéfices pour les différentes municipalités. L'AMS a reçu en 2000 des fonds du programme PHARE pour mettre sur pied le concept de développement

spatial Masyw Snieznika/Kralicky Snezik. Elle a établi des centres d'information touristiques et crée une image positive de l'AMS.

### **5.5 Coopérations territoriales entre les villes**

Les accords de collaboration entre les villes peuvent favoriser leur capacité à aborder les questions territoriales à un niveau stratégique. Les encadrés montrent deux exemples parmi d'autres.

#### **Résultats clefs pour l'aide à la décision politique**

- La spécialisation fonctionnelle des villes est décisive pour leur importance supranationale. Les principaux espaces urbains, mais aussi un nombre important de villes petites et moyennes, abritent des acteurs dont les produits d'exportation internationale. Plus que le nombre d'habitants, c'est cette spécialisation dans certaines fonctions qui les rend importantes.
- Les villes petites et moyennes jouent un rôle vital pour la cohésion territoriale. Dans certains pays, jusqu'à la moitié de la population vit dans des petites villes. En fonction de leur contexte territorial, autrement dit qu'elles soient voisines d'une grande ville, qu'elles appartiennent à un réseau de petites villes ou qu'elles soient un pôle de développement dans une zone rurale, ces villes peuvent jouer un rôle important dans le développement économique et l'offre de services d'intérêt général.
- Les espaces urbains sont des moteurs majeurs de l'économie de la connaissance. Les villes sont les mieux équipées en infrastructures de la connaissance, condition essentielle à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports finaux des projets ORATE 1.1.1/Polycentricité, 1.1.4/Démographie, 1.2.1/Services et réseaux de transport, 1.2.2/Télécommunications, 1.3.2/Patrimoine naturel, 1.4.1/Villes petites et moyennes, 1.4.3/Fonctions urbaines, 2.3.2/Gouvernance et 2.4.2 Zooms.

## **CHAPITRE 6 : LE RENOUVEAU DES ESPACES RURAUX**

Alors que l'Europe est un continent hautement urbanisé, 20 % de la population vit dans des espaces ruraux. De plus, tandis que l'agriculture compte pour seulement 2 % du PIB et 5,7 %

de l'emploi de l'Europe, son activité recouvre la moitié de son territoire et joue un rôle considérable dans le façonnement des paysages et du patrimoine culturel.

Pour renforcer les régions rurales, les décideurs politiques doivent prendre en compte leur diversité. Cela implique de sortir de la dichotomie traditionnelle « urbain-rural » qui voit la campagne comme l'opposé des villes. Les politiques traitent toujours les espaces urbains et ruraux comme des entités séparées. Pourtant, le concept de relations urbain-rural est apparu comme une façon de s'opposer à ce dualisme traditionnel et de promouvoir une conception intégrée des villes et des campagnes, basée sur leurs interdépendances territoriales et fonctionnelles.

De telles interdépendances ne sont pas nouvelles, mais aujourd'hui leurs dynamiques sont plus complexes que les simples échanges réciproques entre villes et villages. Le continuum urbain-rural se reflète maintenant dans un certain nombre de flux visibles et invisibles de population, de capitaux, de biens, de services, d'informations, de technologies, de styles de vie et de pollutions. Le principal objectif est de développer des politiques qui gèrent ces flux dans un sens qui maximise le potentiel de développement des espaces urbains sans mettre en péril les ressources environnementales.

### **6.1 Qu'est-ce qui est « rural », qu'est-ce qui est « urbain » ?**

Définir ce qui est « urbain » et ce qui est « rural » n'est pas simple. Les approches les plus courantes se basent sur les tailles et densités de population, les concentrations d'emplois, l'occupation des sols ou une combinaison de ces paramètres. Quel que soit le critère retenu, on observe une répartition spatiale similaire dans ses grandes lignes entre espaces majoritairement urbains et majoritairement ruraux. Cependant, les problèmes surgissent lorsqu'il faut définir les espaces intermédiaires où l'urbain et le rural s'entremêlent. Beaucoup suggèrent même que l'urbain et le rural doivent de plus en plus être considérés comme des perceptions subjectives et non comme quelque chose qui puisse être complètement capturé par des indicateurs définis en dehors du contexte local.

De plus, alors que les recherches sur les espaces urbains et ruraux sont abondantes, peu d'attention a été accordée aux relations entre les deux. En effet, les données comparables disponibles pour les 29 pays sur les échanges urbain-rural sont limitées.

### *6.1.1 Vers une nouvelle typologie urbain-rural*

On peut établir une typologie des régions rurales et urbaines dans laquelle chaque territoire d'une même catégorie a dans les grandes lignes des caractéristiques et potentiels similaires. De tels regroupements peuvent être opérés grâce à des analyses statistiques combinant les propriétés structurelles des régions (comme les types d'utilisation des sols, la répartition du bâti et la distribution de la population) et leurs relations fonctionnelles (comme les formes de production et de consommation).

La première étape de cette analyse consiste en l'établissement de 6 grands types urbain-rural en se basant sur deux dimensions majeures. La première dimension est le degré d'influence urbaine, qui est défini par la densité de population et le classement des centres urbains fonctionnels. Le second est le degré d'empreinte écologique de l'homme, qui se base sur la répartition entre surfaces artificielles et agricoles dans l'occupation des sols. Alors que dans de nombreux cas, l'influence urbaine et l'empreinte écologique sont corrélées, il y a aussi des incohérences remarquables.

La typologie montre une série de types d'espaces allant d'espaces hautement urbanisés à des espaces très ruraux. Les espaces les plus urbanisés (rouge foncé sur la carte 9) sont ici caractérisés par une densité de population élevée et la présence d'un centre urbain important de même qu'une forte empreinte écologique humaine du point de vue l'utilisation des sols.

La carte 9 montre que les espaces avec une forte influence urbaine et une forte empreinte écologique humaine forment clairement une ligne partant de l'ouest de l'Allemagne, passant par l'est et le sud de la Pologne et allant jusqu'au nord de la République Tchèque, l'ouest de la Slovaquie et la Hongrie ; à cela s'ajoutent quelques zones éparpillées autour des capitales et le long des côtes de la Méditerranée et de l'Atlantique.

A l'extrême opposé, se trouvent les espaces les plus ruraux, ceux avec une faible influence urbaine et une faible empreinte écologique humaine. Ceux-ci peuvent principalement être trouvés au nord dans les zones périphériques de Finlande et de Suède, à l'ouest en Irlande et au sud-est en Grèce.

Bien que les définitions utilisées pour cette analyse soient acceptables d'une façon générale, il doit être clairement dit que la taille des régions considérées (la plupart d'entre elles ayant un petit peu de tout) peut altérer l'image générale. Il en va de même pour les moyennes choisies, qui sont celles de l'Europe dans le cas de la carte 9.

Des exercices similaires ont été réalisés au niveau national en utilisant la même approche urbain-rural, mais en considérant des régions plus petites et en prenant en compte les moyennes nationales. Les cartes dérivées de ces exercices montrent clairement des images plus nuancées qui correspondent mieux aux perceptions locales. Par exemple, la Belgique n'est pas autant dominée par les espaces hautement urbanisés que le laisse penser la carte 9, de même que les analyses sur l'Autriche révèlent un modèle de répartition du bâti plus nuancé. Malheureusement, il n'existe pas de données pour une étude sur l'ensemble du continent européen à une échelle aussi fine.

#### *6.1.2 Plus d'utilisation des sols n'amène pas plus de prospérité*

Lorsque l'on recoupe cette typologie avec le PIB par habitant, il est possible d'examiner dans quelle mesure les sols (qui sont une ressource finie) ont été utilisés de façon efficace en terme économique. Ces analyses montrent que les régions qui sont sous « influence urbaine » couvrent seulement 27 % du territoire mais regroupent 69 % de la population et produisent 78 % du PIB. Elles peuvent donc être vues comme des exemples de l'efficacité de l'utilisation des sols puisque un haut niveau de PIB par habitant a été obtenu en utilisant une proportion relativement faible de sols.

A l'inverse, les espaces à « haut niveau d'empreinte écologique humaine » et à relativement bas niveau de PIB par habitant (comme la Lituanie, l'Allemagne de l'est, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et certaines parties de la Suède, du Danemark, de la Belgique, de la France et du Portugal) peuvent être vus comme des exemples de surexploitation des sols (voir carte 10).

Le message clef est que l'ampleur de l'utilisation des sols pour le développement économique ne correspond pas nécessairement à celle de la richesse. Cela peut aussi être mis en relation avec la question des changements structurels. Cependant, adhérer aux objectifs de

développement durable de l'Agenda de Göteborg implique de découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources non-renouvelables comme les espaces verts.

## 6.2 Le changement du rôle des espaces ruraux

La ruralité n'est plus synonyme d'agriculture, ni non plus de périphéricité et de déclin. Les niveaux de performance d'après les critères de Lisbonne ne sont pas nécessairement liés aux niveaux d'urbanisation.

Carte 9 : Typologie urbain-rural

### **Typologie urbain-rural basée sur la densité de population**

Classement des espaces urbains fonctionnels et de l'utilisation des sols

Forte influence urbaine, forte empreinte écologique

L'agriculture est toujours un secteur économique important dans les pays de l'Europe de l'est, mais son importance décline ailleurs. Les espaces ruraux diversifient leur base économique en passant de lieux de production agricole à des lieux de production de services, notamment le tourisme et le divertissement.

Certaines des principales modifications associées à ce changement sont le déclin de l'emploi dans l'agriculture ; l'importance croissante de la multiplicité des activités des fermes et des produits alimentaires de qualité ; l'accroissement de l'importance des emplois dans les industries de services, de manufacture et de haute technologie ; l'émergence de nouvelles utilisations des espaces ruraux liée au développement de la vente de détail, du tourisme, des divertissements et des initiatives pour la préservation environnementale ; les changements dans la structure démographique des espaces ruraux et l'accroissement des disparités de revenus.

## 6.3 Les diverses « ruralités » d'Europe

La restructuration des espaces urbains et ruraux résulte de l'interaction complexe de facteurs globaux/européens, nationaux et régionaux/locaux. Les tendances socio-économiques et

environnementales globales n'affectent pas les espaces ruraux de façon homogène et ne demandent donc pas partout les mêmes réponses.

Il y a différents types d'interdépendances entre les espaces urbains et ruraux. Elles vont des situations traditionnelles où les espaces ruraux fournissent de la nourriture et du travail aux centres urbains, à de nouveaux types de relations, organisées autour des nouveaux comportements de consommation.

Une des différences les plus importantes concerne les flux de population entre les espaces urbains et ruraux. Alors que certaines parties de l'Europe rurale connaissent des flux d'immigration en provenance des espaces urbains, d'autres sont confrontées à une menace imminente de dépeuplement.

Une distinction supplémentaire doit être faite entre les migrations de long terme et largement irréversibles vers les espaces ruraux (contre-urbanisation) et les mouvements quotidiens, hebdomadaires ou plus réguliers entre les espaces urbains et ruraux. La contre-urbanisation implique des émigrations des villes en direction des campagnes, et des relocalisations des activités productives des grands centres urbains vers de plus petites villes ou des banlieues, et aussi vers des espaces ruraux plus périphériques qui offrent des possibilités de meilleure qualité de vie. La seconde catégorie implique les voyages pour se rendre au travail ou pour accéder aux services et aux loisirs.

### *6.3.1 Le renouveau rural*

Il y a un siècle, de grandes parties d'Europe ont été confrontées à un « exode rural » en direction des villes. Aujourd'hui, il existe des signes de contre-urbanisation et de « renouveau rural ». Dans certaines parties d'Europe, les gens quittent les grandes villes pour aller vivre à la campagne. En Grande-Bretagne, leur nombre s'élève à 1700 par semaine. En France, certains espaces ruraux, y compris certains parmi les plus isolés, connaissent une croissance de leur population.

Le processus de contre-urbanisation conduit à un renouveau rural, particulièrement dans les espaces des réseaux urbains denses du centre et du nord-ouest de l'Europe, mais aussi dans les pays du sud et les pays nordiques, bien que les flux observés soient plus équilibrés dans ces

cas-là. Cependant, les jeunes continuent de quitter les zones rurales isolées pour aller vivre dans les villes. Ces migrations sont particulièrement évidentes dans l'Espagne centrale, au Portugal, en Finlande, en Norvège et en Suède.

Une autre tendance importante est la modification des flux entre les espaces urbains et ruraux, particulièrement dans les régions riches d'Europe et autour des grands espaces métropolitains.

Carte 10: Part des surfaces occupées par le bâti et les infrastructures en relation avec le PIB (en p.p.a.)

**Surfaces artificielles (terres utilisées pour le bâti et infrastructure) par 100 millions d'euros de PIB en ppa, dans les régions NUTS 3 en 1999**

La quantité moyenne de surfaces artificielles consommées pour 100 millions d'euros à p.p.a. est de 2,8 km<sup>2</sup>

De tels flux peuvent se traduire par de la sub-urbanisation et de l'étalement urbain, mais ils conduisent à une augmentation de la population dans les espaces ruraux, processus qualifié de « ruralisation ». Les familles avec des enfants et les retraités sont celles qui sont les plus susceptibles de déménager.

Les zones périurbaines de villes majeures comme Dublin, Manchester, Vienne, Rome et Budapest illustrent ce phénomène. Cet élargissement des zones d'influences, ou des espaces urbains fonctionnels, apparaît avec évidence dans la plupart de l'Europe. C'est en partie une réponse à la réduction des temps de trajet grâce à l'amélioration des infrastructures et des technologies. Les nouvelles technologies de télécommunication rendent aussi plus facile de vivre en dehors des villes.

Ces tendances à la « ruralisation » sont en mesure de soutenir la stratégie de Lisbonne, parce qu'elles impliquent une flexibilité territoriale accrue des marchés du travail, en apportant en même temps populations et emplois dans des espaces élargis. Cependant, cela marche moins bien pour l'agenda de Göteborg puisque l'augmentation de l'utilisation de l'automobile pour les trajets liés au travail accroît l'usage de ressources non renouvelables et crée de la pollution environnementale. De plus, cela a des incidences sur des questions telles que la

consommation des sols et les comportements sociaux. Par conséquent cette question du renouveau rural soulève des questions très difficiles à propos des stratégies appropriées de développement des territoires.

Bien que la proximité et l'accessibilité des centres urbains soient des facteurs importants pour l'attractivité des espaces ruraux, les villages accessibles ne sont pas exclus du renouveau rural. Même dans certains espaces périphériques mais dotés de jolis paysages ou situés dans des régions côtières, comme c'est le cas en France ou en Irlande, les flux de court et de long terme sont évidents. La périphéricité, la distance aux centres de population et les contraintes géographiques peuvent devenir un atout plus qu'un handicap en attirant le tourisme et d'autres activités économiques. Une forme de flux de court-terme qui peut être remarquée est celle des migrants engagés dans le travail saisonnier dans les espaces ruraux, par exemple dans le tourisme ou l'agriculture.

Cependant, il y a souvent des inconvénients sociaux et environnementaux à ce renouveau rural, comme le montre l'exemple de Ryedale.

#### **Les inconvénients du renouveau rural : le cas de Ryedale dans le Nord Yorkshire au Royaume-Uni**

Ryedale est défini à l'échelle nationale comme un district « rural isolé » avec une faible densité de population. La plupart de ses 49 000 habitants vivent dans des hameaux ou des petits villages. Cependant, alors que la population régionale a très peu augmenté entre 1982 et 2002 (moins de 2 %), Ryedale a connu une croissance de sa population de 18 %, principalement due à l'immigration spécifique de retraités. Pendant cette période, il y a eu une émigration importante de jeunes adultes résultant de facteurs comme le manque de possibilités en termes d'éducation, d'emplois et de formations, et le manque de logements abordables. Il y a une transition en cours des activités agricoles et manufacturières vers les services, et la plupart des emplois de service sont peu payés et à temps partiel.

Il y a une demande croissante de logements à Ryedale, de la part de personnes voulant quitter les grands centres urbains de la région, comme Leeds. La demande est aussi croissante en ce qui concerne les résidences secondaires ou de vacances, qui peuvent maintenant représenter

plus de 40 % des maisons dans certains villages. Cette demande croissante, couplée avec une régulation stricte de l'occupation des sols, entraîne une hausse des prix des logements, rendant l'accès à la propriété inabordable pour la population locale.

Les commerces et autres services sont en déclin, puisque les propriétaires de résidences secondaires et les vacanciers, qui ne sont pas des résidents permanents, tendent à moins les utiliser. Par conséquent, les prestataires de service en milieu rural ne bénéficient pas autant qu'on aurait pu le penser de ces tendances migratoires.

Des mesures particulières ont été introduites pour permettre, de façon sélective et en respectant un certain nombre de conditions, le développement de l'habitat dans des sites protégés. Il s'agit d'une tentative d'encourager les jeunes et les populations locales à bas revenus à rester dans cet espace, et de contrecarrer ainsi les effets démographiques et sociaux des migrations urbain-rural.

### *6.3.2. Le dépeuplement rural*

Alors que, dans la seconde moitié des années 1990, la population à travers l'espace ORATE dans son ensemble montre une petite augmentation annuelle de 0,35 %, il y a des différences régionales majeures avec des variations allant de - 13 % à 31 %. Les régions confrontées au déclin le plus sérieux sont situées en Allemagne (en particulier à l'est), en France, en Espagne, au Portugal, dans les parties nord et sud de l'Europe de l'est et dans les régions périphériques de Suède et de Finlande. (Pour une carte sur les évolutions démographiques, voir la carte 16 dans le chapitre 11.2.)

Bien que les vieilles villes industrielles et certains espaces urbains centraux se situent à l'intérieur de ces régions en déclin, on trouve de façon prééminente des régions rurales, en particulier celles qui sont peu peuplées et éloignées géographiquement. Cela met en lumière une tendance alarmante au dépeuplement des petites villes et des zones rurales. La première cause est triple : trop peu d'enfants, trop de personnes âgées et trop de jeunes quittant les espaces ruraux. Ce dépeuplement rural a aussi des conséquences environnementales, comme le risque accru de feux de forêt et la réduction de la biodiversité.

Le déclin démographique conduit à une dégradation des conditions de vie et à la diminution de l'accès aux services divers. C'est une question majeure dans les espaces extrêmement peu

denses comme les régions périphériques de Finlande, de Suède et de Norvège qui couvrent une surface de 424 000 km<sup>2</sup> mais qui ont une densité de population moyenne de 5 hab./km<sup>2</sup>. Maintenir dans ces espaces un niveau basique d'accès aux services économiques d'intérêt général est central pour les objectifs de cohésion territoriale. Cependant, beaucoup d'espaces plus densément peuplés, comme certaines régions d'Allemagne de l'est, d'Estonie et de Lettonie, sont confrontées à un degré de vieillissement de la population et de déclin démographique qui met en danger les services d'intérêt général dans beaucoup d'endroits.

#### **6.4 Contribution des pôles de développement rural**

Les villes petites et moyennes situées dans des territoires ruraux peuvent jouer un rôle crucial en agissant comme pôles de développement pour les espaces alentours. Elles peuvent être le catalyseur de la croissance régionale des activités de service, de tourisme et de divertissement. Le développement des énergies renouvelables et des produits énergétiques offre aussi des possibilités économiques pour la régénération rurale.

L'accès aux technologies de télécommunication est aussi très important. Jusqu'ici, la diffusion de ces technologies s'est faite de façon hiérarchique, en favorisant les espaces urbains et métropolitains avec un niveau critique de demande.

Dans l'ensemble, comprendre les raisons des différences de performance économique et de compétitivité relative dans les espaces ruraux est un élément clef de l'élaboration des stratégies et programmes pour renforcer et régénérer les espaces ruraux. Alors que des facteurs tangibles comme la présence de ressources humaines et naturelles, d'investissement, d'infrastructures et de villes dotées de fonctions supplémentaires ont souvent été considérés comme décisifs pour le dynamisme de l'économie rurale, les recherches actuelles mettent en lumière l'importance des facteurs intangibles.

Le capital territorial d'une région rurale inclut en effet différents types de connaissances sociales, culturelles, institutionnelles, environnementales et locales. Cinq facteurs sont particulièrement importants. Ceux-ci sont le fonctionnement du marché (comment les marchés fonctionnent dans la pratique) ; les institutions (comment la population locale perçoit et utilise les institutions sensées les servir) ; les réseaux (les réseaux personnels qui lient les

organisations des secteurs publics et privés) ; la communauté (le sens de la communauté comme base de coopération) ; et la qualité de vie.

C'est la relation entre les ressources tangibles et moins tangibles, et comment elles interagissent dans le contexte local qui façonne les possibilités et les contraintes de développement local. Le développement économique rural requiert la possibilité de transformer des stocks en flux : valoriser les richesses naturelles et artificielles, renforcer l'environnement économique et améliorer les capacités institutionnelles.

### **Résultats clefs pour l'aide à la décision politique :**

- Il existe différents types d'espaces ruraux. Les zones rurales ne sont plus synonymes d'agriculture. Aujourd'hui, trois types territoriaux basiques d'espaces ruraux peuvent être distingués, chacun avec des potentiels et des handicaps particuliers. Ceux-ci sont les espaces ruraux proches de plusieurs centres urbains, les espaces ruraux avec un seul centre urbain servant de pôle de développement et les espaces ruraux isolés.
- L'économie dans les espaces ruraux dépend aussi de facteurs intangibles. La façon dont la population locale est capable d'exploiter les ressources locales est souvent plus importante pour le développement rural que les ressources tangibles elles-mêmes. Le processus implique de valoriser les richesses naturelles et artificielles, en renforçant l'environnement économique et en améliorant les capacités institutionnelles et entrepreneuriales.
- Le dépeuplement est un problème pour de nombreux espaces ruraux. Alors que les espaces ruraux proches de grandes villes et ceux situés dans des emplacements attractifs peuvent profiter d'une croissance démographique, la plupart des autres sont confrontés à un déclin qui compromet le maintien des services d'intérêt général et l'habitabilité de la zone.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports finaux des projets ORATE 1.1.2/Relations urbain-rural, 1.1.4/Démographie, 1.1.2/Télécommunications, 1.3.1/Risques naturels, 1.4.1/Villes petites et moyennes, 2.1.3/Impact de la PAC, et 2.4.2/Zooms.

## **CHAPITRE 7 : LES ESPACES AUX CARACTERISTIQUES GEOGRAPHIQUES PARTICULIERES**

La diversité de l'Europe implique que les différents acteurs régionaux et locaux ont affaire à des situations différentes et à des contraintes et possibilités diverses, à l'échelle locale et régionale.

Ce chapitre traite d'un certain nombre d'exemples à partir des résultats de différents zooms sur des espaces aux situations régionales ou géographiques particulières. Ces exemples se rapportent aux :

- territoires ayant des caractéristiques géographiques particulières (espaces côtiers, îles, espaces montagneux) ;
- territoires confrontés à des difficultés particulières de gouvernance (régions frontalières, coopérations transfrontalières et transnationales).

## **7.1 Les territoires aux caractéristiques géographiques particulières**

L'Europe a de nombreux espaces ayant des caractéristiques géographiques particulières. Les politiques européennes prennent acte de ces situations particulières, puisque le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion a une section « régions avec des handicaps particuliers ».

Certaines régions attirent l'attention à cause de leur situation géographique (périphéricité, faible accessibilité), de leurs conditions climatiques (hivers arctiques, sécheresses) ou de leurs environnements et écosystèmes fragiles (espaces montagneux, îles, espaces côtiers). Ces conditions géographiques particulières sont souvent à l'origine de difficultés pour les habitants et les acteurs économiques. Cependant, dans certains cas, et parfois seulement depuis peu, ces lieux ont été capables de libérer leurs potentiels et de devenir des espaces attractifs par exemple pour le tourisme, les retraités ou les travailleurs dans le domaine de l'économie de la connaissance. Cela est particulièrement vrai pour les espaces montagneux, les îles et les espaces côtiers, mais cela génère des problèmes nouveaux de gestion de l'impact des activités humaines sur des environnements fragiles.

### *7.1.1 Les espaces côtiers*

Etant une péninsule rattachée au continent Eurasiatique, l'une des caractéristiques particulières de l'Europe est sa multitude d'îles et d'espaces côtiers. Près de la moitié des régions NUTS2 incluent des côtes, et 29 % des régions NUTS3 de l'espace ORATE sont des régions côtières.

Les espaces côtiers sont traditionnellement spécialisés dans la pêche et le commerce. Leurs ports alimentent les régions en poissons et fruits de mer, et les connectent à d'autres parties d'Europe et parfois au monde entier. Les fonctions portuaires se sont développées pour former un dense réseau de transport maritime. Certains grands ports (comme ceux de Rotterdam et de Hambourg) comptent parmi les plus importants au monde. Les autres, plus petits, tirent bénéfice de l'importance croissante de la navigation de courte distance, qui actuellement représente 41 % du marché du transport de biens (à comparer avec les 44 % du transport par la route). Certaines des plus grandes régions métropolitaines se sont développées le long d'un front de mer. Aujourd'hui, 35,6 % de la population européenne vit à proximité de la mer et la moitié des MEGAs y sont situées.

La pêche demeure importante pour près de la moitié des régions côtières européennes. Certaines d'entre elles demeurent d'abord et avant tout des territoires de pêche dans le système territorial européen. Cependant, beaucoup de territoires à l'économie spécialisée dans la pêche, et particulièrement dans les espaces isolés, sont maintenant confrontés à des diminutions de la population, de l'emploi et des revenus supérieures à la moyenne. Ces tendances compromettent de façon évidente les objectifs de développement des territoires et de cohésion.

Avant les années 1970, beaucoup de régions côtières étaient pauvres et souffraient d'émigration. Mais dans la seconde moitié des années 1970 et dans les années 1980, certains de ces espaces dans les périphéries commencèrent à attirer des populations âgées riches en provenance du centre. La côte méditerranéenne espagnole est un exemple classique. Au fur et à mesure que les loisirs se sont développés, les régions côtières sont devenues plus attractives tandis que certaines destinations de vacances traditionnelles ont décliné face à la concurrence de régions comme celles de la côte méditerranéenne.

De nombreux étrangers ont émigré en direction de certains espaces touristiques comme le sud de la France, l'Algarve et la côte méditerranéenne de l'Espagne. La plupart de l'immigration

vient d'Europe du nord, avec notamment des retraités à hauts niveaux de vie. Cependant, les emplois créés par la croissance du tourisme international attirent aussi des immigrés en provenance de pays pauvres. Ces centres touristiques internationaux diffèrent considérablement des espaces touristiques d'Europe du nord, à l'influence essentiellement nationale. La côte anglaise méridionale est un exemple des dernières.

La production d'énergies renouvelables (par exemple éoliennes) a fait que de nouvelles pressions s'exercent sur certaines régions côtières depuis quelques années. Bien que les régions de production d'énergie ne soient pas nécessairement les mêmes que celles où se développe le tourisme, elles contribuent à l'image d'ensemble de régions côtières se trouvant face à de nouveaux dilemmes de développement. Le fait que la part des surfaces artificielles soit approximativement de 25 % supérieure dans les espaces côtiers qu'à l'intérieur des terres donne une indication de la pression qui s'exerce sur les côtes.

#### *7.1.2 Les îles*

Les tendances et les difficultés qui s'observent dans certains espaces côtiers, en particulier dans la Méditerranée, caractérisent aussi certaines îles. Cependant, la diversité des îles est très importante en Europe. Il y a des îles-Etats (Malte, Chypre), de plus grandes îles (Grande Bretagne, Irlande/Irlande du nord, Sicile, Corse, Sardaigne), des groupes d'îles comme les Canaries ou les Baléares et des archipels de plus petites îles comme celles de la mer Egée. Il existe aussi des îles périphériques ou ultra-périphériques dans les pays nordiques et dans les départements français d'outre-mer. Inévitablement, les tendances de développement et les difficultés ne sont pas les mêmes pour ces différents types d'îles.

Néanmoins, toutes les îles ont des caractéristiques basiques communes, notamment le fait que l'accessibilité se réduise au transport aérien et maritime. Les îles sont en effet des espaces typiquement confrontés à de sérieuses difficultés d'accès, problème qui est particulièrement aigu dans le cas des petites îles situées dans la périphérie européenne. Même dans la région centre de l'Europe, les petites îles sont plus isolées et moins fortes économiquement que les régions et villes voisines situées sur le continent.

L'existence de toutes petites îles qu'aucun pont ou digue ne relie au continent est une caractéristique particulière de la structure spatiale danoise. Elle compromet, pour ces espaces

périphériques, la possibilité d'un développement économique égal à celui du reste du pays. Seulement 5 365 personnes vivaient dans les 27 plus petites îles danoises habitées en 2001. Ces situations demandent des gestions territoriales innovantes, comme c'est le cas pour tous les espaces extrêmement peu peuplés et à l'environnement fragile.

### **La gestion des héritages naturels : tendances territoriales**

#### **-Le cas de Lanzarote, îles Canaries**

Les îles Canaries sont un monde à part en elles-mêmes, avec un environnement très riche, extrêmement vulnérable et complexe. Il y a 20 ans, la croissance subite du tourisme a modifié la structure insulaire traditionnelle basée sur l'agriculture et la pêche. Dans les années 1970, le tourisme a commencé à croître, lentement au début, sur un territoire encore presque vierge. L'échelle et le rythme de croissance sont tels à présent que les pressions qui s'exercent sur les îles sont énormes.

Contrôler ces pressions intenses est extrêmement difficile. Les indicateurs d'accroissement de la pression des êtres humains sur le territoire au cours de la période 1996-2001 mettent en évidence la situation inquiétante dans laquelle Lanzarote se trouve. Le développement effréné du secteur de la construction affecte considérablement le fragile environnement insulaire.

#### *7.1.3 Les espaces montagneux*

Les espaces montagneux ont eux aussi des caractéristiques très variées. Comme beaucoup d'espaces côtiers, de nombreux espaces montagneux ont des écosystèmes fragiles confrontés à la pression de l'extension de l'espace bâti ; et comme les îles, ils se caractérisent par des désavantages basiques en termes d'accessibilité par rapport aux espaces géographiques non-montagneux voisins.

L'agriculture est confrontée à des difficultés dans les espaces montagneux. En Suisse, les revenus agricoles moyens dans les plaines étaient de 11 % supérieurs à ceux de l'ensemble du pays, alors qu'ils étaient de 21 % inférieurs dans les espaces montagneux. En général, des phénomènes similaires s'observent dans les espaces défavorisés de l'Union européenne.

Il y a plus de 30 ans, la Commission européenne a fait passer la directive 75/268 sur l'agriculture de montagne dans certains espaces défavorisés. Elle a introduit pour la première fois des catégories régionales dans la Politique Agricole Commune (PAC). Elle a aussi correspondu au début du paiement annuel direct aux agriculteurs. A travers les années, le nombre d'espaces désignés comme défavorisés de même que les montants dépensés en leur faveur ont augmenté.

Le soutien aux espaces défavorisés est particulièrement important dans les pays qui ont rejoint l'UE en 2004. Actuellement, 19 % en moyenne des dépenses des programmes de développement rural de l'UE se font dans le cadre de cette politique. Les nouveaux Etats-membres prévoient de recevoir plus de 25 % des aides pour le développement rural en soutien aux espaces défavorisés.

Alors que beaucoup d'activités traditionnelles comme l'agriculture ont connu un déclin important dans la plupart des territoires montagneux, le tourisme a été mis en avant comme un des secteurs clefs de restructuration. Il est devenu le principal moteur de croissance économique dans les Alpes comme dans d'autres espaces montagneux.

Ce développement économique positif a été accompagné d'un accroissement du nombre d'habitants. Par exemple, dans les trois comtés fédéraux des Alpes autrichiennes (Salzbourg, Tyrol et Vorarlberg), le taux d'accroissement de la population entre 1991 et 2001 était deux fois plus élevé que la moyenne autrichienne. Cette augmentation est en partie due à une immigration importante en provenance d'autres parties d'Autriche ou de pays étrangers. Cependant, le facteur décisif a été le développement économique et les créations d'emplois. Ceux-ci ont permis aux jeunes de rester dans les régions montagneuses où ils sont nés. Les pays alpins ont inversé la tendance en passant du déclin à la croissance démographique.

Cependant, pour certaines régions montagneuses de Grèce, la situation est bien moins favorable. La productivité et l'emploi y sont à de bas niveaux et il y a peu d'indices de rattrapage des moyennes de l'UE sur ces deux points. Le niveau de productivité dans les terres rurales et montagneuses est ainsi égal à 60 % environ de la moyenne de l'UE, ce qui en fait le plus bas de l'UE avec celui de quelques régions portugaises. Une tendance préoccupante est par ailleurs que, plutôt que de se réduire, l'écart est actuellement en train de s'accroître.

L'élargissement de l'UE a créé des possibilités nouvelles de développement d'un tourisme de masse dans certains espaces montagneux, comme les Balkans ou les Carpates. Le succès dépendra de la mise en place de stratégies de développement durable conciliant une croissance économique tirée par le tourisme et un souci de préservation écologique.

Les plus grands espaces naturels européens sont essentiellement situés dans les espaces montagneux, et les montagnes ont aussi un potentiel pour le développement de ressources énergétiques renouvelables. Les grandes implantations hydro-électriques se concentrent dans les régions autour des Alpes, où des pays comme l'Autriche ou la Suisse produisent la majeure partie de leur électricité à partir de l'eau (70 % pour l'Autriche, 60 % pour la Suisse). La Norvège produit même 99 % de son électricité de façon hydraulique. Cependant, le seuil potentiel maximum d'implantations hydro-électriques a été pratiquement atteint dans certaines régions, en particulier en Europe de l'ouest. De la même manière, le potentiel existant dans les Carpates roumaines est largement exploité, alors qu'il pourrait y avoir plus de possibilités d'implanter des barrages dans la chaîne des Tatras, située entre la Slovaquie et la Pologne.

Les espaces montagneux sont riches en ressources naturelles, mais ils sont problématiques en termes d'infrastructures de télécommunication modernes. Le cas de l'Italie montre que, en particulier dans les espaces montagneux, les réseaux éparpillés de bâti et les faibles densités de population freinent le développement des infrastructures.

L'accès aux réseaux de télécommunications modernes ne reflète pas les différences de revenu par habitant entre les différentes régions, mais plutôt celles de leurs structures géographiques. Le pourcentage de la population sans accès aux réseaux de télécommunications modernes est supérieur dans les espaces montagneux et dans les petites municipalités (par exemple dans les régions du Piémont, du Val d'Aoste, de Molise et de Basilicata) mais bien inférieur dans les territoires de plaine où les municipalités sont facilement accessibles, comme en Lombardie, en Ligurie, en Emilie Romagne et dans le Latium. Cependant, les technologies sans fil par satellite peuvent partiellement compenser ces handicaps. Il y a des exemples en France et en Irlande d'accès par satellite utilisé pour procurer des connections aux télécommunications à certaines zones rurales et montagneuses.

La gestion du transport international et des corridors est un autre aspect crucial pour les environnements sensibles comme les espaces montagneux. De plus en plus, les transports combinant rail et route sont utilisés pour le trafic de longue distance international. La plupart du transport combiné en Europe concerne le trafic à travers les Alpes. Le transport combiné est l'une des techniques favorites pour traverser les espaces « sensibles », et en particulier les chaînes de montagne où de longs tunnels seraient difficiles à construire et à entretenir ou pourraient causer des dommages environnementaux inacceptables.

Pour finir, lorsque l'on envisage le futur des espaces montagneux, l'attention est immédiatement attirée par la question de la façon dont le climat pourrait affecter les montagnes européennes. Le retrait des glaciers, la diminution des chutes de neige et la fonte des glaces de l'Arctique ont été observés. Dans les régions alpines, 20 % des espaces enneigés ont disparus depuis 1980. A l'inverse, les glaciers en Norvège s'accroissent en volume en raison de chutes de neige accrues. Cependant, d'une manière générale, l'étendue et la durée de la couverture neigeuse en Europe a diminué depuis 1960. Les glaces arctiques ont, elles aussi, diminué.

Les espaces montagneux sont particulièrement vulnérables au changement climatique et au réchauffement global pour deux raisons.

La première est que le tourisme d'hiver pourrait être menacé par des chutes de neiges plus ou moins irrégulières. Une hypothèse est que les saisons de ski pourraient commencer plus tard et se terminer plus tôt dans le futur et que, « vers 2030 », il n'existera plus aucune station de ski dans les Alpes en dessous de 1500 mètres d'altitude.

La deuxième raison est la vulnérabilité des écosystèmes au réchauffement climatique. Cela pourrait conduire à une forte diminution de la biodiversité dans ces régions, rendant la gestion naturelle des corridors de développement extrêmement difficile. Les rétentions d'eau dans les espaces montagneux pourraient aussi devenir plus difficiles, ce qui pourrait diminuer les capacités de production hydro-électrique dans ces espaces.

## **7.2 Les territoires confrontés à des difficultés particulières de gouvernance**

Les territoires confrontés à des difficultés spécifiques de gouvernance méritent aussi une attention particulière. Les régions frontalières et les régions de coopération transfrontalière et transnationale en sont des exemples.

### *7.2.1 Les régions frontalières et les régions de coopération transfrontalière*

Parce qu'elles sont localisées dans les périphéries nationales, les régions frontalières ont souvent été désavantagées en termes d'accessibilité et de développement économique. Cependant, il existe aussi des situations où les régions frontalières ont réussi à tirer profit des différences de prix et de régimes fiscaux de part et d'autre de la frontière. Cela conduit parfois au développement d'un tourisme transfrontalier de consommation.

Cependant, dans une Europe en intégration croissante, ces effets résultants des frontières internes relèvent chaque fois plus du passé. Les régions frontalières essaient d'exploiter pleinement les potentiels d'intégration. Le programme INTERREG soutient ce processus. Cependant, d'importants potentiels de développement d'agglomérations urbaines transfrontalières restent toujours inexploités. Étonnamment, 23 % des villes européennes ont une aire d'influence potentielle en termes de migrations pendulaires qui traverse au moins une frontière nationale (voir la carte 8 du chapitre 5).

Il existe une grande variété de régions frontalières à travers l'Europe. Avec l'élargissement de 2004, la structure des frontières de l'Union européenne a considérablement changé. Dans l'UE à 15 membres, 81,5 % de toutes les frontières étaient des côtes et seulement 18,5 % des frontières terrestres. C'est assez différent dans l'UE à 25 membres où seulement 41 % des frontières sont des côtes et 59 % des frontières terrestres.

L'élargissement n'a pas seulement rendu les frontières plus importantes, il a aussi modifié leur distribution à travers le territoire de l'UE. Plus de 50 % des frontières se trouvent maintenant dans les pays qui ont rejoint l'Union en 2004.

Pour approfondir la compréhension des différentes frontières et de leurs différentes incidences territoriales, une typologie des régions frontalières dans les nouveaux Etats membres a été développée. Six composantes différentes des caractéristiques des frontières ont été identifiées et analysées. Celles-ci étaient : le type géographique des frontières ; les

caractéristiques ethniques et historiques des frontières ; la densité des points de passage de part et d'autre des frontières ; le degré de disparité économique de part et d'autre de la frontière ; l'intégration au système de financement de l'UE et la participation aux activités transnationales.

Ces six caractéristiques ont été combinées avec deux typologies de caractéristiques politiques. La première typologie a été établie en combinant le type géographique et la densité de points de passage de part et d'autre de la frontière. En d'autres termes, elle prend en compte des caractéristiques physiques qui peuvent être mises en relation avec les interventions politiques dans le domaine des infrastructures. La seconde typologie a été établie en combinant disparités socioéconomiques et activités transnationales, et donc en prenant en compte les politiques structurelles et les programmes transnationaux.

Cette recherche statistique sur les régions frontalières a été complétée de deux études de cas. L'une d'entre elles était la région frontalière hungaro-slovaque, l'autre étant la région frontalière gréco-bulgare. Ces études de cas ont été réalisées dans le but de tester et de valider les données et les typologies.

Les résultats montrent que les frontières gardent un impact considérable, en particulier dans les nouveaux Etats membres et dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Bien que les progrès dans l'intégration régionale réduisent les effets de barrière de ces frontières, elles restent difficiles à dépasser. Par exemple, il y a toujours neuf régions frontalières NUTS3 dans la zone de l'élargissement où aucune route internationale ne traverse la frontière. Trois sont en Bulgarie et Roumanie, deux en Pologne et une en Lituanie. La plus forte densité de routes traversant des frontières peut être trouvée - en dépit des conditions géographiques défavorables - en Slovénie, et la plus faible en Roumanie et Bulgarie.

Les régions ayant des frontières avec des pays tiers sont souvent les plus sous-développées des pays qui ont rejoint l'UE plus récemment et des pays candidats. En conclusion, le niveau d'intégration spatiale existant déjà dans une région frontalière donnée produit des différences très importantes en termes de stratégies à adopter.

### *7.2.2 Coopération transnationale*

Parallèlement au schéma directeur de l'espace communautaire (le SDEC, dont une première ébauche fut présentée en 1997 et dont l'adoption remonte à 1999), la Commission européenne a lancé en 1997 un programme d'initiative communautaire (INTERREG IIC 1997-1999 ; IIIB 2000-2006 ; Objectif 3 2007-2013) sur la coopération transnationale comme un nouvel instrument visant à l'application des options politiques du SDEC. Cette initiative se focalise explicitement sur le développement des territoires et les actions conjointes transnationales dans ce domaine. Dans INTERREG IIIB, de grands espaces transnationaux contigus ont été définis. INTERREG évoque les questions transnationales communes à ces espaces à travers des projets internationaux dans tous les domaines du développement des territoires.

Une analyse détaillée des caractéristiques territoriales des espaces de coopération et des thèmes et priorités de coopération (voir carte 11) procure une vue d'ensemble de l'intensité des coopérations. Celle-ci s'exprime par le nombre de projets, de régions et de villes activement impliquées, par les visions spatiales et les stratégies développées dans la coopération transnationale. La carte montre que, bien que INTERREG IIIB soit un programme pour développer de grands espaces de coopération plutôt que les activités transfrontalières, les régions proches de frontières nationales (de même que les espaces côtiers) sont particulièrement impliquées dans ces programmes de coopération. Elles prennent part à plus de projets que les régions intérieures.

L'impression générale est que les espaces de coopérations transnationales n'ont pas nécessairement besoin d'être les uns et les autres confrontés aux mêmes types de difficultés. Les échanges d'expériences entre les divers partenaires peuvent être intéressants, en particulier si différents phénomènes (comme une expansion ou une contraction) se manifestent dans un même voisinage de régions.

Carte 11 : Intensité de la coopération dans le cadre INTERREG IIIB

**Nombre de projets de coopération selon les programmes opérationnels\***

Pondérés par la population (centaine de milliers d'habitants)

Nombre absolu

\* Basés sur les espaces de coopération INTERREG : l'espace alpin, l'espace Atlantique, la région de la mer Baltique, l'espace CADSES<sup>16</sup>, l'espace Caraïbes, les îles Madeires-Açores-Canaries, la Mer du Nord, l'Europe du nord-ouest, les périphéries nordiques, l'Europe du sud-ouest, la méditerranée occidentale, l'espace de l'Océan Indien.

Souvent, mais pas toujours, les priorités thématiques sont liées à la situation « objective » décrite par l'analyse statistique. En effet, les régions ayant des problèmes communs coopèrent souvent dans INTERREG IIIB. Des exemples sont les régions montagneuses et alpines travaillant ensemble pour trouver des solutions aux questions de transport. A l'inverse, l'intérêt pour les projets se penchant sur la démographie tend à être moins étroitement lié aux tendances de population que connaissent effectivement les différentes régions. Les régions dont la population augmente comme celles dont elle diminue sont attirées par les projets INTERREG traitant des questions démographiques.

### **Résultats clefs pour l'aide à la décision politique**

- Les caractéristiques géographiques n'influencent pas énormément le développement économique. Les régions ayant des caractéristiques géographiques similaires, comme les îles, les espaces côtiers et montagneux, peuvent rencontrer des difficultés particulières pour l'habitat et l'activité économique, mais montrent le même spectre de développement économique et territorial que d'autres espaces confrontés à moins de handicaps.
- L'intégration transfrontalière peut renforcer les régions fonctionnelles. Les caractéristiques d'une frontière nationale diffèrent en fonction du contexte politique, socioéconomique et territorial. Dans de grandes parties de l'Europe, l'ouverture des frontières permet l'établissement de régions fonctionnelles transfrontalières. Près d'un quart des villes ont le potentiel pour s'étendre sur une aire d'influence traversant une frontière nationale.
- Les caractéristiques territoriales sont importantes pour les coopérations transnationales. Les coopérations transnationales dans le cadre de INTERREG IIIB ont souvent, mais pas toujours, des priorités thématiques liées aux caractéristiques territoriales des régions ressortant des analyses statistiques européennes. Cependant, les questions liées à la

---

<sup>16</sup> NDT: CADSES = “*Central European Adriatic Danubian South Eastern European Space*”.

démographie semblent être intéressantes pour tous les types de régions, qu'elles aient une population en croissance ou en déclin.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports finaux des projets ORATE 1.1.1/Polycentricité, 1.1.3/Elargissement, 1.1.4/Démographie, 1.2.1/Evolution des transports, 1.2.2/Télécommunications, 1.2.3/Société de l'information, 1.3.2/Patrimoine naturel, 1.4.5/Tourisme, 2.1.1/Impacts des politiques de transport, 2.1.3/Impacts de la PAC, 2.1.4/Energie, 2.1.5/Pêche, 2.2.2/Impact des aides de pré-accession, 2.3.2/Gouvernance, 2.4.2/Zooms, et 3.2/Scénarios spatiaux.

## **CHAPITRE 8 : ACCESSIBILITE DES REGIONS EUROPEENNES**

L'accessibilité et la qualité des infrastructures de transport et de communication sont des thèmes traditionnels des études sur le développement et la cohésion des territoires. Une bonne accessibilité d'ensemble est souvent considérée comme un pré requis pour attirer les investisseurs, préserver l'emploi, faciliter la construction de réseaux de villes et d'agglomérations, et développer le tourisme.

En plus de la mobilité physique des personnes et des biens, les flux d'information transmis par les équipements de télécommunication prennent de plus en plus d'importance. La hausse rapide des prix de l'énergie fait de l'accès à l'énergie un nouvel élément de l'accessibilité régionale, qui a des conséquences importantes sur la mobilité physique et le développement économique.

Où y a t-il une bonne accessibilité à ces infrastructures vitales ? Quels pays sont bien connectés et lesquels sont moins bien placés ?

### **8.1 L'accessibilité et les dotations en infrastructures de transport**

La mesure de l'accessibilité en Europe offre des éléments importants pour les politiques de transport et de cohésion. L'accessibilité peut être mesurée de façons très différentes en fonction des types de flux considérés : personnes, biens et information. Elle doit être mesurée à différentes échelles territoriales, tout comme les décisions sur les améliorations de l'accessibilité sont prises par les gouvernements à différentes échelles territoriales.

### *8.1.1 L'accessibilité élevée aux transports est surtout le privilège des régions du centre de l'Europe*

En termes d'accessibilité par la route, il y a pour les mouvements de personnes une distinction claire entre le centre et les périphéries de l'Europe. L'accessibilité potentielle par le chemin de fer ajoute quelques caractéristiques à ce système. Les accessibilités les plus élevées par le chemin de fer se rencontrent dans les villes servant de nœuds principaux dans le réseau à grande vitesse et le long des corridors majeurs. L'accessibilité potentielle par les airs présente les plus fortes valeurs autour des plus grands aéroports, qui sont dispersés à travers l'Europe. L'image d'ensemble est celle d'un patchwork de régions à forte accessibilité entourées de régions à faible accessibilité.

La faible accessibilité n'est cependant plus seulement un problème pour les régions de la périphérie traditionnelle. Plusieurs régions situées dans le centre européen ont aussi des difficultés. Le développement récent des aéroports régionaux générés par les compagnies à bas coût a permis d'améliorer l'accessibilité de régions moins centrales et moins développées.

En combinant les différents modes de transport, la mesure de l'accessibilité multimodale met en évidence un arc où l'accessibilité est la plus élevée. Il va de Liverpool et Londres au nord de l'Italie, en passant par Paris, Lyon, le Benelux et les régions rhénanes. Des valeurs élevées se trouvent aussi dans un certain nombre d'agglomérations moins centrales comme Madrid, Barcelone, Dublin, Glasgow, Copenhague, Malmö, Göteborg, Oslo, Rome, Thessalonique et Athènes.

A l'inverse, de nombreuses régions du Portugal, d'Espagne, d'Irlande, d'Ecosse, du pays de Galles, de Norvège, de Suède, de Finlande, du sud de l'Italie et de Grèce ont de très basses valeurs d'accessibilité multimodale. Plusieurs régions d'Allemagne, d'Autriche et de France ont aussi des valeurs d'accessibilité en dessous de la moyenne, et presque toutes les régions des Etats membres ayant rejoint l'Union en 2004 sont dans la même situation, avec pour exceptions leurs régions capitales.

La mesure de l'accessibilité en termes de transport de biens montrerait certainement un système centre/périphérie encore plus accentué. Cependant, les ports maritimes jouent un rôle considérable pour les transports de biens en provenance et en direction des régions

périphériques, bien qu'ils soient moins importants et moins systématiques que les aéroports pour transporter les personnes.

Les connections aux principaux réseaux de communication ont une influence importante sur l'accessibilité intra et interrégionale. Cette connectivité peut être mesurée en évaluant l'accessibilité de n'importe quel endroit en se basant sur le temps d'accès minimum par la route au nœud de transport le plus proche (entrée d'autoroute, gare de chemin de fer, port commercial, etc.). La plupart des régions ont une bonne connectivité aux terminaux de transport, bien que les régions de l'ouest affichent généralement de meilleures performances que celles des pays membres qui ont rejoint l'UE en 2004 (voir carte 13). Certaines régions périphériques de l'est ont des valeurs de connectivité élevées dues aux infrastructures portuaires et aéroportuaires (par exemple les régions côtières bulgares).

Il y a une différence nette entre les régions de l'ouest et de l'est en termes de connexion aux autoroutes, ceci en raison des différences de densité des réseaux autoroutiers. La connectivité par la voiture aux gares de chemins de fer desservies par des lignes à grande vitesse montre des différences encore plus marquées, qui résulte d'une dotation régionale inégale des lignes à grande vitesse à travers l'Europe. La connectivité régionale aux aéroports commerciaux est aussi inégale, mais elle s'améliore au fur et à mesure de l'augmentation du nombre d'aéroports régionaux.

Pour les affaires, l'accessibilité aux villes où se concentrent les clients réels et potentiels et les fournisseurs est un facteur très important. Le calcul du nombre de villes de plus de 100 000 habitants accessibles par la voiture en un certain temps souligne le fait que les conditions géographiques particulières semblent jouer un rôle majeur.

Par exemple, des espaces montagneux comme le Massif Central en France, les Alpes en Autriche et les Carpates ont de faibles accessibilités aux villes. Cela contraste avec l'accessibilité dans les grands bassins comme la vallée du Pô dans le nord de l'Italie. L'accessibilité des espaces côtiers dépend des contextes locaux. En dépit de son insularité, l'accessibilité aux villes est élevée dans la plupart des régions de Grande-Bretagne, en raison de la densité de villes dans l'ensemble du pays.

Certaines régions européennes ont une très faible accessibilité aux très grands espaces métropolitains (les MEGAs). Des exemples sont le nord de la Scandinavie et de la Finlande, l'ouest de la France, les régions situées le long de la frontière entre l'Espagne et le Portugal, les îles méditerranéennes, le nord-ouest de la Grèce et le nord de la Roumanie.

La situation opposée existe le long de l'arc allant de Londres à Milan en passant par Bruxelles, Stuttgart et Zurich, et avec une extension au sud-est de la France (Marseille et Nice). Alors qu'il y a des différences d'accessibilité aux MEGAs entre l'est et l'ouest de l'Allemagne, la plupart des régions polonaises ont une bonne accessibilité aux grandes villes.

#### *8.1.2 Les corridors congestionnés, les externalités et la vulnérabilité des réseaux de transport réduisent l'amélioration de l'accessibilité*

En plus de la distance, qui est un élément majeur de l'accessibilité puisqu'il accroît les coûts de transport, le temps de transport est un facteur tout aussi important. Dans les espaces denses et congestionnés l'accessibilité est réduite par des temps de transport élevés, même pour de courtes distances. Les régions urbaines sont les plus saturées par le trafic de poids lourds, mais les espaces ruraux en supportent une part croissante.

Les scénarios futurs de transport envisagent de considérables augmentations du transport, par la route notamment. Les pays d'Europe de l'est sont susceptibles d'être confrontés à l'accroissement relatif des flux de transport le plus élevé. Plus de trafic signifie généralement une accessibilité réduite, puisque le développement des infrastructures de transport n'arrive généralement pas à suivre le rythme. Cependant, cette image pourrait être changée par la montée rapide des prix du pétrole entamée en 2003.

Carte 12 : Accessibilité multimodale potentielle, 2001

Indice d'accessibilité (UE25+2 = 100)

La congestion des corridors de transport terrestre pourrait être soulagée de façon importante par une plus grande utilisation du transport maritime, en tirant avantage des nombreux ports commerciaux situés le long des différentes côtes maritimes d'Europe. En plus d'une meilleure

fluidité des transports, le transport maritime présente aussi l'avantage de réduire l'empreinte écologique des mouvements de fret, et donc de contribuer à l'agenda de Göteborg.

La congestion n'est pas le seul facteur limitant l'efficacité et accroissant la vulnérabilité des réseaux de transport. Les catastrophes naturelles (telles que les inondations) ou techniques (telles que les accidents dans les tunnels) peuvent interrompre le trafic dans des corridors importants. De telles situations sont plus fréquentes dans les zones montagneuses où les catastrophes naturelles ne sont pas des exceptions et le nombre de corridors est limité. Dans de tels cas, le trafic est dévié vers d'autres corridors. Des modèles de simulation permettent d'anticiper l'impact de tels événements et de prendre des mesures d'allègement et de déviation du trafic.

Le transport dynamise les relations économiques et sociales, mais génère des externalités environnementales contraignantes qui réduisent la capacité des territoires à attirer de nouvelles activités et à maintenir un niveau acceptable d'attractivité et de bonnes conditions de vie. Les accidents, les émissions de polluants, la consommation et la fragmentation des sols sont les impacts les plus négatifs des transports. Ils sont la contrepartie à l'amélioration de l'accessibilité.

Le nombre de morts sur les routes montre d'importantes différences entre les régions européennes. Les chiffres les plus élevés se rencontrent dans des régions grecques, espagnoles, françaises et est-allemandes. Les chiffres sont aussi élevés dans des régions de Lettonie, de Lituanie, de Pologne et de la partie occidentale de la République tchèque. La plupart des régions du Royaume-Uni, des Pays-Bas, d'Allemagne de l'ouest et des pays nordiques ont des chiffres relativement faibles.

La partie centrale de l'Europe souffre le plus de la concentration des émissions de polluants, ceci en raison du grand nombre de villes et d'habitants et de l'importance des flux de transit. Le volume de biens passant par les différents nœuds indique les principaux corridors d'Europe souffrant d'externalités négatives. Ceux-ci sont les vallées du Rhône et du Pô et l'axe Cologne-Nuremberg, alors que Bologne ou Francfort sont des villes particulièrement affectées, tout comme le sont les très grandes agglomérations (Paris, Milan, Londres). Les flux de transit sont particulièrement élevés dans les pays du Benelux, en France, en Suisse et en Autriche.

Si l'on additionne tout cela, les externalités potentielles des transports ne sont pas homogènes à travers le territoire européen. Les espaces dotés d'une bonne accessibilité semblent être ceux qui souffrent le plus des externalités des transports.

Les impacts territoriaux et la relation entre une accessibilité accrue et l'amélioration de la situation économique sont évoqués dans le chapitre 9.2. Celui-ci montre que toutes les régions ne profitent pas des politiques européennes de transport, et que même d'importantes améliorations de l'accessibilité régionale peuvent ne se traduire que par de faibles améliorations de l'activité économique régionale.

## **8.2 La connectivité intangible grâce aux TIC**

Au fur et à mesure que l'économie s'oriente vers des activités intangibles entrant dans le cadre de la société de l'information et le développement rapide des infrastructures de télécommunication, l'accessibilité cesse de se limiter à la mobilité physique des biens et des personnes. Dans ce nouveau contexte, même des territoires isolés sont connectés en temps réel à une variété de sources et de flux d'informations rendant possible le développement d'activités innovantes.

Toutes les régions ne tirent pas profit et n'utilisent pas les infrastructures et services de télécommunication avec la même intensité. Cependant, la mise en place territoriale des services et infrastructures de télécommunications progresse beaucoup plus vite que le développement des infrastructures de transport.

Les disparités territoriales sont à présent peu importantes pour les lignes téléphoniques fixes. La répartition territoriale de la téléphonie mobile est par contre très différenciatrice, avec les périphéries nordiques et les périphéries du sud présentant des taux de foyers équipés plus élevés que ceux du centre. Les nouveaux pays membres rattrapent les autres, mais ont encore des niveaux moins élevés d'équipement que les pays d'Europe de l'ouest.

La répartition spatiale est assez différente en ce qui concerne l'équipement des foyers en ordinateurs personnels. Les niveaux sont au-dessus de la moyenne en Europe, mais plus faibles en Grèce, en Bulgarie et en Roumanie. En général, le taux d'équipement des foyers en

ordinateurs personnels est nettement plus élevé dans les espaces urbains et métropolitains que dans les localités rurales, avec quelques exceptions comme la Suède.

La répartition spatiale pour le taux d'accès à internet est très similaire à celle de l'équipement en ordinateurs personnels, avec une importante division nord-sud à l'échelle européenne. Les plus hauts niveaux se trouvent dans les pays nordiques suivis des Pays-Bas et du Royaume-Uni, et les plus bas en Grèce, au Portugal, en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie. La pénétration d'internet est aussi plus forte en général dans les espaces urbains et métropolitains.

Le niveau de développement économique est un différenciateur important en termes d'équipement en ordinateurs personnels, d'adoption d'internet et de développement des nouvelles télécommunications. Bien que le déploiement des télécommunications commence généralement dans les plus grands espaces urbains, la pénétration dans les espaces périphériques a progressé rapidement dans de nombreux pays.

La division nord-sud est aussi très prononcée dans les activités de commerce électronique. La colonne vertébrale des réseaux internet reste dans le centre de l'Europe, mais un certain nombre de « villes-porte » émergent dans des espaces plus périphériques grâce à différents fournisseurs d'accès paneuropéens.

La diffusion territoriale du réseau internet est fortement influencée par les forces du marché. Les investissements dans les télécommunications suivent plus ou moins la distribution de la population, mais aussi les variations de richesse et les concentrations d'entreprises. La couverture ADSL du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie et de la Hongrie donne une bonne illustration d'une répartition spatiale plutôt polycentrique. Dans les régions avec une population et un PIB moins importants, comme l'Italie du sud-ouest, les Highlands en Ecosse, le centre rural de la France et la Finlande du nord, la couverture ADSL est bien plus faible, suggérant ainsi qu'il y a des limites à la polycentricité.

Les incidences à l'échelle nationale du développement polycentrique des télécommunications dépendent inévitablement de l'avance relative de chaque pays. Cependant, la pénétration des télécommunications montre des variations régionales importantes à l'intérieur de la plupart des pays, reflétant les différences entre les villes et le reste du pays.

Actuellement, les différents contextes politiques et culturels nationaux continuent d'influencer nettement le développement des télécommunications en Europe, avec d'une manière générale des incidences considérables pour le développement polycentrique. Les pays nordiques ont embrassé rapidement et de façon enthousiaste les nouvelles technologies de télécommunication. Si certaines régions du sud et de l'est de l'Europe accusent à l'inverse un important retard et ne peuvent pas être vues comme des pôles de développement polycentrique des télécommunications, c'est surtout parce que leurs contextes politiques et culturels nationaux ne stimulent et n'encouragent pas suffisamment le développement des télécommunications.

Au niveau des applications et de l'utilisation des télécommunications, des différences significatives de performances dans la société de l'information s'observent en Europe (voir carte 3 du chapitre 3.2). Sans surprise, les divisions nord-sud et est-ouest sont évidentes. La société de l'information est la plus développée dans les pays du nord, et particulièrement dans les pays nordiques. Avec quelques exceptions, comme l'Estonie, les Etats membres ayant rejoint l'union en 2004 et les pays candidats semblent en retard par rapport à la situation européenne générale.

Cependant, les différences territoriales dans le domaine de la société de l'information sont moins importantes que celles existant pour le PIB par habitant. A l'intérieur des pays, plus les variations de PIB sont faibles, plus les variations des indicateurs de société de l'information le sont. Les barrières mentales existent, particulièrement dans les régions agricoles les moins développées, qui entravent l'application des TIC. Un autre facteur empêchant leur développement dans de tels espaces est l'éventail d'applications potentielles. Les principaux obstacles au développement de la société de l'information ont été jusqu'ici au niveau de l'offre (infrastructures, prix), mais les facteurs liés à la demande comme la motivation et le savoir-faire gagnent en importance. Les disparités entre les villes et les espaces ruraux vont probablement s'accroître davantage.

### **8.3 Impacts territoriaux du nouveau paradigme énergétique de l'accessibilité**

Le paradigme énergétique change au fur et à mesure que le pétrole brut et le gaz naturel deviennent plus chers. De nouvelles formes de demandes énergétiques se développent et les économies d'énergies sont une préoccupation croissante.

Actuellement, les disparités territoriales existent à la fois en termes d'offre et de consommation énergétique. Pour les utilisateurs, les prix de l'énergie varient d'un pays à l'autre et de façon plus importante d'une région à l'autre. Les disparités territoriales de consommation d'énergie sont liées à la consommation énergétique des économies nationales et au niveau de bien-être social des pays. Les pays les plus développés ont généralement un niveau d'énergie consommée par PIB produit plus bas, mais une consommation par habitant plus élevée.

Les prix élevés de l'énergie accroissant les coûts de transport ont des impacts plus sévères sur l'accessibilité des régions isolées et périphériques. Les modes de transport routier et aérien sont plus affectés. Néanmoins, si l'on se fie aux modèles de simulation, les impacts sur le niveau des économies régionales devraient rester limités.

### **Résultats clefs pour l'aide à la décision politique**

- L'accessibilité est meilleure dans le centre de l'Europe et dans les capitales nationales. L'image des disparités européennes d'accessibilité multimodale montre une meilleure accessibilité d'ensemble pour les régions du centre de l'Europe et les grandes agglomérations urbaines, en particulier celles dotés d'aéroports internationaux.
- L'augmentation des prix de l'énergie accroît les disparités d'accessibilité. L'accroissement des prix de l'énergie aura des impacts particulièrement négatifs sur l'accessibilité dans les espaces ruraux et plus isolés. Par conséquent, les disparités entre les espaces avec de hautes et de basses accessibilités sont appelées à augmenter.
- L'accessibilité aux TIC et à la société de l'information varie territorialement. L'accessibilité aux technologies modernes d'information et de télécommunication montre une division européenne nord-sud et est-ouest de même qu'une division urbain-rural. Les différences territoriales en termes de performance dans la société de l'information sont cependant moins importantes que celles concernant le PIB par habitant.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports ORATE 1.1.1/Polycentricité, 1.2.1/Évolution des transports, 1.2.2/Télécommunications, 1.2.3/Société de l'information, 2.1.1/Impact des politiques de transport, 2.1.4/Energie, et 2.4.2/Zooms.

## **CHAPITRE 9 : IMPACT TERRITORIAL DES POLITIQUES SECTORIELLES DE L'UE**

Les politiques sectorielles et leurs impacts territoriaux comptent. L'UE a des politiques pour un certain nombre de secteurs tels que les transports, l'environnement, l'agriculture, etc. Il y a un budget pour chaque secteur qui est dépensé en fonction des priorités dans ce secteur.

Actuellement, les considérations territoriales ne sont normalement pas prioritaires dans les politiques sectorielles. Cependant, les politiques sectorielles ont bien un impact territorial. Elles ont la possibilité de contribuer aux objectifs de cohésion territoriale. La qualité des infrastructures de transport est susceptible d'être un facteur de compétitivité régionale. Par exemple, les politiques dans le domaine de la pêche auront un impact particulier sur les régions côtières. La question n'est pas de savoir si les politiques sectorielles ont des impacts différents suivant les régions, mais quels sont ces impacts. Des progrès ont été faits dans le développement de méthodologies qui rendent possible l'évaluation ex-post et ex-ante des impacts territoriaux des politiques (voir le rapport scientifique d'étape de l'ORATE<sup>17</sup> pour plus de détails).

Le SDEC avançait qu'une plus grande prise en compte des impacts territoriaux des politiques sectorielles pourrait contribuer à une meilleure intégration de celles-ci, et donc aider à un développement plus équilibré à travers l'Europe. De la même manière, les politiques sectorielles peuvent contribuer – ou nuire – aux objectifs de compétitivité et de cohésion.

La mise en évidence des effets des politiques passées peut aider les politiques à prendre à l'avenir des décisions plus avisées. Des décisions politiques intelligentes permettent non seulement maximiser les bénéfices dans le secteur considéré, mais aussi de contribuer indirectement à d'autres priorités de l'UE. En faisant « d'une pierre deux coups », cela permet de rentabiliser les investissements, alors que l'ignorance peut au contraire s'avérer coûteuse.

---

<sup>17</sup> NDT: ESPON, 2006, *Applied Territorial Research, building a scientific platform for competitiveness and cohesion*, ESPON ed. 86 p.

## 9.1 Les fonds structurels et la politique de cohésion

De toutes les politiques sectorielles, celles des fonds structurels et de cohésion sont les plus étroitement liées aux considérations territoriales. Les fonds structurels et la politique de cohésion s'attaquent aux disparités économiques et sociales entre les régions d'Europe. Les fonds structurels sont principalement des programmes de développement régional. Par conséquent, ils apparaissent comme étant un facteur important de développement équilibré et de cohésion territoriale.

### 9.1.1 Les fonds structurels

Les fonds structurels contribuent à la cohésion territoriale en stimulant les innovations et le développement local et régional. Cependant, cette contribution s'est avérée moins consistante que ce qui avait été anticipé. Les données pour la période 1994-1999 (la plus récente pour laquelle des chiffres interprétables soient disponibles) ont révélé une situation complexe. Les principaux objectifs des fonds étaient de réduire les disparités de PIB et de taux de chômage entre les régions, un objectif qui est aussi valable pour la période du programme ORATE 2006<sup>18</sup>.

Comme le montre la carte 14, les principaux bénéficiaires pendant la période 1994-1999 ont été les régions situées à la périphérie de l'UE de l'époque<sup>19</sup>. Des exemples sont les régions d'Espagne et du Portugal, du sud de l'Italie, de Grèce, de l'est de l'Allemagne, de Finlande ainsi que certaines régions d'Irlande, des Highlands et des îles écossaises. L'effet a été d'accroître la cohésion territoriale à travers l'UE. Cependant, les différences régionales intra-nationales se sont largement maintenues ou se sont même parfois accentuées.

Les dépenses sont seulement un aspect de la question, l'effet de ces dépenses sur la croissance économique étant tout aussi important. Il y a par exemple une vague relation entre les deux en France et en Italie, tandis qu'elle est indépendante en Grèce ou au Portugal. Les dépenses de fonds structurels représentent seulement une faible part de l'économie régionale, mais avec d'importants effets de levier.

---

<sup>18</sup> NDT : 2000-2006.

<sup>19</sup> NDT : L'UE des quinze.

Pour optimiser les bénéfices en termes de cohésion à toutes les échelles – de l'euro-péenne à la locale – il faut qu'il y ait une bonne coordination entre les initiatives de l'UE, des Etats et des régions. Par exemple, les espaces urbains fonctionnels ne devraient pas être fragmentés par la désignation des espaces éligibles pour les fonds structurels.

Il est évident que les fonds ont joué en faveur de la compétitivité et de la cohésion en renforçant les niveaux locaux et régionaux de gouvernance et en favorisant les innovations, la planification stratégique, les nouveaux partenariats, etc. L'encadré ci-dessous évoque certains résultats de travaux sur la Grèce. Il montre comment les politiques sectorielles peuvent être un catalyseur pour l'accroissement des richesses territoriales d'un espace urbain.

#### **Fonds structurels dans les espaces urbains grecs**

Les fonds structurels ont transformé les espaces urbains en Grèce en permettant de dépasser des problèmes en apparence insurmontables (environnementaux, de transport, de déclin industriel) et donc en contribuant à l'amélioration de la qualité de vie. Ce n'est pas tellement le financement qui a joué, mais plutôt la légitimité donnée à certaines questions en leur permettant d'être reconnues comme prioritaires dans les plans de développement. Les autorités locales détiennent un rôle majeur dans le processus de décision sur ces questions.

Comme le montrent plusieurs chapitres du présent rapport de synthèse, les villes sont cruciales pour la compétitivité et la cohésion de l'Europe. Cependant, les données sur le ciblage des fonds pour les espaces urbains sont si limitées qu'une évaluation rigoureuse n'est pas possible.

#### *9.1.2 Aides de pré-adhésion*

Les thèmes relevant du développement des territoires n'étaient pas spécialement mentionnés dans les programmes de l'UE (comme PHARE, SAPARD et IPSA) qui ont soutenu les pays candidats à l'adhésion dans la dernière ligne droite avant l'élargissement de 2004 (à l'exception de Chypre et Malte). Pourtant, en promouvant la convergence vers la situation dans l'UE des quinze, ces programmes ont bien contribué à l'objectif de cohésion territoriale. Cependant, comme pour les fonds structurels, il n'y avait pas de corrélation claire entre les aides à la dépense et la croissance régionale mesurée en PIB par habitant. Bien que les

impacts des aides de pré-adhésion soient difficiles à mesurer en termes quantitatifs, d'importants bénéfices ont été observés en termes de moyens institutionnels.

Les dépenses ont été relativement élevées dans les régions frontalières. Par contre, les régions capitales se situaient en général dans les deux plus basses catégories pour les montants reçus; Les seules régions comportant des MEGA recevant des montants relativement élevés étaient celles de Bulgarie et de Roumanie.

De plus, l'analyse souligne l'importance des contextes économiques et des priorités stratégiques. Les bons projets et leur mise en place dépend des capacités institutionnelles et administratives locales.

## **9.2 Les réseaux du savoir, des transports et de l'énergie**

Le programme de l'UE pour la cohésion territoriale cherche à mobiliser les potentiels territoriaux de toutes les régions européennes de sorte à renforcer la compétitivité et à créer des emplois. Les réseaux et l'accès aux réseaux sont d'une importance critique. La qualité de l'infrastructure d'une région dépend autant de l'accès au réseau que de la qualité du réseau en soi.

### *9.2.1 Recherche et développement*

La politique de recherche et développement de l'UE a deux instruments principaux. Ce sont les fonds structurels et les programmes cadres de recherche et développement (PCRD). Bien sûr, ils ne représentent qu'une petite part de l'ensemble des investissements en recherche et développement, par conséquent la répartition spatiale des activités dans ce domaine ne peut pas être attribuée à l'application de ces politiques de l'UE. En effet, les dépenses doivent suivre la distribution existante des nœuds des réseaux du savoir; par exemple, les universités sont d'importants acteurs des programmes cadres.

Les politiques de l'UE sont essentielles car elles contribuent à construire et consolider les réseaux. Les principales régions qui participent aux programmes cadres sont souvent celles qui sont les plus fortes économiquement, qui ont le plus d'entreprises et le plus d'universités. L'analyse du nombre de participants aux projets (par millions d'habitants) dans les quatrième

et cinquième programmes a révélé de forts pôles d'implication autour d'Oxford et Cambridge, de Lisbonne, de Madrid, de Paris, du Randstad et d'autres centres académiques majeurs.

Néanmoins, si l'on prend en compte la force économique et les dépenses en recherche et développement existantes, on constate que beaucoup de régions défavorisées bénéficient de façon disproportionnée des programmes cadres. Le principal impact des politiques de recherche et développement de l'UE sur le potentiel territorial se fait au niveau régional/local. Dans certaines régions, les fonds structurels ont d'importants effets sur la mise en place de liens et sur le soutien à l'innovation et à la capacité de recherche. Au-delà de cela, ces politiques sectorielles de l'UE peuvent être vues comme jetant les bases qui vont permettre à terme à de nouvelles institutions de recherche et entreprises de s'insérer de façon croissante au système européen de l'innovation.

### *9.2.2 Les transports*

Le livre blanc « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » (Commission européenne, 2001) jette les bases de la politique des réseaux de transports européens (RTE), tout en insistant sur l'importance de faire en sorte que les usagers aient conscience du coût réel global des transports (y compris le coût des accidents, des dommages environnementaux, du bruit, de la congestion, etc.).

Des modèles développés spécialement ont simulé les impacts de différentes politiques tarifaires et de diverses approches du développement des infrastructures (focalisation sur la route, sur le rail, etc.), de façon rétrospective et prospective. Ils ont révélé que, en termes relatifs, les investissements dans les transports sur l'ensemble de l'UE contribuent à la cohésion, bien qu'ils puissent accroître les écarts entre les régions. Les projets d'infrastructures de transport dans le cadre des RTE prévus pour la période allant jusqu'à 2020 ont un effet décentralisateur et favorisent donc les régions périphériques. Cependant, même les améliorations importantes d'accessibilités régionales ne produisent que des bénéfices réduits pour l'activité économique régionale. Autrement dit, les transports sont seulement l'un des nombreux facteurs qui influencent le développement socio-économique d'une région.

La magnitude des impacts économiques des améliorations de l'accessibilité dépend des niveaux préexistants d'accessibilité. Les régions du centre de l'Europe ne sont pas réellement susceptibles de profiter économiquement de plus grands aéroports, de nouvelles autoroutes, etc.

Les espaces qui pourraient bénéficier de telles infrastructures sont les régions isolées avec des infrastructures de transport sous-développées. Cependant, améliorer la position des régions périphériques vis-à-vis des plus centrales en termes d'accessibilité est difficile. Seules les politiques d'infrastructures renforçant les corridors entre l'ouest et l'est de l'Europe sont susceptibles d'améliorer l'accessibilité dans tous les Etats membres de la périphérie de l'est. De meilleurs transports pourraient même signifier plus de compétition.

De plus, le renforcement et l'amélioration des réseaux secondaires facilite l'accessibilité pour les espaces ruraux et isolés, et leur offre un accès plus facile aux principales plateformes de transport.

L'introduction de politiques de transport tirant vers le haut les coûts de transport et particulièrement ceux par la route est économiquement plus défavorable aux régions périphériques et isolées (à la fois à l'échelle européenne et à l'intérieur des Etats membres) avec un plus faible niveau d'accessibilité que les régions centrales.

Le niveau d'accessibilité joue un rôle considérable en ce qui concerne les possibilités de développement polycentrique des territoires. Dans les systèmes urbains polycentriques d'échelle nationale et régionale, il y a une division fonctionnelle du travail entre les villes, à la fois entre les centres de haut niveau et les centres secondaires à l'intérieur de chaque région, et entre les villes de niveau équivalent dans la hiérarchie urbaine. Cela implique que les canaux d'interactions - et donc les connections - entre les villes de taille et de classement égaux doivent être bons.

En particulier, les connections entre les villes de haut niveau et secondaires doivent être courtes et efficaces. La qualité des infrastructures et des services de transport est un bon indicateur des interactions potentielles entre les villes. Les systèmes urbains avec de bonnes connections entre villes secondaires sont généralement plus polycentriques que ceux qui ont surtout des connections radiales concentriques avec la ville capitale dominante. Dans les

systèmes urbains polycentriques, même les centres secondaires doivent avoir une bonne accessibilité.

### 9.2.3 Energie

La plupart des Etats membres ont réduit leur dépendance en énergies fossiles durant la dernière décennie. Cependant, la question de l'accès futur à l'offre énergétique est une préoccupation croissante. Même s'il serait prématuré de parler d'une politique énergétique de l'UE, un certain nombre de mesures législatives relevant d'une approche commune supranationale ont été prises. Un marché interne se dessine dans l'électricité et le gaz. La sécurité de l'offre énergétique et le besoin de protéger l'environnement incitent à des stratégies pour plus d'efficacité énergétique et d'utilisation des énergies renouvelables.

Certains pays de l'UE sont très dépendants des importations d'énergies. Actuellement, il y a également d'importantes différences dans les prix de l'énergie payés par les ménages dans les différents Etats membres (les prix payés par l'industrie ne varient pas autant).

Les régions peuvent être rangées en différentes catégories en termes de degré d'autosuffisance et de sensibilité à l'augmentation des prix en fonction de leur positionnement au-dessus ou en dessous de la moyenne. Par exemple, les pays qui utilisent beaucoup d'énergie par unité de production sont sensibles à l'augmentation des prix, tout comme le sont les régions où les distances sont importantes. Des coûts plus élevés affecteront les pays avec des ressources énergétiques limitées. Les impacts territoriaux de tels « chocs énergétiques » pourraient susciter des demandes de transferts compensatoires de ressources aux régions avec une forte sensibilité aux prix.

*Tableau 2 : Autosuffisance et prix de l'énergie*

<b>Autosuffisance élevée / Faible sensibilité aux prix</b>	<b>Autosuffisance élevée / Forte sensibilité aux prix</b>
Royaume-Uni, Danemark, Norvège	Estonie, Pologne, République tchèque, Roumanie
<b>Autosuffisance faible / Forte sensibilité des aux</b>	<b>Autosuffisance faible / Faible sensibilité aux prix</b>

Lettonie, Lituanie, Hongrie, Slovénie, Bulgarie, Slovaquie, Chypre, la plupart des régions de France et certaines parties d'Italie	Toutes les régions du Portugal, d'Espagne, d'Irlande, de Suède, de Finlande, d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, la plupart des régions d'Italie, certaines régions de France, toute la Grèce.
--	--

### 9.3 Agriculture et pêche

Il y a eu des débats politiques considérables sur la politique agricole commune (PAC) et sur la politique de l'UE dans le domaine de la pêche. Cependant, on sait peu de choses à propos de leurs impacts territoriaux. Comment ces différentes politiques sectorielles affectent-elles les différentes régions ?

#### 9.3.1 La politique agricole commune et la politique de développement rural

Actuellement, la PAC repose sur deux « piliers ». Le premier pilier vise à soutenir le marché et les prix agricoles, et il procure des paiements directs aux producteurs. Il se situe dans la continuité de la façon dont la PAC s'est mise en place depuis le traité de Rome. Le deuxième pilier comprend des dépenses agro-environnementales et d'autres dépenses de développement rural et démontre qu'il y a eu une intégration des politiques entre les secteurs de l'agriculture et de l'environnement.

L'ensemble du soutien au premier pilier est en général plus élevé dans les régions les plus accessibles, et plus faible dans les régions plus périphériques, ceci à toutes les échelles (européenne, nationale et régionale). Les plus hauts niveaux de dépense par hectare de terre agricole dans le cadre de la PAC se sont trouvés être associés aux régions les plus prospères. Par conséquent, en raison de la façon dont les mécanismes de soutien des prix du marché opèrent, le pilier 1 ne favorise pas la cohésion territoriale.

Alors que le premier pilier n'a jamais eu pour vocation d'être un instrument de mesure de la cohésion, les plus hauts niveaux de paiements dans le cadre du deuxième pilier se font dans les régions périphériques de l'UE. Cependant, le deuxième pilier reste focalisé sur les producteurs agricoles plutôt que sur le développement des territoires ruraux, et continuera de l'être durant la période 2007-2013. Ce pilier relevant du « développement rural » peut

contribuer à la cohésion à l'intérieur des pays mais, tel qu'il est structuré actuellement, il apporte une contribution réduite à la cohésion dans l'UE.

Les programmes LEADER, en dépit de leurs budgets réduits, sont des réussites en ce qui concerne la contribution qu'ils apportent aux objectifs de cohésion territoriale. Comme le montre l'encadré, la flexibilité et la stimulation de l'innovation locale sont vitales.

#### **LEADER**

L'évaluation ex-post du programme LEADER l'a trouvé efficace et utile. Elle a montré qu'il était adaptable à différents contextes socioéconomiques et de gouvernance, et qu'il était applicable à petite échelle dans le cadre des activités rurales. Il a pu ainsi atteindre des régions en retard et des territoires ruraux vulnérables. Les activités du programme LEADER induisaient le transfert de responsabilités aux partenaires locaux, en liant des institutions publiques et privées et les différents intérêts de divers acteurs locaux dans le cadre d'une stratégie commune. Un changement profond d'une attitude passive vers une attitude active a été réalisé entre plusieurs acteurs locaux.

#### *9.3.2. La pêche*

L'UE est le plus grand marché au monde pour la pêche et les produits de la pêche. La production de poisson est une industrie globale qui, comme beaucoup d'autres, se restructure. La politique commune de la pêche agit contre cette toile de fond. Elle a un impact sur l'emploi, le développement économique et la cohésion dans les régions côtières ayant une histoire dans le domaine de la pêche. Dans certaines régions rurales sous-développées, la pêche est toujours une composante clef de l'économie. Bien qu'il y ait eu une tendance pour la pêche à se concentrer davantage dans les centres urbains, les industries de fruits de mer sont toujours situées à l'extérieur des aires d'influence des villes. Dans de tels territoires, la politique de la pêche est susceptible d'avoir une influence clef sur la cohésion.

L'aquaculture diffère de la pêche. Elle est plus concentrée régionalement, et dans ces régions elle peut être un facteur important de cohésion.

Quatre systèmes territoriaux de pêche peuvent être identifiés en Europe :

- (i) celui de l'est de la mer Egée et de la mer Méditerranée, correspondant aux îles grecques et italiennes ;

- (ii) celui du nord de la péninsule ibérique, incluant des régions d'Espagne, du Portugal et de France ;
- (iii) celui de la Mer du Nord et de l'Atlantique, au Danemark, au Royaume-Uni et en France ;
- (iv) celui de la Mer de Barents, principalement en Norvège.

Des restrictions sur la pêche pour conserver les stocks ont été un aspect de la politique de pêche. Cela a eu des effets territoriaux distincts, en fonction du type de poissons et d'activités de pêche auxquelles les restrictions s'appliquent. La politique de la pêche procure aussi des subventions et allocations (instruments financiers d'orientation de la pêche, IFOP), qui contribuent aussi aux objectifs de cohésion. Il y a aussi des politiques nationales de quotas et d'accords avec des pays tiers.

Le résultat est une image complexe des impacts territoriaux, à la fois nationalement et dans l'UE dans son ensemble. Les politiques ont des effets non voulus. La distribution des fonds IFOP reflète largement la taille des flottes et les plus grands ports tendent donc à en être les principaux bénéficiaires.

*Tableau 3 : Les impacts territoriaux des politiques sectorielles de l'UE*

<b>Politique sectorielle</b>	<b>Impact territorial</b>
<b>Fonds structurels</b>	Ils aident à accroître la cohésion territoriale à travers l'UE, mais ils ont peu d'impact en termes de cohésion entre régions d'un même pays ; cependant, ils peuvent renforcer les autorités locales et stimuler l'innovation locale et régionale.
<b>Aides de pré-adhésion</b>	Elles aident à accroître la cohésion territoriale au niveau de l'UE, mais ont des résultats mitigés à l'échelle nationale ; elles contribuent à la capacité institutionnelle régionalement et localement.
<b>Dépenses de recherche et développement</b>	Elles consolident plutôt qu'elles ne changent la répartition géographique des dépenses à

	<p>l'échelle de l'UE et à l'échelle nationale. Cependant, beaucoup de régions défavorisées bénéficient de façon importante des programmes cadres, et mettent en place les fondations permettant à terme de mieux les connecter au système d'innovation de l'UE. Elles procurent d'importants bénéfices en termes de potentiels territoriaux aux échelles régionale et locale.</p>
<b>Politique de transport</b>	<p>Elle contribue à la cohésion en termes relatifs bien que les écarts absolus puissent augmenter. La politique tarifaire visant refléter le coût total des transports désavantagera les régions isolées avec une faible autosuffisance à l'échelle européenne et nationale. Les régions sous-développées peuvent bénéficier des améliorations des infrastructures.</p>
<b>Politique de l'énergie</b>	<p>Le développement des réseaux et la libéralisation des marchés devrait améliorer la cohésion, mais les régions avec une faible autosuffisance énergétique et de fortes sensibilités aux variations des prix sont en danger. Les énergies renouvelables peuvent dynamiser les économies régionales dans les espaces ruraux.</p>
<b>Politique agricole</b>	<p>Le premier pilier ne soutient pas actuellement la politique de cohésion à l'échelle de l'UE et à l'échelle nationale. Le second pilier a des impacts bénéfiques à l'échelle locale mais peut aussi avoir une contribution forte d'ensemble à la cohésion à travers l'UE.</p>

<b>Les programmes LEADER</b>	Ils ont procuré des bénéfices tangibles dans les régions en retard et les territoires ruraux vulnérables. Les leçons tirées des programmes LEADER pourraient servir dans le cadre d'autres instruments politiques
<b>Politique de la pêche</b>	Les IFOP peuvent contribuer à la cohésion de l'UE mais sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la cohésion à l'intérieur des pays en aidant plus les sociétés déjà prospères. Bien que la situation d'ensemble soit complexe, les politiques communes de la pêche pourraient potentiellement apporter une contribution plus forte à la cohésion

#### **9.4 Politiques sectorielles et cohésion territoriale**

Il est proposé de renforcer la cohésion territoriale pour en faire une responsabilité partagée à l'intérieur de l'UE et entre l'Union et les Etats membres. Le tableau ci-dessous vise à résumer les indications actuelles sur les impacts territoriaux des politiques sectorielles les plus importantes de l'UE.

#### **Résultats clefs pour l'aide à la décision politique**

- Les politiques sectorielles peuvent accroître la compétitivité des espaces. Plusieurs politiques sectorielles (fonds structurels, PAC et recherche et développement) stimulent localement les initiatives et les capacités à agir. Cela peut renforcer les acteurs et les niveaux de gouvernance locaux et régionaux, en les rendant plus capables d'exploiter les potentiels territoriaux.
- La cohérence des politiques sectorielles de l'UE est mitigée. Les politiques sectorielles de l'UE contribuent plutôt par coïncidence aux objectifs de cohésion territoriale au niveau européen – si ce n'est à tous les niveaux. Cela est dû à la divergence des objectifs politiques et au manque de coordination. Cependant, la contribution diffère d'une politique à l'autre et dépend souvent des articulations concrètes des politiques et des mesures prises.

- L'évaluation des impacts territoriaux facilite la cohérence politique. L'évaluation ex-ante de l'impact territorial peut aider les politiques sectorielles à apporter une meilleure contribution à la cohésion territoriale et donc aussi à faciliter la coordination des politiques sectorielles.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports finaux des projets ORATE 2.1.1/Impacts des politiques de transport, 2.1.2/Impacts des politiques de recherche et développement, 2.1.3/ Impacts de la PAC, 2.1.4/ Energie, 2.1.5/ Pêche, 2.2.1/ Impacts des fonds structurels, 2.2.2/ Impacts des aides de pré-adhésion, et 2.2.3/ Fonds structurels dans les espaces urbains.

## **CHAPITRE 10 : CONDITIONS DE VIE: QUALITE DE VIE ET LIEUX COMPETITIFS**

L'Europe est un continent d'endroits uniques –villes historiques, côtes et paysages culturels si familiers qu'il est facile d'oublier leur importance mondiale. La qualité de vie qu'une région offre peut attirer ou retenir la main d'œuvre hautement qualifiée nécessaire à la compétitivité dans l'économie de la connaissance d'aujourd'hui.

Quelques 9 millions d'habitants sont maintenant directement employés dans le tourisme dans l'UE, et celui-ci compte pour 5 % de notre PIB. Le tourisme peut contribuer de façon importante et directe à la compétitivité régionale et à la cohésion territoriale.

La stratégie renouvelée de Lisbonne cherche à faire de l'Europe un endroit plus attractif pour travailler, vivre et investir. Une bonne gestion des patrimoines naturels et culturels, et une bonne gouvernance sont importantes pour la compétitivité, mais aussi pour l'objectif de développement durable de l'Agenda de Göteborg.

Le chapitre 9 a montré combien les politiques sectorielles de l'UE peuvent stimuler l'innovation et l'action au niveau local. Qu'est-ce qui rend un endroit attractif pour les personnes et les investisseurs ? Quelles politiques peuvent y contribuer ? Comment la diversité territoriale de l'Europe peut-elle être utilisée comme une richesse dans un monde globalisé et standardisé ?

## **10.1 La compétitivité régionale revisitée**

Des facteurs traditionnels comme les infrastructures physiques et l'accès à la terre, au travail, au matériel, au marché et au capital demeurent les déterminants basiques de la compétitivité. Cependant, l'économie a changé, de même que la politique régionale. A l'époque où les industries traditionnelles étaient protégées par les barrières douanières nationales, la politique régionale concernait principalement les infrastructures lourdes (nouvelles usines et routes réalisées par le gouvernement, financements venant de l'extérieur de la région elle-même). Aujourd'hui l'amélioration de l'environnement des affaires passe par des « infrastructures légères ». Des éléments moins tangibles doivent être cultivés pour mettre en valeur les richesses des territoires et permettre aux régions de réaliser leurs potentiels.

La formule exacte dépendra de la région concernée. Par exemple, dans les régions et Etats les moins prospères, les écarts de soins de santé peuvent être une barrière au développement économique. La promotion de l'inclusion sociale et de communautés durables peut être particulièrement importante dans les régions métropolitaines. De plus, la qualité de l'environnement urbain est devenue un facteur plus important. Certains de ces facteurs clefs « modernes » de la compétitivité sont maintenant pris en compte.

## **10.2 La qualité de vie**

La « qualité de vie » est difficile à définir. Une approche territoriale intégrée est nécessaire au développement durable. La dimension sociale est importante, embrassant des questions liées à l'inclusion sociale, l'égalité des genres et l'accès équitable aux services sociaux et culturels dont dépendent les citoyens, au-delà des services produits plus directement en fonction des besoins des entreprises.

En même temps, il faut avoir connaissance du fait que ces aspects de la qualité de vie sont aussi menacés par une série de risques naturels et technologiques.

### *10.2.1 Environnement et patrimoine naturel*

L'environnement compte en Europe à la fois pour le développement durable et la compétitivité. Par exemple, les secteurs économiques comme l'agriculture et le tourisme dépendent de la qualité de l'air.

Les espaces naturels les plus étendus d'Europe sont principalement montagneux – les Alpes, les Pyrénées, les Carpates, les monts cantabriques et les hautes terres d'Ecosse et de Grèce, ainsi que les montagnes et forêts scandinaves. Une gestion efficace du patrimoine naturel est cruciale pour sa conservation.

Natura 2000 est le principal instrument politique de l'UE pour protéger la flore, la faune et les habitats. L'Espagne, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie, le Luxembourg et l'Estonie ont un fort pourcentage d'espaces appartenant au réseau Natura 2000 (supérieur à 10 %) à travers tout leur territoire, mais généralement les espaces protégés se situent principalement dans les régions périphériques. De grandes parties des îles Canaries et Madère appartiennent au réseau Natura 2000, mais le pourcentage d'espaces protégés dans les territoires français d'outre-mer et dans les Açores est faible.

Le patrimoine naturel subit à travers toute l'Europe la pression de l'intensification de l'agriculture, de l'extension urbaine, du tourisme et du changement climatique. L'action nationale, régionale et locale est essentielle pour la conservation de l'environnement naturel. Tous les pays de l'espace ORATE ont mis en place des législations sur le sujet, mais tout dépend de l'efficacité de la gestion et du renforcement des contrôles des plans d'aménagements.

Les pressions sur l'environnement causées par le développement autour des côtes de la Méditerranée sont une préoccupation : dans certains endroits, le tourisme peut détruire les richesses naturelles qui l'ont attiré. Cependant, des préoccupations de ce type existent aussi en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La forte croissance du PIB en Irlande, Lettonie, Lituanie et Estonie est aussi susceptible de se traduire par des pressions accrues sur l'environnement naturel de ces pays.

Les objectifs de conservation peuvent entrer en conflit avec le développement économique. Les politiques en faveur de la nature et de la biodiversité ont des effets importants sur l'environnement et l'efficacité territoriale. Ce caractère ambivalent des politiques en faveur de

la nature et de la biodiversité (efficaces mais avec des effets secondaires importants) signifie que des stratégies sophistiquées de développement équilibré sont nécessaires dans les territoires où la conservation est vitale pour le développement durable à long terme.

La nature et la biodiversité sont un des quatre thèmes prioritaires identifiés dans le 6<sup>ème</sup> programme d'action environnementale de l'UE. Les autres sont le changement climatique, l'environnement et la santé, et les ressources naturelles et les déchets. Le programme insistait sur la nécessité d'intégrer des considérations environnementales dans les types de politiques sectorielles évoquées au chapitre 10. Celles-ci, et d'autres thèmes des politiques environnementales de l'UE (par exemple concernant l'air, le bruit et l'eau), ont des implications territoriales, qui ont besoin d'être prises en compte du niveau européen au niveau local.

### *10.2.2 Patrimoine culturel*

Les industries créatives et le tourisme sont deux des secteurs les plus dynamiques de l'économie post-industrielle européenne. La croissance de l'emploi dans ces secteurs est soutenue par le patrimoine culturel constitué par les monuments, les musées, les paysages urbains et ruraux. Ce patrimoine est fondamentalement à caractère territorial.

L'élargissement de 2004 a considérablement enrichi le patrimoine et la diversité culturelle de l'UE. Il n'a pas seulement apporté de nouveaux groupes ethniques, langues ou dialectes, mais il a aussi apporté à l'Union pas moins de 49 sites supplémentaires classés au patrimoine historique de l'UNESCO, et il y en a 16 de plus en Bulgarie et Roumanie.

Cela laisse penser qu'un développement basé sur la culture pourrait contribuer à la cohésion territoriale. L'analyse de l'accessibilité et de la densité des richesses du patrimoine culturel au niveau NUTS3 révèle que la plupart des länders d'Allemagne de l'est ainsi que certaines parties de l'Italie du sud ont de forts potentiels de régénération s'appuyant sur la culture. Il existe aussi des potentiels en Moravie, Estonie, Slovaquie et dans la plus grande partie du sud de la Pologne. Le patrimoine culturel constitue aussi une part importante du capital territorial de nombreuses « régions potentiellement en retard » telles que la Cumbrie, la Sardaigne et la région du Péloponnèse, ainsi que dans les villes de Prague, de Berlin et de Liège ; viennent ensuite dans une catégorie légèrement en dessous, mais avec toujours un important

patrimoine, le pays Basque, la Toscane, la région de Bratislava, l'Algarve et le nord de la Suède.

Tous les pays de l'espace ORATE ont des richesses culturelles, et le bénéfice potentiel qu'ils peuvent en tirer est particulièrement élevé dans certaines régions où le PIB par habitant est actuellement en dessous de la moyenne. Des politiques volontaristes sont nécessaires. Des exemples peuvent être la mise en place d'événements créatifs autour des richesses liées au patrimoine, le développement d'un tourisme culturel et la prise de conscience par la population locale de l'aspect appréciable du patrimoine culturel de la région.

Les villes et les régions où l'économie est faible risquent de ne pas être capables de faire les investissements nécessaires pour maintenir leur patrimoine. Si ce patrimoine tombe en ruine (parfois littéralement), alors des richesses économiques potentielles seront perdues. L'identité, un facteur intangible mais important pour la cohésion, est aussi susceptible d'être minée.

Pour rompre le cercle vicieux, il est nécessaire de valoriser les richesses culturelles, en d'autres termes de se mobiliser pour la prise de conscience de la culture locale comme un moyen pour les communautés de se « faire connaître ». Un certain nombre de projets INTERREG ont précisément cherché à faire cela. Cependant, la tâche ne relève pas seulement du secteur public : la mise en place de politiques efficaces demande souvent d'impliquer des partenaires privés et des ONG.

Les juifs étaient un groupe ethnique important en Espagne jusqu'à ce qu'ils soient expulsés du pays au cours du Moyen-Age. Le réseau des sites juifs espagnols (la Route séfarade) est une association d'autorités locales qui coopèrent pour conserver et promouvoir ce patrimoine. Il y a 15 villes dans ce réseau, qui s'est mis en place en 1995. Par la suite, le Conseil de l'Europe a établi en 2004 une Route du Patrimoine juif passant par 14 pays, dont l'Espagne.

Le projet a ainsi contribué à la préservation, à la production et à la valorisation de la culture grâce à une gestion innovante et à une coopération territoriale aux échelles européenne, nationale et locale.

L'Europe a seulement un nombre limité d'associations dans le domaine culturel. En utilisant la proximité ou les réseaux, des synergies entre les entreprises et des regroupements où sont partagés les clients, les risques et les coûts peuvent être créés. A Amsterdam, ces regroupements ont été l'ossature sur laquelle s'est appuyé le développement des industries créatives, qui a permis d'accroître les possibilités en termes d'emplois, notamment parmi les groupes vulnérables et menacés d'exclusion sociale. Par exemple, des emplois ont été créés dans la danse moderne, une forme de « culture urbaine » enracinée chez les minorités ethniques et pratiquée dans les théâtres et les maisons squattées des périphéries de la ville.

En résumé, le patrimoine culturel est important comme source d'activité économique dans le tourisme et dans les industries qui lui sont liées, mais il est aussi un facteur permettant de créer des lieux attractifs pour les travailleurs hautement qualifiés et les industries spécialisées, notamment celles jouant un rôle clef dans l'économie de la connaissance.

### *10.2.3 Les risques*

Les risques naturels et technologiques affectent le territoire européen. Les désastres causent des dommages à la fois aux entreprises et aux communautés. Les impacts environnementaux et économiques des marées noires ou des sécheresses peuvent être étendus dans l'espace et dans le temps.

Peu de gens ont conscience du degré de vulnérabilité des territoires où ils vivent, travaillent, étudient ou passent leurs vacances. Les inondations, les sécheresses, les feux de forêt, les tempêtes et autres catastrophes similaires ne respectent pas les frontières politiques, et ont pourtant des impacts territoriaux importants. La gestion des risques contribue à protéger les vies et les investissements. Il existe une composante territoriale dans la gestion des risques.

La carte 15 représente de façon combinée différents risques qui ont été pondérés selon une perspective européenne. Il apparaît de façon saisissante que peu de grands espaces ont un degré d'exposition très faible à ces différents risques. Selon ces critères, les endroits les plus sûrs se trouvent en Scandinavie et dans le centre-sud de la France, alors que le Pentagone est très exposé. Assez clairement, l'existence de risques sur un territoire ne nuit pas nécessairement à sa compétitivité.

Le changement climatique accroît potentiellement le risque et l'ampleur de certaines catastrophes naturelles. Par exemple, les périodes de sécheresse et les vagues de chaleur pourraient s'accroître sur les bords de la Méditerranée. Une pratique de l'aménagement du territoire s'appuyant sur la réalité aura un rôle vital pour limiter les risques.

Le fond de solidarité, créé après les inondations dans la vallée de l'Elbe en 2002, est un exemple de réparation d'après désastre, qui met en relation les aspects environnementaux, économiques et sociaux et évoque les problèmes territoriaux. Cependant, il s'agit d'une mesure réactive : une gestion territoriale efficace s'appuyant sur la réalité demande une approche proactive, qui identifie les risques potentiels, qui se charge de la surveillance préventive et permet d'éviter, ou au moins de limiter, les désastres.

La directive SEVESO II vise à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Les systèmes nationaux et locaux de planification de l'utilisation des sols sont importants dans la mise en place de la directive.

#### Carte 15 : Agrégation des risques naturels et technologiques

Cette carte montre une typologie de risques basée sur l'agrégation de 15 indicateurs. Pour chaque indicateur, les régions NUTS3 ont une valeur allant de 1 à 5 en fonction de l'ampleur des risques. Pour la classe « absence de donnée » la valeur attribuée est 0. Ces valeurs sont ensuite pondérées sur la base de l'avis d'experts (méthode du questionnaire de Delphi). A la fin, la somme des 15 indicateurs pondérés est classée par pourcentage. Par exemple, les régions NUTS3 qui appartiennent à la classe 90-100 % ont un score plus important ou égal à 90 % du total des valeurs additionnées de risque.

#### **Risques naturels:**

- Avalanches
- Sécheresses
- Tremblements de terre
- Températures extrêmes
- Inondations
- Feux de forêt
- Glissements de terrain

- Vagues de tempêtes
- Tsunamis
- Eruptions volcaniques
- Tempêtes tropicales et hivernales

**Risques technologiques:**

- Risques liés au trafic aérien
- Risques d'accidents majeurs
- Centrales nucléaires
- Raffinerie, entreposage et transport du pétrole

### **10.3 La gouvernance, ou le pilotage de la compétitivité régionale**

Le terme de « gouvernance » a été utilisé de façon croissante au cours de la dernière décennie. Avant cela, l'analyse politique se focalisait seulement sur les gouvernements. Cependant le degré de pouvoir et de contrôle des gouvernements a changé, économiquement à cause de la mondialisation et politiquement à cause de relations changeantes avec les gouvernements tiers, et en raison des défis posés de la société civile.

#### *10.3.1 Une administration publique intelligente*

La gouvernance ne traite pas seulement des questions du gouvernement et de la décision politique, mais aussi la façon et les procédés entrant en œuvre dans leur élaboration. Une administration publique intelligente peut être un atout favorisant la croissance économique et la cohésion territoriale. Il y a des difficultés particulières dans les pays bénéficiaires des fonds de cohésion et dans les régions situées en dessous des objectifs de convergence.

La croissance et l'intégration de l'UE a créé une échelle de gouvernement supranationale, rendant la coordination verticale des politiques entre les niveaux d'administration plus importante que par le passé. De plus, l'extension des espaces urbains et des changements dans les campagnes a créé de nouvelles relations urbain-rural et le besoin d'intégrer les politiques à l'échelle régionale.

La gouvernance territoriale est une manière de faire et de mettre en œuvre les politiques d'une façon intégrée et cohérente, en prenant en compte les différents intérêts et acteurs (et les territoires qu'ils représentent) aux différentes échelles territoriales. Une bonne gouvernance est une condition essentielle pour améliorer la cohésion territoriale. Les résultats des recherches montrent que la dimension verticale de la gouvernance territoriale semble évoluer plus rapidement que la dimension horizontale.

Il existe différentes traditions de gouvernance à travers l'espace ORATE. Elles continuent d'influencer les pratiques, bien que les fonds de l'UE contribuent par exemple de façon importante à créer de bonnes approches du travail en partenariat. Une catégorisation des pays en fonction de leur « évolution vers la gouvernance » montre en gros une progression du sud-est vers le nord-ouest, avec des pays comme la France, l'Irlande, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas qui sont les plus « tournés vers la gouvernance ».

Les facteurs d'une bonne gouvernance sont la participation, l'ouverture, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Ils sont étroitement liés. Une contribution valable que l'UE pourrait apporter serait d'améliorer l'intégration de ses différentes politiques sectorielles et de s'assurer qu'elles prennent en compte de façon adéquate leurs impacts territoriaux (voir chapitre 9). La cohérence, qui est de façon surprenante le moins reconnu des principes de bonne gouvernance, est interconnectée avec la coordination horizontale. Une autre étape en direction d'une administration publique intelligente est d'adopter un processus politique s'appuyant sur les faits et sur l'information fournie par les spécialistes et des scientifiques.

### *10.3.2 Le SDEC : une approche innovante de la gouvernance territoriale*

Le SDEC est un document non contraignant qui invite à être appliqué de façon volontaire par les gouvernements et agences nationales et régionales. Cette application se base sur les procédés de gouvernance : par exemple, il n'y a pas d'impératifs fixés par l'UE.

Les préoccupations du SDEC en faveur d'un développement équilibré et polycentrique et d'un nouveau partenariat urbain-rural, d'une gestion sage des patrimoines naturels et culturels et d'une égalité d'accès aux infrastructures et aux savoirs se sont reflétées dans les orientations des fonds structurels pour la période 2000-2006. Dans les orientations de la

politique de cohésion 2007-2013, ces thèmes sont toujours présents, mais aucune référence directe n'est faite.

Le document stratégique sur le développement durable et le livre blanc sur la gouvernance mentionnent tous les deux le SDEC, mais dans l'ensemble, le potentiel pour des synergies entre les politiques sectorielles et les préoccupations territoriales reste à explorer. Bien sûr, il y a eu des changements significatifs en Europe depuis que le SDEC a été publié, notamment l'élargissement d'une union qui ne comptait alors que 15 membres.

A l'inverse, beaucoup de politiques nationales d'aménagement du territoire apparaissent comme étant plus en phase avec le SDEC. Sans surprise, le niveau de conformité est plus grand dans les pays qui étaient déjà membres lorsque la première version du SDEC est sortie. Bien que cette cohérence puisse ne pas résulter directement du SDEC, celui-ci a probablement contribué aux changements institutionnels dans les pays où les systèmes d'aménagement du territoire ont été changés peu après 1999. Une influence peut par exemple être observée en Grèce, au Portugal, en Espagne, en Hongrie, en Lettonie et en Bulgarie.

Il y a 5 pays où le niveau régional a été particulièrement important dans l'application du SDEC. Ce sont l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Norvège et l'Espagne. L'Autriche et la Belgique sont des pays fédéraux où l'aménagement du territoire se pratique au niveau régional.

La capacité à s'approprier le SDEC et la synchronisation apparaissent par conséquent comme un élément important de son utilisation.

Depuis 2003, deux initiatives, séparées mais liées, de gouvernance territoriale méritent d'être soulignées. Les deux montrent une influence du SDEC. Les Etats membres de l'UE coopèrent actuellement dans le cadre d'un agenda territorial basé sur l'appréciation de la situation et des perspectives pour le territoire de l'UE. Il sera pris en compte au niveau interministériel au printemps 2007. Cette approche est similaire à celle adoptée pour l'élaboration du SDEC. L'autre travail, mené par la Commission européenne, a développé les nouvelles orientations stratégiques pour la politique de cohésion.

### *10.3.3 INTERREG*

Le programme INTERREG III a insufflé de nouvelles pratiques de gouvernance à travers la coopération territoriale. Il a été fortement influencé par le SDEC. Les programmes IIIB (2000-2006) ont en particulier été façonnés par les orientations politiques du SDEC. Alors qu'il y a beaucoup de différences entre les différents projets, dans l'ensemble les financements d'INTERREG ont aidé à l'application des principes du SDEC. Cependant, la mer Baltique a été l'espace où la coopération a été la plus intense dans le cadre d'INTERREG IIIB, alors que les connexions entre les principes du SDEC et les priorités du programme INTERREG Baltique sont relativement faibles.

L'intégration verticale et l'application des politiques fonctionnent donc mieux quand il y a une convergence des priorités politiques aux différentes échelles, et une forte dose de subsidiarité.

#### 10.4 Vers des espaces habitables, durables et compétitifs

Les éléments d'une administration publique intelligente qui peuvent produire des espaces habitables, durables et compétitifs sont énumérés dans le tableau de la page **XX**. Le tableau identifie certains de ces éléments et met en relation les conclusions de travaux aux échelles européenne, nationale et régionale/locale.

*Tableau 4 : Éléments d'une administration publique intelligente pour produire des espaces habitables, durables et compétitifs*

<b>Éléments</b>	<b>Europe</b>	<b>National</b>	<b>Régional/local</b>
<b>Intégration/Synergie</b>	Certaines pratiques comme les fonds de solidarité après les inondations de l'Elbe tendent à intégrer l'environnement dans les politiques sectorielles, et à lier	Quand les priorités nationales coïncident avec celles existant à l'échelle européenne, alors l'intégration verticale et la cohérence politique	La subsidiarité et un sens de l'appropriation sont importants pour la mise en œuvre des politiques locales. Les partenariats sont importants pour

	la politique de cohésion avec la croissance et l'emploi. Cependant, une meilleure intégration de la dimension territoriale dans d'autres politiques serait bénéfique.	sont plus faciles.	développer les synergies. La pratique de l'aménagement du territoire demande d'intégrer la question du patrimoine aux programmes pour l'emploi et la croissance.
<b>Innovation/Créativité</b>	L'UE est très attractive en termes de qualité de vie – économiquement, culturellement et au niveau environnemental. Cependant, les fonds structurels 2007-2013 donnent une faible priorité aux projets culturels.	Tous les pays ont des richesses. INTERREG est un stimulant pour les projets innovants. Il ouvre la possibilité de coopérations autour de projets imaginatifs comme la route Séfarade.	La régénération grâce à la culture peut jouer un rôle important, particulièrement dans les régions en difficulté. Elle ouvre la possibilité de regroupements.
<b>Préservation du patrimoine et qualité environnementale</b>	Natura 2000 est une initiative très utile. Cependant, le patrimoine naturel de l'Europe est sous pression. Les nouvelles orientations de la politique de cohésion reconnaissent que la	Les pressions sur l'environnement naturel sont importantes, en particulier autour de la Méditerranée et dans les pays ayant de forts taux de croissance.	Les systèmes d'aménagement du territoire efficace jouent un rôle clef dans la conservation du patrimoine et dans l'amélioration de la qualité de vie.

	protection de l'environnement sous-tend la croissance économique.		
<b>Vision stratégique</b>	L'UE n'a pas pris fait et cause pour le SDEC et la stratégie territoriale nécessaire aux orientations stratégiques de Lsbonne/Göteborg et de l'ECU.	La synchronisation et l'appropriation sont importantes, comme le montre l'application du SDEC.	Il y a des risques de dégradation du patrimoine naturel et culturel si des plans d'aménagement et des politiques ne sont pas mis en place.
<b>Mobilisation/inclusion</b>	La diversité culturelle est une part important de la richesse territoriale de l'Europe. L'accès aux services d'intérêt général est un aspect important de la cohésion territoriale, particulièrement dans les espaces ruraux.	Les fonds structurels et INTERREG mettent en mouvement les actions, mais leurs objectifs doivent être cohérents avec les priorités nationales et régionales. La qualité de la protection sociale dépend largement des systèmes nationaux.	La participation doit s'élargir au-delà des principaux acteurs du secteur public. Valoriser les richesses culturelles peut mobiliser les communautés <sup>20</sup> .
<b>Mise en oeuvre</b>	Des relations verticales efficaces se développent mais la dimension territoriale des	Les différents pays sont à des stades distincts d'avancement dans le domaine de la	Il s'agit d'un niveau clef pour les partenariats et la mise en oeuvre des politiques.

<sup>20</sup> « Communities ».

	politiques sectorielles pourrait favoriser la mise en œuvre des politiques de cohésion territoriale.	gouvernance.	
--	--	--------------	--

### Résultats clefs pour l'aide à la décision politique

- Les facteurs intangibles ont une importance croissante dans la localisation. Des facteurs tels que la gouvernance, la culture ou l'environnement naturel sont une part des potentiels territoriaux et offrent des synergies pour les programmes de croissance et d'emploi. Les potentiels en ce qui concerne ces facteurs intangibles diffèrent grandement suivant les espaces considérés.
- Les risques n'affaiblissent pas la compétitivité des territoires. Seuls quelques endroits ont une très faible exposition aux principaux risques naturels ou technologiques en Europe, et on s'attend à ce que le changement climatique augmente les risques de catastrophes dans le futur. Actuellement, les risques n'amenuisent pas la compétitivité d'une région.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans les rapports ORATE 1.3.2/Patrimoine naturel, 1.3.3/Patrimoine naturel, 1.4.5/Tourisme, 2.3.1/ Impacts du SDEC, 2.3.2/ Gouvernance, 2.4.1/ Environnement, 2.4.2/ Zooms, 3.3/ Stratégie de Lisbonne, 3.4.1/ Europe dans le monde, 3.4.2/ Economie.

## CHAPITRE 11 : SCENARIOS TERRITORIAUX

Est-ce que la diversité territoriale, les possibilités et les difficultés seront les mêmes demain qu'aujourd'hui ? Jusqu'ici, la plupart des recherches de l'ORATE ont analysé les cadres territoriaux actuels. Cependant, des efforts ont aussi été faits pour développer des scénarios territoriaux en envisageant les développements futurs possibles.

Pour regarder vers le futur, il est nécessaire de développer des travaux pour comprendre les dynamiques qui façonnent le développement des territoires et les différents développements futurs possibles, ainsi que la façon dont les forces qu'elles engendrent agissent sur les

territoires. La difficulté est ensuite de rassembler ces travaux dans des scénarios intégrés de prospective. Le scénario présenté ici est basé sur un travail d'analyse et d'imagination de ce que pourraient être les impacts territoriaux à long terme d'approches politiques diamétralement opposées au niveau de l'UE.

Parmi les nombreuses études de l'ORATE utilisées pour réaliser le présent rapport de synthèse, le projet sur les scénarios est le seul qui n'était pas terminé au moment de la rédaction. Par conséquent, le présent chapitre présente l'approche adoptée et des résultats provisoires. Un rapport spécial sur les scénarios sera publié dans la même série de publications de l'ORATE<sup>21</sup> une fois que le projet sera terminé.

### **11.1 Des dynamiques actuelles aux scénarios thématiques**

Parmi les forces importantes influençant le développement futur des territoires se trouvent le développement démographique (dont les migrations), l'intégration économique, les transports, l'énergie, l'agriculture et le développement rural, le changement climatique, les élargissements à venir de l'UE et la gouvernance territoriale.

#### *Le développement démographique*

Le vieillissement de la population est un processus de long terme qui affecte la plupart de l'Europe. Il va rapidement devenir un problème sérieux, quand un très grand nombre de personnes vont atteindre l'âge de la retraite et quitter le marché du travail. En même temps, les pressions migratoires vers l'Europe s'accroissent le long des frontières extérieures de l'UE.

Quels sont les impacts territoriaux envisageables de la combinaison du vieillissement de la population et d'une limitation de l'immigration ? Le scénario d'un « siècle gris » peut être comparé et opposé à un scénario de « frontières ouvertes », qui suppose une situation de libéralisation des contrôles migratoires. Comment ces deux scénarios se différencient-ils en termes de marché du travail, de taux de dépendance, de différenciation territoriale par groupe d'âge, etc. ?

---

<sup>21</sup> NDT : versions en langue anglaise et française.

L'immigration en soi peut être vue en fonction des diverses perspectives de réussite des politiques d'intégration. Les impacts possibles d'une immigration durable, particulièrement dans les villes, sont présentés dans deux scénarios différents. L'un suppose que l'intégration socioculturelle n'a pas lieu, que des problèmes importants se développent et que l'émergence de quartiers fermés s'observe à travers l'Europe. Le scénario alternatif suppose des politiques d'intégration efficaces et renforcées qui sous-tendent l'émergence d'une Europe cohésive et multiculturelle.

### *L'intégration économique*

Les scénarios économiques sont principalement construits, dans le contexte d'une mondialisation qui s'accélère, en fonction des principales politiques de l'UE en faveur de la compétitivité et de la cohésion. En travaillant sur l'hypothèse que chacun de ces deux objectifs politiques peut être fort ou faible, quatre scénarios différents peuvent être écrits. Ils mettent en lumière des expressions très divergentes des disparités territoriales, en allant de la perspective alléchante de régions compétitives et d'un territoire équilibré jusque, à l'extrême opposé, des disparités flagrantes caractérisant une Europe ayant abandonné les politiques de cohésion.

### *Les transports*

Le secteur des transports est caractérisé par des contradictions internes importantes en termes de politiques. Alors que les politiques de l'UE préconisent des changements en faveur des modes de transport plus propres pour l'environnement, la plus forte croissance de la demande se fait exactement dans le sens opposé, à savoir dans les secteurs routiers et aériens. Pour illustrer les impacts territoriaux à long terme de cette contradiction, deux scénarios opposés ont été élaborés.

Le premier était un scénario d'« investissements accrus dans les autoroutes ». Il envisage un renforcement du mode de transport routier. Le résultat est que le trafic commence à être plus fluide et que l'accessibilité s'améliore dans et entre les territoires. Cependant, il s'agit d'un bénéfice de courte durée car l'étalement urbain et les impacts environnementaux s'accroissent

et à long terme le trafic redevient même congestionné. Ce scénario correspond aux politiques de transport actuelles dans un certain nombre de pays.

Le second scénario a été labellisé « découplage du développement économique de la mobilité des personnes et des biens ». Dans celui-ci, les politiques visent à réduire l'importance de la route et le transport aérien de courte distance. Le scénario suppose que cela est seulement possible si l'Europe devient une économie plus intangible, technologique et tournée vers les services. Une tarification élevée du transport par la route accompagnée d'un développement ambitieux des transports publics produit ce « découplage ». Dans ce cas de figure, les disparités régionales s'accroissent à court terme, ce qui de toutes façons arriverait avec l'augmentation des prix du pétrole. Cependant, à long terme des bénéfices sont réalisés, avec des zones d'habitat plus compactes, des villes bien connectées entre elles par des transports publics rapides et efficaces et, plus généralement, une économie plus compétitive qui fait plus d'affaires électroniquement.

### *L'énergie*

L'économie européenne est hautement dépendante du pétrole, et le prix du brut monte en flèche. Comment contrecarrer ces tendances et quelles implications politiques cela aurait-il ? A nouveau, il y a deux scénarios avec des accents différents. Le scénario d'une « Europe dans un contexte de prix élevés de l'énergie » suppose que les prix du pétrole vont continuer à augmenter régulièrement durant les décennies à venir, conduisant à une forte augmentation générale des autres sources primaires d'énergie. La forte inflation qui en résulte produit des difficultés économiques. Des changements territoriaux importants s'en suivent en termes de réduction de la mobilité, d'organisations spatiales plus compactes des systèmes de production, d'évolution de l'espace bâti, de changements des espaces ruraux, etc.

Le scénario alternatif, celui de l'«Europe après l'explosion des prix du pétrole », étudie les impacts territoriaux envisageables d'une soudaine réduction massive des réserves disponibles de pétrole à l'échelle mondiale. Les prix de l'énergie y sont extrêmement élevés, ce qui affecte l'attractivité des grandes villes, génère une pression sur les espaces ruraux et limite la mobilité.

### *L'agriculture et le développement rural*

Les espaces ruraux sont fortement affectés par les politiques agricoles et de développement rural de l'UE. La décennie passée a vu des changements considérables et davantage de réformes sont attendues dans les années à venir, en raison en partie des accords dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Deux philosophies de long terme opposées ont été utilisées comme hypothèses de travail pour l'élaboration de deux scénarios opposés.

Le scénario du « marché ouvert » extrapole les tendances à la libéralisation dans le secteur agricole. La politique agricole commune (PAC) et la politique de développement rural deviennent faibles. Les forces du marché façonnent largement le futur des espaces agricoles. Une dichotomie forte émerge entre les espaces ruraux fertiles d'agriculture intensive, qui sont surexploités, et les espaces ruraux isolés moins fertiles et d'agriculture extensive, qui sont abandonnés.

A l'inverse, le scénario de la « ruralité durable » envisage des soutiens de la PAC et une politique de développement rural plus forts. Il en résulte des structures territoriales plus équilibrées, avec une dépopulation moins forte des espaces marginaux et moins de dommages environnementaux dans les régions plus centrales et fertiles.

### *Changement climatique*

L'accélération du changement climatique est considérée comme l'un des défis futurs les plus importants. Les attitudes des pouvoirs publics concernant les impacts potentiels du changement climatique sont contradictoires. A nouveau, deux scénarios ont été élaborés pour indiquer les directions dans lesquelles des politiques opposées peuvent mener.

Le scénario « réparer plutôt que prévenir » suppose que l'accélération du changement climatique est seulement contrée par des mesures préventives limitées, les restrictions étant plutôt coûteuses et impopulaires. Il en résulte des sécheresses chaque fois plus graves et prolongées en Europe du sud, la désertification de nombreux espaces ruraux, en même temps qu'une pression croissante sur les espaces ruraux d'Europe du nord. Les inondations menacent chaque fois plus les richesses naturelles et les espaces bâtis dans les zones les plus humides d'Europe.

Le scénario alternatif est celui de l' « anticipation du changement climatique à travers des mesures préventives ». Il implique la protection et la gestion sage des ressources en eau, des paysages ruraux et des forêts, de même que des mesures contre les inondations. Il en résulte des espaces ruraux plus prospères en Europe du sud et la limitation des menaces de destructions dues aux inondations dans les régions plus centrales.

### *Gouvernance territoriale*

La gouvernance territoriale a des impacts importants sur le développement des territoires. Les dialectiques traditionnelles entre centralisation et décentralisation/régionalisation peuvent être traduites en hypothèses de scénarios. Le premier scénario est celui des « Laissons 100 fleurs s'épanouir ». Il reflète une inclinaison pour la décentralisation/régionalisation. Une dimension territoriale forte intervient dans de nombreuses politiques de l'UE, et l'utilisation d'approches intégrées du développement des territoires devient la norme. Un système de développement territorial plus polycentrique commence à émerger en Europe, basé sur le renforcement des régions où se trouvent les MEGAs. Cependant, les divisions augmentent entre ces dernières et les régions moins développées.

De fortes politiques sectorielles se maintiennent dans le second scénario, « diviser pour mieux régner ». Les gouvernements centraux des Etats membres refusent de donner davantage de pouvoirs aux régions. Cela génère une faible intégration territoriale à travers l'Europe, avec des capitales qui renforcent leur position par rapport aux capitales régionales.

### *Elargissements futurs de l'UE*

Les élargissements futurs de l'UE sont devenus le sujet d'un sérieux débat populaire. La principale question est celle de la contradiction entre l'approfondissement des politiques de l'UE et l'élargissement de celle-ci pour des raisons politiques et économiques. Le premier scénario voit l'« Europe comme un zone de marché ». Il étudie les impacts territoriaux en termes de disparités et de cohésion, de nature et d'intensité des politiques de l'Union, d'intégration territoriale, de migrations, etc., d'une UE avec environ 40 Etats membres.

Le scénario opposé est cette fois « l'Europe comme un temple », qui n'envisage aucun autre élargissement après la Roumanie et la Bulgarie. L'approfondissement de l'intégration de l'UE

se fait par des processus à plusieurs vitesses. L'UE ouvre de nouveaux champs politiques comme dans le domaine des politiques socioculturelles ou de la gestion des impacts du changement climatique. Sur le long terme, les disparités régionales s'amoindrissent, sauf le long des frontières externes, ce qui conduit à une demande de politiques de voisinage plus intenses.

## 11.2 Le développement futur des territoires en Europe

Les scénarios intégrés proposent des travaux sur les impacts territoriaux d'une combinaison de forces agissant simultanément. A la base, il y a trois scénarios intégrés de prospective. L'un correspond à la continuation des tendances existantes et des politiques actuelles. Les deux autres reposent sur des hypothèses de politiques renforcées, respectivement en faveur de la compétitivité et de la cohésion.

Les hypothèses individuelles de ces scénarios intégrés sont moins extrêmes que celles des scénarios thématiques précédents, bien qu'ils prennent toujours en compte une variété de tendances et de changements dans différents domaines. Une image finale du territoire européen en 2030 résulte des scénarios. Voici une esquisse de l'image finale donnée par le **scénario de base** (prolongement des tendances actuelles) :

*« Les caractéristiques du territoire européen en 2030 reflètent un nombre important de changements par rapport à la situation en 2005. Vers 2030, la population européenne est, en moyenne, bien plus âgée qu'en 2005, bien qu'il y ait de fortes variations d'une région à l'autre. Le processus de vieillissement déjà observé au début des années 2000 s'est amplifié jusqu'en 2030, en dépit de la remontée des taux de fécondité dans certains pays. Dès 2015, de larges espaces européens (la moitié nord de l'Italie, le nord de l'Espagne, la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne, les parties centrales de la Suède et l'est de la Finlande) ont atteint un âge médian supérieur à 44 ans. En 2030, la plupart des régions européennes, avec quelques exceptions (la France de l'ouest et du sud, l'Angleterre, l'Irlande, le sud de la Norvège, le sud de la Finlande et quelques régions le long des frontières orientales de l'UE) ont atteint une situation similaire. Dans certaines régions, l'âge médian des habitants est même au-dessus de 50 ans (nord-ouest de l'Espagne, nord de l'Italie et la Sardaigne, Corse, Allemagne de l'est, Ecosse, centre de la Suède). Les régions avec l'âge médian le plus bas en 2030 sont les régions métropolitaines du nord et de l'ouest de l'Europe comme Paris, Londres, Bruxelles,*

*Amsterdam, Hambourg, Luxembourg, Stockholm, Helsinki, Oslo, Copenhague, etc. En général, la population vieillit plus lentement dans les régions du nord-ouest que dans celles de l'est et du sud (voir carte 16).*

*Après trois décennies de mondialisation accélérée mais de croissance économique modérée et de compétitivité décevante en Europe, le contrôle d'un certain nombre de grandes compagnies européennes a été pris par des multinationales étrangères d'Amérique du nord, du Japon et des pays émergents (Asie, Brésil). Des restructurations importantes et des rationalisations ont été réalisées dans leurs branches européennes. L'Europe est un leader mondial dans quelques secteurs, comme dans l'aéronautique, dans de nouvelles technologies productrices d'énergie et dans les secteurs spécialisés dans les biotechnologies. Quelques grandes compagnies énergétiques contrôlent la production et la distribution d'électricité, les secteurs des énergies renouvelables (en particulier la production et la transformation des produits énergétiques et fermes éoliennes); le développement, le renouvellement et la maintenance des centrales nucléaires; la distribution de gaz naturel; les centrales thermiques, et la production et distribution d'hydrogène. Les industries de service et les activités tertiaires de pointe sont beaucoup plus développées qu'au début des années 2000, tout comme le sont les services aux personnes qui vont avec. Cependant, de nombreuses activités industrielles utilisant seulement des technologies de bas ou moyen niveau ont disparu d'Europe, y compris dans les pays qui ont rejoint l'UE en 2004. Elles n'étaient tout simplement plus compétitives. Les activités industrielles hautement consommatrices d'énergie ont connu le même destin, en particulier celles relevant de la production de métal, de la pétrochimie et des activités chimiques basiques. Ces tendances, accompagnées de chocs asymétriques, ont conduit à une forte différenciation et spécialisation territoriale.*

*Le rattrapage des pays de l'Europe de l'est (voir carte 17) demeure assez incomplet. Les différentiels est-ouest de PIB par habitant persistent. Les disparités régionales ont diminué très lentement, comme résultat de deux tendances opposées : une diminution des disparités entre pays contrebalancée par des disparités croissantes à l'intérieur des pays. Les régions périphériques des pays de l'ouest ont toujours des niveaux de revenus inférieurs à la moyenne de l'UE. Par conséquent la Grèce, le sud de l'Italie, l'Espagne (à l'exception de Madrid), le Portugal et l'Irlande du nord sont en difficulté en 2030 même si ces régions ont été aidées par les fonds structurels et de cohésion depuis longtemps maintenant. La zone du Pentagone maintient ses hauts niveaux relatifs de revenus. Les plus hauts niveaux de revenus par*

*habitant sont enregistrés dans le sud de l'Allemagne et l'Autriche, et aussi dans des régions comme le Randstad en Hollande, le sud de l'Irlande, le Danemark et certaines régions des pays scandinaves.*

*Dans le territoire européen de 2030, la croissance durable ne concerne que quelques espaces particuliers, notamment ceux qui proposent des fonctions métropolitaines ou de plateforme de haut niveau, ceux qui sont attractifs pour des groupes de population particuliers comme les retraités, les touristes, etc., ou ceux ayant des activités économiques innovantes dans les domaines émergents comme les nouvelles technologies de l'énergie et l'offre d'énergies renouvelables (en particulier la production de biofuels). Les processus de rattrapage que les pays les plus pauvres ont connu après leur accession à l'UE ont été de courte durée. Généralement ils n'ont pas duré plus de 15 ans. Après cela, d'importants processus de différenciations territoriales se sont mis en place, basés plus ou moins sur les mêmes principes que ceux prévalant dans les espaces plus centraux. Alors que les régions métropolitaines ont continué à améliorer leurs taux de développement, le développement s'est fait à une allure réduite dans les régions rurales et intermédiaires, à l'exception de celles bien connues pour leur attractivité. Un certain nombre de régions de la vieille « Europe des 15 » ont connu une évolution similaire, en particulier celles des périphéries.*

*Dans une perspective mondiale, les villes globales européennes sont devenues plus compétitives encore que ce qu'elles étaient au début des années 2000, bien que l'écart avec les villes globales d'Amérique du nord et d'Asie se soit maintenu. A l'échelle européenne, les espaces métropolitains du Pentagone, accompagnés de quelques autres, ont renforcés leur position de leaders. Le « Pentagone originel » de la fin des années 1990 s'est étendu le long des grands corridors dotés d'importants espaces métropolitains, vers les Midlands britanniques, les parties méridionales des pays nordiques, et le long des vallées du Rhône et du Danube, jusque Budapest.*

*Les régions périphériques éloignées, et même celles ayant de grandes villes, ne sont généralement pas parvenues à générer ou à maintenir des processus de développement vigoureux. C'est pourquoi aucun espace de développement économique global n'a émergé en dehors du « nouveau Pentagone ». Le résultat est que les grandes villes des périphéries de l'Europe ont continué à prendre un chemin de développement isolé et n'ont pas beaucoup bénéficié des effets de réseau et de synergie.*

Carte 16. **Scénario de base** : Perspectives démographiques

Age médian

Espérance de vie à la naissance

Indice de développement démographique durable

Espérance de vie à la naissance – Age médian

*D'autres répartitions spatiales ont assez considérablement changé. Lorsque l'on regarde au niveau local/régional, on voit qu'il y a de grosses différences entre les systèmes urbains de 2030 et ceux du début des années 2000. Plusieurs facteurs avec des impacts cumulés ont aidé à refaçonner la répartition des espaces bâtis urbains. Les populations se sont senties de moins en moins à l'aise et en sécurité dans les villes. Les prix de l'énergie ont simplement continué à augmenter. Est-ce qu'il a été fait suffisamment pour faciliter l'intégration économique, sociale, éducationnelle et culturelle des minorités ethniques, et en particulier en direction des jeunes de la deuxième génération ? Troubles sporadiques, émeutes occasionnelles... Les prix élevés de l'énergie ont favorisé les villes compactes, avec des aires d'influence plus réduites, de plus hauts niveaux d'utilisation des systèmes de transport public et une meilleure intégration des fonctions urbaines. Les centres de divertissement et de récréation se sont développés aux alentours des agglomérations. La densification et de nouveaux développements urbains ont pris place autour des stations et des nœuds des réseaux de transport public. Le télétravail a beaucoup progressé, de sorte que de nombreuses populations actives n'ont pas besoin ou ne veulent pas se rendre quotidiennement en ville. Elles préfèrent résider dans des villages situés à la campagne, mais bien connectés aux transports publics. Le système urbain au niveau local/régional se caractérise par une ségrégation physique et sociale accrue par rapport à ce qui prévalait une génération auparavant, ceci se combinant avec des approches compactes des nouveaux développements ou redéploiements urbains. Il est toutefois clair que cette évolution globale est très largement différente suivant les types de régions. Les espaces métropolitains en essor sont des endroits très différents des villes moyennes industrielles en déclin.*

*Durant les trois décennies qui ont suivi l'an 2000, les espaces ruraux européens ont été sujets à de fortes dynamiques. Le processus de diversification déjà engagé dans les années 1990 en Europe de l'ouest s'est prolongé et étendu à l'Europe centrale et orientale. Les pays qui ont*

*rejoint l'UE en 2004 ont bénéficié des aides de la PAC, bien que la PAC elle-même ait connu plusieurs réformes, en liaison notamment avec l'application des directives de l'OMC. Une large production de biomasse et de produits énergétiques a donné une nouvelle impulsion aux espaces ruraux, y compris les moins fertiles. Enfin, l'accélération du changement climatique s'est fait plutôt au détriment des espaces ruraux de la moitié sud de l'Europe, alors que ceux de la moitié nord ont tiré des bénéfices du prolongement des saisons agricoles.*

### **Résultats clés pour l'aide à la décision politique**

- Les forces du marché et le changement social influencent de façon importante le développement des territoires. Les forces du marché et l'évolution générale de la société européenne sont des facteurs importants influençant le développement des territoires et atténuant l'impact des politiques publiques. Un exemple est l'augmentation des prix du pétrole.
- Le futur à long terme ne sera probablement pas une prolongation des tendances actuelles. L'évolution à long terme du territoire européen (à un horizon de 20 ans) peut différer de façon importante de ce que laissent anticiper les tendances à court et moyen terme. Par exemple, l'actuel processus de rattrapage en Europe centrale et orientale pourrait se ralentir.
- Le futur pourrait requérir des politiques nouvelles et différentes. A la lumière des nouveaux défis auxquels le territoire européen est susceptible d'être confronté dans les décennies à venir, les politiques actuelles apparaissent comme insuffisamment et inadéquatement ciblées. De nouvelles approches politiques seront nécessaires dans le futur, se démarquant sous de nombreux aspects de celles appliquées aujourd'hui.

Des informations supplémentaires sur les questions abordées dans ce chapitre peuvent être trouvées dans le rapport final du projet ORATE 3.2/ Scénarios spatiaux.

Carte 17 : **Scénario de base** : Perspectives de croissance du PIB dans la période 2002-2015

Taux de croissance cumulée réelle 2002-2015 – **scénario de base**

## **CHAPITRE 12 : LE PROGRAMME ORATE 2013**

Les résultats obtenus dans le cadre du programme ORATE 2006 ont offert aux décideurs politiques davantage et de meilleures informations et une meilleure compréhension des tendances, perspectives et impacts des politiques sur les territoires européens.

Les conclusions et les cartes de l'Europe issus des projets et des rapports de synthèse ORATE ont été utilisées dans plusieurs documents politiques, en particulier au niveau européen. Les données et les outils produits ont été utilisés de façon croissante dans les travaux sur les stratégies de développement nationales et régionales. Ils ont aussi prouvés qu'ils étaient utiles pour les activités de coopération transnationale et le choix des projets, dans les discussions transfrontalières sur le contexte territorial élargi et par les scientifiques, les étudiants et des citoyens européens.

Le Commissaire européen chargé de la politique régionale et les ministres responsables de la cohésion territoriale ont insisté, aux rencontres de Rotterdam, du Luxembourg et d'Amsterdam au cours de la période 2004-2006, sur l'importance d'une approche cohérente du développement du territoire européen, qui devrait se baser sur l'observation continue des tendances et développements européens comme un instrument appuyant les objectifs de cohésion territoriale.

### **12.1 Viser à appuyer les politiques et à une plus grande utilisation des résultats**

La politique de cohésion et la politique régionale, avec leurs objectifs pour la cohésion et la compétitivité ainsi que pour la coopération territoriale européenne, doivent reposer sur une information solide et régionalisée pour faire face aux nouveaux défis et être efficace. C'est vrai pour l'ensemble des trois objectifs des fonds structurels 2007-2013.

Les décideurs politiques traitant du développement des régions et territoires plus vastes ont besoin de faits et d'informations comparables sur les régions. Les tendances et perspectives de long terme procurent des éclairages importants sur la façon dont une région ou un territoire est susceptible de changer.

Une compréhension de la position d'une région par rapport aux autres peut aider les décideurs politiques à découvrir de nouveaux potentiels de développement. Des options clés doivent être explorées à partir d'une perspective européenne : le contexte national élargi peut apporter de nouvelles opportunités et mettre en évidence des forces latentes.

Comme la dimension européenne est de plus en plus importante pour le développement des territoires petits et grands, le programme ORATE 2013 envisage de rendre les résultats de l'ORATE et les supports analytiques plus directement disponibles pour les utilisateurs intéressés. Le but est de renforcer la capacité des décideurs politiques de différents niveaux à définir une stratégie de développement optimale pour leur territoire, et à évaluer les avantages comparatifs et la valeur ajoutée pouvant résulter de « coopérations » territoriales avec d'autres régions.

L'accentuation de la prise de conscience et l'implication des décideurs politiques et des praticiens seront des caractéristiques importantes du programme ORATE 2013. La communication avec ces derniers sera une activité importante. L'organisation d'évènements impliquant les parties prenantes et des représentants de tous les niveaux administratifs et des secteurs associés sera un aspect clef de la mise en œuvre du programme.

Finalement, le processus européen évolue en direction d'une approche plus intégrée de l'élaboration des politiques qui rend la dimension territoriale importante pour les décideurs politiques. L'objectif de cohésion territoriale proposé par la Commission soutient cette approche en prenant le territoire comme unité de la mise en place des politiques. En procurant des informations sur les unités territoriales d'analyse, le programme ORATE 2013 devient d'une importance stratégique pour la coopération européenne.

## **12.2 La stratégie du programme et les priorités envisagées**

Le programme ORATE 2013 va soutenir les développements politiques relatifs à l'objectif de cohésion territoriale et de développement harmonieux du territoire européen. Il va procurer des informations comparables, des analyses et des scénarios sur les conditions de base d'un développement des régions et territoires plus vastes. Ce faisant, l'ORATE va faciliter la mobilisation des potentiels et des richesses territoriales et contribuer à améliorer la

compétitivité européenne, à élargir et à approfondir la coopération territoriale européenne et à favoriser un développement durable et équilibré.

Le programme ORATE 2013 apportera de la continuité, du changement et de l'innovation. En promouvant les objectifs d'ensemble, les travaux de l'ORATE seront guidés par les objectifs généraux suivants :

- Le programme ORATE 2013 va renforcer les connaissances et informations à propos de la cohésion et du développement des territoires en Europe, en construisant à partir de la plateforme qu'est le programme ORATE 2006.
- La demande politique va définir les actions de recherche appliquée et se focaliser sur les thèmes et les politiques de l'UE qui doivent être étudiées. Les recherches exploratoires et les études de prospective vont appuyer les thèmes politiques concernant le futur. La recherche appliquée va ouvrir la voie d'une activité analytique intégrée dans des contextes territoriaux spécifiques.
- Une approche tournée vers les utilisateurs sera adoptée dans le programme ORATE 2013. La base de connaissance actuelle de l'ORATE peut déjà offrir des supports opérationnels aux processus stratégiques dans les territoires petits ou grands dans les domaines étudiés jusqu'ici. Grâce à une prise de conscience croissante et à des partenariats, le nouveau programme offrira et mènera à bien des études analytiques ciblées à la demande, répondant aux besoins.

Le programme ORATE 2013 va impliquer de nombreuses actions dans le cadre de 5 priorités au niveau du programme, qui reflètent la stratégie du programme et les objectifs d'ensemble.

Les 5 priorités du programme ORATE 2013 sont de produire :

1. Des recherches appliquées sur le développement, la compétitivité et la cohésion territoriale (résultats sur les tendances territoriales, les perspectives et les impacts politiques).
2. Des analyses ciblées basées sur les demandes des utilisateurs (perspective européenne sur le développement des différents types de territoires).
3. Une plateforme scientifique et des outils (données régionales comparables, outils analytiques et supports scientifiques).

4. Une prise de conscience, un renforcement et une implication croissante (développement des capacités, dialogue et développement des réseaux).
5. Une meilleure communication et assistance technique/analytique.

Les travaux seront menés par des consortiums internationaux choisis après des procédures appels d'offre ouvertes à la concurrence. Les principes de mise en œuvre assureront une coopération étroite et continue avec les autres programmes de la Communauté et les activités liées dans les Etats membres.

Il est prévu que le budget s'accroisse substantiellement par rapport au programme ORATE 2006, pour atteindre plus de 45 millions d'euros. Le nouveau programme ORATE 2013 commencera le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le programme ORATE sera, comme le programme ORATE 2006, géré par le ministère de l'intérieur et du développement spatial du Luxembourg.